

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVI

MARÇO DE 1953

Vol. I - Nº. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

O Aperfeiçoamento da Atividade de Documentação Administrativa	Pág. 3
---	--------

COLABORAÇÃO

Observações sobre o Ensino da Administração Pública — Harvey Walker	5
O Município e os Serviços Públicos de Primeira Necessidade — Benedicto Silva	9
Projeção Histórica do Direito Francês — J. Guilherme de Aragão	15
O Sistema de Pessoal em vigor no Serviço Federal comporta uma Política Dinâmica de Enquadramento? — II — Arthur Tackman (Trad. de Mary Cardoso)	21
A Orientação Profissional e a Administração Pública — José Alípio Goulart	27
Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática (Continuação) — Dwight Waldo (Trad. de Thomaz Newlands Neto)	30
Um Sistema de Promoção — Primitiva Diva Alonso Araújo	35
Governo Municipal — Francisco Burkinski	59
Os Preços dos Materiais — Alberto de Abreu Chagas	67
Tuberculose — Problema Social — Walter Lima da Cruz	72

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Antiga Codificação Municipal de Lorena — Antônio Delorenzo Neto	75
---	----

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Análise de um Plano de Classificação de Cargos e Remuneração — Byron Tórres de Freitas	77
--	----

APERFEIÇOAMENTO

Análise do Cargo e seu Reflexo na Classificação — Elza de Alvarenga	82
Curso de Administração de Pessoal — Assistência e Previdência Social — Aluísio Moreira	90

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Retomada de Imóvel pelo Promitente Comprador — Oliveira e Silva	93
Consultoria Jurídica do D.A.S.P. — Pareceres	95
Consultoria-Geral da República — Pareceres	101
Supremo Tribunal Federal — Recurso Extraordinário n.º 19.887 — S. Paulo	108

DOCUMENTÁRIO

O Instituto de Tecnologia da Universidade de Minesota — Trad. de J. D. Afonso Miranda	110
Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines — (Trad. de Espírito Santo Mesquita)	117

NOTAS

Resenha Parlamentar	121
Congressos Médicos em Comemoração ao IV Centenário da Cidade de São Paulo	123

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1929)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529
Administração 22-9961 Ramal 527
Expedição 22-9961 Ramal 555
Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

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

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

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

O Aperfeiçoamento da Atividade de Documentação Administrativa

“TODA a obra de governo, todo o empreendimento construtivo”, diz o Ministro M. Pío Correia Júnior, “quer se trate de negociações diplomáticas, quer de pesquisas petrolíferas, quer de combate a uma endemia, pressupõe documentação sobre o objetivo visado e sobre os meios disponíveis para atingir o fim colimado. Essa verdade, nós a sentimos como eminentemente de nossos tempos porque nossa época não só assiste a um extraordinário desenvolvimento das possibilidades técnicas de documentação, como é visceralmente avessa a qualquer empirismo”.

Tais possibilidades técnicas não foram, porém, sistematicamente aproveitadas até hoje no campo do serviço público. Os processos modernos do registro e divulgação não penetraram, ainda, na órbita do governo, cujo organismo documentador não acompanha o ritmo do progresso comum ocorrido nas várias esferas do esforço privado em que se desenvolvem aqueles processos. Verifica-se, além disso, uma flagrante divergência de pontos de vista quanto à atividade da documentação administrativa propriamente dita, com a conseqüente heterogeneidade de diretrizes. Enquanto algumas unidades do sistema evidenciam grande capacidade publicitária, por exemplo, outras se empolgam com as simples tarefas estáticas da documentação.

Nesse particular, os fatos parecem dar idéia de que existe entre os órgãos uma fórmula de compensação e de equilíbrio pela qual uns supriam as falhas dos outros. A verdade é que eles procedem em função de perspectivas muito peculiares da matéria e cada entidade considera o cumprimento de suas tarefas de acordo com os recursos do momento, com as concepções pessoais de seus dirigentes, com as oportunidades, critério e senso de valor que mudam, no tempo e no espaço, conforme as oscilações que a política, não raro, provoca nos quadros da direção administrativa.

Por outro lado, o abandono do desiderato original que presidiu a instituição do sistema — integração das atividades documentadoras na base de uma técnica uniforme de coleta de informações, sua classificação e divulgação — abandono êsse impôsto, via de regra, pelo desconhecimento do papel dos órgãos que o integram, importou na carência de prestígio dêstes últimos e na queda de seus índices de produção. Acontece ainda que os chamados S.D., por semelhantes razões ou por motivos outros, foram relegados a segundo plano na escala da importância e jamais conseguiram, portanto, obter meios financeiros, pessoal devidamente treinado ou equipamento suficiente para o perfeito exercício de suas atribuições.

Não se pode esquecer, outrossim, que os aspectos dinâmicos da sua atividade se mostram atualmente desprovidos do necessário vigor. Na verdade, falta à nossa documentação administrativa a imprescindível estética e um conteúdo de mérito para que ela se projete como autêntico veículo de bons entendimentos entre o governo e o público. Através de um material informativo, doutrinário ou de instrução que contenha em si mesmo eficazes estimulantes da atenção, da inteligência e do interesse, poderá o nosso documentador realizar o seu propósito básico. E' mister, no entanto, que os esforços sejam agora conduzidos para o aperfeiçoamento dos seus métodos e para a integração das unidades do sistema num plano geral em que devem ser delineadas suas tarefas técnicas comuns, os meios e modos de operação e as medidas de assistência mútua que possibilitem suprir deficiências de um ou de outro serviço no que diz respeito a equipamento ou mão-de-obra especializada. Dessa providência inicial poderia resultar uma afirmação de energia capaz de despertar o interesse das autoridades superiores a quem os S.D. devem atender. Depois de revelarem sua competência no plano, poderiam, então, promover a reforma de seus recursos para fins de execução. Segundo um programa de trabalho em que a estatística, a biblioteconomia, a publicidade administrativa e as relações com o público fôssem previstas com cuidado e consciência, seria possível operar uma útil revisão dos recursos como também o fortalecimento da documentação na órbita das instituições a que pertencem.

Observações sobre o Ensino da Administração Pública

HARVEY WALKER

O ESTUDO de Administração Pública, para que seja compreendido e produza os frutos desejados, tem que se basear em uma ampla formação cultural. Àqueles que possuem conhecimentos bem fundados de História, Sociologia, Antropologia, Economia, Psicologia e Ciências Políticas, pode esse estudo facilitar esclarecedora e valiosa compreensão dos eventos contemporâneos. Já aos que carecem desses conhecimentos, ou têm-nos limitados, igualmente limitados lhes serão os recursos para apreender a significação da atividade humana nesse importante setor da vida moderna. O campo da Administração Pública é vasto, de maneira que não seria possível, em um único curso, recapitular as matérias que lhe são básicas e apresentar os principais conceitos essenciais para sua compreensão. Assim sendo, espera-se que os candidatos a um curso de Introdução à Administração Pública já dominem os fundamentos das ciências sociais.

O curso chamado de Introdução à Administração Pública, conforme o nome o indica, tem apenas o objetivo de oferecer uma visão panorâmica do campo. Àqueles que têm interesse especial no estudo mais minucioso de um ou mais dos assuntos tratados no curso introdutório, poderão fazer cursos especializados ou realizar pessoalmente suas pesquisas. O curso de "introdução" é de cunho vestibular, porta que se abre para um vasto e novo edifício, de muitos cômodos, cada um com seu propósito especial e, em sua maioria, apenas parcialmente mobiliados e decorados. Os estudantes não terão tempo sequer para entrar em alguns deles, ainda que os contemplem de seus respectivos pórticos. Outros, deverão ser examinados com maior minúcia. Em todo esse processo, o professor e seus assistentes serão guias, apontando traços que talvez passassem despercebidos dos alunos, explicando as funções de cada elemento das divisões e os deveres que cumprem aos que as ocupam. Mas não poderão desempenhar o papel do estudante, que é o de usar, todo o tempo, eficazmente, os cinco sentidos, de forma que o que observe chegue a ser parte de si. Esse é o processo de aprendizagem.

O ensino e a aprendizagem se completam. Um não se realiza completamente sem o outro. Cumpre ao professor conhecer seu campo, descrever e explicar ao aluno a matéria pertinente, acla-

rar incompreensões, indicar a importância de pesquisas que ainda estão por fazer, necessárias para preencher lacunas ou provar o valor de hipóteses que foram aceitas como fatos. Cumpre-lhe também verificar se os estudantes aprenderam o que ensinou e até que ponto o fizeram. E' essa uma obrigação que tem ele não apenas perante a instituição que paga o custo da instrução, mas também perante o aluno, que precisa saber se vai crescendo em compreensão. Os empregadores usarão os julgamentos do professor como meio parcial para aquilatar o caráter e a capacidade do aluno para admissão e promoção; como informação que determine se o candidato a um emprego possui os conhecimentos necessários para seu desempenho eficaz e se tem aptidões que lhe permitam progredir.

Afirmam uns que o professor deve limitar o ensino aos fatos verificados; nunca aventurar-se a opiniões sobre assuntos controversos, notadamente os que tenham implicações políticas. Isso é de todo impossível para quem ensine na área das ciências sociais. Nestas, poucos são os fatos verificados e as provas em que se baseiam eles estão sujeitas a interpretações várias. Muito do que passa por ciência, nessa área, é apenas opinião. Contudo, ainda que não conheçamos tôdas as leis que governam as atividades humanas na área política e social, sabemos que, sob certas condições, o comportamento usualmente segue determinados padrões — coisa que podemos descrever. Também sabemos por experiência que são melhores certos tipos de organização e métodos de procedimento na direção dos negócios públicos — o que podemos explicar. Finalmente, conquanto a Administração Pública ainda se baseie sobretudo em pragmatismo — e nisso é antes arte que ciência, tem ela muitos elementos de caráter científico, estabelecidos e verificados sob rigorosa pesquisa. Quanto a essa parte, nem os que se dedicam às ciências naturais poderão negar-lhe o nome de ciência. Talvez as ciências sociais estejam em um período inicial de desenvolvimento científico, como a química na época do Renascimento, e venham a atingir ainda nível que se aproxime do ocupado pelas ciências naturais. Portanto, se o professor quiser concorrer para que tal aconteça, cumpre-lhe tomar posição ante controvérsias, indicando as razões em que

calque sua opinião e sujeitando-as à crítica dos estudantes e do público.

E' dever do estudante aproximar-se com entusiasmo, com a mente aberta e desejosa, do estudo de qualquer assunto. Tem êle que aspirar a aprender, antes que possa aprender. Se estuda obrigado um assunto, sem qualquer desejo de aprender, perderá tanto seu próprio tempo como o de seus professores e colegas. Essa a razão para que se favoreça o sistema de cursos eletivos, pelo menos no nível universitário. Similarmente, se um estudante se lança cheio de preconceitos ao estudo de um assunto, e se recusa a abrir a mente a novas idéias, não poderá aprender. Isso não quer dizer que aceite tôdas as idéias apresentadas pelo professor. Cumprir-lhe não se recusar a ouvi-las ou a pesá-las objetivamente como alternativas para suas concepções ou como modificações de suas idéias. O verdadeiro professor é aquêle que desperta interesse e estimula o pensamento, não aquêle que impõe suas idéias aos alunos. O verdadeiro estudante não é o que repete como papagaio o que lhe é dito, mas o que casa novas idéias às que já possuía, num esforço por encontrar respostas ainda melhores para os problemas sociais. As classes devem ser pequenas e seu ambiente tem que ser propício à discussão livre, ampla, entre professor e alunos. Cumprir ao professor prestigiar as idéias dos alunos que sejam apoiadas em razões aceitáveis, ainda que não estejam elas de acôrdo com suas próprias idéias. De fato, é experiência quase universal entre os professores que aprendem êles dos alunos na mesma proporção em que lhes ensinam. Sômente por tal processo poderão os professores e alunos aperfeiçoar-se em tolerância e compreensão.

Parecerá óbvio, pelo que foi dito, que os alunos não poderão depender apenas de sumários, resumos e textos. Da mesma sorte, o sistema de conferências, tão comum na América Latina, é processo de ensino assaz defeituoso. Aos estudantes cumprirá aprender a tomar notas completas e a usá-las como suplemento de suas leituras. O professor não deve, em aula, ficar prêso às notas, mas aproximar-se o mais possível dos alunos e responder-lhes com interesse às perguntas, propiciando assim um ambiente de livre discussão. Os textos são úteis, não substituem as aulas, mas são material para a formação básica, fontes para o debate sistemático e estímulo para o pensamento do aluno. A repetição excessiva, na sala de aula, de material que apareça em um bom livro didático acessível ao aluno, é imperdoável perda de tempo para professor e estudantes. Êstes devem ler os textos e reservar o período de aulas para a apresentação de material suplementar e ilustrativo do que foi dado pelo professor, ou para discussão, por êle dirigida. Os exames freqüentes e curtos revelarão se os alunos lêem o que lhes foi indicado. Há, no momento, poucos livros didáticos satisfatórios em língua portuguesa e não é lógico esperar que todos os membros de uma classe numerosa leiam inglês, francês ou espanhol, línguas em que foram escritas as principais obras sobre a matéria.

Mas à medida que novos trabalhos sejam escritos em português, ou para êle traduzidos, êsse ideal de trabalho independente por parte do estudante poderá ser melhor realizado.

As notas dos professores de ciências sociais requerem constante revisão. Tantos são os fatos novos que vão sendo estabelecidos nessas ciências e tantas são também as condições das atividades e da vida humanas que se vão transformando tão rapidamente, que qualquer coleção de notas e resumos usada uma vez talvez necessite revisão antes de qualquer uso subsequente. Isso requer que o professor leia constantemente novos livros e publicações profissionais, e realize pesquisas que o capacitem a fazer sua própria contribuição para o fundo comum do conhecimento. O que publica o professor, baseado em pesquisas, aumenta-lhe o prestígio perante os alunos, os administradores — de quem dependem as promoções a que aspira; perante a comunidade acadêmica, tanto dentro como fora da instituição em que trabalha. Tal devoção do professor à sua profissão exige, sem dúvida, que lhe dê êle tempo e atenção integrais. Quando o ensino é apenas uma atividade secundária, nunca poderá ser da melhor qualidade. Quanto mais cedo as universidades da América Latina aceitarem êsse fato e agirem convenientemente, mais rápido será o progresso da educação universitária e o do conhecimento em geral.

Do ponto de vista da técnica de ensino, o de Administração Pública presta-se admiravelmente a visitas a locais de trabalho e pesquisas. Em uma matéria que oferece exemplos de atividade a todo momento, seria irreal e artificial restringir o ensino e aprendizagem à sala de aulas. Por certo, os alunos necessitam de algum conhecimento básico antes de serem enviados a visitar órgãos públicos e instituições. Têm que saber o que procurar e quais perguntas fazer. Ao professor cabe escolher os órgãos a serem visitados, com vistas em seu valor instrutivo. Deve ser limitado o número de estudantes enviados a qualquer órgão, para evitar interrupção nos negócios públicos. Parece claro que as visitas em massa são praticamente inúteis, tanto para o estudante como para o órgão. As visitas precisam ser combinadas com antecipação, de forma que os funcionários possam apresentar-se da melhor maneira, mas nunca de forma a que se afastem de suas funções regulares, pois tal impediria que os estudantes vissem o órgão em operação normal. Parece também desejável que, sempre que possível, o estudante estabeleça contatos com os órgãos sem o auxílio do professor. Mas o professor terá que estar pronto para intervir sempre que necessário. Só a longa experiência dirá qual a melhor pessoa de um órgão para ser procurada. Às vèzes, será o diretor; mais comumente, algum subordinado, ainda que, por razões políticas, o contato deverá ser estabelecido através do diretor. Quando essa técnica de visita a local de trabalho fôr usada, deve-se requerer que cada estudante faça um relatório escrito de suas observações. O professor lerá cuidadosamente cada

relatório para que pudesse fazer sugestões quanto à técnica de sua apresentação e dar-lhe uma nota que indique o desenvolvimento do aluno em matéria de compreensão e recursos. O professor poderá preparar um esquema que guie o aluno quanto às observações que tenha que fazer e à maneira de apresentá-las.

Já se fez referência à necessidade de exames. Têm eles três propósitos: 1, indicar ao professor a eficácia de seu ensino e como os alunos estão aprendendo; 2, mostrar aos alunos como vão melhorando em compreensão e domínio da matéria; 3, servir de base para futura decisão quanto ao preparo do aluno para graduação, ou quanto à conveniência de sua exclusão, ou para prestar informações sobre o aluno a outra escola, a seu atual ou futuro empregador. Nenhum sistema de exames servirá igualmente bem a todos esses propósitos, de forma que o esquema adotado por qualquer instituição educativa terá que ser necessariamente complexo. Primeiramente, será preciso uma série de testes vestibulares que estabeleça certos padrões mínimos para o ensino. Assim, os candidatos à Escola Brasileira de Administração Pública apresentaram-se para testes de inteligência verbal, de inteligência abstrata e de personalidade. Ainda que não sejam esses testes definitivos, podem prognosticar algo e deveriam estar disponíveis para os professores durante todo o curso, para auxiliá-los a diagnosticar dificuldades e a aconselhar os alunos, e a interpretar os resultados dos exames. Tais testes também são úteis para guiar os empregadores quanto às características básicas dos estudantes. Uma vez que esses exames estão, pelo menos parcialmente, padronizados, seus resultados têm um valor bastante uniforme, quando interpretados propriamente por técnicos no assunto.

Os exames preparados pelos professores para uso em seus cursos provavelmente não poderão ser padronizados, mas eles muito dependem de sua formulação cuidadosa e de sua interpretação compreensiva. Há que ter em mente que os exames oferecem apenas uma forma de avaliação. Outras, serão a participação em classe, relatórios sobre visitas a locais de trabalho, trabalhos escritos, etc., coisas essas que devem ser computadas na avaliação final do desempenho do aluno. Há muitos tipos de exames orais e escritos; estes poderão requerer respostas curtas ou longas. Há também a possibilidade de testes práticos para provar a capacidade em certas áreas. Variará o desempenho dos estudantes ante uns e outros tipos de teste, de sorte que convirá variar os que sejam dados durante um curso, para igualar as possibilidades de êxito. Será melhor a aplicação de muitas provas, em vez de apenas um exame final pois neste entra consideravelmente em jogo e os estudantes se sentem em alta tensão nervosa. Igualmente, quando a classe é grande e se torna impossível a livre discussão, é preciso haver exames constantes para verificar o progresso dos estudantes.

De um modo geral, o objetivo do ensino da Administração Pública é produzir homens e mulheres capacitados a analisar e solver problemas,

de modo que, quanto possível, os exames deverão ser propostos em termos de fatos e situações, pedindo-se ao estudante que os analise, sugira e defenda uma solução. O sistema diminui o processo de aprendizagem por memória e estimula o raciocínio. Contudo, é possível que no curso inicial não seja viável o uso exclusivo desse método. É quase impossível a "cola", quando assim se procede. Poder-se-á, mesmo, permitir que os alunos tragam à sala de exames suas notas e livros didáticos e que os usem. A experiência prova que a busca constante de referências em uns e outros atrasa muito o examinando; este, por experiência, descobrirá que terá que aprender a assimilar a matéria, se quiser terminar os exames e receber boa nota. Observe-se, de passagem, que o sistema de permitir livros didáticos na sala de exames treina o indivíduo para saber onde encontrar as respostas antes que as conhecer — o que de fato é mais útil ao servidor público.

Outro processo útil é requerer a solução de problemas fora da sala de aulas e relatórios escritos sobre os mesmos. Assim, o aluno poderá fazer uso de todos os recursos existentes, tanto escritos como orais. O processo ensina uma técnica valiosa, ou antes uma série de técnicas, que podem ser imediatamente aplicáveis ao serviço público. É longa e difícil a tarefa que tem o professor na preparação de sugestões de problemas, como o é a de ler e avaliar os relatórios consequentes. Poucas vezes há uma única resposta certa para um problema, de sorte que o professor tem que se preparar para discutir e explicar aos estudantes, individualmente, as razões para suas avaliações. Por isso, esse sistema não é de todo prático para uma classe grande, a menos que o professor conte com assistentes altamente preparados e treinados.

Outro processo de ensino, aprendizagem e avaliação, é o trabalho escrito semestral. Os assuntos dos mesmos poderão ser indicados pelo professor ou sugeridos pelos alunos; preferível o primeiro caso, se os alunos não tiverem nenhuma experiência, e o segundo, caso sejam servidores públicos. O tópico escolhido se relacionaria, o mais possível, com a experiência e os interesses do aluno e com a matéria do curso. A fim de evitar dificuldades no uso de material da biblioteca e a duplicação de entrevistas em pesquisas em locais de trabalho, cada aluno escolheria um tópico diferente, em dado semestre. Outra vantagem do trabalho escrito semestral: permite o ensino de métodos e pesquisas e do "estilo científico". Os estudantes são obrigados, para fazê-lo, a preparar bibliografias e realizar pesquisas em locais de trabalho. Os trabalhos terão que ser avaliados tanto por seu conteúdo como pela forma com que são escritos, tarefa que sobrecarrega muito o professor no final do curso, de maneira que é aconselhável marcar-se a data final para a entrega dos trabalhos bem antes do fim do curso, assim permitindo ao professor bastante tempo para lê-los. Os estudantes retardatários na entrega de seus trabalhos seriam punidos com uma diminuição na nota. Outra maneira de controlar o preparo dos trabalhos será

a exigência freqüente de relatórios escritos sobre o progresso que vá fazendo o estudante, relatórios que podem ser na forma de esquema, bibliografia, primeira redação do trabalho, etc. Se fôr dado ao aluno tempo suficiente para que escreva bom trabalho semestral, será justo que pese muito na computação final da nota.

Na preparação do professor de Administração Pública, há que dar grande ênfase à importância de um amplo e profundo conhecimento das ciências sociais. É quase imperativo o conhecimento de línguas modernas, especialmente inglês e francês. O professor não pode conhecer administração pública apenas pela leitura de livros e artigos, mas também pelo contato pessoal com outros professores e com administradores. Ser-lhe-á vantajoso um período de estágio nos serviços públicos e, mais ainda, se possível, a experiência de um ou dois anos como administrador ou legislador. Os professores devem procurar tais oportunidades e não evitá-las, como muitas vezes acontece.

Os administradores governamentais estão buscando mais e mais o conselho do professor maduro, que enriqueceu sua experiência acadêmica por pesquisas conscienciosas e publicações e que tenha tido prática importante nos serviços governamentais.

Em seu papel de preparar novos servidores públicos e cidadãos bem informados politicamente, o professor de Administração Pública atinge o ponto máximo de utilidade na sociedade. Apesar das referências críticas quanto à existência de um

truste intelectual no governo, os esforços que os professores de Administração Pública fazem, especialmente no sentido de servir como conselheiros a administradores, merecem o maior elogio e gratidão. O principal problema do professor, quando passa êle a servir como conselheiro, será decidir de que maneira e até que ponto assim usará seu tempo. Terá que decidir se deseja ou não continuar no magistério. Caso o queira, as demais obrigações devem reduzir-se ao mínimo condicente com a prestação de serviço eficaz como conselheiro. Alguns professores deixam, temporária ou permanentemente, a profissão, para seguir carreiras administrativas que lhes são abertas graças a seus conhecimentos e experiências. Permaneçam ou não no magistério, cumpre lembrar que seus conhecimentos especializados são sobremaneira valiosos e não deverão ser dissipados por área muito extensa. Há que examinar cuidadosamente como serão usados na administração governamental os professores de Administração Pública, para que seja eficaz ao máximo a contribuição que dêem.

Quantos aspiram a tornar-se professores de Administração Pública têm que sentir, desde o início, que se trata de um campo em que há grandes oportunidades para a prestação de serviços à coisa pública. Não serão grandes as recompensas financeiras, mas o contínuo contato com mentes inquiridoras, um dia líderes dos governos de seus países, trará satisfação e estimulará; dará ao professor uma constante juventude.

O Município e os Serviços Públicos de Primeira Necessidade

BENEDICTO SILVA

TEORIA DAS FUNÇÕES MUNICIPAIS

O INDIVÍDUO, em primeiro lugar, a família, em segundo, e todos os grupos humanos licitamente constituídos com finalidades morais, profissionais, culturais ou outras, têm o direito de receber do Estado um mínimo de proteção e de serviços, que lhes tornem a vida compatível com os ideais e os costumes da época.

Decorrencia dessa verdade pacífica, o Estado moderno transforma-se em empresa politécnica e multiplica atividades para atender aos anseios, aspirações e reivindicações dos diversos segmentos e grupos demográficos que constituem as comunidades políticas.

Nos Estados federais, a responsabilidade de prestar serviços e assegurar proteção ao povo cabe simultaneamente aos governos locais ou municipais, aos estaduais e ao governo nacional.

A simples lista das numerosas e complexas funções que, nos países civilizados, os três níveis de governo executam para prestar serviços à coletividade tomaria metade do espaço reservado para este trabalho.

Tentar determinar, entre as mil e uma atividades desempenhadas pelos poderes públicos, quais as que deveriam caber aos governos municipais, certamente não constitui mera especulação teórica. Se o Estado Federal é um sistema de órgãos, o conhecimento exato das funções que melhor se ajustam a cada um deles, representa elemento informativo inapreciável para a boa coordenação da tarefa comum a todos.

A discriminação de funções entre os três níveis de governo poderia ser tentada à luz de vários critérios. De acordo com o critério da tradição, por exemplo, não teríamos dificuldades em listar as funções públicas que, nos Estados Federais, têm competido ordinariamente à União. As principais são as seguintes:

- A conduta das relações exteriores;
- Os negócios militares em geral;
- A regulamentação do comércio exterior e interestadual;
- Os serviços postais e telegráficos;
- A adoção de sistema de pesos e medidas;
- Os registros de patentes;

A emissão de moeda;

A proteção dos direitos individuais contra os Estados;

A gerência e fiscalização da propriedade nacional, do domínio da União e dos territórios;

As atividades legislativas, executivas, judiciais e financeiras, necessárias ao funcionamento do governo federal.

No caso do Brasil, além das que acabamos de mencionar, a União tem exercido e continua a exercer atividades *promocionais*, que talvez ficassem mais bem localizadas, pelo menos do ponto de vista da divisão racional do trabalho, se atribuídas aos Estados e municípios. Basta citar as seguintes para ilustrar a afirmativa: a promoção da educação, a defesa da saúde pública, as obras de saneamento, as obras contra as secas e a construção e conservação de estradas de rodagem.

Nos países de forte tradição municipalista, como a Inglaterra e os Estados Unidos, os governos locais têm a seu cargo a instrução primária, o corpo de bombeiros, os serviços de polícia, o saneamento urbano e rural, a limpeza pública, o policiamento do trânsito, a abertura de ruas, praças e jardins e, em muitos casos, as chamadas utilidades públicas — abastecimento de água, rede de esgotos, telefone, transporte urbano, etc.

Outro critério que nos poderia guiar na tentativa de delimitar os setores de competência administrativa dos poderes públicos no regime federal é a contigüidade. Este critério, que se me afigura intuitivo, parece particularmente útil na formulação da teoria das funções municipais.

A copiosa literatura existente sobre governo municipal ocupa-se mais ou menos extensamente com o intrincado problema das funções. É natural que os tratadistas se interessem em discutir o que compete e o que não compete ao governo municipal. Apesar das numerosas tentativas conhecidas, a verdade é que, até hoje, ninguém elaborou uma teoria geral das funções municipais.

Somos de opinião que o critério da contigüidade, que tentaremos explicar a seguir, oferece base para a discussão e possível desenvolvimento senão da teoria geral, pelo menos de uma teoria aceitável das funções municipais.

Com efeito, se quiséssemos agrupar as atividades exercidas pelos poderes públicos segundo o

grau de contigüidade em relação ao bem-estar dos cidadãos, poderíamos estabelecer três categorias:

- atividades de importância *mediata*;
- atividades de importância *próxima*;
- atividades de importância *imediate*.

Dois ou três exemplos bastarão para ilustrar esse critério de classificação. O entretenimento de relações diplomáticas, comerciais ou outras com os diferentes países é um serviço público indispensável, mas sem dúvida de importância *mediata* para o cidadão, porque a sobrevivência e bem-estar não dependem *imediatamente* da conduta dessas relações. A cunhagem de moeda é outro serviço público de importância *mediata* para o cidadão. Na sociedade moderna seria muito difícil, embora não impossível, viver à margem da economia monetária. Seria truismo lembrar que a existência desse meio universal de transação, que é o velho dinheiro, simplifica admiravelmente as operações de venda, compra e troca. Já a inspeção de artigos alimentares e o abastecimento de água constituem serviços de importância *imediate*, pela influência que têm na promoção do bem-estar e na preservação da saúde e da própria vida.

À luz desses exemplos, podemos prosseguir na discussão do critério da contigüidade e afirmar que as funções incluídas na terceira categoria são aquelas que se relacionam com a satisfação das necessidades básicas do indivíduo e, conseqüentemente, constituem, por assim dizer, *serviços públicos de primeira necessidade*.

Estabelecida essa classificação tripartida das funções governamentais, logo se verifica que as atividades de importância *mediata* parecem manter relações de afinidades com o governo nacional, isto é, o *governo mais distante* do indivíduo; ao passo que as de importância *imediate*, ou seja, os serviços públicos de primeira necessidade, parecem caber logicamente aos governos municipais, isto é, aos *governos vizinhos* do indivíduo.

As atividades classificáveis na segunda categoria, isto é, as atividades de importância *próxima*, são mais difíceis de distribuir segundo o critério da contigüidade. A rigor, elas deveriam ficar a cargo dos Estados, salvo quando exigissem uniformidade nacional.

Com efeito, se se admite, para argumentar, que as funções de importância *mediata* sejam privativas do governo nacional e as de importância *imediate* devam caber aos governos municipais, conclui-se, por exclusão, que as funções públicas de importância *próxima* ficam, em princípio, sob a responsabilidade dos Estados.

A teoria política, os princípios de organização científica do trabalho e até o bom senso se insurgiriam contra a diretriz que tentasse atribuir ao Município competência para desempenhar funções públicas de importância *mediata*, como a regulamentação do comércio exterior. Não menos absurdo seria encarregar-se o governo da União, especialmente nos países de grande extensão territo-

rial, de problemas que ocorram exclusivamente no nível municipal e só interessem à população local, como a construção de redes de esgotos. Nesses dois casos extremos, o absurdo é evidente, porque a regulamentação do comércio exterior e a construção de redes de esgotos gravitam, especificamente, aquela na órbita de ação do governo federal e esta na órbita de ação do governo municipal.

No caso das "atividades de importância *próxima*" não há a mesma afinidade patente entre elas e qualquer das órbitas de governo. Não há, sem dúvida, relação específica de afinidade entre a educação secundária e determinada órbita de governo. Os ginásios podem ser criados pela União ou pelos Estados, ou pelos Municípios, sem que haja qualquer ruptura dos princípios de organização, sem que suscite um reparo do bom senso.

Mas uma divisão de trabalho com base no critério da contigüidade põe a ponta, não permitiria dividir a massa total do trabalho governamental. Certas atividades permaneceriam em zonas dúbias, outras suscitariam conflitos de competência. O grupo de atividades mais suscetível de conflitos de competência entre as três órbitas de governo, no Estado Federal, é precisamente aquele a que chamamos aqui "atividades de importância *próxima*". Por outro lado, esse grupo de atividades é o que melhor se presta à cooperação administrativa entre a União, os Estados e os Municípios.

Seja como for, o critério da contigüidade facilita uma determinação lógica das funções do Município, que é o que nos interessa no momento. Especulemos agora sobre a sabedoria e conveniência de garantir ao Município o exercício satisfatório dessas funções.

Sustentamos que os interesses das comunidades humanas organizadas em Estados federais exigem que a divisão do trabalho governamental se faça de acordo com o critério da contigüidade e que os serviços públicos de primeira necessidade sejam de competência privativa dos governos municipais.

Razões técnicas, razões históricas e razões políticas fundem-se para justificar a existência de governos municipais vigorosos e bem equipados para o desempenho de suas funções que, já agora, chamaremos específicas.

Em primeiro lugar, é de todo convincente que os usuários dos serviços públicos de primeira necessidade estejam em posição de solicitar e receber pronta atenção para os seus desejos, queixas e reclamações. Localizado na sede da comunidade, ao alcance da voz, do ouvido e da vista dos munícipes, o governo municipal é *ipso facto* mais acessível às sugestões, críticas e influência do povo. O governo municipal é, por assim dizer, um governo de vizinhos e, como tal, suscetível de fiscalização direta e ininterrupta. Essa contigüidade, essa relação de vizinhança representa o mais forte argumento em favor da tese que confere ao município competên-

cia privativa, ou pelo menos preferencial, para administrar os serviços públicos de primeira necessidade. A inspeção do leite numa cidade populosa, a proteção da propriedade contra o fogo, a fiscalização do trânsito urbano, o abastecimento da água — para citar apenas exemplos correntes — são serviços que não devem sofrer solução de continuidade, nem funcionar irregularmente, porque a mais leve falha em qualquer deles pode ter conseqüências funestas para a população interessada. Cumpre, assim, que o povo tenha acesso imediato aos órgãos incumbidos de tais serviços. As correções de falhas verificadas devem ser feitas com a maior rapidez, porque somente a volta à normalidade restabelece o bem-estar do povo. As comunicações entre os poderes públicos, que prestam serviços de importância imediata, e os respectivos usuários devem ser fáceis, permanentes e rápidas.

Outra das razões básicas por que os governos municipais devem ser operantes e efetivos, está no papel que o município desempenha como escola de preparação para a vida pública. Acessível à fiscalização e às críticas diretas do povo, cada governo municipal deve ser um laboratório de experiências administrativas e, ao mesmo tempo, uma escola prática de formação e aperfeiçoamento de eleitores, servidores públicos, legisladores e cidadãos.

As decepções, as vicissitudes juntamente com as alegrias da vida política e administrativa municipal, reajustam o senso de seleção do eleitor, aprimoram a técnica do legislador, ampliam a experiência social do administrador, aguçam o espírito crítico do contribuinte e refinam a capacidade cívica do cidadão. É evidente que, quando o contribuinte aprende a fiscalizar o emprêgo dos dinheiros públicos, e o eleitor a pedir contas a seus mandatários, e o legislador a captar os anseios do povo, e o administrador a receber as sugestões e críticas dos cidadãos na órbita municipal, o contribuinte, o eleitor, o legislador, o administrador e o cidadão adquirem e aperfeiçoam as técnicas cívicas e políticas, que permitem participação inteligente e construtiva nos negócios públicos estaduais, nacionais e internacionais.

A existência de núcleos municipais bem organizados, autônomos de direito e de fato, além de assegurar aos munícipes o gozo e uso dos serviços públicos de primeira necessidade, contribui ativamente para a nobilitação e refinamento das instituições democráticas. A organização e funcionamento dos governos municipais ensejam o florescimento do espírito público, a vocação para a vida política — numa palavra, estimulam eleitores e contribuintes a exercer vigilância direta sobre os negócios públicos. Como disse Anderson, o município vale por um *forum* de participação política, em que todos contam, inclusive os eleitores mais humildes, e cada um sente que o seu voto pesa mais que nas eleições estaduais ou federais. É a vida política do município que dá sentido palpável ao

postulado democrático de que cada eleitor é uma parcela da soberania popular.

As virtudes políticas do municipalismo não se limitam à preparação e aperfeiçoamento do cidadão e do eleitor. Elas oferecem válvula e refúgio à oposição partidária. Com efeito, quando um partido político perde as eleições estaduais ou nacionais, pode refugiar-se e sobreviver na esfera municipal. Seus adeptos serão mais numerosos em determinados municípios e poderão assim continuar a orientar pelo menos uma parcela dos negócios públicos, forjando os seus líderes, enriquecendo a experiência de seus dirigentes. Por essa forma, a existência de governos municipais permite a sobrevivência da oposição e o treinamento ininterrupto de diferentes grupos políticos.

Devemos mencionar ainda outra virtude política do municipalismo: a sua ação contrária à tendência centralizadora dos poderes e funções governamentais. A existência de comunidades municipais vigilantes, tocadas de interesse cívico, preocupadas com o progresso local e ciosas de sua autonomia, certamente constitui uma barreira eficaz contra os tentáculos centralizadores dos Estados e da União. Não seria preciso dizer que a apatia municipal, em face dos problemas públicos é que impulsiona a tendência centralizadora. O municipalismo efetivo no desempenho de suas funções é um meio ideal para dividir os poderes públicos e dispersá-los entre as comunidades, fixando-os assim nos pontos em que podem ser mais úteis. Além disso, impedindo a centralização, o municipalismo permite a variação dos serviços públicos e a variedade de soluções, ao sabor das necessidades, peculiaridades, idiosincrasias e desejos locais.

Conforme nos ensina o exemplo americano, os bons governos locais desencadeiam e lideram os movimentos de idéias em favor da eficiência e respeitabilidade dos serviços públicos. Flexíveis, numerosos e sensíveis ao progresso, os governos municipais gozam de situação particularmente propícia à descoberta de novos meios de fortalecer a democracia, dignificar a pessoa humana, elevar os padrões de legislação e de execução administrativa, multiplicar experiências, tentar novos métodos de ação, em suma, diligenciar por levar a efeito os ajustamentos que são necessários em um mundo de condições cambiantes.

Ritchie, observador arguto e realista, assevera que “municipalização” é, em muitos casos, um mote de reforma bem mais atraente que “nacionalização”. Experiências audaciosas podem ser tentadas com menos riscos em pequenas áreas do que nas grandes. E a observação mútua enriquece o patrimônio de conhecimentos dos governos municipais, uns aprendendo com os êxitos e fracassos dos outros.

Em face da grande fecundidade técnica potencial e das virtudes políticas e administrativas dos municípios, de um lado, e das crescentes exigências e reivindicações do povo, de outro, não há nada de estranhável nem de alarmante na expan-

são extraordinária verificada nas funções municipais durante as últimas seis décadas, notadamente nos Estados Unidos.

Conquanto seja impossível apresentar um quadro completo e universal do crescimento das funções municipais, o conhecido estudo do governo de Detroit, realizado em 1941 por Lent Upson, representa um exemplo espetacular.

Quando a cidade de Detroit foi fundada em 1824, o governo local exercia apenas 24 atividades elementares, e onerosas para os cofres públicos. Durante os próximos 56 anos, apesar de haver a população aumentado de 1.500 para 116.000 almas, as atividades do governo local cresceram na média de uma por ano, isto é, passaram de 24 para 80. Nos 60 anos subsequentes, as atividades desempenhadas pelos poderes públicos da cidade aumentaram de 80, em 1880, para 396 em 1941, ou seja, um aumento médio superior a 5 por ano. A população subiu de 116.000 para 1.600.000 habitantes.

É claro que o exemplo de Detroit, cidade superindustrializada, sede de grandes fábricas de automóveis, não deve ser considerado típico nem mesmo das cidades americanas. Mas, de qualquer modo, constitui indicação do vigor com que se expande o municipalismo num país que deve tanto de seu progresso aos governos locais.

O crescimento das funções municipais é comum à maioria dos países. De fato, as funções municipais têm aumentado por toda parte. Não se trata, porém, de simples crescimento quantitativo. Trata-se de um crescimento multilateral — em número, em qualidade, em extensão, em profundidade e, sobretudo, em complexidade.

O desenvolvimento da ciência moderna tornou os serviços comunais progressivamente mais técnicos e menos inteligíveis para o público leigo, forçando destarte o recurso aos especialistas e acentuando a importância da administração. Essas nítidas mudanças na extensão e caráter das funções municipais são efeitos de vários fatores mais ou menos inter-relacionados.

Já vimos que a fecundidade técnica potencial e as virtudes políticas do municipalismo contribuíram para esse crescimento do campo de competência dos governos municipais. Outros fatores que merecem revista são os seguintes:

URBANIZAÇÃO CRESCENTE — A existência do homem na cidade requer a prestação de serviços e o desempenho de funções que o agricultor isolado pode prover por si mesmo ou de que não tem necessidade. O agricultor resolve sozinho o problema do abastecimento de água e, em regra, não necessita de abrir ruas, inspecionar construções civis, etc.

As migrações para as cidades criam ou agravam problemas, cuja solução determina maior atividade por parte dos governos locais.

PROGRESSO TECNOLÓGICO — Os novos conhecimentos e métodos científicos de trabalho tornam

possível a prestação de serviços que antes não podiam ser executados em virtude de incapacidade técnica. No campo da saúde pública, por exemplo, a vacina compulsória contra a varíola, serviço de caráter municipal típico, de efeitos tão maravilhosos, só se tornou viável graças ao espetacular desenvolvimento da medicina preventiva.

EVOLUÇÃO DA FILOSOFIA SOCIAL — Mudanças menos tangíveis, embora não menos importantes, ocorridas nos padrões e nos ideais de vida social, abriram caminho para a doutrina de que nem só os produtores mas igualmente os consumidores têm direito aos serviços e à proteção do governo. Consequentemente, os poderes municipais são chamados a exercer certas atividades típicas de proteção da economia e da saúde dos consumidores, como o licenciamento de vendedores, a inspeção de saúde das pessoas que têm contato com o beneficiamento ou acondicionamento de artigos alimentícios, a inspeção das instalações de açougues, leiterias, restaurantes, padarias e a aferição de pesos e medidas.

Os fatores que contribuíram para aumentar a importância das atividades governamentais em todos os níveis de governo, parecem militar mais fortemente em favor do crescimento dos serviços municipais, especialmente dos de primeira necessidade.

Aqui toco na tese central de meu artigo, que é a seguinte: aos governos municipais não somente devem estar afetos os *serviços públicos de primeira necessidade*, senão também é imperioso que se lhes assegurem os meios financeiros, técnicos e profissionais necessários ao funcionamento regular de sua maquinaria administrativa. Se desejamos que os governos municipais não sejam meros rótulos, nem centros de parasitismo forçado, nem conseqüências vazias de tributos líricos rendidos à autonomia local pelas boas intenções, é imprescindível equipá-los integralmente para o desempenho regular, satisfatório, ortodoxo, de suas altas funções.

Essas funções, já o dissemos, devem compreender *todos os serviços públicos de primeira necessidade* e tantas atividades de importância *próxima* quantas o governo municipal interessado possa executar com economia e proficiência. Adotado esse critério de divisão do trabalho governamental, a administração municipal passaria a ser caracterizada pela capacidade de executar as atividades de importância *imediate*, isto é, os *serviços públicos de primeira necessidade*.

Sempre que um município existisse como unidade de governo, o fiel da balança de sua autonomia seria a capacidade provada para desempenhar, em caráter permanente, a função de centro de prestação dos *serviços públicos de primeira necessidade*. O progresso do governo municipal verificar-se-ia no grau de eficiência e qualidade dos serviços prestados, e na capacidade crescente para colaborar com outros municípios, com os Estados e com a União na promoção de atividades de im-

portância *próxima*, que nobilitam o indivíduo e a coletividade, embelezam a vida e, em última análise, expressam a marcha da civilização.

Assim, tendo como responsabilidade mínima aquelas funções de proteção à vida, à saúde e à propriedade bem como as de ordenamento da vida comunal, como as desempenhadas pelos departamentos de polícia, corpo de bombeiros, serviços de saneamento e de limpeza pública, serviços de inspeção dos estabelecimentos que fornecem artigos alimentícios, postos de saúde, policiamento de trânsito urbano e rural, serviços de obra públicas locais, serviços de água e esgotos, o governo municipal expandiria as suas atividades no sentido da educação primária, secundária, profissional e até superior, podendo chegar às artes, à música popular, à arquitetura paisagista, às grandes obras de embelezamento urbano e até ao teatro e à orquestra sinfônica.

Num país como o Brasil, cujos escassos capitais são naturalmente atraídos para a indústria fabril, as atividades bancárias e os negócios imobiliários e outros, que permitem a auferição de lucros excessivos, devem caber também aos governos municipais as iniciativas e os pesados ônus da instalação e exploração de certos serviços industriais de grande influência na vida municipal como a produção e distribuição de energia elétrica, as redes telefônicas e até serviços de transporte coletivo.

Os sociólogos predizem que as atividades municipais nos países civilizados crescerão especialmente em três direções, a saber: 1.º, para proteger os interesses e atender às necessidades dos consumidores; 2.º, para estimular a expansão industrial; e 3.º, para franquear ao povo maiores oportunidades de aperfeiçoamento educacional, cultural, científico e moral.

Quanto às necessidades dos consumidores, prevê-se que os governos locais serão gradativamente impelidos a assumir certos serviços especiais, como seja a distribuição de leite; a encampar ou estabelecer parques de estacionamento de automóveis, a fiscalizar rigorosamente os mercados, os açougues, as padarias e estabelecimentos similares. O encampamento dessas atividades por parte dos governos municipais tem por fim diminuir os preços, melhorar a qualidade dos produtos e evitar fraudes de vária natureza.

E' comezinho que os municípios têm interesse na expansão das indústrias localizadas em seus perímetros ou vizinhanças. Por conseguinte, à medida que ampliarem a sua capacidade de ação, os municípios voltarão as vistas para as atividades econômicas subsidiárias, como sejam as feiras de amostras e exposições; a criação de bairros industriais, a construção de estações terminais de linhas férreas e de ônibus; a construção de aeroportos; a abertura de variantes de estradas de rodagem para facilitar o escoamento da produção; a dragagem de portos e aberturas de canais (municípios marítimos e fluviais); a construção de grandes pontes; a

construção de docas e mil outras iniciativas que contribuem para transformar uma cidade em grande centro industrial e comercial. As atividades desse tipo, atividades econômicas auxiliares, que os governos municipais são solicitados a empreender, geralmente acarretam elevadas despesas e, embora beneficiem a indústria e o comércio locais, não trazem proveito direto para o tesouro público.

Quanto às atividades *promocionais*, que surgem como expressões genuínas de civilização, como refinamentos de cultura, lançam elas aos governos municipais desafios variados e abrem-lhes perspectivas quase sem limites. A prevenção da delinqüência juvenil, os programas de recreação pública, as artes, a música especialmente, a ciência, tudo isso estará nos horizontes vastos do governo local do futuro. Em alguns países vanguardeiros, essas atividades já fazem parte da agenda de trabalho de muitos governos municipais. E' através delas que os homens sentem a alegria de viver e conhecem as experiências mais ricas da vida.

Uma vez assim determinadas, à luz de argumentos lógicos, as responsabilidades crescentes dos municípios como fatores de ordem e propulsão do progresso, surge o problema crucial da capacitação dos governos municipais para o exercício pleno e harmonioso de suas funções. No Brasil, esse problema crônico está intimamente ligado à discriminação das rendas.

Não basta certamente assegurar autonomia plena ao município na letra da Constituição, se as outras órbitas de governo açambarcam, como acontece no Brasil, mais de 4/5 das rendas públicas, deixando aos municípios recursos tão insignificantes que, em muitos casos, mal chegam para manter simulacros de governo, condenados ao parasitismo oficial. Para que existam no município as exterioridades de governo, é necessário que haja pelo menos uma câmara de vereadores, um chefe executivo e alguns funcionários. Como na grande maioria dos casos, as rendas que sobram para os municípios não lhes permitem adquirir equipamento e contratar pessoal técnico suficiente para o desempenho das funções mínimas que lhes competem, o prefeito e seus auxiliares acomodáveis no exíguo orçamento, são compulsoriamente rebaixados à categoria degradante de parasitas, ainda que estejam cheios de sincero desejo de prestar serviços aos seus munícipes.

A vida municipal normal, em que haja, de um lado, um chefe executivo à frente de um corpo de técnicos prestando serviços, resolvendo problemas administrativos e, de outro lado, uma comunidade lúcida, ciosa de seus deveres, capaz de eleger com independência e sabedoria o seu corpo de servidores públicos, pressupõe necessariamente a existência de um mínimo de recursos financeiros compatíveis com as exigências orçamentárias de uma unidade do governo.

No Brasil, tão bem o sabemos, os governos locais padecem de muitos males e o maior deles é, necessariamente, insuficiência de rendas. Assim

como não é fisicamente possível a um motor de explosão interna funcionar à plena força sem uma quantidade mínima de combustível, assim também não é possível a uma unidade de governo, seja de que nível for, sobreviver e desempenhar as suas funções se não conta com os meios de ação e de propulsão adequados, ou seja, os recursos técnicos e financeiros compatíveis com as suas necessidades.

A delimitação dos campos de atividades do governo municipal, a determinação das funções, que, em teoria, devam caber a esses governos, nada significa no caso do Brasil. O que nos interessa aqui é criar condições operantes, que assegurem praticamente aos governos municipais um mínimo de recursos financeiros e técnicos, sem o que continuarão a marcar passo sem avançar, meros núcleos governamentais sem justificativas, esgotados pelo desejo de resolver os problemas públicos sem, contudo, obter uma única solução.

Cumpra-se que se dê aos municípios brasileiros mais capacidade para a ação, expresse essa capacidade em termos de suficiência financeira e técnica. É necessário, de um lado, dar-se aos municípios maior participação nas rendas públicas e, de outro lado, aparelhá-los organizacional e profissionalmente para fazer uma aplicação sã e sábia dessas rendas.

Pensar de outra maneira ou deixar que as coisas permaneçam, como estão, seria condenar o

municipalismo brasileiro, como o seu potencial imenso de benefícios sociais, a uma esterilidade dramática. Se não se vitalizar o municipalismo, melhorando consideravelmente a técnica de administração pública e, aumentando, não menos consideravelmente, os recursos financeiros da comunidade, a teoria das funções municipais continuará a ser entre nós mero pretexto para lucubrações bem intencionadas mas infrutíferas.

A lista das funções municipais, a lista dos serviços públicos de primeira necessidade, que tentei estabelecer neste modesto trabalho, nunca passará de um grupo de palavras sem conteúdo de realidade.

Quando Bryce escreveu, há cerca de 70 anos, o seu monumental trabalho, "The American Commonwealth", achou que a reforma dos governos municipais era inadiável, não somente porque então já havia muitas cidades grandes e importantes, mas, sobretudo, porque ao tempo o governo municipal era o mais formidável fracasso dos Estados Unidos.

Antes da campanha municipalista também no Brasil o governo municipal era um fracasso doloroso e pungente.

Com o movimento municipalista desencadeado no Brasil, o governo municipal veio a ser uma promessa alvissareira, que marcha rapidamente para se transformar em realidade fecunda, dinamismo ubíquo e milagroso do progresso brasileiro.

Projeção Histórica do Direito Francês

J. GUILHERME DE ARAGÃO

N. R. Em viagem de estudos e missão no estrangeiro, como servidor do D. A. S. P., o A. inicia, com este estudo, sua colaboração regular para a "Revista do Serviço Público". No desempenho da missão de que se acha investido, está o A. realizando observações junto às instituições administrativas da França, particularmente junto ao "Conseil D'État", ao mesmo tempo que está seguindo o curso de "Doctorat d'Université", da Universidade de Paris, na seção relativa ao Direito Administrativo.

DESDE Fustel de Coulanges, o Direito Francês passou a formar não somente grandes juristas, magistrados e jurisconsultos, senão também grandes pesquisadores da história jurídica. O próprio Coulanges figura, especificamente, na galeria dos historiadores mais representativos do Direito Francês com a notável obra "Histoire des Institutions Politiques de l'Ancienne France", de que "La Cité Antique" é apenas uma sólida pedra angular.

Certamente, o desenvolvimento da sociologia, a partir do século XIX estimulou a propensão pela pesquisa jurídica. Leis de caráter geral como a "Lex Visigothica", a "Lex Borgundia", a "Lex Emendata", de Carlos Magno, bem como outras disposições costumeiras com força de lei, ex. as "Leges Barbarorum", as Ordonances, fixaram instituições administrativas, formas de atividade de classes sociais, traduzindo, sucessivamente, uma organização coletiva em estrutura e funcionamento, dentro do quadro histórico a que pertencem.

A pesquisa desses documentos, do ponto de vista sociológico, fornece ao investigador um tipo de sociedade organizada; ao historiador, uma fonte histórica de tal importância que Seignobis, à sua luz, procurou escrever duas Histórias Sinceras, uma, da França; outra, da Europa. Sobre tudo para o conhecimento do Direito Nacional, a história jurídica constitui instrumento de mais aguda percepção e segura certeza. Nesse sentido, o Prof. Besnier, da Faculdade de Direito de Paris, salientou que "a História do Direito Francês é a introdução necessária ao estudo do Direito Positivo de nossa época". Por isso, a Faculdade de Direito da Universidade de Paris incorporou, de há muito, ao cur-

riculo de Licença e de Doutorado uma cadeira de História do Direito.

Mas na pesquisa, propriamente dita, das instituições jurídicas, a França já possui um campo magnético de excogitações, que abrange desde o domínio da História Geral ou Especial até a especulação sociológica. Caracterizam-no alguns nomes ilustres bem como o título das obras respectivas. Ei-los: Paul Viollet, com a "Histoire du Droit Civil Français" e a "Histoire des Institutions Politiques et Administratives de la France"; Declaraeuil e de Chenon, com as "Histoires Generales du Droit Français"; Esmein, M. E. Perrot, Oliver Martin, Regnault, cada um deles autor de uma "Histoire du Droit Français", de dimensões diversas. Da área adjacente, historiadores como Piganiol — "Monde Romain" —, Lavis — "Histoire de France; Fleche et Martin — Histoire de l'Eglise", dentre muitos outros, vem elucidando o sentido histórico do direito substantivo e adjetivo e a extensão das instituições jurídicas que um e outro definem e corporificam.

Como sedimentação de todas as pesquisas realizadas, e em harmonia com a História Geral, o Direito Francês apresenta quatro estratificações fundamentais: a das instituições jurídicas de origem gaulesa e franca, a das instituições jurídicas de origem e caráter feudal, a das instituições características do Poder Real, a das instituições jurídicas contemporâneas.

EXPRESSÃO DO DIREITO GALO-ROMANO

Da origem galo-romana, o Direito Francês traz instituições rudimentares. Como confederação de tribos, o Estado gaulês já apresentava os lineamentos básicos de uma organização governamental e administrativa, embrionária, miniatura, entretanto, do Estado moderno. Tinha rei hereditário ou eleito, adotava um órgão representativo de grau superior, o Senado, e uma espécie de descentralização administrativa e jurídica das "Cidades", componentes da Confederação. Por sua vez, a influência romana enriqueceu de noções e finalidades as instituições elementares. Deu-lhes o sentido de unidade política e administrativa, a idéia de Estado soberano e a de monarquia absoluta. A contribuição jurídica do Cristianismo, o "modus vivendi" social das tribos germânicas que se estabeleceram nas Gálias, a fixação, enfim, do Direito Romano entre Borgúndios, Visigodos e Francos vieram projetar novo tipo de Estado que se anuncia com o

advento da dinastia merovíngia e assume fisionomia mais definida com os carolíngios.

Quanto à manifestação histórica do Direito, a Gália Romana oferece o patrimônio jurídico das Constituições Imperiais, além de outros documentos legislativos. É a expressão jurídica do "jus vetus". São monumentos da época o "Codex Gregorianus", elaborado ao tempo de Diocleciano, o "Codex Hermogenianus", do IV século, e, sobretudo, a consolidação legislativa dos cinco jurisconsultos romanos: Papiniano, Paulo, Ulpiano, Gaius e Modestino. O Código Teodosiano vem completar a construção jurídica da França gaulesa.

Utilizando uma expressão, não "pour cause", da terminologia marxista, poderíamos afirmar que toda essa superestrutura jurídica condiciona um sistema próprio de governo e administração central e local. No governo gaulês reflete-se o tipo de soberania romana e, conseqüentemente, de poder imperial. O soberano é o mesmo do Capitólio. Exerce a supremacia civil e militar e o poder concentracionista.

Mais do que por nomeação ou designação, o governo, fora dos muros de Roma, se faz por delegação. Então justificando o poder unívoco de um só homem, as constituições imperiais recorrem aos princípios tradicionais. Prescrevem a votação, pelo Senado, da "lex regia de império". Por meio desse amplo instrumento de investidura preliminar, o soberano foi progressivamente concentrando maior soma de poder. Assim é que, no início, a "lex regia" apenas lhe reconhece os poderes essenciais, como o de constituir o Senado, governar as províncias, propor "senatus consultus". Depois, o imperador concentrou o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. À amplitude do poder imperial, acrescentaram os jurisconsultos a doutrina da legitimidade do poder real, a qual se aproxima da teoria de Hobbes sobre o regime representativo. Dêse modo, os Poderes imperiais teriam origem numa "delegação popular", alienando-se a vontade individual.

Na França gaulesa, tudo isso se traduzia em termos diretos de poder pessoal e discricionário do imperador. Ao imperador, as tropas gaulesas prestam obediência, desde Júlio César; em seu nome, os agentes fiscais cobram imposto, diante de sua estátua os gauleses queimam incenso.

Mais nítidos e diferenciados os reflexos administrativos da dominação romana. Tanto o Império do Ocidente como o Império do Oriente estavam divididos em prefeituras pretorianas. O executivo local fica a cargo de um prefeito do pretório, que representa o Imperador. No Ocidente, encontram-se duas grandes prefeituras: a da Itália e a das Gálias. Tinha esta a capital em Treves e compreendia, além das Gálias, a Bretanha, a Espanha e a Mauritânia tangitana. Cada prefeitura divide-se em dioceses, sob a administração de um "vicarius" do Prefeito. Cada diocese compreende determinado número de províncias. A Prefeitura das Gálias abrangia duas dioceses, a de Treves, e a de

Viena, sendo que a primeira contava 10 províncias e a segunda, 7. Subordinados aos prefeitos e aos vigários, os governadores gauleses (Praesides ou Rectores) exercem o domínio, por delegação, aplicam a justiça, dirigem uma burocracia de tipo vitalícia e hereditária, controlam corporações rudimentares de caráter comercial, industriais e econômicas, coletam e fiscalizam os impostos.

Uma análise mais minuciosa do sistema administrativo deixa entrever uma classificação de tipo essencialmente hierárquico dos agentes do governo. Em gradação decrescente, tal classificação abrange quatro grandes categorias, mais qualitativa do que quantitativa, de funcionários: o Prefeito, o Vigário, os Praesides e os funcionários burocráticos.

Resta assinalar o tipo de administração local, espécie de município hiperbóreo, representado pela "civitas" gaulesa.

Esta circunscrição corresponde mesmo a um regime municipal. Comporta uma localidade, centro de comércio ou fortaleza, com uma periferia territorial a que serve de capital. E além da função administrativa a "civitas" reúne órgãos governamentais de interesse local. São eles os Comitês, o Senado e a Magistratura. Os Comitês são reuniões de eleitores, cuja função é escolher os magistrados e os chefes dos serviços municipais. O Senado é o órgão essencial da administração municipal, que funciona em subordinação com o representante da administração imperial. Incumbe-lhe acompanhar a repartição e decidir sobre o aumento dos impostos, promover as requisições de bens e de pessoas, segundo as exigências do governo imperial. Este por sinal exercia um controle draconiano sobre os membros do Senado municipal, ora responsabilizando-os pelos resultados financeiros da administração, ora impondo-lhes restrições de caráter patrimonial, como a proibição de alienar a propriedade imobiliária. Em terceiro lugar, a magistratura municipal vem corresponder às exigências do tipo de administração financeira que os Romanos tinham instaurado nas Gálias, de acordo com a política geral do Império. Quase que se lhe pode chamar, por isso, de magistratura financeira. Representam-na os "curadores rei publicae" incumbidos da verificação das finanças locais e de sua compatibilidade com os rescritos. Aos "curadores" seguiu-se, no século IV, a instituição do "defensor civitatis", para o fim de denunciar o excessivo e injusto rigor na apuração fiscal.

Cumpre salientar é que toda a organização administrativa da França gaulesa converge para um sistema de *fruição* financeira. Envolve ele uma série de tributos cuja arrecadação, inexorável e coercitiva, tem força de lei e impõe uma magistratura específica. Para tudo isso, os doutrinadores franceses criaram um neologismo: a "fiscalidade" (fiscalité), que, ao tempo da França gaulesa, se caracteriza pela predominância do imposto direto sobre o indireto. Na categoria do primeiro tributo estão o imposto territorial, o "vectigalis", gravação

sobre bens, e o imposto pessoal, "tributum capitis". Os impostos diretos, sobretudo, traduzem a imposição do vencedor ao vencido. Em regra, os romanos, vitoriosos, podiam tornar-se grandes proprietários. Consentiram, entretanto, em muitas oportunidades, recorrer ao pagamento de um tributo perpétuo e hereditário, em cotas anuais.

Dentre os impostos indiretos, a administração galo-romana consignava os "portuária", tributo de caráter aduaneiro; o imposto sobre os atos jurídicos e os "munera", prestação de trabalho, em vez do pagamento do tributo devido.

A administração financeira, assim configurada, criou um sistema empírico e direto de arrecadação que subsistiu, na França, até a Revolução. Trata-se de recurso do intermediário para negociar a prestação do tributo. Na França gaulesa, esse intermediário era ou uma corporação de comerciantes ou uma personagem de imensa fortuna. A um ou a outro, o Estado pedia, adiantadamente, a soma correspondente ao imposto a arrecadar, cabendo ao intermediário fazer a arrecadação "pro domo sua". Não foi de outro modo que Fouquet se tornou o financista do Estado francês, muitos séculos depois.

OS FRANCOS E O ESPÍRITO NACIONAL

As instituições jurídicas bem como a administração da França galo-romana valem, predominantemente, como projeção imperial de Roma. A expressão do Direito local, a organização social e administrativa, os órgãos de governo local — tudo apresenta ostensivamente o sinete do Capitólio. Numa fórmula, a França gaulesa vive sob um tipo de civilização parafernália.

A França dos Francos não destrói esse caráter adotivo; reveste-o das primeiras manifestações do espírito nacional. Se a civilização romana foi tão profunda que impôs, até aos vencedores, a utilização necessária de seus instrumentos culturais, não é menos certo que o meio de aplicação lhes insuflou formas derivadas, variações do primitivo modelo, por conveniências locais. Por outro lado, expressões novas de cultura vieram enriquecer o legado da civilização romana, acentuar as características locais, dando outra fisionomia histórica às instituições, já forradas do espírito nacional.

A França não poderia subtrair-se a esse processo de filiação e derivação. Na fase que vai desde o advento dos merovíngios até o fim do império de Carlos Magno (de 313 a 987), três fatores de derivação do patrimônio jurídico e das instituições políticas e administrativas aparecem à análise: as invasões dos bárbaros, o advento de Clóvis e o do Império Romano do Ocidente, de Carlos Magno.

Na sua corrida para o Ocidente os bárbaros trouxeram um "background" de costumes e de normas gregárias, que prefiguravam uma estrutura jurídica fundamentada na lei natural. Tácito, Gregório de Tours, Procópio e Santo Isidoro de Sevilha ilustram-na com a descrição, que legaram, dos

reinos instaurados no Ocidente pelos invasores germânicos. Dentre estes, os Visigóticos instalaram-se no sul da França, entre Poitiers e Toulouse; os Alamanos, em Alsácia e Lorena; os Borgúndios, no Jura, no planalto de Langres. De maior ponderação, na formação do espírito nacional, os Francos firmaram-se nas Gálias, não sem luta com os demais invasores, ali ensaiando, com maior sucesso, um sistema de sociedade rudimentar, de tipo sedentário. Constituem-se em subagrupamentos gregários — Sális, Ripuários, Sicambros, organizam bando móveis, rapaces, que lutam pela supremacia em todo o território gaulês. A vitória de Clóvis, em Tolbiac, atinge espetacularmente esse desiderato. Desde então, o sistema gregário dos germânicos, interferindo com o patrimônio jurídico legado pelos romanos, vai transformar o tipo clássico das instituições e inovar a expressão do Direito.

Inicialmente, o tipo de sociedade germânica vai fornecer um elemento moral novo: a solidariedade familiar. Entre os germânicos, a organização social se fundamenta na organização familiar, unida e forte. O casamento é indissolúvel e monogâmico. Sobre a mulher e os filhos, o pai de família exerce um poder ilimitado — "mundium", até a maioridade. A autoridade do chefe de família dá grande liberdade à mulher, e deixando livre o filho para a constituição de uma nova família, permite deslocar o princípio de solidariedade do âmbito familiar para o do grupo social. Essa irradiação sentimental e moral da família germânica comporta consequências sociais. Se algum membro de família é atingido pela agressão ou qualquer outra ofensa, a reação parte de todo o bloco familiar. Exerce-se a justiça por meio da vingança, que é dirigida não somente contra o autor da ofensa senão também contra toda a família a que ele pertence. O costume institui um método pessoal, de repressão de crimes e delitos. A seu turno, a vingança assume formas derivadas, ou pode ser substituída por outras imposições até mesmo incruentadas. Tácito cita, como sucedâneos da "vingança privada", a multa, a indenização em espécie ou natural.

Outro elemento que deverá influir no caráter das instituições jurídicas, mormente nas do Direito Civil, procede do sistema rudimentar mais típico da propriedade germânica. Os historiadores do Direito distinguem três espécies de propriedade: individual, familiar e coletiva. Ao indivíduo cabe a propriedade do vestuário, das armas e de alguns bens móveis como jóias, instrumentos de caça e guerra; ao chefe de família, da casa e da área de habitação que ela abrange. Finalmente, a tribo tem a prioridade comum da terra de cultura rudimentar, das fortalezas e dos produtos agrícolas em grosso. Ora, esse direito de propriedade em esboço apresenta duas curiosas interferências, já com o sistema de repressão pessoal baseado no exercício da vingança, já com o método de rapinagem utilizado nas invasões. É que a vingança poderia provocar uma multa de tal modo onerosa, a ponto de determinar a escravidão do agressor, como

pagamento da ofensa. Por outro lado, a rapinagem possibilitava ao invasor fazer prisioneiros, também escravos. Os desta categoria também podiam entrar na indenização vindicativa. Em consequência, instituiu-se, por meios naturais, um mercado humano entre vencedores e vencidos, ofensores e ofendidos, com tarifas variáveis, segundo o valor e a raça do homem-mercadoria. Eis alguns exemplos do Prof. Besnier: O valor pecuniário de um Franco é mais elevado do que o de um galo-romano. Em contraposição, é necessária a soma de duzentas peças de ouro para se indenizar um atentado cometido contra um Franco, ao passo que, para um galo-romano, a indenização corresponde à metade.

O exemplo ilustra a superioridade que entre os próprios invasores se impuseram os Francos. Precisavam impingir-lhe porque era necessário conquistar a supremacia com efetivos reduzidos. Não foi outra coisa o que fez Clóvis ao vencer a batalha de Tolbiac com apenas cerca de dez mil guerreiros, três mil dos quais se tornaram cristãos.

Mas, se a vitória de Clóvis significa, do ponto de vista histórico, o advento da dinastia merovíngia, quanto ao aspecto jurídico projeta nova derivação às instituições de origem romana. O fundador do Império Franco, é certo não se libertou de sobrevivências do império romano. Clóvis recebe distinções do imperador de Constantinopla, inclusive as insígnias do consulado e ostenta-as nas cerimônias oficiais, religiosas. Mas sua origem, vinculada ao sistema de vida dos germânicos, leva-o a liquidar os remanescentes do poderio romano, e, sobre os destroços da administração romana, implantar um sistema local de governo pessoal. No império franco amplia-se o domínio pessoal do rei, no sentido germânico; o reino torna-se, praticamente, um clã muito mais considerável onde Clóvis exerce o mesmo poder que impunha à tribo originária. Ainda de acordo com a índole dos germânicos, o poder do rei se firma numa noção patrimonial e nos vínculos de sujeição pessoal de súdito a senhor. O rei franco é proprietário de seu reino, no que segue o princípio de exclusividade absoluta do direito real romano. Não obstante, apropriada dos germanos a tendência de comando solidário, mediante o juramento solene de fidelidade de todos os guerreiros, exige dos súditos a prestação de serviço militar, concede direitos de regalias, impõe tributos e prestações outras de caráter pessoal. Enfim, reveste o poder real de uma justificação religiosa, abrindo caminho para um governo democrático que encontrou sua expressão culminante em Carlos Magno.

Fundando o império através do valor pessoal, Clóvis estava destinado a ser a frente ativa e forte de uma dinastia comodista que afundou na defecção de seus últimos representantes para dar lugar a outra eclosão do poder pessoal. Foi por intermédio de seus sucessores merovíngios que o império franco viveu sob um regime esdrúxulo de delegação de poderes a um áulico factótum, o

"maire du palais", enquanto o soberano se transformava em chefe irresponsável de Estado.

Todavia, os "rois faineants" foram, praticamente, o resultado do aparato burocrático e servil soberbamente instaurado pelo próprio Clóvis. O palácio dos merovíngios enche-se de dignitários para exercer funções delegadas. São eles servidores do rei, junto a quem exercem influência doméstica e política. São os conselheiros imperiais, altos funcionários. Em ordem crescente de importância, figuram: a) os "referendari", chefes da chancelaria real que dirigem um corpo de funcionários notáveis, os "notarii" da chancelaria; b) o arquipelão, esmoler do rei, que é o diretor dos clérigos do palácio; c) o conde do palácio, encarregado do Tribunal do rei, que recebe as queixas dos litigantes, dirige o processo⁴ e, por vezes, substitui o próprio rei no Tribunal; d) finalmente, o "maire du palais" que, na dinastia merovíngia, veio a ser o dignitário-mor do reino, mais do que condestável, factótum do poder real. Nesse sistema de aparato palaciano de delegações de função, ao rei nada restava fazer. A última instância da autoridade vai parar no "maire du palais" que concede os favores reais, exerce o comando administrativo, enfim se transforma em chefe efetivo dos reinos francos.

Exatamente o caráter operativo do "maire du palais" ao lado da posição cada vez mais simbólica e emblemática do rei merovíngio é que deu origem ao advento da dinastia carolíngia. A substituição do rei virtual — o próprio rei merovíngio — pelo rei efetivo — o "maire du palais" — começou, na realidade, com a vitória de Poitiers. Não é o rei e sim o "maire" Carlos Martel que derrota os árabes em 732, salvando o reino franco da dominação muçulmana. O filho de Carlos Martel, Pepino, o Breve, liquidou com uma consulta ao Papa Zacarias o último "roi faineant". Então para se tornar não apenas rei de fato mas por direito, recebeu a coroa e o cetro das mãos de S. Bonifácio. Posteriormente, o Papa Estêvão II ratificou a sagração.

A mudança de dinastia acentuou o caráter religioso do império franco. O rei carolíngio é o "lieutenant de Dieu". Há uma concepção teocrática do poder real. Sob forma política, ressurgiu o ideal de unidade dos povos cristãos, enfim, o império franco torna-se meio secular e meio eclesiástico, e o imperador, um delegado de Deus para garantir a paz, restaurar a unidade cristã e completar um sistema de harmonia política entre o poder temporal e o poder espiritual. O império de Carlos traduz a justa expressão da supremacia desses ideais políticos.

Em conclusão, se os germânicos trouxeram elementos de ordem moral às instituições de origem romana, Clóvis revestiu de características locais as instituições derivadas, projetando o espírito nacional da França; Carlos Magno consolidou o "tonus" nacional, com a predominância interna dos princípios religiosos no governo imperial e com a supremacia externa sobre as nações do Ociden-

te. Essa derivação político-social, em três planos, vai ampliar a expressão do Direito Francês, através de duas fontes fundamentais: Direito Laico e Direito Eclesiástico.

A EXPRESSÃO DO DIREITO FRANCO

Em paralelismo com as derivações de ordem política e social, o Direito da Gália Franca assume três expressões que se aglutinam no mesmo patrimônio jurídico. Há uma espécie de fusão entre o Direito Romano, os costumes germânicos convertidos em regras jurídicas e a expressão local do Direito Franco, resultante das duas manifestações anteriores. Consequentemente, três fontes legislativas fundamentais são mencionadas: as "*Leges Romanorum*", as "*Leges Barbarorum*" e as Capitulares, dos reis francos.

As "*Leges Romanorum*" nem por isso representam a expressão lídima do direito quiritário. São textos de lei romana ajustados aos usos e costumes dos germanos. Vimos que o "*jus vetus*" da Gália Romana possuía três monumentos de codificação legislativa: o "*Codex Gregorianus*", o "*Codex Hermogenianus*" e o "*Código Teodosiano*". Ajustando-os às conveniências locais, os reis germânicos e os chefes francos mandaram convertê-los em consolidações derivadas. Dois documentos legislativos daí vieram, com âmbito de aplicação no ocidente germanizado: a "*Lex Romana Wisigothorum*" e a "*Lex Romana Borgundiorum*". A lei romana dos visigóticos deve-se a Alarico, denominando-se, por isso, Breviário de Alarico. Abrange duas partes, uma das quais reproduz textos de lei romana, sob a forma de excertos e resumos e a outra aproveita o texto dos três monumentos codificados, entremeados de excertos das "*Institutas*", de Gaio; das Sentenças, de Paulo e das "*Responso*", de Papiniano. Pela clareza e ajustamento às relações individuais, naquela fase histórica, o Breviário de Alarico tornou-se a mais acatada expressão do Direito Romano na monarquia franca.

Vinculando-se também às mesmas fontes legislativas, a "*Lex Romana Borgundiorum*" tem interesse do ponto de vista judiciário, pois se dirige à função dos juizes. Ela reflete, ademais, um fenômeno de reversão, uma vez que reaproveita as antigas Constituições dos Reis da Borgúndia, apropriadas pelo Direito Romano.

Merecem registro, dentre as "*Leges Barbarorum*", a Lei dos Visigóticos e as dos Francos Sális e dos Francos Ripuários. Eis a gênese e o alcance de cada uma delas:

Lei Visigótica. É a primeira lei escrita dos Visigóticos, redigida de ordem de Eurico, no século V, e revista, no século VI, por Leovigildo. Ainda posteriormente, outro rei visigótico, Receswind, refundiu aquele documento legislativo. Em resultado, uma nova e mais ampla consolidação surgiu em 12 livros subdivididos em títulos e capítulos e enfeixando as Constituições dos reis visigóticos. A lei visigótica assim refundida figura na obra de Karl Zeumer, "*Monumenta Germaniae*."

Lei Sálca — Mais importante do que a anterior, foi redigida sob o reino de Clóvis, tornando-se um dos diplomas mais importantes do império de Carlos Magno. Apresenta três redações, a última das quais ficou sendo a "*Lex Emendata*", de Carlos Magno. O texto da lei sálca oferece certas particularidades dignas de registro. Está escrito em latim, intercalado de frases em franco latinizado. A parte judiciária vem precedida da sigla MAL, abreviatura de Mallum, o tribunal franco. A supressão de tal matéria, ao tempo de Carlos Magno, é que deu origem à "*Lex Sálca Emendata*".

Sob o aspecto material, a lei sálca é a que mais se afasta da influência do Direito Romano e, em contraposição, mais reflete os usos e o costumes dos Francos vinculados aos dos germânicos. É um código extenso que envolve matéria financeira, direito processual e dos diversos ramos do Direito Privado. Em termos concretos, contém disposições sobre a gradação das multas, as regras processuais aplicáveis à punição dos crimes e delitos, matéria de direito civil referente ao direito real, de família, de obrigações e de sucessão. Finalmente, implanta a Lei sálca o princípio de exclusão da mulher da sucessão da propriedade. Este mesmo princípio aplicado, por extensão, à sucessão do trono deu à lei o conceito histórico que a caracteriza.

Lei dos Francos Ripuários — Afigura-se projeção da Lei Sálca. Insere, todavia, maior volume de matéria fiscal, e sobre o regime de terras. Apresenta, ademais, certo heliotropismo para o Direito Romano, ao mesmo tempo que inova no tocante aos privilégios que concede à Igreja.

Completando o conjunto das fontes jurídicas, as Capitulares figuram como as mais genuínas expressões do direito local. São leis gerais aplicáveis a todos os súditos francos ou instruções destinadas aos funcionários reais. Têm o nome de Capitulares porque apresentam o texto dividido em capítulos curtos. Podem emanar do próprio rei ou, o que é mais importante, da atuação de assembleias populares. O direito capitular, assim elaborado, encontrou compiladores que organizaram consolidações, à maneira dos juriconsultos romanos. Um deles, Ansegise, reuniu vinte e sete capitulares de Carlos Magno e de Louis Debonnaire. Esse "*recueil*" foi acrescido de três novos livros organizados por Benedictus Levita, tornando-se a obra, por excelência, representativa do direito franco.

No que se refere às fontes do direito eclesiástico, de influência manifesta nesse período, devido à importância histórica da Igreja, há que assinalar duas coleções: a de Dionisium Exiguus e a das Falsas Decretais. Dionísio, o Pequeno, recolheu cânones dos concílios gregos e dezenas de Decretais dos Papas do século V. Esses textos foram oferecidos pelo Papa Adriano I a Carlos Magno que mandou promulgá-los em Aix-La-Chapelle, daí extraíndo lei geral do império carolíngio, então sob a denominação de "*Collectio Hadriana*", em home-

nagem ao Pontífice. Ainda no fim do século IX, entrou na França a "Collectio Hispano sive Isidoriana", atribuída a Santo Isidoro de Sevilha. A adoção da nova lei não alterou a vigência da Coleção Adriana.

Também entre as fontes do direito eclesiástico figuram as Falsas Decretais que aparecem, no século IX, sob a autoria de Isidorus Mercator. Trata-se de um misto de textos autênticos e falsos, além do mais apócrifos, sendo Mercator apenas uma lenda.

INSTITUIÇÕES JURÍDICAS FRANCAS

Diante de manifestações derivadas do Direito, as instituições jurídicas francas apresentam-se mais diferenciadas. Se Clóvis chegou a instaurar quase uma superburocracia palaciana, a dinastia carolíngia deu nova direção ao aparato político e administrativo, ampliando-o de etíquetas e privilégios. O espírito feudal já animava o sistema de convivência do reino franco, e a coexistência de duas organizações em funcionamento — a Igreja e o Império — determinou um sistema de relações sociais de múltipla ordenação e entrosamento. Relações de hierarquia entre o rei, dignidade e súditos; relações de influência entre eclesiásticos, militares e nobres, relações entre vários tipos de administração real. Dentre os aspectos que um tal sistema oferece a estudo, convém destacar os que se referem à nova direção burocrática e de métodos de reinar imposta pelo advento da dinastia carolíngia; ao desenvolvimento da administração local e regional; à organização judiciária e financeira.

De início, os reis carolíngios impuseram modificações à burocracia palaciana implantada por Clóvis. Com o desaparecimento do "maire du palais", subiram na hierarquia burocrática o "Comte du Palais" e o "Archichapelain", o "Chancelier". Igualmente surgem em novo plano de importância o "Senechal", o "Grand Bouteiller" e o "Grand Connétable". Em vez dos "Antrustions", dignitários de gradação inferior, surgem os vassallos reais (vassi regales).

Também os carolíngios introduziram órgãos de caráter coletivo, correspondentes aos atuais órgãos de deliberação coletiva. Tais são, dentre outros, os "Placita", assembleias de dignitários, que funcionam junto ao rei, além das reuniões dos "sínodos" que, no sistema de governo teocrático, deliberavam sobre questões de interesse para o Império. Durante Carlos Magno, os "Placita" reúnem-se duas vezes por ano, como órgão de grau superior. Posteriormente, com a importância que, no sistema feudal, adquiriram os dignitários, aquela instituição foi substituída pela "Assembleia dos Senhores".

Na administração local, o "pagus" substitui a "civitas" romana. À frente do "pagus" há um governo de tipo diárquico, isto é, de coexistência de autoridades locais: uma, de caráter eclesiástico, o bispo; outra, de ordem civil, o conde, nomeado

pelo rei franco para dirigir a administração, exercer poderes civis e militares. Os condes têm a faculdade de convocar assembleias populares locais, em nome do rei, executar decisões judiciais e exigir o pagamento dos impostos. Em torno do conde há numerosos funcionários permanentes ou temporários e um visconde que pode substituí-lo. O poder do conde transformou, com o tempo, o "pagus" em condado. Abaixo do condado, existiam circunscrições elementares — as "centenas" — compreendendo território capaz de aliciar cem guerreiros.

Paralelamente, a organização judiciária apresenta estrutura mais consistente com os carolíngios. Ao tribunal de primeira instância, da época dos merovíngios, — o Malberg — retira-se o caráter popular. O Tribunal do Rei, órgão de segunda instância, tem mais ampla competência e exerce a justiça através de um rito processual mais minucioso e formal. Em terceiro lugar, amplia-se a jurisdição dos "missi dominici", representantes do rei encarregados da aplicação da justiça administrativa, com a faculdade de punir os funcionários relapsos e culpados. Ao lado desse aparelhamento judiciário, funcionava, ainda, a jurisdição eclesiástica, a cargo dos bispos, dos arquidiáconos e do "vicarius officialis".

Onde, porém, as instituições surgem ostensivamente sob a forma de couraça ou armadura é no domínio financeiro. Tanto a administração de tipo roma como a administração franca são essencialmente financeiras. Apenas o sistema de tributação é empírico, direto e vexatório. O império franco conservou dos romanos as variedades locais de tributação. Cobrava, assim, os dois tipos de impostos dominantes no Baixo Império, a "capitatio humana", tributação exigida a cada habitante do império, e a "capitatio terrena", imposto por cota territorial. Dentre os impostos diretos, vigoravam os de direito aduaneiro e de "portorium". A essas categorias acrescentaram os francos a tributação coercitiva do "butin" representada pelas contribuições exigidas pelo invasor vitorioso às populações submetidas.

E' de ver que os carolíngios amainaram o caráter imperativo da tributação, ao mesmo tempo que delegaram a certas entidades religiosas e a particulares a cobrança de impostos. Esse método, de "remise d'impôts", limitou os recursos financeiros do reino, praticamente, ao produto da renda dominial, isto é, do domínio territorial do rei, que é o grande proprietário, na monarquia franca.

A tudo o que acima ficou exposto está circunscrita a primeira das quatro estratificações de ordem jurídica que demarca a História do Direito Francês. Mesmo através desse esboço perfunctório, é possível inferir o desenvolvimento que na França atingiram as investigações pertinentes à marcha evolutiva da expressão do Direito nacional das infra-estruturas ou paraestruturas políticas e administrativas dali resultantes.

O Sistema de Pessoal em vigor no Serviço Federal comporta uma Política Dinâmica de Enquadramento?

II — Os Órgãos de Serviço têm Dúvidas

ARTHUR TACKMAN

(Tradução de Mary Cardoso)

Arthur Tackman é Chefe de Pessoal da Comissão de Energia Atômica. Trabalha há vários anos no Serviço Público Federal, tendo ocupado diferentes cargos administrativos em órgãos como a Administração da Produção Civil, o Serviço de Informação de Guerra e o Serviço de Produção de Guerra. Este artigo exprime a opinião de seu autor e não traduz, necessariamente, a política ou os pontos de vista da Comissão de Energia Atômica.

O SERVIÇO Civil atravessa agora uma fase de grande dificuldade — fase de transição, das angustiosas experiências da guerra, para a administração do tempo de paz, baseada no sistema do mérito. E, rapidamente, essa fase chega a um fim.

Vamos discutir a questão da exequibilidade de uma política dinâmica de enquadramento e a das normas e determinações da Comissão do Serviço Civil que afetam a aplicação de tal política. Ao passar em revista as inúmeras dificuldades que surgem na administração de um programa de enquadramento, não criticaremos apenas a Comissão do Serviço Civil, mas também a legislação aplicável ao assunto, as interpretações das autoridades, bem como outros contrôles com força de regulamento. Não bastará, assim, que examinemos, interpretemos e avaliemos os regulamentos da Comissão do Serviço Civil, mas teremos que analisar, igualmente, os motivos que levam a Comissão a expedir tais dispositivos e, bem assim, os imperativos da legislação ou das decisões que os tornam compulsórios. Não nos interessam, de certo, apenas os regulamentos, os quais, em si próprios, não têm significado até que sejam executados, a menos que sejam postos em vigor. Devemos considerar, também, as atitudes daqueles que aplicam os regulamentos — sejam eles os representantes da Comissão do Serviço Civil ou os diretores dos órgãos de serviço.

Não se discute que sejam necessárias certas normas reguladoras num sistema tão complexo quanto o é a administração de pessoal no Serviço Público. Nossa única preocupação deve ser o aperfeiçoamento dos métodos empregados na administração pública e, mais especificamente, da administração de pessoal no Serviço Público. A Comissão do Serviço Civil não o pode conseguir sozinha, do mesmo modo que não o farão os órgãos de serviço. Terá que haver um esforço comum, conjugado. Uma das técnicas para determinar a direção que esse esforço deve tomar começa pela auto-análise, pois somente através da discussão livre e franca do assunto, feita entre os responsáveis pelos órgãos de serviço e os técnicos incumbidos da formação da política de pessoal, poderemos atingir objetivos de interesse comum e trabalhar pelo aperfeiçoamento das soluções dadas aos problemas que afetam o grupo. E' verdade, também, que os regulamentos não podem ser executados segundo uma filosofia de torre de marfim. Nossas ações devem basear-se nos problemas diários, nas necessidades específicas, na compreensão dos casos individuais e na aplicação de princípios a situações reais. Assim, por exemplo, não podemos, de um lado discutir o princípio da avaliação objetiva do merecimento, para efeito de promoção e, de outro, estabelecer o requisito de determinado tempo de serviço como parte do padrão de qualificação. Temos que discutir aquilo que, de específico, surge em nosso trabalho diário e devemos fazê-lo, necessariamente, ao examinar as modificações sugeridas para os programas gerais de trabalho, face a determinações legais novas ou reformadas, ou ante os termos de regulamentação especial.

Quais são os regulamentos que a questão envolve? Ao pesquisar as diversas espécies de normas regimentais que afetam esse complexo problema, devemos considerar, primeiro, os regulamentos exigidos por lei e que independem da interpretação de qualquer órgão administrativo; segundo, as que decorrem, igualmente, de imperativo legal, mas que estão sujeitas a essa interpretação; terceiro, os regulamentos da Comissão do Serviço Civil, conseqüentes a cláusulas autorizativas de ca-

ráter geral e que, por sua generalidade, se situam à parte de qualquer outra legislação; quarto, as normas reguladoras dos diferentes órgãos de serviço, expedidas em razão de praxes, usos, tradições e idiossincrasias dos administradores e responsáveis, presentes e passados.

A norma reguladora que decorre diretamente da lei e que independe de interpretação pode ser boa ou má, do ponto de vista da eficiente administração de pessoal. Se é boa, não há problema. Se é má, há um ponto de interesse, visto como os órgãos de serviço responsáveis procurarão, constantemente, obter que a mesma seja revista e alterada. As normas decorrentes da interpretação administrativa da legislação deveriam, por sua vez, ser examinadas e criticadas, para efeito de avaliação, e isso não deveria ocorrer apenas na fase inicial de sua aplicação, mas precisaria ser feito continuamente.

Não seria possível a revisão de todas as inevitáveis normas e regulamentos. Todos vós conheceis inúmeros exemplos de regulamentos, muitos dos quais extremamente minuciosos. Ao analisá-los devemos considerar, mais do que as palavras do texto, os princípios de administração de pessoal que tais normas envolvem. Interessa-nos conhecer a maneira pela qual esses princípios possam afetar as funções básicas do enquadramento. Para que não passemos demasiadamente ligeiros pela expressão "função do enquadramento", gostaria de definir-lhe, rapidamente, o conceito. Quando penso em funções de enquadramento, quero dizer, antes de tudo, recrutamento, seleção, promoção, transferência, readmissão e utilização, porque tais são as funções que, representando fases do programa de enquadramento, deveriam servir para melhorar a administração dos serviços do governo ou da indústria particular.

De que modo as normas vigentes afetam nosso programa de enquadramento? A fim de demonstrar, de forma convincente, toda a influência exercida pelos regulamentos, prefiro discutir o assunto em termos de princípios. Quais são esses princípios, essenciais a qualquer sistema eficiente de pessoal e de que modo são eles desatendidos, ignorados ou tornados ineficazes pelas disposições dos regulamentos e normas ora vigentes?

Um dos princípios de que logo nos lembramos é o de que "qualquer programa de pessoal, para ter bom rendimento, deve ter plena articulação com o plano geral de trabalho". No Serviço Federal há sensível descoordenação entre classificação de cargos, por exemplo, e as funções de exames e seleção. Nesta época de especialização, temos técnicos de classificação e técnicos de enquadramento. Na Comissão do Serviço Civil temos uma Divisão de Classificação de Pessoal e uma Divisão de Exames. Aceita-se, via de regra, como tese de boa política de pessoal a de que a classificação de cargos tem por objetivo fornecer elementos para o melhor desempenho de outras funções de pessoal. Assim, através da classificação é possível estabelecer-se o escalonamento dos níveis de

salário para determinada carreira; do mesmo modo, por via da classificação é possível estabelecer os requisitos de experiência necessários para certo trabalho, o tipo de treinamento exigido, o sistema de promoção mais adequado à carreira e o plano de seleção para o provimento dos cargos. No Serviço Federal a classificação de cargos é trabalho geralmente feito com inteira dissociação do processo de exames.

Existe real descoordenação entre esses dois importantes trabalhos, um dos quais deveria suplementar o outro. Certo funcionário federal contou sua experiência, que, embora representando talvez extraordinário exemplo de coincidências, serve para ilustrar a alegada falta de coordenação. Um classificador de cargos da Comissão do Serviço Civil compareceu à repartição em que servira esse funcionário, para proceder à análise de determinadas funções. Depois de entrevistar funcionários e chefes e considerando-se informado a respeito dos encargos atribuídos às diversas funções, o analista concluiu seu plano de classificação. Vários dias depois apareceu outro funcionário da Comissão, desta vez da Divisão de Exames, cujo encargo era conhecer as exigências específicas de qualificação desses mesmos cargos, com a finalidade de estabelecer padrões de qualificação para os exames respectivos. Esse segundo especialista não teve nenhum interesse nas conclusões a que chegara o primeiro e promoveu novas entrevistas, com os mesmos empregados e supervisores já entrevistados pelo primeiro. Embora a lei do Serviço Civil (Civil Service Act) seja legislação independente da lei de Classificação, não deveria ser administrada de forma isolada, excludente da coordenação necessária à boa administração dos serviços.

Um segundo princípio que deve ser reconhecido é o de que o sistema de pessoal precisa ter "suficiente flexibilidade, sem que, entretanto, se encorajem os abusos ou as exceções". Há, por exemplo, falta da necessária flexibilidade em nossos padrões de avaliação dos cargos, bem como nos "standards" de qualificação para seu provimento, face às modificações sofridas pelo mercado de trabalho e às flutuações do custo de vida. Durante os anos de guerra, a evidência desses fatos teve a força de um impacto. Aumentando a procura de pessoal, foi necessário abandonar alguns dos padrões de classificação já consagrados, de modo a tornar maiores as vantagens oferecidas. Os dispositivos da lei de classificação não foram articulados para atender às variações da mão-de-obra e somente com o desrespeito de certos padrões básicos puderam os órgãos de serviço operar na emergência da guerra.

E' evidente a mesma falta de flexibilidade na preponderância da avaliação quantitativa dos requisitos. Não estou bem certo da maneira pela qual os padrões quantitativos foram estabelecidos, mas todos sabemos que há pessoas que progridem bem mais rapidamente que outras, em razão de talentos especiais, inteligência ou tipo de experiência.

Podemos, ainda aqui, considerar um exemplo: de um lado temos João da Silva, com seis meses de experiência do tipo que o qualificaria para o trabalho que está fazendo; de outro, temos José dos Santos, que conta com um ano e meio de experiência de caráter geral, mas não necessariamente do tipo específico requerido. Neste exemplo, José preencheria o requisito de ordem quantitativa, que não seria atendido por João, embora este prove ser, no desempenho do trabalho, elemento mais bem qualificado. Isto é o que se chama administração mecânica de pessoal. A aplicação literal dos regulamentos nunca foi, nem nunca virá a ser, bom substituto para eficiente administração, no que concerne à adequada fixação das qualificações necessárias ao desempenho de um determinado conjunto de deveres.

Temos, nos Estados Unidos, cerca de 4.000 academias e universidades, algumas das quais com excelentes corpos docentes e bem planejados currículos. Outras são mal providas de professores e não oferecem bons programas, mas em ambos os tipos predominam os requisitos quantitativos, no julgamento dos resultados educacionais alcançados. Exigências de ordem qualitativa podem ser estabelecidas para cargos especializados, com a aprovação de técnicos treinados no reconhecimento de valores reais, que não dizem respeito a arbitrários elementos de tempo, mas que estão de acordo com padrões profissionais já firmados. Essa maneira de encarar a questão do estabelecimento de bons padrões de avaliação de experiência e educação é bem mais difícil, porém, mais realista.

Outro princípio básico a ser considerado é o de que "o sistema de pessoal deve atrair e estimular bons elementos, em todos os níveis da escala hierárquica". Exemplo de caso em que as normas atuais não facilitam a aplicação de uma política dinâmica de enquadramento temos no recrutamento e na seleção de técnicos. Para expandir-se e progredir, o Serviço Federal precisa desenvolver técnicas capazes de atrair para seus quadros pessoal especializado, que deve ser induzido a trabalhar para o Estado sobretudo em razão do valor de sua contribuição pessoal e que nessa atividade deve ser conservado. Considerada como elemento de atração, a permanência no emprego constitui, de fato, requisito essencial. A atual política da "avis rara", pela qual se procura assegurar certa estabilidade sob a forma de "status" administrativo não é, por si só, bastante.

Ainda importante princípio a observar na administração de um programa de pessoal é o de que esse "programa, as praxes a que o mesmo se subordina e os regulamentos em que se fundamenta devem ser de tal caráter que possam ser facilmente explicados e compreendidos por todos os empregados". A administração de pessoal, para ser eficiente, deve libertar-se da cortina de ferro. Nas experiências diárias no trabalho, ouvimos perguntas assim: "Por que razão não posso ser promovido?" "Se Fulano e eu entramos juntos, por que é que ele ganha mais do que eu?" "Por que é

que a minha secretária só ganha X, quando a de Fulano, que trabalha muito menos, ganha Y?" "Por que é que não tenho o amparo da Lei de Aposentadorias e outros o têm — afinal, não trabalhamos todos no mesmo serviço?" "Por que é que, em vez de ter que pedir demissão, não posso ser transferido?"

Outro princípio a que se dá pouca atenção, mas que é igualmente importantíssimo é aquele que envolve o fator tempo. Em muitos casos, rapidez no executar uma decisão é tão importante para a sadia administração de pessoal quanto a decisão em si. Caberia examinar-se os textos dos regulamentos, para consideração da desnecessária perda de tempo. Aqui, mais uma vez, a capacidade de decisão é o elemento mais significativo. A prática de "congelar" os assuntos ou a de tirar partido da rigidez de determinada norma regulamentar, para impedir, dificultar ou retardar certa medida representa aspecto negativo da administração de pessoal, que não deve ter lugar no serviço público. Sempre que os regulamentos são complexos, confusos, demasiado minuciosos ou ambíguos, servem apenas para encorajar essas praxes procrastinadoras.

Citamos alguns dos princípios e algumas das formas pelas quais as normas vigentes, as práticas e as atitudes encontradas na rotina do trabalho obstruem o progresso dos esforços em prol do bom enquadramento de pessoal. Há ainda muitos outros, de importância maior ou menor do que os que foram enumerados. Os mais sérios problemas dentre aqueles que afetam os princípios essenciais da boa administração de pessoal são suplementados por aquilo que eu chamaria de "legislação de minúcias", dentre a qual cito, por exemplo, as normas que determinam seja submetida à aprovação a proposta de promoção do servidor que haja trabalhado no cargo respectivo durante o interstício exigido, de onze ou doze meses, bem como as que exigem a análise e avaliação de tempos parciais de serviço, ou de exercício de variados cargos de tempo parcial, para que se chegue à determinação de totais quantitativos de experiência e formação educacional. Em muitos sentidos essa legislação, expedida para a proteção do Serviço, na realidade o prejudica.

Examinemos, agora, o efeito da legislação, não apenas em termos de princípios, mas face à influência sobre várias das funções básicas do enquadramento.

No recrutamento, o grau de intensidade com a qual o mesmo é promovido variará com as condições do mercado federal de emprego. Exemplificando, há hoje, em Washington, o que parece ser uma carência de estenógrafas e, em consequência, embora tenha havido freqüentes concursos, a Comissão do Serviço Civil não pode aprovar tantos candidatos quantos o exigem os serviços. Os órgãos interessados, em razão dessa deficiência, empenham-se em aplicar medidas fomentadoras do recrutamento. Entretanto, se determinado serviço precisa de colaboração de um assistente adminis-

trativo, para os trabalhos normais da rotina burocrática, será necessário seguir curso diferente, pois a Comissão do Serviço Civil dispõe de fichários de analistas ou assistentes administrativos e como a experiência geral dos candidatos fichados atende ao requisito mínimo exigido, os órgãos de serviço não se entusiasмам a fazer seu próprio recrutamento, sob as normas legais vigentes. Como resultado, nem sempre obtêm os elementos mais bem qualificados, porque, na realidade, em tal situação, as disponibilidades de assistentes administrativos efetivamente qualificados segundo os padrões desejáveis podem ser tão pequenas quanto as de estenógrafas.

Vejamos, agora, a questão dos exames. De modo geral, os exames promovidos no Serviço Público são de espécies muito diversas. Alguns giram em torno da capacidade de satisfazer a testes de execução — como é o caso dos datilógrafos. Outros, de exames escritos, pesquisando aptidões gerais ou conhecimento especializado, servindo de exemplo, aqui, as provas para Assistente Profissional de 1.º grau. Outros, ainda, avaliam treinamento e experiência principalmente na base das informações que os candidatos prestam sobre si próprios. Às vezes, esses métodos podem ser usados em várias combinações. Cada exame a que se procede no serviço civil resulta uma avaliação numérica e são numerosos os argumentos a favor desse sistema de avaliação: diz-se que ajuda a reduzir a oportunidade de abuso e arbítrio, por parte das autoridades administrativas; que fornece ao candidato que não logra nomeação a evidência das razões de seu insucesso, mostrando-lhe que não obteve o mínimo considerado necessário, dentro de um processo uniforme de avaliação; que protege a Comissão do Serviço Civil e a autoridade administrativa, contra a acusação de seleções à base de caprichos pessoais.

Para que se possa prever o sucesso de um candidato em determinado cargo, será preciso analisar-se cuidadosamente aquilo que o mesmo exige, para perfeito desempenho. Habilidades especiais podem ser facilmente identificadas e medidas, mas outras aptidões de igual modo importantes são menos facilmente avaliadas, pois que apenas podem ser descritas, via de regra, como “capacidade de adaptação”, “habilidade para tratar com pessoas”, “qualidades de chefia”.

De modo geral, os exames do serviço civil e os processos de avaliação não são capazes de medir os requisitos menos típicos ou mais complexos de um dado tipo de trabalho, porque o exame é quase sempre feito à base de toda uma classe de cargos. As atuais técnicas de exame, bem como o sistema de avaliação empregado, visam um amplo conjunto de cargos. Os requisitos são estabelecidos genericamente para todo esse conjunto e os exames não podem cobrir qualificações que não sejam facilmente definidas por um valor numérico, donde, conseqüentemente, não poderem examinar, de fato, todos os importantes requisitos característicos de determinado cargo ou função. Aplica-se a mesma

técnica na avaliação de formação educacional e de experiência, fazendo-se ênfase, como apontamos anteriormente, em número de anos de experiência e estudos. Embora não sejam medidas as qualificações específicas e mais complexas de cargos, não reunidos em conjuntos de carreiras, só muito raramente é possível prever-se que candidatos detentores de graduações mais elevadas serão capazes de desempenhá-los melhor do que outros, cujos resultados numéricos tenham sido superiores. A Comissão do Serviço Civil já se convenceu desse fato de certa forma, e seus manuais em que dá instrução sobre a forma de avaliação da experiência educacional, afirma: “A escala de avaliação é apenas o meio pelo qual se exprimem, de forma numérica, os vários julgamentos atingidos no curso dos processos de avaliação das qualificações do candidato”. Em outras palavras, a Comissão reconhece que certos julgamentos subjetivos são necessários, mas ainda assim, baseiam-se apenas nas exigências de toda uma classe de cargos, ao invés de sê-lo nos requisitos de um cargo determinado.

Vamos examinar, agora, a função de seleção, a propósito da qual dificilmente opera a chamada “regra de três”, ou da lista triplíce. E as objeções dos órgãos de serviço a essa regra não são tanto pelo fato de que a mesma representa uma limitação à possibilidade da escolha, mas sim porque os três primeiros colocados podem muito bem não possuir as melhores qualificações para o exercício de um cargo especializado. Na maioria dos casos, os fichários registram pessoas capazes de executar os encargos atribuídos a determinado grupo de cargos, não os de um cargo especial. São examinados para que se saiba até que ponto apresentam os requisitos gerais necessários ao exercício de uma classe ou categoria de cargos e o resultado desse exame é um símbolo numérico, de valor limitado para a predição do sucesso individual no desempenho de um cargo determinado.

Podem perguntar-nos: “Por que se mantém o atual sistema de exame — que é que o faz continuar em vigor?” Há uma resposta pragmática, que todos conhecemos muito bem. Para manter o sistema em funcionamento, o pessoal dos órgãos de serviço deve solicitar uma exceção após outra e consumir tempo considerável, medido em termos de valiosa experiência técnica, o qual, de outro modo, poderia ser empregado na melhora das condições no campo das relações humanas ou na pesquisa de meios que assegurassem a obtenção do concurso dos elementos mais bem qualificados para o desempenho de uma função específica, a despeito das regras e regulamentos.

As funções que dizem respeito a transferências, promoções e readmissões são muito importantes, do ponto de vista da administração e, igualmente, do ponto de vista das relações humanas do trabalho. Há, sobre elas, numerosas normas e regulamentos. Primeiro, o funcionário deve satisfazer o mínimo de qualificações exigido para certo tipo de cargos. Deve, também, atender a determinados padrões referentes a tempo de classe, expe-

riência no exercício do cargo, etc. Em certas circunstâncias, exigem-se testes escritos como condições de promoção para determinados tipos de cargos. Como salientamos antes, os padrões vigentes fazem ênfase sobre quantidade de treinamento e experiência; na verdade, esse fator quantitativo está sempre presente. Por exemplo, os requisitos para provimento dos cargos de Fisco, Padrão 8, incluem "o reconhecimento da condição de ser o candidato notável autoridade no mundo científico", exigindo, também, o mínimo de dois anos de experiência em nível não inferior ao padrão 7, dos mesmos cargos.

A Comissão do Serviço Civil já definiu o justo valor dos requisitos de tempo, assinalando, em circular, que "a soma de experiência exigida não é suficiente, por si só, para justificar o enquadramento do funcionário nem determinado cargo. Aquêlê deve mostrar, também, que possui os conhecimentos e habilidades necessários ao desempenho adequado dos de novos, e responsabilidades do cargo para cujo exercício está sendo considerado, do qual sabe, igualmente, avaliar a complexidade e a importância". Tem sido, entretanto, salientado, que a qualificação pelo requisito do tempo não inclui esse corolário. Um servidor que demonstra de forma positiva, na execução do trabalho, possuir os conhecimentos e as habilidades requeridas, pode apesar disso ganhar menos do que o que deveria, até que atenda ao requisito mínimo de tempo. Tais dificuldades são de todo visíveis no campo científico, onde temos que enfrentar um problema de ordem prática, bastante comum em serviços como o Laboratório Naval de Pesquisas, o Serviço de Tecnologia, o Centro de Experimentações de Aberdeen e outros órgãos semelhantes.

Um cientista recrutado num grande laboratório industrial, como a Westinghouse ou a General Electric, pode ser classificado, em razão de seus altos salários, num cargo do padrão 7. Outro, oriundo de pequeno centro científico, onde era, por exemplo, membro do corpo docente local, pesquisador de talento e autor de trabalhos magníficos, mas cuja atuação não ultrapassara os círculos acadêmicos, poderá ser incluído no Padrão 5, em consequência do baixo salário que lhe pagam, sendo, não obstante, designado para o mesmo laboratório em que servirá o primeiro. Pode dar-se o caso de que este segundo técnico seja, em todos os sentidos, superior ao outro e ao considerá-los a ambos para uma vaga em nível mais elevado, podemos chegar à conclusão de que é, ainda, este segundo técnico quem melhor a preencherá. De acordo com os regulamentos, porém, não poderíamos dar a esses dois funcionários a mesma oportunidade de promoção e isso ocorre, com frequência, em outros serviços de natureza científica, sendo provavelmente certo — embora menos aparente — que ocorra também em órgãos não científicos.

Ficarei preocupado se, das minhas palavras, for tirada a conclusão de que, no terreno dos regulamentos, todo o panorama se apresenta negro. Sei de diversos métodos pelos quais já se tem procedido à revisão dos regulamentos, para flexibili-

dade das praxes e processos. Um exemplo é a tendência para a descentralização dos exames, em comissões de técnicos examinadores, ou em cargos de examinadores do Serviço Civil. A "seleção por certificado" constitui outro exemplo, mas ambos esses métodos requerem considerável soma de estudos, para aplicação mais prática e mais útil. Em Washington, a comissão de técnicos examinadores só examina, em geral, para os cargos peculiares à própria organização. Embora não haja uma definição precisa, nesse terreno, para a expressão "cargos peculiares", na prática a mesma tem um sentido muito estrito. Os regulamentos exigem, em geral, que cada fase do processamento dêse trabalho seja revista, de modo que, nos setores em que há grande procura de pessoal competente, os órgãos de serviço não podem fazer os exames, sob tais regulamentos, e oferecer empregos com a rapidez suficiente para fazer face à competição dos empregadores privados. As técnicas padronizadas de avaliação não podem deixar de ser empregadas e os padrões fixados não de ser observados. Certo serviço de Washington, ao analisar os requisitos de exame e seleção concluiu que é "virtualmente impossível, nas condições vigentes, preencher os cargos vagos, em quaisquer níveis, com os elementos mais bem qualificados, porque: 1) não há preceitos legais que permitam política dinâmica e direta de recrutamento de talentos jovens, como se faz nas organizações particulares; 2) quando se trata de cargos de alto nível, as normas atuais não permitem, na seleção de pessoal, a consideração de todos os requisitos de cargos, no que concerne a personalidade, aparência e capacidade de julgamento; 3) é difícil, sob os regulamentos presentes, escolher indivíduos determinados, possuidores de qualificações ou conhecimentos particulares, ou habilidades específicas, dentro de uma categoria geral; 4) os processos de exames não levam em conta, de forma adequada, os numerosos requisitos especializados dos cargos de uma determinada carreira, ao avaliarem as qualificações; 5) não há disponível um método fácil de nomeação baseando diretamente na correspondência dos característicos individuais às necessidades dos cargos".

Sob os regulamentos em vigor a Comissão do Serviço Civil pode decidir sobre se determinado cargo de um dado serviço exige outras qualificações além daquelas que geralmente constam dos fichários e, nesse caso, consultar fichários especiais e preparar, assim, um certificado, aplicando dêse modo o que se chama "seleção por certificado" (selective certification). Mas só muito raramente se recorre a essa prática. De ordinário, os órgãos de serviço continuam a procurar, às apalpadelas, optando, afinal, pelos elementos mais bem qualificados que constam dos registros gerais, embora pudessem conseguir melhor seus objetivos se usassem a técnica da seleção por certificado.

Tem-se reduzido o número de casos que dependem de apreciação da Comissão do Serviço Civil, seja para aprovação prévia ou para revisão

e essa circunstância serviu de estímulo a departamentos e órgãos de serviço.

Qual será a resposta? Como poderemos articular um sistema com base em regulamentos que permitam aos serviços federais o desenvolvimento de políticas dinâmicas de enquadramento? Em minha opinião, deveria haver contatos freqüentes entre a Comissão do Serviço Civil e os órgãos federais, para discussão dos meios e modos de aperfeiçoamento de padrões, normas e regulamentos; tais discussões deveriam girar, principalmente, em torno dos princípios da administração de pessoal e do efeito dos regulamentos sobre esses princípios, que seriam considerados como objetivos; os aspectos negativos do problema, tantas vezes disfarçados sob a expressão "contrôles", seriam relegados a um plano inteiramente secundário. Contrôles, subordinação, impedimento e outras referências de ordem negativa seriam banidas das discussões, as quais seriam estimuladas em todos os níveis da organização, de alto a baixo da hierarquia. Deveriam ser definidos objetivos precisos de boa administração de pessoal; seria coibido qualquer abuso de autoridade e toda prática que importasse em perversão de princípios seria afastada, para que não se permitisse a distorção dos esforços, sempre orientados no sentido dos objetivos gerais. Muito freqüentemente, tais distorções resultam em normas ou regulamentos que não conseguirão evitar mais do que insignificantes frações da política visada, ao mesmo tempo que servirão de obstáculo ao esforço construtivo da administração. Nós que trabalhamos diariamente com esses problemas, temos todo o interesse em sugerir o aperfeiçoamento dos padrões e dos regulamentos e de lutar por esse aperfeiçoamento. Se num texto de regulamento há uma sentença que não contribui para a consecução de boa administração de pessoal, sem que a lei assim a exige — tratemos de eliminar essa sentença.

Algumas das mudanças e vários aperfeiçoamentos que se fazem necessários são da alçada da Comissão do Serviço Civil ou dos órgãos de serviço. Talvez seja preciso redigir-se nova legislação, ouvir o Consultor-Geral ou coordenar a ação de diversas pessoas — isso constitui responsabilidade da Comissão do Serviço Civil e deve ser feito com segurança e decisão.

Como dissemos antes, regulamentos são palavras lançadas no papel. Só têm significado quando postos em prática e a forma pela qual são aplicados pode mudar-lhes o sentido. Aquêles, dentre nós, que nos órgãos de serviço, na Comissão do Serviço Civil ou na Consultoria-Geral têm a seu cargo a elaboração de regulamentos, a interpretação de normas ou a decisão de casos concretos, devem ter sempre em mente o fato de que trabalham com seres humanos. Não devemos esquecer os objetivos finais, nem os princípios, todos eles girando em torno do elemento pessoal. Somente assim poderemos fazer trabalho de pessoal realmente positivo e só dessa forma conseguiremos a predominância dos regulamentos mais liberais.

Concluindo, queremos salientar que política dinâmica de enquadramento exige ação positiva e torna-se efetiva através do estímulo que provém dos supervisores, ao mostrarem o caminho e conduzirem seus subordinados às melhores realizações. Administrar devidamente os preceitos da lei e dos regulamentos constitui faceta importante da responsabilidade da chefia. Não obstante, a qualidade e o dinamismo do trabalho de enquadramento refletir-se-ão no estímulo e na direção recebidos por todos aquêles sobre os quais se faz sentir a ação dos técnicos de pessoal.

(In "Personnel Administration", vol. 10, n.º 6, julho, 1948).

A Orientação Profissional e a Administração Pública

JOSÉ ALÍPIO GOULART

A EXPANSÃO cada vez maior das atividades governamentais no campo da produção em geral e no terreno da assistência social em particular, fez crescer de volume e de importância o problema da orientação profissional na administração pública.

Já agora se percebe claramente a necessidade premente de o governo dedicar atenção especial a esse problema, pois de sua solução decorrerá, sem dúvida, expressiva elevação do nível de eficiência dos trabalhos executados em suas instituições.

A Orientação Profissional trata do conhecimento das aptidões e preferências pessoais a fim de preparar indivíduos para agir na esfera profissional, todavia, de forma a se sentir absolutamente integrado na sua profissão tanto no que concerne à parte profissional propriamente dita como à parte psico-somática. Trata-se de fazer que o indivíduo exerça sua profissão usando integralmente suas qualidades internas e externas perfeitamente sincronizadas, sem desarmonias prejudiciais à sua eficiência e personalidade.

Essa é, verdadeiramente, a finalidade da orientação profissional, e é exatamente na análise e no conhecimento da personalidade que hoje esta técnica se baseia.

A "National Vocational Guidance Association" propôs uma definição para a "Orientação Profissional", que foi adotada e veio a se tornar clássica. E' a seguinte:

"E' o processo de auxiliar o indivíduo a escolher uma profissão, a preparar-se para ela e nela entrar e progredir."

Como se vê, o problema é complexo. Não se trata apenas de ensinar a alguém alguma coisa... E' preciso que essa "coisa" se harmonize com esse "alguém" para que exista "valor" nesse "ensinar". Vale dizer: é preciso pesquisar, analisar e compreender algo mais profundo que a simples habilidade exterior. Há que penetrar no "eu" do indivíduo e tirar de lá elementos que venham mostrar, com maior clareza e precisão, a direção que o indivíduo deve seguir, com maiores probabilidades de êxito na escolha de sua profissão.

II

A atenção do psicotécnico se concentra agora com intensidade no estudo da "personalidade" abrangendo os métodos anteriormente desenvolvidos por médicos, psicanalistas, psiquiatras, pedagogos, sociólogos e outros profissionais.

Sobre a importância do estudo da personalidade do indivíduo como base para a orientação profissional, o Professor EMÍLIO MIRA Y LOPEZ, no seu trabalho intitulado *Aspectos Psicotécnicos do Processo de Orientação Profissional*, diz o seguinte:

"Hoje, a situação se modificou e, em orientação profissional, o estudo da personalidade ocupa lugar central, pois considera-se a maioria das aptidões profissionais como "meios instrumentais", que se podem substituir, mas cuja presença isolada de nada servirá se seus detentores não tiverem capacidade de ajustá-las harmonicamente e usá-las de maneira adequada."

Com isso quer o Professor MIRA Y LOPEZ salientar que de nada vale querer-se adotar como base para a orientação profissional apenas certos requisitos externos, certos "jeitos" ou "quedas" que o indivíduo possa apresentar para determinadas profissões. Esta é a forma empírica, eivada de enganos, que muitas das vezes provoca desajustamentos que fogem à compreensão dos que julgam orientar, e dos que se julgam orientados. E' no estudo da personalidade que se encontra o caminho certo a seguir, porque vem mostrar certos fenômenos internos do indivíduo que, se não se ajustam com a atividade externa eclodem de forma prejudicial, das mais variáveis.

E' preciso não esquecer que os indivíduos, diante dos mesmos estímulos, reagem de forma diversa. Todo indivíduo tem a sua constituição própria, sua maneira particular de encarar a vida, dependendo da influência que sobre ele exerce a hereditariedade e o ambiente. Cada um tem traços particulares de personalidade que a psicologia aplicada exige que sejam muito bem estudados e sondados. Isto porque muitas das vezes uma especialização externa está em desacordo com a "vocação" interna, mas, que fatores outros contribuíram para que assim acontecesse — imposição de família, entusiasmo momentâneo, etc.

Por outro lado, não se pode também dizer que o estudo da personalidade seja o único e exclusivamente necessário a uma boa orientação profissional; não resta dúvida que ele constitui a base de onde devem partir os demais estudos complementares. Não se pode de forma alguma abandonar o auxílio pedagógico representado por informações objetivas, de grande utilidade. A orientação médica que, no dizer de MIRA Y LOPEZ "não se deve limitar, agora, a assinalar *contra-indicações*

(baseadas na comprovação de inferioridades orgânicas locais), mas sim em formular também *indicações positivas*, fundamentada no conhecimento das predisposições favoráveis a determinados tipos de rendimento do biótipo correspondente." Quer dizer que a orientação médica não deve restringir-se a dizer que o indivíduo não pode exercer determinada profissão, porque sofre d'este ou daquele mal, ou porque possui este ou aquele outro defeito físico; mas sim, ao assinalar inferioridades orgânicas, deve indicar as profissões em as quais o mesmo indivíduo se poderá distinguir, considerando seu biótipo correspondente. Outro fator de grande importância é a opinião do psiquiatra, captando tipos de personalidade "denominados psicopatas ou neuróticos, que, mesmo possuindo inteligência às vezes superior à normal, falham em sua conduta e são capazes de constantes perturbações, conflitos e fracassos." (MIRA Y LOPEZ).

Há, ainda, vários outros fatores que incidem de modo categórico na orientação profissional, como sejam: o econômico-profissional, o político-social, a intervenção psicotécnica e psico-higiênica.

III

A administração pública, pelas suas próprias finalidades de prestar serviços atinentes a satisfazer as necessidades e os anseios da coletividade, visando o bem social, é campo de vastas proporções para aplicação da orientação profissional. "A social é a única forma de política que deve prevalecer nos governos de hoje; já passou a época em que a vida e os interesses do Estado podiam andar divorciados dos do Povo."

O Estado é uma imensa empresa que explora variadíssimos ramos de atividade humana, nos quais deve ser de seu maior interesse manter indivíduos com elevado índice de eficiência profissional, não só sob o ponto de vista econômico, como pelo dever de apresentar e oferecer aos seus clientes um alto padrão de organização e técnica. Ainda mais, sendo os serviços prestados pela administração pública de caráter não sigiloso, e, portanto, do conhecimento de todos e como tal sujeitos a toda sorte de críticas, ainda mais se acentua a necessidade de solver o problema da orientação profissional, em bases científicas e de maneira definitiva.

Para que se possa dar à orientação profissional um cunho científico, necessárias se fazem duas coisas:

1) Um conhecimento profundo de todas as profissões, no que concerne às aptidões psico-fisiológicas que exigem;

2) Verificar a existência dessas aptidões nos indivíduos.

No trabalho intitulado *Normas para a Classificação dos Trabalhos Profissionais Segundo Aptidões*, EMILIO MIRA Y LOPEZ diz o seguinte:

"A orientação profissional não pode ser realizada sem a classificação prévia dos trabalhos profissionais em grupos correspondentes às aptidões requeridas para seu desempenho."

De fato, só após a realização de minuciosa análise e classificação dos trabalhos profissionais, depois de saber-se quais as exigências que eles fazem tanto no terreno psíquico como físico, do seu executante, é que se tornará possível a sistematização de um processo científico de orientação.

Vários têm sido os estudos apresentados, juntamente com classificações diversas não só com relação às profissões propriamente ditas, como também no que tange ao temperamento e caráter dos indivíduos, com o fito de se alcançar um ajustamento correto entre uma coisa e outra.

A classificação de profissões realizada pela "United States Government Employment Office" conseguiu catalogar mais de 20.000 ocupações profissionais. E a que foi levada a efeito pelo Instituto Psicotécnico de Catalunha reuniu mais de 10.000 conselhos de orientação profissional.

Quanto às classificações relacionadas com o temperamento e caráter individual podemos mencionar as formuladas por Munsterberg, que se baseou na intensidade das reações emocionais; MIRA Y LOPEZ, que partiu do estudo do ritmo, extensão, concentração e mobilidade da atenção, e rapidez da reação psicomotriz; Kretschmer, que situou sua classificação no princípio de que "o caráter e o temperamento são resultantes das influências mútuas entre o genótipo e o ambiente", isto é, entre o que o indivíduo herdou e o que adquiriu; Henyer e Sénir, que ampliaram a classificação de Kretschmer mencionando vários outros tipos de temperamento.

Devido a esses estudos e às diversas classificações apresentadas é que a lista de traços da personalidade vê-se cada dia acrescida de novos elementos. Donald Laird foi quem apresentou uma das melhores, com 50 traços que caracterizam a personalidade do indivíduo e que a seguir transcrevemos:

- 1) E' jovial?
- 2) Tem senso de humor?
- 3) E' aseado no trajair e mantém limpa a mesa de trabalho?
- 4) E' honesto?
- 5) Merece confiança?
- 6) E' desinteressado?
- 7) Tem autocontrole?
- 8) Tem iniciativa?
- 9) E' tímido?
- 10) Sabe perder?
- 11) Tem confiança em si próprio?
- 12) E' presunçoso?
- 13) É cuidadoso com livros, lápis, etc.?
- 14) E' pontual?
- 15) Merece crédito?
- 16) E' sensível à crítica?

- 17) Assume a responsabilidade dos próprios atos?
- 18) E' obstinado?
- 19) Desculpa suas próprias faltas e enganos?
- 20) Abusa de privilégios?
- 21) Exige tempo e atenção mais do que deve?
- 22) Gosta das coisas belas?
- 23) Entrega-se a uma tarefa até que esteja terminada?
- 24) Emprega vantajosamente as suas folgas?
- 25) E' jactancioso?
- 26) E' industrioso?
- 27) E' dissimulado?
- 28) Toma em consideração os sentimentos e direitos alheios?
- 29) Gosta de cooperar?
- 30) E' cortês?
- 31) É esnobe (considera-se superior aos outros)?
- 32) Gosta de importunar?
- 33) E' rude em seus jogos?
- 34) Gosta de predominar nos divertimentos?
- 35) Sabe lidar com pessoa?
- 36) Toma parte ativa nas atividades do grupo?
- 37) Participa em atividades de grupo?
- 38) E' briguento?
- 39) Interessa-se pelas atividades dos outros?
- 40) E' popular em seu próprio grupo?
- 41) Obedece às regras escolares?
- 42) Respeita a autoridade?
- 43) Pode organizar eficientemente suas idéias?
- 44) Compreende facilmente as explicações?
- 45) Tem capacidade para se concentrar?
- 46) Trabalha independentemente?
- 47) Aplica sua própria experiência e raciocínio no assunto em foco?
- 48) Tem bons hábitos de trabalho e estudo?
- 49) Faz perguntas inteligentes?
- 50) Exprime bem suas idéias?

Geralmente as qualidades pessoais de um trabalhador não podem ser medidas diretamente. Daí o pesquisador organizar uma lista de traços de personalidade, através da qual se pode verificar o temperamento e o caráter deste. Há, ainda, o processo de auto-análise da personalidade que, todavia, tem sido muito discutido devido ao grau de confiança que se pode dispensar aos resultados.

O processo da orientação profissional é coisa a que os responsáveis pela administração pública devem dedicar atenção especial pois, assim fazendo, encontrarão a solução definitiva para uma imensidade de desajustamentos, que se verificam dentro desse enorme e complexo conglomerado de profissões e profissionais que existe no serviço público.

Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática

DWIGHT WALDO

(Tradução de Thomaz Newlands Neto)

(Continuação)

NO propósito de passar em revista alguns escritos que se relacionam diretamente com a teoria da administração democrática, consideremos, em primeiro lugar, a administração pública. (1) Nesse setor, dois autores, vão, provavelmente, mais longe que os demais ao discutirem a relatividade dos meios administrativos diante dos fins políticos, e ao demonstrarem quanto se acha adiantada, pelo menos em certos setores, a revolução contemporânea no estudo da administração pública.

Um desses autores é David M. Levitan, que, numa série de ensaios, advoga o abandono da distinção convencional entre política e administração, para que se possa trazer a democracia à administração. Em seu estudo, *A Neutralidade do Serviço Público* ("The Neutrality of the Public Service") propõe que se despreze a noção da neutralidade do servidor público democrático em face das grandes questões sociais, econômicas e políticas. Isso não quer dizer que os funcionários públicos devam participar da política partidária ou empenhar-se em cruzadas: "Concorda inteiramente o autor em que o funcionalismo público civil deva abster-se de "fazer política", sendo obrigado a executar com lealdade e dedicação as diretrizes de qualquer partido que estiver no poder — para que se torne efetiva a vontade da maioria". (2) Observa-se hoje em dia, entretanto, que existe uma "positiva e urgente necessidade de modificar-se essa insistência" em favor de um "programa de educação ideológica dos empregados do governo... O servidor público, numa democracia, não poderá devidamente desobrigar-se de seus deveres e responsabilidades a menos que possa apreciar com segurança a significação da democracia, o sentido da dignidade do cidadão, e o conceito de que ele próprio é um

servidor do povo". (3) Na realidade, em todos os graus do "processo" da administração pública, argúi o autor, formulam-se diretrizes, e todos os níveis do pessoal necessitam da compreensão planejada e consciente da ideologia democrática, assegurando-se, assim, que tôdas as decisões porventura tomadas, o são no interesse da democracia.

Em ensaio posterior sobre "Fins Políticos e Meios Administrativos" (Political Ends and Administrative Means), Levitan prossegue em sua argumentação, com maior insistência. A seu ver, "A natureza dos órgãos executivos é... tão importante como a dos princípios filosóficos de governo, senão mais relevante do que eles. Governo democrático quer dizer democracia na administração tanto quanto nas leis. E' de suprema importância que a maquinaria administrativa, estabelecida para o cumprimento das leis, seja impregnada do espírito e da ideologia democráticos..." (4)

Acredita Levitan que os estudiosos da administração são "miopes" e não enxergam a conexão inevitável que existe entre meios e fins, entre "técnicas administrativas e ambiente social e político" e conclui pelo postulado de que o valor neutro atribuído a tais técnicas de administração e organização é precisamente o contrário da verdade.

Os trabalhos de J. Donald Kingsley revestem-se de tom análogo ao que se observa nos de Levitan, e rejeitam qualquer separação entre política e administração, negando a possibilidade da eficiência e, mesmo, a de existir uma ciência da administração divorciada dos fins a que serve. Em sua opinião, "Ciência de meios é aventura possível somente num ambiente social estável, no qual os elementos políticos reais aceitam ideologia comum e aderem a escala de valores também comum." (5) E, afirma adiante:

Temos tido, até agora, no campo da administração, um excesso de filosofia sintética, sob o disfarce de ciência, de

(1) Não fiz distinção, no presente ensaio, entre "democracia" na administração e "democracia" quanto às relações externas de um sistema de administração. Alguns dos autores adiante citados mostram-se interessados primordialmente num só desses aspectos. Há entre esses autores, porém, pessoas interessadas nos dois problemas, e que julgam deve a administração democrática preocupar-se com um e outro.

(2) *Public Administration Review*, Vol. 2, págs. 317-23, esp. p. 318 (outono de 1942).

(3) *Ibid.*, págs. 318-19.

(4) *Ibid.* Vol. 3, págs. 353-59, esp. págs. 356-57 (outono de 1943). Vide igualmente "The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society", *Political Science Quarterly*, Vol. 61, págs. 562-98 (dez. de 1946).

(5) "Political Ends and Administrative Means: The Administrative Principles of Hamilton and Jefferson", *Public Administration Review*, Vol. 5, págs. 87-9, esp. p. 88 (inverno de 1945).

par com o insuficiente exame das relações entre os processos e técnicas administrativos e os grandes objetivos políticos. Precisamos reconhecer, muito mais do que o fizemos no passado, a relação que existe entre meios e fins, e fugir da concepção estéril de que a administração é um fim em si mesma, ou de que a eficiência e a economia são objetivos superiores a quaisquer outros que possam ser procurados. Tal se poderá melhor conseguir pela aquisição de perspectiva e através de cuidadosa análise dos processos e técnicas administrativos em referência aos largos fins que devem eles servir. (6)

O que não se patenteia diante desses breves excertos, embora se trate de questão de certa importância, é a base filosófica na qual apoia Kingsley essas convicções. Tal base é marxista ou quase-marxista. Para os marxistas, os órgãos governamentais refletem a perspectiva dos interesses da classe dominante da sociedade e propagam pelo menos. Segundo Kingsley, "a administração pública" não é uma ciência mas, simplesmente, um aspecto a mais da ideologia da classe média. Documenta ele esse ponto de vista à saciedade, no estudo sobre o serviço público britânico. Pode-se, entretanto, concordar com Kingsley com respeito à relação existente entre meios e fins, sem que se assuma compromisso com todos os dogmas do marxismo. Os processos da administração relacionam-se com a estrutura econômica e social e com as características ideológicas das sociedades em que existem. Não só o desenvolvimento da teoria administrativa democrática como também a sobrevivência da própria democracia dependem do reconhecimento desse fato.

Horace S. Fries, partindo de fundamentos filosóficos totalmente diversos, e, em verdade, escrevendo para refutar o conteúdo "marxista" que existe na confiante predição de James Burnham, sobre o advento da Revolução Administrativa (Managerial Revolution), advoga, igualmente, o desenvolvimento da administração democrática. Fries é discípulo de John Dewey e defende a convicção de Dewey sobre a congruência entre o método científico e os valores e processos democráticos. O propósito da ciência, escreve Fries, não é a predição mas o controle das "transformações concretas." Evita-se, desse modo, a rigidez da noção marxista da inevitabilidade do processo histórico mediante a idéia de "experimentação": a ciência é um processo de autocorreção, que progride através da experimentação. Em consequência, o que necessitamos é de ciência social experimental (não apenas ciência de observação), praticada por partícipes-observadores.

A metodologia adequada às ciências sociais relaciona-se, com felicidade, aos processos adequados à democracia: "O propósito geral de uma democracia experimental seria o de resolver conflitos de interesses do modo menos custoso e mais satisfatório. À medida que o processo de autocorreção

se desenvolve, aperfeiçoam-se os planos e hipóteses específicos; e, com esse aperfeiçoamento, advém maior controle científico." (7) E prossegue o autor:

Os processos políticos e legislativos, por si sós, não conseguem assegurar a democracia num mundo de natureza tecnológica. Isso não significa, entretanto, ser impossível progredir no sentido de uma democracia administrativa que possa tornar o autogoverno mais significativo do que nunca. Mas, somente quando os responsáveis pela administração pública chegarem a perceber claramente essa nova alternativa da auto-administração "participativa" — isto é, a democracia experimental, dotada de autogoverno — essa possibilidade será transformada em realidade cada vez maior e mais rica. (8)

Assim, pois, o ponto de chegada de Fries, não o de partida, acha-se próximo do de Kingsley.

Outros caminhos filosóficos podem conduzir à administração democrática. A opinião de David Lilienthal é, sob certos aspectos, pragmática; mas o núcleo de sua filosofia política, profundamente sentida e eloquentemente expressa, será, talvez, a idéia da própria democracia. Em seus trabalhos sobre a T.V.A., desenvolveu uma teoria da administração democrática que é, provavelmente, mais conhecida do que qualquer outra que possa receber tal denominação. A chave para entender-se a posição de Lilienthal é o fato de que aceita como desejável o governo de grandes proporções (big government), ou, pelo menos, como inevitável; rejeita, porém, muitas das idéias a respeito da maquinaria governamental — principalmente as fórmulas clássicas da administração pública — às quais a aceitação do governo de grandes proporções está historicamente associado.

Na opinião de Lilienthal é a seguinte a questão do dia: "Como poderá a democracia usufruir as vantagens de um forte governo central e escapar dos males de uma administração central remota e que pese de cima para baixo?" (9) Responde

(7) "Liberty and Science", *Public Administration Review*, Vol. 3, págs. 268-73, esp. p. 272 (Verão de 1943).

(8) *Ibid.*, p. 273. Vide igualmente "Some Democratic Implications of Science in Scientific Management", *Advanced Management*, Vol. 4, págs. 147-52 (out-dez. de 1940); "On Managerial Responsibility", *Advanced Management*, Vol. 8, págs. 45-48 (abr.-jun. de 1943); *Scientific Mediation-Tool of Democracy*, *Antioch Review*, Vol. 5, págs. 388-401 (outono de 1945); e *Social Planning* (mimeografado, s/d). Dentro da mesma orientação, vide igualmente o livro de Dewey, *The Public and Its Problems* (Chicago, 1946), e os trabalhos de Max C. Otto, colega de Fries.

(9) Existe um número considerável de trabalhos que insistem, com maior ou menor fervor, ou artificialismo, na extensão da democracia, nas administrações privadas. As idéias básicas dessas obras, praticamente sem exceção, foram retiradas de Follet, Tead ou algum escritor ligado à Harvard School of Business Administration. Os livros de Charles P. McCormick, *Multiple Management* (Nova York, 1938) e *The Power of the People* (Nova York, 1949), poderão ser citados no setor da administração de negócios, embora os seus títulos sugiram maior relevo da matéria objeto desta investigação, do que na realidade o seu conteúdo oferece. Os dois livros de Harleigh B. Trecker, *Group Process in Administration* (Nova York, 1947),

(6) *Ibid.*, p. 89. Vide igualmente *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service* (Yellow Springs, Ohio, 1944), esp. os capítulos introdutório e final.

êle a pergunta com o emprêgo da linguagem da administração pública profissional, mediante argumentação exaustiva em favor da descentralização: delegação de autoridade às administrações locais; coordenação entre os representantes dessa administração, e assim por diante. Mas os seus argumentos vão além dessa linguagem. Argúi, em primeiro lugar, e com grande fôrça emocional, que a descentralização é antes de mais nada defendida em nome da democracia; e que para chegar-se à democracia, os grupos de cidadãos de toda espécie hão de ser chamados a participar do "processo" administrativo, dando-se-lhes a oportunidade de declarar quais os seus interesses e ajudando-se-lhes a tomar decisões que afetam suas próprias vidas, e a pô-las em execução.

Adiando o exame das graves objeções feitas às idéias de Lilienthal e à experiência concreta da T.V.A., observemos os trabalhos de dois outros autores, cujos escritos se têm revelado influentes e característicos. São eles Ordway Tead e Mary Parker Follett. De nenhum dos dois se poderá afirmar que tenham escrito nos campos da "administração pública" ou "da administração privada", pois que ambos trataram de administração, de modo geral. Suas idéias, todavia, revelavam maior influência no setor da administração privada. (10)

Ao nome de Ordway Tead segue-se longo rol de trabalhos que tratam direta ou indiretamente da administração democrática. (11) As idéias expressas nesses livros são um amálgama, tipicamente norte-americano, de filosofia pragmática, Cristianismo secularizado, psicologia profissional, e traços da ideologia "administrativa" — tudo unificado num todo *sui-generis*, graças ao fervor da cruzada pessoal de Tead em prol da democracia na administração. Talvez não seja possível conseguir a quadratura de alguns dos círculos filosóficos e psicológicos que Tead julga haver obtido. (12) Empenha-se a fundo, no entanto, numa urgente tarefa, aplicando ao seu trabalho uma opulenta experiência de ordem prática e larga visão.

Tead atingiu a maturidade durante um período e num setor não muito notável pela sensibilidade

e *Group Social Work: Principles and Practices* (Nova York, 1949) são bons exemplos e revelam, claramente, a influência de Follet e Tead, procurando ampliar e aplicar suas idéias.

(10) Entre os seus livros, talvez os seguintes sejam os mais importantes para esta nossa investigação: *Human Nature and Management* (Nova York, 1929); *Creative Management* (Nova York, 1935); *The Case for Democracy and Its Meaning for Modern Life* (Nova York, 1938); *New Adventures in Democracy* (Nova York, 1939); e *Democratic Administration* (Nova York, 1945).

(11) Repetidamente se defronta o leitor com uma afirmação que, na melhor das hipóteses, é apenas meia-verdade, a glosa de um problema na realidade não resolvido. Assim, pois, lê-se "a essência da liderança democrática é a capacidade de influenciar pessoas a agir de maneira tal que elas próprias são levadas a julgar benéficas a si mesmas" (*New Adventures*, p. 137). Os "líderes" do livro 1984, de George Orwell, seguem exatamente essa fórmula.

(12) *New Adventures*, p. 130.

de aos problemas e à ética da democracia. Seu primeiro trabalho tratou de questões de psicologia industrial e administração científica; seu primeiro livro, *Os Instintos na Indústria* (*Instincts in Industry*) apareceu em 1918, numa época em que era ainda corrente a expressão "a nova arte de administrar homens". Sua evolução como pensador deve ser encarada com a devida compreensão, em contraste com o pano de fundo de uma geração que assistiu serem publicados centenas de livros com os títulos de *Como Chegar ao Alto: Técnicas para Uso do Homem que Ambiciona Subir Acima dos Companheiros*. Por volta de 1929, data da publicação do seu segundo livro, Tead esforçava-se enérgicamente para conciliar as necessidades dos empreendimentos cooperativos aos valores democráticos. Já nesse livro acham-se presentes o fervor característico de sua obra, bem como o postulado central de que "a idéia democrática marcha porque se harmoniza com as forças primordiais da natureza humana."

As idéias amadurecidas de Tead sobre a democracia na administração poderão ser melhor indicadas se nos concentrarmos em dois dos seus trabalhos posteriores, *Novas Aventuras em Democracia* (*New Adventures in Democracy*) e *Administração Democrática* (*Democratic Administration*). A tese central de *Novas Aventuras* é a de que "autogoverno e bom governo... são aspectos da mesma realidade." Esse modo de sentir dificilmente poderia ser tido por original. O que lhe dá significação é a insistência de que *dentro da administração* a democracia tem de ser considerada como filosofia positiva, de luta, e como programa prático... (13) Sua preocupação não é o restrito interesse pela economia e a eficiência. A satisfação do empregado, o enriquecimento da personalidade, a participação do pessoal na administração, o desenvolvimento de idéias pensadas em comum, tais os seus conceitos básicos. Numa sociedade democrática, devemos-nos empenhar não só em realizar como também em "realizar mediante condições nas quais exista plena consideração pelo desenvolvimento harmonioso, produtivo e satisfatório da personalidade das pessoas que trabalham..." (14) Numa democracia, administração deve significar "direção de uma organização no propósito de realizar objetivos específicos, e de tal modo que suas diretrizes, métodos e funcionamento total tornem efetivos esses objetivos de maneira econômica, harmoniosa e satisfatória para as pessoas em causa." (15) Propõe, no intuito de contribuir para a consecução da administração democrática, dois princípios de trabalho: o "princípio da representação de interesses" e o "princípio da coordenação." (16) Ainda aqui, não existe qualquer originalidade nesses princípios, afirma-

(13) *Ibid.* p. 103.

(14) *Loc. cit.*

(15) Esses "princípios" são expostos e explicados em *New Adventures*, págs. 5-6.

(16) *Democratic Administration*, p. 61.

dos puramente como tais. Mas, na interpretação do autor, e na aplicação dêles a setores específicos da administração pública e privada, pode-se criteriosamente afirmar que existe originalidade. Tais expressões, escritas por Tead, não significam certamente o que querem dizer nos contextos em que mais freqüentemente se encontram.

A essência e o atual ponto de chegada do pensamento de Tead estão indicados nas seguintes passagens de *Administração Democrática*:

O que estamos, pois, em vias de alcançar, é uma necessária, prudente e produtiva participação no poder, nos conhecimentos e no respeito. E pondo de parte os métodos convencionalmente considerados "democráticos", tais como o voto e outros semelhantes, onde quer que a participação em todos esses setores existir, onde a "libertação" da pessoa ocorrer, onde a responsabilidade de atingir esses alvos fôr dividida por igual — existe *democracia*. E os processos pelos quais eventualmente se realiza tudo isso com êxito são democráticos. (17)

Parece-me que Tead contornou e não atacou de frente alguns dos problemas centrais da teoria da administração democrática. Parece-me também, no entanto, que levou suas teorias para a periferia do seu meio cultural.

Mary Parker Follet foi, por todos os títulos, uma notável mulher. (18) É certo que o seu livro mais conhecido, *O Estado Novo: A Organização Coletiva como Solução para o Governo Popular* (*The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*) é um livro de valor pela conjugação de influências intelectuais que revela e pela intensidade na apresentação de idéias. Em essência, *O Estado Novo* é um apêlo ardente, quase gritante em favor da reconstrução das instituições e idéias democráticas, na qual o idealismo filosófico se casa ao pluralismo ou funcionalismo, através da nova psicologia social. O fato de o idealismo ser um dos componentes do seu pensamento poderia ser deduzido de quase todas as páginas desse livro, ainda que isso não tivesse sido claramente declarado; Miss Follet foi grandemente influenciada por Thomas Hill Green e Bernard Bosanquet. (19) É curioso, no entanto, que também se tenha mostrado profundamente impressionada com os vários debates do pluralismo, então no auge da aceitação. Com esses dois ingredientes dessemelhantes, elaborou uma síntese bastante plausível. O segredo do seu êxito em tal empresa reside na utilização do que ela própria denominou "a nova psicologia." Tomando as teorias e resultados do alvorecente estudo de psicologia, segundo conviessem ao seu objeto, conseguiu reconciliar

o irreconciliável. Reescreveu o idealismo, efetivamente, em linguagem do século XX.

"Precisamos viver a democracia" é a pedra de toque de *O Estado Novo*. Condena a autora, quase sem abrir exceção, as instituições políticas historicamente associadas à democracia, como sendo, na melhor das hipóteses, artifícios pesados, mecânicos e, na pior, fraudes e ilusões. Os partidos, o federalismo, o *referendum* popular, os direitos naturais, o voto universal — e muitas outras instituições, são severamente castigadas. A essência da democracia não está nessas contrafações mecânicas, mas no desenvolvimento de propósitos comuns num regime de co-participação, em organizações de que todos sejam membros integrantes. Em suas palavras:

"A essência da democracia não está nas instituições, nem mesmo na "fraternidade"; está em organizarem-se os homens de tal modo que fique assegurado ao máximo, de modo o mais perfeito possível, que as idéias comuns sejam levadas adiante. Possui a democracia uma só tarefa — libertar o espírito criador do homem. Isso se realiza através da organização coletiva. Dizem-nos, por vezes, que a democracia é uma atitude, e que deve abrochar os corações dos homens. Isso, porém, não é o bastante. A democracia é um método, uma técnica científica de desenvolver a vontade do povo. Por essa razão, o estudo da psicologia coletiva é uma preliminar necessária ao estudo da democracia. Nenhum chefe de partido, nenhum capitalista inescrupuloso, é responsável pela nossa ruína, mas, sim, a nossa ignorância de como agir em comum. (20)

Prossegue Miss Follet, firme e cuidadosamente como é capaz de o fazer, e estabelece a criação de um Estado Novo nos termos de um plano segundo o qual o indivíduo não se perde, mas, ao contrário, "acha-se" e cresce através da sua identificação à complexa embora ascendente hierarquia de grupos, que culmina no grupo mundial. Em cada um dêles, consegue a pessoa impregnar sua individualidade de significação, contribuindo para as decisões e ações. E estas são o que são unicamente em virtude do que contribui cada indivíduo, mas, ainda assim são diferentes da soma de contribuições individuais. "A democracia não é uma adição... é a união genuína de verdadeiros indivíduos." (21)

Indicou-se a natureza de *O Estado Novo* porquanto embora não trate de administração como tal, constitui as bases necessárias à compreensão dos trabalhos posteriores de Miss Follet sobre o assunto. Tais escritos, produto de anos ulteriores, publicados em órgãos esparsos à guisa de ensaios, foram reunidos por H.C. Metcalf e Lyndall Urwick e impressos sob o título de *Administração Dinâmica* (*Dynamic Administration*). (22) A

(17) Registra-se que ela "impressionou profundamente" Lord Haldane e Harold Laski, o que não é façanha desprezível.

(18) A introdução à Terceira Reimpressão (Nova York, 1920 — a primeira edição é de 1918), que eu utilizei, foi escrita por Lord Haldane, que faz a seguinte afirmação: se Hegel tivesse vivido em Boston, em 1920, "não teria provavelmente... afirmado coisa muito diversa do que diz Miss Follet."

(19) *Ibid.* págs. 159-60.

(20) *Ibid.* p. 5.

(21) Com o subtítulo "The Collected Papers of Mary Parker Follet" (Londres, 1942). Seu livro, *Creative Experience*, de 1924, é uma extensão de alguns aspectos de *The New State*.

(22) Um de meus amigos afirmou, corajosamente, que *The New State* deveria levar a etiqueta de *The Old Medievalism*. A idéia de "encontrar" o próprio eu na ação

maior parte dos ensaios versam problemas de administração privada, principalmente financeira; e, conforme se observou acima, sua influência exerceu-se notadamente no campo da administração privada. Voltando sua atenção cada vez mais para a administração financeira, Miss Follet tomou-se de crescente interesse pelo Movimento da Administração Científica (Scientific Management Movement) sendo por ele influenciada. Dois conceitos desse movimento ela os considerou especialmente afins às suas idéias: um deles, relativo ao realce especial conferido ao "funcionalismo" e à autoridade da função, o outro, referente a de como evitar ou resolver controvérsias pela completa e objetiva pesquisa dos "fatos." Esses dois conceitos revelaram-se complementos lógicos, quase a realização necessária de sua filosofia geral, e ela abraçou-os ardentemente.

Embora a palavra democracia não caia da pena de Miss Follet com tanta frequência nesses últimos ensaios, julgo ser claro — aceito o princípio de que o emprêgo inicial do termo não foi uma fraudulenta apropriação (23) que ela não poderia estar, hoje em dia, menos preocupada com a democracia. Suas cogitações fundamentais dizem respeito ao fato de que todas as virtualidades e recursos de qualquer ser humano encontrem "realização". Esse empenho, na verdade, é antigo. Mas o efeito da aplicação de suas idéias à teoria administrativa consiste em introduzir linhas horizontais e processos circulares num setor anteriormente dominado por linhas verticais e processos lineares. Existe, em sua obra, grande destaque, talvez excessivo — quanto ao modo de evitar e resolver conflitos e, também, muitas palavras a respeito de "unidade integrada", "responsabilidade descentralizada", "liderança das funções" e de "poder compartilhado e não poder sobre terceiros" (Power with not power over.)

A fusão, efetuada por Miss Follet, da filosofia própria desses dois ramos da Administração Científica merece especial destaque. A antinomia lógica entre a "autoridade da função" e a autoridade foi acima observada. Às mãos de Miss Follet, a "autoridade da função" é tomada *per se*, como princípio modificador do princípio da cadeia de comando. A outra idéia, a de dirimir contro-

vérsias pela pesquisa dos fatos, é pela autora erigida em lei, a "lei da situação." Inerente a qualquer situação que origine confusão ou controvérsia existe, acredita ela, uma "lei"; essa lei da situação será reconhecida e aceita se todas as partes interessadas abordarem a questão animadas do devido espírito, e se utilizarem as técnicas apropriadas de pesquisa dos fatos e co-participação deles. (24)

A evolução de Mary Parker Follet levou-a, naturalmente, além das principais correntes da ciência política norte-americana. O objeto do presente ensaio, todavia, é o de destacar as novas e diversas linhas que o pensamento sobre a democracia e a administração vêm seguindo e que poderá ele, talvez, continuar a seguir com proveito. Existe, sem dúvida, considerável literatura a cruzar e recruzar as velhas divisas entre política e administração, e a procurar uma adaptação entre a administração e as necessidades da democracia, nestes meados do século XX. Essa literatura, sendo mais convencional do que a discutida neste trabalho, será apenas citada e não analisada. (25) É, porém, convencional apenas com referência ao ponto de vista do presente ensaio. Na realidade, conforme se observou acima, situa-se na atual "fronteira operante" da administração pública e se caracteriza por maturidade, visão e sabedoria. (26)

(24) Há um curioso "sentimento de reunião", de sabor *quaker*, nesse ponto de vista.

(25) Eu também não discuto, no presente ensaio, o acervo de escritos sobre a democracia "econômica" ou "industrial", freqüentemente de orientação socialista. A omissão não se deve apenas a limitações de espaço; resulta, em parte, de uma opinião sobre a validade de suas idéias no campo "administrativo". Qualquer que seja a validade ética do "socialismo" ou da "democracia econômica", a parcela de tais escritos que trata de meios administrativos visando ao "Ideal" é de estrutura tão frouxa e ingênua, que se torna difícil tomar a sério a teoria nelas proposta.

(26) Refiro-me às seguintes qualidades, na literatura: a prospeção imaginosa de *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), bem como de outros trabalhos de seus três notáveis co-autores, J.M. Gaus, L.D. White e M.E. Dimock; o tratamento esparso de Charles Merriam, mas freqüentemente penetrante, a respeito do assunto, concentrado, de preferência em *The New Democracy and the New Despotism* (Nova York, 1939), *Public and Private Government* (New Haven, 1944), e *Systematic Politics* (Chicago, 1945); a sabedoria em face das coisas do mundo, requintada e urbana, de Paul Appleby, em trabalhos tais como "Toward Better Public Administration" *Public Administration Review*, Vol. 7, págs. 93-9 (primavera de 1947) e *Policy and Administration*, (University of Alabama, 1949); C.S. Hyneman em sua busca da proporção áurea, em *Bureaucracy in a Democracy* (Nova York, 1950); a combinação peculiar de tradicionalismo e visão, que se encontra em A.C. Millspaugh, em obras tais como *Democracy, Efficiency, Stability: an Appraisal of American Government* (Washington, 1942), e *Towards Efficient Democracy* (Washington, 1949). A lista é de crescimento indefinido. Talvez eu devesse acrescentar-lhe os nomes de Fritz Morstein Marx, Herman Finer e C. D. Friedrich, que escreveram com especial referência ao problema da "responsabilidade administrativa".

coletiva, possuiu lugar de relêvo na ideologia fascista e, na melhor das hipóteses, deveria ser cuidadosamente encarada, a fim de serem evitados abusos.

(23) Em seu comentário sobre "The perspectives of Elton Mayo, *Review of Economics*, Vol. 31, págs. 312-21 (nov. de 1949), Reinhard Bendix e Lloyd H. Fisher, com inteira propriedade, pedem que explique sua repugnância quase patológica pelo "conflito" na sociedade: "Os conflitos políticos não causam, necessariamente, o declínio da civilização; poderão de igual modo ser a condição necessária de uma sociedade livre e, salvo se fôr aceita a hipótese radical de que liberdade e civilização são incompatíveis, aquela acusação não poderá ser aceita (p. 315).

Um Sistema de Promoção

PRIMITIVA DIVA ALONSO ARAÚJO

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

A. JUSTIFICAÇÃO

TODOS os que se propõem a escrever sobre determinado assunto devem, primeiramente, justificar os motivos que os levaram a escolher tal assunto. É o que pretendo fazer aqui.

O presente trabalho cujo título é "Um Sistema de Promoção", é referente ao sistema de promoções adotado no serviço público federal brasileiro.

É notório o fato de que o problema da promoção é por demais complexo e muito delicado de ser tratado, pois entra em jogo o ser humano com todas as suas suscetibilidades; trata-se de medir certas qualidades do indivíduo, isto é, coisas absolutamente intangíveis, sendo esse um problema assaz difícil raras sendo as pessoas que podem fazê-lo bem. Além disso, por ser problema não material, mas humano, pela sua transcendência, a quase ninguém agrada lidar com ele.

Muito embora já se tenha escrito muito sobre o assunto, em todas as suas várias facetas, a solução definitiva do problema está aí a desafiar a argúcia de todos os entendidos.

Eis por que não pretendo aqui solucionar o problema, seria uma pretensão descabida, inominável, apenas pretendo apontar as grandes falhas do nosso sistema de promoção, e, a título de uma modesta colaboração, resultante da nossa experiência no assunto, aliada à oportunidade que se nos apresentou neste seminário, e graças aos sábios ensinamentos e orientação recebidos do nosso insigne Professor Henry Reining Junior, sugerir o que se me afigura de melhor, esperando, ainda, poder corresponder àqueles ensinamentos.

B. PLANO

Resolvi dividir o presente trabalho em cinco capítulos.

No primeiro capítulo — Introdução, que é o presente, trato da justificação e do plano do trabalho.

O segundo, trata propriamente do sistema, constando de duas partes principais, sendo a primeira, uma análise cuidadosa do sistema, e a segunda, uma análise das falhas que encontro nele.

É óbvio dizer que para ser compreendido o trabalho, é preciso que os leitores tenham uma idéia exata de como funciona o sistema, do contrário de nada me valerá apontar as falhas.

No terceiro capítulo exponho os vários indispensáveis fatores da administração de pessoal de que deve depender um bom sistema de promoção, finalizando o capítulo ressaltando o fato de que não se pode pensar em tal sistema de promoção sem que aqueles outros fatores já estejam devidamente resolvidos.

No quarto capítulo põem-se em evidência, de uma maneira bem sintética, alguns sistemas de promoção em uso, e tidos como bons.

Finalmente, no quinto capítulo, chego às minhas conclusões, antes colaborando que solucionando. Devo frisar, no entanto, que qualquer sugestão que se faça, terá sempre em mente o nosso ambiente cultural, os nossos costumes, as nossas tradições, enfim o meio brasileiro, pois:

"As práticas e técnicas administrativas sancionadas por longa experiência e grande êxito em uma determinada cultura, podem necessitar de adaptação a fim de atender convenientemente às necessidades de uma cultura diferente." (1)

ou, ainda,

"Uma administração eficaz adapta suas peculiaridades à vida da nação onde se aplica." (2)

CAPÍTULO II

SISTEMA DE PROMOÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

A. ANÁLISE DO SISTEMA

1. Critérios de promoção.

Pelo antigo Regulamento de Promoção dos funcionários públicos civis da União, isto é, o que foi baixado pelo Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, via-se, desde logo, que dois eram os critérios para promoção: antiguidade e merecimento, usados alternadamente, isto é, uma vaga é provida por antiguidade e a outra, por merecimento, isso em todas

(1) WALKER, HARVEY — Introdução à Administração Pública, Cursos Especiais 02/52 da Fundação Getúlio Vargas, Rio, Apostilha 1C.02, pág. 6.

(2) Relatório da Comissão Especial de Problemas de Administração Pública para a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas em 1951, *apud* Harvey Walker, op. cit., pág. 6.

as classes da carreira, com exceção à final, onde o critério único é o merecimento. (3)

a) Promoção por antiguidade.

Este tipo de promoção não oferece nenhuma dificuldade, quer para a sua compreensão, quer para o seu processamento, é ele muito simples. Devo, dizer, no entanto, que um papel muito importante está reservado à antiguidade no nosso sistema, como veremos mais adiante, inclusive o poder considerar-se ser ela uma barreira ao merecimento.

b) Promoção por merecimento.

Não considerando a classe final de carreira, à promoção por merecimento cabe 50% das vagas. Não se pode dizer aqui, o mesmo que se disse com relação à antiguidade, isto é, quão fácil é a sua compreensão e processamento, pois o conceito que se tem do merecimento varia muito de sistema para sistema, sendo esse um verdadeiro tabu. Ao tratar, a seguir, do processamento das promoções, entrarei no detalhe desta promoção.

Só à classe final de carreira é que se achou dever o merecimento prevalecer exclusivamente. Veja-se o absurdo do critério, só quando o funcionário está no final da sua carreira é que se achou que ele deveria ser escolhido apenas por merecimento, antes não se pensou nisso e, no entanto, é indiscutível que o êxito de qualquer empresa, assim como a eficiência do serviço público, dependem da qualidade e competência do seu pessoal. (4) Na nossa Administração, o funcionário quando já se encontra no final da sua carreira só pensa numa coisa — a sua aposentadoria, e, no entanto, nessa ocasião é que ele é escolhido por merecimento, quando ele já está cansado, a ponto de já não se interessar mais pelo serviço, como o fazia. Esse critério exclusivo com referência à classe final de cada carreira, no entanto, não é igual para todas as carreiras, pois na de escriturário, e, em algumas outras, por exemplo, a promoção à classe final ainda obedece ao critério de antiguidade e merecimento.

Vejamos, agora, como se processam as nossas promoções.

2. Processamento das promoções.

Todo servidor, desde que ingressa numa carreira do serviço público federal brasileiro, fica sujeito ao regulamento de promoções, a fim de poder ter o acesso ao cargo da classe imediatamente superior àquela a que pertence, na respectiva carreira. Esse acesso, porém, diz respeito apenas ao aumento de vencimentos e não ao aumento de responsabilidades e deveres, pois não temos uma de-

vida classificação de cargos, razão por que chamamos imprópriamente promoção a esse acesso.

Como terá ele esse acesso? poderá obtê-lo das duas maneiras já mencionadas: ou por antiguidade ou por merecimento.

No nosso sistema de promoções, é a Divisão do Pessoal dos Ministérios que mantém os registros apropriados à realização das promoções, estando o processamento a seu cargo.

Preliminarmente, vamos examinar o processamento das promoções por antiguidade.

a) A antiguidade.

O registro que a Divisão do Pessoal mantém para efetuar as promoções por antiguidade, como não podia deixar de ser, é referente ao tempo de serviço, em dias, que, dentro de cada classe da carreira, o servidor vai tendo. Ficam todos os componentes de uma mesma classe, de uma mesma carreira, classificados por ordem de antiguidade; assim, o primeiro da classificação deverá ser o servidor mais antigo, o que tenha mais tempo de efetivo exercício na classe, e assim vem decrescendo esse tempo de serviço, até chegar ao último que deve ser o mais novo na classe.

b) O merecimento.

Relativamente às promoções por merecimento, antes de falar sobre o tipo de registro que a D.P. mantém para efetuar tais promoções, explicarei que todo integrante de classe de carreira, semestralmente, é qualificado pelo seu chefe imediato mediante o preenchimento de um Boletim de Merecimento (B. M.), padronizado e geral para todas as classes, de todas as carreiras, em todos os Ministérios.

Em que consiste o ser qualificado pelo seu chefe imediato, com o preenchimento do B.M., é o que passaremos a ver.

c) O boletim de merecimento.

O B.M. é individual e semestral; além disso, é preenchido pelo chefe imediato do servidor, nos primeiros cinco dias de janeiro e julho de cada ano, e remetido ao órgão de pessoal para os devidos registros e classificações, etc. Como diz o Regulamento de Promoções o merecimento é adquirido na classe; promovido, o servidor começará a adquirir merecimento a contar do seu ingresso na nova classe.

E' muito interessante esse fato pois se se falasse em avaliação de eficiência, a nosso ver teria cabimento tal dispositivo, mas o merecimento do indivíduo, diz, também, respeito às suas qualidades pessoais, que ele, invariavelmente, leva consigo para a nova classe. No nosso caso não se trata de apreciar o valor de um servidor apenas em relação ao serviço, eliminando-se fatores estranhos ao próprio trabalho, não se pondera apenas o servidor, mas o indivíduo. (5)

(3) De acordo com o art. 39 do atual Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei n.º 1.711, de 28-10-52, a promoção à classe final será feita à razão de um terço por antiguidade e dois terços por merecimento.

(4) RIBEIRO, LUIZ GUILHERME RAMOS — *Do Elemento Pessoal no Serviço Público* — Sua manutenção e eficiência — Imprensa Nacional, Rio, 1946, pag. 33.

(5) FERNANDES, M.J.A. — *Apuração da eficiência*, "Revista do Serviço Público", D.A.S.P., Rio, nov. e dez. de 1947, pag. 110.

O B.M. consta de duas partes principais: as condições essenciais e as fundamentais. As respostas dadas pelos chefes imediatos, na coluna A, às condições essenciais, são traduzidas em algarismos pela D.P., representando pontos positivos. A resposta que os chefes podem dar a cada um dos quesitos das condições essenciais do B.M., é uma das três seguintes: *sim*, que será representado por um *s*; *mais ou menos*, que será representado por um *m*; e *não*, que será representado por um *n*.

Essas respostas têm os seguintes valores em algarismos: ao *s* corresponderá um 4; ao *m*, um 2; e ao *n*, um 0.

Traduzindo, pois, as respostas dadas pelos chefes na coluna A, o órgão de pessoal porá na coluna B o algarismo correspondente a cada uma daquelas respostas, ou seja, um 4, um 2, ou um 0. As condições essenciais representam um conjunto de 25 perguntas, conforme se vê pelo B.M. anexo.

Que são, agora, as condições fundamentais?

Valho-me do Regulamento de Promoções, para definir o que sejam as condições fundamentais, transcrevendo o seu art. 30:

"A assiduidade, a pontualidade horária, a disciplina, e o zelo funcional são considerados condições fundamentais de merecimento, importando o seu não preenchimento pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos."

A assiduidade se refere a faltas não justificadas que o servidor dá ao serviço, consignando o órgão de pessoal 1 ponto negativo para cada falta.

A pontualidade horária se refere às entradas-tarde ou às retiradas-cedo, consignando o órgão de pessoal 1 ponto negativo para cada conjunto de 3.

A disciplina e o zelo funcional se referem às penas de advertência, repreensão, suspensão e destituição de função, que possa sofrer o servidor, consignando o órgão de pessoal para cada uma dessas penas os seguintes pontos negativos, respectivamente: 2, 4, 6 e 30.

O índice de merecimento do servidor em cada semestre será a soma algébrica dos pontos positivos das condições essenciais e dos pontos negativos das condições fundamentais.

O grau de merecimento do servidor com que ele concorrerá às promoções por merecimento será a média aritmética dos índices de merecimento obtidos por ele nos quatro últimos semestres.

Explicados os primeiros passos que se dão para a promoção, vejamos o seu processamento.

d) O processamento.

As promoções são realizadas trimestralmente, nos meses de março, junho, setembro e dezembro. De acordo com o art. 40 do Reg. de Prom., são providas nesses meses todas as vagas verificadas, respectivamente, até o último dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro, isto é, até o último dia do 1.º mês de cada trimestre. Sendo, ainda, de se notar que de acordo com o § 1.º do art. 57 do Reg. de Prom., a vaga ou vagas da classe final de carreira, poderá ser provida independentemente

daquelas épocas, a juízo do Presidente da República.

Relativamente à promoção por antiguidade, é ela muito simples, dependendo o seu êxito única e exclusivamente da maneira perfeita com que o órgão de pessoal mantenha todos os registros, referentes à frequência do servidor, a fim de que ao se processar a promoção por antiguidade tenha o encarregado das mesmas todos os dados à mão.

À vista do registro e de acordo com o número de vagas, o órgão de pessoal faz publicar no *Diário Oficial* até o último dia do 2.º mês do trimestre, o nome do servidor que será promovido por antiguidade, com o número de dias que ele tinha quando ocorreu a vaga. Após essa publicação, prepara o órgão de pessoal o expediente de promoção a ser encaminhado pelo Ministro ao Presidente da República, dele fazendo constar o Mapa de Promoções com a classificação de antiguidade e com a indicação do candidato a ser promovido. Isso se faz para cada classe de cada carreira. Juntamente com aquele expediente, o órgão de pessoal envia o decreto definitivo da promoção por antiguidade para ser assinado pelo Presidente da República.

Como se vê, a promoção por antiguidade é simples, não criando problema de qualquer natureza, pois é baseada em fatos muito concretos e perfeitamente mensuráveis. No caso de dois servidores terem o mesmo tempo de serviço na classe, o desempate obedece ao estabelecido no art. 26 do Reg. de Prom., cujo texto transcrevo:

"Art. 26. Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República; em caso de novo empate, o que tiver maior tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole mais numerosa, o casado e o mais idoso." (6)

Vejamos, agora, como se processa a promoção por merecimento.

Seguindo as normas apontadas com referência aos B.M., são estes remetidos de todos os recantos do Ministério, espalhados por todo este Brasil, para o órgão de pessoal. Vêm esses B.M. dentro de envelopes com a nota de "urgente e confidencial", nas épocas já referidas. Recebendo esses B.M., a D.P. procede imediatamente à tradução das respostas dadas pelos chefes imediatos, apurando-se o índice de merecimento de cada um. A seguir, transporta-se esse índice de merecimento para a ficha individual de cada servidor, onde se acham anotados, por semestre, todos esses índices. Essas fichas acham-se agrupadas por classe em cada carreira, e dentro de cada classe, acham-se devidamente classificadas.

Com todos esses dados à mão, pode o órgão de pessoal proceder ao expediente de promoção. Como se faz então? Em primeiro lugar, é mister

(6) De acordo com o art. 47 do atual E.F.P.C.U., Lei 1.711 já citada, no primeiro empate terá preferência o funcionário de maior tempo de serviço público federal, havendo ainda empate, o de maior tempo de serviço público, o de maior prole e o mais idoso, sucessivamente.

BOLETIM DE MERECIMENTO..... — ANO..... SEMESTRE.....

Ministério..... Quadro.....

Nome do funcionário.....

Carreira..... Classe.....

Repartição.....

Local onde desempenha suas funções.....

ÍNDICE DE MERECIMENTO
(PELO ÓRGÃO DE PESSOAL)Pontos positivos..... +
Pontos negativos..... —
Soma algébrica.....

Condições essenciais — (Respondendo aos quesitos, a autoridade deve escrever, na coluna a, uma das seguintes abreviaturas: s = sim; m = mais ou menos; n = não. A coluna b destina-se ao órgão de pessoal, para a tradução numérica das respostas dadas).

	A	B		A	B
1. É atento e aplicado ao trabalho ?.....			Transporte (pelo órgão de pessoal).....		
2. Tem boa vontade em executar os serviços que lhe são cometidos ?.....			14. Assume a responsabilidade de seus atos ?.....		
3. Cooperar com os colegas e com o Chefe ?.....			15. Defende com firmeza e lealdade seus pontos de vista ?.....		
4. Traz em dia os serviços normais ?.....			16. É discreto ?.....		
5. É satisfatória a quantidade do trabalho produzido ?.....			17. Adapta-se com facilidade a novos métodos de trabalho ?.....		
6. Executa com segurança o seu trabalho ?.....			18. É econômico e cuidadoso na utilização do material de que se serve no trabalho ?.....		
7. Mostra iniciativa e interesse em solucionar as dificuldades surgidas ?.....			19. Tem capacidade para metodizar as suas rotinas de trabalho ?.....		
8. Revela conhecimentos para o bom desempenho das funções que exerce ?.....			20. Permanece no trabalho durante todo o expediente ?.....		
9. Realiza com presteza os serviços de que é encarregado ?.....			21. Tem conhecimentos gerais sobre os assuntos da repartição ?.....		
10. Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais ?.....			22. Apreende com facilidade as instruções recebidas ?.....		
11. Demonstra compreensão de responsabilidade ?.....			23. Conhece as principais normas legais referentes aos direitos e deveres do funcionário público ?.....		
12. Tem procurado, direta ou indiretamente, aperfeiçoar seus conhecimentos profissionais, pelo estudo ou por outro qualquer meio ?.....			24. Evita, durante o expediente, atividades estranhas às funções que exerce ?.....		
13. É atencioso e cortês ?.....			25. Revela capacidade de direção ?.....		
A transportar (pelo órgão de pessoal).....			Soma (pelo órgão de pessoal).....		

(Iniciais do órgão, data, assinatura e cargo ou função do chefe imediato do funcionário)

CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS (APURADAS EM PONTOS NEGATIVOS)		ANOTAÇÕES PELO ÓRGÃO DE PESSOAL		
		UNIDADES	N.º DE UNIDADES	PONTOS
Assiduidade.....		Falta (1 ponto).....		
Pontualidade horária (entradas-tarde e retiradas cedo).....		Grupo de três (1 ponto).....		
Disciplina e zelo funcional.....	Advertência.....	Advertência (2 pontos).....		
	Repreensão.....	Repreensão (4 pontos).....		
	Suspensão.....	Dia de suspensão (6 pontos).....		
	Destituição de função.....	Destituição de função (30 pontos).....		
		Total de pontos negativos.....		

(Data, assinatura e cargo ou função do servidor que fez as anotações)

Visto do chefe da seção do órgão do pessoal e data:.....

OBSERVAÇÕES — Este boletim deve ser preenchido para cada funcionário e enviado ao órgão de pessoal competente nos 5 primeiros dias de janeiro e julho.

que se diga que só concorrerá às promoções quem tenha o interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe, (7) como ocorre com as promoções por antiguidade, e quem esteja compreendido nos 2/3 primeiros da sua classe, por ordem de antiguidade. Aí surge, a meu ver, uma das falhas do sistema, e de que me ocuparei mais adiante. Tendo em vista esses requisitos, o órgão de pessoal prepara o Mapa das Promoções, partindo da relação de antiguidade, convindo lembrar que cada funcionário concorre à promoção com a média dos 4 últimos B.M., ou seja, o grau de merecimento.

À vista dessa relação é que se prepara a lista tríplice, isto é, para cada vaga vão indicados os 3 primeiros melhores candidatos. (8)

Essa lista o órgão de pessoal deverá fazer publicar no *Diário Oficial* até o último dia do 2.º mês do trimestre, a fim de que os funcionários possam, até cento e vinte dias após a sua publicação (artigo 55 do Reg. de Prom.), reclamar ao Ministro de Estado, contra enganos ou omissões constantes da lista de merecimento. Sendo de se ressaltar que a promoção de funcionário, cujo nome devesse constar da lista de merecimento, por motivo de alteração do número de ordem, não deverá ser tornada sem efeito (Parágrafo único do art. 55 do Reg. de Prom.).

Publicada a lista, deverá o órgão de pessoal remeter, nos primeiros dias do último mês do trimestre, todo o expediente de promoção ao Ministro de Estado para encaminhamento ao Presidente da República, para a sua apreciação e decisão. À vista da lista tríplice, o Presidente da República, de acordo com o art. 7.º, do Reg. de Prom., escolherá aquele que melhor entender. Esta é outra das grandes falhas que encontro no sistema, conforme mais adiante falarei.

Uma vez exposto todo o mecanismo, aliás, com bastante detalhe, para melhor esclarecimento do leitor, procurarei apontar todas as falhas que, no meu entender, prejudicam enormemente o nosso sistema de promoções, pois me parece ser inteiramente descabido querer apontar as falhas de um sistema, fazendo as devidas críticas, sem que tivesse antes procurado explicar a maneira como o mesmo funciona, pois nem todos os que me lêem o conhecem.

B. FALHAS DO SISTEMA

1. Falta de separação nítida entre as promoções por antiguidade e por merecimento.

A primeira falha que encontro no sistema é a de não haver uma separação nítida entre os dois tipos de promoção. Ora, se existem os dois critérios, antiguidade e merecimento, deveriam ser bem caracterizadas essas duas promoções.

Quanto à de antiguidade, nada tenho a dizer, pois ela representa realmente o fator antiguidade, em nada interferindo o merecimento.

O mesmo, porém, não se pode dizer do merecimento, pois, vem êle a todo o momento entrelaçado com a antiguidade, senão vejamos. Primeiramente é preciso o interstício de 730 dias na classe para poder ser promovido; a seguir, é preciso estar compreendido nos 2/3 primeiros da lista de antiguidade. Já aí vemos o merecimento em função da antiguidade, parecendo-me, por conseguinte, bastante errada essa exigência dos 2/3. Quantas e quantas vezes o servidor já completou o interstício e não obstante ainda não pôde alcançar os 2/3! pois é mais do que sabido que em alguns Ministérios onde os quadros não oferecem possibilidades, quase não há movimentação, daí o ficarem os funcionários anos a fio numa mesma classe, marcando passo, muito embora tenham tido sempre merecimento máximo, pois têm êles, para poder concorrer às promoções por merecimento, além do grau de merecimento necessário, que:

- 1.º, ter o interstício;
- 2.º, estar dentro dos 2/3 primeiros da lista de antiguidade; e
- 3.º, ser alcançado pela lista tríplice.

E, no entanto, como bem diz HARVEY WALKER:

"a strict application of the merit system would require that the best qualified person be selected whether he stands first, tenth, or five-hundredth on the seniority list, or is an employee of the government at all". (9)

2. A antiguidade como barreira ao merecimento.

Depois dessas três grandes barreiras da antiguidade com relação ao merecimento, depois de ter sido o servidor incluído na lista tríplice, ainda poderá êle não ser o escolhido pelo Presidente da República, e, assim, depois de muitos anos de expectativa na mesma classe, sempre tendo tido merecimento máximo, sendo ótimo funcionário, talvez venha êle a ser promovido por antiguidade. De que lhe valeu, pois, o merecimento que teve desde que ingressou na classe? De nada, pois foi êle simplesmente promovido por antiguidade.

E' interessante aqui se ouvir a opinião de MOACIR DE MATOS PEIXOTO quando diz que não se compreende que entre dois funcionários de igual merecimento e com interstício completo, possa um ser promovido antes do outro somente porque, devido a circunstâncias aleatórias, preencheu mais depressa as condições de antiguidade, exigidas sem motivo plausível, e que se o que se tem em mira na promoção por merecimento é premiar a eficiência, e evidente que de tais propósitos não faz parte o elemento antiguidade. (10)

(7) De acordo com o art. 42 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711 já citada, o interstício passou a ser de 365 dias.

(8) De acordo com o parágrafo único do art. 41 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711, já citada, são cinco os candidatos indicados para cada vaga.

(9) WALKER, HARVEY — *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart, Inc., N.Y. Publishers, 1937, pág. 185.

(10) PEIXOTO, MOACIR DE MATOS — *O Problema da Promoção* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, págs. 12 e 52.

Vemos, assim, que o merecimento está condicionado à antiguidade, que a antiguidade está fazendo barreira ao merecimento, e barreira tão grande que chegou a ser intransponível, pois aquele servidor foi promovido por antiguidade.

Será tal sistema de promoção por merecimento aparente, estimulante para o servidor eficiente? Temos certeza que não. Vejamos o que diz GASTON JÈZE :

"El ascenso de grado o aun de clase, según la antigüedad, es muy criticable, pues suprime la emulacion y vuelve inútiles el celo y la inteligencia en el ejercicio de la función." (11)

Será, por outro lado, proveitoso para a Administração? Também cremos que não. Cabe aqui transcrevermos as seguintes palavras de DEMARTIAL, G. :

"Il ne suffit pas qu'un fonctionnaire soit le plus ancien de son grade pour être promu au grade supérieur, il faut encore qu'il soit apte à tenir cet emploi. D'ailleurs pourquoi un droit fatal accordé à l'ancienneté? Les fonctions publiques n'appartiennent pas aux fonctionnaires; ceux-ci n'ont aucun droit à un grade; l'intérêt du service seul doit décider de l'avancement". (12)

3. A apuração do merecimento.

Esta falha talvez seja a que mais prejuízo cause aos bons servidores e à própria Administração. Analisemo-la, pois, segundo : o subjetivismo da apuração; os julgadores do merecimento; o desestímulo dos servidores; e os recursos.

a) O subjetivismo.

A apuração do merecimento dos servidores é feita pelos chefes imediatos, mediante o preenchimento do B.M. Aos chefes imediatos compete responder aos 25 quesitos das condições essenciais do B.M., com as respostas S, M ou N, para cada servidor seu, não importando a carreira a que os mesmos pertençam. Muito embora o processo dessa apuração seja objetivo por utilizar um B.M. constante de certos requisitos cujas respostas redundam em pontos, a avaliação em si é muito subjetiva. Primeiramente, por não estarem os julgadores preparados para essa difícil tarefa; em segundo lugar, devido a não existir uma adequada classificação de cargos, assim como padrões de desempenho, o que dificulta enormemente essa tarefa. E' subjetivo, também, porque o julgamento das condições essenciais depende decisivamente do critério individual de cada chefe, da noção de justiça e responsabilidade de cada um, o que se agrava mais pela falta de treinamento adequado desses chefes, pois deixa de ser uniforme a avaliação para todo o conjunto, o que é muito prejudicial.

Releva, ainda, considerar-se que se tivéssemos que avaliar somente a eficiência dos funcionários, muito embora certas funções sejam difíceis de

ser mensuradas pela sua natureza, seria êsse, não obstante, um problema mais fácil do que o que temos, porquanto, além da eficiência do servidor, temos ainda que mensurar o seu merecimento, isto é, avaliar certas qualidades inerentes ao indivíduo, praticamente impossível de fazê-lo por meios mecânicos, matemáticos, mormente se considerarmos quão falhos são os julgamentos humanos de um lado, e como variam os indivíduos física e mentalmente.

b) Os julgadores.

E' uma grande responsabilidade essa a dos julgadores do merecimento dos seus subordinados, creio mesmo que a êles se deve o maior fracasso do sistema, principalmente porque o que importa é o conjunto dos seus julgamentos. No nosso sistema, um bom julgador, bem cômico dos seus deveres, perde-se completamente no turbilhão dos maus julgadores, dos displicentes. Fica êle apontado como sendo um homem mau, mal visto pelos seus funcionários. E a verdade é a seguinte, tão divergentes julgamentos entre os diversos julgadores, vão prejudicar todo o plano de conjunto, deprimir o moral do funcionário, aumentar-lhe a revolta pelas diferenças de tratamento, é criar intrincados problemas relativamente às relações humanas, fator que um bom chefe deve ter sempre em mente.

Embora pareça incrível é verdade, um só julgador consciente vai prejudicar seriamente os seus funcionários, porquanto às promoções do Ministério concorrem todos os funcionários do Ministério com os B.M. que os seus chefes lhes hajam preenchido; ora, se os demais chefes mostrarem-se julgadores benevolentes, os outros estão tendo uma concorrência desleal, e na certa vão perder. Com o passar dos tempos, os julgadores conscientes, por se terem visto cercados de todos os lados por toda a série de reclamações e ponderações dos seus subordinados, inclusive, ainda, de uma quantidade enorme de recursos, chegaram à conclusão que, embora êles estivessem com a razão, andariam muito melhor se fizessem como os demais, pois compreenderam êles, perfeitamente, que os seus funcionários estavam sendo prejudicados, deixando de ser promovidos por não alcançarem os pontos máximos que os demais alcançavam. Renderam-se êles aos maus julgadores, e o resultado é êsse que temos nós em todos os Ministérios, todos os funcionários têm a nota máxima, com raríssimas exceções. Ficam, assim, nivelados os bons e os maus funcionários e é por isso que afirmo o que disse antes que a lista de merecimento nada significa de merecimento, é quase uma repetição da lista de antiguidade.

O não estarem os julgadores devidamente treinados para desempenharem tarefa tão difícil — qual seja a de julgar os seus subordinados —, tarefa essa que exige do indivíduo alguns requisitos pessoais, entre os quais, como bem salienta A. FONSECA PIMENTEL, se destacam os seguintes: a honestidade; a competência; e a isenção de ânimo,

(11) JÈZE, GASTON — *Principios Generales del Derecho Administrativo*, II, (Los Agentes de la Administración Pública), B.A., Editorial Depalma, 1949, pág. 113.

(12) DEMARTIAL, G. — *Le Statut des fonctionnaires*, Paris, Berger & Chausse, Paris, 1908, pág. 146.

O fato é que realmente houve uma falha no art. 55 do Reg. de Prom., pois da maneira que está redigido, conforme bem salienta EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO, nenhuma reclamação pode ser apresentada ao Ministro de Estado, com fundamento no citado artigo, por mais injusto ou prejudicial que tenha sido o julgamento do merecimento. (20)

O D.A.S.P., querendo corrigir essa falha, baixou a Circular n.º 10, de 1949, cujo item III está assim redigido :

"a reclamação do funcionário, contra o modo por que foi preenchido o seu boletim, deverá ser apresentada dentro do prazo de 120 dias, a contar do término do prazo para vista do mesmo."

Não é meu intento, porém, alongar-me aqui sobre o direito do recurso. O que quero salientar, não obstante, é que, devido às inúmeras e graves falhas que encontro no nosso sistema, devido ao desestímulo generalizado, são inúmeros os pedidos de recursos sobre os julgamentos dos B.M. dirigidos ao Ministro. Tem-se avultado de tal maneira esse expediente, que se vêem os órgãos de pessoal mais assoberbados com problemas tão delicados. A razão principal desse procedimento é a seguinte: tendo-se generalizado a praxe de todos obterem a nota máxima, qualquer servidor, que em determinado semestre, por razões estranhas, seja diminuído um pouco sequer no seu B. M., enche-se de brios, e não se conformando com tal diminuição recorre imediatamente. E' esse um problema que se vem agravando dia a dia, e que só será melhorado com o concomitante melhoramento do nosso sistema.

Releva notar o seguinte fato muito importante: a nossa linha hierárquica a que o servidor tem que obedecer ao fazer o seu recurso, a meu ver, na realidade não dá ao servidor a liberdade de se defender como quer dar a parecer, pois o servidor recorrendo à 1.ª autoridade da linha e vendo o seu recurso indeferido, vai à 2.ª linha e assim sucessivamente, mas acontece que esse recurso não é estudado e apreciado na nova linha hierárquica, como deveria sê-lo, pois é ele mandado de volta à linha anterior inicial, e, assim voltamos sempre ao ponto de partida, baseando-se a nova autoridade sempre na mesma informação primitiva. Não tem, pois, o servidor a democrática oportunidade de ter o seu recurso apreciado devidamente por novas pessoas, pois é essa na realidade a finalidade da escala hierárquica. A meu ver, a nova autoridade só deveria recorrer à primitiva, para obter quaisquer informações que se tornassem necessárias. E' essa uma grande falha na nossa organização administrativa, aliás, em geral, decorrente do pouco tempo que dispõem as autoridades para esses estudos, e talvez quicá um pouco de descaso. Daí o fato costumeiro que se verifica hoje em dia de os servidores recorrerem constan-

temente ao judiciário, por não verem os seus recursos devidamente apreciados na esfera administrativa.

4. As penalidades.

A razão que me faz incluir este subtítulo no rol das falhas é a seguinte: de acordo com o que assinaiei atrás quando tratei do processamento das promoções, fiz ver que a lista de merecimento é baseada na de antiguidade; ora, as penalidades como sejam: as faltas, entradas-tarde e suspensão, já diminuem o servidor no seu tempo de serviço na classe, conseqüentemente afeta a lista de antiguidade, como poderemos admitir que esse mesmo servidor dentro da mesma lista de antiguidade vá novamente ser prejudicado pelas mesmas faltas, isto é, receber dupla penalidade pela mesma falta?

Mais uma vez, nos deparamos com a enorme desvantagem e absurdo de tal sistema em vir um critério intrometido no outro. Se a lista de merecimento fôsse feita absolutamente à parte da de antiguidade, e tratando-se de apuração de merecimento, e não de eficiência, acho perfeitamente lógico e cabível fôsse o servidor diminuído por esses pontos. Além disso, é de salientar-se, ainda, que o servidor que deu margem a ser punido com a pena de advertência, repreensão, suspensão, ou destituição de função, não revelou possuir algumas das qualidades constantes dos 25 quesitos das condições essenciais, e, assim sendo, o seu chefe, como não podia deixar de ser, ao analisar cada um daqueles quesitos, terá que levar em consideração aqueles fatos, devendo dar a real resposta aos quesitos, comportamento esse que irá, pois, refletir nas respostas do chefe. Mais uma vez, por esse sistema será ele punido pela mesma falta, o que evidentemente não é justo. Se o chefe, porém, não levar em consideração aqueles fatos ao fazer o julgamento do seu subordinado, estará fazendo um mau julgamento, o que será perfeitamente evidenciado ao fazer-se o confronto entre as condições essenciais e as fundamentais.

5. A lista tríplice em face das falhas.

Considero a lista tríplice como sendo uma falha, pelas duas razões abaixo:

- 1, pela sua própria natureza no nosso sistema;
- 2, e pelo seu triste papel à vista das inúmeras falhas do sistema.

Pela sua própria natureza no nosso sistema, à vista de não ser obrigatoriamente escolhido o servidor de maior mérito, pelo menos de maior mérito aparente, porquanto, como disse atrás, o merecimento máximo é generalizado. De qualquer maneira, figurando numa lista tríplice, por exemplo, três servidores respectivamente com os seguintes graus de merecimento: 100, 100 e 80, de acordo com o nosso Reg. de Prom., pode o Presidente da República escolher o 3.º, isto é, o de grau 80, sem que os demais nada possam fazer a não ser revoltar-se com tal critério.

(13) é o que me faz arrolar esse tópico entre as falhas do sistema.

c) O desestímulo.

O desestímulo do funcionalismo acarretado pelas falhas do sistema já apontadas, é uma das consequências funestas mais comuns.

Por não representar merecimento de quem é promovido, a promoção por merecimento que se faz cai no ridículo, não encorajando, em absoluto, os servidores, por duas razões :

a) Ou o servidor promovido por merecimento, na realidade não tem merecimento, como na maioria dos casos;

b) Ou o servidor promovido por merecimento, tem merecimento, como raras vezes acontece.

No primeiro caso, há a revolta justa dos que têm merecimento e se viram preteridos por quem não o tem. No segundo caso, por estar o sistema tão desmoralizado, conceito esse assaz difundido, o próprio servidor não se sente encorajado a dizer que foi promovido por merecimento, porque quem não o conhece, não lhe dará o devido valor, em virtude do péssimo conceito de nossas promoções por merecimento.

O desestímulo é tão generalizado que se levarmos a efeito um inquérito de atitudes entre os funcionários para saber se estão satisfeitos com o sistema, não temos dúvida alguma que a maioria opinaria pela adoção de um sistema onde houvesse apenas promoção por antiguidade.

Não sou partidário de um sistema de promoção baseado apenas na antiguidade, acho que o ideal é o sistema baseado na eficiência e merecimento do servidor. Mas, também, não concordo em absoluto em manter-se um sistema tão eivado de falhas, que tão graves consequências traz para todos, principalmente para a Administração, só para poder dizer-se que temos promoção por merecimento, apurada por meios objetivos, só para dizer-se que demos mais um passo no progresso da Administração de Pessoal. Com franqueza, é bem melhor que sejamos honestos, e tiremos a máscara de "*promoção por merecimento*" que se dá a uma autêntica *promoção por antiguidade onde influi o pistolão*. Onde está o progresso? onde está o avanço? Adotou-se esse sistema de promoções por antiguidade e por merecimento, para fugir-se ao antigo sistema de filhotismo que antes existia. Não tenho dúvida que a intenção dos administradores e legisladores foi a melhor possível. Na prática, porém, estamos nos dirigindo ao encontro daquilo de que fugíamos, apenas, com uma agravante — o disfarce da promoção por merecimento.

Sou, portanto, de opinião que ou se melhora o sistema, ou se faz uma reforma, ou seremos forçados a ter de abandonar sistema tão prejudicial.

Neste ponto, embora criticado por muitos, prefiro enfileirar-me ao lado de HARVEY WALKER, quando diz :

"The less reliable systems are looked upon with great suspicion by the employees, and it is probably better to have no system at all than to have one which does not produce results in which the majority of the employees have confidence." (14)

E' bem verdade que os mesmos que o criticam são todos unânimes em dizer :

"Inegavelmente, um sistema, cuja aplicação conduza à inversão da escala dos valores, terá influência nefasta e desastrosa sobre o moral dos empregados e sobre a eficiência do serviço, que se verão, ambos, seriamente comprometidos." (15)

ALUÍSIO XAVIER MOREIRA reconhece que os falsos julgamentos são prejudiciais tanto para o funcionário como para o moral do serviço público, quando diz :

"... ter-se-á obtido considerável avanço para a solução de um problema de graves consequências para a Administração Pública: os falsos julgamentos, prejudiciais tanto para o funcionário como para o moral do serviço público." (16)

O desestímulo é, pois, um fator muito importante, que deve ser bem pesado na balança. Em contraposição, o estímulo deve estar sempre presente em nossa mente. Referindo-se a ele, assim se expressara MOACIR DE MATOS PEIXOTO:

"Este elemento, o estímulo, imprescindível à eficiência de qualquer serviço, é, pode-se dizer, a pedra angular sobre que repousa todo o edifício de uma bem organizada administração de pessoal." (17)

e LEONARD D. WHITE :

"a badly planned promotion system harms an organization not merely by pushing ahead unqualified persons but also by undermining the morale of the whole group". (18)

d) Os recursos.

Diz o art. 55 do atual Regulamento de Promoção :

"O funcionário poderá reclamar ao Ministro de Estado, contra enganos ou omissões constantes da lista de merecimento, até 120 dias após a sua publicação."

Estamos perfeitamente de acordo com ALUÍSIO XAVIER MOREIRA quando diz que a redação desse artigo é clara e não deixa margem a qualquer dúvida, pois a reclamação diz respeito tão-somente a enganos ou omissões constantes da lista de merecimento, ficando, dessa forma, injustamente julgado o funcionário pelo chefe imediato no Boletim de Merecimento. (19)

(14) WALKER, HARVEY — apud A. Fonseca Pimentel, op. cit., pág. 14.

(15) PIMENTEL, A. FONSECA — op. cit. pág. 14.

(16) MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — *Do Recurso nas Promoções*, Rio, Imprensa Nacional, 1950, pág. 25.

(17) PEIXOTO, MOACIR DE MATOS — op. cit. pág. 7.

(18) WHITE, LEONARD D. — *Introduction to the Study of Public Administration*, N.Y., The Macmillan Co., pág. 368.

(19) MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — op. cit., pág. 57.

(13) PIMENTEL, A. FONSECA — *Da Apuração do Merecimento*, Rio, Imprensa Nacional, 1945, pág. 50.

Cabe aqui o comentário de ALUÍSIO XAVIER MOREIRA:

"Além de insignificante, a homenagem é inábil porque submete o chefe do Executivo ao vexame dos pedidos, forçando-o a executar, por vezes, um ato injusto ao escolher o menos merecedor. Mesmo que não ocorresse pedido algum, o Presidente da República não poderia proceder a uma escolha criteriosa, em virtude do desconhecimento que tem da capacidade de todos os funcionários públicos indicados para a promoção. A escolha seria então pela sorte, o que é contraproducente e condenável.

Por que razão, sendo a promoção por merecimento, não deve ser promovido o funcionário que, em virtude do julgamento, teve maior grau de merecimento?

Convém por fim salientar que o critério da lista tríplice restringe consideravelmente as possibilidades do recurso, cujo amplo exercício defendemos. De fato, desde que o Presidente possa escolher qualquer dos figurantes da lista, independentemente do grau do merecimento de cada um, nenhum recurso cabe dessa escolha, ressalvados os casos de erros de pessoas, omissões de nomes ou outros enganos." (21)

Além disso, e o que é mais grave, é mais do que sabido que no nosso sistema, uma vez que um servidor entra numa lista tríplice tem que arregimentar pistolões. Vence quem tiver o maior pistolão. Onde está o sistema do mérito tão apregoado? Onde está o banimento do filhotismo, nepotismo, ou como queiram chamá-lo, de que se tachou o regime anterior, se continuamos com o mesmo regime? Isso é repellido por qualquer pessoa de espírito são, por ser atentatório ao sistema do mérito que deve imperar em todo país democrático e moderno, e é uma das causas de maior deprimimento do moral do funcionalismo. As promoções não devem, de maneira alguma, interferir elementos de influência, estranhos à organização, sejam esses elementos os próprios membros do legislativo, como é o caso comum.

Quanto ao triste papel da lista tríplice à vista das inúmeras falhas, tenho a dizer que tendo em vista, como foi dito atrás, que a lista de merecimento é uma repetição da de antiguidade, com pequenas diferenças, e tendo em vista a generalização da nota máxima, não tem nenhuma razão de ser a lista tríplice, pois nada significa.

A lista tríplice é outra barreira aos de real merecimento, aliás é o último obstáculo, pois quando o servidor já pode figurar nessa lista é porque já é um dos mais antigos da classe também, e o resultado é o seguinte, depois de muitos anos de expectativa, consegue ele figurar numa lista tríplice por primeira vez, e, por não ter pistolão, é preterido; mais uma segunda vez e talvez uma terceira figurará nessa lista, sendo sempre preterido, e, então, o que acontece? já é ele o 1.º de antiguidade, conseqüentemente será promovido por este critério. De que lhe valeu ter merecimento por tanto tempo, ter galgado tantos obstáculos de antiguidade, ter por fim conseguido figurar na lista tríplice, se por não ter tido pistolão não conseguiu ser o escolhido? E' esse um regime de mérito?

Indubitavelmente, não. Creio mesmo que não tem razão de ser a lista tríplice, porque o Presidente da República não pode conhecer todos os seus funcionários, e sendo assim, respeitado o sistema do mérito, não pode ele ter o arbítrio de escolher qualquer um dentre eles. Ou promove ele o primeiro da lista de merecimento, não havendo necessidade de lista tríplice, já devendo ser-lhe entregue esse nome, por não poder ele saber qual seja o melhor, ou se deixarmos à sua livre escolha, talvez não escolha o melhor, embora todos com o mesmo grau de merecimento, por não os conhecer e devido às falhas do sistema. Ou recaímos no regime do pistolão, onde ele escolhe aquele que tem maior pistolão, embora sem o merecimento máximo, ferindo tão de cheio o sistema do mérito. De qualquer maneira, tendo em vista a nossa índole, não concordo que se apresentem ao Presidente da República, para a sua escolha, os nomes de todos os que possam ser promovidos por merecimento, pois embora pensemos estar melhorando, estaremos piorando a situação, pois à vista das inúmeras falhas do sistema, aí mesmo é que os mais novos da classe poderão ser promovidos antes dos outros, se tiverem melhores pistolões.

6. *Funcionários versus extranumerários-mensalistas.*

Eis a razão que me fez incluir este tópico entre as falhas do atual sistema.

Pela Lei n.º 488, de 1948, os extranumerários-mensalistas da União passaram a integrar Tabelas Únicas nos respectivos Ministérios, e, passaram por esse motivo a ser regidos pelo Reg. de Prom. dos Funcionários que até então era exclusivo dos funcionários, em tudo o que não colidisse com o Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, que dispõe sobre a admissão de pessoal extranumerário.

Ora, pelo Reg. de Prom. é indispensável para a promoção, inclusive à classe final de carreira, que o funcionário tenha o interstício de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe (art. 9.º). (22) No entanto, o Cap. VII, do citado Decreto-lei n.º 5.175, de 1943, que trata da melhoria de salário dos mensalistas, diz em seus §§ 1.º e 2.º do art. 44:

"§ 1.º Somente depois de dois anos de interstício na referência, poderá o mensalista obter melhoria de salário.

§ 2.º Sem o interstício, só poderá o mensalista ter melhoria de salário se, na mesma referência e série funcional, nenhum outro o houver completado, não podendo, porém, neste caso obter nova melhoria de salário, antes de decorridos dois anos."

Como bem se vê, há a possibilidade, no caso especial, de os mensalistas serem melhorados sem ter que aguardar o interstício, ao passo que com os funcionários isso não é possível.

(21) MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — *op. cit.*, página 61.

(22) De acordo com o já citado art. 42 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711, o interstício passou a ser de 365 dias.

No meu entender, essa situação de privilégio para os mensalistas não tem cabimento, ou todos se regulam pelo mesmo Reg. de Prom. ou não, e, nesse caso, a obrigatoriedade do interstício deve ser para todos.

7. Carreiras iguais com possibilidades diferentes.

Pela Lei n.º 284, de 28-10-36, quando se fez a nossa primeira tentativa de classificação de cargos, embora não cientificamente, iguais carreiras tiveram a mesma extensão, isto é, a mesma linha de promoção, embora imprópriamente assim denominado. Nem podia deixar de ser dessa maneira, pois se estávamos querendo consertar uma situação de confusão e anarquia na Administração Pública, outra coisa não podia ser feita a não ser a uniformidade de carreiras iguais, pois se foi, então, criado o D.A.S.P., o órgão central de pessoal que iria controlar tôdas essas carreiras em todos os Ministérios; que iria preparar os concursos para os cargos iniciais de tôdas essas carreiras, selecionando os candidatos, pelo sistema do mérito.

Foram, assim, abertos os primeiros concursos, quer para carreiras comuns a todos os Ministérios, quer para carreiras privativas de alguns ou algum. O fato é que aquelas, isto é, as carreiras comuns a todos os Ministérios, tinham a mesma estruturação. Os candidatos que fôsem habilitados em concurso iam sendo nomeados para todos os Ministérios indistintamente. Assim é que os funcionários de mesmo concurso, embora pertencendo a Ministérios diferentes, tinham idênticas possibilidades. Com o passar dos tempos, porém, a situação foi-se mudando, isto é, a confusão e anarquia começaram novamente a invadir a Administração, e assim é que certas carreiras que são comuns a todos os Ministérios, para as quais se abre um mesmo concurso, foram reestruturadas de maneira diferente em alguns, oferecendo muito maiores vantagens aos funcionários desses Ministérios privilegiados, e com grave ofensa aos direitos dos indivíduos que participaram do mesmo concurso. Além disso, com a agravante de se ir paulatinamente voltando à situação primitiva, anterior a 1936, que com tanto alarde e satisfação se havia pôsto de lado pela Lei n.º 284.

O consentimento das autoridades responsáveis em deixar concretizar-se essa situação, estabelecendo-se a balbúrdia, é o motivo preponderante dos incontáveis mandados de segurança e ações judiciais impetrados por funcionários, que se sentem prejudicados com tal diferença de tratamento.

Não podia, pois, deixar de ser citado aqui tal fato como uma das falhas atuais, porquanto se a estruturação daquelas carreiras ficou diferente em alguns Ministérios, é lógico que a sua linha de promoção, também, ficou diferente, isto é, houve mais vantagens para os funcionários daqueles Ministérios privilegiados, em detrimento dos outros seus colegas. Basta dizer que enquanto alguns ocupantes de tais carreiras nos Ministérios privilegiados são atualmente de letras M, N, ou O, os seus cole-

gas de mesmo concurso, são, nos outros Ministérios, apenas ocupantes das letras I, J e muito raramente K. Vê-se, pois, que a situação criada com tão desastrosas estruturas, feitas isoladamente, além de antidemocrática, é contra os melhores princípios de uma boa Administração de Pessoal, assim como influi perniciosamente no moral do grupo, o que acarreta a série interminável de recursos às autoridades, perturbando a boa marcha dos serviços, assim como a série de transferência de quadros, que será a próxima falha que passarei a explicar.

8. As transferências de quadros.

Desde que começaram a aparecer essas estruturas isoladas, o panorama que se verificou nos Ministérios foi de verdadeiro vaivém. Os funcionários dos Ministérios não privilegiados, vendo as ótimas possibilidades, nos outros, em cujos quadros recém-estruturados havia muitas vagas, trataram logo de conseguir a sua transferência para lá, por meio dos seus pistolões. O êxodo daqueles Ministérios foi tão grande que alarminou as autoridades, começando-se, então, a procurar embargar tais transferências. Mas quem pode com os pistolões? Quem os tem, tem tudo.

A transferência *ex-officio* é o tipo da transferência conseguida por aqueles elementos empistolados. Pelo nosso estatuto, a transferência *ex-officio* é feita única e exclusivamente no interesse da administração. Isso é o que está escrito na lei, mas na realidade a coisa é bem outra, a transferência *ex-officio* é feita no interesse do indivíduo, com a capa do interesse público, com a proteção de um bom pistolão. Há funcionário, por exemplo, que pertencia a um Ministério X, mas que estava servindo num órgão muito importante, digamos Y. Pois bem, esse funcionário foi transferido *ex-officio* do Ministério X para um Ministério Z (um dos tais Ministérios privilegiados), continuando a trabalhar no órgão Y, sem nunca haver ido para o Ministério Z. Onde está o interesse da administração do Ministério Z em querer tal funcionário em seus quadros, se é ele um peso morto no seu Ministério? se nunca lá trabalhou?

E' óbvio que o interessante das transferências *ex-officio*, que é o que se visa, é o seguinte: o tempo de serviço que o indivíduo tem na classe a que pertence leva-o êle consigo nessa transferência, ao passo que na transferência lealmente feita a pedido do funcionário, êle não leva êsse tempo da classe, êle terá que começar nova contagem de tempo na classe do novo Ministério, para onde êle vai. Nas transferências *ex-officio*, os indivíduos levando consigo o tempo de serviço na classe, o que geralmente acontece, é que êles vão colocar-se em 1.º lugar no novo Ministério, passando à frente de todos os ocupantes daquela classe; ao passo que nas transferências a pedido, êles se colocam em último lugar, pois vão começar a contar tempo na classe.

Eis por que cito as transferências como falha do sistema, pois a quem espera uma promoção por estar em 1.º lugar, após tantos anos de expectativa,

não agrada em absoluto ver um elemento de um outro Ministério vir colocar-se na sua frente, tomando-lhe a vez na promoção. O resultado disso, é que a revolta tem sido tão grande, os protestos tamanhos, que os Ministros de tais Ministérios privilegiados para onde convergia a maioria dos funcionários empistolados, foram obrigados a semi-cerrar as suas portas, não a cerrá-las de todo, pois quem pode com os pistolões? Se as transferências *ex-officio* fossem feitas visando-se a aquisição de ótimos elementos imprescindíveis para determinados serviços, justificar-se-iam, plenamente, mas da maneira como são feitas, são abomináveis.

9. *Mau funcionamento da administração do sistema.*

Afora as falhas já apontadas como pertinentes à própria estrutura do sistema, podemos citar o incluso neste tópico, e referente ao funcionamento do sistema.

Esse mau funcionamento vai desde as normas que deveriam ser traçadas pelo órgão seccional de pessoal, inclusive o bom treinamento dos julgadores e melhor orientação e constante assistência, o julgamento pelos supervisores, a remessa dos B.M. à D.P., e, finalmente, o comportamento da D.P. no processamento.

Acho desnecessário dizer que a primeira parte do parágrafo acabado de citar, e relativamente ao órgão seccional, não se faz, achando desnecessário, também, dizer quão valiosa é essa preliminar, já começando, pois, defeituoso o funcionamento do sistema, com a ausência desses primeiros passos.

Quanto às sérias e graves conseqüências dos maus julgamentos, devido a várias razões, já foi ressaltado fôlhas atrás, cabendo ao órgão seccional de pessoal a grande culpa pela falta de treinamento dos supervisores. E' esse um ponto muito importante e do qual deverá ocupar-se com vivo interesse aquele órgão.

Quanto à remessa dos B. M. ao órgão seccional de pessoal, devo dizer que embora o Reg. de Prom. marque a época em que deverão ser preenchidos aqueles B.M., isto é, os cinco primeiros dias de janeiro e julho, e ainda insista no seu art. 51 — "preenchido o B.M., a autoridade o encaminhará imediatamente ao órgão de pessoal" — há muito descuido na observância rigorosa dessas datas, o que, invariavelmente, redundará sempre no prejuízo do próprio servidor, pois que o atraso no recebimento dos B.M. pelo órgão do pessoal faz com que o expediente de promoção daquele trimestre seja atrasado. Além disso, tem-se dado o caso de muitos chefes, descuidando das suas obrigações, ou por negligência ou ignorância, não mandarem os B.M. de seus servidores.

Isso foi muito comum com relação aos mensalistas da T.U.M., que, por força da Lei n.º 488, de 1948, passaram a ter os seus B.M., como os funcionários. Esse fato foi ignorado por muitos chefes, principalmente chefes de seções situadas no interior do Brasil. Assim é que os B.M. de muitos

mensalistas não vieram ter ao órgão de pessoal. Se o chefe ignorava que tinha que mandar tais B.M., com muito mais razão os seus subordinados mensalistas. Falhou, pois, o chefe e o seu próprio funcionário. Convém, porém, aqui fazer-se uma ressalva; no meu entender, muito embora diga o parágrafo único do art. 51 do Reg. de Prom.:

"Não tendo sido encaminhado o Boletim, cabe ao órgão de pessoal ou ao próprio funcionário promover a sua remessa."

não me parece que caiba ao funcionário esse papel, além disso, se tivesse o funcionário que recorrer a esse direito que lhe dá o dispositivo legal, criáramos certas situações embaraçosas tanto para o funcionário como para o seu chefe. De qualquer maneira, não tendo o órgão de pessoal recebido tais B.M., também, não fez o que ordena o citado artigo, isto é, não os exigiu do chefe faltoso, e o resultado disso tudo é que o servidor é que fica prejudicado.

Considero isso, pois, como sendo uma grande falha de administração do sistema, a maior culpa cabendo ao órgão de pessoal.

Continuando no processamento das promoções aparecem outras falhas, como sejam: o atraso comum que se verifica nesses expedientes todos os trimestres, quer no órgão de pessoal, quer no Gabinete do Ministro, quer na Presidência da República. Devendo ressaltar-se aqui que não se iustificam essas demoras pelas seguintes razões: no órgão de pessoal, porque se as pessoas encarregadas desse setor são em número insuficiente, o remédio é organizar o serviço a deixar sistematicamente atrasar o expediente; no Gabinete do Ministro, porque a única função do Gabinete nesse caso é levar todo o expediente à Presidência da República; e neste último, porque ali o expediente vai ter todo pronto para uma apreciação e decisão muito simples.

O que resulta disso tudo é que, mais uma vez, o funcionário paga pela má administração do sistema, pois as promoções sistematicamente saem atrasadas, convindo dizer-se que a promoção é contada a partir da data da publicação do decreto. (23) Isso fere de cheio o art. 57 do Reg. de Prom., pois que segundo aquele artigo — "somente nos meses de março, junho, setembro e dezembro, poderão ser promovidos os funcionários públicos civis da União", isto é, nos últimos meses dos trimestres. E, normalmente, o que acontece é saírem as promoções de um trimestre, no 1.º mês, e às vezes 2.º, do trimestre seguinte; é, pois, uma situação ilegal. Se pelo menos a data da validade sempre fosse uma correspondente ao último mês do trimestre, tudo estaria sanado, pois o servidor não seria prejudicado com os atrasos costumeiros e seria respeitado o dispositivo da lei.

(23) De acordo com o § 1.º do art. 40 do atual E.F.P.C.U., citada Lei n.º 1.711, a promoção que não fôr decretada no prazo legal, produzirá os seus efeitos a partir do último dia do respectivo trimestre.

Nesta altura do trabalho, dou por encerrado o Capítulo II onde tratei da análise do nosso sistema e das suas falhas, passando, então, ao capítulo seguinte onde procuro apontar em que outros fatores básicos da administração de pessoal deve assentar um sistema de promoção.

CAPÍTULO III

GENERALIDADES SOBRE OS FATORES BÁSICOS DE UM SISTEMA DE PROMOÇÃO

Ao iniciar este capítulo, cumpre-me explicar, primeiramente, que, devido à natureza do presente trabalho, não me poderia deter muito sobre cada um dos tópicos que irão constituir este capítulo. O próprio título dado ao mesmo justifica perfeitamente este fato.

Antes de entrar na análise de cada um dos tópicos, desejo fazer umas considerações em torno do significado da palavra promoção.

A palavra *promoção*, em administração de pessoal, significa um acesso de classe com aumento de deveres e responsabilidades. Este aumento de deveres e responsabilidades acarreta sempre um aumento de vencimentos. Um aumento simples de dinheiro, ou vencimento, não é *promoção*, técnica-mente falando, mas sim simplesmente um *aumento de salário* ou *promoção horizontal* como muitos a chamam, sendo que a verdadeira promoção é também chamada de *promoção vertical*. Confor- me Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho e José de Nazaré Teixeira Dias, a última corresponde a um progresso na escala hierárquica, enquanto que a primeira representa mais um passo na faixa de salários fixada para o cargo. (24)

De outra maneira não se expressa JOHN M. PFIFFNER quando diz :

Promotion means something more than an increase in compensation. To be sure, a salary increase usually accompanies promotion, but one can receive higher pay without being promoted. This is the case when a "worker is advanced from a lower to higher pay level within the same class. His duties have not been changed but his salary has been raised. If, on the other hand, he had been moved to another class, presumably more difficult to fill, and with increased responsibilities, he would have been promoted. The change in duties is the essential characteristic of the promotion process." (25)

Do exposto se verifica que o que existe no serviço público federal brasileiro não é um sistema de promoção, mas pura e simplesmente um sistema de aumento de salário, porquanto é o próprio Estatuto dos Funcionários que diz em seu artigo 7.º e parágrafo único :

"As atribuições de cada carreira serão definidas em regulamento.

Parágrafo único. Respeitada essa regulamentação, as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes." (26)

e por não existir uma adequada classificação de cargos, portanto, o que se verifica quando um funcionário passa de uma classe para outra imediatamente superior, é, apenas, um aumento de salário e não uma promoção.

Tocando neste assunto, convém falar-se sobre como esse artigo fere o princípio constitucional de que a igual trabalho deve corresponder igual salário, pois se dentro de uma mesma carreira o trabalho é distribuído indiferentemente aos ocupantes das diversas classes dessa carreira, isso resulta no seguinte: os funcionários de classes inferiores estão fazendo trabalhos idênticos aos da classe superior, ou, ainda, o pior, os funcionários de classes inferiores estão fazendo trabalho de maior responsabilidade do que os de classes superiores, em ambos os casos, os vencimentos sendo diferentes. Ou é o trabalho que fica desvalorizado quando é feito por funcionários de classes inferiores, ou o mesmo trabalho é valorizado quando é feito por funcionário de classe superior.

Feitos os devidos reparos com referência ao significado da palavra promoção, e ao seu emprego errado na nossa administração, passarei à análise dos fatores de que trata o presente capítulo.

A. CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Um plano adequado de classificação de cargos é aquele em que as classes se acham escalonadas segundo uma determinada progressão de deveres e responsabilidades, isto é, há uma hierarquia de deveres e responsabilidades, à medida que se sobe na escala, ou na carreira, os deveres e responsabilidades vão aumentando, vão-se tornando maiores de uma classe para outra.

Esse plano deve ser feito por técnicos muito entendidos no assunto, requerendo o seu estudo um especial cuidado.

Não se deve esquecer que ao fazer-se uma classificação de cargos, analisa-se o cargo objetivo e impessoalmente, isto é, visa-se o cargo e não a pessoa que ocupa o cargo. Neste particular, assim se expressa JOHN M. PFIFFNER :

"The determination of classifications should follow an objective and impersonal procedure. No considerations are given to the qualifications or personal characteristics, work habits, or other attributes of the person currently employed in a particular post." (27)

Já houve quem dissesse que o plano de classificação de cargos é como o eixo da roda da administração de pessoal, do qual se irradiam quase todas as outras atividades de pessoal, segundo HENRY REINING JUNIOR. (28) Por partirem dele

(24) PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO, e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, Rio, Imprensa Nacional, 1949, pág. 178.

(25) PFIFFNER, JOHN M. — *Public Administration*, N.Y., The Ronald Press Company, Revised Edition, pág. 303.

(26) Mantido pelo atual E.F.P.C.U., citada Lei n.º 1.711, de 28-10-52, § 2.º do art. 7.º.

(27) PFIFFNER, JOHN M. — *op. cit.* pág. 284.

(28) REINING JR., HENRY — *Curso de Administração de Pessoal, Cursos Especiais 02/52 da Fundação Getúlio Vargas*, Rio, Apostilha 3B.23, pág. 3.

tôdas as demais ocorrências da Administração de Pessoal, devido à sua enorme importância, vem êle encabeçando a lista que compõe o presente capítulo.

Vários são os autores que ressaltam a sua importância capital num sistema de promoção. Vejamos alguns:

MOSHER, KINGSLEY and STAHL assim dizem:

"A duties classification makes it possible for the personnel agency to apply and administer the recruit system. In its absence the tasks of mass recruitment and selection are all but impossible of satisfactory accomplishment. No personnel agency can deal effectively with thousand of individual positions, nor can sound tests be devised or placements made without comprehensive knowledge of the duties of the positions involved. Moreover, by arrangement of classes in series and by clarifying lines of promotion, the cause of a career service is advanced." (29)

E JOHN M. PFIFFNER assim:

"Many personnel workers regard the classification plan as the keystone of a sound personnel program. Recruitment, training, promotions, transfers, and fiscal operations involve procedures the successful administration of which will depend largely upon the existence of much a well-established and well-administered plan." (30)

Numa classificação de cargos assim feita, deverão estar incluídos todos os cargos da Administração Pública, com exceção daqueles que por sua natureza são considerados políticos, e que conseqüentemente estão fora do sistema do mérito.

Assim é que com mais razão os cargos de chefia devem estar incluídos no sistema de carreira, isto é, numa classificação de cargos, estando sob o sistema do mérito. O cargo de chefia deve fazer parte da linha de promoção, assim à chefia corresponde uma promoção, devendo pois ser os mais capazes os que irão chefiar. Isso iria resolver um grande problema na nossa administração qual seja o não permitir que ocupassem postos de chefia elementos incapazes, ou, em alguns casos, como em repartições técnicas, elemento apenas técnico e nada entendido em assunto de administração e relações humanas, fatores êstes preponderantes para bem chefiar.

De acôrdo com HENRY REINING JR.:

"Um plano de classificação de cargos é essencial para o estabelecimento e operação de um programa compreensivo de pessoal. O sucesso na administração de um plano de remuneração equitativo, de um bom programa de recrutamento e seleção, e virtualmente de tôdas as outras funções de pessoal, depende em grande parte da existência de um bom plano de classificação." (31)

No serviço público federal brasileiro não temos uma classificação de cargos feita nesses moldes, de maneira que qualquer sistema de promoção, assentado em bases diferentes, desmoronará

indubitavelmente. E' preciso que se comece pelos alicerces.

B. PLANOS DE VENCIMENTOS

Êste segundo fator aqui apontado é, também, sumamente importante, pois não podemos conceber um sistema de promoções baseado num plano de vencimentos deficiente, que não condiz em absoluto com as necessidades reais da vida hodierna, que, por conseguinte, não estimula a quem é promovido.

E' preciso que o plano de vencimentos, embora seja coisa independente, tenha em vista a classificação de cargos, pois à medida que aumentam os deveres e responsabilidades deverão aumentar os vencimentos.

Conforme salienta HENRY REINING JR., o sistema do mérito também tem influência sobre a remuneração, em outras palavras, o funcionário ganha de acôrdo com o que êle vale. Seu salário não deve ser baseado nos títulos que êle possa ter, ou nas amizades políticas que possua, o critério seguido é o trabalho que o funcionário executa. O sistema do mérito requer, pois, igualdade de pagamento para funções equivalentes. (32)

No nosso sistema de promoção, embora erradamente assim chamado de promoção, temos em alguns casos diferenças irrisórias entre uma classe e outra; se compararmos essa diferença com o número elevado de anos que um funcionário leva para ter acesso a uma classe imediatamente superior, veremos que, ainda nesse particular, o nosso sistema nenhum estímulo traz ao funcionário, nada representando êsse aumento de vencimentos, tendo em vista o grande encarecimento da vida que acompanha o passar dos anos. Devemos pensar, ainda, no aspecto pouco atraente que tal situação se apresenta aos olhos dos futuros candidatos aos empregos públicos. Êsse sistema, forçosamente, não atrai os melhores candidatos.

Tendo em vista tais conjeturas, é que o Governo, zelando pela eficiência do serviço público, pelo bem-estar dos seus funcionários, deve tomar a iniciativa de fazer, de quando em quando, a revisão cuidadosa do plano de vencimentos dos seus funcionários, a fim de ajustá-los ao sempre crescente encarecimento da vida, e, não deixar que tais vencimentos se tornem tão inexpressivos, tão miseráveis que mal dêem para o sustento do próprio servidor, que fará de sua família! Não devemos esquecer, também, dois fatores muito importantes daí decorrentes: a constituição da família, com o aumento da prole, que o Governo sempre deve estimular, e a constituição de uma raça forte, pois isso significa o engrandecimento da pátria. Um funcionalismo mal pago, mal nutrido, é um caminho aberto para as doenças, para que se evitem os casamentos, por não se poder constituir família com tais vencimentos, por não se incentivar o au-

(29) MOSHER, WM. E., J. DONALD KINGSLEY and O. GLENN STAHL — *Public Personnel Administration*, N.Y., Harper, 1950, ed. 3.^a, pág. 239.

(30) PFIFFNER, JOHN M. — *op. cit.* 283.

(31) REINING JR., HENRY — Apostilha 3B.04, pág. 3.

(32) REINING JR., HENRY — Apostilha 3.03 — *O Sistema do Mérito*, pág. 4.

mento da prole. Reflete isso, também, na educação de um povo, pois um chefe de família que ganha miseravelmente não pode dar uma educação devida, mesmo a mais rudimentar, aos seus filhos, principalmente num país como o nosso onde a instrução é tão cara.

Deve, pois, o Governo atentar bem para esses fatos tão essenciais para o progresso de uma nação:

- | | |
|---------------------------|----------------------------------|
| — constituição da família | — base da sociedade |
| — aumento da prole | — população do país |
| — saúde do povo | — povo forte e sadio |
| — educação dos filhos | — povo alfabetizado e instruído. |

C. SELEÇÃO PARA INGRESSO NO SERVIÇO

De acôrdo com HENRY REINING JR. o primeiro passo na admissão de pessoal é o recrutamento, e o segundo, é a seleção que deve ser feita numa base competitiva. (33)

A seleção bem feita, incluindo o recrutamento positivo, é o início da aplicação do sistema do mérito. Um bom Governo, que prima pela eficiência dos seus serviços, que presta o seu serviço ao público da maneira mais econômica e eficiente, tem que insistir nesse ponto. Todos os que entram no serviço público têm que ser devidamente selecionados, a fim de que entrem apenas os mais capazes, pois é isso exclusivamente o que deve interessar ao Governo. Não se pode conceber que um bom Governo permita a entrada de uma outra maneira. Pelo menos é isso o que fazem os Governos dos países mais adiantados do mundo. Se um Governo pensar na eficiência dos seus serviços, no progresso da sua pátria, na igualdade de todos os cidadãos, perante a lei, não havendo privilegiados, se o seu país fôr realmente uma democracia, essa oportunidade de ingresso no serviço público deve ser oferecida a todos, por meio de abertura de concursos públicos, onde serão selecionados os mais capazes.

Não deve o Governo permitir que elementos influentes estranhos ao serviço pretendam colocar os seus protegidos de maneira diferente, isso seria antidemocrático, seria antipatriótico por se estar contribuindo na entrada de elementos incapazes o que irá refletir na eficiência do serviço, por conseguinte no programa do Executivo.

No meu entender, tôdas as carreiras do serviço público devem estar sob o regime do sistema do mérito, inclusive e com mais razão as técnicas, pois é mais do que sabido que nem sempre um portador de diploma de curso superior está à altura do diploma que possui; assim sendo, não é justo nem a melhor medida, empossar-se um indivíduo num cargo técnico, apenas por ser ele portador de diploma; o que mais interessa à eficiência do serviço é selecionar-se o melhor entre os melhores, por meio de concurso aberto para todos os portadores do mesmo diploma.

E' desnecessário dizer-se, pois, que o sucesso de um bom recrutamento e seleção depende de um bom sistema de promoção, assim como este depende daquele, um auxilia o outro, porque um candidato ao emprêgo público pouco se interessará por ele, se souber que não é interessante o sistema de promoção; assim como qualquer sistema de promoção está fadado ao insucesso se a sua área de seleção fôr má.

Nesse sentido, assim se expressou a *Commission of Inquiry on Public Service Personnel*:

"If the original selection is carelessly or inadequately performed, weakness is carried into the staff which time and training may never cure." (34)

D. NOMEAÇÃO E LOTAÇÃO

Um bom sistema de promoção deve dar bastante atenção a estes dois elementos, pois é indubitável que se a nomeação fôsse feita para o serviço público e a lotação atendesse às necessidades do serviço ao mesmo tempo que aos pendores do servidor, ambos conjugados, muito lucrariamos, pois haveria maior flexibilidade em todo o serviço público, por conseguinte e a área de promoção seria bem mais ampla. Com isso acabariamos com os Ministérios melhores, privilegiados, o serviço público é um só, com as decorrentes transferências *ex-officio*, tão malélicas, conforme tive oportunidade de dizer anteriormente.

Isso muito vai influir num sistema de promoção pelo seguinte: a lotação não deve ser feita indiferentemente, como se faz nos Ministérios, isto é, o funcionário é lotado apenas onde existe o claro; isso é muito errado, apesar de ser o serviço público um só, as especialidades de cada órgão do serviço muito variam, e nessa variedade é que se deve atentar ao lotar-se um servidor, a fim de lotá-lo no órgão onde se presume ele dará o seu melhor rendimento, o que interessa tanto para o servidor como para o serviço. Fazendo-se, pois, uma lotação adequada, estaremos dando melhor oportunidade ao servidor para ser promovido, pois estará ele satisfeito trabalhando num serviço que lhe agrada e onde ele produz mais e melhor, assim como estaremos contribuindo para a eficiência do serviço.

E. ESTÁGIO PROBATÓRIO

Muitas vezes, mesmo tendo sido feita uma devida lotação cercada com todos os cuidados, deveremos lotar o servidor em outro órgão. Para isso devemos, no entanto, dar uma atenção especial ao estágio probatório, eis por que, para os devidos fins, tratarei este tópico sob os três seguintes aspectos:

- 1 — orientação inicial do servidor pelo supervisor,

(33) REINING JR., HENRY — *Apostilha 3B-23 — As funções da Administração de Pessoal no Serviço Público* — pág. 8.

(34) *Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Civil Service Abroad — Great Britain, Canada, France, Germany — N.Y. and London, McGraw-Hill Book Company, 1935, pág. 24.*

- 2 — atribuição do serviço,
- 3 — padrões de desempenho.

1. *Orientação inicial do servidor pelo supervisor.*

E' muito importante isto, pois o insucesso de muitos servidores durante o estágio probatório, embora a lotação tenha sido bem feita, está na dependência do supervisor. Se este não é um bom supervisor, se ele não dá orientação inicial devida ao novo servidor, ou por desconhecimento ou por negligência, estará ele contribuindo para o insucesso do servidor durante o estágio probatório. E' bem verdade que no nosso serviço público pouca atenção se dá ao estágio probatório, pois, invariavelmente, todos são confirmados nesse estágio.

De qualquer maneira, toda a responsabilidade no iniciamento devido de um servidor na sua carreira pública está a cargo do supervisor, assim sendo se este não der uma orientação inicial boa ao estagiário, estará ele prejudicando o serviço e o estagiário, e não devemos esquecer que é esse o marco inicial da vida de um servidor, e todas as impressões aí colhidas ficarão indelêvelmente marcadas na sua vida funcional. U'a má orientação inicial às vezes prejudica um servidor para sempre.

2. *Atribuição do serviço.*

Assim como o servidor precisa ser bem orientado pelo supervisor, é preciso, também, que ele lhe explique claramente quais serão as suas atribuições, qual será o seu serviço. Uma vez que o estagiário saiba qual será o seu serviço estará apto a entregar-se ao seu trabalho, devendo contar com a constante orientação e assistência do seu supervisor.

Um bom supervisor sabe dividir direito o trabalho da sua seção, isso evitará muitos atritos entre os servidores, pois há servidores que para se colocarem bem perante os seus chefes, invadem o campo de ação dos seus colegas, fazendo o serviço que não lhes compete, isso originando conflitos bem sérios numa seção. Há outros que se fazendo de moles, sobrecarregam os seus colegas; nesses casos deve estar sempre presente o supervisor como sentinela. Atribuindo ele o serviço aos seus subordinados de uma maneira racional, estará assim o estagiário apto a apanhar logo o seu serviço, podendo progredir no mesmo e aperfeiçoar-se, o que irá refletir favoravelmente na eficiência do serviço, assim como nas suas futuras promoções.

3. *Padrões de desempenho.*

De acôrdo com os ensinamentos do Professor HENRY REINING JR., o órgão de pessoal deve auxiliar o supervisor nessa difícil e importante tarefa de avaliação de eficiência, e uma das maneiras é o estabelecimento de padrões de desempenho para os diversos tipos de tarefa existentes nos cargos públicos. (35)

E' esse, indubitavelmente, um ponto muito interessante e que merecia uma atenção mais cuidadosa de todos. Não tenho a menor dúvida que um estagiário se tivesse conhecimento de qual o padrão de desempenho da tarefa de que foi incumbido se adaptaria muito mais depressa ao serviço, procurando aperfeiçoar-se no mesmo, o que beneficiaria não só o serviço em si, como o próprio servidor na sua futura promoção.

Quanto ao benefício que isso traria para o supervisor também não tenho dúvidas, porquanto, por meio de tais padrões estaria ele mais capacitado a orientar um seu subordinado estagiário, a poder exigir mais dos seus subordinados, a poder manter um controle e coordenação maiores do serviço na sua seção, e principalmente facilitaria enormemente a sua tarefa de avaliação da eficiência dos seus subordinados.

F. *TREINAMENTO DO SUPERVISOR*

De tudo o que foi dito sobre o supervisor, não resta a menor dúvida que o comportamento e desempenho do servidor, muito dependem do seu supervisor, razão por que o órgão do pessoal se deve empenhar pelo treinamento dos supervisores, orientando-os, assistindo-os e dando-lhes constante apoio.

Um supervisor bem treinado, cômico dos seus deveres, muito poderá fazer no seu âmbito de serviço, não só relativamente ao serviço em si, à eficiência dos que o executam, como às relações humanas entre o grupo que trabalha em conjunto, pois é mais do que sabido que as maiores dificuldades que um supervisor encontra em levar a bom termo os serviços da sua seção, não são propriamente os serviços, mas sim os seres humanos que o executam. E' preciso ter muito tato para lidar com todas essas suscetibilidades, podendo-se dizer que muitos supervisores fracassaram justamente por isso, por não terem sabido resolver esses casos.

Um servidor que serve sob um supervisor bem treinado estará em melhores condições, relativamente às promoções, do que um que não o esteja.

G. *AValiação do merecimento*

Muitos são os sistemas de avaliação de merecimento existentes. Até hoje não se chegou a uma conclusão relativamente a qual o melhor sistema, pois mesmo nos melhores sistemas encontram-se muitas falhas e deficiências. O ideal é que cada jurisdição veja qual o sistema que melhor se coaduna ao seu caso especial, zele convenientemente pelo sistema, oriente e assista constantemente aos diversos julgadores da jurisdição, a fim de que os julgamentos em geral sejam homogêneos, uniformes, e administre bem todo o sistema.

Uns acham que a avaliação deva ser apenas da eficiência do servidor, outros, do merecimento. Entendo que a avaliação apenas da eficiência não é suficiente, pois um servidor pode ser muito eficiente, mas ser um indivíduo de temperamento muito irascível, desses tipos que estão constantemente

(35) REINING JR., HENRY — *Apostilha 3.15 — Avaliação da Eficiência* — pág. 5.

tendo atritos com os seus colegas, com as partes, com o próprio chefe, indivíduos difíceis de se poder chegar até eles. Ora, é evidente que tais pessoas complicam toda a engrenagem de uma seção, pois estão sempre criando casos, e devemos lembrar-nos que os servidores não são autômatos, mas seres humanos, e por tal razão sofrem eles os efeitos maléficos do convívio com tal colega, o que forçosamente lhes diminui a sua eficiência, assim sendo, se tal indivíduo é o causador da diminuição da eficiência de um colega, deve ele ser o responsável por isso, eis por que sou favorável à avaliação do merecimento e não apenas da eficiência.

Convém, ainda, dizer-se que para se fazer uma avaliação de eficiência bem feita, além de outros fatores, é importante que de saída, tanto o julgado como o julgador, saibam quais são as atribuições do primeiro, qual o seu padrão de desempenho, enfim todos os dados necessários ao desempenho do serviço. Conhecedoras ambas as partes desses pormenores, poderá o servidor encetar o seu serviço e o supervisor em notando qualquer falha na sua execução, falar-lhe procurando corrigi-lo, cabendo aqui o seguinte trecho do artigo de PAULO POPPE DE FIGUEIREDO :

"A verdadeira finalidade da avaliação da eficiência é mostrar ao funcionário as deficiências e falhas no exercício de suas atribuições. Um sistema de pessoal bem administrado deve procurar corrigir estes pontos fracos procurando adaptar o funcionário onde ele se mostre inadaptado." (36)

Entre as finalidades de uma avaliação de merecimento, é, pois, indubitavelmente, de valor inestimável a que se faz para os fins de promoção.

H. ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA

Se a administração de todo o sistema não for bem feita, por parte daqueles que são responsáveis pela mesma, o sistema, embora todas as suas políticas escritas sejam perfeitas, não dará bons resultados. É preciso, pois, que todos se esforcem contribuindo para a maior perfeição do sistema, não relaxando nos seus deveres. Uma má administração põe tudo a perder.

Não quero finalizar este capítulo sem primeiro dizer que não se pode pensar em um bom sistema de promoção sem que se resolvam antes esses importantes fatores de pessoal já apontados, é o mesmo que querer plantar sem primeiro preparar a terra, querer levantar um edifício sem preparar o terreno e os alicerces. Tudo na vida obedece a uma determinada ordem, é a lei natural das coisas.

CAPÍTULO IV

CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DE ALGUNS SISTEMAS DE PROMOÇÃO

Em linhas gerais, procurarei neste capítulo focalizar três sistemas de promoção, sendo dois referentes a organizações do Brasil e um adotado nos Estados Unidos da América do Norte.

(36) FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *Revista do Serviço Público*, D.A.S.P., julho de 1949, p. 28.

A. DO I.A.P.I.

Nesse Instituto, sempre que possível, há duas épocas de promoção no ano — fevereiro e agosto. Sendo que para a promoção é obrigatório o interstício de 730 dias na classe.

Há, apenas, um tipo de promoção, isto é, a promoção por merecimento, nela, porém, influenciando o fator tempo, sendo que o merecimento para promoção (MP) de cada funcionário resultará da aplicação da seguinte fórmula :

$$M_p = (E_b - P_n) + T_c$$

onde E_b corresponde à soma dos valores numéricos dos conceitos de eficiência atribuídos ao funcionário de acordo com as normas próprias, nos quatro semestres do biênio mais recente; P_n , ao total de pontos negativos correspondentes às ausências ao serviço e punições aplicadas ao servidor no mesmo período; e T_c , a pontos atribuídos pelo tempo de exercício efetivo na classe.

O tempo da classe corresponderá a tantas vezes 5 pontos quantos forem os semestres completos (180 dias) de exercício efetivo, contados da data do ingresso na classe à do término do último semestre do biênio em apuração.

A eficiência dos servidores é apurada semestralmente pelo Boletim de Eficiência Funcional (BEF) e será representada por um dos seguintes valores : 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95 e 100. Há um BEF próprio para cada carreira.

Há uma Comissão de Promoções composta de 8 membros, sendo 4 representantes da Administração e 4 dos funcionários.

O sistema do I.A.P.I. apresenta uma característica bem interessante, pois há limites máximos e mínimos de avaliação de eficiência, variáveis em função do número de servidores de cada grupo avaliado, limites esses que deverão ser observados pelos julgadores. Para ilustração disto, anexo à pág. 51 um exemplar da tabela em apêço. Por essa tabela se vê que a partir de um grupo de 4 servidores, já não se admite que os quatro sejam ótimos, pois temos na tabela um limite máximo correspondente a 395 ao invés de 400. O mesmo se diz com referência ao limite mínimo, pois com referência ainda ao mesmo grupo de 4, se admitíssemos que os 4 fossem maus servidores, teríamos o limite mínimo de 200 e não de 305. Essa é uma maneira de fazer com que o supervisor pondere bem os julgamentos com relação ao grupo que ele supervisiona.

B. DO BANCO DO BRASIL

Há promoções periódicas e anuais. As primeiras independem de vagas; são efetivadas quando os elementos completam o tempo regulamentar, como exemplo, temos o quadro de Portaria e Profissionais Anexos (contínuos, serventes, ascensoristas, encadernadores, etc.). Esses serventuários são classificados em suas letras; assim, um contínuo "A" será promovido a "B" após 2 anos; a "C", após

3 anos na letra anterior, a "D", após 4 anos em "C", seguindo-se nessa escala até a última letra — "I". Essas promoções são praticamente automáticas, mas não se realizam se tiverem os titula-

res alguma restrição nos boletins de merecimento. A cada letra corresponde um padrão na tabela de vencimentos.

TABELA ANEXA À ODS - DG N. 15, DE 11 DE OUTUBRO DE 1951

A SOMA DOS GRAUS DE EFICIÊNCIA ATRIBUÍDOS PELO REVISOR DOS BOLETINS DE EFICIÊNCIA FUNCIONAL (BEF) DEVERÁ ESTAR SEMPRE COMPREENDIDA ENTRE OS LIMITES ABAIXO FIXADOS, QUE VARIAM EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES JULGADOS

N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS		N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS		N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS		N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS	
	Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo
1.....	50	100	26.....	2075	2370	51.....	4105	4620	76.....	6140	6860
2.....	100	200	27.....	2155	2460	52.....	4185	4710	77.....	6220	6950
3.....	150	300	28.....	2235	2550	53.....	4265	4800	78.....	6300	7040
4.....	305	395	29.....	2315	2640	54.....	4350	4890	79.....	6380	7130
5.....	385	490	30.....	2400	2730	55.....	4430	4980	80.....	6465	7220
6.....	465	555	31.....	2480	2825	56.....	4510	5070	81.....	6545	7310
7.....	545	685	32.....	2565	2915	57.....	4590	5160	82.....	6625	7400
8.....	625	775	33.....	2645	3000	58.....	4675	5245	83.....	6705	7490
9.....	705	855	34.....	2725	3090	59.....	4755	5335	84.....	6790	7580
10.....	785	925	35.....	2805	3180	60.....	4835	5425	85.....	6870	7670
11.....	865	1015	36.....	2890	3270	61.....	4920	5515	86.....	6950	7755
12.....	945	1110	37.....	2970	3360	62.....	5000	5605	87.....	7035	7845
13.....	1025	1200	38.....	3050	3450	63.....	5080	5695	88.....	7115	7935
14.....	1065	1290	39.....	3130	3540	64.....	5160	5785	89.....	7195	8025
15.....	1185	1380	40.....	3210	3630	65.....	5245	5875	90.....	7275	8115
16.....	1265	1470	41.....	3295	3720	66.....	5325	5965	91.....	7360	8205
17.....	1345	1560	42.....	3375	3810	67.....	5405	6055	92.....	7440	8295
18.....	1425	1650	43.....	3455	3900	68.....	5485	6145	93.....	7520	8385
19.....	1510	1740	44.....	3535	3990	69.....	5570	6235	94.....	7605	8475
20.....	1590	1830	45.....	3620	4080	70.....	5650	6325	95.....	7685	8565
21.....	1670	1920	46.....	3700	4170	71.....	5730	6415	96.....	7765	8655
22.....	1750	2010	47.....	3780	4260	72.....	5810	6505	97.....	7845	8745
23.....	1830	2100	48.....	3860	4350	73.....	5895	6590	98.....	7930	8835
24.....	1910	2190	49.....	3945	4440	74.....	5975	6680	99.....	8010	8920
25.....	1995	2280	50.....	4025	4530	75.....	6055	6770	100.....	8090	9010

Obs: Quando a revisão abranger mais de 100 funcionários os limites a obedecer serão os seguintes:

Mínimo: — n.º de funcionários x 80,90

Máximo: — n.º de funcionários x 90,10

As promoções anuais são estudadas pela Comissão de Promoções, que funciona junto ao Departamento de Funcionalismo. Pode haver recursos, mas dificilmente se verifica um, visto que a comissão realiza seus estudos com muito acerto, rigor e honestidade. Os funcionários só podem ser promovidos ao posto imediato, após cumprirem o interstício mínimo de 2 anos na atual posição.

Têm eles um Boletim de Informações (pág. 52) preenchido anualmente, salvo em relação aos funcionários que estão em período de experiência (dois primeiros anos), quando é feito semestralmente. A Comissão atribui pontos ao item "F", sendo que o informante — o chefe do funcionário — atribui os pontos aos demais tópicos. É organizada uma lista em ordem decrescente, dos pontos obtidos, para cada letra é lógico, sendo promovidos os primeiros.

A carreira de escriturário, por exemplo, vai da letra "A" a "G", seguindo-se os últimos postos

"Conferente de Seção", "Subchefe de Seção" e "Chefe de Seção". A promoção de escriturário "A" para "B" é feita automaticamente, se não houver restrições, após 2 anos, o mesmo acontecendo, depois de 3 anos, em relação ao da letra "B", que é promovido, também automaticamente à letra "C", daí por diante depende de vagas nos quadros seguintes. Essas vagas são preenchidas pelo estudo da Comissão, na base de 3/4 por merecimento e 1/4 por antiguidade. Existe um limite estabelecido em cada letra; vez ou outra, dado o acúmulo em determinado posto, o Banco amplia os quadros, abrindo assim maior número de vagas. As promoções vigoram sempre a partir do dia primeiro de janeiro de cada ano. A cada promoção corresponde um aumento no padrão de vencimentos e o posto efetivo influi no comissionamento do funcionário, isto é: um escriturário "D", por exemplo, pode ser Contador em uma Agência de 6.ª classe, mas para ser Gerente é preciso que ele seja escriturário "E", e assim por diante.

Este boletim é preenchido anualmente, salvo em relação aos funcionários em período de experiência [(dois primeiros anos), quando é feito semestralmente.

BANCO DO BRASIL S. A.

BOLETIM DE INFORMAÇÕES DE.....

(Nome do funcionário por extenso)

PERÍODO DE.....

Departamento e Seção —

Cargo efetivo —

Cargo em comissão —

DO REGULAMENTO DE PROMOÇÕES — Do boletim de informações

Art. 33 — Todos os quesitos do boletim de informações deverão ser invariavelmente respondidos, inscrevendo-se na última coluna o algarismo correspondente à resposta adotada e lançando-se, após a resposta ao quesito 14, a soma dos pontos positivos e, no final da página, por extenso e em algarismos, o total líquido dos pontos positivos.

§ 1.º — As restrições acaso feitas nas respostas aos quesitos deverão ser devidamente justificadas no item F do boletim.

§ 2.º — O estado de saúde não deve, por si só, justificar a diminuição de classificação do funcionário. Toda a vez que uma perda de produção ou queda de eficiência tiver como causa certa ou presumível o estado de saúde do informado, deverão os informantes ouvir a respeito o Serviço Médico-Cirúrgico a cujo parecer farão referência no item F, para conhecimento da Comissão de Promoções. Nestes casos, serão os respectivos boletins acompanhados de atestado médico, fornecido pelos centros de saúde locais, ou por médico de confiança das administrações, quando se tratar de Agência não dotada daquele serviço.

§ 3.º — Não devem os boletins conter emendas ou rasuras.

Art. 34 — O item F — impressão sobre o funcionário — deverá ser preenchido com absoluta liberdade de linguagem, lembradas as respostas anteriores, de modo a poder formar-se juízo seguro sobre a personalidade do funcionário, apontando-se-lhe tanto os predicados próprios, conhecimentos, dotes intelectuais, qualidades funcionais destacadas, pendor para administração, etc., como os defeitos, falhas ou deficiências que, acaso, apresente. No final indicar-se-ão as comissões que possa, porventura, bem desempenhar, tendo-se em vista a escala constante do item E e a regulamentação vigente sobre o preenchimento de comissões.

Neste item, deverão ser ainda esclarecidos os motivos da não indicação para comissões acessíveis ao informado e observadas as disposições dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 33.

Art. 35 — Os pontos relativos ao item F serão dados pela Comissão de Promoções, observado o seguinte critério:

a) adotará a escala de 0 (mau), 1 a 2 (regular), 3 a 4 (bom), 5 a 6 (muito bom), e 7 a 8 (ótimo), com frações de $\frac{1}{4}$ de ponto, sendo 8 a nota máxima;

b) como fatores para o julgamento, considerará as respostas aos demais quesitos do boletim, a impressão nele exarada pelos informantes e outros elementos de interesse constantes da fé-de-ofício e posteriores à última promoção, podendo, também, orientar-se pelas informações anteriores e pelo confronto com as informações dos demais concorrentes da mesma categoria, para neutralizar o rigor ou a benevolência que desse confronto acaso ressaltar.

Art. 36 — A Comissão marcará esses pontos no item A da sua ficha, valendo o julgamento apenas para as promoções por ela estudadas.

PONTOS POSITIVOS

A — OPEROSIDADE:

- 1 — Traz, habitualmente, os serviços em dia ?.....
- 2 — Revela boa capacidade de trabalho ?.....
- 3 — Trabalha com segurança ?.....
- 4 — Seus serviços são feitos com cuidado e capricho ?.....
- 5 — Mostra interesse, iniciativa, solucionando as dificuldades que surgem nos seus serviços ?.....
- 6 — É metódico ?.....

B — CONDUTA:

- 7 — Atende com solicitude as ordens recebidas ?.....
- 8 — Trata os clientes e os colegas com a indispensável cortesia ?.....
- 9 — Mantém boa conduta dentro e fora do Banco ?.....
- 10 — É disciplinado ?.....
- 11 — É discreto ?.....
- 12 — É ponderado ?.....

C — DEDICAÇÃO:

- 13 — Executa com todo o interesse serviços estranhos aos que lhe estão afetos ?.....
- 14 — É dotado de espírito de cooperação ?.....

SIM	MAIS OU MENOS	NÃO	
2	1	0	
4	2	0	
2	1	0	
2	1	0	
2	1	0	
2	1	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
2	1	0	
2	1	0	
SOMA.....			

PONTOS NEGATIVOS

D — RESTRIÇÕES:

- 15 — Costuma chegar atrasado ?.....
- 16 — Costuma retirar-se antes da hora, mesmo autorizado ?.....
- 17 — Costuma faltar sem motivo relevante ?.....
- 18 — Distrai-se em conversas ?.....
- 19 — É interrompido freqüentemente por motivos estranhos ao serviço ?.....
- 20 — Afasta-se constantemente do serviço sem razão aceitável ?.....
- 21 — Freqüenta casas de jogo ?.....
- 22 — Abusa de bebidas alcoólicas ?.....
- 23 — Trata de política no Banco ?.....

SIM	NÃO	
2	0	
2	0	
2	0	
2	0	
2	0	
2	0	
4	0	
4	0	
4	0	
SOMA.....		

TOTAL LÍQUIDO DOS PONTOS POSITIVOS.....

(por extenso)

E — COMISSÕES:

- 24 — Está em condições, pelas qualidades que revela, de satisfatoriamente desempenhar alguma das comissões adiante mencionadas ? — De CONTABILIDADE: — Inspetor — Gerente de classe — Contador de classe — Chefe de Serviço de classe — Ajudante de Serviço de classe — De CÂMBIO: — Inspetor — Encarregado de Câmbio de classe — De TESOURARIA: — Chefe de Caixa — Subchefe de Caixa — Caixa (*indicar no final do item "F" a comissão para que fôr indicado o funcionário*).

F — IMPRESSÃO SOBRE O FUNCIONÁRIO:

25 —

.....
(local e data).....
(informantes)

PARECER DO INSPETOR:

CORRESPONDÊNCIA RELATIVA A ÊSTE BOLETIM

C. DO PESSOAL FEDERAL DOS E. U. A.

Para melhor elucidação desta parte lançarei mão do artigo de PAULO POPPE DE FIGUEIREDO intitulado "Efficiency Rating Board of Review", publicado na "Revista do Serviço Público" de julho de 1949, pág. 28.

Nesse artigo encontramos um quadro referente aos 4 serviços: P = "professional"; CAF = "clerical, administrative and fiscal"; SP = "sub-professional"; CU = "custodial", e dentro de cada serviço os vários escalonamentos desse serviço. Assim o escalonamento referente a "P", vai de 1 a 8; o de CAF, vai de 1 a 15; o de SP, de 1 a 8;

e o de CU, de 1 a 10. Além disso, dentro de cada um desses graus de escalonamento, e, em linha horizontal, temos uma série de níveis de vencimentos.

Esse sistema explica claramente a promoção horizontal, dentro do mesmo grau, feita periodicamente, digamos anualmente, de acordo com o Boletim de eficiência, e a verdadeira promoção, ou promoção vertical, referente à mudança de um grau para outro imediatamente superior, isto é, com mudança de atribuições, com aumento de responsabilidades e deveres. Esta promoção, em geral, é levada a efeito por meio de um concurso competitivo.

P	CAF	NÍVEIS DE VENCIMENTOS							SP	CU
		600	660	720	780	840				1
		1,020	1,080	1,140	1,200	1,260	1,320	1,380	1	
		1,080	1,140	1,200	1,260	1,320	1,380			2
		1,200	1,260	1,320	1,380	1,440	1,500			3
	1	1,260	1,320	1,380	1,440	1,500	1,560	1,620	2	
		1,320	1,380	1,440	1,500	1,560	1,620	1,680		4
	2	1,400	1,500	1,560	1,620	1,680	1,740	1,800	3	
		1,500	1,560	1,620	1,680	1,740	1,800	1,860		5
	3	1,620	1,680	1,740	1,800	1,860	1,920	1,980	4	
		1,680	1,740	1,800	1,860	1,920	1,980	2,040		6
	4	1,800	1,860	1,920	1,980	2,040	2,100	2,160	5	
		1,860	1,920	1,980	2,040	2,100	2,200	2,300		7
1	5	2,000	2,100	2,200	2,300	2,400	2,500	2,600	6	8
	6	2,300	2,400	2,500	2,600	2,700	2,800	2,900	7	9
2	7	2,600	2,700	2,800	2,900	3,000	3,100	3,200	8	10
	8	2,900	3,000	3,100	3,200	3,300	3,400	3,500		
3	9	3,200	3,300	3,400	3,500	3,600	3,700	3,800		
	10	3,500	3,600	3,700	3,800	3,900	4,000	4,100		
4	11	3,800	4,000	4,200	4,400	4,600				
5	12	4,600	4,800	5,000	5,200	5,400				
6	13	5,600	5,800	6,000	6,200	6,400				
7	14	6,500	7,000	7,500						
8	15	8,000	8,500	9,000						

Transcreverei o exemplo citado por PAULO POPPE DE FIGUEIREDO no seu artigo: um "Junior Stenographer" é classificado como "CAF — 2" porque o respectivo trabalho, além de ser de natureza administrativa, implica certa dificuldade. O salário inicial seria \$1,440 anuais. Conforme a eficiência e o mérito que mostrou na execução do

seu trabalho, este estenógrafo ou taquígrafo poderá ser aumentado periodicamente, de acordo com o boletim do respectivo chefe imediato, a \$1,500, \$1,560, \$1,620, \$1,680, \$1,740 e \$1,800. É verdadeira promoção embora não haja acréscimo de responsabilidade nem dificuldade na função. Sem embargo, constitui o que se chama "promoção hori-

zontal ou administrativa". Atingindo o nível máximo do grau a que pertence o taquígrafo em aprêço terá responsabilidade de avançar na carreira; é preciso, no entanto, que passe a outro grau, isto é, "CAF — 3". Na hipótese, o seu trabalho, embora ainda de taquígrafo, será mais difícil, com maior responsabilidade. Para ascender ao grau superior, o taquígrafo pode ser que tenha que fazer um concurso competitivo. Aprovado, o taquígrafo irá ser colocado não no nível inicial de vencimento do novo grau "CAF — 3"; ganhando já \$1,800, no grau "CAF — 2", será classificado em vencimento igual ou aproximado ao que percebia anteriormente. Se mantiver a eficiência que vinha demonstrando, o taquígrafo terá aumentos periódicos no grau "CAF — 3" até \$1,980. Como se vê, o processo é simples, atendendo perfeitamente ao critério rigoroso do mérito e eficiência."

Vê-se, pois, que esse sistema é apoiado exclusivamente no mérito do indivíduo, quer por meio do seu Boletim de Eficiência, quer por meio de concurso competitivo.

CAPÍTULO V

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Depois de haver abordado o assunto em todos os seus pontos capitais, embora não tenha podido estender-me sobre os mesmos, devido à falta de tempo para confecção de um trabalho desta natureza, chego ao último capítulo, onde entro nas minhas conclusões e recomendações, querendo, porém, deixar bem claro, que como é de se esperar, não concretizarei o meu ponto de vista no planejamento de um sistema, o que, no caso, deveria ser feito mediante a preparação de um novo Regulamento de Promoções, o que foge completamente à minha alçada. Enunciarei, apenas, as minhas conclusões e recomendações.

I — Desde que tenhamos um sistema adequado de classificação de cargos e correlato plano de vencimentos, sou francamente favorável à adoção de um sistema semelhante ao da página anterior, em que a cada grau de escalonamento da carreira corresponderia um determinado número de níveis de vencimentos. Assim teríamos as promoções horizontais, ou simplesmente aumento de vencimentos, que poderiam ser feitas após 1 ou 2 anos de efetivo exercício e de acordo com o Boletim de Merecimento, como no caso citado; e as verdadeiras promoções verticais, ou acesso na carreira, em que se passa de um cargo da carreira a outro imediatamente superior, mediante a comprovação por meio de concurso competitivo, de se poder executar os encargos do novo cargo.

Acho, porém, que por não estarmos devidamente preparados para tal sistema, para nós tão revolucionário no momento e tão impossível de ser executado atualmente, tal adoção deverá ser deixada para um futuro próximo.

Devemos, pois, no momento limitar-nos a procurar corrigir as falhas do nosso sistema, introdu-

zir inovações corretivas, e perfeitamente possíveis de serem aceitas pela cultura do nosso funcionalismo e pela engrenagem de nossa administração, o que é muito importante, pois, assim, iremos aos poucos preparando o ambiente para ir assimilando tudo aquilo que de pronto não poderia receber, sem graves prejuízos, para todos, inclusive para a Administração, que não se vê aparelhada para implantar logo tal sistema. É preciso que primeiro se preparem bem o campo e as ferramentas.

II — O sistema de promoção ideal, no verdadeiro conceito do que é promoção, é aquele que se baseia exclusivamente no mérito, de acordo, porém, com a nossa cultura, podemos adotar um sistema semelhante ao do I.A.P.I. onde o fator tempo de serviço entra com um determinado peso. Não é outra a opinião de URBANO C. BERQUÓ quando diz :

"A nosso ver, o sistema ideal seria o que fizesse do *merecimento* o fator único e exclusivo das promoções. Ao elemento *antiguidade* pensamos que se deveria atribuir um peso bem menor, conferindo-se-lhe apenas um papel secundário na avaliação do mérito de cada funcionário. A força da rotina e a inércia de certos preconceitos são, porém, muito grandes para que se possa fazer delas tábuas rasas sem provocar resistências cegas, porém suscetíveis de causar sérios prejuízos." (37)

De qualquer maneira não recomendo o nosso sistema, onde, conforme foi dito atrás, existindo os 2 critérios, o de antiguidade influi profundamente no de merecimento. São inúmeros os malefícios daí decorrentes, conforme apontados atrás.

III — Não se pode pensar em qualquer sistema de promoção bom sem que exista uma devida classificação de cargos, acompanhada do respectivo plano de vencimentos. Por conseguinte insisto que primeiro as autoridades resolvam esse problema.

IV — Com exceção dos cargos políticos, como os de Ministros de Estado e Diretores-Gerais de Departamentos, ou órgão equivalente, todos os demais devem estar incluídos nos cargos de carreira, por conseguinte ser o topo da pirâmide, pois isso concorrerá para o maior estímulo dos servidores, e para o maior aperfeiçoamento e eficiência dos serviços em geral, pois com isso ter-se-ia em mente o evitar-se as constantes mudanças dos Diretores de Divisão, ou órgão semelhante, assim como — Chefes de Seção, como ocorre com os cargos políticos, o que prejudica seriamente o serviço, assim como o constante vaivém do pessoal.

Além disso, de acordo com o nosso sistema atual, um Chefe de Seção, ou Diretor de Divisão, por exemplo, além de pertencer a um cargo de carreira, ocupa esse posto, ou como função gratificada ou em comissão. Ora, é evidente que se ele está ocupando um daqueles dois lugares, ele não pode estar fazendo o serviço normal da sua carreira, da qual ele ocupa um cargo, além disso a Administração fica amarrada, pois embora não contando com

(37) BERQUÓ, URBANO C. — *Merecimento, Promoções e Eficiência*, "Revista do Serviço Público", D.A.S.P., Rio, fevereiro, 1938, pág. 7.

o referido servidor para o desempenho dos serviços normais, não pode pôr outro no seu lugar, porque, para todos os efeitos, ele é o ocupante do cargo, na lotação do tal órgão não há o claro correspondente. Acresce ainda a circunstância de que, embora estando ele exercendo a função gratificada de Chefe de Seção ou ocupando o cargo em comissão de Diretor de Divisão, por exemplo, está ele concorrendo normalmente às promoções dentro da sua carreira normal, convindo ressaltar-se a incoerência de tal situação, onde a avaliação do seu merecimento deve ser feita tendo em vista o que ele realmente está executando para poder ser promovido dentro da sua carreira.

V — A adoção de um B.M. no caso é imprescindível. Não entrei, nem entrarei nos detalhes dos requisitos que devem entrar num B.M., não só porque seria alongar demais este trabalho, como porque ainda é esse um ponto muito controvertido, pois nenhum método até hoje existente já foi considerado perfeito. O que importa, no entanto, é que esses requisitos avaliem realmente a eficiência do servidor no serviço que atualmente executa, o que se supõe dele com relação a maiores responsabilidades, assim como uma avaliação do seu merecimento, pois conforme salientei atrás não concordo só com a avaliação de eficiência. Não devendo aqui fazer-se confusão com o que disse com referência às penalidades, pois o que acho errado, absurdo, injusto, é o que é feito no nosso atual sistema, onde a antiguidade penetrando tanto no merecimento faz com que o servidor seja punido duas vezes pela mesma falta.

VI — Recomendo que todos os julgadores sejam muito bem treinados nessa difícil tarefa de avaliar os seus subordinados. No meu entender, tal treinamento deve ser levado a efeito pelo órgão de pessoal do Ministério.

VII — Com esse treinamento e constante assistência e apoio prestados pelo órgão de pessoal do Ministério, teremos oportunidade de conseguir um julgamento total dos servidores do Ministério muito mais homogêneo e uniforme, assim como melhor servidos estarão os funcionários e a Administração, por terem os primeiros, supervisores treinados que os farão aperfeiçoar-se no desempenho das suas tarefas o que os beneficiará nas promoções, e a segunda, por poder dar ao público um serviço mais eficiente e econômico. Podemos aqui citar HENRY REINING JR. quando diz:

"Não devemos esquecer-nos que o principal objetivo da administração de pessoal é aumentar a eficiência do governo, o que se reflete na redução de custos, na melhoria do moral dos empregados e em melhor serviço para o público." (38)

VIII — Recomendo que, tendo em vista o nosso atual Regulamento de Promoções, todas as datas sejam rigorosamente observadas no processamento das promoções, conforme manda o Reg. de Prom., tanto pelos julgadores, como principal-

mente pela Divisão do Pessoal, Gabinete do Ministro e Presidência da República por onde passa o expediente, a fim de que o servidor não fique prejudicado pela má administração do sistema, quer por descuido e relaxamento, quer por razões estranhas.

IX — Para eliminar todos os males daí advindos, é que recomendo que a promoção seja válida a partir de uma data correspondente ao último dia do mês do trimestre, em que se fazem as promoções. (39) Como se faz, atualmente, a validade é a partir da data da publicação do decreto, o que sempre prejudica o servidor, pois esse expediente está sempre atrasado, e está em desacordo com o Reg. de Prom. nesse particular, porquanto lá se determina que as promoções só podem ser realizadas nos últimos meses dos trimestres, ou seja, março, junho, setembro e dezembro, por conseguinte promoções levadas a efeito em outros meses, como é feito, é ilegal.

X — Recomendo que a Divisão do Pessoal mantenha rigorosamente em dia todos os registros referentes ao processamento das promoções, aliás como manda o Reg. de Prom., mas que não é observado, pois do contrário teremos um sistema defeituoso.

XI — Recomendo a prática de reuniões periódicas entre os chefes e os seus subordinados a fim de que os chefes mantenham os seus subordinados sempre a par das melhores técnicas do serviço, assim como o que ele espera de cada um, podendo haver ainda troca de idéias entre um e outros.

XII — Recomendo o aconselhamento individual do supervisor com o seu subordinado, visando o desempenho mais eficiente do último, procurando-se, assim, corrigir os seus defeitos. Para tais aconselhamentos é indispensável que o supervisor esteja bem treinado.

XIII — Recomendo reuniões periódicas do Diretor da Divisão do Pessoal com os supervisores, a fim de mantê-los a todos sempre sob uma única orientação, visando-se um julgamento total o mais uniforme possível.

XIV — Recomendo que seja abolida a exigência dos 2/3 assim como a lista tríplice, só se deixando o interstício de 730 dias na classe. Com a abolição da lista tríplice eliminaremos a intervenção de elementos estranhos influentes junto aos Ministros e Presidente da República, em favor de determinados servidores, terminando-se com o regime do favoritismo que não é concebível num sistema moderno de administração de pessoal, onde só deve imperar o mérito.

XV — Recomendo que os julgadores tenham o máximo cuidado, atenção e zelo ao fazerem os seus julgamentos, a fim de que os servidores ine-

(38) REINING JR., HENRY — Apostilha 3B.04, pág. 1 — Elementos de um Programa de Administração de Pessoal.

(39) Conforme foi dito em outra parte deste trabalho, de acordo com o § 1.º do art. 40 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711, de 28-10-52, a promoção que não fôr decretada no prazo legal, produzirá os seus efeitos a partir do último dia do respectivo trimestre.

ficientes não sejam promovidos, a fim de que os bons servidores não sejam prejudicados pelos maus, e, finalmente, a fim de que só sejam promovidos os realmente eficientes e bons servidores.

XVI — Recomendo que a continuar-se com o nosso sistema dos dois critérios, se dê maior valor ao merecimento, isto é, façamos, por exemplo, como no Banco do Brasil, onde, para cada promoção por antiguidade, correspondem 3 por merecimento, devendo em tal caso uma promoção ser bem distinta da outra, isto é, uma não devendo interferir na outra, ou bem que a antiguidade é antiguidade, e o merecimento é merecimento, ou teremos que adotar um só critério — merecimento, como no I.A.P.I., em que o tempo de serviço tem um determinado peso.

XVII — Recomendo que os servidores tenham amplo conhecimento de todos esses expedientes a fim de que os mesmos possam apresentar os seus recursos nos casos em que se tornem necessários.

XVIII — Recomendo a criação de uma Comissão de Recursos, que poderia ser um órgão ligado à Presidência da República. Essa Comissão daria sempre a última palavra nos casos de se recorrer à última instância na esfera administrativa, isto é, ao Presidente da República. É óbvio dizer que os elementos componentes de tal Comissão deveriam ser pessoas altamente competentes e especializadas no assunto, devendo eles ser escolhidos, apenas, por essas qualidades e não por influências políticas.

XIX — Recomendo que a maneira democrática de se apreciar os processos de recursos nas diversas esferas administrativas é estudá-los realmente na esfera a que se recorreu, por pessoas entendidas no assunto e capazes de fazê-lo, e não recorrer-se sempre ao primeiro ponto de partida onde o processo invariavelmente vai ser apreciado novamente pela mesma pessoa que já o estudou antes. Só se deve recorrer à esfera anterior para solicitar-se algum esclarecimento que se torne necessário à elucidação do caso pelos novos apreciadores do recurso.

XX — Penso que a periodicidade na avaliação do merecimento dos servidores tem ligação com as épocas da promoção, assim é que no nosso sistema as promoções sendo trimestrais estão perfeitamente acordes com a periodicidade semestral da expedição dos B.M. Uma periodicidade anual, como se usa em muitos países e no próprio Banco do Brasil, estaria muito afastada do período trimestral das nossas promoções. Sou de opinião, porém, que as nossas promoções poderiam ser realizadas semestralmente, ainda cabendo a periodicidade também semestral dos B.M., aliás seria uma situação semelhante à do I.A.P.I. Acho que as promoções sendo realizadas trimestralmente muito atropelam o expediente da Divisão do Pessoal, órgão incumbido do seu processamento.

XXI — Com a adoção dessas medidas, muito estaremos contribuindo para o aperfeiçoamento do

sistema; do próprio serviço, pois estaremos promovendo por merecimento apenas os elementos realmente capazes; para o estímulo dos servidores que verão os seus esforços premiados; para a boa conceituação da Administração que, assim, não pode ser tachada de ineficiente nem de partidária do favoritismo; estaremos contribuindo para que o Chefe do Executivo possa dar melhor conta do seu programa de serviço, pois estará ele certo de estar promovendo por merecimento apenas elementos capazes, estando ele mais à vontade e livre de certas injunções, por não ter mais que atender a pedidos de políticos influentes sobre os servidores, o que prejudica a eficiência dos serviços.

XXII — Com os estudos referentes aos demais fatores correlatos a um sistema de promoção, e com sua real concretização, poderemos enfim implantar um sistema inteiramente novo e ideal para a maior eficiência do serviço público federal brasileiro, conforme disse no parágrafo I destas conclusões. Por ora, temos que nos cingir a aperfeiçoar o que temos.

BIBLIOGRAFIA

1. BERQUÓ, URBANO C. — *Merecimento, promoções e eficiência*, "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1938, D.A.S.P., Rio.
2. COMMISSION OF INQUIRY ON PUBLIC SERVICE PERSONNEL — *Civil Service Abroad — Great Britain, Canada, France, Germany* — N.Y. — MacGraw-Hill Co., 1935.
3. DEMARTIAL, G. — *Le Statut des fonctionnaires*, Berger & Chausse, Paris, 1908.
4. FERNANDES, M. J. A. — *Apuração da eficiência* — "Revista do Serviço Público", nov. e dez. 1947, D.A.S.P., Rio.
5. FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *Efficiency Rating Board of Review*, "Revista do Serviço Público", julho de 1949, D.A.S.P., Rio.
6. JÈZE, GASTON — *Principios Generales del Derecho Administrativo*, II (Los Agentes de la Administración Pública), B.A., Editorial Depalma, 1949.
7. MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — *Do Recurso nas Promoções*, Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1950.
8. MOSHER, WM. E., J. DONALD KINGSLEY AND O. BLENN STAHL — *Public Personnel Administration* — 3d. ed., N.Y., Harper, 1950.
9. PEIXOTO, MOACIR DE MATOS — *O Problema da Promoção* — Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1950.
10. PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Principios de Administração de Pessoal*, Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1949.
11. PIMENTEL, ANTÔNIO FONSECA — *Da Apuração do Merecimento* — Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1945.
12. PFIFFNER, JOHN M. — *Public Administration*, N.Y., The Ronald Press Co., Revised Edition.
13. REINING JR., HENRY — *Curso de Administração de Pessoal, Cursos Especiais 02/52*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, Apostilhas.
14. RIBEIRO, L. G. RAMOS — *Do elemento pessoal no serviço público*, Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1944.
15. WALKER, HARVEY — *Curso de Introdução à Administração Pública, Cursos Especiais 02/52*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, Apostilhas.
16. WHITE, LEONARD D., — *Introduction to the Study of Public Administration*, N.Y., The Macmillan Co.

Govêrno Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

SUMÁRIO: 1. Generalidades — 2. A autonomia e a luta histórica dos municípios — 3. Participação do povo no govêrno municipal — 4. Eleições de funcionários municipais na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos — 5. Ação popular direta — 6. Poderes municipais — 7. Ordenanças e regulamentos — 8. Relações entre os poderes municipais no Brasil — 9. Conflitos de poderes — 10. Organização política do município — 11. O govêrno municipal em alguns países da Europa e nos Estados Unidos.

1. GENERALIDADES

O DESENVOLVIMENTO extraordinário das atribuições do Estado e o considerável crescimento dos serviços públicos no último quartel do século XIX limitaram as atividades dos governantes a funções diretivas gerais e impuseram a divisão do trabalho através da descentralização.

A descentralização pode ser política ou administrativa.

A primeira se manifesta através do federalismo, e a segunda depende de ser por região ou por serviço. A descentralização por região se conhece também pelo nome de autarquia territorial, e a descentralização por serviço pelo de autarquia institucional.

A autarquia territorial está relacionada a poderes de administração que se outorgam para serem exercidos em um determinado território.

E' o caso do município.

A autarquia institucional ou descentralização por serviços, técnica para outros, se refere aos poderes de administração que se outorgam tendo em vista o fim da instituição. E' o caso dos institutos de aposentadoria e pensões.

RUDOLF BULLRICH, insigne jurista argentino, adverte que é preciso não confundir autonomia com autarquia. Autonomia, diz êle, significa o direito de darem-se leis a si mesmo, ao passo que autarquia é o direito de administrar-se a si mesmo, com base em leis ditadas por outra entidade. (1)

Pelas breves considerações que fizemos se infere que o município existe por uma questão de divisão de trabalho das atividades administrativas do Estado.

2. A AUTONOMIA E A LUTA HISTÓRICA DOS MUNICÍPIOS

A história constitucional, tanto dos Estados Unidos como do Brasil, evidencia que sempre o município lutou encarnadamente por se subtrair à interferência do poder estadual e do poder central.

Naquele país, as legislaturas dos diversos Estados freqüentemente intervieram em assuntos atinentes à órbita municipal.

Essa intervenção começa com a independência nacional, mas se aguça após 1850. E, à proporção que as exigências de amparar e proteger certos serviços locais aumentam, recrudescem a intromissão das legislaturas, sem que daí adviesse melhor administração para a cidade.

A reação dos municípios, porém, contra a interferência do Estado, não se fez demorar.

O Estado de Missouri, em 1873, outorga o "Home rule" constitucional à cidade; Califórnia, em 1879; Washington, em 1889, e Minesota em 1896.

Em princípios do século XX, doze Estados já haviam concedido o "home rule".

O "home rule" das cidades americanas significa o poder que têm para elaborar e modificar sua Carta e governar-se a si mesmas segundo essa Carta.

No Brasil a autoridade das Províncias começou a fortalecer-se com o Ato Adicional de 1834 e a Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840.

No fim do Império, o município brasileiro quase que estava completamente absorvido pelo poder provincial.

Todavia, com o Decreto n.º 510 do Govêrno Provisório, de 22 de junho de 1890, e no que se seguiu a êste, o de n.º 194-A, de 23 de outubro do mesmo ano, obriga-se aos Estados que, na sua organização, tenham em vista o regime municipal com estas bases:

1.º a autonomia do município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse;

2.º eletividade da administração local.

E o artigo 68 da Constituição de 1891 preceituava:

"Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."

(1) RUDOLF BULLRICH — *Princípios Generales de Derecho Administrativo* — Buenos Aires, 1942, pág. 171.

Na prática, porém, conforme nos ensina CARLOS MAXIMLIANO, houve um retorno à centralização do tempo do Império, deixando de existir, de fato, a autonomia municipal.

De 1930 a 1934 passou-se ao regime de franca intervenção nos Estados e Municípios.

Pela Constituição de 1934 estabelecem-se algumas regras que devem ser observadas pelos Estados-membros ao darem organização política ao município. Essa Constituição, porém, não logrou execução nesse particular, em virtude de seu curto período de vigência.

Pela Constituição de 10 de novembro de 1937, de tendências nitidamente centralizadoras, todos os prefeitos passaram a ser de livre nomeação do Governador do Estado.

Já a Constituição Federal de 1946, fruto da restauração democrática em nosso país, teve a preocupação de restituir ao município a sua importância econômica e social.

Ao contrário da Constituição de 1891, a de 1946 não deixou aos Estados-membros plena liberdade no estabelecer a organização das comunas, tendo a preocupação de definir a autonomia municipal.

Em verdade, assim dispõe ela :

"Art. 28. A autonomia dos municípios será assegurada:

I — Pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

II — Pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente:

a) à aplicação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

Entretanto, restringiu sobremaneira essa autonomia violando princípios democráticos, quando nos parágrafos 1.º e 2.º do aludido artigo prevê, em determinadas circunstâncias, a nomeação dos prefeitos pelos governadores dos Estados ou dos Territórios.

ROGER BONNARD salienta que os regimes autoritários, visando à supremacia do Governo Central, optam pela nomeação dos prefeitos; "ao contrário, quando prevalecem as tendências democráticas, é o sistema de eleição que se estabelece."

De qualquer modo, como acentua PONTES DE MIRANDA, a Carta Federal de 1946 não deixou de dar "nova oportunidade à intensa política municipalista".

Além disso, teve a vantagem de ampliar sobremaneira os recursos financeiros dos municípios, dando assim expressivo conteúdo à autonomia municipal.

Apesar de tudo, várias são as constituições estaduais e leis estaduais de organização municipal que contêm dispositivos violadores da autonomia municipal, os quais precisam ser revistos e expurgados.

3. PARTICIPAÇÃO DO POVO NO GOVERNO MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1946, como a de 1934 e a de 1937, não fizeram distinções quanto aos eleitores federais, estaduais e municipais, unificando, assim, os direitos políticos.

PONTES DE MIRANDA, na exegese que faz do art. 131 da atual Constituição Federal, declara :

"Quem é eleitor, é eleitor para as eleições federais, estaduais e municipais. Para que não seja eleitor de uma é preciso que também não no seja das outras." (2)

De conformidade com o art. 134 da Constituição Federal, o sufrágio é universal, o voto direto e secreto, estando assegurada a representação proporcional dos partidos políticos em qualquer corpo eletivo (Congresso Nacional, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais).

No caso específico das comunas, são as leis orgânicas municipais que estabelecem a forma de representação.

ALCIDES GRECCA, eminente municipalista argentino, depois de alegar que teoricamente o sistema proporcional ou de quociente é o mais equitativo e democrático, conclui que na prática é o que traz piores conseqüências, somente apresentando desvantagens. Entre estas, assinala :

a) produz uma ação deletéria nos grandes partidos políticos e favorece a formação de pequenos grupos adventícios que se constituem exclusivamente para atuar em determinado ato eleitoral, procurando a defesa de interesses inconfessáveis;

b) favorece a pirataria política. Os membros da Câmara, uma vez eleitos e livres de toda disciplina e fiscalização partidárias, não tardam em negociar com outro partido político que os absorve, e não poucas vezes com uma empresa concessionária de serviços públicos, ou um poderoso industrial que os utilizam para que defendam seus interesses privados, olvidando os da coletividade;

c) impede ao partido triunfante ter uma maioria efetiva no seio da Câmara, a qual lhe permita pôr em prática sua plataforma de governo. (3)

Em seguida, o insigne jurista argentino defende o sistema de maioria e minoria, ou de lista incompleta, adotado para eleição de deputados ao Congresso da Nação Argentina, e também pelas províncias de Córdoba e Entre Rios.

No caso dos municípios, sugere, poder-se-ia determinar que a minoria se distribuisse proporcionalmente entre os partidos derrotados. Somados os votos obtidos por estas agremiações, dividir-se-ia o total pelo número de cadeiras cabíveis à minoria. O resultado obtido daria um coeficiente

(2) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946* — Henrique Cohen Editor — Vol. III, pág. 129.

(3) ALCIDES GRECCA — *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal* — Santa Fé — Imprensa de la Universidad — Vol. I, 1937.

eleitoral que serviria exclusivamente para a distribuição das cadeiras entre os partidos que formassem o setor minoritário.

J. GUIMARÃES MENEGALE acentua que dois princípios gerais devem reger a vida administrativa do município :

a) o princípio de representação política : as comunidades locais devem organizar-se de tal forma que se representem, em seus governantes e administradores, as aspirações e necessidades que, por sua constituição, têm de satisfazer;

b) o princípio de auto-administração. (4)

Conforme se vê, o tratadista brasileiro coloca em primeiro lugar o princípio da representação política, única forma pela qual a administração municipal assume um caráter eminentemente democrático.

A nossa Constituição Federal (art. 133) no que se refere ao voto feminino, apresenta um caráter mais democrático do que a Carta de 1934. Na verdade, enquanto aquela trata igualmente a homens e mulheres, devendo as leis ordinárias assim tratá-los, essa exigia que a mulher votasse caso exercesse função pública remunerada.

Dispõe a lei eleitoral (Decreto-lei n.º 7.586) que o voto é obrigatório, constituindo infração eleitoral, passível de pena de multa de Cr\$ 100,00 a Cr\$ 1.000,00, o deixar de votar. Além disso só se eximirá da pena quem, por documento ou testemunhas, apresentar justo impedimento.

Segundo o art. 60, 1.º, do Decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945, o qual regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições, nos municípios em que não houver mais de 400 eleitores haverá uma única seção eleitoral. Excedendo este número, o Juiz distribuí-los-á em seções, atendendo aos meios de transporte e à residência dos eleitores.

4. ELEIÇÕES DE FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS NA GRÃ-BRETANHA E NOS ESTADOS UNIDOS

As eleições municipais, via de regra, são feitas para a escolha dos membros do Conselho e, muitas vezes, também para Prefeito.

Todavia, na Inglaterra e nos Estados Unidos, algumas exceções há a essa regra.

No primeiro desses países os contribuintes elegem, em adição aos membros do Conselho, dois "auditors" da seção de contabilidade do "borough" (burgo) e dois revisores para as eleições.

Na União Americana, além dos membros do Conselho são eleitos os prefeitos, chefes de escolas, chefes da administração financeira, e, em alguns casos, também uma longa lista de outros funcionários menos importantes.

5. AÇÃO POPULAR DIRETA

Os países que legislam sobre democracia direta adotam o sistema de revocatória, iniciativa e referendun.

a) Revocatória.

A revocatória constitui o direito dado aos votantes de certas cidades para remover funcionários públicos antes da expiração do mandato.

No Estado de Kansas, Estados Unidos, a revocatória pode aplicar-se a alguns funcionários designados pelo Governador do Estado.

Nesse país, a revocatória surgiu pela primeira vez em 1903, em Los Angeles, e desde então tem sido adotada em grande número de cidades, nomeadamente as que se regem pela forma de governo das comissões.

A revocatória entra em ação quando qualquer grupo de cidadãos desaprova a política seguida por um funcionário ou crê que ele seja ineficiente ou culpado. Podem os municípios, então, manifestar uma petição na qual explicam as origens de sua insatisfação e solicitam a realização de eleições para determinar se o funcionário deve ser removido e outro substituí-lo.

A fim de se evitar o abuso da revocatória, é estipulado que apenas uma petição pode ser feita durante o tempo de permanência do funcionário ou, pelo menos, uma em cada ano.

FRANK J. GOODNOW e FRANK J. BATES alegam que alguns exemplos demonstram que em muitos casos a revocatória foi usada com maléficis resultados.

b) Iniciativa e referendun.

Através da iniciativa e do referendun, o povo legisla diretamente, sendo-lhe, assim, proporcionados meios para assistir o corpo legislativo ou atuar sobre ele, quando da determinação das linhas da política municipal.

Aplicada ao município, a iniciativa é o processo pelo qual certo número de votantes propõe, por petição, medidas de legislação municipal e compele o Conselho ou os votantes, durante as eleições, a se pronunciarem a respeito.

O referendun é o processo pelo qual um projeto de lei ou lei é levado à presença dos votantes para ser aceito ou rejeitado.

Desde 1875, os institutos da iniciativa e do referendun, nos Estados Unidos, foram incorporados às leis de mais de 10 Estados, e incluídos nas Cartas Próprias de algumas cidades.

O número de votos para iniciar um projeto de lei varia de 5% a 30% dos votantes das últimas eleições, ao passo que para o referendun a percentagem varia de 10% a 25%.

A Inglaterra e a Itália contam com uma legislação que permite aplicação do referendun na esfera municipal.

Autores há, como MC CALL, que afirmam serem a iniciativa e o referendun incompatíveis com o sistema representativo, ao passo que DUGUIT e

(4) J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo* — Tomo I — pág. 349, 1938.

POSADA, mestres incontestáveis de direito público, acham que não há contradição entre um e outro.

A Convenção Argentina de 1920 estabeleceu os sistemas do referendun, iniciativa e revocatória no regime municipal.

6. PODERES MUNICIPAIS

Os Estados-membros estabelecem em suas Constituições os princípios básicos da organização política do município, os quais são desenvolvidos nas respectivas leis orgânicas municipais.

Constituem caracteres comuns da organização comunal:

1) A existência de dois poderes; um executivo unipessoal e outro legislativo, também chamado deliberativo, de caráter colegial;

2) O órgão legislativo é sempre de origem popular, e denomina-se Câmara Municipal, Conselho Municipal ou Conselho Deliberativo, dependendo do país em que se forma;

3) O órgão executivo, via de regra, também é de origem popular. Casos há, entretanto, em que são nomeados diretamente pelo executivo estadual.

As atribuições dos prefeitos, que encarnam o órgão executivo, são determinadas pelas respectivas leis orgânicas municipais.

Tanto as atribuições dos prefeitos como dos órgãos deliberativos das cidades não se podem determinar por princípios gerais, mas deduzir das enumerações taxativas das Leis Orgânicas dos Municípios ou Cartas, as quais sempre seguem o método enunciativo.

Numa metrópole moderna o Prefeito exerce as seguintes funções:

1) verificar a fiel execução das leis e decretos;

2) controlar todos os departamentos e indicar, superintender e remover os chefes de departamento e funcionários da cidade;

3) fazer recomendações ao Conselho referentes aos negócios da cidade, que lhe parecerem necessários;

4) manter o Conselho perfeitamente ciente das condições financeiras e das necessidades futuras da cidade;

5) avaliação das propriedades para o lançamento de impostos e preparo das respectivas listas;

6) coleta dos impostos e de outras rendas;

7) organização e manutenção de uma contabilidade abrangendo todos os fundos públicos;

8) aquisição de materiais e equipamentos;

9) conservação dos edifícios públicos;

10) conservação e custódia de toda a propriedade do município;

11) registro das escrituras, hipotecas e outros instrumentos, assim como a preservação de todos os registros públicos exigidos por lei;

12) construção e manutenção das estradas e pontes;

13) controle do funcionalismo;

14) conservação e controle dos institutos correcionais de caridade e outros serviços de assistência social;

15) conservação e controle dos serviços de saúde pública e hospitais do município;

16) todos os assuntos referentes à parte de propriedade e negócios relacionados com a administração das escolas;

17) preparar e submeter ao Conselho o orçamento anual, bem como os relatórios mensais e anuais que forem necessários para melhor esclarecer o Conselho sobre a administração da cidade;

18) manter o público informado através de relatórios referentes à administração do governo municipal. (5)

Adotando um critério mais genérico J. GUIMARÃES MENEGALE assim enumera as atribuições do Prefeito:

A) O Prefeito é órgão de execução e de iniciativa, em relação à Câmara Municipal:

a) como órgão de execução, exerce todos os atos jurídicos ou materiais necessários a reduzir à prática as deliberações da Câmara Municipal;

b) como órgão de iniciativa, envia à Câmara Municipal projetos de lei e resoluções e do orçamento da receita e da despesa.

B) O Prefeito tem um poder de decisão:

a) como tal, é chefe hierárquico do funcionalismo municipal;

b) gere o domínio público e privado;

c) pratica os atos compreendidos no poder de polícia municipal;

d) exerce o poder regulamentar. (6)

As atribuições da Câmara ou Conselho Municipal são determinadas pelas leis orgânicas ou pelas próprias Constituições Estaduais. Nesse órgão reside o poder de decisão "tanto no que respeita à regulamentação (ordenanças) como nos atos que obrigam às comunas (autorizações contratuais)". (7)

Numa metrópole moderna, as funções do Conselho Municipal se restringem às seguintes:

1) discussão e preparo de um programa administrativo;

2) discussão e aprovação do orçamento;

3) preparo de leis e decretos;

4) controle sobre a atuação do Prefeito.

Quando as decisões do órgão legislativo da cidade estão viciadas por exorbitarem de suas atribuições ou das formalidades estabelecidas pela lei, compete ao poder executivo, antes de promulgá-las, opor o seu veto.

(5) Jornada da organização científica do trabalho na administração municipal — I. D. O. R. T. — pág. 153.

(6) J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo e Ciência da Administração* — Tomo I, 1938, pág. 351.

(7) RAFAEL BIELSA — *Princípios de Regime Municipal* — pág. 117, Buenos Aires.

Se a decisão viciada é notada após a promulgação, deve o Prefeito recorrer ao poder deliberante para sua revisão ou, então, apelar para os órgãos judiciários competentes.

Não se pode dizer, a rigor, que o Prefeito exerce funções executivas e a Câmara exerce funções legislativas ou deliberantes.

Na verdade, em determinados países, dada a sua organização política, nem sempre ao poder executivo compete executar e administrar, e ao poder legislativo cabe deliberar, uma vez que este freqüentemente administra e executa quase tanto quanto aquele.

O "mayor" (prefeito), no Conselho inglês, é apenas um representante oficial do município. Na realidade quem resolve e executa é sempre o Conselho.

O "mayor" inglês e o "maire" francês se valem dos funcionários chamados "aldermen" e "adjuntos", respectivamente, para tornar efetivas as resoluções do Conselho.

Em alguns países da Europa os Conselhos têm até mesmo faculdades judiciais para administrar justiça de pequena monta.

7. ORDENANÇAS E REGULAMENTOS

O regime de organização e funcionamento dos municípios é sempre delegado, dependendo das Constituições e leis estaduais. Daí dizer-se que o órgão deliberante da cidade vota e aprova regulamentos ou ordenanças e não *leis locais*, já que a faculdade de votá-las e aprová-las promana de poderes delegados.

Autores há que acham que o poder municipal se estriba em fundamentos de ordem histórica e constitucional, não sendo, pois, um poder delegado. A participação do povo na eleição das autoridades edilícias, afirmam, constitui prova de que se trata de um verdadeiro poder.

A maioria das ordenanças votadas constituem formas de integração jurídica de atos administrativos do poder executivo, ou que este deve, posteriormente, integrar ou executar.

Ensina ALCIDES GRECCA que, embora as ordenanças tenham, como as leis, caráter geral e obrigatório, elas constituem *atos administrativos*, revestidos do necessário "imperium", citando o caso das ordenanças das comissões nos Estados Unidos que exercem ao mesmo tempo funções executivas e deliberativas.

E acrescenta: "Quando as ordenanças contêm disposições gerais e permanentes devem ser consideradas como regulamentos. Nas demais circunstâncias podem revestir o caráter de simples resoluções, regras isoladas ou providências." (8)

Donde se conclui que as funções do órgão legislativo da cidade são de caráter eminentemente administrativo, e só excepcionalmente exercem funções de ordem política e legislativa.

Não se pode, porém, encarar uniforme e rigidamente estes conceitos.

FRANK J. GOODNOW e FRANK G. BATES doutrinando antes da II Grande Guerra diziam que na França e na Itália o Conselho não possuía poderes administrativos, mas apenas poderes legislativos, embora na França, como na Alemanha, ele não tivesse poderes para expedir ordenanças sobre polícia local.

Já nos Estados Unidos o Conselho não exerce o poder de expedir ordenanças como o executivo, a quem sempre se faculta vetar as ordenanças do Conselho, e muitas vezes exercer separadamente o poder de emití-las. (9)

Antes de prosseguirmos no exame das ordenanças, vejamos, em breves linhas, o caráter dos regulamentos municipais.

O poder regulamentar na esfera da organização federal se manifesta através da delegação expressa de poderes do Parlamento ao Presidente da República.

O regulamento, via de regra, dispõe sobre o funcionamento de certos serviços públicos ou encerra regras de natureza policial obrigatoriamente observadas por todos os cidadãos.

Aplicado o mesmo princípio à órbita local, infere-se que, expedindo as Câmaras Municipais ordenanças, por força da delegação de poderes que lhes dão as Assembléias Legislativas Estaduais, sua natureza é acima de tudo regulamentar.

O chefe executivo pode, por seu turno, regulamentar as ordenanças emanadas da Câmara Municipal, ditar as instruções e regulamentos necessários para organizar seus departamentos, impor a disciplina interna da administração e interpretar as disposições que manda cumprir.

Este poder regulamentar é indispensável para tornar possível o cumprimento das ordenanças que, por seu próprio caráter, não podem entrar em certos detalhes particulares de cada assunto.

O poder de aprovar ordenanças significa o poder de ditar regras de conduta relacionadas com os habitantes da cidade.

Atualmente as Legislaturas Estaduais, principalmente nos regimes federativos, fixam a maioria das normas que devem ser observadas pelo cidadão na sua vida diária, deixando ao município apenas o exercício do poder de regulamentação dessas relações. Essas ordenanças são conhecidas como consubstanciadas do poder de polícia do município.

Na Europa Ocidental, o poder de expedir ordenanças que condensam o poder de polícia, constitui atribuição do poder executivo. Na Alemanha e na França possui tal poder o burgomestre e o prefeito, respectivamente, quando não é concedido a uma autoridade nomeada pelo Estado.

Pelo sistema anglo-saxão, porém, o poder de expedir ordenanças, em teoria, compete ao Conselho.

(8) ALCIDES GRECCA — *Derecho y Ciencia de Administración Municipal* — pág. 109.

(9) FRANK J. GOODNOW e FRANK J. BATES — *Municipal Government* — págs. 219 e 220.

Este sistema é o mais democrático porque consulta ao debate e sua sanção está sujeita à publicidade.

As leis, resoluções, regulamentos, instruções e portarias, constituem atos cuja publicação deve ser feita por via de edital, afixado na sede do município, ou na empresa local, se houver, para isso possuindo os municípios livros próprios para seu registro.

8. RELAÇÕES ENTRE OS PODERES MUNICIPAIS NO BRASIL

A organização política do município está substanciada no funcionamento do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Ao contrário da União e dos Estados, o Município não conta com o poder judiciário local para dirimir os conflitos ou divergências suscitados entre o Legislativo e o Executivo. Quando essas ou aqueles surgem é preciso recorrer a órgãos estranhos ao âmbito municipal, de ação retardatária, os quais é comum julgarem-se incompetentes.

Esta tem sido uma das razões que têm contribuído para a desarmonia na administração municipal.

É sabido que uma boa administração do município depende da harmonia e cooperação entre os poderes municipais.

De modo geral, pode-se dizer que essa harmonia e cooperação constitui uma ficção, uma vez que é comum verificar-se uma verdadeira hipertrofia do poder executivo, em detrimento do poder deliberante da comuna.

Esse mal decorre, em grande parte, de as Constituições Estaduais fixarem reuniões das Câmaras em número tão diminuto, que se torna quase impossível seus membros participarem efetivamente da administração municipal.

Acrescente-se a isto o erro de a lei eleitoral vigente proporcionar elementos à eclosão de conflitos entre o poder executivo e legislativo, quando permite que um partido eleja o prefeito e outro consiga maioria na câmara, já que a eleição é feita por chapas separadas, e se saberá por que não há perfeita harmonia entre ambos os poderes municipais.

No sentido de se lograr uma boa administração, faz-se mister que as leis orgânicas municipais favoreçam a participação dos corpos legislativos da cidade na administração do município e se reveja a lei eleitoral vigente, estudando um meio plausível de se abolir o sistema de chapas separadas para eleição de prefeito e vereadores, tendo em vista a articulação do eleitorado em torno de programas partidários definidos.

9. CONFLITOS DE PODERES

Os conflitos entre os órgãos deliberativo e executivo municipais, denominados conflitos de poderes, têm sua origem no exercício abusivo, por parte dos órgãos, de suas atribuições.

A doutrina dominante entende que os conflitos constituem uma questão política, estranha à órbita judiciária.

Geralmente as leis orgânicas municipais ou leis especiais atribuem aos tribunais estranhos ao âmbito municipal a competência para o conhecimento e decisão dos conflitos nos casos de subversão do regime municipal.

Em países da América do Sul às vezes se atribui ao órgão executivo estadual a faculdade para dirimi-los, "mas a experiência chega à conclusão de que tal faculdade é sempre perigosa, pois se torna efetiva com menoscabo da autonomia — deveria dizer-se autarquia municipal — e geralmente em detrimento dos partidos da oposição". (10)

O autor argentino, cujo trecho se transcreve, é de opinião que as Constituições Estaduais devem estatuir as bases para o regime legal atinente à solução jurisdicional desses conflitos.

10. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO MUNICÍPIO

Durante todo o tempo de vigência da República, com exceção do período do Estado Novo, tem sido regra os Estados Federados promulgarem a lei orgânica dos municípios na qual se estabelecem discriminadamente os poderes municipais e a sua área de atividade, bem como as limitações que sofrem em consequência da intervenção do Estado-membro em assuntos da órbita municipal.

A organização política do município, e, conseqüentemente, a sua organização administrativa, se manifesta por força da autonomia de que gozam, expressa no art. 28 da Constituição de 1946.

Fundamentados neste art. 28 da Constituição, excluídos os parágrafos 1.º e 2.º, seria preferível que cada município, pelo menos os situados nas capitais dos Estados, elaborassem suas leis orgânicas ou cartas constitucionais, já que nenhum empecilho pode opor-lhes os Estados.

Tal sistema, aliás, vigorou e ainda vigora no Rio Grande do Sul, proporcionando ótimos resultados, quer sob o ponto de vista político, quer administrativo. Não é por outra razão que SILVA MARQUES acentua ser o Rio Grande do Sul o Estado que possui a Constituição "mais coerente com os princípios estabelecidos na Constituição Federal, por conferir aos Municípios o direito de elaborar a sua lei orgânica". (11)

Nos Estados Unidos, conforme vimos, nos meados do século XIX surgiu um movimento tendente a fazer com que as cartas das cidades fossem por elas mesmas elaboradas e não mais outorgadas pelos Estados-membros.

(10) ALCIDES GRECCA — *Derecho y Ciencia de Administración Municipal* — Tomo, II, pág. 130.

(11) SILVA MARQUES — *Elementos de Direito Público e Constitucional* — 1919.

A Constituição de Missouri de 1875 dispunha que qualquer cidade com mais de 100.000 habitantes podia elaborar sua Carta. Em 1879, a Califórnia instituiu idêntico regime. E vinte anos depois Washington instituiu que qualquer cidade com mais de 20.000 habitantes podia usar do mesmo poder. Atualmente, vários Estados usam o regime de cartas municipais. Sobre essas cartas e os objetivos a que o sistema do "home rule" visa, assim se manifesta o publicista OSWALDO TRIGUEIRO:

"As Cartas que as cidades adotam, sob o regime da *home rule*, são, sob certos aspectos, verdadeiras constituições municipais. Em cada cidade, elas são elaboradas por comissões localmente constituídas, na forma prevista, e, em seguida, submetidas à sanção do eleitorado. São, assim, leis fundamentais *sui-generis*, pois que outorgadas pelo próprio poder eleitoral, sem a precedência de qualquer forma de revisão ou controle da parte dos poderes regulares do Estado.

Sob o ponto de vista político, o sistema da "home rule" visa a três objetivos:

- a) dar às cidades o poder de modelar suas constituições de governos;
- b) dar à autonomia das cidades uma garantia legal rígida, embora unilateral;
- c) restringir ao mínimo a interferência das legislaturas na esfera do governo municipal." (12)

Cumpra, pois, também adotarmos o regime da Carta Própria, através da qual os Municípios, e não os Estados, delimitem a sua esfera de ação e caracterizem o que seja "peculiar interesse" e "serviços locais", embora, como é natural, não deixem as comunas de se subordinar aos preceitos das Constituições dos Estados, no que tange ao uso de sua competência.

Dessa maneira ficará aberto o caminho para o estabelecimento de uma harmonia e colaboração entre o Executivo e o Legislativo Municipal e, conseqüentemente, de uma boa organização administrativa.

11. O GOVÊRNO MUNICIPAL EM ALGUNS PAÍSES DA EUROPA E DOS ESTADOS UNIDOS

O governo municipal de quase todos os países da Europa sofreu radicais transformações após a II Grande Guerra. Por isso vamos examinar em linhas gerais apenas a estrutura política municipal da Inglaterra, da Alemanha Ocidental e da França, já que mantiveram os seus contornos mais ou menos inalteráveis.

Em seguida apresentaremos os sistemas de governo municipal ensaiados nos Estados Unidos.

a) Inglaterra

A organização do governo municipal inglês tem suas raízes no "Local Government Act" de

1888. Por força dessa lei, os governos municipais estão sob a jurisdição dos órgãos centrais abaixo discriminados, os quais exercem fiscalização sobre os serviços municipais que com eles têm afinidade:

- 1) Conselho Privado.
- 2) Home Office.
- 3) Conselho da Agricultura.
- 4) Conselho de Comércio.
- 5) Conselho de Educação.
- 6) Conselho do Governo Municipal.

O Conselho Municipal compõe-se de determinado número de conselheiros, geralmente eleitos por um triênio. Na primeira reunião após as eleições, os conselheiros escolhem entre si o "chairman" ou o "mayor", correspondente aos nossos prefeitos.

Compete ao "mayor" preparar o plano da política administrativa do município e controlar a sua execução.

"Committees" existem, destinados a cooperar com a administração, cabendo-lhes a nomeação dos chefes dos departamentos dos municípios.

b) Alemanha

Nesse país, compete ao Conselho Municipal nomear o *Bürgermeister* e o *Magistrat*.

O *Magistrat* é uma comissão administrativa e compõe-se de membros remunerados e não remunerados. Os membros remunerados, profissionais do *magistrat*, selecionados exclusivamente pela sua capacidade pessoal, são contratados por 12 anos. No caso de vaga, abre-se o respectivo concurso.

Os profissionais do *magistrat* servem como diretores dos vários departamentos administrativos da municipalidade.

O mesmo critério é seguido quanto à escolha do *Bürgermeister*.

Sua carreira, ao terminar o curso universitário, começa nas pequenas vilas. Compete-lhe coordenar e distribuir todo o trabalho do *Magistrat*.

Todavia, não tem poderes para fazer nomeações.

Segundo WASHINGTON DE AZEVEDO e W. B. MUNRO, não há sistema, quer na teoria, quer na prática, que se lhe compare em perfeição.

c) França

Nas cidades francesas, com exceção de Paris, o responsável pela administração municipal é o "maire", eleito pelo Conselho dentre os seus membros, por um período de 4 anos, cabendo-lhe também a presidência do Conselho.

Na sua administração o "maire" é auxiliado por um prefeito que é o chefe do departamento.

Nas grandes cidades, o Prefeito é substituído pelo secretário do "maire".

(12) OSWALDO TRIGUEIRO — *O regime dos Estados na União Americana* — Companhia Editôra Americana — 1942, págs. 260, 261.

d) *Estados Unidos*

Quatro formas de governo municipal foram ensaiadas no curso da história estadunidense :

- 1) O "strong-council plan";
- 2) o "strong-mayor plan";
- 3) a Junta de Administradores;
- 4) o "city-manager plan".

1) "strong-council plan":

A primeira forma de governo municipal tentada nos Estados Unidos foi o "strong-council plan". Por esse sistema, o Conselho tinha absoluta preponderância na administração do município. Além de caber-lhe o controle das finanças podia vetar as nomeações de pessoal feitas pelo Prefeito.

2) O "strong-mayor plan":

Esta forma de governo municipal foi aplicada em fins do século XIX. Através dela o "mayor" controlava irrestritamente toda a administração municipal.

3) A Junta de Administradores :

Em 1900 foi ensaiada essa forma de governo municipal na cidade de Galveston. O Conselho passou a ser composto de 5 membros, eleitos pelo povo, formando uma Junta Administrativa, a quem cabia a direção do município. O "mayor" e o prefeito foram abolidos, como supérfluos. Tal sistema cedo acarretou graves prejuízos à administração municipal.

4) O "city-manager plan":

Este novo sistema administrativo foi inaugurado em 1908, em Staunton, Virgínia, e rapidamente atingiu 450 cidades, das quais 433 americanas, 13 no Canadá, 3 na Irlanda e 1 em Porto Rico, demonstrando, assim, desde logo, seus benéficos resultados.

Caracteriza-se o "city-manager plan" pela eleição de um Conselho, na medida do possível apolítico, composto de elementos representativos das classes conservadoras da cidade.

Nomeados os membros do Conselho, indicam eles um "city-manager", ou administrador-geral, o gerente da cidade se assim nos podemos exprimir, o qual controla todos os serviços públicos, tendo em vista um plano projetado pelo próprio Conselho, na elaboração do qual também colaboram o "city-manager" e os chefes dos vários departamentos.

Geralmente a escolha do "city-manager" recai num profissional de grande capacidade e experiência em trabalhos de administração pública. Essa a razão dos excelentes frutos que propicia.

Para corroborar nossa asserção, citemos apenas um exemplo significativo.

A cidade de Dayton, antes de ter adotado o "city-manager plan" em 1914, anualmente apresentava um "deficit" de 60.000 dólares. Iniciado o novo sistema foram terminados serviços antes abandonados, e outros foram iniciados, dando margem ainda a que se pagassem 30.000 dólares de uma dívida flutuante de 125.000 dólares.

Os Preços dos Materiais

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

UM dos aspectos menos ventilados do Orçamento são as superfetações das despesas.

Geralmente, quem atenta para o Orçamento, limita conclusões ao que pode inferir do balanço entre a receita e a despesa.

Se se configura o equilíbrio, tudo vai bem. Se se anuncia *superavit* substancial, a situação é de ouro sobre azul. Se, ao contrário, está previsto um *deficit* de monta, as perspectivas parecem desanimadoras, o futuro esconde-se por trás de nuvens sombrias e os responsáveis pelas finanças públicas são prêsa de absorvente preocupação.

Neste último caso, o Governo mantém-se na expectativa de ponderável acréscimo de receita, providencial ou resultante de medidas que se apressa em tomar para intensificar a arrecadação.

Se, porventura, no curso da execução orçamentária, a receita vai seguindo as linhas da previsão ou vem a provar-se ainda mais reduzida, faz apêlo a recursos de emergência para cobertura artificial do *deficit* ou determina-se a compressão das despesas ou, ainda, adotam-se ambos os meios de ajuste entre disponibilidades e pagamentos.

E, no sentido da redução das despesas, é comum congelar, de plano, certas rubricas e adiar, na íntegra, determinados programas.

Nunca se realiza, porém, o exame aprofundado do Orçamento por inteiro, desconfiando de que quase todo êle é suscetível de desbastamento, no capítulo da Despesa, sem qualquer modificação no programa geral de trabalho que retrata.

Isso, no entanto, é por demais provável.

De fato, a única verba orçamentária de composição mais ou menos exata, julgada a exatidão pela percentagem do quantitativo calculada matematicamente, é a destinada às despesas com pessoal, salvo, é bem de ver, o serviço da dívida pública.

As demais despesas, à exceção de pequeno número de casos, avaliam-se, até agora, por forma muito imperfeita.

Curioso é que a imperfeição não afeta de maneira indiferente o quadro orçamentário. Nela verifica-se constante e sensível tendência para favorecer a inflação das dotações.

Na verdade, o trabalho de elaboração do Orçamento, na parte da despesa, continua a ressentir-se da falta do que se poderia chamar ferramentas, isto é, de meios de aferição e controle das

legítimas necessidades do serviço, que terão de ser construídos pela pesquisa ininterrupta e observação bem orientada e persistente.

Como resultado dêsse estado de coisas, as despesas tendem sempre a crescer em desproporção com o efetivo acréscimo das realizações.

Diz-se e, à míngua daquelas ferramentas, não se pode contraditar com autoridade, que essa tendência reflete outra geral de encarecimento das utilidades e serviços.

Aqui não está em jogo, é claro, a fixação de dotações maiores do que as precedentes, ou mesmo de dotações desusadamente amplas, quando em correspondência com um aumento de área administrativa ou uma intensificação de operações, embora, também nesse caso particular, caiba averiguar-se até onde é defensável a solicitação de créditos maiores do que os anteriores, mediante a crítica imparcial e acurada dos programas em que assenta.

Ora, o encarecimento ali apontado como causa da costumeira proposta de ampliação de dotações é, de certo modo, um efeito do aumento dos créditos. Mais claramente, o exame atento dos elementos em interação faz entrever a existência de verdadeiro círculo vicioso: pede-se maior crédito porque os artigos a adquirir ou os serviços a contratar estão mais caros; os artigos e serviços voltam a encarecer porque os recursos para pagamentos foram consignados com largueza e, assim, indefinidamente.

Um estrênuo batalhador pela melhoria da administração de material, entre nós, já teve oportunidade de comentar, em termos incisivos, êsse aspecto do comportamento administrativo no setor de que nos ocupamos:

"... estamos habituados a ver a aquisição e emprêgo de materiais inadequados, somente porque certos administradores se dão ao luxo de equiparem seus serviços com aquilo que consideram de melhor, mesmo que não consigam o rendimento correspondente. A primeira razão dêsse procedimento é o fato de disporem de dotação orçamentária e a segunda reside na inexistência de controle administrativo". (1)

E tudo se passa, na prática, à semelhança do que se dá nas relações entre fornecedores e consumidores particulares: êstes, se dispõem de pecúnia fácil, não fazem questão de preço, obedientes à

(1) OSCAR VICTORINO MOREIRA, *Contrôle Administrativo*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio, 1949, pág. 63.

linha do *noblesse oblige*, muito convinável a atitudes de displicência, a modos de sobrançeria em questões de desembólso de dinheiro que nos sobeje ou esteja ao evento.

A diferença entre as duas ordens de realidade é que as compras do Estado, pelo volume e pela efetivação maciça, têm influência consideravelmente maior do que as dos simples indivíduos, mesmo apatacados, sobre o estado dos preços.

Com muita propriedade, pondera outro avisado estudioso dos fatos de administração:

"Sendo o Estado dos maiores compradores, é necessário, entretanto, que de sua concorrência não resulte elevação dos preços, para prejuízo das atividades particulares, como também, por reflexo inevitável, das suas próprias". (2)

Para atender à ampliação das despesas, faz-se mister arrecadar mais dinheiro e, na hipótese de plena arrecadação dos tributos já lançados, só se atenta para o apêlo aos clássicos recursos, todos êles contraproducentes: a compressão precipitada de dotações ou de programas, o gravame de impostos, a emissão.

Melhor seria, entretanto, o recondicionamento harmonioso do quadro de despesas. Sob êsse critério, não deveria haver consignações postas no index apenas por seu enunciado, a menos que padecessem do vício fundamental da superfluidade, caso em que deveriam ter sido eliminadas desde princípio. Também não se reduziriam ou adiariam programas por deliberação sumária. A inclusão dos programas de trabalhos no plano de despesas faz crer em que êles sejam convenientes e oportunos. Além disso, uma parte, não raro considerável, do equipamento para realizá-los é incompressível e permanece onerosamente inativa se os projetos básicos sofrem alteração de vulto. As modificações profundas do calendário de trabalhos cuja realização tenha sido preparada em definitivo nunca se eximem dum efeito antieconômico. E, pois, desaconselhável abandonar-se ou procrastinar-se um esquema de realizações traçado com apoio em análise judiciosa, salvo a inesperada eclosão de circunstâncias extraordinárias muito importantes.

Antes de atacar, mais ou menos de plano, esta ou aquela rubrica, êste ou aquêle grupo de créditos, outras sugestões se ensinam, qual, por exemplo, a de eliminar pontos de evasão de dinheiro, por defeito de métodos de aquisição.

Para salientar uma das mais flagrantes fontes de inflação do Orçamento da despesa da União, detenhamo-nos a examinar o fluxo de recursos financeiros através da Verba 2 — Material.

O caminho legal para o emprêgo das dotações dessa Verba leva a um dos três conhecidos processos, de acôrdo com o valor da aquisição: a concorrência pública, a concorrência administrativa e a coleta de preços.

Como se sabe, a utilização de créditos sob o regime de adiantamento não exclui a licitação, salvo quando sérios motivos, suficientemente provados, obriguem a dispensá-la, e, assim, não caberia atribuir àquela mera forma de pagamento o caráter de processo distinto de aquisição.

A compra de materiais não deve fugir, normalmente, à concorrência pública ou à concorrência administrativa ou, em última instância, à coleta de preços. E' óbvio, porém, que colocada em primazia, a exemplo da ordem de enunciação acima, a concorrência pública pode servir de termo representativo num ensaio de apreciação dos aludidos processos.

Com a concorrência pública visa-se fazer chegar ao conhecimento do maior número possível de interessados o projeto do Governo de adquirir dadas mercadorias.

Espera-se, de imediato, que êsse expediente, através do rito de recebimento e estudo de propostas, elimine a possibilidade de favoritismo na escolha dos fornecedores de materiais ao serviço público.

Além dêsse propósito, cuja persecução é, aliás, antes presumida do que alegada em forma ostensiva, pretende-se obter da concorrência as melhores condições de fornecimento, sobretudo quanto a preço e prazo, pois que a qualidade dos artigos vai, quase sempre, especificada no próprio convite à licitação.

Parece muito discutível o efeito da concorrência para os fins em mira.

Sobre os resultados a esperar daquele processo, interessante é valeremo-nos, outra vez, da opinião ou — melhor, no caso, da dúvida — de autor já citado:

"Julgam alguns que êste é o processo que dará maior divulgação à aquisição que o Estado pretende realizar e assim aumentará o número de proponentes à licitação, decorrendo daí uma obtenção de melhores preços. Será que mesmo teoricamente isso está certo? (3)

Malgrado a referência ao aspecto teórico da questão, o comentarista citado, em sua denunciada incerteza, funda-se, sobretudo, em entraves ou inconvenientes atribuíveis ao procedimento do órgão comprador e disso dá precisa idéia sua observação de que "se o administrador quiser favorecer a um determinado concorrente, poderá fazê-lo sem ofensa à lei e usando o recurso do mínimo prazo legal". (4)

Aliás, noutro trecho do trabalho, a crítica do autor é mais incisiva, em relação à fácil maneabilidade da concorrência, em detrimento dos cofres públicos:

"Já tivemos ensejo de verificar que em algumas aquisições de vários artigos, considerados de caráter urgente, foram desprezadas as propostas de melhores preços em virtude dos prazos propostos. O Código de Contabilidade Pública determina que se a proposta não fôr de preço 10% acima dos da praça, poderá a mesma ser aceita. Não

(2) CELSO DE MAGALHÃES, *Serviços Públicos*, "Revista do Serviço Público", março de 1952, pág. 18.

(3) e (4) OSCAR VICTORINO MOREIRA, op. cit., página 38.

há quem verifique essa condição e no caso do Departamento Federal de Compras, muito menos.

A proposta aceita mais elevada, digamos, 10% da melhor, e mesmo fiel ao Código não seria impugnada. O motivo de sua aceitação teria sido a urgência, o menor prazo proposto. Pois bem, na entrega do material o fornecedor retarda-se, pede prorrogação de prazo, entrega artigo diferente que será, dentro de certo prazo, substituído, até que realiza a definitiva entrega do que ofereceu". (5)

De nossa parte, a desconfiança quanto ao grau de proveito proporcionado pela licitação, na forma usualmente praticada, tem origem diversa, conforme se verá adiante, e, portanto, a ser precedente, constitui mais uma razão cumulativa em desfavor da suposta excelência do método de compra seguido por nossa administração.

Deixando de lado, no exame dos contatos da administração com os fornecedores, as medidas cuja execução se situa, por inteiro, aquém das fronteiras do serviço público, quais sejam a especificação dos materiais, a verificação, na entrega, de obediência às especificações, o controle do recebimento, para evitar qualquer desacordo entre a amostra e o todo, bem como a efetiva entrega de quantidade menor do que a adquirida, fixamos a atenção na confiança desprevenida depositada, ainda a esta altura, pelo Governo, no efeito regulador da lei da oferta e procura, como se percebe do exame de nosso mecanismo aquisitivo.

A determinação de preços, na aquisição, apresenta, realmente, um ponto fraco e dos mais vulneráveis.

Para começo de argumentação, note-se que os fornecedores potenciais — para alargar ao máximo o alcance do recrutamento de licitantes, pensemos na totalidade deles — se agrupam em duas classes muito desiguais em número: os detentores de grandes estoques, de produção própria ou de aquisição em volumes consideráveis, os quais, via de regra, formam reduzida pluralidade, quando se não representam pela unidade e os pequenos produtores ou intermediários, mais numerosos.

Os grandes concorrentes, em virtude do menor custo de produção ou menor preço de compra, ficam em condições de eliminar, inapelavelmente, o outro grupo, de sorte que a desejada multidão de licitantes se limita, na realidade, a muito poucos.

Em consequência dêsse processo seletivo, os efetivos concorrentes são, afinal, apenas os que podem oferecer preços mais baixos, como se queria.

Há, porém, diferença entre preços comparativamente mais baixos e preços justos, isto é, preços que sejam, exata ou aproximadamente, o que devem ser; aqui está a gênese das observações alinhadas neste artigo.

Vejamos de perto a questão.

Na concorrência podem ser admitidos preços quaisquer, contanto que tenham sido oferecidos mediante o rito da chamada — mais formal que de efeitos reais — a todos os que, em princípio, podem concorrer.

Eis uma maneira de proceder cuja singeleza não se compreende, já, no atual estado de desenvolvimento da técnica de administração.

Não colhe a alegação de ser a despesa orçada com anterioridade. Lá está, é certo, no Manual de Serviço 3A do D.A.S.P., como passo de processo de aquisição, a regra:

"Orçada a despesa, depois de verificados os preços na praça ou no exterior, se fôr o caso de importação, observar-se-á se aquela se comporta no crédito pelo qual deverá correr...". (6)

Mas, aí mesmo está o indício da imperfeição de método que motiva prevenção. A verificação de preços na praça incide sobre preços já formados sob o influxo de precedentes compras governamentais e das perspectivas de novas compras. E é interessante saber que, apesar de tudo, os preços do orçamento não são preços-tetos, ou, melhor, não são os limites superiores exclusivamente aceitáveis para as ofertas. Não. Constituem apenas indicativo para a formalidade de avaliação grosseira do montante da compra, a fim de ajuizar-se da suficiência das dotações disponíveis. Em determinadas concorrências, estipula-se a margem de 10% sobre o orçamento como o excesso máximo admissível. Já é um progresso sobre o Código de Contabilidade que, menos preciso, admite se aceitem preços com a tolerância de até 10% sobre os da praça. Bem pequeno progresso, porém, porque, condicionado pela amplitude margem, que é legal conforme se viu, padece, ademais, daquela eiva da formação dos preços que se tomam para orçar. E, de maior gravidade, ainda, é que o Governo, compelido pela bem ou mal caracterizada necessidade de adquirir o material, compra pelo menor preço oferecido, mesmo exorbitante da margem e incompatível no orçamento. Comprará menos, se a projetada aquisição total não couber na dotação, seguindo o exemplo do pobre que, à medida da elevação dos preços das utilidades, vai abrindo novos furos no cinturão.

Não se afigura em correspondência com o já logrado desenvolvimento da técnica de administração — repetimos — o regime de tomada de preços mais ou menos passiva que prevalece nas nossas compras governamentais.

O certo seria que, invariavelmente, as ofertas devessem sujeitar-se a limites superiores defendidos com firmeza.

A fixação dêesses limites ou preços-tetos demandaria, é claro, sério estudo econômico, sem prejuízo do estudo técnico específico, de todos os materiais de emprêgo no serviço público, matérias-primas, máquinas e artefatos, em geral.

Esse estudo, cuja profundidade deveria atingir as fontes primárias de abastecimento das matérias-primas, só se faria, naturalmente, com relação a objetos de uso restrito, quando se oferecesse a oportunidade de aquisição.

(6) Processamento das Concorrências Pública, Administrativa e da Coleta de Preços — D.A.S.P. — Serviço de Documentação — 1951.

(5) Idem, ibidem, pág. 51.

Quanto a aquisições no estrangeiro, o recurso à cooperação da Procurement Division do Tesouro norte-americano, já assegurada por entendimentos anteriores, supriria, para boa parte dos materiais que nos vêm do exterior, a pesquisa intensiva e extensiva que se recomenda para servir de base às compras no mercado interno.

A respeito daquela cooperação, articulada desde 1942, é interessante conhecer o efeito técnico e financeiro que teria nas aquisições de material de procedência americana, segundo presume relatório do Departamento Federal de Compras (7):

"Os preços seriam os mesmos dos contratos já firmados para o fornecimento do Governo Norte-Americano os quais, exige seja dito, são normalmente inferiores aos das fábricas para os atacadistas, em porcentagens que variam e atingem até 50%;

Todos os materiais a serem adquiridos obedeceriam às especificações do "National Bureau of Standards", "Procurement Division", ou outras oficialmente aceitas pelo Governo daquele país".

Como se vê do presente estudo sumário, o que se quer é que o Governo não pague, nas suas compras de material, senão o justo preço. A par desse propósito ou dessa intenção, surge a dúvida, razoável dúvida é de convir, sobre se o suposto melhor processo de procura de materiais por nossa administração, traz adequada garantia ao desiderato.

Visão mais ampla das deficiências do processo de que focalizamos um aspecto parcial, mas lançada no mesmo sentido da discussão empreendida neste artigo, traduz-se na observação abaixo:

"Hoje o processo de compra considerado o mais eficiente não é a simples licitação, mas o de procura. A pesquisa de mercados, o conhecimento das fontes abastecedoras e das produtoras, a regularização da demanda com os atrativos correspondentes, a conjugação das necessidades do comprador com as possibilidades das fontes abastecedoras e tantos outros meios, comportam-se no quadro da procura e não mais se comportam no tipo de concorrência previsto no Código de Contabilidade sendo, porém, possível em face da legislação especial existente". (8)

Considere-se, insistindo, a sugestiva hipótese de um fornecedor que é o único a possuir o artigo desejado e está ciente disso, graças à atilada operosidade do seu *intelligent service*: acha-se ele à vontade para ditar à administração, desprevenida, como se conserva, preços discricionários e sabe-se que, na prática, semelhante coisa ocorre.

Daí, desse caso, menos excepcional do que pareça, às ocorrências comuns, em que se exige a aplicação de preços tecnicamente estabelecidos, não vai grande distância.

Fôra ingênuo deixar de considerar a articulação de verdadeiras *holdings* entre os abastecedores

das repartições públicas, tanto mais em face duma economia precariamente organizada qual a nossa.

Muitas razões impõem, na verdade, um estado de permanente alerta aos que têm a seu cargo as compras de material pelo Governo e são convictos da responsabilidade que o atributo de servidor do Estado lhes confere.

Destaquemos algumas:

1.^a, a tendência em certas pessoas, que até nos círculos da administração podem ser descobertas, para considerar os dinheiros públicos coisa disponível, à mercê do mais diligente em lhe pôr a mão, ou para avaliar inesgotável, inafetável pelo desperdício, o tesouro nacional;

2.^a, a idéia, generalizada nos mercados fornecedores internos, quicá com fundamento, de serem morosos, às vészes aleatórios, os pagamentos do Governo, do que se faz cômoda justificativa para altear, quanto se possa, os preços nas transações respectivas;

3.^a, a evidência de serem exequíveis, com facilidade, confabulações e compromisos para manutenção de preços, ao sabor de interesses privados ou de grupos, dado que, na prática, é nula ou insignificante, necessariamente, a desejada pluralidade de detentores das utilidades de uso no serviço público.

A isso, junte-se a repercussão das compras governamentais sobre a economia dos consumidores particulares, conforme a noção comezinha de que a prudência ou a liberalidade dos grandes clientes fazem a situação do mercado, quanto aos preços das utilidades de uso comum.

A propósito, as desastrosas conseqüências da inflação provêm, principalmente, de converter-se ela em abundância de meios de pagamento, favorecendo a afoiteza na distribuição dos recursos financeiros e, com isso, subvertendo a pauta dos valores.

A administração pública, sendo, como é, em muitos casos, senão na totalidade, máxime a do Estado-empresa, o maior cliente do comércio e da indústria, o curso do mercado, para numerosos artigos, sofre, em elevado grau, o impacto dos preços que o Governo se dispõe a pagar. Noutras palavras, o Governo não fica sozinho no remate de contas, com o ônus das margens de preços abusivas nas suas compras: as majorações são levadas na mesma medida contra os demais consumidores, seja para conestação à *outrance* e resguardo de aparências, seja por comodidade, por facilidade ou por inércia solerte.

A administração cumpre, portanto, fixar preços limites analisados com cuidado, ao promover qualquer tipo de licitação para o fornecimento de materiais ao serviço público. Mediante essa providência, seguida sem discrepância, beneficiar-se-á, sem dúvida, de ponderável poupança de numerário e evitará de contribuir para a elevação do custo de vida. Não é segredo, aliás, que um certo núme-

(7) Departamento Federal de Compras, relatório referente ao exercício de 1942, apud Oscar Vitorino Moreira, *Redução do Custo dos Serviços de Material*, D.I. Nacional, Rio, 1950, pág. 151.

(8) OSCAR VITORINO MOREIRA, *Redução do Custo dos Serviços de Material*, D.I. Nacional, Rio, 1950, pág. 150.

ro de serviços de aquisição mais escrupulosos e vigilantes obtêm sensível redução nas cotações. A medida, em última instância — não é demais repetir — parece uma das indicadas para auxiliar o desfôgo financeiro do Governo, graças a determinar o aumento do poder aquisitivo das dotações e permitir, conseqüentemente, a concessão de créditos menores, sem compressão de programas.

É, como se vê, um ângulo estreito do processo de execução do Orçamento, na parte do material.

Dêle, descobre-se apenas um dos muitos filêtes de dissimulada vazão de recursos. Importa, contudo, não subestimá-lo. Para isso, basta ter-se presente que essa brecha, aquela mais ou menos esquecida falha da regulamentação das compras do Governo federal, pode ser alargada de tal sorte que venha a anular o objetivo de obter justos preços para os materiais de uso no serviço público, com inevitável detrimento, também, do consumidor privado dos mesmos materiais.

Tuberculose - Problema Social

WALTER LIMA DA CRUZ

AFIRMAM que a população culta e sadia é fator de poder e civilização; o Homem tira proveito da natureza adaptando-se a ela ou transformando-a; a luta pelo domínio engrandece na medida de suas dificuldades; os povos brindados com os carinhos da terra são menos progressistas; a densidade demográfica influencia no desenvolvimento do país; os habitantes das regiões frias suplantam, em tenacidade e capacidade de trabalho, os das zonas tropicais e tórrida; os pigmentados de branco são superiores aos coloridos e mestiços; a lembrança das lutas empreendidas, dos triunfos alcançados, e, sobretudo, das derrotas sofridas em comum, aumentam a solidariedade nacional.

Que valemós nós, Brasil e brasileiros, plantados entre os 6.º de Lat. N. e os 33º de Lat. S., com oito milhões de quilômetros quadrados, cinco pessoas por milhão de metros de área, mestiços, setenta e cinco por cento de analfabetos, onde morrem duzentas crianças de mil nascidas, com oitocentos mil tuberculosos e cem mil óbitos anuais causados pelo bacilo de Koch — que valemós nós? Somos a maior civilização jamais florescida nos trópicos! Que seremos, quando removidas as causas que aviltam e dificultam a civilização? — Amanhã saberemos, porque somos o “País do Futuro”.

Tôdas as doenças transmissíveis que atingem alta incidência, ameaçando minar a saúde do povo e a base econômica do Estado, transcendem os limites do interesse puramente médico porque evidenciam no complexo de fatores que as determinam a existência de componentes que interessam de maneira profunda à Sociedade. São as *doenças sociais*, que encontram campo propício ao seu alastramento na falta de educação sanitária, no baixo nível econômico, na alimentação mal dirigida, na habitação anti-higiênica, nas más condições de trabalho, na ausência de recursos médicos que lhes oponham obstáculos.

Atingindo o indivíduo na coletividade, as doenças contagiosas não constituem perigo somente para a pessoa que vitimam. Muitas vezes porque os sintomas não se fazem notados à primeira observação, o doente se torna foco de irradiação, concorrendo inconsciente ou desleixadamente para a disseminação do mal de que é portador. Noutros casos sucede que o infeliz tem conhecimento do seu estado e procura, sem encontrar, meios de tratamento.

Para combater tal situação não bastam o poder econômico, os conhecimentos da moderna medicina, da engenharia sanitária ou da cultura popular — se eles não estiverem perfeitamente entrosados num plano de trabalho capaz de aproveitar todos os recursos sociais e, dentro de um menor dispêndio de energia e dinheiro, apresentar melhores resultados práticos.

As doenças sociais apresentam peculiaridades que variam de acôrdo com a época, a civilização dos povos e as etapas de evolução do mal. Por isso não se hão de transportar de um país para outro os resultados de experiências sem se considerar as condições locais de sua aplicação, porque se o agente causador da doença pode reagir do mesmo modo em qualquer lugar ante o mesmo remédio e as mesmas técnicas, as características da organização social são, geralmente, diversas e até opostas, exigindo considerações particulares. O fato de as doenças transmissíveis constituírem um perigo público interessando tôda a coletividade, obriga a medidas tendentes à mobilização total para o seu combate.

No cenário brasileiro, juntamente com o tracoma, a sífilis, a malária, a ancilostomose, a lepra, a esquistossomose, o tifo, etc., avulta a *tuberculose* como a causadora dos maiores danos econômicos, a que sacrifica maior número de vítimas, a que provoca mais desajustamentos sociais.

Não é esta, no entanto, uma preferência que nos possa humilhar no confronto internacional, porque mesmo os países que atingiram invejável estágio de civilização, inscrevem nos seus obituários com grande freqüência nomes de mortos exigidos pelo bacilo de Koch. Assim é que nos Estados Unidos da América do Norte, sempre tão gostosamente tomados como exemplo do que melhor pode oferecer a civilização moderna em matéria de bem-estar e poder econômico, de garantia dos direitos individuais e coletivos — a tuberculose comandava (1944) as causas de morte, exigindo mais vidas que qualquer outra doença entre as pessoas de 15 a 30 anos de idade. Foi responsável por 2/5 e 1/3, respectivamente, de tôdas as mortes de mulheres e homens de côr compreendidos nas idades de 20 a 24 anos, enquanto no mesmo período de vida vitimava 1/5 de mulheres brancas. A maior concentração de mortes por tuberculose atingia o grupo de 20 a 24 anos de idade com a marca de 44,7%. (1) A tuberculose não

respeita idades e ainda que possa ter predileção pela puberdade e início da idade adulta, ninguém é demasiado velho para ser sua vítima: comparando dados de 1919-1921 e de 1944 verificou-se que a proporção de óbitos tinha dobrado para as pessoas de idade superior a 65 anos. Por outro lado a questão social sobressai no confronto estatístico entre homens brancos e negros atingidos pela doença, e permite mostrar alta morbidade e mortalidade em Nova York e Chicago. Aí a cota de mortalidade de negros é três vezes superior à de brancos. Não se trata de preferência racial do bacilo de Koch, mas por esta desproporcionada letalidade é responsável um grupo de fatores relativos a deploráveis condições ambientais, situação econômica inferior, deficientes facilidades médicas e hospitalares e limitações educacionais. — A Alemanha que, antes da guerra, desfrutava invejável situação sanitária, viu triplicar, de 1946 para 1947, a incidência da peste branca. Era a herança da guerra. . . — Na mesma época a Áustria assinalava o quádruplo da média de mortes por tuberculose do período de anteconflito. — “Com o término da luta armada, verificou-se que 80 por cento das crianças polonesas apresentavam reação positiva à prova da tuberculina e que cerca de 15 mil crianças eram portadoras de lesões tuberculosas abertas, disseminando bacilos por toda parte”. (2) — Pesquisas feitas em Xangai revelaram que 16% da população estava infestada de bacilo de tuberculose virulento. (3)

Se a desgraça é universal, se a tuberculose é a última das pestes que flagela a Humanidade, não é isso motivo para consolo, senão aviso de que nos devemos precaver e estar habilitados para enfrentar uma calamidade que não respeita fronteiras, nem idades, nem raças. Infelizmente temos que considerar: está assim difundida, ouvimos tanto dela falar, conhecemos tantos casos — que já não lhe damos a atenção que está a exigir.

Todos são iguais perante a peste branca. Morrem, porém, muito mais pobres de tuberculose que ricos. Não há nenhuma descoberta nesta afirmativa que não carece de demonstração. Ela é apenas a constatação de que as condições de vida da pessoa podem concorrer para preparar o terreno para o nefasto cultivo da bactéria degradante. O pobre não está capacitado a atender convenientemente às necessidades primárias da vida. Sua situação econômica prejudica a satisfação de abrigo, isto é, morar e vestir, o que o leva a amontoar a família em locais infectos, quer nas construções residenciais de tipo clássico transformadas em pardieiros, quer em locais de vária natureza — favelas, furnas, “slums”, palafitas, etc. onde os princípios de higiene estão ausentes, onde até a natureza, envergonhada de tamanho aviltamento a que se relegou a criatura feita à imagem de Deus, recusa a luz do sol e o próprio ar. Na escuridão dos subterrâneos se escondem as toupei-

ras humanas do norte da África e da Europa Central, na lama dos alagados chafurda a população pobre do Recife, nos “slums” por trás do Capitólio de Washington e em Chicago germina o “gângster”, nos juncos dos mares da China o homem parece esquecido de que já nasceu. O contraste das situações extremas não precisa ser estabelecido. O ideal seria que todos fossem felizes.

Na promiscuidade de oito e doze pessoas amontoadas num buraco sem água, sem luz, sem sanitário, sem ar, onde os mistérios da vida e da morte não têm segredos, não se pode pensar em educação, nem se pode pensar em higiene. Qualquer doença de um é doença de todos, da alma ou do corpo.

Aí o contágio é inevitável: tudo concorre para favorecer a vitalidade do bacilo: luz, calor, humidade; tudo concorre para facilitar sua migração: espaço reduzido, ar pestilenciado, comunidade de objetos de uso e impossibilidade de esterilização, maior tempo de contato; tudo concorre para tornar propício seu trabalho destrutivo: organismos solapados pela fome crônica, vítimas de intoxicações, estafados por excesso de trabalho ou falta de repouso conveniente, gente psicologicamente enfraquecida, sem forças para lutar contra uma miséria nova que se venha juntar ao rol de suas muitas misérias — já incapazes de importunar de tão comuns e velhas.

O nutricionista pesa, mede, afere e conclui que o homem tem necessidade de cerca de 3.000 calorias diárias para viver convenientemente no que respeita à aquisição de potencial energético. Consagrado o padrão, sai em campo, auxiliado por pesquisadores e estatísticos, colhendo dados, tirando médias, confrontando índices novos e antigos — e chega à triste conclusão de que a Humanidade vive sob o azorregue da fome, crônica ou aguda, geral ou específica. O seu padrão de 3.000 calorias foi reduzido para 1.900 e 1.600; dos seus 42 elementos básicos da nutrição muitos são ignorados por milhões de indivíduos. — A literatura se enriquece de obras valiosas de fundo científico e de romances que exploram a sensibilidade humana. Muito se fala de superpopulação e de superfecundidade; reclama-se o emprêgo de técnicas modernas e exige-se a atenção dos governos e das organizações internacionais. . .

Adel Cerqueira Alvim, ilustre fisiólogo do Serviço Nacional de Tuberculose, em pesquisa realizada num bairro favelado de Vitória, no Espírito Santo, verificou que, apesar das miseráveis condições de higiene ali observadas, não havia casos de tuberculose entre seus moradores. Baseado nestes estudos pessoais e nas muitas lições de outros mestres afirmou que a necessidade de focos de contaminação, de bacilíferos, de agentes transmissores, de bacilos de Koch, é exigência fundamental para a existência da doença, que não surge nem se desenvolve unicamente com o concurso de condições inferiores de vida. Com tal entendimento se casa a opinião do Prof. Nonohay

(2) CASTRO — *Geopolítica da Fome*, p. 236.

(3) *Cruzada Universal Antituberculosa* — p. 2.

para quem “é uma verdade de igual evidência que, tuberculinizável que possa ser o organismo humano, este organismo não pode ser tuberculizado senão pela semente bacilar que nele houver sido deposita”. (4) Desgraçada, porém, da comunidade que atingiu os limites extremos da miséria física se der guarida a um doente. Cedo será dizimada. Organismos desprovidos de reservas para a luta contra o matador insidioso serão hoje vítimas e amanhã novos agentes transmissores do mal. Nenhuma semente germina na pedra nua, mas o terreno humoso é propício às belas culturas. — E caldo de cultura é o Japão, são as populações europeias de pós-guerra, é a favela da Praia do Pinto. (Aqui o mesmo Adel Cerqueira e Erotides Nascimento quiseram localizar agentes de contaminação e... desistiram de tal intento: toda a favela era (1947) um foco indivisível, compacto, de alta virulência, onde a incidência do mal atingia a taxa absurda de 14,1% (5) enquanto na Nova Zelândia era de 4,6 por 10.000!)

Evidentemente que não se pode querer limitar à responsabilidade do sanitarista a obrigação de atender a um problema que por sua amplitude não é apenas uma questão médica. O tísico é um doente altamente perigoso, um membro terrivelmente prejudicial à sociedade. A doença não se satisfaz em infelicitizar o enfermo, mas dele se serve para se propagar no meio sadio. O tuberculoso não prejudica a coletividade apenas porque deixa de produzir, mas porque além de impedir que outros produzam exige de todos sacrifícios para sua desgraça. Quanto vale esse sacrifício? Quanto custam as doenças? Elas pesam enormemente na marcha do progresso social e os números que traduzem esses empecilhos são apavorantes: os danos que as doenças acarretam, anualmente, aos Estados Unidos da América são avaliados em 10.000 milhões de dólares, e as despesas que exigem da Inglaterra atingem cerca de 185 bilhões de esterlinos. (6)

Qual a importância das más condições de vida do indivíduo no destino da Sociedade democrática? “Hoje, o número de deprimidos é enorme, de indivíduos que não possuem a energia suficiente para se ocuparem da causa pública, porque têm pavor da ação social. Daí, sentirem enorme necessidade de orientação e proteção e daí a sedução que sobre eles exerce a ditadura. (6) E saber “que muitos continuam ainda a pensar, dentro de concepções arcaicas e feudais, que a pobreza e a miséria constituem uma necessidade ou uma fatalidade. Continuam mesmo, muitos, a desejar que haja sempre famintos e miseráveis, porque julgam indispensáveis a fome e a miséria para servirem de substrato à riqueza e à abundância que estimam e desfrutam”. (6)

Que vale um tuberculoso, que vale um homem sadio ameaçado pela doença — para os homens detentores dos destinos dos povos, que nas Assembléias do Mundo proclamam que “toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem-estar, e em especial a alimentação, o vestuário, a casa, a assistência médica e os serviços sociais necessários; tem também direito a seguros em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade”. (7)

O homem hodierno está perfeitamente capacitado para enfrentar o problema e resolvê-lo satisfatoriamente. Conhece, com luxo de detalhes, a causa e os fatores coadjuvantes responsáveis pela tuberculose. Ao agente infeccioso se junta o fator social. Se ainda não possui na farmacopéia droga capaz de eliminar com rapidez o vírus do mal, tem outros elementos qualificados para suprir tal deficiência. Atualmente o problema não se põe em termos de investigação, mas de resolução. Já se sabe suficientemente o que é preciso fazer. Acontece que cada qual acredita ser o detentor da chave da questão e ainda não se dispôs a combinar com outros a melhor maneira de lhe dar solução.

Tudo que se refira ao problema da tuberculose impressiona de início pelos muitos fatores que influenciam mesmo as coisas que parecem de mínima importância. Não é pois de causar espanto que, apesar de conhecidos e suficientemente experimentados os processos de trabalho que podem trazer os resultados mais eficientes e econômicos, quer quanto à profilaxia e tratamento ou à devolução do enfermo ao meio social, ainda hoje em dia não lhes tenha sido dada a atenção que merecem. Se a parte médica do problema está caminhando para satisfatória solução a parte social permanece quase desconhecida. Ora, elas são inseparáveis e o problema da tuberculose só terá solução quando se atentar para todos os seus aspectos. Positivamente está faltando alguma coisa na luta antituberculosa; algo capaz de despertar a atenção do Estado para a defesa da saúde pública permanentemente ameaçada pelo elevado número de doentes ambulantes; capaz de meter na cabeça dos detentores do poder econômico que a profilaxia é muito mais barata que o tratamento do tuberculoso; que a recondução dêste a condições satisfatórias de produção, muito menos dispendiosa que o pagamento de uma pensão vitalícia acrescida do perigo de causar novas vítimas. Esse fator acreditamos ser o Serviço Social, capaz de quebrar a apatia do povo e emprestar novas armas à organização antituberculosa, para que não se tenha de continuar repetindo, com Etienne Bernard: “Parlons'on toujours, n'agissons jamais”.

(4) NONOHAY — *Organiz. da Luta Contra a Tuberculose*.

(5) Relatório do S.N. T. 1951, p. 495.

(6) CASTRO — *Geopolítica da Fome* — págs. 282, 283, 260.

(7) Decl. Universal dos Direitos do Homem, art. 25.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Antiga Codificação Municipal de Lorena

ANTÔNIO DE LORENZO NETO

DEPOIS de estudarmos, entre centenas de textos, o velho Código Municipal de Guaranésia (Minas Gerais), de 1902 (1), aquele que mais nos impressionou foi, sem dúvida, o Código Municipal de Lorena (São Paulo), de 1918. A gentileza do Dr. João Paulo Bittencourt, de São Paulo, devemos a possibilidade de estudo dessa antiga lei local; a ele ainda devemos a informação de que seu autor foi o eminente estadista Arnolfo de Azevedo, que ocupou por duas vezes a Presidência da Câmara Municipal de Lorena. Sobre a sua intensa atividade a serviço dos municípios brasileiros, dá notícia o n.º 13 da *Revista Brasileira dos Municípios*, de março de 1951.

Com o Código Municipal de Lorena, o Dr. Arnolfo de Azevedo se inscreve entre os precursores da codificação municipal. Realmente representa um esforço considerável no sentido de unificar, sobretudo apurando textos vigentes, a vasta matéria de âmbito local que, na época, tinha como fontes principais as Leis estaduais ns. 1.038, de 19 de dezembro de 1906, e 1.103, de 26 de novembro de 1907, e respectivo regulamento. Embora desse trabalho se possa divergir quanto à impropriedade da divisão das matérias, há nele muito que aprender, bastando lembrar como exemplo o magnífico capítulo sobre o Imposto, sobre Indústrias e Profissões. A matéria se estende por 908 artigos, cujo esquema, a seguir, demonstra o seu desenvolvimento. Ao lado da Resolução n.º 4, de 21 de janeiro de 1902, do Município de Guaranésia, constitui um subsídio de inestimável valor para o estudo da evolução do Direito Municipal no Brasil, até os esforços atuais de codificação. (2)

CÓDIGO MUNICIPAL DE LORENA

(Lei n.º 152, de 2 de dezembro de 1918)

TÍTULO I

ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

Seção I

Da Câmara Municipal

Capítulo I	— Administração Municipal.
Capítulo II	— Das Atribuições da Câmara Municipal.
Capítulo III	— Das Incompatibilidades.
Capítulo IV	— Da Perda do Mandato.

(1) Resolução n.º 4, de 21 de janeiro de 1902.

(2) Introdução do novo *Código Municipal de Guaranésia*, Rio, 1950 (Lei n.º 61, de 5 de agosto de 1950), páginas 5 e 6.

Capítulo V	— Das Substituições.
Capítulo VI	— Das Eleições Municipais.
Capítulo VII	— Da Verificação dos Poderes.
Capítulo VIII	— Sessões Preparatórias.
Capítulo IX	— Presidente e Vice-Presidente.
Capítulo X	— Comissões.
Capítulo XI	— Sessões.
Capítulo XII	— Projetos de Lei ou Resolução, Representações, Indicações e Requerimentos.
Capítulo XIII	— Atos.
Capítulo XIV	— Disposições Gerais.

Seção II

Poder Executivo Municipal

Capítulo XV	— Do Prefeito e suas Atribuições.
Capítulo XVI	— Repartições e Empregados.
Capítulo XVII	— Secretaria da Câmara Municipal.
Capítulo XVIII	— Secretaria da Prefeitura.
Capítulo XIX	— Tesouraria Municipal.
Capítulo XX	— Diretoria do Serviço Sanitário Municipal.
Capítulo XXI	— Repartição de Fiscalização.
Capítulo XXII	— Administração do Mercado.
Capítulo XXIII	— Administração do Cemitério.
Capítulo XXIV	— Administração do Matadouro.
Capítulo XXV	— Limpeza Pública.
Capítulo XXVI	— Repartição de Água e Esgotos.
Capítulo XXVII	— Inspetoria-Geral de Estradas.
Capítulo XXVIII	— Disposições Comuns.

TÍTULO II

DA CIDADE E SEUS SUBÚRBIOS

Capítulo XXIX	— Perímetro da Cidade, Ruas e Praças, Aberturas e Alinhamentos.
Capítulo XXX	— Calçamento, Edificação e Re-edificação.
Capítulo XXXI	— Conservação e Limpeza das Ruas e Praças.
Capítulo XXXII	— Terrenos Municipais, Aforamentos e Arrematação.
Capítulo XXXIII	— Das Árvores e Jardim Público.

TÍTULO III

DISPOSIÇÕES RURAIS

Capítulo XXXIV	— Agricultura — Fechos de Lei.
Capítulo XXXV	— Caça e Pesca.
Capítulo XXXVI	— Estradas, Caminhos e Serviços.
Capítulo XXXVII	— Extinção de Formigueiros.
Capítulo XXXVIII	— Extinção de Gafanhotos.

- Capítulo XXXIX — Conservação das Matas.
 Capítulo XL — Moléstias Contagiosas do Gado.
 Capítulo, XLI — Danificações.

TÍTULO IV

INSTRUÇÃO PÚBLICA

- Capítulo XLII — Das Escolas Municipais.

SEÇÃO I

*Criação, Localização, Provitimento e Programa das
Escolas Municipais*

SEÇÃO II

Da Matrícula e Frequência das Escolas

SEÇÃO III

Das Aulas e seu Regime

SEÇÃO IV

Das Disciplinas

SEÇÃO V

Dos Exames Finais

- Capítulo XLIII — Da Direção e Inspeção do Ensino.

SEÇÃO I

Do Presidente

SEÇÃO II

Do Inspetor

- Capítulo XLIV — Do Magistério Público.

SEÇÃO I

Dos Professores Provisórios ou Municipais

SEÇÃO II

Da Nomeação, Remoção e Permuta

SEÇÃO III

Das Licenças

- Capítulo XLV — Das Disposições Penais.
 Capítulo XLVI — Disposições Gerais.
 Capítulo XLVII — Do Ensino Primário Obrigatório.

TÍTULO V

COMÉRCIO E INDÚSTRIA

- Capítulo XLVIII — Estabelecimentos Comerciais e Industriais.
 Capítulo XLIX — Da Indústria de Transportes — dos Veículos em Geral.
 Capítulo L — Da Aferição de Pesos e Medidas.
 Capítulo LI — Do Mercado Municipal.

TÍTULO VI

- Capítulo LII — Disposições Sanitárias.
 Capítulo LIII — Polícia Sanitária.
 Capítulo LIV — Das Epidemias e do Hospital de Isolamento.
 Capítulo LV — Dos Médicos e Farmacêuticos.
 Capítulo LVI — Do Cemitério e Enterramentos.

SEÇÃO I

Do Cemitério

SEÇÃO II

Da Administração

SEÇÃO III

Dos Enterramentos

SEÇÃO IV

Disposições Gerais

- Capítulo LVII — Do Matadouro e Açougues.

SEÇÃO I

Do Matadouro

SEÇÃO II

Da Administração

SEÇÃO III

Das Taxas e sua Arrecadação

SEÇÃO IV

Disposições Gerais

SEÇÃO V

Dos Açougues

SEÇÃO VI

Das Charqueadas e Fábricas de Banha

- Capítulo LVIII — Abastecimento de Água.

TÍTULO VII

DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA

- Capítulo LIX — Da Segurança, Comodidade, Sossêgo e Moralidade Pública.
 Capítulo LX — Das Rifas, Leilões, Espetáculos e Diversões Públicas.
 Capítulo LXI — Dos Jogos e Armas de Defesa.
 Capítulo LXII — Dos Vagabundos, Embusteiros, Mendigos Tiradores de Esmolas.
 Capítulo LXIII — Dos Criados e Amas de Leite.

TÍTULO VIII

DOS IMPOSTOS E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

- Capítulo LXIV — Das Rendas Municipais.
 Capítulo LXV — Dos Orçamentos Municipais.
 Capítulo LXVI — Do Lançamento e Arrecadação dos Impostos.
 Capítulo LXVII — Do Imposto de Indústrias e Profissões.
 Capítulo LXVIII — Do Imposto Predial.
 Capítulo LXIX — Do Imposto de Seges e Veículos.
 Capítulo LXX — Do Imposto de Viação.
 Capítulo LXXI — Diversos Impostos.
 Capítulo LXXII — Impostos Adicionais.
 Capítulo LXXIII — Emolumentos.
 Capítulo LXXIV — Das Multas e Outras Penas.

TÍTULO IX

DISPOSIÇÕES DIVERSAS

- Capítulo LXXV — Das Desapropriações.
 Capítulo LXXVI — Das Petições, Licenças, Vistorias e Recursos.
 Capítulo LXXVII — Dos Privilégios e Concessões.
 Capítulo LXXVIII — Da Iluminação Pública.
 Capítulo LXXIX — Disposições Gerais (Decreto n.º 1.533).
 Capítulo LXXX — Disposições Gerais.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Análise de um Plano de Classificação de Cargos e Remuneração

BYRON TÔRRES DE FREITAS

I — INTRODUÇÃO

DE modo geral, pode-se dizer que a Mensagem n.º 40, de 1 de novembro de 1952, do Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Niterói, é revolucionária.

Revolucionária sob o ponto de vista jurídico, porque contraria a Constituição Estadual e a Lei Orgânica das Municipalidades, e sob o ponto de vista técnico, conforme será demonstrado mais adiante.

Em suas linhas fundamentais, o proposto Plano de Classificação de Cargos deriva do sistema adotado na Administração Federal Norte-Americana, sem, todavia, a imprescindível adequação à realidade brasileira, ou mais especificamente, à situação da Municipalidade de Niterói.

Repetidos insucessos já nos deveriam ter prevenido contra a tendência de imitar, pura e simplesmente, o que se pratica, com sucesso, em outras nações. Planos, métodos e sistemas de reconhecida eficiência em outros países, aqui não conseguiram aclimatar-se e redundaram em estrondoso fracasso.

E' que os inovadores não levaram na devida conta fatores condicionantes de singular importância, como, por exemplo, as diferenças culturais, as possibilidades financeiras e a índole geral do povo brasileiro.

No presente caso, isto é, do Plano de Classificação de Cargos da Prefeitura Municipal de Niterói, examinemos, preliminarmente, o seu fundamento legal, ou, melhor, se os princípios em que se baseia guardam inteira concordância com a legislação vigente.

II — ANÁLISE JURÍDICA

Conforme se lê na introdução da Mensagem n.º 40, a base escolhida para o Plano foi o conjunto de deveres e responsabilidades inerentes a cada cargo.

Vejamos agora as definições constantes do Anteprojeto:

"Art. 9.º Cargo é um conjunto de deveres e responsabilidades atribuídos a uma pessoa, exigindo tempo integral ou parcial de trabalho.

Parágrafo 1.º

Parágrafo 2.º

Parágrafo 3.º Os cargos serão de provimento efetivo ou em comissão.

Art. 10. "Grupo" é um agregado de ocupações profissionais que apresentam entre si determinadas características comuns.

Art. 11. "Serviço" é um complexo de cargos agrupados segundo a natureza dos deveres e responsabilidades, a exigência de formação profissional ou objetivo a que visam."

Nada, portanto, de referência a carreiras. Há apenas cargos isolados articulados, cada um com uma progressão de vencimentos no tempo (art. 17, § 1.º).

No artigo 16 trata-se do sucedâneo das promoções, os acessos:

"Art. 16. Acesso é a elevação do ocupante de um cargo para outro com atribuições correlatas, porém mais complexas e de maior responsabilidade.

Parágrafo 1.º. Os acessos processar-se-ão, exclusivamente, por meio de apuração objetiva do mérito — prova de habilitação ou conclusão de curso em regime de competição."

Destruiu, assim, o Plano o já tradicional instituto das *carreiras do serviço público*.

O que mui remotamente se pode achar semelhante a uma carreira é a *progressão do vencimento no tempo* (§ 1.º do art. 17 do Anteprojeto). Suponhamos, por exemplo, o cargo de Armazenista. De acordo com o Plano, está ele classificado no Serviço Administrativo e Fiscal, no 2.º grupo ocupacional — Administração de Material — e o seu número de ordem no grupo é 1. Assim, o símbolo representativo, o código, do cargo de Armazenista é o seguinte:

A. F. 2-1-3.

3 é seu padrão de vencimento, em cuja faixa de progressão há os seguintes valores em

cruzeiros (segundo se presume, porque a respectiva Tabela é omissa):

1.500,00 — 1.700,00 — 1.900,00 —
2.100,00 — 2.300,00.

O projeto de decreto, a ser expedido pelo Prefeito, estabelece, em seu art. 11, que as progressões (de vencimento) serão feitas, exclusivamente, por merecimento, observado o *interstício de dois anos*.

Voltando ao Armazenista, cuja *via-crucis* estamos seguindo, de dois em dois anos, por merecimento, na melhor das hipóteses, com uma sorte fenomenal, terá êle um aumento de Cr\$.. 200,00. Se tudo lhe correr muito favorável, ao fim de 8 anos a sua faixa de progressão lhe garantirá a bela soma de Cr\$ 800,00 sobre o padrão inicial.

Atingida a última progressão no seu cargo, poderá candidatar-se ao cargo de Almoxarife, que é assim classificado:

A. F. 2-2-8,

sendo o padrão 8 de Cr\$ 2.600,00.

Pretendendo um cargo de atribuições correlatas, porém mais complexas e de maior responsabilidade, o nosso Armazenista será obrigado a se inscrever em concurso, em competição com outros candidatos, e mesmo assim só poderá conseguir inscrição se obtiver no seu cargo o grau de merecimento acima de 75 (art. 8.º do projeto de decreto executivo).

Resulta, de modo inequívoco, que o padrão de vencimento do cargo classificado de Armazenista é 3, e assim o declara o Plano, e o de Almoxarife é 8. Não se trata, evidentemente, de uma carreira de Armazenista e de uma carreira de Almoxarife, mas de cargos isolados de Armazenista e de Almoxarife.

Diz claramente o art. 18 do Anteprojeto que "os vencimentos e respectivas progressões obedecerão aos padrões estabelecidos na tabela que acompanha a presente lei e que substituirá a atual escala de padrões de vencimentos dos funcionários municipais."

Os Estatutos dos Funcionários, da União e do Estado, dispõem que os cargos são *de carreira* ou *isolados*. São de carreira os que se integram em classes e correspondem a uma profissão. E ainda:

"Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimentos."

"Carreira é um agrupamento de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento."

O Plano extinguiu as carreiras e instituiu os grupos (grupos ocupacionais, na terminologia norte-americana). O grupo — diz o Anteprojeto — é um agregado de ocupações profissionais que apresentam, entre si, determinadas características comuns.

Um detalhe interessante e pitoresco: — o projeto de decreto executivo classificou no "Serviço Auxiliar", no grupo de "Trabalhos Domésticos", os cargos de Costureira — Lavadeira — Cozinheiro. Quais as *características comuns* entre as funções de costureira e cozinheiro que os inovadores descobriram? Os métodos de trabalho são diferentes, a matéria-prima é diferente (tecidos e alimentos), a forma de remuneração, na atividade particular, é diferente, porque a costureira — resultante do antigo artesanato — pode trabalhar por conta própria, mas o cozinheiro é normalmente um assalariado.

Isso, porém, é um detalhe entre numerosíssimos outros. O que é fora de dúvida é a extinção das carreiras, em seu conceito tradicional.

Aduzimos todos esses argumentos para deixar claro que o Plano eliminou as carreiras, implícita e explicitamente. Podia fazê-lo?

O art. 101 da Constituição Estadual, de 20 de junho de 1947, determina:

"As deliberações da Câmara Municipal, salvo os casos previstos nesta Constituição e na Lei Orgânica das Municipalidades"

Dêse modo, as Municipalidades estão adstritas aos mandamentos da Constituição Estadual e da Lei Orgânica das Municipalidades (Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948). A Municipalidade não pode deliberar contrariamente ao texto constitucional.

Dispõe a Constituição Estadual:

"Art. 111. A primeira investidura em cargo de carreira, e em outros que a lei determinar, efetuar-se-á mediante concurso, precedido de inspeção de saúde."

Esse dispositivo consta também da Constituição Federal, de 1946, e foi reproduzido no art. 179 da Lei Orgânica das Municipalidades. Os legisladores da União e do Estado mantiveram, pois, em sua plenitude e na forma vigente, o sistema de carreiras no serviço público civil.

Preliminarmente, diante do exposto, o Plano de Classificação de Cargos, encaminhado pela Mensagem n.º 40, carece de apoio legal, pois contraria a Constituição do Estado.

III — ANÁLISE TÉCNICA

Antes de tudo, as definições. O que é um cargo? Segundo os autores TEAD e METCALE, "cargo é um conjunto de deveres, responsabilidades e atividades atribuídas a um indivíduo." De *Ismar Baruch*: "um cargo é constituído de atribuição de funções e correspondente delegação de responsabilidade por autoridade competente e requer os serviços de um empregado."

O Plano de Classificação em análise foi baseado no conjunto de deveres e responsabilidades inerentes a cada cargo. Está certo e ao seu autor só cabem louvores por esse critério adotado.

Discordamos, porém, da técnica de classificação, tal como é descrita na Mensagem n.º 40, em seu item 51:

"Encontrado qualquer servidor executando determinadas atribuições, com determinado padrão de vencimento, o seu enquadramento se fará automaticamente no cargo

resultante dessas atribuições e vencimento, sem se cogitar da situação pessoal do seu ocupante e dos seus possíveis direitos subjetivos a melhor situação."

"Encontrado executando determinadas atribuições". Mas isso é insignificativo. Um momento na vida funcional nada representa. Fica a técnica de classificação dependendo inteiramente do acaso. E esse acaso é que decidirá do enquadramento e da remuneração do servidor!

Na administração científica de pessoal, a pesquisa para classificação de cargos abrange:

- a) tipo de trabalho — tarefas marcantes, dificuldade, qualificações exigidas;
- b) supervisão ou autoridade a exercer;
- c) supervisão ou autoridade a sofrer.

A classificação compreende quatro fases:

I — elaboração do plano, confecção do questionário descritivo do trabalho e instrução aos funcionários que devem preenchê-lo;

II — coleta dos questionários;

III — exame do material recolhido e classificação dos cargos;

IV — revisão geral, em colaboração com os órgãos de pessoal, os chefes de serviço e os próprios funcionários.

Como vimos, a técnica de classificação de cargos exige uma equipe de analistas cuidadosamente preparada e não pode ser realizada com muita pressa. Eis por que a técnica descrita no item 51 da Mensagem n.º 40 não nos parece apropriada para estudo de tal envergadura.

Passemos, agora, ao sistema constante dos projetos encaminhados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Niterói, sistema que tem uma origem nobre, pois vem dos Estados Unidos da América.

Na Administração Federal Americana, "cada cargo é classificado de acordo com a respectiva finalidade", "ajustado" no "serviço" próprio, "grau" e "classe", segundo seu setor de atividade, grau de dificuldade dos respectivos deveres, nível de responsabilidade e exigências de qualificação.

Há 5 Serviços, que são as mais amplas divisões de cargos públicos e empregos correlatos: — O Serviço Profissional e Científico (P); o Serviço Subprofissional (SP); o Serviço Burocrático, Administrativo e Fiscal (CAP); o Serviço Custodial (CU); o Serviço Burocrático Mecânico (CM).

Cada um desses Serviços é dividido em níveis ou *graus*. O grau é a subdivisão de um serviço, compreendendo um ou mais cargos, para os quais sejam necessárias as mesmas qualificações básicas, com *igual remuneração*.

O plano de classificação norte-americano compreende a divisão:

- a) do sistema em "serviços"
- b) dos "serviços" em "grupos ocupacionais"

c) dos "grupos ocupacionais" em "séries"

d) das "séries" em "classes de cargos"

e) das "classes de cargos" em "cargos individuais".

Assim, o Serviço Profissional e Científico divide-se em 15 grupos ocupacionais, entre os quais citamos o grupo de Engenharia, o Jurídico, o Médico, o Hospitalar, etc.

Por sua vez, uma "série" de classes é uma subdivisão de um "grupo ocupacional", consistindo em uma ou mais classes de cargos semelhantes pela especialização, porém diferentes sob o ponto de vista da dificuldade ou responsabilidade de atribuições e, por conseguinte, em "grau". Exemplo: a Série de Engenharia Aeronáutica, com as seguintes classes:

Engenheiro aeronáutico praticante — P-1

Engenheiro aeronáutico assistente — P-2

Engenheiro aeronáutico ajudante — P-3

Engenheiro aeronáutico — P-4

Engenheiro aeronáutico mais antigo — P-5

1.º Engenheiro aeronáutico — P-6, etc.

No serviço civil norte-americano, a unidade de classificação é a *classe*. Um grupo de classes constitui uma *série*.

No serviço civil brasileiro, a unidade de classificação é a *carreira*. Não há gradação de responsabilidades entre as diversas classes de que se compõe uma carreira, ao contrário do sistema norte-americano. Assim, um ocupante de classe inicial de carreira pode desempenhar funções de maior responsabilidade do que um de classe final.

Essa classificação em "serviço" não é, aliás, novidade no Brasil. O D. S. P. do Estado do Rio de Janeiro já a adaptou do sistema federal norte-americano, mas em caráter restrito há quase uma década.

O Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado foi aprovado pelo Interventor Amaral Peixoto, com a expedição do Decreto n.º 2.000, de 27 de outubro de 1944, até hoje em plena vigência.

Para efeito de promoções (art. 33 do Regulamento acima citado), as carreiras existentes no serviço público estadual foram classificadas nos seguintes *serviços*:

1.º grupo — *serviço especializado* (advogado, engenheiro-agrônomo, contabilista, dentista, médico, engenheiro, técnico de educação, etc.).

2.º grupo — *serviço de rotina administrativa e fiscal* (agente fiscal, almoxarife, escrivão, dactilógrafo, oficial administrativo, etc.).

3.º grupo — *serviço subalterno* (carcereiro, contínuo, etc.).

4.º grupo — *serviço de artífice* (fotógrafo, mecânico, mestre de oficina).

Cada grupo tem um tratamento próprio, com o seu Boletim de Eficiência adequado, mas conservado o sistema de carreiras.

Noticiam os jornais cariocas ("Última Hora" e outros) que o novo Plano de Classificação de Cargos, que o Governo Federal está elaborando, mantém o sistema de carreiras, em sua composição atual, não procedendo, por conseguinte, a afirmativa contida no item 19 da Mensagem n.º 40.

O sistema proposto pelo Executivo Municipal de Niterói, se aprovado, embora sua flagrante inconstitucionalidade, trará as seguintes desvantagens:

I — falta de estímulo aos servidores, com seu prejuízo financeiro, o que faz prever diminuição da eficiência dos serviços;

II — desigualdade de tratamento entre os servidores e evidente injustiça social, que deve ser evitada nestes tempos de intranquilidade generalizada;

III — possibilidade de numerosos pedidos ao Judiciário para reparação de injustiças;

IV — extinção de funções de extranumerário, mas criação paradoxal da categoria de "pessoal transitório";

V — outorga compulsória das funções de chefia somente a ocupantes de cargos de padrões mais elevados, extinguindo-se, assim, o importante fator da "confiança";

VI — necessidade da manutenção de um movimentadíssimo e oneroso serviço de seleção de pessoal;

VII — confusão dos padrões de vencimento, com o regime das "faixas de progressão".

Dêsse último ponto, tratemos em seguida, ressaltando, antes, a curiosa circunstância de estar esse sistema de pagamento, com a denominada "faixa de progressão", em pleno vigor na Superintendência dos Serviços de Águas e Esgotos de Campos, mas produzindo tal confusão e interpenetração de valores de salários, que, segundo nos informam, a Comissão de Águas e Esgotos, autarquia à qual está subordinada aquela Superintendência, está estudando um sistema mais racional.

A remuneração, para reunir os requisitos necessários, deve ser:

- a) determinada previamente e fácil de calcular;
- b) invariável;
- c) segura e pronta.

Vejamos se o Plano de pagamento, com a faixa de progressão, permite determinar previamente a remuneração, que deverá ser fácil de calcular, segura e pronta.

Suponhamos o caso, por exemplo, do Armazenista, já citado neste artigo. O Armazenista tem a seguinte classificação, de acordo com o Plano em estudo:

A. F. 2-1-3,

sendo 3 o seu padrão de vencimento. Mas, qual o valor monetário, em cruzeiros, dêsse padrão?

Está criada aí a confusão. Porque o cargo *classificado* de Armazenista pode ser remunerado com os seguintes valores em cruzeiros:

1.500,00 — 1.700,00 — 1.900,00 — 2.100,00 — 2.300,00.

Um certo Armazenista (A. F. 2-1-3) quanto ganhará mesmo? 1.500 cruzeiros? 1.700 cruzeiros? 1.900 cruzeiros, 2.100 cruzeiros, 2.300 cruzeiros? Impossível saber-se, pois o plano de classificação é omissivo sobre matéria tão importante.

Um sistema de classificação e remuneração que permite tais dúvidas não pode ser adotado.

No Serviço Civil Fluminense não há essa indeterminação e variabilidade. Um oficial administrativo, classe L, percebe mesmo Cr\$..... 4.400,00 por mês. Qualquer funcionário classificado no padrão L percebe Cr\$ 4.400,00, não oferecendo o assunto margem para maior indagação nos órgãos de pessoal.

Como elaborar-se o Orçamento da Prefeitura na base de um plano de remuneração de tal modo indefinido? Aliás, é de notar-se que as novas tabelas relativas ao Plano de Classificação proposto nada dizem a respeito da situação atual dos servidores. Quando o Executivo Estadual envia à Assembléia Legislativa uma proposta, parcial ou total, de reestruturação ou reajustamento, faz acompanhar a respectiva Mensagem de tabelas com a situação atual e a situação que deseja. Só assim podem os membros do corpo legislativo formar uma idéia verdadeira e real da medida pleiteada pelo Executivo.

Outro exemplo sugestivo da singularidade do Plano é o que passamos a mostrar. Quem perceberá mais? Um Técnico de Serviços Elétricos (T. P. 3-5-12) ou um Dactilógrafo (A. F. 4-2-8)? O padrão 12 vale Cr\$ 4.000,00; o padrão 8 vale Cr\$ 2.600,00. A primeira conclusão é a de que o Técnico de Serviços Elétricos ganha mais do que o Dactilógrafo.

Aí intervém a "faixa de progressão" e iguala tudo. Os dois funcionários, classificados tão diferentemente, podem perceber os mesmos vencimentos.

E' que a faixa de progressão faz tábua rasa da técnica do plano de remuneração.

Com efeito, o plano de remuneração deverá consultar:

- a) custo de vida local;
- b) salário geralmente pago em serviços semelhantes;
- c) *standar* de vida justo e razoável;
- d) risco e dificuldade do trabalho;
- e) habilitação exigida e treino especial requerido;
- f) facilidade de promoção;
- g) disponibilidade financeira da administração.

Este último elemento, que é o mais importante e decisivo, não foi considerado pelos inovadores. A disponibilidade financeira da Administração é o principal fator em qualquer plano de reforma ou reestruturação. De que serve elaborar-se um plano suntuoso, se não há recursos financeiros para executá-lo? O técnico planeja à vontade, mas quem paga as suas fantasias é o contribuinte, escorchado cada vez mais.

IV — CONCLUSÃO

Designado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado para atender a uma solicitação da Ilustre Câmara Municipal de Niterói, recebemos, para estudo, os processos relativos à Mensagem n.º 40 e ao projeto de reajustamento de

vencimentos e salários dos servidores municipais, de autoria do Senhor Vereador Álvaro Caetano, com o Substitutivo da Comissão de Finanças.

O projeto Álvaro Caetano guarda as linhas gerais do reajustamento dos servidores estaduais, mas os valores dos padrões de vencimentos e salários, constantes do substitutivo da Comissão de Finanças, parecem harmonizar-se melhor com a disponibilidade financeira da Municipalidade. Para o estudo de ambos os trabalhos, continuamos à disposição da Câmara Municipal.

Concluindo, opinamos que o Plano de Classificação de Cargos, proposto na Mensagem n.º 40, é insustentável sob o ponto de vista técnico e jurídico, sendo, pois, aconselhável o estudo do Substitutivo da Comissão de Finanças.

APERFEIÇOAMENTO

Análise do Cargo e seu Reflexo na Classificação

ELZA DE ALVARENGA

A cadeira de "Classificação de Cargos", dos Cursos de Aperfeiçoamento, do Departamento Administrativo do Serviço Público, apresentou durante o ano letivo de 1952, uma inovação, que consistiu em substituir a prova final, de testes, como é usualmente adotado, pela apresentação de u'a monografia, de livre escolha dos alunos, dentro da matéria ministrada.

Os resultados foram excelentes. Dentro do que seria lícito esperar, de pessoas que não eram especialistas no assunto, mas, ao contrário, acabavam de, pela primeira vez, tomar contato com a matéria, através de rápido curso de 48 horas de aula, — os trabalhos apresentados excederam as previsões mais otimistas.

A "Revista do Serviço Público", procurando estimular os que se estão desenvolvendo nos estudos dos problemas de administração, resolveu em colaboração com a direção dos "Cursos" divulgar algumas das monografias apresentadas.

Dentro dessas considerações deverão ser julgados e apreciados os trabalhos que a partir deste número serão publicados.

A monografia que hoje se publica é de autoria da aluna Elza de Alvarenga e cuida da "Análise dos Cargos e seus reflexos na classificação."

A autora, fazendo um histórico do salário e sua evolução, através do desenvolvimento da civilização, estuda, na primeira parte do seu trabalho, as afinidades entre os planos de classificação de cargos e de pagamento.

O segundo Capítulo é dedicado aos princípios gerais adotados na classificação de cargos.

No capítulo seguinte, que se refere propriamente à análise do cargo e seus

reflexos na classificação, a autora examina o sentido da análise, para fins de classificação, o trabalho em si e sua execução, as especificações de classes, e finaliza com o estudo do uso e vantagens da classificação de cargos para tirar as suas conclusões.

SUMÁRIO

1. Afinidade entre o Plano de Classificação de Cargos e o Plano de Pagamento —
2. Princípios Gerais adotados na Classificação de cargos —
3. Análise do Cargo e seu Reflexo na Classificação —
4. Uso e vantagens da Classificação de Cargos —
5. Conclusão.

1. AFINIDADE ENTRE O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS E O PLANO DE PAGAMENTO

CCLASSIFICAÇÃO de cargos é um dos aspectos de maior importância da administração do pessoal. Embora atue em campo distinto, o plano de classificação está intimamente relacionado com o plano de pagamento. Ao primeiro, interessam exclusivamente os cargos, isto é, as atribuições e responsabilidades inerentes aos mesmos. Já o segundo plano se incumbe apenas de fixar o salário das classes, ou seja, dos cargos.

Analiseemos o assunto e encontraremos melhor o traço de união entre os dois planos. — Há séculos, a questão do salário vem preocupando todo o Universo, quanto ao critério geral a ser adotado no seu cômputo. Já na idade média, através dos textos dos escolásticos, encontramos a questão da legitimidade do pagamento em utilidades. Antes, o salário era pago em gêneros alimentícios.

Mais tarde, com a expansão da moeda, aquele sistema caiu em desuso. Surgiu então o problema de "como e quanto" retribuir ao empregado pelo seu serviço prestado. Primeiramente foi adotado o "Jornal" (giorno — italiano, ou diurnale — latim) denominação para o salário diário.

Depois inventou-se o sôbre-salário, ou salário acessório. Mais tarde, o salário progressivo, isto

é — que haja operosidade e habilidade mais ou menos constantes, — as quais serão melhor recompensadas.

Houve uma forma de “salário variável” — a cada um segundo suas necessidades — pleiteada, mas não executada, devido aos reconhecidos fracassos das tentativas neste sentido. Outra forma introduzida, bastante desumana, foi a de — a cada um segundo seu trabalho — a qual estabelecia a seleção dos bons, com danos morais e materiais para os operários mais fracos ou menos hábeis, uma vez que esses não tinham nenhuma garantia ou amparo social.

Hoje, utilizamos a forma mista de salário, ou seja — o salário propriamente dito e uma parte acessória — que consiste no recolhimento de cotas de beneficência, assistência social, bonificações por família, etc. Em várias épocas, diferentes modalidades foram introduzidas no sentido de assegurar o salário: a) por tempo; b) por peça ou c) salário com prêmio ou salário eficiência. Entre outros podemos citar o Sistema de Halsey, Sistema Rowan, Sistema Gault, Sistema Bedaux, Sistema diferencial de Taylor e outros. Porém, apesar das incontestáveis vantagens, deixaram muito a desejar e não resolveram satisfatoriamente o problema do salário, e isto porque os seus autores não procuraram atacar o ponto básico, ou seja — a classificação dos cargos. Hoje em dia, o princípio de “igual salário para trabalho igual” tornou-se reconhecido em quase todos os países do mundo. Na França, pelo Tratado de Versailles, foi determinado o preceito do “salário igual para o trabalho de igual valor, sem distinção de sexo”.

A nossa Constituição, no seu artigo 121, adotou idêntico princípio. Os Estados Unidos da América do Norte, Canadá, Porto Rico e Inglaterra, quando efetuaram a classificação de cargos na base dos deveres e responsabilidades no serviço federal, tiveram como objetivo principal — observar aquele mesmo conceito: “equal pay for equal work”.

A doutrina social católica, por sua vez, consolidando este conceito, recomendou — através da Encíclica “Rerum Novarum” do Papa Leão XIII — que o salário deve ser correspondente ao trabalho, porém, de maneira a permitir ao trabalhador levar uma vida digna e honrada, em outras palavras que se dê uma excepcional atenção às necessidades do trabalhador.

Para se praticar este salutar axioma, torna-se imprescindível encontrar um instrumento capaz de aquilatar o verdadeiro valor das funções, de modo a se reconhecer prontamente os deveres e responsabilidades inerentes ao cargo. A constante busca deste meio, descobriu e apontou o instrumento adequado: a classificação de cargos sob uma base justa e sólida, ou seja — na base dos deveres e responsabilidades do cargo. E esta classificação só chegará a bom termo com o indispensável auxílio da *Análise do Cargo*.

Isto exposto, encontramos facilmente o ponto de afinidade entre os dois planos: O plano de

classificação no seu objetivo básico, analisa as atribuições do cargo e determina em seguida sua posição ou seu enquadramento dentro da estrutura funcional, ao passo que o plano de pagamento se limita apenas em fixar o salário do cargo de acordo com o seu novo enquadramento.

2. PRINCÍPIOS GERAIS ADOTADOS NA CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

A classificação de cargos na base dos deveres e responsabilidades foi originalmente imaginada para assegurar uma aproximação mais estreita do preceito de “igual salário para igual trabalho.” Na América do Norte, esta espécie de classificação está mais adiantada do que em qualquer outro país. Em 1923, depois de várias tentativas de classificação, surgiu o “Classification Act” que, com algumas modificações posteriores, regula até hoje a classificação de cargos segundo seus deveres e responsabilidades, com o fim principal de remunerá-los com igualdade e justiça. Esta lei estabelece: “um plano de classificação de cargos” e um “plano de remuneração”. Dispõe também sobre o estabelecimento e administração de um sistema de apuração de eficiência.

O plano de classificação segundo esta lei, compreende:

a) uma relação legislativa de serviços ocupacionais (occupational services) com graus definidos de dificuldades e responsabilidade de trabalho dentro de cada serviço, podendo essa relação ser suplementada pelo Presidente;

b) uma organização administrativa de classes de cargos (classes of positions) descritas nas “especificações de classes” elaboradas pela Comissão do Serviço Civil, indicando o “serviço” e o “grau” de cada classe;

c) um controle coordenado dos ajustamentos dos cargos nos “serviços”, “graus” e “classes”; esse controle constitui uma responsabilidade final da Comissão do Serviço Civil; e

d) todos os dispositivos de lei ou regulamento que estabelecem princípios e métodos de aplicação da Lei de Classificação.

O plano de pagamento compreende:

a) as escalas de vencimentos correspondentes a cada “grau”; e

b) todos os dispositivos legais ou regulamentares, relativos à época, métodos e importância da remuneração.

Conceitos Fundamentais — Segundo o “Classification Act” ficou entendido que:

Cargo “é um agrupamento de deveres e responsabilidades habituais, atribuídos ou delegados a um indivíduo, pela autoridade competente, exigindo tempo parcial ou integral de trabalho.” O cargo constitui a unidade básica da organização.

Classe — “é um conjunto de cargos semelhantes em deveres, responsabilidades e habilitações necessárias ao trabalho”, exigindo, por isso mesmo, igual aplicação dos métodos usuais de pessoal, como fixação de remuneração, concursos,

seleção, transferência, promoção etc. Conforme se expressa Baruch — “a definição do termo *classe*, entre todas as definições envolvidas na Classificação de cargos, é a mais significativa, porque ela contém o princípio básico para determinar se dois ou mais cargos pertencem à mesma classe ou a diferentes classes”. E sobre isso argumenta: “se dois ou mais cargos são suficientemente semelhantes com relação a seus deveres e responsabilidades, eles pertencem à mesma classe e em caso contrário, pertencem a classes diferentes. A decisão se o cargo é de fato ou não, suficientemente semelhante, constitui a essência da classificação.”

Série de Classes (Serie of classes) — “é uma subdivisão de um “grupo ocupacional”, consistindo em duas ou mais classes de cargos semelhantes pela especialização do trabalho, porém, diferentes sob o ponto de vista da dificuldade ou responsabilidade de atribuições e, por conseguinte, em “grau.”

Grupo Ocupacional (Occupational groups) — “é a maior subdivisão de um “Serviço”, adotada pela Comissão do Serviço Civil, para facilitar administrativamente os processos técnicos e burocráticos de classificação de cargos. Cada grupo ocupacional abrange em geral todos os cargos correlatos, profissões ou atividades, dentro do mesmo “serviço”.

Serviços (Services) — “São os agrupamentos mais amplos do plano de classificação. É a reunião de grupos ocupacionais que dizem respeito a profissões afins ou correlatas.” Conforme declara Pinto Pessoa — “Esta reunião de grupos ocupacionais em “serviços” não representa necessariamente um imperativo do plano de classificação, mas visa apenas facilitar os agrupamentos, reduzindo o número de elementos do plano para fins de codificação e memorização.”

Grau — “é uma subdivisão de um serviço, compreendendo um ou mais cargos, para os quais sejam necessárias as mesmas qualificações básicas, com igual remuneração; a distinção entre os “graus” baseia-se na diferença em importância, dificuldade, responsabilidade e valor do trabalho.” O grau mais baixo em cada classificação de trabalho compõe-se dos cargos mais simples, mais fáceis, mais rotineiros e de menor responsabilidade no “serviço” e o “grau” mais alto compõe-se dos cargos de maior responsabilidade e mais difíceis.

Base — denomina-se “Base” na Classificação de cargos o critério escolhido para a aglutinação dos cargos de uma organização.

Deveres e Responsabilidades — Para se agrupar cargos em uma determinada classe, três elementos devem ser considerados: a) natureza do trabalho, b) dificuldade do trabalho, c) posição ocupada pelo cargo na estrutura funcional. Esses três elementos constituem no seu conjunto o que denominamos geralmente de “Deveres e responsabilidades” (P. Pessoa).

A Lei de Classificação americana tem por objetivo estabelecer a seguinte situação:

1. Cada cargo é classificado de acordo com a respectiva finalidade, isto é, ajustado no “Serviço” próprio, “grau” e “classe” segundo seu setor de atividade, grau de dificuldade dos respectivos deveres, nível de responsabilidade e exigências de qualificação.

2. Os níveis de vencimentos especificados para cada “grau” dos diversos serviços tornam-se aplicáveis aos cargos mediante os ajustamentos a fim de que: a) os cargos correspondentes a trabalho igual fiquem sujeitos à mesma escala de vencimento, sem levar em conta a identidade do servidor nem do órgão que o emprega; b) as diferenças na natureza, importância, dificuldade, responsabilidade e exigências de habilitação, correspondentes aos diversos cargos, reflitam logicamente nas diferenças das escalas de vencimentos, que forem aplicáveis por esse critério.

Fases do Plano — O plano de classificação apresenta quatro fases distintas: 1) Preparação. 2) Aprovação. 3) Instalação. 4) Administração. Conforme salienta WILLIAM J. DONALD — “É evidente que o plano de classificação, envolvendo todos esses elementos, não é uma coisa simples. Além disto, — essas descrições, incidentalmente definem muitos outros termos importantes como: descrição de cargo, especificação de classe, títulos de classe etc., e mostra que o plano de classificação é composto de número de partes.”

Sobre a terminologia do plano, POPPE DE FIGUEIREDO opina: “A classificação de cargos em sentido técnico, constitui a linguagem por meio da qual se entenderão os órgãos da administração geral, de pessoal, de contabilidade e do orçamento e o Congresso quando tem problemas em cujas soluções há interesse mútuo. O plano de classificação oferece elementos básicos para isto, desde que sistematiza dados que são compreendidos e tratados uniformemente sem perigo de definições pessoais unilaterais ou de terminologia errônea e variada. Dados como natureza e números de cargos existentes, gênero de trabalho, deveres e responsabilidades, requisitos de nomeação e, sobretudo, padrões de vencimento, são indispensáveis a um entendimento comum quando órgãos diversos de Poderes diferentes cuidam de problemas semelhantes sobre pessoal.”

O mesmo autor salienta: “Um plano de classificação de cargos segundo as atribuições e responsabilidades, efetivando a disciplina de milhares de cargos semelhantes e dessemelhantes, constitui operação laboriosa, realizável com pessoal adrede especializado e após um estágio prolongado de estudos e pesquisas.” (5.º Ponto do Curso de Classificação de cargos).

O órgão a ser incumbido da classificação pode pertencer à própria organização, ou ser à mesma estranho. Porém, raras vezes, se encontra em uma organização uma equipe capacitada a conduzir semelhante trabalho.

3. ANÁLISE DO CARGO E SEU REFLEXO NA CLASSIFICAÇÃO

a) Sentido da análise do cargo para fins de classificação.

- b) O trabalho em si e sua execução;
- c) Especificação de classe;
- d) Síntese do trabalho.

a) *Sentido da Análise do Cargo para fins de Classificação.*

Analisar é decompor um todo nos seus elementos, ou nas suas partes, para se lhe conhecer a natureza ou a constituição. Análise é pois o método pelo qual se sobe dos efeitos à causa. Porém, no objetivo da classificação de cargos, a análise é o estudo da "causa" para se chegar ao "efeito." Isto é, partindo-se do princípio de "igual salário para igual trabalho", estuda-se minuciosamente todas as atribuições afetas ao cargo, assim como a totalidade dos deveres e responsabilidades que lhe pesam, para que se possa conhecer o valor do trabalho e então fixar-lhe o justo salário.

Segundo HERBERT MOORE, análise do trabalho tem sido definida como: "uma sistemática inspeção, exame, avaliação e registro de vários componentes do trabalho." E mais amplamente como: "um estudo científico e exposição de todos os fatos referentes ao trabalho o qual revela seu conteúdo e a modificação de fatores que o cercam."

A análise do cargo pode ser procedida de vários modos, conforme o fim preestabelecido, ou seja: para fins de recrutamento, seleção, treinamento, transferência, readaptação e para fins de classificação de cargo, sendo que cada um destes aspectos exige diferentes detalhes. Para a classificação, a análise do cargo deve ser reduzida de modo a concentrar toda a atenção na soma dos deveres e responsabilidades, uma vez que esta soma irá refletir-se, logicamente, na escala de vencimento, onde será enquadrado o cargo. Por conseguinte, qualquer falha da análise, — quando se obtêm declarações falsas por parte do servidor, ou quando se deixa de analisar todo o conteúdo do cargo, trará um resultado nocivo.

Sobre este ponto, opinou Dardeau Vieira em sua tese: "O sucesso da elaboração de um plano de classificação depende, em grande parte, do conhecimento exato dos cargos a serem classificados." Mais adiante disse: "É indispensável realizar minucioso inquérito, cercado de todas as precauções para que os informes sejam suficientemente detalhados e correspondam à exatidão dos fatos."

Neste particular, seria aconselhável adotar enérgicas medidas no sentido de assegurar a veracidade das declarações, como por exemplo: a de ficar sujeito às penas disciplinares todo aquele que fornecer informações graciosas, com o fito de aumentar o valor de suas atribuições. E para que haja maior fiscalização, o chefe do serviço

deve examinar as declarações fornecidas pelos seus funcionários e confirmá-las — apondo sua assinatura ao pé das mesmas.

O cargo constitui a célula principal da classificação e a análise pode ser comparada ao esqueleto, sobre o qual repousarão todos os cargos examinados e enquadrados de modo a formar um corpo, perfeito em todos os seus órgãos. — Consequentemente, um cargo mal-enquadrado refletirá em todo o seu conjunto.

b) *O Trabalho em si e sua Execução.*

A decomposição do cargo para fins de análise nem sempre constitui uma tarefa simples. Como se expressa White: "Muitas vezes um só cargo requer dias de estudo. É necessário observar, disse o mesmo autor, primeiramente, não apenas o que é feito, mas também como é feito, qual a extensão do trabalho sujeito à revisão ou à supervisão, qual é a relação entre os deveres do cargo e as funções do setor no qual está localizado e onde o cargo está situado na linha de autoridade e fluxo de trabalho". "It is necessary to observe at first hand not only what is done but also how it is done, to what extent the work is checked or reviewed, what is the relationship between the duties of the position and functions of the office in which it is located, and where the position is located in the network of authority and flow of work."

Mais adiante, o autor enumera as seguintes considerações pelas quais o analista é levado ao enquadrar um cargo:

a) "o campo do trabalho, matéria sujeita, ou atividade de um cargo;

b) "a espécie e grau de supervisão ou autoridade, partindo do mais alto cargo da organização;"

c) "a espécie e grau de supervisão ou autoridade, se nenhuma, partindo do cargo para os cargos subordinados;"

d) "responsabilidades outras além de supervisionar, se nenhuma;"

e) "a dificuldade e complexidade do trabalho; e da extensão limitada na qual eles não podem ser envolvidos em fatores estranhos;"

f) "as qualificações requeridas que são ou deveriam ser estabelecidas para o ocupante do cargo". (p. 335)

Não é permitido, ao analista, fazer qualquer modificação na distribuição interna do trabalho na organização. Contudo, após o exame dos cargos, ele pode, em benefício da organização, aconselhar ao chefe alguma modificação que se faça necessária, contanto que esta modificação não influa no enquadramento do cargo.

Para a análise, ele deve tirar o cargo assim como ele se apresenta e desdobrá-lo em tantas tarefas quantas sejam possíveis encontrar, a fim de que elas sejam examinadas e passadas na apreciação final do conteúdo do cargo. As perguntas devem ser formuladas por meio de ques-

tionários, onde deve haver todos os quesitos correspondentes às tarefas presumíveis do cargo, a fim de que nada escape ao estudo.

c) *Especificação de Classe.*

Para cada cargo encontrado na organização, será criada uma "fôlha de especificação" com todos os elementos que lhe são peculiares, como:

- 1) denominação ou título;
- 2) padrão de vencimento;
- 3) síntese dos deveres usuais e ocasionais;
- 4) exemplos de atribuições ou descrição geral do trabalho;
- 5) características especiais;
- 6) requisitos para o provimento, grau de instrução e experiência necessária; recrutamento (geral ou preferencial).

Em alguns sistemas, ainda se inclui: linha de promoção e escala de pagamento.

Com o fim de ilustrar estas prescrições, transcreverei, a seguir, um exemplo de uma fôlha de especificação adotada para um dos cargos da administração municipal de Campina Grande do Estado da Paraíba, a primeira comuna do Brasil a adotar a classificação de cargos na base dos deveres e responsabilidades.

Cargo — ALMOXARIFE

Padrão "I"

Síntese dos deveres — Responder por todas as funções do Almoarifado Central da Prefeitura.

Exemplo de atribuições — Supervisionar os serviços de um almoxarifado; preparar o expediente para a aquisição do material necessário ao abastecimento das repartições; realizar coleta de preços para materiais que possam ser adquiridos sem concorrência; manter atualizado o registro do estoque de material; supervisionar a guarda de todo o material; dirigir a arrumação; informar ou dar parecer em processos relativos a assuntos de material; distribuir o material de estoque pelos diferentes órgãos, de acordo com os pedidos formulados; fazer estatística do consumo de material; executar outras tarefas correlatas.

Características especiais — O período normal de trabalho é de 33 horas semanais.

Requisitos para o provimento — Idoneidade comprovada mediante investigação social; instrução correspondente ao curso ginasial; idade entre 18 e 35 anos.

Recrutamento — Preferencial entre os ocupantes do cargo de Almoarifado Auxiliar.

Na classificação dos cargos da Prefeitura de Campina Grande, a que nos referimos, não houve necessidade de serem os cargos distribuídos em serviços e grupos profissionais, dado o pequeno número dos mesmos. O título do cargo, embora sucintamente, deve indicar as funções e responsabilidades constantes das especificações, o qual é aplicado, indistintamente, à classe, ao cargo e ao seu ocupante.

Código — É aconselhável codificar os cargos em toda a sua seqüência, para facilitar a memorização.

A codificação deve obedecer à seguinte ordem: a) iniciais do "serviço"; b) número representativo do "Grupo ocupacional" a que pertence;

c) número de ordem do cargo dentro de cada "grupo;" número correspondente ao padrão de vencimento, e por conseguinte, ao "grau" estabelecido para o cargo.

Na classificação de cargos do serviço federal americano, o código dos 5 "serviços" está assim representado:

P — simbolizando o Professional and Scientific Service.

SP — Sub-professional Service.

CAF — Clerical, Administrative, and Fiscal Service.

CU — Custodial Service.

CM — Clerical — Mechanical Service.

O "grau" indicando a relativa dificuldade do trabalho, quanto a seus deveres e responsabilidades, é representado por números os quais correspondem ao padrão de vencimento a ser fixado para os cargos. Por exemplo, no Serviço Profissional e Científico encontramos a seguinte linguagem estatutária descrevendo a relativa dificuldade do trabalho:

P-1. "trabalho simples e elementar;"

P-2. "trabalho requerendo experiência prévia e, a uma limitada extensão, o exercício de independente julgamento";

P-3. "trabalho de responsabilidade requerendo extenso treinamento profissional, científico ou técnico e considerável experiência prévia";

P-4. "trabalho difícil e de responsabilidade requerendo considerável treinamento e experiência, e o exercício de independente julgamento";

P-5. "trabalho importante e especializado requerendo extenso treinamento e experiência, o exercício de independente julgamento e a assunção de responsabilidade pelos resultados ou pela administração de uma pequena organização técnica ou científica";

P-6. "deveres — atuar como assistente do Diretor de uma maior organização profissional ou científica, ou atuar como Diretor de uma pequena organização profissional ou científica, ou servir como Consultor especializado, ou independentemente planejar, organizar e conduzir investigações em pesquisas originais ou desenvolvimento de trabalho em um campo profissional, científico ou técnico";

P-7. "deveres — atuar como assistente do Diretor de uma mais ampla e mais importante organização profissional ou científica ou atuar como Diretor administrativo e científico de um maior setor profissional ou científico, ou atuar como um consultor profissional em uma direção de departamento, ou uma comissão ou mesa tratando com problemas profissionais, científicos ou técnicos ou executando trabalho profissional ou científico de igual importância, dificuldade e responsabilidade";

P-8. "deveres — atuar como Diretor administrativo de um dos mais amplos e mais importantes setores profissionais ou científicos, ou executar trabalho profissional ou científico de igual importância, dificuldade e responsabilidade". (P. 332)

Definições análogas foram estabelecidas para os graus de outros Serviços, sendo que entre os "serviços" não existe hierarquia; todos são considerados no mesmo pé de igualdade.

No dizer de Baruch — "o grau de dificuldade e responsabilidade do trabalho serve como base de comparação. Esta base pode cobrir frequentemente cargos em vários grupos ocupacionais, mas como propósito prático, é usualmente suficiente para considerar a disposição dos deveres.

tarefas e responsabilidades ocorrendo nas mesmas e determinadas séries de classes associadas ou grupos ocupacionais. Por exemplo, na avaliação da dificuldade e responsabilidade dos deveres da engenharia civil, todo o grupo de engenharia assim como todos os cargos da engenharia civil poderiam ser considerados como um fundo".

"This basis for comparison may frequently cover positions in various occupational groups, but for practical purposes it is usually sufficient to consider the range of duties, tasks, and responsibilities occurring in the same and closely associated series of classes or occupational groups. For example, in evaluating the difficulty and responsibility of civil engineering duties, the entire engineering group, as well as all civil engineering positions, could be taken as a background". (p. 93).

d) Síntese do Trabalho.

Por tudo que foi exposto, podemos tirar a seguinte conclusão:

O primeiro e mais importante passo da classificação é a *Análise do cargo*. Os cargos, depois de examinados minuciosamente, são enquadrados de acordo com o valor do seu conteúdo funcional. Os cargos, uma vez classificados, são agrupados em "classes" hierárquicas, conforme o "grau" de dificuldade dos respectivos deveres, nível de responsabilidade, etc. As classes pertencentes ao mesmo gênero de trabalho, porém diferentes em dificuldades e responsabilidades, são superpostas, constituindo então a "série de classes".

Estas séries de classes são integradas em "grupos ocupacionais" de conformidade com as características que apresentem.

Os grupos ocupacionais, por sua vez, fazem parte de "serviços" que são os agrupamentos mais amplos do plano de classificação.

4. USO E VANTAGENS DA CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

A classificação de cargos na base dos deveres e responsabilidades, de um modo geral, contribui para que seja elaborado um sistema sadio de administração de pessoal, uma vez que:

a) facilita a relação entre os dirigentes e funcionários e estabelece uma excelente política de salário;

b) torna possível, por meio da especificação de classe, a cada funcionário conhecer a delimitação de suas próprias incumbências e das responsabilidades inerentes ao cargo que ocupa;

c) distribui o trabalho equitativamente, evitando que os menos graduados exerçam funções de maiores responsabilidades e vice-versa;

d) incentiva o funcionário a produzir mais, já que sua eficiência será aquilatada e recompensada por meio de promoções horizontais;

e) abre uma nova perspectiva ao funcionário que deseja progredir — com o sistema de promoção vertical;

f) acaba com o sistema odioso de favoritismo — quer com as admissões gratuitas, ou na atuação privilegiada dos "protegidos";

g) facilita a resolução de todas as transações e operações da administração de pessoal;

h) permite uma "performance" harmônica de todos os setores da administração, contribuindo, desse modo, para o seu êxito e progresso.

Dentre os setores diretamente beneficiados pela classificação, podemos citar:

1. *Recrutamento* — conhecendo-se as atribuições do cargo, torna-se mais simples o recrutamento do pessoal capacitado a ocupá-lo.

2. *Seleção* — por meio da especificação de classe, pode-se organizar provas ou testes com questões objetivas referentes às atribuições do cargo, cujo candidato poderá ocupá-lo, sem passar pelo período de aprendizagem após a nomeação.

3. *Treinamento* — para que o treinamento dê bom resultado é necessário que se conheça previamente o conteúdo do cargo.

4. *Promoção* — auxilia de uma maneira positiva a resolver o problema de promoção — que pode ser "horizontal", como prêmio ao funcionário eficiente, porém sem aumentar o nível de responsabilidade e deveres, e "vertical" — com aumento do citado nível e por conseguinte, sujeita ao problema de seleção.

5. *Fixação do Salário* — oferece o meio seguro de ser atribuído igual salário para trabalho igual.

6. *Orçamento* — facilita, graças à terminologia padronizada, o estudo e elaboração das propostas orçamentárias e evita equívocos ou que sejam criados cargos fictícios.

Poppe de Figueiredo, de acordo com a "Civil Service Assembly", cita ainda outros aspectos da administração beneficiados pela classificação, tais como:

a) licença — auxilia a dar solução objetiva à questão de licença;

b) cadastro — contribui para uma boa construção do cadastro;

c) aposentadoria — serve de instrumento hábil para o estudo dos cargos onde poderá ocorrer o fatal afastamento do funcionário; e outros.

O Professor Nazaré atesta que: "a classificação de cargo na base dos deveres e responsabilidade, por si só, resolve dois problemas:

1) vence a dificuldade resultante da capacidade humana não poder avaliar, imediatamente, uma grande e desorganizada massa de informação a respeito dos cargos, e, conseqüentemente, decidir sobre os cargos que merecem tratamento semelhante e aqueles que justificam tratamento diverso;

2) resolve o problema do estabelecimento de uma terminologia uniforme para os cargos."

5. CONCLUSÃO

Como ficou dito, o sucesso da elaboração de um plano de classificação de cargos depende do conhecimento exato dos cargos a serem classificados, ou em outras palavras, depende de uma detalhada e bem estudada análise das funções, deveres e responsabilidades inerentes aos cargos. Sem isso, a classificação estará condenada devido à carência de base.

O plano deve ser elaborado por um órgão central de classificação o qual, tendo uma visão de conjunto, estará apto a apresentar soluções aplicáveis a todos os departamentos e órgãos regionais. Contudo, é aconselhável que os departamentos e ministérios tenham seu órgão auxiliar, ou agência, que, sentindo de perto os problemas do seu setor, podem levá-los ao conhecimento do órgão central, o único a tomar qualquer deliberação, inclusive providenciar quando necessário, que o cargo seja criado, substituído ou extinto. Este departamento central ou "divisão" deve dispor de um pessoal especializado não só na classificação de cargos, como na administração de pessoal para que possam acompanhar a marcha natural do serviço.

Antes da implantação do plano, deve haver um período de "vistoria", durante o qual todos os funcionários abrangidos pelo plano tomarão conhecimento da sua atual posição de acordo com o enquadramento que lhe coube. Neste período, todas as reclamações devem ser ouvidas e estudadas a fim de que sejam reconsideradas e sanadas todas as injustiças que por acaso existam, de vez que o principal objetivo do plano é evitar as injustiças e atender da melhor forma as necessidades do pessoal.

Este estudo de classificação é baseado no sistema adotado nos Estados Unidos no ano de 1923, em toda a área do serviço público. Naquele país, há quase um século, vinha sendo tentada uma classificação de cargo no sentido de ser observado o princípio de "igual salário para igual trabalho". A primeira cidade a adotar esse sistema foi Chicago. Com os bons resultados colhidos, outras cidades seguiram o seu exemplo. Isso, do ano de 1911 em diante. Em 1920, esse sistema ganhou ímpeto quando da classificação do Canadá, feita por Arthur Young and Company. Até que foi criado, em 1923, o "Classification Act" que regulou e sistematizou o assunto.

Em 1936 o mesmo sistema foi implantado em Porto Rico.

Na Inglaterra, o sistema adotado é menos complexo do que o americano. A sua técnica atende mais a responsabilidades, ao passo que o sistema americano se preocupa com os deveres. Somente o serviço administrativo inglês é normalmente organizado, o qual se prende ao sistema educacional do país.

Aqui no Brasil não temos propriamente classificação de cargos. No nosso sistema as carreiras são compostas de diversas classes, porém essas classes não estabelecem elevação de deveres e responsabilidades e sim, elevação de vencimento. Os títulos dos cargos têm apenas uma ligeira correspondência com os deveres nêles contidos, sendo que é muito comum encontrar-se dois cargos com a mesma denominação, com atribuições diferentes, ou dois cargos com deveres iguais e com vencimentos diversos.

A Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, atendendo aos estudos procedidos no sentido de elevar o salário do funcionalismo, estabeleceu um sistema central de pessoal. Dividiu o pessoal em dois grupos: funcionários e extranumerários, subdividindo esse último em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro. Essa lei deu a cada Ministério um número variado de quadros e adotou o princípio fundamental da classificação de cargos, estabelecendo um marco decisivo na administração brasileira.

Como em outros países, a necessidade de classificar os cargos de uma maneira justa, se impõe com a finalidade principal de resolver os problemas em torno do ajustamento de salário.

O art. 259, da Lei n.º 1.711, de 28-10-952, determina:

"O Presidente da República designará uma comissão de técnicos para organizar um plano de classificação dos cargos do Serviço Público Federal, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades funcionais, respeitados, quanto possível, os seguintes princípios:

a) aos cargos isolados de funções e responsabilidades iguais, na mesma localidade, caberá igual vencimento ou remuneração;

b) as carreiras para o ingresso nas quais seja exigido o diploma de curso superior, ou a defesa de tese, terão os mesmos níveis de vencimento ou remuneração;

c) igual vencimento ou remuneração terão os cargos isolados ou de carreira, científicos ou técnico-científicos.

Parágrafo único. O plano a que se refere este artigo será apresentado ao Congresso Nacional dentro do prazo de dois anos contados da publicação desta lei."

BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS

1. DR. ALUÍSIO XAVIER MOREIRA — *Sistema de Pagamento* (Curso por correspondência de Administração do Pessoal) D.A.S.P.
2. CARLOS DE MORAIS ANDRADE — *O Salário* — (págs. 29 a 39).
3. EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — *Curso de Classificação de Cargos* — DASP.
4. DR. NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Curso de Administração do D.A.S.P.* — Sistema de Remuneração.
5. *Descrição Sumária do Plano de Classificação de Cargos Federais nos Estados Unidos da América* — Traduzido do Manual C-1 da Divisão de Classificação do Pessoal — agosto de 1941.
6. ISMAR BARUCH — *Position Classification in the Public Service*.
7. WILLIAM J. DONALD — *Handbook of Business Administration* — p. 1.133 a 1.144.
8. PAULO POPE DE FIGUEIREDO — *Uso e vantagens da Classificação de Cargos* — "Revista do Serviço Público" — Maio de 1952.
9. ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — (Tese) — *Como classificar os cargos*.
10. HERBERT MOORE — *Psychology for Business industry* (Job analysis and specification — p. 173-192).
11. LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* — (Position — Classification — p. 326-40).
12. EDUARDO PINTO PESSOA — *Classificação de Cargos no Âmbito Municipal* — "Rev. Serv. Público" — Setembro 1952.
13. J. MEDEIROS — *Classificação de Cargos no Brasil* — "Rev. Serv. Público" — Julho 1952.
14. PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — *Classificação de cargos na Inglaterra* — "Rev. Serv. Público" — Janeiro 1952.

Curso de Administração de Pessoal

Assistência e Previdência Social

ALÚSIO MOREIRA

Sumário: 1. *Introdução histórica* — 2. *As amplas responsabilidades do Estado Moderno no campo da assistência social* — 3. *Distinção entre assistência e previdência social* — 4. *Tendências modernas da previdência social* — 5. *Bibliografia*.

1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA — Apesar de constituir uma das atividades mais características do Estado moderno, a idéia de assistência social data de época bastante remota, havendo mesmo quem sustente que é da idade do Homem, pois, na sua essência, ela se assemelha à luta contra a hostilidade do meio ambiente. Dêsse modo, o homem pré-histórico que defendia a mulher e os filhos das intempéries e das feras que lhe rondavam o abrigo, praticava a assistência social, embora na sua forma mais primitiva e restrita. À medida, porém, que a vida se foi estruturando em moldes coletivos, com a formação dos primeiros agrupamentos humanos, a necessidade do amparo recíproco entre os homens contra as contingências comuns da existência igualmente se foi fazendo sentir cada vez mais presente.

Um dos exemplos mais antigos de assistência social vamos encontrá-lo na organização coletiva do Império Inca, em que a comunidade atendia às necessidades dos seus elementos não produtivos, isto é, viúvas, órfãos, inválidos e velhos, com o rendimento de um terço de suas terras.

Importante fator para o desenvolvimento do ideal da segurança social foi a religião, com a criação de Santas Casas, Irmandades, etc., onde eram prestados serviços destinados a atender a enfermos e necessitados. É bem verdade que não era, ainda, a assistência social considerada no seu conceito moderno de serviço social, e sim a resultante de um sentimento de solidariedade humana em face do sofrimento alheio.

Com o constante crescimento das populações houve um correspondente aumento dos encargos do Estado, que se viu forçado a intervir, cada vez mais, na órbita dos interesses particulares, em defesa dos elementos menos favorecidos. O primeiro ato jurídico sobre as novas obrigações dos governos para com o povo verificou-se no reinado de Carlos Magno, por volta do ano de 800. Trata-se da lei que obrigava as igrejas a terem a seu cargo os pobres existentes nos limites da sua diocese.

Uma outra etapa marcante na evolução histórica do seguro social são as "Leis das Índias", que estabeleciam para os patrões a obrigatoriedade de dar aos índios empregados salários, comida, cama e roupa, bem como instrução e assistência médica.

Com o aparecimento dos primeiros sintomas do capitalismo industrial, mais aguda se tornou a questão social, e em consequência, mais frequente e profundamente se fez sentir a interferência do Estado na esfera dos interesses particulares, com o objetivo de proteger os assalariados. Surgem, então, as primeiras organizações de caráter oficial, cabendo à Áustria o mérito de ter fundado o primeiro sistema completo de seguro social obrigatório, cobrindo os riscos de acidentes do trabalho, de doenças, invalidez, velhice e morte.

No que diz respeito à evolução da assistência e da previdência no Brasil, o mesmo processo evolutivo se verificou. As primeiras atividades de caráter assistencial estiveram a cargo das ordens religiosas, ou melhor, das instituições dos jesuítas. Modernamente, subsiste ainda semelhante política social, de que são exemplos as Santas Casas, as Irmandades, as Ordens e Confrarias, até hoje responsáveis por medidas de caráter assistencial efetivadas em todo o país. No entanto somente no Império apareceram as primeiras formas de Seguro Social, de que são exemplos as "Caixas de Socorro" para o pessoal de cada "Estrada de Ferro do Estado" e o "Fundo de Pensões" para os empregados da Imprensa Nacional. Em 1918 é aprovado o primeiro projeto sobre acidentes no trabalho, e em 1923 tem início a legislação securitária, com a criação das "Caixas de Aposentadoria e Pensões" para todos os ferroviários, sendo adotado o critério de triplice contribuição, por parte do empregador, do empregado e do Governo. Para controlar as Caixas, criou-se o Conselho Nacional do Trabalho, de que se originou, mais tarde, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

2. AS AMPLAS RESPONSABILIDADES DO ESTADO MODERNO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL — Conforme se verifica de sua evolução histórica, a assistência social assumiu, nos seus primórdios, o aspecto de beneficência, pelo cunho nitidamente individual e sentimental que então a caracterizava, alheia ainda a qualquer concepção social. Tais atividades se restringiam ao âmbito das comunidades, razão por que o Estado nelas deixava de intervir, limitando-se apenas a subvencioná-las.

Acontece, todavia, que o problema é de caráter social e não individual; sofre a influência de fatores e fenômenos de ordem geral, tais como as condições de trabalho e produção, as crises industriais, etc. Por outro lado, o aumento da população e o vertiginoso progresso industrial concorreram para que a organização social se tornasse mais complexa e, conseqüentemente, o problema social se avolumasse de tal forma que a beneficência tornou-se insuficiente para resolvê-lo. Transportada dessa forma para o plano social, a beneficência evoluiu para uma das funções mais características do Estado moderno: a assistência social.

Essa intervenção do Estado foi-se ampliando cada vez mais, à proporção que o problema passou a interessar às massas operárias e adquiriu uma significação moral incompatível com as soluções piedosas, as quais, não obstante serem meritorias pela sua intenção, desatendem a este duplo aspecto: a organização do trabalho e a dignidade do trabalhador.

Há ainda a considerar o fato de que as necessidades que recaem sobre o empregado e sua família refletem-se sobre a produção do trabalho. Sendo assim, é necessário não só reparar, fazer cessar a irregularidade, mas também impedi-la. E' mister prevenir o risco, ao invés de permitir sua consumação para só então intervir e reparar-lhe as conseqüências. Explica-se, dessa forma, o aparecimento da previdência social.

Muito cedo, porém, chegou-se à conclusão de que a previdência individual não bastava, parte devido à imprevidência humana, parte devido à impossibilidade de o indivíduo enfrentar sozinho os encargos de cada dia e amearhar, ainda, economias para os dias incertos do futuro. Com o objetivo de superar as dificuldades apontadas acima, concebeu-se o seguro do trabalho ou seguro social, a princípio facultativo e modernamente de caráter obrigatório na maioria dos países civilizados.

A finalidade precípua do seguro social consiste, portanto, na concessão de benefícios. Aliás, a política social do momento, seja qual for a forma de governo adotada, é orientada no sentido de preservar a vida e a saúde dos que trabalham.

Criador e administrador da política social, o Estado, como empregador (aliás o maior patrão do mundo), não poderia deixar de amparar também os seus servidores. Por isso, os funcionários têm sido sempre, na História, os primeiros a se beneficiarem da assistência social. O amparo dos poderes públicos aos funcionários se concretiza através da criação de institutos oficiais de previdência, de filiação obrigatória, bem como pelo estabelecimento de outras formas de assistência e previdência.

Entre nós o novo Estatuto dos Funcionários prescreve nos artigos 160 e seguintes que a União prestará assistência ao funcionário e à sua família, através de um plano que compreenderá:

- II — Previdência, seguro e assistência judiciária;
- III — Financiamento para aquisição de imóvel destinado a residência;
- IV — Cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional;
- V — Centros de aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e famílias, fora das horas de trabalho."

O artigo 256 das Disposições Transitórias prescreve, por sua vez, que o Poder Executivo promoverá, dentro do prazo de doze meses, as medidas para a execução do plano de assistência acima mencionado, incluindo o limite mínimo de 45% do vencimento, remuneração ou provento do funcionário, como base da pensão à sua família.

3. **DISTINÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL** — Existe uma certa confusão quanto ao emprego das expressões acima, havendo até quem empregue ambas indistintamente. Impõe-se, portanto, uma definição precisa do que seja assistência e previdência. Tendo em vista suas respectivas finalidades, podemos afirmar que a assistência visa ao amparo direto e imediato à pessoa do servidor público e ao seu trabalho, enquanto que a previdência visa ao futuro do servidor público, prevendo-lhe e à sua família as necessidades vindouras ou proporcionando-lhe os meios pelos quais poderá satisfazê-las quando se manifestarem. Conceituadas desse modo a assistência social e a previdência social, a primeira abrange as medidas que contribuem para o bem-estar do pessoal e a última compreende as diversas espécies de seguro, custeadas geralmente mediante descontos compulsórios dos vencimentos do funcionário.

O Prof. Djacir Menezes estabelece com muita precisão e objetividade a distinção existente entre assistência e previdência ao sustentar que

"na previdência, encontramos uma forma de amparo, que permite ao indivíduo ser titular de direitos que lhe conferem, em futuro certo, amparo permanente. Na assistência, temos uma forma de beneficência, facultando amparo momentâneo, em conseqüência de acontecimento acidental, quando o trabalhador exige por suas condições essa proteção."

Salienta ainda aquele autor que o seguro social se realiza nas duas esferas: na previdência e na assistência. Assim é que o seguro-invalidéz, o seguro-velhice e o seguro-morte são apontados como exemplos de *previdência*; ao passo que o seguro-enfermidade (incluindo-se assistência médico-hospitalar, cirúrgica, dentária, etc.), o seguro-desemprego, etc., constituem *assistência*.

4. **TENDÊNCIAS MODERNAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL** — A previdência social foi organizada, inicialmente, sob o sistema pluralístico, isto é, com multiplicidade de seguradores, obedecendo ora ao critério profissional, ora ao critério do risco coberto. No primeiro caso, organizações previdenciárias distintas e autônomas procuram beneficiar uma determinada classe profissional, ou o trabalhador filiado a um dado setor da economia. No segundo caso, organizações previdenciárias distintas pretendem proteger a todos os indivíduos, indiscriminadamente, contra um determinado risco, como a morte, o roubo, a invalidez.

"I — Assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches;

Instituição relativamente recente, com sua origem nos fins do século passado, a previdência social não possui ainda um sistema uniforme e rígido, reconhecido e adotado pela maioria dos países. As divergências de opiniões se manifestaram logo após a implantação da previdência social com o aparecimento da doutrina que se batia pela unificação do seguro social, substituindo a estrutura pluralística da previdência social por uma estrutura monística ou unitária, pela qual haveria uma fusão completa de todas as organizações sociais previdenciárias. Cohen, Boetticher, Freund e Lazowsky, foram os principais adeptos da unificação do seguro social. Pretendiam esses tratadistas a existência de um seguro único, de um risco apenas, de caráter geral: "o risco social", assim compreendido o de incapacidade do trabalho, seja qual fôr sua origem, duração e caráter, e pelo qual fôsse exigida uma só contribuição do segurado. Batia-se ainda essa corrente pela existência de um único Instituto, encarregado da aplicação da previdência social.

A seguir enumeraremos alguns dos argumentos apresentados por STANISLAU FISCHLOWITZ a favor da instituição de um sistema unitário:

1. Economia no custeio, em virtude da diminuição do número dos seguradores;
2. Simplificação da aplicação do seguro social;
3. Arrecadação uniforme e menos onerosa das contribuições do empregador e do empregado;
4. Supressão da desigualdade de tratamento dos diferentes grupos de segurados e das diferenças relativas às contribuições devidas pelas diversas classes patronais;
5. Maiores possibilidades de planejamento da administração social em escala nacional;
6. Possibilidades de atender de modo igual às necessidades basicamente idênticas dos contribuintes;
7. Maiores oportunidades de entrosamento dos serviços previdenciários com todos os demais serviços sociais;
8. Maiores possibilidades de organizar-se a administração previdenciária interprofissional em bases regionais e locais e, em consequência, maior grau de descentralização.

Se bem que a tendência atual seja inegavelmente para a unificação da Previdência Social, vários países têm preferido uma solução intermediária entre a organização unitária e a pluralística, que conserve algumas das vantagens oferecidas pelo seguro social, diferenciado segundo as condições econômicas ou profissionais das classes amparadas.

Uma das soluções intermediárias a que nos referimos, equidistante do sistema unificador e dos regimes clássicos de caráter profissional, consiste na criação, acima da organização pluralística da previdência social, de unidades federais de grau superior, denominadas "Federações". A estas Federações competiriam certas funções específicas da previdência social que não podem estar a cargo dos institutos previdenciários de caráter profissional.

Exemplos de sistemas intermediários entre o regime pluralístico e unitário são encontrados na Áustria, Dinamarca, Irlanda e Portugal. Neste último país, foi adotado um regime em que exis-

tem simultaneamente três Federações previdenciárias: cabendo a uma delas a prestação da assistência médico-social; cuidando uma outra da aplicação das reservas do seguro social; sendo a última dotada de determinados poderes quanto à representação das instituições previdenciárias.

Fischlowitz sustenta que essa solução intermediária muitas vezes

"não constitui uma etapa final do desenvolvimento, mas sim, uma fase transitória no caminho que, gradativamente, leva da solução pluralística para a solução unitária: à constituição de uma só entidade central, distribuidora da seguridade social."

No Brasil adota-se o regime pluralístico, mas a tendência é para a unificação, existindo mesmo um projeto de lei em curso no Congresso objetivando tal propósito. Esse projeto, de autoria do deputado Aluízio Alves, procura unificar os serviços de aplicação de fundos e de assistência médica, mediante a criação de dois órgãos especializados: o Serviço de Aplicação de Reserva da Previdência Social (SARPS) e o Serviço de Assistência Médica na Previdência Social (SAMPS), os quais ficariam subordinados a uma Federação das Instituições de Previdência Social (FIPS), entidade de caráter autárquico administrada por um Presidente e um Conselho Deliberativo, composto pelos Presidentes dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e por dois representantes das Caixas.

BIBLIOGRAFIA

1. MOSHER AND KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Caps. XVII e XXVI.
2. TEAD AND METCALF — *Personnel Administration* — Cap. XXIV.
3. PINTO PESSOA E NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — pag. 215.
4. ARY DE CASTRO FERNANDES — *O Rendimento no Trabalho e o Serviço de Assistência Social* (Tese) — Pub. avulsa n.º 54-43 — D. A. S. P.
5. DURVAL ROSA BORGES — *Seguro Social no Brasil*.
6. JOÃO DE ALBUQUERQUE — *Seguro e Assistência Social* (Artigo) — "Rev. Serv. Púb.", jan.-fev. e março-abril de 1947.
7. ANTÔNIO BARSANTE — *Origem da Previdência Social no Brasil* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", março de 1945, pag. 26.
8. STANISLAU FISCHLOWITZ — *Assistência Médico-Social aos Servidores do Estado no Brasil* (Artigo) — "Rev. do Serviço Público", jan. de 1942, pag. 39.
9. STANISLAU FISCHLOWITZ — *Os problemas básicos da Previdência Social* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", junho de 1942 — pag. 20.
10. STANISLAU FISCHLOWITZ — *Os Sistemas de Organização da Previdência Social e a Realidade Brasileira* (artigo) — "Rev. Serv. Púb.", julho de 1951, pag. 17.
11. HELVÉCIO XAVIER LOPES — *Evolução Histórica do Seguro Social* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", julho de 1943, pag. 5.
12. RUBENS DA ROCHA PARANHOS — *Assistência Social aos Servidores do Estado* — Pub. avulsa do D. A. S. P.
13. RUDOLF ALADAR METALL — *A Segurança Social sob o Prisma Internacional* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", nov. de 44, pag. 18.

Retomada de Imóvel pelo Promitente Comprador

OLIVEIRA E SILVA

1. Uma das modalidades de despejo, mais em curso no Distrito Federal, é a regulada pelo preceito do art. 15, IX, da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950: "Se o promitente comprador, imitado na posse do prédio, não possuindo outro de sua propriedade, pedi-lo para uso próprio, desde que a promessa de venda seja irrevogável e se ache inscrita no Registro de Imóveis".

Depreende-se, do exame do inciso legal, que a retomada para uso próprio, seja residencial ou comercial, está subordinada aos requisitos seguintes:

- a) imissão na posse do prédio, resultante de cláusula da escritura de promessa de compra e venda;
- b) inexistência de outro imóvel, de propriedade do retomante;
- c) irrevogabilidade da promessa pactuada, entre as partes, assim como a sua inscrição no Registro de Imóveis.

Como o legislador não pode prever todos os casos, na espécie, vejamos o que sucede, quando o promitente comprador, que pleiteia a retomada do imóvel, dispõe de outro prédio de sua propriedade, em condições, porém, de, por falta de espaço, não abrigar a sua família, ou haver pessoa desta, por motivo de saúde, impossibilitada de, aí, residir.

Repona a chamada condição impossível.

Não se justifica, portanto, que o interessado deixe de pleitear a retomada do prédio, em cuja posse fôra imitado, pela circunstância de ser proprietário de um imóvel insuficiente para comportar a própria família, ou impróprio para nele residir, por enfermidade, um dos seus membros. Desde que comprove o fato, deve admitir o juiz da causa o exercício do direito à referida retomada.

2. Outro ponto relevante que provoca sempre debate, nas ações de despejo, é a cláusula da irrevogabilidade da promessa de compra e venda entre as partes.

Que devemos entender, em face do direito, por contrato irrevogável? — Aquêlê que não é passível de rescisão? — Mas o contrato de promessa de compra e venda excluirá, pelo fato de ser irrevogável, a chamada cláusula econômica, isto é, a pontualidade no pagamento do preço do imóvel, em prestações mensais?

Interrogemos: — Se o promitente comprador deixa de pagar, no prazo pactuado, as prestações a que se obrigará, o contrato respectivo permanecerá irrevogável? — Mesmo assim, continuará irrevogável?

Ora, a irrevogabilidade, em tal escritura, condiciona-se ao adimplemento pelo promitente comprador, das demais cláusulas ajustadas. Seria absurdo que, com a violação, por exemplo, da relativa à pontualidade do pagamento, o promitente comprador ficasse impossibilitado de rescindir o contrato. Daí inexistir caráter absoluto na condição da irrevogabilidade.

3. Se o retomante dispõe de outro imóvel de sua propriedade, poderá pleitear, para residência ou comércio, aquêlê que é objeto de compra e venda?

A Lei n.º 1.300, de 1950, no art. 15, IX, omite quanto à situação do imóvel. Se o retomante tem domicílio ou residência no Distrito Federal, evidentemente não poderá ocupar um prédio em São Paulo ou Pernambuco, do qual seja proprietário. É que a hermenêutica, no exame das leis, não aconselha as interpretações vazias de lógica...

Se o prédio de propriedade do retomante é de manifesta exigüidade para comportar a sua família, ou, se um membro desta, por motivo de saúde, a conselho médico, não pode habitá-lo, seguramente não deverá abrir mão do direito de reclamar o outro que é objeto da promessa de compra e venda. Entretanto, cabe-lhe oferecer prova concludente, no processo de despejo, bastando, em nossa opinião, uma inspeção pessoal do juiz da causa, no imóvel, para que êste verifique e solucione a controvérsia entre as partes.

4. Outro ponto interessante é o da notificação prévia, por noventa dias, para o inquilino desocupar o imóvel locado.

Essa notificação poderá ser feita, mesmo sem a transcrição da promessa de compra e venda no registro imobiliário? Ou será condição indeclinável o ato, a fim de o interessado exercer o direito de notificar?

Divergem os tratadistas sobre a natureza jurídica da notificação prévia ao inquilino: — Se importa na rescisão do vínculo locativo, ou, ape-

nas tem o valor de um aviso, com prazo certo, para a desocupação do imóvel, pelo locatário.

Sem dúvida que notificar não é demandar. Parece-nos que não basta notificar o inquilino para que se entenda, desde já, expressa vontade do locador, de rescindir o contrato. Inexiste prazo certo para, decorrido o prazo da notificação, intentar o locador a demanda de despejo, nem a lei processual o obriga a fazê-lo.

Acresce que a jurisprudência dos nossos tribunais não comina a multa, de doze a vinte e quatro meses de aluguel, contra o localor que notificar o inquilino, a fim de deixar o prédio, e, com a sentença, na lide, deixa de usá-lo, para o fim declarado, dentro de sessenta dias, ou, nêle não permanecer, salvo por motivo de força maior, durante um ano (art. 15, § 6.º da Lei n.º 1.300, de 1950). A jurisprudência só admite seja imposta a referida sanção legal se existe demanda de despejo, em sentença transitada em julgado.

A transcrição da promessa de compra e venda no registro imobiliário, vale, como toda a

transcrição, para efeito de terceiros. Sem dúvida que, também, é terceiro o locatário de um imóvel constante da escritura transcrita. Mas, para aviso do propósito de retomada, decorrido o prazo de noventa dias, não se nos afigura obrigatória aquela transcrição, por ser ato unilateral de vontade. Na contenda, propriamente, com as provas do debate, o julgador, afinal, dirá se o caso é, ou não, de rescisão do vínculo locativo.

5. A Lei n.º 1.300, de 1950, consagra o que a jurisprudência, a princípio, oscilante, firmara, depois, sobre o direito do comprador a retomar o imóvel locado. Veio de encontro a uma realidade social: — aquisição do imóvel, pela classe média, para sua residência, nos dias de hoje, em prestações, seja ou não financiada por Instituto ou Caixa de Previdência.

Exigir-se o domínio, com o respectivo título transcrito, a fim de exercer o direito de retomada, seria desarrazoado, nos tempos atuais, quando só os indivíduos ricos podem fazê-lo, com o pagamento integral do preço do imóvel.

Consultoria Jurídica do D.A.S.P.

Pareceres

Processo n.º 9.596-52.

FACULDADE ESTADUAL FEDERALIZADA — APROVEITAMENTO DO SEU PESSOAL NOS QUADROS E TABELAS FEDERAIS — INTERPRETAÇÃO DO ART. 5.º DA LEI N.º 1.254, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1950.

PARECER N.º 12-53

Antônio Carlos Cintra do Amaral requer o seu aproveitamento, como extranumerário da União, invocando o art. 5.º da Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1950, que federalizou, entre vários outros estabelecimentos, a Faculdade de Filosofia de Pernambuco, atualmente incluída na Universidade de Recife.

2. O requerente deixou de figurar na Tabela Única de Mensalistas daquela Universidade (Decreto n.º 30.926, de 2 de julho de 1952), porque somente foi provido no cargo de Assistente Técnico, padrão I, mediante ato do Governo Estadual, em data posterior à vigência da lei federalizadora. Por esse fundamento, a D. P. opina contrariamente ao aproveitamento requerido, em coerência com a orientação adotada na execução da lei em referência.

3. Parece-me que não deve ser diversa a exegese do art. 5.º da Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1950. O preceito assegura o aproveitamento no serviço público federal, a partir da data de sua publicação, do pessoal dos estabelecimentos federalizados.

4. Nêle não se cuida de fusão ou incorporação do quadro estadual aos da União. Não se transferem, para o âmbito federal, os cargos existentes na órbita local. O dispositivo tem alcance limitado ao pessoal contemporâneo à lei, ou seja, aos servidores estaduais que, naquela data, já pertenciam aos quadros da Faculdade federalizada, nêles exercendo os seus cargos.

5. Nem foi outro o motivo pelo qual determinou o § 1.º do mencionado art. 5.º, que as Universidades apresentassem ao Ministério da Educação e Saúde "a relação de seus professores e servidores", especificando, entre outros elementos, "a data de admissão."

6. Alega o requerente que, embora nomeado posteriormente à federalização, foi investido em cargo criado em lei estadual que precedeu, embora de poucos dias, o ato legislativo federal.

7. Mas, o cargo estadual vago à data da Lei n.º 1.254, não se integra no território de incidência do referido artigo 5.º que, explicitamente, se restringe à encampação do pessoal existente.

8. Não me parece, também, procedente o argumento de que a federalização somente se consumou com a anuência do Governo estadual, manifestada no Ato n.º 172, de 15 de janeiro de 1951, do Sr. Governador do Estado, à vista da Lei estadual n.º 967, de 14 de dezembro de 1950.

9. O exercício da função legislativa federal é soberano, na esfera de sua competência, não se condicionando, para validade de seus atos, ao beneplácito do Legislativo ou do Executivo estaduais.

10. Mesmo, contudo, que se admita a tese, a título especulativo, a concordância das autoridades estaduais não poderia, evidentemente, alterar a lei federal. Necessária,

como se pretende, a aceitação pelo Estado do ato legislativo que federalizou a Faculdade de Filosofia, o *referendum* desejado importaria apenas a confirmação da lei federal, não lhe podendo modificar as condições expressamente indicadas. Validada a lei federal, continuava subsistente a regra que apenas incorporava ao serviço público da União os professores e funcionários cuja nomeação precedeu à vigência da Lei n.º 1.254.

11. Não interessa ao caso alegar que o Governo estadual poderia, ainda, na época em que o fez, prover o cargo vago. O que se cogita, atualmente, não é da validade da nomeação, porém, de seus possíveis efeitos no sentido de incluir o beneficiário dela entre os servidores incorporados aos mensalistas da União.

12. Ao Estado caberá decidir se o requerente continua ou não incluído em seus quadros de pessoal. O ato retardatário de nomeação não pode, porém, se sobrepor à intenção manifesta do legislador federal.

13. Coloco-me, portanto, de acôrdo com o parecer da D. P., quando conclui pela improcedência do direito reclamado.

Rio de Janeiro, em 29 de janeiro de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 31-1-53. — Arízio de Viana, Diretor-Geral.

Processo n.º 4.767-52.

ACUMULAÇÃO REMUNERADA — NÃO IN- CORRE NELA O SERVIDOR PÚBLICO QUE PRESTA SERVIÇOS COMO MÉDI- CO CREDENCIADO A INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

PARECER N.º 14-53

Consulta o Departamento Nacional de Previdência Social se é lícito a determinado médico de Caixa de Aposentadoria e Pensões prestar serviços, como médico credenciado, a outras instituições de previdência social.

2. A proibição do art. 185 da Carta Magna veda o exercício simultâneo de cargos públicos, fora das exceções expressamente admitidas. É elementar, assim à configuração do impedimento, que às atividades exercidas corresponda o laço de emprego público, tanto na administração direta, como na descentralizada.

3. Como esclarece, porém, o parecer da D. P., a prestação de serviço às autarquias, na qualidade de médico credenciado, não confere ao profissional a condição de servidor de entidade. Remunerados sob a forma de *pro labore* e fornecidos, em muitos casos, em consultório ou laboratório particular, tais serviços representam uma forma do exercício de atividade privada de que o Estado se utiliza para oferecer assistência médica aos segurados abrangidos no regime da previdência social.

4. Não se verificando, no caso, o provimento em cargo público, incorre o conflito de situações incompatíveis. Coloco-me, portanto, de acôrdo com o parecer da D. P., quando conclui pela inexistência de acumulação vedada em lei.

Rio de Janeiro, em 3 de fevereiro de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 5-2-53. — Arízio de Viana, Diretor-Geral.

Processo n.º 5.895-52.

TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO À JUSTIÇA — CONTAGEM PARA O EFEITO DE PERCEPÇÃO DE ADICIONAIS.

PARECER N.º 16-53

Consulta o Ministério da Guerra se o tempo de serviço prestado à Justiça estadual pode ser computado para efeito de concessão de adicionais aos membros do Ministério Público, na conformidade das Leis ns. 116, de 1947, e 1.341, de 1951.

2. Concluiu a D. P. deste Departamento que "para efeito de percepção de adicionais, no plano federal, ... a expressão "serviço público" deve ser entendida como *aquêle serviço prestado na órbita não autárquica.*"

3. Cabe assinalar, entretanto, que esse pronunciamento antecedeu à vigência da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, e, especialmente do Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, que, ampliando a disposição do art. 80 do Estatuto, autorizou a inclusão, para o cálculo de adicionais, do tempo de serviço prestado na esfera estadual e municipal.

4. Na ausência de definição própria devem as expressões contidas na Lei n.º 116 ser interpretadas em harmonia com o padrão estatutário que é, subsidiariamente, aplicável aos membros do Ministério Público (art. 253).

5. O serviço prestado à Justiça é, inequivocamente, serviço público em sentido lato. Se os serventuários judiciários não participam da qualidade de funcionários públicos *stricto sensu* exercem, no entanto, função pública na compreensão genérica do termo. Nem mesmo a circunstância de não perceberem a remuneração dos cofres do Estado, elimina a natureza publicística de suas atividades.

6. Decidiu, a respeito, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão unânime de sua Primeira Turma:

"o serventuário da Justiça é um funcionário público como qualquer outro; pouco importa que não receba dos cofres públicos, mas das partes, os emolumentos taxados em lei" (Revista de Direito Administrativo — Vol. 19, p. 141).

7. Também na instância administrativa não tem variado o entendimento de reconhecer aos serviços judiciários a condição de *munus público*. Nesse sentido podem ser arroladas inúmeras decisões e pareceres de autorizados juristas. (Ver: Revista de Direito Administrativo, vols. III, p. 447; 5, p. 290; 21, p. 284; 27, p. 319).

8. Em tese, não há, portanto, impedimento a que se acolha o tempo de serviço prestado à Justiça local, para efeito de integração do período necessário à percepção de adicionais.

9. Devem contudo merecer relêvo as observações feitas pelo Consultor Jurídico efetivo deste Departamento, Dr. Carlos Medeiros Silva, com referência às cautelas necessárias à contagem de tempo de serviço estadual, para produzir efeitos no âmbito federal.

10. Não é, assim, possível conceder-lhe validade quando, por sua natureza, for incompatível com preceitos de lei federal, como, por exemplo, na hipótese da prestação de serviço gratuito (Parecer no Processo n.º 2.847-49 — "Diário Oficial de 2 de julho de 1949 — p. 9.543).

11. É necessário, igualmente, que o cômputo do tempo de serviço seja aceito pela lei local, a fim de que o exercício dos servidores estaduais não ofereça, no campo federal, consequências maiores do que em seu território originário (Parecer no Processo n.º 2.992-49, "Revista de Direito Administrativo" — vol. 21, p. 283).

12. No caso da consulta, embora admissível *in genere* a validade do tempo de serviço prestado à Justiça local, torna-se necessário que o interessado prove, por meios cabais, que, nos termos da lei estadual aplicável, a prestação de serviço a que se refere o documento a fls. 17 atende a essas condições essenciais.

Rio de Janeiro, em 11 de fevereiro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 16-2-53. — *Arizio de Viana*, Diretor-Geral.

Processo n.º 173-53.

BENS IMÓVEIS PATRIMONIAIS DA UNIÃO — COMPETÊNCIA PARA SUA CESSÃO E DOAÇÃO — DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DOS BENS HAVIDOS EM VIRTUDE DE HERANÇA JACENTE.

PARECER N.º 17-53

Encaminhou o Senhor Presidente da República ao exame deste Departamento o processo em que o Ministério da Fazenda propõe o deferimento do pedido formulado pela Prefeitura Municipal de Gaspar, no Estado de Santa Catarina, no sentido de lhe ser dada em cessão, na forma do art. 64, § 3.º, combinado com o art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, determinada área de terreno que, em virtude de vacância judicialmente declarada, passou ao domínio da União.

2. Projeta aquela Municipalidade utilizar-se do imóvel, que se localiza no centro urbano, para a realização de um plano de obras, compreendendo a criação de jardim público, posto de saúde, posto rural, campo e sede de esportes, posto de puericultura, casas populares, hospital, parque infantil e campo experimental, além de abertura das ruas que forem necessárias.

3. Não cogitando a União de se utilizar do imóvel, segundo se deduz do processo, e à vista do interesse público nas realizações municipais projetadas, justifica-se, plenamente, a colaboração do poder federal para as melhorias cogitadas.

4. Resta, porém, examinar se, do ponto de vista legal, a proposta é idônea e se, para ela, é competente o Poder Executivo.

5. A cessão de bens imóveis da União, regulada nos arts. 64, § 3.º, 125 e 126 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, se inclui entre as modalidades de utilização de bens públicos não aplicados ao serviço direto do Estado. Não se confunde com as formas de alienação, que integram outro título especial daquele ato legislativo (arts. 134 e segs.).

6. Trata-se, em suma, de cessão de uso, em que a União, conservando o domínio, transfere ao cessionário a posse direta, com a cláusula de utilização obrigatória do bem para o fim a que, expressamente, for destinado (artigo 126).

7. Não me parece que tal providência dependa, para a sua efetivação, de lei especial. É "ato do Governo", segundo a expressão do art. 125 da lei referida, cu seja, ato de competência do Poder Executivo.

8. Há, todavia, a considerar, no caso, que a destinação proposta pela Prefeitura solicitante vai muito além do simples uso de propriedade. O que se visa é a sua transformação substancial, instituindo-se bens públicos de uso comum e especial do município (Código Civil, art. 66, ns. I e II), em substituição ao bem dominical da União (Código Civil, art. 66, n.º III).

9. É imprópria, portanto, para o objetivo em mira, a figura de cessão de uso a que se candidatou o município. A solução indicada é a doação que importará a transferência para o domínio municipal do imóvel atualmente incorporado ao patrimônio federal.

10. Desde que, segundo se evidencia no processo, os órgãos competentes da União não se opõem à medida, poderá o Senhor Presidente da República, se julgar conveniente, propor ao Congresso Nacional a doação que, representando uma forma de alienação gratuita, depende de lei especial (art. 768 do Regulamento-Geral de Contabilidade Pública).

11. Acresce que o bem em causa foi adquirido pela União, em virtude de herança jacente, tendo, em consequência, destinação especial e obrigatória (Decreto-lei n.º 1.907, de 26-12-39, art. 4.º; Decreto-lei n.º 2.859, de 12-12-40, art. 1.º e Decreto-lei n.º 8.207, de 22-11-45, art. 3.º).

12. A doação, como forma de alienação gratuita, não se enquadra entre as modalidades de cessão do domínio previstas no art. 134 e segs. do mencionado Decreto-lei n.º 9.760, que somente regula a alienação onerosa e mediante concorrência pública.

13. Não se aplica, assim, na hipótese, o parecer do Senhor Consultor-Geral da República, a que alude o Senhor Diretor-Geral da Fazenda Nacional (fls. 22), segundo o qual o art. 3.º do citado Decreto-lei n.º 8.207, de 1945, foi derogado pela norma posterior constante do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946 (ver: Luciano Pereira da Silva — "Pareceres do Consultor-Geral da República" — volume único, p. 161-184 e Haroldo Valadão — "Pareceres do Consultor-Geral da República" — vol. IV, p. 565-571).

14. Importando a doação ao município em se atribuir ao bem em causa destino diverso daquele previsto em lei, somente poderá ser estipulada em ato de igual hierarquia.

15. Sou, assim, de parecer que, se o Senhor Presidente da República houver por bem concordar com a doação, deve ser a matéria submetida ao Poder Legislativo (Constituição, art. 67).

Rio de Janeiro, em 11 de fevereiro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 11-2-53. — *Arizio de Viana*, Diretor-Geral.

Processo n.º 9.359-51.

IGUALDADE DE VENCIMENTOS FIXADOS EM LEI — DEVEM SER ELEVADOS OS VENCIMENTOS DOS CARGOS PÚBLICOS QUANDO SÃO MAJORADOS OS DE OUTROS QUE LHE SERVEM, LEGALMENTE, DE PARADIGMA.

PARECER N.º 19-53

A matéria jurídica a apreciar concentra-se em torno à aplicação do art. 16 da Lei n.º 499, de 28 de novembro de 1948, que estabeleceu a equiparação de vencimentos entre os Procuradores da República de 1.ª, 2.ª e 3.ª categorias e os Curadores, Promotores e Promotores substitutos da Justiça do Distrito Federal.

2. Elevados os vencimentos desse último cargo, em virtude de sentença judicial, confirmada em acórdão do Tribunal Federal de Recursos, transitado em julgado, pleiteia um dos Procuradores da República de 3.ª categoria a equiparação de seus vencimentos ao novo padrão fixado no ato jurisdicional.

3. Opinaram contrariamente à pretensão o Sr. Diretor da D. P. e o Sr. Diretor-Geral do D. A. do Ministério da Justiça, ao passo que o Sr. Consultor Jurídico desse Ministério e o Sr. Diretor da D. P., deste Departamento, concluem pelo deferimento do pedido.

4. Coloco-me, igualmente, entre os que optaram pelo atendimento do pedido de equiparação. A Lei n.º 499, em seu artigo 16, fixou um princípio permanente de isonomia, que deve ser observado, até norma legal expressa em contrário.

5. Fixada a similitude de estipêndio entre os cargos que integram a carreira do Ministério Público local e federal, qualquer variação quanto aos primeiros repercute, necessariamente, na situação dos últimos que estão, *ex-vi legis*, vinculados aos padrões de vencimentos daqueles.

6. Não me parece real o conflito que se apregoa entre o art. 1.º da lei em causa — que aprovou tabelas anexas, com a estipulação de valores monetários para os cargos de Procuradores da República — e o art. 16, que consagrou o princípio de igualdade de remuneração.

7. Aquêlê dispositivo configurou, em tabelas, a situação financeira contemporânea à lei, sem excluir, porém, o sentido revisionista peculiar a regra da correspondência permanente entre as carreiras equiparadas. Não imobilizou, em suma, a validade do preceito nivelador, que, a não se entender com efeitos dinâmicos, para operar no futuro, seria supérfluo, porque a igualdade à data da lei já se havia consumado com a padrão de vencimentos por ela estabelecido para o Ministério Público da União.

8. Coloco-me, assim, de acôrdo com o parecer da D. P. quando conclui pela solução geral de equiparação de vencimentos não somente do requerente, como dos demais Procuradores de 3.ª categoria.

9. Acrescento, apenas, a observação de que a elevação dos vencimentos deve somente ser feita a partir da vigência da Lei n.º 499, muito embora a decisão judicial referente aos Procuradores substitutos do Distrito Federal tenha autorizado a fixação dos novos estipêndios, a partir de 16 de outubro de 1937.

10. Os efeitos da igualdade de vencimentos somente podem se verificar, como é óbvio, a partir da norma legal que fixou a correlação financeira entre os cargos.

Rio de Janeiro, em 21 de fevereiro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 2-3-53. — *Arizio de Viana*, Diretor-Geral.

Processo n.º 421-53.

POSSE EM CARGO PÚBLICO — NÃO PODEM OS SEUS EFEITOS RETROAGIR A FIM DE ALCANÇAR DATA ANTERIOR À VERIFICAÇÃO DO FATO ADMINISTRATIVO.

PARECER N.º 20-53

Heracles Benzi pleiteia que os efeitos de sua posse no cargo de Oficial Administrativo, classe "I" do Q. P. do Ministério da Aeronáutica retrocedam à data em que aquêlê Ministério teve ciência do laudo médico que o declarou apto ao exercício da função pública.

2. Fundou-se a recusa em dar-lhe posse na existência de laudo divergente da Junta de Saúde da 3.ª Zona Aérea, que o reputou incapacitado para o trabalho, tendo a controvérsia motivado decisão judicial, que concedeu ao requerente mandado de segurança, em cujo cumprimento veio a ser afinal empossado.

3. Opina a D. P. contrariamente ao pedido, invocando a doutrina firmada na instância administrativa e o próprio conteúdo da sentença concessória da medida judicial.

4. Estou de inteiro acôrdo com as conclusões desse parecer, no tocante à impossibilidade de antecipar os efeitos da posse em cargo público. Nesse sentido já se manifestou o dr. *Carlos Medeiros Silva*, como Consultor Jurídico efetivo, ensinando, acertadamente, que

"a posse é um fato que não pode ser deslocado no tempo, nem produzir efeitos retroativos, salvo lei expressa em contrário" (Parecer no Processo n.º 3.566-50, in "Revista de Direito Administrativo" — vol. 23, p. 223).

5. Também assim opinou, nesta Consultoria Jurídica, o Dr. *Alaim de Almeida Carneiro*, reproduzindo os mesmos fundamentos do seu ilustre antecessor (Parecer no Processo n.º 3.566-50 — in "Diário Oficial" de 7 de maio de 1952 — p. 7.631).

6. O prejuízo causado ao requerente pela relutância da administração em reconhecer a validade do laudo favorável poderá ser sanado por outras medidas reparatórias, como, por exemplo, a que foi sugerida a fl. 10.

7. Não é possível, porém, acolher-se a pretensão de alterar um elemento de fato para considera-lo existente antes de sua objetivação.

8. Parece-me, portanto, que deve ser mantido o ato que indeferiu o pedido de antecipação dos efeitos da posse.

Rio de Janeiro, em 21 de fevereiro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 2-3-53. — *Arizio de Viana*, Diretor-Geral.

Processo n.º 3.975-51.

ACRÉSCIMO DE VENCIMENTOS DE MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO — PROPORCIONALIDADE DE VENCIMENTOS DOS JUIZES — COMPETÊNCIA PARA APOSTILA DE TÍTULOS DE MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO.

PARECER N.º 21-53

Décio de Toledo Leite, Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 2.ª Região (São Paulo) solicita ao Senhor Presidente da República a apostila de seu título de nomeação, a fim de lhe ser atribuído o acréscimo de vencimento por tempo de serviço, na forma do art. 13, § 2.º, da Lei n.º 116, de 15 de outubro de 1947, combinado com o art. 82 da Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951 e o art. 4.º da Lei n.º 499, de 28 de novembro de 1948.

2. O art. 82 da citada Lei n.º 1.341 estendeu aos ministros do Tribunal Superior do Trabalho e aos membros do Ministério Público da União os favores do artigo 13 da Lei n.º 116, que outorgara ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios determinados percentuais de acréscimo de vencimentos em função da antiguidade de classe ou de serviço público.

3. Omitindo, porém, a lei qualquer referência aos Juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho e aos Presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento ficar-lhes-ia vedado usufruir da regalia que se generalizava ao Poder Judiciário e ao Ministério Público federal e local. Seriam, em suma, aqueles magistrados conservados em situação de inferioridade não somente em relação a outros juizes, como ainda em paralelo aos membros do Ministério Público do Trabalho.

4. A Justiça do Trabalho, que integra o Poder Judiciário, observa, em sua composição funcional, além das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (Constituição, art. 94, n.º V e 95, ns. I a III), dois pressupostos essenciais fixados em lei ordinária: o da graduação proporcional de vencimentos, segundo a hierarquia judiciária e o da igualdade monetária entre Procuradores e Juizes Regionais.

5. A primeira condição foi estabelecida, como regra permanente, nos arts. 4.º e 5.º da Lei n.º 499, de 28 de novembro de 1948, que, tomando como referência os vencimentos dos Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, obrigatoriamente iguais aos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, fixou a seguinte escala decrescente de valores:

a) Juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho da 1.ª e 2.ª Regiões — menos vinte por cento que ditos Ministros;

b) Juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho nas demais Regiões — dois terços dos vencimentos dos mesmos Ministros;

c) Juizes presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento no Distrito Federal, Niterói e São Paulo — menos 20 % dos vencimentos dos juizes dos Tribunais do Trabalho da 1.ª e 2.ª Regiões;

d) Juizes presidentes das demais Juntas de Conciliação e Julgamento — menos vinte por cento dos vencimentos dos juizes dos Tribunais do Trabalho das demais Regiões.

6. Não há, em suma, padrões fixos de vencimentos para os magistrados do Trabalho que constituem, em seu conjunto, um todo orgânico, diferenciado, em suas sucessivas instâncias, mediante descensos percentuais em seus estipêndios.

7. Não é, portanto, necessário que a lei conceda, diretamente, aos juizes de grau inferior qualquer majoração de vencimentos. Desde que se eleve o valor da remuneração dos ministros do Tribunal Superior do Trabalho, o aumento se transmite aos demais juizes, cujo nível financeiro tem como paradigma a situação daqueles.

8. De outra parte, a mesma Lei n.º 499 consagrou, em seu art. 14, a regra de igualdade dos vencimentos dos Procuradores Regionais do Trabalho aos dos juizes dos Tribunais junto aos quais funcionam. A semelhança do paralelo existente em outros departamentos judiciais, também se prefixou, na justiça trabalhista, o nivelamento entre o Ministério Público e os órgãos judiciais correspondentes.

9. A norma igualitária deve, contudo, ser entendida com o sentido de reciprocidade de modo a manter estável o equilíbrio entre as duas categorias que, embora distintas em suas funções e finalidades, comungam na tarefa de distribuição da justiça, que é atributo característico do Estado de Direito.

10. E' mister considerar, ainda, que a vantagem concedida na Lei n.º 1.341, de 1951, aos ministros do Tribunal Superior do Trabalho não é uma gratificação adicional que se conserve desligada dos seus vencimentos. A Lei n.º 116, que lhes foi estendida, define-a como um *acréscimo* aos vencimentos do cargo, ou seja, como uma nova parcela que a eles adere e se adiciona.

11. Não há, nesse prêmio à antiguidade funcional, a feição autônoma que distingue, por exemplo, a recente vantagem contida no atual Estatuto do Funcionário Público Civil (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, arts. 145, n.º XI e 146). Muito ao contrário, o art. 2.º da Lei n.º 499 dispõe que

"é vedado aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal de Contas e do Superior Tribunal do Trabalho direito a percepção de gratificações adicionais por tempo de serviço, considerando-se renunciado esse direito por parte dos que, porventura, em seu gozo, aceitarem investidura nos respectivos cargos."

12. Acrescidos os vencimentos dos magistrados superiores da Justiça do Trabalho, em virtude de lei, elevados também estarão, automaticamente, os vencimentos calculados em proporcionalidade aos deles. *Acrescer* é majorar, aumentar, elevar, adicionar, segundo a lição dos léxicos. A proporção legal relativa aos vencimentos deve compreender tanto a porção original como as partes acessórias que a ela se incorporem. A partir da concessão facultada no art. 82 da Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951, a retribuição dos Ministros do Tribunal Superior do Trabalho se compõe de duas cotas: uma geral e fixa; outra, pessoal e variável. Ambas, porém, representam, em sentido lato, o *vencimento* do cargo.

13. A fim de ser cumprida, em toda a sua latitude, a regra da equidistância de vencimentos dentro da carreira judiciária especial é imperativo, conseqüentemente, que a dedução de 20 %, ou o cálculo de dois terços (arts. 4.º e 5.º da Lei n.º 499) se faça sobre vencimentos acrescidos, e não apenas sobre vencimentos singelos.

14. O equilíbrio proporcional imposto em lei torna necessário, em última análise, que sejam extensivos aos juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho e aos juizes presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento os acréscimos de vencimentos indicados no art. 13, § 2.º da Lei n.º 116, de 1947.

15. Não me parece indispensável que a lei determine, expressamente, a dilatação da vantagem. Ela decorre, dedutivamente, da correlação obrigatória entre as várias categorias judiciárias firmada como escala à determinação dos valores de vencimentos (arts. 4.º e 5.º da Lei n.º 499).

16. Essa forma secundária da atuação da norma jurídica como fator de elevação de vencimentos já foi consagrada, na instância administrativa, em várias oportunidades. Exatamente a propósito do direito aos benefícios da Lei n.º 116, decidiu, unanimemente, o Tribunal de Contas que, embora não figurassem os seus ministros entre os contemplados pelo art. 82 da Lei n.º 1.341, a concessão feita aos ministros do Tribunal Federal de Recursos bastava para lhes estender a vantagem, porque a ambos são atribuídos vencimentos iguais, na forma do art. 76, § 1.º da Constituição (*Diário Oficial* de 20 de novembro de 1951, p. 17.054-55).

17. Também aos Auditores e Promotores da Justiça Militar, com apoio na igualdade de vencimentos aos juizes da Justiça do Distrito Federal (art. 8.º da Lei n.º 499) foram concedidos, em atos do Poder Executivo, acréscimos de vencimentos por tempo de serviço, sem lei expressa a respeito.

18. A pretensão do postulante de se habilitar à percepção da regalia especial alicerça-se, assim, em boas razões de direito. Não se pode, contudo, dizer o mesmo da forma utilizada para reivindicá-la.

19. Não cabe ao Senhor Presidente da República ou a qualquer dos agentes do Poder Executivo a competência de apostilar títulos relativos aos membros do Poder Judiciário. O princípio da independência dos poderes constitucionais tem, como corolário, a autonomia administrativa de cada um deles.

20. Em decisões do Senhor Ministro da Justiça já se estabeleceu, de acordo com pareceres do Senhor Consultor-Geral da República, que a atribuição de apostilar os títulos dos juizes pertence ao Poder Judiciário, através dos respectivos serviços administrativos (*Haroldo Valadão* — "Pareceres do Consultor-Geral da República" — vol. III, p. 209; vol. IV, p. 271).

21. Caberia, assim, o encaminhamento do pedido inicial ao órgão próprio da Justiça do Trabalho, para decidir sobre o mérito. É, porém, do conhecimento público que, seguindo o precedente firmado pelo Tribunal de Contas, os diversos Tribunais Regionais do Trabalho, entre eles o de São Paulo, resolveram, em acórdão, considerar extensivo aos seus juizes vitalícios e aos Presidentes de Junta o direito ao acréscimo de vencimentos e mandaram apostilar os respectivos títulos de nomeação.

22. O pedido perdeu, pois, o objetivo, uma vez que foi executada a providência requerida, cabendo, igualmente, ao Poder Judiciário solicitar, se necessário, a abertura ou reforço de crédito para a despesa correspondente.

23. Sou, assim, de parecer que o processo poderá ser arquivado, visto que já se exauriu o seu objeto.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, em 27 de fevereiro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 2-3-53. — *Arizio de Viana*, Diretor-Geral.

Processo n.º 2.124-52.

PRISÃO ADMINISTRATIVA — COMPETÊNCIA PARA SUA DECRETAÇÃO — APLICAÇÃO DE SUSPENSÃO PREVENTIVA POSTERIOR À CESSAÇÃO DA PRISÃO ADMINISTRATIVA.

PARECER N.º 22-53

O parecer da D. P. destaca os dois aspectos técnicos sobre os quais deve versar o pronunciamento desta Consultoria Jurídica:

a) se o art. 70, n.º III, da Lei n.º 830, de 23-9-49, revogou o art. 262, *caput*, do anterior Estatuto;

b) se é legal a suspensão preventiva do funcionário depois de cessada a prisão administrativa.

2. A primeira indagação está, em parte, prejudicada com a vigência do novo Estatuto que, em seu art. 214, confirmou a competência dos Ministros de Estado e do Diretor-Geral da Fazenda Nacional e, nos Estados, dos diretores de repartições federais para ordenar a prisão administrativa.

3. Mesmo, porém, à luz da legislação anterior, não me parece que o art. 70, n.º III, *in-fine* da Lei n.º 830 tenha revogado o preceito estatutário. Aquela disposição, depois de estabelecer a competência do Tribunal de Contas para ordenar a prisão administrativa nos casos sujeitos a seu julgamento, acrescenta:

"Essa competência, conferida ao Tribunal não prejudica a do Governo e seus agentes, na forma da segunda parte do art. 14 da Lei n.º 221, de 20-1-1894, para ordenar imediatamente a detenção provisória de responsável alcançado, até que o Tribunal delibere sobre esta, sempre que assim o exigir a segurança da Fazenda Nacional."

4. A remissão feita é, no entanto, imprópria, porque se reporta a texto legal já superado em ordenamentos legislativos posteriores. A prisão administrativa, introduzida em nosso país com o alvará real de 28 de junho de 1808, foi regulada, quanto à competência para sua decretação, pelo Decreto n.º 657, de 5 de dezembro de 1849, que a atribuiu, nas províncias, aos inspetores das tesourarias.

5. No período republicano, a nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas, de 20 de abril de 1894, conferiu a atribuição, nos Estados onde não houvesse Delegacias Fiscais, aos inspetores das Alfândegas e a citada Lei n.º 221, de 20 de novembro do mesmo ano, declarou competentes os inspetores das alfândegas e os chefes ou diretores das delegacias fiscais (art. 14, 2.ª parte).

6. Não estacionou, porém, nesse dispositivo, a elaboração legislativa em matéria de definição de competência para ordenar prisão administrativa. Dela cogitaram, por exemplo, o Decreto n.º 2.807, de 31 de janeiro de 1898, art. 17, n.º 19; Decreto n.º 3.084, de 5 de novembro de 1898, art. 356; Decreto n.º 7.751, de 23 de dezembro de 1909, art. 10, n.º 9; Decreto n.º 13.247, de 23 de outubro de 1918, art. 33, n.º III; Decreto n.º 13.868, de 12 de novembro de 1919, art. 31, n.º III; Decreto n.º 15.210, de 28 de dezembro de 1921, art. 6.º, letra g; Decreto n.º 15.770, de 1.º de novembro de 1922, art. 31, n.º III (ver *Malaquias dos Santos* — "Prisão administrativa" — Rio — 1927).

7. A redação atual do art. 70, n.º III, *in-fine* da Lei n.º 830, de 1949, não representa qualquer intenção do legislador em revigorar a norma da Lei n.º 221, de 1894. A sua roupagem verbal é apenas cópia *ipsis literis* do art. 3.º, n.º 3, *in-fine* do Decreto legislativo n.º 392, de 8 de outubro de 1896, que reorganizou os serviços do Tribunal de Contas. Reproduzida no Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 2.409, de 23 de dezembro de 1896, atravessou, inalterada, as sucessivas reformas do colendo órgão, até a sua lei atual. E', em suma, uma remissão

anacrônica, devendo apenas ser entendida como norma assecuratória da compatibilidade de competência do Tribunal de Contas e das autoridades administrativas.

8. O Decreto-lei n.º 3.415, de 10 de julho de 1941, que regulou especialmente a matéria e os dispositivos estatutários já referidos (art. 262 do Decreto-lei n.º 1.713 e art. 214 da Lei n.º 1.711) são os textos legais que, a partir de 1939, devem ser aplicados para regular a competência em matéria de prisão administrativa de funcionário público.

9. Quanto à segunda indagação proposta, não há, do ponto de vista legal, impedimento em que a prisão administrativa e a suspensão preventiva sejam aplicadas sucessivamente.

10. Trata-se de medidas administrativas autônomas e de finalidades distintas. A prisão administrativa tem por objeto compelir o servidor remisso a repor os dinheiros públicos ou a ressarcir o dano causado ao Estado. Nada tem a ver com a responsabilidade funcional, que não se anula com a reparação ao patrimônio público e será apurada em processo administrativo.

11. A suspensão preventiva visa a obstar a influência indébita do funcionário na apuração da falta cometida (art. 215 da Lei n.º 1.711). A sua aplicação não é, assim, obrigatória, nem deve necessariamente coincidir com a abertura do inquérito administrativo, podendo ser ordenada, durante o seu curso, se sobrevier a necessidade do afastamento.

12. Tampouco é, por lei, obrigatória a coincidência entre a decretação da prisão administrativa e a promoção do processo administrativo, cuja instauração pode justificar a suspensão preventiva. Nada impede, pois, que, cessada a prisão administrativa pelo vencimento do prazo máximo ou pelo ressarcimento do dano, possa se tornar necessária à realização do inquérito administrativo ainda

em curso, ou a ser instaurado, o recurso à suspensão preventiva do indicado.

13. Não procede, *data venia*, o argumento de que haveria, no caso, aplicação *a posteriori* de medida preventiva. A suspensão é preventiva em relação ao inquérito e não à prisão. Se, portanto, o processo administrativo não terminou, ou ainda vai ser iniciado, e desde que se imponha o afastamento do funcionário, não existe impedimento ao uso do remédio facultado para garantia do interesse público.

14. Não me parece, assim, que a orientação preconizada no Processo n.º 5.839-49 (D. O. de 7 de janeiro de 1950 — p. 363) observe, devidamente, o princípio da autonomia das duas medidas que, por sua natureza e destinação, não se confundem, nem se prejudicam. Somente no caso de já se achar preso o funcionário, será desnecessária a suspensão preventiva, visto que não se poderá verificar a sua interferência na tramitação do inquérito. A simultaneidade das medidas poderá resultar, contudo, da ordem de prisão administrativa contra funcionário que já se encontre suspenso.

15. Em tese, a suspensão preventiva pode ser ordenada, em qualquer fase do inquérito, segundo a conveniência administrativa, podendo suceder, mesmo, ao esgotamento da prisão administrativa que tenha precedido à necessidade daquela medida.

16. No caso concreto, versado no expediente anexo, as circunstâncias do fato indicam, como bem salientou a D. P., a conveniência de um exame direto e minucioso dos autos do inquérito administrativo para apuração das irregularidades alegadas no presente processo.

Rio de Janeiro, em 27 de fevereiro de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Aprovado. — Em 2-3-53. — Arizio de Viana, Diretor-Geral.

Consultoria-Geral da República

Pareceres

PARECER

Número de referência — 235-T

O Ministério da Educação e Saúde entendia, em certa época, que a "correlação de matérias" a que alude o art. 185 da Constituição, ao dispor sobre as acumulações remuneradas, somente era exigível quando se tratasse de exercício simultâneo de um cargo de magistério e outro técnico ou científico; se a acumulação fôsse de dois cargos de magistério a correlação era dispensável.

2. Contra este ponto de vista decidiu o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, ao aprovar a Exposição de Motivos n.º 313, de 11 de abril de 1951 do Departamento Administrativo do Serviço Público, e o parecer que emiti sob o n.º 36-T (*Diário Oficial* de 31 de julho de 1951, pág. 11.347; "Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. I — março-dezembro de 1951, pág. 177).

3. Pergunta agora o Ministério ao D. A. S. P. como proceder em relação aos casos anteriormente consumados, de acordo com o entendimento repudiado. E este órgão, depois de expor ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República os trâmites da controvérsia, sugeriu a S. Exa. a audiência desta Consultoria-Geral, o que foi aprovado.

4. O novo Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711 de 28-10-52) no art. 188, n.º II, esposou a tese de que "correlação de matérias" é exigível em qualquer dos casos de acumulação. E no art. 193 dispõe que "verificada em processo administrativo acumulação proibida, e provada a boa-fé, o funcionário optará por um dos cargos".

5. Dá, assim, o texto legal resposta à consulta. Não pode mais constituir objeto de controvérsia, na esfera administrativa, a excelência desta ou daquela interpretação, uma vez que o legislador optou expressamente por uma delas. Constitui, portanto, preceito legal e imperativo, a exigência da correlação de matérias; não é mais uma decisão administrativa sujeita a variações, ao sabor do intérprete.

Considerando, porém, que tais acumulações se constituíram com o beneplácito ministerial, os acumuladores não de ser considerados de boa-fé: Em processo administrativo regular será apurada tal circunstância, bem como a correlação de matérias, em cada caso concreto.

6. Resta esclarecer, finalmente, que o fato da acumulação haver resultado de decisão administrativa não obsta à desacumulação compulsória. O próprio Estatuto (art. 193) considera as hipóteses de boa ou de má-fé do acumulador, para impor a perda dos cargos.

E a acumulação inocente é aquela que resulta de investidura, com o conhecimento de causa por parte da administração, presumidamente de boa-fé.

7. É pacífico também que a situação do funcionário é estatutária, e pode ser modificada a qualquer tempo, em virtude de lei nova, ainda que constituída à sombra da lei antiga. Segundo a lição de P. ROUPIER, em se tratando de exercício de funções públicas:

"... il convient de noter que l'incompatibilité d'une fonction publique avec telle ou telle situation peut toujours être établi par une loi nouvelle."

(*Les Conflits de Lois dans le Temps*, 1933, Tome II, pág. 72).

No mesmo sentido opina CARLOS MAXIMILIANO:

"Os preceitos atuais regem o exercício das funções públicas, os poderes e deveres dos serventuários; por exemplo: tornando compatíveis ou incompatíveis dois lugares ou duas atividades oficiais, ou instituindo incompatibilidade absoluta, conforme tem sucedido com excluir de certos empregos ou profissões os naturalizados e os membros de família outrora reinante."

("Direito Intertemporal," 1946, pág. 335).

8. Nos Pareceres 77 T e 193 T, tendo sido o segundo aprovado por despacho presidencial, sustentei a tese da inexistência de "direito adquirido" à acumulação. Como estão ambos publicados oficialmente, a eles me reporto ("Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. I, março-dezembro de 1951, págs. 404-405 e *Diário Oficial* de 4 de novembro de 1952, pág. 16.967).

9. Em face do exposto, o procedimento a seguir, na espécie que deu origem à consulta, é o previsto no art. 193 do vigente Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 1953. — Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

Despacho do Senhor Presidente da República — Aprovado. — Em 13-2-1953.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

PR 4.047-53 — N.º 29, de 18 de fevereiro de 1953, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob número 236-T., de mesma data, relativo à inexistência de direito adquirido à acumulação remunerada no caso de federalização de Faculdades de ensino superior. "Aprovado. Em 26-2-53." (Restituído proc. ao M.E.S. em 3-3-53).

Despacho sem data do Exmo. Sr. Presidente da República.

ASSUNTO — *Funcionário público; natureza jurídica da relação de emprego; a tese contratual e a doutrina estatutária; acumulação remunerada; direito adquirido; federalização de Faculdade de ensino superior.*

PARECER

N.º de referência — 236 T.

I

1. A federalização de estabelecimentos de ensino superior livre, mantidos por entidades de cunho privado, veio focalizar a situação de professores que ocupavam, simultaneamente, cargos públicos, com os quais a cátedra não tinha correlação.

Ao expedir os respectivos títulos de nomeação para o magistério oficial, a administração passou a indagar, em cada caso, da existência de acumulação proibida, em

face do art. 185 da Constituição. Assim, àqueles que, além do cargo público, possuíam a condição de professores, sem possibilidade de conciliação com o texto constitucional, foi negado o provimento.

A compatibilidade entre o emprego privado e a função pública que desempenhavam, paralelamente, deixou de existir, desde o momento em que ambas as atividades passaram a ser administrativas, mediante o desempenho de dois cargos públicos.

2. Entendeu-se que a situação funcional anterior à federalização não podia constituir obstáculo à aplicação do dispositivo constitucional que veda as acumulações remuneradas, pelas razões que expendi no Parecer 77 T, de 11-12-51, emitido por solicitação do Sr. Ministro da Educação e Saúde ("Pareceres do Consultor-Geral da República", março-dezembro de 1951, vol. I, pág. 407) e no Parecer 193 T, de 20-10-52, aprovado pelo Exmo. Senhor Presidente da República e publicado no *Diário Oficial* de 4-11-52, págs. 16.967 e 16.968.

3. Não era lícito invocar-se, na espécie, "direito adquirido", uma vez que a condição do funcionário é estatutária, cabendo ao legislador editar, sem constrangimento, salvo de ordem constitucional, quando necessária, as normas reclamadas pelo interesse público, inclusive novas interdições e incompatibilidades. A lição de autores de nota e da jurisprudência foi também indicada, como base desse entendimento.

4. Acontece, porém, que o Tribunal Federal de Recursos, ao julgar, em 18 de setembro de 1952, o Mandado de Segurança n.º 1.903, impetrado por Adalberto Moreira dos Santos, decidiu contrariamente àquela orientação, concedendo a medida para que o requerente, antigo professor de Química Farmacológica e Bromatológica da Faculdade de Odontologia e Farmácia, da Universidade de Minas Gerais, federalizada pela Lei n.º 971, de 1949, possa acumular este cargo de magistério com o de Tesoureiro da Rede Mineira de Viação, empresa federal então administrada pelo Estado de Minas Gerais em virtude de contrato (Decreto n.º 25.150, de 29-6-48) e que acaba de retornar à União, com personalidade autárquica (Lei número 1.812, de 4-2-53).

5. Reconheceu o Egrégio Tribunal, segundo o voto do Relator, o Sr. Ministro João José de Queiroz, que havia, na espécie, um "direito adquirido" a resguardar, apesar da inexistência da correlação de matérias, exigida pelo art. 185 da Constituição. Disse S. Ex.ª:

"Sem dúvida nenhuma que ao impetrante assistia direito líquido e certo ao exercício de ambas as funções, a exercida na autarquia estadual e a exercida no magistério superior em uma Universidade de caráter particular. Alterou-se, porém, a situação com a federalização da Universidade de Minas Gerais, passando, por força da lei que a estabeleceu, a serem funcionários federais os seus professores. Mas, pergunto eu, decorreu essa alteração de ato voluntário do impetrante? Concorreu ele, de algum modo, para que se alterasse o regime da Universidade em que exercia o seu magistério? Evidentemente não. A federalização ocorreu em virtude de lei elaborada e votada pelo Poder competente, sancionada pelo Presidente da República. Inteiramente fora a circunstância, do controle do impetrante. Alterou-se, pois, a situação por fato estranho à sua vontade. Não foi ele que criou ou possibilitou a nova ordem de coisas. Ora, Senhor Presidente, diz a Constituição no § 3.º do art. 141 que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. E' o caso, exatamente. A lei que oficializou a Universidade de Minas não poderá prejudicar o direito adquirido do impetrante ao exercício da cátedra que conquistou por concurso e para a qual foi regularmente nomeado e empossado. A meu ver, se configura, na hipótese, exatamente a situação prevista na garantia constitucional: não pode a lei prejudicar o direito adquirido. Ora, se a lei de oficialização da

Universidade de Minas viesse impedir o exercício do magistério aos professores regularmente nomeados e empossados ferir-lhes-ia direito adquirido. Esse entendimento não se choca, de modo nenhum, com o disposto no art. 185 da Constituição. São dois princípios constitucionais a serem aplicados e, se houvesse conflito entre eles, ter-se-ia que estabelecer uma hierarquia de valorização que o resolvesse. Ora, o princípio do respeito ao direito adquirido está, a meu ver, colocado em posição superior àquele outro princípio que veda as acumulações. Assim, Sr. Presidente, teria que concluir pela prevalência do princípio contido no § 3.º do artigo 141. Mas nem mesmo haverá, a rigor, na espécie, incompatibilidade entre os dois princípios. O art. 185 da Constituição impede venha alguém a acumular, por ato voluntário, dois cargos incompatíveis. Isto, porém, não se verificou com o impetrante. Ele exercia, legitimamente, os dois cargos; não infringiu a Constituição.

Uma lei posterior ao exercício simultâneo, legítimo, dos dois cargos foi que, alterando a situação jurídica de uma das instituições a que servia o impetrante, acarretou o problema, ora submetido à apreciação deste Tribunal. Não foi o impetrante que acumulou com desrespeito à Constituição: foi a lei ordinária que criou a situação; e vedada estava, à lei, a possibilidade de ferir direito adquirido."

6. De acordo com o Sr. Ministro Relator, cujo voto acaba de ser reproduzido quase integralmente, votaram os Srs. Ministros Macedo Ludolf e Cunha Vasconcelos.

Disse o primeiro:

"Já havia um direito preconstituído, de tal forma que não é possível invocar-se a acumulação de cargos, como se procurou fazer.

O Sr. Ministro Relator, a meu ver, foi de muita felicidade ao encerrar os dois dispositivos constitucionais trazidos à baila, ou seja, o que assegura o direito adquirido e aquele que veda a acumulação de cargos.

O primeiro em hipótese como esta, devidamente esclarecida, é que deve ter supremacia, a fim de garantir uma situação patrimonial que ficou a cavaleiro de qualquer golpe."

Para o segundo:

"Não se enquadra a hipótese na proibição constitucional e realiza uma situação de direito adquirido, que está amparada pela própria Constituição."

7. Tomando conhecimento dos três votos aludidos, e esclarecendo que a decisão do Tribunal ainda não havia transitado em julgado, o Sr. Ministro da Educação e Saúde, impressionado com a sua possível repercussão na órbita administrativa, sugeriu ao Exmo. Sr. Presidente da República o reexame do assunto por parte desta Consultoria-Geral, antes de despachar outro processo semelhante em que é interessado o Professor Laertes de Macedo Munhoz, da Universidade do Paraná. S. Excelência despachou afirmativamente.

II

8. Vamos proceder assim, por dever de ofício, ao exame dos argumentos expendidos pelos dignos juizes, na espécie, para depois dizer da conveniência de adotar a solução, a que eles conduzem, na esfera administrativa, em hipóteses semelhantes.

9. Antes, porém, de entrar nesta indagação cumpre observar que nem o próprio Tribunal Federal de Recursos está seguro da excelência de suas razões neste particular. Em verdade, ao julgar o Mandado de Segurança n.º 1.532, em 17-4-52, adotou orientação diversa. Orestes

Franklin Xavier de Brito, o impetrante, era oficial administrativo, aposentado, do Tribunal de Contas da União e professor da Faculdade de Direito de Goiás, federalizana em virtude da Lei n.º 1.254, de 4-12-50. Pretendeu acumular as respectivas vantagens e reclamou a expedição do título de professor, sem prejuízo da continuidade dos proventos de sua aposentadoria. O Ministro da Educação e Saúde exigiu que ele optasse, previamente, por uma das situações, com base no art. 185 da Constituição. Contra esta exigência pediu o impetrante a segurança que lhe foi denegada.

10. O Sr. Ministro Relator Henrique D'Ávila disse com muita clareza que, com a federalização da Faculdade, a situação do interessado "mudou inteiramente de aspecto". "Passou a atuar o comandamento do artigo 185 da Constituição Federal que não tolera a acumulação, a não ser nos casos ali especificados." Depois de acentuar que a aposentadoria está sob regime de proibição, comentou S. Ex.ª:

"E no que tange ao pormenor não dá ensejo nem guarida (a Constituição) a quaisquer exceções fundadas no *direito adquirido* resultante de situações anteriormente consolidadas."

11. Os Srs. Ministros Cunha Melo, Cândido Lobo e Sampaio Costa acompanharam o Relator. O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos divergiu de seus colegas por entender que a percepção de proventos de aposentadoria com os vencimentos de cargo público não configura a acumulação proibida, só admissível, para S. Ex.ª, em se tratando de funções na atividade.

12. Só houve um voto vencido, no julgamento deste caso, por motivo estranho ao "direito adquirido", argumento que foi repellido expressamente pelo Sr. Ministro Relator.

13. A divergência de orientação, do próprio Tribunal, em questão idêntica, seria o suficiente para demonstrar que a decisão especialmente focalizada neste processo não é daquelas que devam repercutir imediatamente na esfera administrativa.

14. Mas há ainda outros argumentos para se concluir pela não aceitação da tese fundada no "direito adquirido" e na supremacia de um dispositivo constitucional sobre outro do mesmo contexto.

Do expediente submetido à consideração presidencial não há alusão aos demais votos proferidos no julgamento do Mandado de Segurança n.º 1.903. Verifiquei, porém, que da respectiva ata consta que os Srs. Ministros Alfredo Bernardes e Mourão Russel, concordaram com o Relator, sem justificação de voto, deixando de votar os Srs. Ministros Cândido Lobo e Elmano Cruz. O Sr. Ministro Relator funcionou, no caso, como substituto do Sr. Ministro Henrique d'Ávila.

15. O Sr. Ministro Cunha Melo discordou dos votos vencedores em termos peremptórios:

"Nego o *writ*. O § 3.º do art. 141 da Constituição não serve de arrimo ao que vindica o impetrante."

O legislador ordinário não amarfanhou direito adquirido algum. Quem veda a acumulação pleiteada nestes autos é a própria Constituição, a própria Lei Fundamental, no art. 185."

Reproduziu, no seu voto, um despacho do Prof. Pedro Calmon, então Ministro da Educação e Saúde, *in verbis*:

"E' doutrina pacífica no Ministério que, com a federalização das Faculdades e Escolas, o seu professorado se integra no Quadro do funcionalismo, em igualdade de direitos com a sua classe e, o que vale dizer, submetida ao mesmo regime legal, e, portanto, às mesmas limitações."

Teríamos o absurdo de vigorarem para uns (os professores já pertencentes ao quadro federal) as restrições de que outros (os novos) estariam isentos.

Admitidos que sejam nesta categoria, adquirirem as vantagens e acarretam os ônus consequentes, ficando incluídos nos casos de acumulação permitida, e, *a fortiori*, convidados à opção, nos casos em que é consentida.

Resta o problema resultante dos direitos adquiridos, não em face da União, porém das Faculdades ou Escolas, por antigos servidores, ameaçados ou compelidos, pela desacumulação, a se despojarem da cátedra. A solução pode ser de caráter patrimonial, na forma de indenização, se dela cogitar lei posterior, como seria de todo justo, ou se fôr isto possível com os recursos próprios no âmbito da autonomia financeira das Universidades."

16. O acórdão em causa foi publicado na audiência de 5-1-53 (*Diário da Justiça* de 6-1-53, pág. 132) e dêle, foi interposto recurso extraordinário para o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em 27-1-53, cujo processamento se interrompeu pela superveniência das férias forenses.

17. A proposta ministerial, como se vê, foi prematura; trata-se de acórdão sujeito à revisão do Supremo Tribunal e que foi proferido em divergência com outro recente do mesmo colégio judiciário: da sua formulação não participaram ativamente todos os seus membros efetivos. A prudência aconselha, em tais casos, que se aguarde pronunciamento mais eloquente e de caráter definitivo.

III

18. E' sabido que as decisões judiciais, fora do caso concreto que deram causa, só valem como argumento pelas razões, pelos raciocínios que encerram. E' este o ensinamento de Pedro Lessa, um dos maiores juizes que tiveram assento no Supremo Tribunal Federal:

"uma decisão judicial só vale como argumento para um juiz pelas razões, pelos raciocínios que encerra, e nunca pelo decreto judicial".

("Revista de Direito", vol. 59, págs. 308-311.)

Carlos Maximiliano, que também honrou aquêles Egrégio Tribunal, afirmou:

"o julgado vale, sobretudo, pelos seus fundamentos..."

("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.ª ed., 1941, pág. 226.)

19. Na espécie, a decisão comentada admitiu a existência de um "direito adquirido" à acumulação, contra o disposto no art. 185 da Constituição, invocando o artigo 141 § 3.º do mesmo texto, que deve prevalecer no caso de conflito.

20. A expressão "direito adquirido" não é vulgar. Foi definida em lei, entre nós, e sobre o seu conteúdo disseram exaustivamente os velhos mestres.

A Constituição de 1946, no art. 141 § 3.º, reproduziu com supressão das palavras — "em caso algum" — o art. 3.º da antiga Introdução ao Código Civil Brasileiro, que assim dispunha:

"A lei não prejudicará, em caso algum, o *direito adquirido*, o ato jurídico perfeito, ou a coisa julgada."

A definição do que se devia entender por "direito adquirido" veio logo em seguida, no mesmo artigo, parágrafo primeiro:

"Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida, *inalterável a arbítrio de outrem*."

21. Em face deste conceito que é o corrente, haverá "direito adquirido" a uma situação funcional?

Está o Estado impedido, por força da noção do "direito adquirido", de alterar as condições de exercício do funcionário, criando novas incompatibilidades ou interdições, de forma a obrigá-lo a afastar-se de outras atividades, ainda que de natureza privada?

Terá o funcionário "direito adquirido" ao exercício de mais de uma função ou emprego, sejam ambos públicos, ou uma desta categoria e o outro particular?

Na espécie, o acórdão responde afirmativamente a todas estas indagações. Extraídas as consequências da tese, teríamos que admitir que não será possível estabelecer o regime de "tempo integral" para os funcionários já pertencentes ao serviço público; que para estes, novos impedimentos, restrições, ou limitações ao exercício de atividades, quer públicas ou privadas, não poderão ser estabelecidas em lei, porque o "direito adquirido" é soberano e não as tolerará.

22. A consulta aos autores de melhor conceito leva a uma resposta contrária à tese do acórdão.

IV

23. É conhecida a controvérsia sobre a natureza da relação entre o funcionário e o Estado. A corrente civilista ou contratualista que tem origem histórica no fato de ser, em épocas remotas, o funcionário tido como empregado do Rei e não do Estado, tende a amoldar a função pública às regras do direito privado, e dar ao funcionário o mesmo tratamento concedido aos empregados de empresas particulares. Apesar de contar ainda com alguns adeptos que procuram atenuá-la com a explicação de que o "contrato" que se estabelece entre o funcionário e o Estado é "de direito público", ela não encontra mais eco nos tempos modernos em que o interesse público domina o individual.

24. São interessantes os conceitos emitidos, a propósito, por José Hygino, em parecer dado em 1898 e publicado in "Revista Rorense", vol. II, págs. 15-18; idem, Nelson Baptista, "O nexo jurídico entre o Estado e o Funcionário", in "Revista Forense", vol. 25, págs. 5-23; idem, J. A. B. de Mello Rocha, em erudito trabalho forense, in "Revista Forense", vol. 51, págs. 58-73 e 373-394; idem, Paulo Domingues Vianna, "Dos Estatutos dos Funcionários Públicos", 1915, pág. 38; idem, A. O. Viveiros de Castro, "Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo", 3.^a ed., 1914, pág. 563. Voto do Ministro Filadelfo Azevedo, no Rec. Ext. 8.575, julgado em 16-4-46, pelo Supremo Tribunal Federal, comentado por Alaim de Almeida Carneiro, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 3, págs. 194-243.

São reflexos jurisprudenciais da concepção privatista os acórdãos inseridos na Revista Forense, vol. 13, página 38; vol. 17, pág. 230; vol. 19, pág. 52; vol. 23, pág. 270.

25. Viveiros de Castro proclamou certa vez:

"A doutrina contratual é uma velharia já sem cotação entre os Mestres."

("Acórdãos e Votos", pág. 433; ed. 1925.)

E tinha razão, segundo o testemunho de publicistas consagrados: P. Laband, "Le Droit Public de l'Empire Allemand", trad. francesa, 1901, Tomo II, pág. 107; Otto Mayer, "Le Droit Administratif Allemand", tradução francesa, 1906, Tomo IV, pág. 1; F. G. Goodnow, "Direito Administrativo Comparado", trad. espanhola, Tomo II, pág. 70; L. Meucci, "Istituzioni di Diritto Amministrativo", 3.^a ed., 1892, pág. 182; Duguít, "Traité de Droit Constitutionnel", 3.^a ed. (1930), Tomo III, página 104; H. Berthelemy, "Traité Élémentaire de Droit Administratif", 13.^a ed. (1933), pág. 52; Cino Vitta, "Diritto Amministrativo", 1935, vol. 2.^o, pág. 376; Carlos Garcia Oviedo, "Derecho Administrativo", 2.^a ed., 1948, página 285; José Gascon y Marin, "Tratado de Derecho Administrativo", 10.^a ed., 1948, Tomo I, pág. 294.

26. A doutrina de Gaston Jèze, oposta à tese privatista, que encara a função pública como situação legal

ou estatutária, ganhou terreno e se impôs vitoriosamente com a sua incorporação ao Estatuto dos Funcionários de França (Lei 46-2294, de 19-10-48, art. 5.^o) nos seguintes termos:

"Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire."

27. De acordo com esta noção, o legislador pode aumentar ou reduzir as vantagens do cargo, com aplicação do preceito no presente e no futuro, excluídos os seus efeitos sobre o passado, ou aos fatos consumados. Assim, estabelecida uma restrição, a ela se deve submeter o funcionário, sem que, entretanto, fique obrigado a responder pelos atos ou fatos ocorridos anteriormente (G. JÈZE, *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, 3.^a edição, 1925, págs. 133-135).

M. WALINE dá o seu testemunho no mesmo sentido:

"Ce qui est certain, et sur quoi l'accord est général, c'est que l'administration peut réduire à tout moment les avantages de carrière des fonctionnaires, ou aggraver leurs obligations; elle peut à tout moment modifier le statut des fonctionnaires, dans la mesure où celui-ci est décrit par de simples règlements et non par une loi, et à condition de procéder, pour la modification de ces règlements, dans la forme où ils ont été établis. Ces modifications s'imposent alors immédiatement à tous les fonctionnaires, même s'ils sont entrés au service à une époque où leur statut était plus favorable (jurisprudence constante)."

(*Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6.^a ed., pág. 327, 195).

PAUL DUEZ e GUY DEBEYRE, atestam, em sua recente obra:

"La situation juridique est modifiable à tout moment par l'autorité compétente. Le nouvel acte régle le régime de la fonction s'appliquera de plano, non seulement à ceux qui voudront désormais entrer dans la fonction publique, mais encore à ceux qui y sont déjà. Les fonctionnaires n'ont aucun 'droit acquis' au maintien de leur condition. La jurisprudence est particulièrement ferme sur ce point."

("Traité de Droit Administratif", 1952, página 646.)

ANDRÉ DE LAUBADÈRE, em livro aparecido no corrente ano, afirma:

"CONSEQUENCES DU PRINCIPE.

2.^o Le contenu de la situation du fonctionnaire, ses droits et obligations, peuvent être modifiés unilatéralement par l'Etat, à tout instant, sans que le fonctionnaire puisse invoquer de prétendus "droits acquis" ni réclamer une indemnisation quelconque: C.E. 24 déc. 1937, de la Bigne de Villeneuve, página 185; 24 mars 1944, Toutée, p. 104."

("Traité Élémentaire de Droit Administratif", 1953, pág. 664.)

V

28. Acordes em que a situação do funcionário pode ser modificada pelo legislador são as opiniões de RAFAEL BIELSA ("Derecho Administrativo", 1947, Tomo II, páginas 102 e 155) apesar de partidário da existência, na espécie, de um "contrato de direito público" (ob. cit., e "Estudios de Derecho Público. I — Derecho Administrativo", 1950, pág. 15); BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO, *Derecho Administrativo*, 1951, vol. III, página 580; J. M. RUIZ Y GOMES, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, 1935, pág. 80; A. LENTINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1939, vol. I, parte geral, pág. 591; R. BONNARD, *Precis de Droit Admi-*

nistratif, 1935, pág. 367; M. HAURIU, *Precis Elementaire de Droit Administratif*, 4.^a edição, 1938, página 71; LOUIS TROTABAS, *Manuel de Droit Public et Administratif*, 1948, pág. 117; P. STAINOF, *Le Fonctionnaire*, 1933, pág. 63; FRANCISCO CAMPOS, parecer in *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 273; MÁRIO MASAGÃO, parecer in "Revista" e vol. cit., pág. 693; ALCIDES CRUZ, *Direito Administrativo Brasileiro*, 2.^a ed., 1914, pág. 100; C. A. LÚCIO BITTENCOURT, parecer in "Revista Forense", vol. 98, pág. 309; THEMISTOCLES B. CAVALCANTI, *O Funcionário Público e seu Estatuto*, 1940, pág. 279.

Até na Inglaterra, onde a doutrina contratual tem raízes profundas, a lei pode sempre modificar os direitos dos funcionários, informa em obra recente P. M. GAUDEMET, "Le Civil Service Britannique", 1952, pág. 72.

VI

29. A doutrina francesa tem, para nós, neste particular, significação especial, porque nela é que se vem inspirando a nossa jurisprudência. São encontradões nos acórdãos os mesmos argumentos e invocada, a todo o momento, a autoridade de seus defensores.

30. SEABRA FAGUNDES, como relator de um acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em 1941, ("Revista Forense", vol. 88, pág. 221) dizia que "hoje em dia é geralmente repelida a teoria contratual como capaz de explicar o vínculo entre o funcionário e o Estado". E, depois de outras considerações, conclui:

"O que regula a situação jurídica do funcionário, já o estabelecia, em 1918, acórdão do Supremo Tribunal Federal relatado pelo insigne VIVEIROS DE CASTRO, e está hoje no consenso de quase todos os autores, é um *estatuto legal*, dependente de ato unilateral da autoridade pública."

("Revista de Direito", vol. 53, págs. 146 a 161.)

O acórdão invocado por SEABRA FAGUNDES e que, relatado por VIVEIROS DE CASTRO, contou com a unanimidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, é realmente notável pela clareza e precisão de conceitos. Mostra como a doutrina *contratual*, que teve certa voga, graças ao prestígio do civilista CHIRONI, já em 1918 estava completamente proscria segundo o testemunho de autores italianos, franceses, belgas, alemães, norte-americanos e nacionais. Disse o autorizado VIVEIROS DE CASTRO:

"A situação do emprego, na época da nomeação, não fica imutável em proveito do empregado; continua regida pelas leis e pelos regulamentos, que podem ser modificados legalmente e regularmente, sendo o funcionário obrigado a se sujeitar a essas modificações, salvo se preferir solicitar a sua demissão."

(*Revista de Direito*, vol. 53, pág. 149.)

31. Decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, em 23-2-49, em sessão plena, que

"As relações jurídicas entre o Estado e o funcionário são de natureza não contratual, mas decorrentes de estatuto legal e, assim, alteráveis por ato unilateral do Estado, de acordo com as condições impessoais do interesse público."

(*Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, pág. 142 e "Revista Forense", vol. 124, pág. 500; idem, de 22-9-47, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 13, pág. 229; idem, decisão de 1-10-45, in "Revista Forense", vol. 113, pág. 143.)

32. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em sessão plenária, em acórdão de 21-11-49, proclamou a tese estatutária:

"Assim, e como é sabido, as antigas doutrinas que atribuíam a relação jurídica entre o Estado e o funcionário público em caráter contratual cederam lugar, de há muito, à chamada doutrina es-

tatutária, entendida esta em seus devidos termos, segundo a qual as condições vigentes ao tempo da investidura no cargo podem ser alteradas sem que se considere ferido qualquer direito subjetivo do servidor que o ocupa."

(*Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, págs. 72-84.)

33. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em câmaras civis reunidas, em acórdão de 13-6-47, seguiu o mesmo rumo:

"O interesse público pode exigir a qualquer tempo modificações em seus serviços e a sua necessidade não deve encontrar peias num suposto direito adquirido por parte de seus agentes, a não ser que a lei, expressamente, declare o contrário."

(*Revista de Direito Administrativo*, volume 9, págs. 183-184.)

34. Finalmente o Supremo Tribunal Federal tem como assentada a mesma doutrina.

Ao julgar em 11-9-44 o Rec. Ext. n.º 8.471 (1.^a Turma) o Sr. Ministro ANIBAL FREIRE, Relator do feito e antigo professor de direito administrativo, proclamava com o apoio de CASTRO NUNES, outro especialista do direito público:

"As decisões recorridas afirmaram-se no princípio dominante de que as promoções de funcionários são estritamente estatutárias, podendo as suas condições ser alteradas por legislação subsequente."

Nada há a opor no estado atual da doutrina e da legislação a tal conceito.

A relação jurídica que une o funcionário ao poder público desprende-se dos liames contratuais para incorporar-se ao acervo de regime estatutário, que domina a atividade do Estado.

Pode-se afirmar, sem risco de contradição, "que se estabeleceu quase uniformidade entre os tratadistas da matéria...".

"Dentro desse quadro, a ação do Estado desenvolve-se no interesse público e os direitos do funcionário às vantagens da carreira ficam subordinados às prescrições legais, alteráveis ao arbítrio do legislador, sem que possam ser invocados direitos que se não constituíram definitivamente."

(*Revista de Direito Administrativo*, vol. 3, págs. 244-246.)

35. No julgamento da Apelação Cível n.º 8.373, em 18-1-44, o Supremo Tribunal Federal (1.^a Turma) pela voz do Sr. Ministro OROZIMBO NONATO, relator do feito, afirmou:

"Não é necessário desdobrar tôdas as linhas em que se amplia o debate para mostrar o crescente desprestígio da doutrina contratual, que vai encontrar origem em aparências falazes e na idéia falsa de que as outras doutrinas levam ao mais desimpedido dos arbítrios. Nem o expediente, de que outros se socorrem, como ORLANDO e LABAND, do apelo à existência do "contrato de direito público" pode prevalecer contra a doutrina estatutária a não ser que se quisesse subverter a noção irreduzível de contrato, guardando-se-lhe apenas o rótulo para uma situação jurídica *toto coelo* diferente daquele que o contrato indica, e caracteriza."

A situação de funcionário não é contratual. E' regulamentar, subordinados os seus direitos aos fins públicos de sua função. E' o estatuto, é o regulamento que baliza o alvedrio do governante e oferece as demarcações das garantias e proveitos dos funcionários."

(*Revista de Direito Administrativo*, volume 4, pág. 163.)

36. E ainda recentemente, na decisão do Recurso Extraordinário n.º 8.874, tomada pela 2.ª Turma, em 26-6-50, o Egrégio Supremo Tribunal acompanhava ainda o preclaro mestre OROZIMBO NONATO, também relator, que assim motivou o seu voto:

"A subordinação do funcionário a um *status*, isto é, a uma situação objetiva geral e impessoal, legal e regulamentar no sentido técnico dessas expressões, consoante o conceito de PLÍNIO BARRETO, lembrado na sentença de fls., impediu a formação de "*direito adquirido*", conforme em casos semelhantes e tendo o oúso de adversar opinião de FIDELFO AZEVEDO, sustentei, alentado no magistério de ESPÍNOLA — ESPÍNOLA FILHO."

(*Revista Forense*, vol. 136, págs. 417 a 419.)

VII

37. A jurisprudência dominante se inspira, como ficou demonstrado, na doutrina *estatutária* e esta repele, formalmente, a idéia do "*direito adquirido*" ao gôzo peregrino de determinada situação funcional.

38. Em interessante trabalho intitulado *Os direitos adquiridos do Funcionário Público*, ODILON C. DE ANDRADE, professor de Direito Administrativo da Universidade de Minas Gerais, depois de combater essa possibilidade, ante a doutrina vitoriosa, concluiu:

"A verdade verdadeira é que o *direito adquirido* do funcionário só se coaduna com a teoria contratual da função pública.

Mas neste caso tenha-se a coragem da coerência e não se permita ao Estado reduzir vencimentos, aumentar atribuições, restringir ou modificar competência, negar licenças, etc.; dê-se enfim ao funcionário a posição jurídica de contratante em face de contratante dele podendo exigir o respeito e integral cumprimento das condições pactuadas quando aceitou o cargo."

(*Revista Forense*, vol. 70, pág. 470.)

39. EPITÁCIO PESSOA, então Presidente da República, com a sua grande autoridade de antigo legislador e Ministro do Supremo Tribunal, em veto endereçado ao Congresso Nacional, em 18-1-21, demonstrou a impossibilidade de se configurar "*direito adquirido*" nas relações entre o Estado e o funcionário. E explicou:

"O conceito do *direito adquirido* vai tomando entre nós estranha elasticidade e dificultando cada vez mais a acção administrativa.

Pretender que os funcionários públicos, quaisquer que elles sejam, têm direito adquirido a todas as vantagens insertas nos regulamentos do tempo em que foram nomeados, é, ou tornar intangíveis esses regulamentos e paralisar quasi a administração publica, ou crear no paiz, nas mesmas repartições, nas mesmas categorias, tantas classes de empregados com direitos diferentes, quantas forem as modificações por que passaram os regulamentos. Uma vez admittido tal critério, a lei, sejam quaes forem as condições do Thesouro ou do estado dos serviços publicos, não poderá mais extinguir repartições, supprimir simples postos de acesso, diminuir vencimento, abolir gratificações, ampliar o prazo da aposentadoria, elevar a contribuição do montepio, estabelecer novas condições de promoção, estatuir sobre penas administrativas, demissão, normas de serviço, etc., etc., sem resalvar a situação dos funcionários nomeados no regimen da lei anterior.

Ao cabo de alguns annos e de algumas reformas, pode-se bem imaginar como será difficil, complicado, moroso e inoperativo, o funcionamento da machina administrativa."

(*Revista Forense*, vol. 35, pág. 291.)

40. PIRES E ALBUQUERQUE, que também honrou aquêle conspícuo colégio judiciário, disse com clareza e precisão:

"Se a lei pode alterar a organização e o estipêndio dos cargos públicos, não há como admitir que esta organização e estipêndio, enquanto dependentes de uma condição alterável a arbtrio de terceiros, possam constituir *direitos adquiridos*."

(*Revista do Supremo Tribunal Federal*, volume 92, pág. 660.)

41. E' princípio corrente, aliás, que as leis administrativas não estão sujeitas ao princípio da irretroatividade destinado à proteção dos direitos adquiridos. Elas se aplicam, imediatamente, sem encontrar nêles qualquer obstáculo, *in futurum* (BENTO DE FARIA, *Aplicação e Retroatividade da Lei*, 1934, pág. 25; LAFAYETTE, *parecer in Revista Forense*, vol. 6, pág. 129; CLÓVIS BEVILÁQUA, *Código Civil Comentado*, 3.ª ed., 1927, vol. I, página 99, n.º 9).

42. Segundo P. ROUBIER, em se tratando do exercício de funções públicas

"... il convient de noter que l'incompatibilité d'une fonction publique avec telle ou telle situation peut toujours être établie par une loi nouvelle."

("Les Conflits de Lois dans le Temps", 1933, Tome II, pág. 472.)

No mesmo sentido opina CARLOS MAXIMILIANO:

"Os preceitos *atuais* regem o exercício das funções públicas, os poderes e deveres dos serventuários: por exemplo, *tornando compatíveis ou incompatíveis dois lugares ou duas atividades oficiais*, ou instituindo incompatibilidade absoluta, conforme tem sucedido com excluir de certos empregos ou profissões os naturalizados e os membros de família outrora reinante."

(*Direito Intertemporal*, 1946, pág. 335.)

Nos Pareceres 77 T e 193 T disse, a propósito de hipóteses semelhantes:

Não tinha, portanto, o funcionário em causa, "*direito adquirido*" à continuação por tempo indefinido ao exercício simultâneo de seu cargo com o emprego privado. Se este não era vedado, antes da federalização, uma lei nova poderia torná-lo incompatível sob a invocação de qualquer motivo que a juízo do legislador fôsse considerado plausível.

Se a lei nova podia restringir as atividades privadas do funcionário por mais forte razão poderia também fazê-lo dentro dos quadros funcionais, criando as incompatibilidades que entendesse razoáveis.

No caso, o impedimento vem da própria Constituição (art. 185) e é evidente que a lei nova não poderia dispensá-lo. A sua observância estava implícita porque o legislador ordinário não tinha poderes para afastá-la. Ainda que não mencionada a sua invocação se impõe ao aplicador da lei.

Quando foi baixada a lei de federalização não havia, portanto, "*direito adquirido*" a determinada situação funcional, isto é, um direito intangível do funcionário de continuar a exercer, sem restrições e ao par da função pública, determinado emprego privado. Com o advento de federalização a incompatibilidade surgiu e contra ela não é lícito invocar-se direito adquirido. (Parecer 77 T, de 11-12-51.)

VIII

43. A tese contratualista, de fundo *civilista*, tende a colocar no mesmo regime jurídico o emprego público e o privado. Mas, entre nós, desde 1934 que os textos constitucionais contêm preceitos peculiares a cada categoria de trabalhadores. A locação de serviço emancipou-se da disciplina do Código Civil e ganhou terreno através de uma legislação abundante, já consolidada. Não obedece

mais à noção contratualista de outrora e caminha a passos largos para o regime estatutário e publicístico sob a égide de uma justiça especializada.

44. Como admitir que em se tratando de função pública sejam reeditados os cânones civilistas, para colocar o interesse privado acima do público e coartar a ação do legislador, proibindo que ele possa baixar as prescrições que entender necessárias à tutela do interesse coletivo?

IX

45. A esses argumentos, outros se podem acrescentar, em réplica ao reconhecimento, no caso da federalização das Faculdades, de um "direito adquirido" à acumulação remunerada.

46. A inspiração do acórdão em causa, do colendo Tribunal Federal de Recursos, é eminentemente *contratualista*, e está divorciada não só da quase unanimidade dos autores, como da jurisprudência mais autorizada, inclusive acórdão recentíssimo do mesmo Tribunal.

47. No julgado em exame, são freqüentes as referências do voto principal à circunstância de não haver o interessado dado o seu assentimento à federalização da Faculdade, da qual surgiu a incompatibilidade funcional.

Seria necessário, para que o funcionário pudesse ser privado do exercício da atividade particular, *por lei nova*, que o legislador obtivesse, antes, a sua aquiescência, argumenta o digno Relator. Supôs, S. Ex.^a, um *contrato bilateral* que uma das partes não podia alterar sem o beneplácito da outra. O funcionário que exerce *atividade privada*, fica com "direito adquirido", sem limite no tempo, porque a incompatibilidade superveniente é atentatória de seus interesses, deduz-se do acórdão.

48. A inversão de posições é completa, como se vê. O cargo existiria para o funcionário, com a sua configuração inalterável, e não este para aquele, a serviço do interesse público.

49. Um reexame mais detido do julgado, especialmente do voto do ilustre Ministro Relator, evidencia que não é esta somente a crítica que se lhe pode fazer.

Houve também uma colocação inadequada das matérias em debate.

50. Quando o impetrante exercia um cargo público e um emprego privado, não havia *acumulação remunerada* no sentido que a Constituição e as leis dão a esta expressão. A *acumulação* surgiu, como mera possibilidade,

posteriormente, quando o emprego privado *deixou de existir*, pelo desaparecimento da Faculdade como entidade privada.

51. Direito adquirido a exercer, indefinidamente, o cargo público juntamente com o emprego privado, não existia, porque ao Estado se reconhece a faculdade de criar por lei nova, com efeito imediato, incompatibilidades, restrições e impedimentos. Assim, o emprego privado que o impetrante possuía, ele poderia perdê-lo, a qualquer momento, desde que pretendesse conservar o cargo público, tornado incompatível com aquele.

52. Mas, de qualquer forma o exercício simultâneo que lhe era permitido não constituía *acumulação remunerada* no sentido legal. A lei de federalização, que o acórdão diz haver postergado o "direito adquirido", não se defrontou com uma *acumulação remunerada permitida*, a qual se teria tornado inviável em detrimento de seu titular.

53. A verdade é que o impetrante só adquiriu direito à acumulação em virtude do acórdão, que mandou provê-lo num cargo público, quando ele já era titular de outro, sem correlação de matérias.

54. Não gozava o impetrante, antes da federalização, da proteção constitucional de um *direito adquirido à acumulação*, porque acumulação não havia. E nem poderia pretendê-la, porque a tanto se oporia o art. 185 da Constituição.

X

55. A acumulação, como se vê, na espécie, é fruto exclusivo do acórdão; é uma dádiva contra o mandamento constitucional, a pretexto de proteger situação que antes dele *nunca existiu*, isto é, o exercício cumulativo de *dois cargos públicos*, sem correlação de matérias, como o exige o art. 185 da Constituição.

56. Em face do exposto, é minha opinião que o acórdão em causa não deve ter reflexos na esfera administrativa, salvo quanto ao seu beneficiário. Mas, ainda assim, é de se esperar que o Egrégio Supremo Tribunal, a quem o feito foi submetido, fará cessar a singular posição em que se encontra o impetrante, de poder acumular cargos públicos com flagrante violação do art. 185 da Constituição e do Estatuto dos Funcionários (artigo 188, número II).

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de fevereiro de 1953. — Carlos de Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

Supremo Tribunal Federal

Recurso Extraordinário n.º 19.887 — S. Paulo

Proibição estatutária de recorrer o funcionário público ao Poder Judiciário antes de esgotar os recursos da esfera administrativa.

Jurisprudência do Supremo Tribunal no sentido da constitucionalidade desse dispositivo.

Se o Estatuto de São Paulo reproduziu o federal, é de se admitir o recurso extraordinário da alínea d contra o acórdão do Tribunal paulista que apreciou, em dissídio com jurisprudência da Suprema Corte, a questão federal de saber se o preceito estatutário é compatível com a Constituição Federal.

O que esta, no art. 141 § 4.º, não permite é que a lei exclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

E, no caso, a lei não excluiu a apreciação judicial, apenas a colocou na dependência do prévio uso dos recursos administrativos, em se tratando de funcionário público. Se o funcionário não mais pode usar o recurso administrativo porque decorreu o prazo para esse fim, e ainda não prescreveu a ação judicial, esta há de ser admitida.

Mas o prazo de 120 dias, fixado pelo Estatuto para a reclamação administrativa, não se refere a casos como o presente, em que se tratava de pleitear determinada aplicação de uma nova lei, que trouxe melhoria de padrão a certos funcionários.

O problema da derrogação da lei por dispositivo constitucional superveniente não chega a configurar propriamente uma arguição de inconstitucionalidade de lei: basta considerar que a derrogação pela lei nova, se incompatível com a velha, se daria, quer fôsse ou não de categoria constitucional a disposição superveniente.

— O recurso ex-officio de que goza a Fazenda Pública alcança os incidentes já encerrados, que vêm à tona no julgamento dele.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Bernardo Alves e outros moveram ação contra o Estado de São Paulo, visando o reconhecimento de seu direito à reclassificação na classe "I" da carreira de escriturários, a partir de 1-7-1946, com o pagamento de diferenças de vencimentos, custas, juros e honorários advocatícios à razão de 20%.

Contestando, a Fazenda suscitou a preliminar de carência da ação, porque os autores não pleitearam pela via administrativa, antes de vir a Juízo, o reconhecimento do seu direito.

A preliminar foi repelida no despacho saneador, não tendo sido interposto agravo no auto do processo.

A sentença considerou preclusa a matéria atinente à preliminar e julgou procedente a ação, excluindo uma das autoras e fixando os honorários em 10%.

O Juiz recorreu ex-officio e a Fazenda apelou.

O acórdão de fl. 241 repeliu a preliminar, nestes termos:

"A prejudicial argüida foi refutada pelos autores e bem repelida não só pelo despacho saneador como ainda

pela sentença, e assim não é de ser acolhida como não o foi. Consoante pacífica jurisprudência deste Egrégio Tribunal, para que a parte pleiteie seu direito pela via judicial, não faz mister que tenha antes recorrido à via administrativa. Ademais, esgotado o prazo para recurso à via administrativa, e uma vez não decorrido o prazo prescricional para a propositura da presente ação, só pela via judiciária podiam exercitar seu direito. Nessas condições, é de se rejeitar a preliminar de carência da ação."

De *meritis*, deu provimento, em parte, à apelação.

A Fazenda recorreu extraordinariamente, invocando as alíneas a e d, do art. 101, III, da Const. (fls. 243).

Invoca o acórdão do Supremo Tribunal no rec. extraordinário n.º 8.724.

Só a recorrente arrazouou.

E o Dr. Procurador-Geral da República opinou (fôlha 258):

"O recurso extraordinário manifestado às fls. 243/4, com apoio nas letras a e d do preceito constitucional, merece ser conhecido pelo último fundamento, em face dos arestos divergentes apontados pela recorrente.

De fato, iterativa é a jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal no sentido de condicionar o exercício do direito que tem o funcionário público de recorrer à via judicial, às normas legais que regulam e disciplinam esse apêlo, não colidentes com qualquer disposição constitucional (Recurso Extraordinário n.º 8.724, Mandados de Segurança ns. 998 e 1.094).

Não se tem o ato administrativo como perfeito, para que dele possa o funcionário recorrer ao Poder Judiciário, antes do esgotamento da esfera administrativa, como prescreve a lei.

Assim sendo e tendo o ven. acórdão recorrido de fôlhas 241/2 decidido de modo contrário a esse entendimento, opinamos pelo provimento do recurso.

Distrito Federal, 9 de maio de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador-Geral da República."

E' o relatório.

VOTO

— O caso é análogo ao do rec. extr. 19.656, em que proferi o seguinte voto:

"No recurso extraordinário n.º 8.724, do Ceará, julgado em 8 de setembro de 1947, a primeira Turma do Supremo Tribunal deu, unânimemente, provimento ao recurso daquele Estado.

Disse em seu voto, apoiado sem discrepância, o eminente Ministro Aníbal Freire:

"O Estatuto dos Funcionários Públicos (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939) dispõe que o funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos na esfera administrativa.

O mesmo preceito se encontra no Decreto-lei do Estado do Ceará n. 836, de 28 de outubro de 1941.

Para que êles deixassem de ser aplicados, era mister que fôsse proclamada a sua inconstitucionalidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é iterativa no sentido da aplicação do citado texto legal.

O preceito é salutar, pois facilita ao poder administrativo reconsiderar as decisões dos seus agentes e em nada contraria a sistemática da Constituição.

Encarece o acórdão a prerrogativa constitucional que institui o Poder Judiciário como órgão competente para dirimir os litígios entre o Estado e seus cidadãos, sem subordinação a qualquer medida, excluída a de natureza política.

O acórdão foi proferido na vigência da Constituição de 1937, e daí a referência à natureza política dos feitos.

Mas o que sempre se entendeu, em respeito às prerrogativas do Judiciário, é que afetavam a êstes os dispositivos que vedavam o apêlo ao Judiciário, em se tratando de decisões proferidas por órgãos administrativos, aos quais se tentava atribuir função jurisdicional ilimitada. No caso não se trata de vedar ao prejudicado o acesso ao Judiciário, mas sim de condicionar êsse apêlo ao uso dos recursos administrativos em lei."

E concluiu:

"Pelo exposto, conheço do recurso, com fundamento na alínea d do n.º 3 do art. 101 da Constituição e dou provimento para, reformando o acórdão recorrido, julgar a ação improcedente."

Não há dúvida, portanto, de que o aresto recorrido diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal.

A dúvida estaria em saber se o dissídio realmente ocorre na interpretação de lei federal, conforme prevê a invocada alínea d, do art. 101, III, da Constituição.

Acontece, entretanto, que, no caso, o art. 221 do Estatuto Estadual (Decreto-lei n.º 12.273, de 28-10-41), aprovado de acôrdo com as normas constantes do Decreto-lei federal n.º 3.070, de 20-2-1941, se limitou a reproduzir o Estatuto Federal, dispondo:

"O funcionário público só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos na esfera administrativa, ou após a expiração do prazo a que se refere o § 1.º do art. 219."

Nem poderia, já então, uma lei estadual, por si só criar tal restrição à capacidade de estar em Juízo.

Por tudo isso se vê que o dissídio de jurisprudência versa, verdadeiramente, sobre direito federal, e não sobre direito estadual.

Acertou, portanto, o acórdão proferido no recurso extraordinário n.º 8.724, conhecendo, em idênticas condições, do recurso do Estado do Ceará.

Conheço, assim, do recurso.

E dou-lhe provimento.

Ao contrário do que sustentam os recorridos, o art. 141 § 4.º da Constituição de 1946 não derogou o aludido preceito estatutário.

O que aquêles § 4.º não permite é que a lei exclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

Ora, no caso, a apreciação judicial não foi excluída.

Apenas ficou na dependência do prévio uso dos recursos administrativos, em se tratando de funcionário público, como bem acentuou o aresto citado.

Um ponto, ainda, deve ser examinado.

O despacho saneador, para repelir a preliminar de carência da ação, também considerou que a lei marca prazo para o recurso administrativo e que, não interposto

tal recurso no prazo fatal, não se há de vedar a ação judicial, enquanto não prescrita, só porque se tornou impossível o apêlo administrativo.

Em tese, estamos de acôrdo. Se o funcionário não mais pode usar o recurso administrativo, e ainda não prescreveu a ação judicial, esta há de ser admitida.

Mas o prazo de 120 dias, fixado pelo Estatuto para a reclamação administrativa, evidentemente não se refere a casos como o presente.

Exclusão feita do ato "de natureza reservada", pressupõe sempre a lei que se impugne ato publicado no órgão oficial, daí fazendo correr o prazo.

Ora, na espécie, tratava-se de pleitear determinada aplicação de uma nova lei, que trouxe melhoria de padrão a certos funcionários.

Não estavam êstes, portanto, impedido de reclamar administrativamente, até porque, quando aplicável o prazo de 120 dias, êste não começara a correr, uma vez que a lei manda que êle se conte da publicação do ato impugnado e, no caso, nem havia publicação nem existia tal ato.

Deixo de propor a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, porque, além de serem reiterados os pronunciamentos desta Côrte no sentido de que não ocorreu a pretendida derrogação do Estatuto pela Carta de 1946, o problema da derrogação da lei por dispositivo constitucional superveniente não chega a configurar propriamente uma arguição de inconstitucionalidade de lei: basta considerar que a derrogação pela lei nova se incompatível com a velha, se daria, quer fôsse ou não de categoria constitucional a disposição superveniente.

Diante do exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento."

Aqui, porém, há um aspecto que não se apresentava no citado recurso n.º 19.656.

E' que, segundo a sentença, teria ficado preclusa a matéria atinente à preliminar de carência da ação, visto não ter sido interposto agravo no auto do processo.

Ocorre, porém, que o Tribunal de Justiça, por efeito do recurso *ex-officio*, apreciou, no acórdão recorrido, aquela matéria e decidiu sobre ela, certamente tendo em conta que, como acentua Castro Nunes, o recurso *ex-officio* "alcança os incidentes já encerrados, que vêm à tona no julgamento do recurso da sentença final." (Da Fazenda Pública em Juízo, 1950, p. 195.)

E acrescenta o eminente Mestre:

"Assim é que se a Fazenda arguiu a prescrição e viu repelida essa arguição no despacho saneador, do qual não agravou no auto do processo, o provimento tanto poderá ser pela reforma da sentença final, no tocante ao mérito, como pelo acolhimento da preliminar, que revive por força da compreensão de recurso de ofício."

Meu voto, pois, é pelo conhecimento e provimento do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, conheceram e deram provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 19.887, em que é recorrente a Fazenda do Estado e são recorridos Bernardo Alves e outros, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, unânimemente, de conformidade com as notas taquigráficas constantes dos autos.

Distrito Federal, 19 de junho de 1952. — Barros Barreto, Presidente. — Luiz Gallotti, Relator.

O Instituto de Tecnologia da Universidade de Minnesota

Tradução de J. D. AFONSO MIRANDA

O INSTITUTO de Tecnologia foi fundado, por iniciativa do Conselho Diretor da Universidade de Minnesota, em 1935. Compreende o Colégio de Engenharia, a Escola de Química, a Escola de Minas e Metalurgia e a Escola de Arquitetura. Suas repartições administrativas funcionam no Edifício Central de Engenharia, no "campus" Mineápolis.

Os currículos profissionais do Instituto foram organizados com o objetivo de preparar o estudante para poder arcar com os encargos da liderança profissional, na nossa sociedade, e com as responsabilidades da cidadania, na nossa democracia. Cada currículo provê o estudante de um treinamento básico em fundamentos de ciência e matemática, de uma seleção de cursos relativos a determinada especialização, e de um programa completo de ciências biológicas, ciências sociais e humanidades. Dá-se maior importância ao desenvolvimento da capacidade para aplicar princípios fundamentais na resolução dos problemas que surgirão na vida profissional, do que ao ensino detalhado da prática industrial ou profissional, a qual poderá ser obtida pela experiência colhida no exercício da profissão.

COLÉGIO DE ENGENHARIA

O Colégio de Engenharia tem suas origens no Colégio de Agricultura e Artes Mecânicas que foi reconhecido, por ato legislativo, em 1868. Em 1871 foram ministrados, pela primeira vez, cursos de engenharia civil e engenharia mecânica. Com a reorganização da Universidade em 1872, foi criado o Colégio de Artes Mecânicas. Transformou-se êle, sucessivamente, em: Colégio de Engenharia, Metalurgia e Artes Mecânicas (1892); Colégio de Engenharia e Artes Mecânicas (1897); Colégio de Engenharia e Arquitetura (1916); e Colégio de Engenharia (1949). Em 1887 foi ministrado, pela primeira vez, um curso destinado a formar engenheiros especializados em eletricidade. O curso de engenharia agrícola foi iniciado em 1925 e o de engenharia aeronáutica em 1928. Os currículos combinados de engenharia e adminis-

tração de empresas foram organizados em 1934. Os currículos de engenharia de cinco anos foram iniciados em 1946. Em 1948 foi criado um curso de matemática usual do engenheiro. O Programa de Assistência Técnica foi organizado em 1949. Os cursos de engenharia industrial e o plano misto de estudo e trabalho em cooperação surgiram em 1950.

Os departamentos dêste colégio estão abrigados nos edifícios Central de Engenharia, de Engenharia de Eletricidade, de Engenharia Mecânica, de Engenharia Aeronáutica, de Engenharia Experimental e dos Laboratórios da Rua Oak, no "campus" Mineápolis, e do Edifício de Engenharia Agrícola, no "campus" São Paulo. O Laboratório de Hidráulica está situado nas Cachoeiras de Santo Antônio, no rio Mississippi, a cerca de uma milha, rio acima, do "campus" Mineápolis. O Centro de Pesquisas de Rosemount está instalado em Rosemount, Minnesota, a cerca de dez milhas do "campus" Mineápolis. A Biblioteca de Engenharia e as repartições administrativas do colégio estão instaladas no Edifício Central de Engenharia.

ESCOLA DE QUÍMICA

A Escola de Química foi fundada, em 1897, como uma Escola de Química Analítica e Aplicada, subsidiária do Colégio de Ciências, Literatura e Artes. Em 1904 transformou-se numa das unidades independentes da Universidade; em 1919 o seu nome atual foi adotado e a sua administração foi fundida com a do Colégio de Engenharia e Arquitetura sob um único deão. Em 1935 tornou-se uma das quatro divisões do Instituto de Tecnologia.

Os cursos de química e engenharia química vêm sendo ministrados desde a fundação da escola. O de física foi criado em 1936.

O Departamento de Química ocupa um amplo e moderno edifício, de seis andares, com as dimensões de 180 X 200 pés.

Seus laboratórios foram planejados de modo que facilitassem o adestramento nos vários ramos da química. A Biblioteca de Química está bem provida de coleções completas de jornais e compêndios de química, entre as quais algumas não

encontradas freqüentemente em bibliotecas de universidades.

Muitos laboratórios para pesquisas particulares foram instalados e oferecem-se amplos recursos para os trabalhos destinados à obtenção de graus de aprovação superiores.

O Departamento de Engenharia Química está instalado no Edifício de Engenharia Química, edifício moderno, de cinco andares, provido de salas de leitura e do conforto oferecido pelos modernos laboratórios nêle instalados.

ESCOLA DE MINAS E METALURGIA

A Escola de Minas e Metalurgia foi criada, em 1888, atendendo a sugestão do corpo docente da Universidade. Em 1899 foi anunciado o funcionamento de um curso de técnica de minas e metalurgia. A escola esteve incorporada ao Colégio de Engenharia, sob o nome comum de Colégio de Engenharia, Metalurgia e Artes Mecânicas até 1897, quando a Escola de Minas foi transformada num estabelecimento independente. Em 1926 passou a chamar-se Escola de Minas e Metalurgia. Em 1935 tornou-se uma das quatro divisões do Instituto de Tecnologia.

A Escola ocupa o edifício doado pelo Legislativo de 1913. O prédio abriga a biblioteca e as repartições administrativas, salas de aula, salas de desenho e laboratórios necessários ao funcionamento dos cursos de técnica de minas, metalurgia, metalografia e engenharia especializada em petróleo.

Para outros tipos de estudo, necessários à complementação de currículos bem compostos, lança-se mão dos cursos ministrados em vários departamentos das outras unidades da universidade.

A poucas horas de Mineápolis, por via férrea ou estrada de rodagem, estão situados os distritos mineiros de Minesota. Existe a mais íntima cooperação entre os funcionários das várias companhias de mineração e a escola; por isso os terrenos das minas estão sempre franqueados aos seus alunos, para excursões de estudo e observação. Os estudantes se adestram, nesses distritos, na prática da agrimensura e realizam estudos práticos de geologia no solo e subsolo.

Oferecem-se, também, muitas oportunidades para estudos práticos de metalurgia. Em Twin Cities estão instalados numerosos estabelecimentos de fabricação e tratamento a fogo; e, a nada mais que uma noite de viagem por estrada de ferro, podem ser encontrados estabelecimentos para o estudo dos processos de fusão.

Os alunos da Escola de Minas e Metalurgia gozam, em suma, de todas as vantagens oferecidas por uma grande universidade, combinadas com muitas oportunidades para observações e experiências "in loco".

ESCOLA DE ARQUITETURA

Desde a fundação do Colégio de Agricultura e Artes Mecânicas vem sendo ministrado um curso de arquitetura. Em 1913, foi criado, no Colégio de Engenharia e Artes Mecânicas, pelo Conselho Diretor, um Departamento de Arquitetura. Este nome foi trocado, em 1925, pelo de Escola de Arquitetura. Estêve filiado ao Colégio de Engenharia e Arquitetura até 1949, quando se tornou uma das quatro unidades independentes do Instituto de Tecnologia.

A escola está instalada nos andares terceiro e quarto do Edifício Central de Engenharia, e compreende salas de desenho e planejamento, salas de aula, salas de modelagem e pintura, salas de exposição e uma biblioteca.

LABORATÓRIOS EXPERIMENTAIS E ELEMENTOS PARA PESQUISAS ESPECIALIZADAS

Há, em cada uma das quatro escolas e colégios do Instituto de Tecnologia, currículos de cinco anos. No Colégio de Engenharia há os de engenharia civil, matemática usual do engenheiro e engenharia especializada em aeronáutica, agricultura, eletricidade, indústria e mecânica. Na Escola de Química há os de química, física e engenharia química; na Escola de Minas e Metalurgia os de geofísica e de engenharia especializada em geologia, metalurgia e mineração. Na Escola de Arquitetura funciona um curso de Arquitetura de cinco anos e um curso de seis anos em cooperação com o Colégio de Ciências, Literatura e Arte.

Qualquer dos cursos acima citados pode ser combinado com o de administração de empresas, em cooperação com a Escola de Administração de Empresas, dando direito a um grau concedido por esta e a um concedido pelo Instituto de Tecnologia. O Instituto encarrega-se, também, dos dois primeiros anos do curso de engenharia e administração de empresas (administração de indústrias), de 4 anos, ministrado pela Escola de Administração de Empresas.

Há cursos de engenharia especializada em mecânica, eletricidade e indústria, com programas mistos de estudo e trabalho em cooperação, para a obtenção do grau de Bacharel. Em cooperação com a Escola de Direito, ministram-se cursos de engenharia civil ou mecânica combinados com estudos de direito.

Um grau de habilitação profissional em engenharia será conferido ao candidato que tenha obtido, do Instituto de Tecnologia, um grau de estágio adiantado ou grau de bacharel, desde que tenha êle exercido a profissão pelo menos durante oito anos, sendo que, dêsses, quatro, no mínimo, tenham sido com a responsabilidade direta de trabalho importante. O grau de Engenheiro será concedido, principalmente, em reconhecimento da competência e habilidade profissionais do candidato como engenheiro. O título deve ser requerido ao deão do Instituto de Tecnologia até, no m...

ximo, o dia primeiro de outubro, para ser concedido no começo de junho do ano seguinte. Exigir-se-á relatório detalhado da sua experiência profissional, demonstração de seu trabalho como profissional e (ou ou) de sua atividade no planejamento e direção de trabalhos de engenharia. Se atendidos esses requisitos, o candidato será convidado a apresentar uma tese, a qual não poderá constar de mera descrição de trabalhos comuns de engenharia nem da condensação de literatura já existente sobre o assunto, mas, ao contrário, deverá representar contribuição pessoal do requerente para o estudo da matéria sobre que versar o trabalho. Pronunciar-se-á, então, uma Junta de Concessão de Graus de Engenheiro sobre a aceitabilidade da tese apresentada e sobre se satisfaz o candidato as outras exigências para a concessão do grau.

PLANO MISTO DE ESTUDO E TRABALHO EM COOPERAÇÃO

Um curso misto, de cinco anos, de trabalhos e estudos de engenharia, combinando o aprendizado prático com o teórico num único e completo programa, é ministrado, relativamente a três especializações — eletricidade, indústria e mecânica — podendo ser alternados os períodos de estudo na Universidade com os de trabalho em estabelecimentos industriais.

Ao fim do segundo ano, os estudantes selecionados para este programa são divididos em dois grupos. Durante um trimestre, enquanto o primeiro grupo frequenta aulas, o segundo desempenha uma tarefa num estabelecimento industrial. Os dois grupos trocam de situação cada três meses.

Para cada emprego desse gênero disponível podem ser selecionados dois estudantes. Espera-se que a importância e dificuldade das funções exercidas por cada par de estudantes possam ser progressivamente aumentadas, durante o período de treinamento. Ao fim de cada três meses de estágio, a companhia enviará à escola um relatório sobre as atividades do estagiário. Este apresentará, por sua vez, um relatório sobre o trabalho realizado.

Enquanto em estágio, o estudante é, em todos os sentidos, um empregado da companhia, ficando sujeito às suas normas de trabalho e regulamentos. A remuneração dos estagiários varia grandemente, dependendo de fatores como capacidade, experiência prévia, personalidade e condições econômicas. Em geral, sua remuneração é igual à dos empregados comuns da firma que executem trabalho igual.

Os estudantes do primeiro e segundo anos dos cursos de engenharia industrial, engenharia de eletricidade e engenharia mecânica devem dirigir-se à direção do seu departamento para informações sobre este programa misto e sobre a maneira de requerer a inscrição. Os estudantes transferidos de outras universidades ou colégios que preten-

dam dedicar-se, particularmente, a essas especialidades, têm direito também à inscrição. Os candidatos serão selecionados de acordo com o aproveitamento demonstrado, adaptabilidade e competência para o trabalho por realizar.

ADMISSÃO

Os estudos preparatórios para a admissão no Instituto de Tecnologia devem incluir álgebra elementar, geometria plana, e álgebra superior ou geometria sólida, se possível ambas. Os candidatos são advertidos de que os que tenham realizado melhores preparatórios e apresentem maior desenvolvimento intelectual tirarão mais proveito dos estudos no Instituto.

Os estudantes que desejarem ser transferidos de um colégio ou universidade acreditados, serão admitidos se possuírem grau médio C, ou melhor, de classificação, referente a, no mínimo, um ano de estudos. Se possível, esses estudos devem cobrir programas de matemática, química, inglês, física e desenho, correspondentes aos do primeiro ano de estudos no Instituto de Tecnologia.

Os que não tenham completado um ano de estudos nesses colégios, devem satisfazer às condições exigidas dos que tenham apenas os preparatórios.

Informações detalhadas sobre formas de admissão, condições de matrícula, classes adiantadas e custeio podem ser encontradas no Boletim de Informações Gerais, que será enviado a qualquer pessoa que o pedir ao Deão de Admissões e Inscrições.

CLASSES ADIANTADAS

Os estudantes que tenham realizado estudos em outras universidades ou colégios credenciados podem obter créditos de estágios superiores, de acordo com as normas adotadas pela Universidade e pelo Instituto de Tecnologia. (Vide "Requisitos para Graduação").

Nenhum crédito será concedido, relativamente aos cursos em que tenha sido obtido o grau D.

Aquêles que ingressarem na Escola de Química no primeiro ou segundo ano do curso de química ou do curso de engenharia especializada em química não obterão créditos eletivos, relativamente a cursos realizados fora da Escola de Química. Os estudantes do terceiro ano desses cursos podem transferir, de cursos realizados fora da Escola de Química, créditos, até o máximo de um quarto (no quarto ano até o máximo da metade, no quinto até o máximo de três quartos) do número total de créditos eletivos exigidos para a graduação.

INSCRIÇÃO

Para fazer sua inscrição todo novo aluno deve apresentar um certificado de admissão e um

certificado de aprovação em inglês (estudantes que se destinem ao primeiro ano) ou um certificado de estágio superior (estudantes transferidos). Os que ingressarem no Colégio de Engenharia ou na Escola de Arquitetura devem começar sua inscrição no Edifício Central de Engenharia. Os que ingressarem na Escola de Química devem fazê-lo no Edifício de Química e os que ingressarem na Escola de Minas e Metalurgia no Appleby Hall. Nos edifícios acima mencionados podem ser encontradas, em quadros de avisos, as instruções para inscrição fornecidas pelo Escritório de Admissões e Inscrições, que devem ser observadas.

UNIDADE DE CRÉDITOS

A unidade de crédito "standard" na Universidade é o crédito trimestral, ou simplesmente o *crédito*. Corresponde êle a um período de aula por semana, durante um trimestre. Êste período de aula pode constar do comparecimento a uma conferência ou dissertação de uma hora, ou de duas ou três horas de trabalhos de laboratório, desenho, levantamento de plantas ou cálculo. Em qualquer caso, a concessão de um crédito pressupõe o dispêndio de três horas da média semanal de trabalho do estudante, durante um trimestre. Uma hora de preleção em classe pressupõe duas horas de preparação ou estudo. Um período de duas horas de prática de laboratório pode exigir uma hora de estudo para completar o crédito. Um período de três horas geralmente dá direito a um crédito sem período adicional de trabalho fora da classe.

CONCESSÃO DE CRÉDITOS POR ESTUDOS REALIZADOS FORA DAS CLASSES REGULARES

Podem ser obtidos por meio da prestação de exames minuciosos, créditos por estudos realizados fora das classes regulares do Instituto. Os alunos são incentivados a requerer a prestação desses exames relativamente aos cursos dos quais se tenham familiarizados com todo o programa. Pelo uso desse tipo de exames o estudante superior fica habilitado a acelerar o seu progresso educacional.

Os exames em aprêço serão de tal modo minuciosos e severos que possam determinar se os estudos do examinando cobriram, realmente, todo o programa do curso. Exigem, no mínimo, três vezes o trabalho do exame final comum, sendo realizados por uma comissão designada pelo chefe do departamento no qual é ministrado o curso correspondente.

A permissão para prestar os exames deve ser obtida da Comissão de Tarefas dos Alunos, sendo pagos cinco dólares por cada exame especial, excção feita aos prestados dentro de seis semanas do ingresso do aluno, pela primeira vez, na Universidade.

CURSOS DE EXTENSÃO

A Divisão de Cursos de Extensão da Universidade ministra cursos de engenharia e química em classes noturnas e por correspondência. Aquêles que não puderem freqüentar os cursos regulares podem realizar, desta maneira, estudos valiosos. Para informações como as referentes aos créditos que serão aceitos para a concessão de um grau pelo Instituto de Tecnologia, vide o capítulo do boletim sobre cursos de extensão.

FREQÜÊNCIA

Espera-se que todos os estudantes compareçam regularmente às aulas e exercícios e que perfaçam todo o programa de trabalho do curso. Considerar-se-á razão suficiente para exclusão da classe a negligência nos estudos, revelada por freqüência irregular ou baixo nível de conhecimentos. Qualquer estudante que tenha um número de faltas não justificadas igual ao número de créditos no curso, mas em nenhum caso menos de duas, pode ser desligado da classe como reprovado.

REQUISITOS PARA GRADUAÇÃO

O grau de Bacharel com especialização será concedido aos estudantes com média de pontos honoríficos de 1.00 ou melhor que tenham realizado tôdas as tarefas requeridas e tenham obtido o número de créditos especificados em seus currículos. Um grau adicional, o de bacharel em ciência sem especialização, será concedido concomitantemente, mediante requerimento, aos estudantes que tenham uma média de pontos de 1.80 ou melhor. O grau de bacharel em ciência sem especialização não é concedido no curso de arquitetura, no programa misto de estudo e trabalho em cooperação e nos currículos combinados.

Completado o quarto ano de seus currículos, podem os estudantes ingressar na Escola Superior. Um dos requisitos para ingresso na Escola Superior é um grau de Bacharel. O grau de bacharel em ciência sem especialização pode ser obtido no terceiro trimestre (segundo na Escola de Química) do quarto ano, submetendo o interessado, à Comissão de Tarefas dos Alunos, a petição correspondente. A concessão dêste grau requererá uma média de pontos honoríficos de 1.80, ou melhor, aprovação, em ramo especializado, para realizar estudos superiores, conhecimento de todo o programa, inclusive a parte de humanidades dos dois primeiros anos do currículo. No Colégio de Engenharia o total de créditos exigido é de 200, sendo de 204 e 220, respectivamente, nos cursos de química e engenharia química. O total de créditos exigido na Escola de Minas e Metalurgia é o total dos quatro primeiros anos de curso.

Os estudantes adiantados transferidos de outros colégios ou universidades devem permanecer no Instituto um ano, no mínimo, antes que obtenham o grau de bacharel.

nam a graduação. Se o período de permanência for de um ano, apenas deve este ano ser o último. Em qualquer caso, o estudante deve permanecer, no Instituto, ao menos durante dois trimestres do último ano.

MÉDIA DE PONTOS HONORÍFICOS REQUERIDA E CRÉDITOS QUALIFICADOS

Para a graduação no Instituto de Tecnologia, exige-se uma média de pontos honoríficos de no mínimo 1.00.

A média de pontos honoríficos é definida como o número total de pontos honoríficos conseguidos dividido pelo número total de créditos conseguidos e não conseguidos. Cada crédito com o grau A dá direito a três pontos honoríficos; cada crédito com o grau B a dois pontos honoríficos; cada crédito com o grau C a um ponto honorífico. Os graus D e F não dão direito a pontos honoríficos.

Só são levados em conta, para o cálculo da média de pontos honoríficos, os créditos e pontos honoríficos obtidos na Universidade de Minnesota.

Todo estudante que tenha uma média cumulativa de pontos honoríficos inferior a 1.00 será pôsto em observação. Os estudantes em observação podem ser forçados a cancelar sua inscrição nos cursos em que não apresentem melhora de aproveitamento.

Só se levam em conta, para o cálculo da média de pontos honoríficos requerida, os créditos e pontos honoríficos obtidos a partir do verão de 1949.

REQUISITOS ESPECIAIS DA ESCOLA DE QUÍMICA

Os alunos da Escola de Química devem obter grau C ou melhor nos cursos de química analítica e inorgânica, matemática e física, que figuram como matérias exigidas nos dois primeiros anos dos seus currículos. Se obtiverem graus D ou F, devem repetir esses cursos, tão logo sejam eles novamente ministrados.

Exige-se uma média de pontos honoríficos de no mínimo 1.00 em cada um dos cinco anos. Esta condição é indispensável para o ingresso nos cursos que compõem o ano imediatamente superior.

Como reconhecimento especial de trabalhos de nível superior realizados, podem ser conseguidos na Escola de Química, créditos qualificados, na forma de um crédito para cada 10 pontos honoríficos excedentes de uma média C por trabalho realizado na Universidade. Os créditos qualificados podem ser usados para satisfazer a exigência de um determinado número de créditos para a graduação. Os estudantes superiores que tenham acumulado um número suficiente de créditos qua-

lificados, podem habilitar-se, no último trimestre de sua permanência na escola, à inscrição em cursos de pós-graduação, como complementação dos estudos anteriores.

EXCURSÕES DE ESTUDO

Exige-se que os estudantes de engenharia especializada em aeronáutica, agricultura, química, eletricidade e mecânica realizem excursões de estudo. Essas excursões são realizadas, geralmente, durante as férias da primavera. Visitam-se as instalações industriais do meio-oeste e outros estabelecimentos de interesse. O custeio dessas excursões, que fica a cargo do estudante, varia, geralmente, de \$50 (cinquenta dólares) a \$75 (setenta e cinco dólares), exceto as realizadas pelos estudantes de engenharia mecânica, que custam \$10 (dez dólares).

Na Escola de Minas e Metalurgia exige-se a realização de excursões ao fim do terceiro e quarto anos, como é indicado nos vários currículos. São organizadas excursões de mais de seis semanas pelas regiões das minas de ferro no norte de Minnesota com o fim de estudar o funcionamento de instalações desse gênero e de realizar treinos de levantamento geológico de terrenos. A despesa aproximada, para o estudante, é de \$75 (setenta e cinco dólares). São organizadas, também, excursões ao oeste do país, de três semanas de duração, começando em setembro e compreendendo o estudo de estabelecimentos mineiros e prática de direção de operações em minas ou campos petrolíferos. A despesa aproximada, para o estudante, é, neste caso, de \$200 (duzentos dólares). É levada a efeito, ainda, uma excursão à região de Black Hills, para estudos de geologia, compreendendo os tipos característicos de trabalhos geológicos práticos, pelo custo de cerca de \$150 (cento e cinquenta dólares). As excursões para estudos de metalurgia especializada em ferro inclui visita — com respectivo relatório — dos estabelecimentos fabris e de tratamento térmico do meio-oeste. A despesa correspondente é, aproximadamente, de \$100 (cem dólares).

BÔLSAS ESPECIAIS E LUGARES DE ASSISTENTE (*)

Há numerosos lugares de assistente no Instituto de Tecnologia, destinados a estudantes de nível superior. Oferecem-se, nos cursos de enge-

(*) No original: *fellowships* e *assistantships*. Os significados destes dois termos são geralmente confundidos, estendendo-se essa confusão, também, ao termo *scholarship*. É natural que isso aconteça, devido à grande diferença entre os regimes universitários americanos e o nosso. Na presente tradução adotamos para os três termos, por nos parecerem os mais aproximados, os seguintes correspondentes: para *scholarships* (fundos para estudos concedidos indistintamente a bacharelados e graduados), *bolsas de estudos*; para *fellowships* (concedidos geralmente a graduados, para estudos de pós-graduação, implicando em determinadas obrigações por parte do be-

nharia civil e de engenharia especializada em química, minas e metalurgia, mecânica e eletricidade, bem como nos cursos de química, matemática e mecânica, lugares de assistente, com um estipêndio de \$900 (novecentos dólares) por meio tempo de trabalho. Na Estação Experimental de Engenharia há lugares de assistente de pesquisa, com um estipêndio igual aos anteriores. Nas escolas de Engenharia Química, Química, Engenharia Aeronáutica, Engenharia de Eletricidade, Física e Engenharia Mecânica há várias bolsas especiais, com estipêndios de \$1.000 (mil dólares) a \$1.800 (mil e oitocentos dólares).

Os requerimentos relativos a esses lugares e a essas bolsas devem ser encaminhados ao departamento correspondente. As informações acerca dos requerimentos podem ser obtidas da Escola Superior ou desse mesmo departamento.

BOLSAS DE ESTUDO E PRÊMIOS

No Instituto de Tecnologia, são concedidas aos estudantes muitas bolsas de estudo e prêmios. Entre as bolsas, temos as seguintes:

Bolsas James Cowin — Bolsa anual de \$1.500 (mil e quinhentos dólares) aberta a graduados de engenharia, preferentemente estudantes especializados em engenharia de estruturas;

Bolsas da Consolidated Vultee Aircraft Corporation — Duas bolsas anuais de \$250 (duzentos e cinquenta dólares) cada uma, para 32 semanas de treinamento prático na Consolidated Vultee Aircraft Corporation. Aberta a bacharelados em engenharia aeronáutica;

Bolsa da Douglas Aircraft — Bolsa anual de \$500 (quinhentos dólares) aberta a estudantes superiores de engenharia mecânica e engenharia aeronáutica;

Bolsas do David Grimes Memorial — Cinco bolsas anuais de \$500 (quinhentos dólares) cada, concedidas pela Philco Corporation. Aberto a todos os estudantes de engenharia que se estejam dedicando a eletricidade. Não se fazem restrições aos bacharelados para a concessão desta bolsa;

Bolsas de Engenharia de Usinas — Um número limitado de bolsas anuais variando, em total, de um mínimo de instrução e pagamento a um máximo de \$500 (quinhentos dólares) abertas a bacharelados do Instituto que se estejam especializando ou pretendam especializar-se em engenharia de usinas;

Bolsa da Seção Norte da Sociedade Americana de Engenheiros Civis — Bolsa anual de \$200 (duzentos dólares) aberta a estudantes superiores

(neciciário), *bolsas especiais*; para *assistantships* (semelhante ao anterior mas implicando em obrigações maiores, como a de dar certo número de aulas a alunos mais atrasados e correspondendo, de certo modo, aos lugares de assistente oferecidos, em algumas faculdades brasileiras, a alunos adiantados). *lugares de assistente*. (N. do T.).

de engenharia civil que sejam membros da seção estudantil da Sociedade;

Bolsa da Rádio Corporation of America — Bolsa anual de \$600 (seiscentos dólares) aberta a todos os bacharelados do Instituto;

Bolsa da Associação Nacional de Fabricantes de Móveis — Utilização de Madeira — Uma ou mais bolsas anuais variando em total de \$250 (duzentos e cinquenta dólares) a \$750 (setecentos e cinquenta dólares), abertas a bacharelados do Instituto de Tecnologia que se estejam especializando ou pretendam especializar-se em utilização de madeira (um dos cursos do Departamento de Engenharia Mecânica).

As seguintes entidades conferem prêmios aos alunos do Instituto Seção Norte da Sociedade Americana de Engenheiros Civis; Seção de Minnesota da Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos; Tau Beta Pi; Chi Epsilon; Eta Kappa Nu; Pi Tau Sigma; Phi Lambda Upsilon; Twin City Alumni Association of Alpha Chi Sigma; corpo docente de Química; Instituto Americano de Arquitetos; Alpha Rho Chi; Scarab Fraternity; Alpha Gamma Sorority; Gargoyle Club; Companhia de Força dos Estados do Norte. Devem ser consignados, ainda, o Prêmio George Melcher (conferido pela Flour City Ornamental Co.), o Prêmio C.H. Johnston e o Prêmio de Ciências Aeronáuticas.

SERVIÇO DE EMPREGOS

Foi organizado, para uso dos que se forem graduando, um serviço de empregos. Sem assumir a responsabilidade de encontrar emprego para o graduado, faz-se o possível para auxiliá-lo a conseguir a colocação melhor ajustada às suas aptidões, aos seus conhecimentos e interesses. Fazem-se ajustes para a impressão dos formulários (com indicações sobre o candidato) que devem ser remetidos aos possíveis empregadores e para a promoção de entrevistas com estes.

NÚCLEO DE TREINAMENTO DE OFICIAIS DA RESERVA

Há, à disposição dos alunos, cursos de Ciência e Tática Aéreas, Ciência e Tática Militares, e Ciência Naval, que permitirão um comissionamento na Reserva da Força Aérea, Corpo de Oficiais da Reserva do Exército ou Reserva Naval, respectivamente.

No Instituto de Tecnologia é possível adquirir o treinamento exigido por um comissionamento desses e, paralelamente, o grau de Bacharelado, em um do tempo de trabalho normalmente exigido para cada currículo de engenharia. Esse tempo é completado pela substituição de créditos do *N. Legislativo* por créditos eletivos e por algumas das exigências da profissão no campo das ciências sociais.

É preferível ingressar no curso básico do Núcleo no trimestre do outono do primeiro ano de estudos no Instituto, embora seja possível fazê-lo em data posterior. Os estudantes novos são incentivados a considerar, cuidadosamente, as vantagens de dar preferência ao curso do Núcleo antes de entrar para a Universidade, de maneira que possa o treinamento militar ser incluído no programa do trimestre de outono dos cursos.

Muitos dos cursos dos programas militares são adaptados particularmente aos estudantes do Instituto de Tecnologia. Os estudantes de engenharia em geral devem examinar a Reserva Naval, a Reserva da Força Aérea, a Artilharia Anti-aérea ou o Corpo de Transportes. Os estudantes de engenharia civil devem examinar em especial o Corpo de Engenheiros, os de engenharia mecânica o Departamento de Artilharia e os que se estejam especializando em eletricidade e física o Corpo de Comunicações.

Informações detalhadas concernentes a exigências, oportunidades e matéria destes cursos podem ser encontradas no Boletim de Informações Gerais, no Boletim do Núcleo de Treinamento de Oficiais da Reserva do Exército, Marinha e Aeronáutica, à pág. 118 deste boletim, ou obtidas, diretamente, dos professores de ciência aeronáutica, militar e naval, no Arsenal.

EMPRÉSTIMOS A ESTUDANTES

O Bureau de Empréstimos e Bôlsas de Estudo do Gabinete do Deão de Estudantes foi criado

para ajudar monetariamente os estudantes necessitados ou auxiliá-los a organizar um bom plano de financiamento dos seus estudos. Os pedidos de auxílio financeiro devem ser feitos diretamente a esse escritório, em Eddy Hall, 211.

SOCIEDADES

Há na Universidade de Minnesota, mantidas por alunos e membros da diretoria e corpo docente, seções das seguintes sociedades profissionais do País: Sociedade Americana de Química, Instituto Americano de Engenheiros Químicos, Instituto Americano de Engenheiros Especializados em Minas e Metalurgia, Instituto Americano de Engenheiros Especializados em Eletricidade, Sociedade Americana de Engenheiros Civis, Sociedade Americana de Engenheiros Agrícolas, Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos e Instituto de Ciências Aeronáuticas. Funcionam, ainda, na Universidade, a Sociedade de Arquitetura, a Sociedade da Escola de Minas e Metalurgia e o Clube de Aviação da Universidade de Minnesota.

MUDANÇAS NO BOLETIM

As diretorias dos estabelecimentos que compõem o Instituto de Tecnologia reservam-se o direito de extinguir ou modificar, sem aviso, qualquer curso anunciado neste Boletim, que dá notícia das condições atualmente em vigor, as quais estão sujeitas a modificações de qualquer tipo, por determinação daquelas diretorias.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO XIV

PARECER DE MARSHALL NO CASO MARBURY

A autoridade conferida, pois, à Suprema Corte pela lei que criou os tribunais dos Estados Unidos e segundo a qual essa Suprema Corte pode expedir ordens de mandamus às autoridades públicas, parece não estar prevista ou garantida pela constituição; é preciso saber, portanto, se a jurisdição que lhe é assim atribuída pode ser exercida.

E' questão que interessa profundamente aos Estados Unidos essa de poder ou não um ato do legislativo que contraria a constituição tornar-se lei; é de interesse para a nação mas, felizmente, sua complexidade não é proporcional a esse interesse. Só é necessário reconhecer-se, apenas, certos princípios que se supõem estão, há muito, sendo aplicados para decidi-la.

O povo tem o direito de estabelecer, para seu futuro governo, os princípios que, em sua opinião, podem promover sua própria felicidade. Esta é a base em que todo o sistema americano se apoia. O exercício desse direito representa um grande esforço; não pode e nem deve repetir-se com frequência. Os princípios assim estabelecidos são, por isso, considerados fundamentais, e como a autoridade de que emanam é suprema e raramente pode manifestar-se, eles estão destinados a ser estáveis.

Uma vontade suprema e original organiza o governo e distribui por diferentes órgãos os respectivos poderes. Pode parar aí ou estabelecer certos limites que não podem ser ultrapassados por esses órgãos.

O governo dos Estados Unidos é o do último tipo descrito. Os poderes do legislativo são definidos e limitados e para que não possam ser mal interpretados ou esquecidos, a Constituição é escrita. Com que propósitos são esses poderes limitados e esta limitação reduzida à forma escrita, se esses direitos podem, a qualquer momento, ser modificados por aqueles que devem sofrer suas restrições? A distinção entre um governo que tem poderes ilimitados desaparece, caso essas limitações não se confinem às pessoas a que são impostas e se os atos vedados ou permitidos devem ser igualmente respeitados. E' uma tese clara demais para ser contestada, a de que a constituição controla qualquer ato do legislativo que lhe seja

contrário ou que o legislativo pode alterar a constituição por meio de lei ordinária.

Não há meio termo entre essas alternativas. Ou a constituição é uma lei suprema, imutável por meios ordinários, ou está no nível dos atos legislativos ordinários e, como outros, pode ser modificada à vontade pelo legislativo.

Se a primeira parte da alternativa constitui um fato, então um ato do legislativo contrário à constituição não pode ser lei; se a última parte está certa, então as constituições escritas são tentativas absurdas, da parte do povo, de impor limites a um poder por sua própria natureza ilimitável.

Todos os que elaboraram constituições escritas pensaram certamente que elas constituíam a lei fundamental e suprema da nação e, conseqüentemente, firmaram a teoria de que em todo o governo constitucional um ato do legislativo contrário à constituição deve ser nulo.

Esta teoria ajusta-se, essencialmente, a uma constituição escrita, devendo ser, conseqüentemente, considerada, por esta Corte, como um dos princípios fundamentais de nossa sociedade. Não se deve, pois, perder de vista a consideração do assunto.

Se um ato do legislativo, contrário à constituição, é nulo, sua falta de validade obriga às cortes a executá-lo? Ou, em outras palavras, embora não seja lei, constitui uma norma que vigora como se fosse lei? Isto significaria anular de fato o que foi estabelecido em teoria; pareceria à primeira vista um imenso absurdo insistir nisto. O assunto, entretanto, será objeto de um maior exame.

Cabe, pois, ao poder judiciário dizer qual é a lei. Os que aplicam as disposições regulamentares aos casos em juízo, devem, necessariamente, expor e interpretar essas disposições. Se duas leis entram em conflito, as cortes devem decidir sobre a aplicação de cada uma delas.

o judi-

O mesmo acontece quando uma lei americana se aplica ao caso (de modo que a divisão obrigada a decidir esse caso em conformidade com a constituição dos Estados Unidos). Se a lei, desrespeitando a constituição, é aplicada, de um lado, pelo poder executivo, e de outro, pelo legislativo, a lei, desrespeitando a constituição, é aplicada. As forças da de-
cortes devem determinar qual destas três o legislativo em conflito rege a questão. Esta é a força da pro-
essência da função judiciária.

Se, então, as côrtes devem ater-se à constituição e se esta é superior a qualquer ato ordinário do legislativo, ela, e não a lei ordinária, deve reger o caso a que ambas se aplicam.

Os que discutem, pois, o princípio de que a constituição deve ser considerada, em juízo, como lei suprema, são obrigados a sustentar que as côrtes devem fechar os olhos à constituição e ver apenas a lei.

Essa doutrina subverteria os verdadeiros alicerces de tôdas as constituições escritas. Seria declarar que um ato que, de acôrdo com o princípio e teoria de nosso governo, é inteiramente nulo, é, na prática, completamente obrigatório. Seria declarar que se o legislativo fizer o que é expressamente proibido, tal ato, apesar dessa proibição, é de fato caduco. Seria conferir ao legislativo uma onipotência prática e real, com a mesma ânsia que manifesta ao reduzir seus poderes a limites estreitos. E' prescrever limites e declarar que eles podem ser ultrapassados à vontade.

Assim, isso reduziria a nada o que consideramos ser o maior progresso das instituições políticas. Uma constituição escrita seria, por si só, suficiente na América onde as constituições dêsse tipo são tratadas com reverência demais para rejeitar uma interpretação. As expressões peculiares da Constituição dos Estados Unidos, porém, fornecem mais argumentos a favor de sua rejeição...

Assim, a fraseologia particular dessa Constituição confirma e reforça o princípio, supondo-se que seja essencial a tôdas as constituições escritas, de que uma lei contrária à Constituição é nula e que as côrtes, como, também, outros poderes, são limitados por êsse instrumento. (1)

Os princípios assim enunciados por Marshall são baseados, primeiramente, no pressuposto de que o judiciário deve ser o protetor e o guardião da lei fundamental. Por meio de uma longa série de sentenças e precedentes (2), êsses princípios foram, finalmente, definidos e aplicados, tendo em vista o fato de que constituíam direito ou obrigação das côrtes anular os atos dos legislativos que estivessem em conflito com a lei fundamental. Praticamente, em todos os casos em que se verificou rejeição às decisões do judiciário que anulam atos do legislativo, o parecer e as sentenças das côrtes

acabam impondo-se, contribuindo a censura do executivo e do legislativo para reforçar a posição do poder judiciário. Finalmente, o fato de que os outros poderes de governo cedem diante do judiciário, muito embora não exista nenhum dispositivo legal que mande que assim procedam, contribui para mostrar que foi a aceitação de certas noções básicas de lei e de governo que levaram os homens a sancionar e apoiar os princípios básicos da teoria americana de constituição escrita.

Por que foi adotada nos Estados Unidos esta nova aventura nos negócios políticos? Estranho como pode parecer, as razões que são comumente apresentadas em defesa da adoção da medida de revisão judiciária das leis, deixa de levar em conta êste processo político em particular. As razões da aceitação da doutrina americana de direito constitucional, conforme foi definido por JOHN MARS-HALL, são as seguintes:

1. A constituição é uma lei suprema de que as côrtes devem reconhecer e, conseqüentemente, qualquer lei que a contrarie deve ser anulada.

2. As côrtes devem exercer seu poder com o objetivo de impor obediência aos termos de uma constituição escrita ou, em outras palavras, uma constituição escrita exige que o judiciário exerça êsse poder.

3. O juramento que prestam os juizes de defender a constituição, exige que eles obedeçam a ela e desrespeitem as leis ordinárias.

4. Os atos legislativos ordinários contrários à constituição são, *ipso facto*, nulos; conseqüentemente as côrtes são obrigadas a desrespeitar tais atos.

E' fácil demonstrar, como fizeram os Ministros da Suprema Côrte (3), Bland e Gibson (4), que nenhuma das razões expostas explica ou justifica o emprêgo dêsse poder extraordinário pelo judiciário. Primeiro, se a constituição é uma lei soberana que todos são obrigados a cumprir, com que base pode o tribunal insistir que seu julgamento é superior ao do legislativo que fêz a lei? Segundo, um tal poder é necessário para impor obediência aos termos de uma constituição escrita? Se o é, por que tantas constituições modernas, deliberadamente, retiram das côrtes êsse poder extraordinário ou nunca lhes confere, talvez essa autoridade? No que respeita ao juramento de defender a constituição, tôdas as autoridades, inclusive os membros do legislativo, os juizes e o executivo, o prestam. Porque o prestam os juizes, dá autoridade para manifestar-se sobre o espírito dos autores da lei?

URY x MADISON — I Cranch 137 at 176

a melhor exame dêsses precedentes, vide *American Doctrine of Judicial Supremacy*, de Charles E. Hughes — Caps. V-VIII.

(3) Ibid. — pág. 261.

(4) Eakin contra Roub, 12 Sergeant & Rawles 30 (1825).

Por que deveria um ato do legislativo, aprovado de acordo com todas as normas legais e na devida forma, ser considerado como um ato que jamais foi aprovado ou que é, *ipso facto*, nulo? Não seria uma presunção afirmar que os atos de direito de um poder pode ser anulado por um outro? De fato, conforme indicou o Ministro Gibson, todos os argumentos favoráveis à doutrina americana começam por considerar todo o campo em debate e esta linha de argumentos é, particularmente, evidente na opinião de Marshall. Se as razões apresentadas nos seus pareceres assim como nos de outros juizes não têm valor e não são conclusivas, como, pois, poderá o princípio da revisão pelo judiciário ser levado em conta? A resposta a esta indagação é melhor expressa na linguagem do Professor Burgess:

Devemos voltar às leis e à constituição para uma explicação. E' consciência do povo americano que a lei deve apoiar-se na razão e na justiça, que a constituição é a formulação mais precisa de princípios fundamentais de justiça e da razão do que os atos legislativos ordinários e que o judiciário é o melhor intérprete desses princípios fundamentais do que o legislativo. E' esta consciência que dá autoridade à Suprema Corte para interpretar a Constituição e eu acrescentaria, além disso, que é desta consciência que resultou a implantação nos Estados Unidos daquilo a que se chamou de supremacia do judiciário. (5)

DOUTRINAS POLÍTICAS QUE AFETAM OS PONTOS DE VISTA AMERICANOS A RESPEITO DAS CONSTITUIÇÕES ESCRITAS

Algumas das doutrinas políticas que muito cooperaram para dar a necessária sanção à teoria americana de constituição escrita são as seguintes:

Primeiro, falta de confiança no poder legislativo — Era pensamento geral, na época em que foram elaboradas as constituições americanas, que a autoridade do legislativo devia ser restringida e que se devia tomar uma medida especial de precaução para proteger o povo contra o domínio do legislativo. A teoria dominante foi assim resumida por Thomas Jefferson: "A concentração de todos os poderes num órgão legislativo é precisamente a definição de um governo despótico. Cento e setenta e três déspotas seriam, certamente, tão opressores como um só. Um despotismo eletivo não era o governo pelo qual lutamos, mas um governo que não estaria fundado sobre

princípios de liberdades mas, sim, um governo cujos poderes estão de tal modo divididos e contrapostos entre os vários órgãos da magistratura que ninguém poderá ultrapassar seus limites legais sem ser realmente dominado e controlado pelo outro".

Segundo, proteção à minoria — Proteger a minoria contra os perigos de opressão exercida pela maioria foi outro objetivo que os fundadores da República visaram a alcançar quando elaboraram a constituição. Naquela época temia-se muito o governo da maioria, decidindo-se, então, que "a maioria deve ser reduzida, à vista de um número e de sua situação no meio, a uma condição que não lhe permita conceber e executar planos de opressão". Madison e outros pensaram que os méritos da constituição federal estão no fato de que ela garantia os direitos da minoria contra "a força superior de uma maioria interesseira e poderosa".

Terceira, proteção à propriedade e aos direitos — Presidiu o processo de elaboração da constituição a idéia de que o direito de propriedade é sagrado, direito esse que o governo deve preservar e defender como sua função precípua. A excelente posição da propriedade e dos direitos de propriedade no sistema constitucional americano foi assim definida por Hadley:

E' evidente que amplos poderes e privilégios foram constitucionalmente delegados à propriedade privada em geral e à propriedade coletiva em particular... A situação do proprietário em face da lei não pode ser modificada por ato do legislativo, do executivo, do povo de um Estado por meio de seu voto ou mesmo pelo poder dos três elementos reunidos. Não pode ser mudada realmente sem que se verifique uma unanimidade de acordo entre os juizes (o que os levaria a mudar seus tradicionais pontos de vista), sem que se emende a constituição dos Estados Unidos por meio da lenta e vagarosa maquinaria prevista para esse fim ou, afinal, por meio de uma revolução que, segundo espero, é improvável.

Quando se diz, como é comum, que a divisão fundamental dos poderes do Estado moderno se processa entre o legislativo, o executivo e o judiciário, o estudioso das instituições americanas pode, perfeitamente, notar uma exceção. A divisão fundamental dos poderes na Constituição dos Estados Unidos é, de fato, entre o eleitorado, de um lado, e os proprietários, de outro. As forças da democracia de um lado, divididas entre o legislativo e o executivo, são lançadas contra as forças da pro-

(5) *Political Science and Constitutional Law*, de John W. Burgess (Ginn and Company, 1902, vol. II, página 365).

priedade, de outro lado, tendo o judiciário como árbitro entre eles; a própria constituição não só proíbe o legislativo e o executivo de ferir os direitos de propriedade como, também, obriga o judiciário a definir e defender esses direitos da maneira por ela prevista. (6)

Desde que foram formulados esses princípios fundamentais, as constituições passaram por consideráveis modificações. Quando as constituições escritas foram, pela primeira vez, elaboradas, verificou-se séria disposição para nela incluir, de uma maneira geral, a estrutura do governo com a organização dos grandes ministérios. Na América, a declaração de direitos cedo foi incorporada ao seu texto, passando a ser considerada como parte integral da mesma. Mais tarde, o processo de emenda e revisão foi tratado com mais detalhe como um dos elementos essenciais da lei básica. Do ponto de vista desses princípios, a constituição federal é considerada um modelo porque se limita a dispor sobre questões consideradas indispensáveis.

(6) Extraído de *The Independent* — (16 de abril de 1908, vol. LXIV, pág. 834).

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- WILSON, WOODROW, *Constitutional Government in the United States* (Columbia University Press, 1908).
- WILLOUGHBY, W. F., *The Government of Modern States* (D. Appleton-Century Company, Inc., 1919) caps. VI e VII.
- HAINES, CHARLES GROVE, *The American Doctrine of Judicial Supremacy* (University of California Press, 1932) edição revista.
- WILLOUGHBY, WESTEL W., *Principles of Constitutional Law of United States* (Bakes, Voorhis & Co., 1930).
- BRYCE, JAMES, *Studies in History and Jurisprudence*, (Oxford University Press, 1901), vol. I, págs. 124, 213.
- OGG, FREDERIC AUSTIN, *English Government and Politics* (The Macmillan Company, 1929), caps. II e III.
- MACIVER, R. A., *The Modern State* (Oxford University Press, 1926), págs. 364-395.
- FINER, HERMAN, *Theory and Practice of Modern Government* (Dial Press, 1931) vol. I, caps. VII e VIII.
- BEARD, CHARLES A., *The Supreme Court and the Constitution* (The Macmillan Company, 1912).
- BEARD, CHARLES A., *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States* (The Macmillan Company, 1913).
- HORWILL, HERBERT W., *The Usages of the American Constitution* (Oxford University Press, 1925).
- ZURCHER, ARNOLD JOHN, *The Experiment with Democracy in Central Europe* (Oxford University Press, 1933) caps. I e II.
- MANIOTT, J. A. R., *Mechanism of Modern State* (Oxford University Press, 1927).

(Fim do Cap. XIII)

RESENHA PARLAMENTAR

Resumo das atividades do Congresso de interesse do D.A.S.P. Para informações mais detalhadas, dirigir-se ao Serviço de Referência Legislativa — M. Fazenda — 6.º andar, sala 613, ou utilizar-se do tel. 22-9961, r. 543.

ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

— O Deputado Dilermando Cruz apresentou à Mesa projeto de lei criando portos livres na costa brasileira para uso dos Estados centrais. O projeto já foi encaminhado às Comissões de Justiça, de Transportes, de Economia e de Finanças (D.C. 17-3-53, pág. 1.877).

— Dispondo sobre a criação de Coletorias Postais nas sedes dos Distritos Municipais e nos aglomerados de mais de vinte habitações, foi apresentado pelo deputado Alberto Deodato projeto de lei que seguiu para exame das Comissões de Justiça, de Serviço Público Civil e de Finanças (D.C. 17-3, pág. 1.879).

— A fim de obter o cancelamento de todos os débitos contraindidos pelos pecuaristas do Polígono das Sêcas, o deputado Pessoa Guerra apresentou o projeto de lei que foi encaminhado às Comissões de Justiça, de Economia e de Finanças (D.C. 17-3-53, pág. 1.879).

— Foi publicado para estudo o parecer do Senador Alencastro Guimarães ao projeto de lei que dispõe sobre a constituição da sociedade por ações "Petróleo Brasileiro S. A." (D.C. 17-3-53, pág. 1.891).

— Conselho Nacional de Pesquisas prestou informações à Câmara sobre a necessidade e conveniência do crédito de Cr\$ 50.000.000,00 destinados ao programa de trabalhos a serem executados por aquele órgão (D.C. 18-3, pág. 1.909).

— Instituído a Campanha Nacional Contra a Esquistossomose, é lida na Câmara a Mensagem n.º 95, de 1953, com exposição de motivos do M.E.S. O expediente foi encaminhado às Comissões de Saúde Pública e de Finanças (D.C. 18-3, pág. 1.912).

— Novo projeto de moratória às dívidas das pessoas físicas e jurídicas localizadas no Polígono das Sêcas, foi apresentado à Mesa pelo Deputado Muniz Falcão (D.C. 18-3-53, pág. 1.914). A matéria foi encaminhada às Comissões de Justiça e do Polígono das Sêcas.

— O Deputado Brochado da Rocha apresentou projeto abrindo o crédito especial de dois bilhões de cruzeiros para atender às despesas com a mudança da Capital da República (D.C. 18-3, pág. 1.914).

— Dispondo sobre os créditos orçamentários destinados à defesa contra as sêcas do Nordeste, foi apresentado projeto de lei pelo deputado Paulo Sarasate, na sessão de 18-3. A matéria foi encaminhada às Comissões de Justiça, do Polígono das Sêcas e de Finanças (D.C. 19-3, pág. 1.949).

— Lidos no Senado os pareceres das Comissões de Justiça e de Finanças ao projeto de lei da Câmara que assegura o financiamento, a longo prazo, aos municípios com renda própria inferior a quinze milhões de cruzeiros, para instalações ou ampliação de serviços públicos (D.C. 19-3, pág. 1.973).

— Recebidas na Câmara as informações do M.F. a respeito do projeto de lei que abre crédito especial para pagamento da cota do imposto de renda aos municípios (D.C. 20-3, pág. 1.988).

— Foi apresentado, na sessão de 19 de março, no Senado, projeto de lei que autoriza a atualização e o revigoreamento de leis e decretos que prescrevem a instalação de "zonas francas" no país (D.C. 20-3, pág. 2.016).

— Apresentado pelo deputado Fernando Ferrari projeto de lei que permite deduzir da renda bruta, para efeito de tributação do imposto de renda, o quantitativo do aluguel de casa (D.C. 21-3, pág. 2.032).

PESSOAL

— Lido na hora do expediente o projeto de lei que modifica dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (o projeto objetiva aplicar aos ministros do Tribunal de Contas da Prefeitura do D. F. as proibições constantes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas quanto ao exercício cumulativo de outros cargos). A Comissão de Justiça opinou pela inconstitucionalidade do projeto, que é de iniciativa do Senado (D.C. 17-3, pág. 1.871).

— Chega à Câmara dos Deputados, sendo lida no expediente da sessão de 16-3, a Mensagem n.º 94, de 1953, acompanhada de projeto de lei que altera os valores dos símbolos referentes ao padrão de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do Poder Executivo da União e dos Territórios (D.C. 17-3, pág. 1.873).

— Com a assinatura do deputado Negreiros Falcão e outros, foi apresentado à Mesa da Câmara projeto de lei que reajusta os proventos dos inativos Coletores e Escrivas de Coletoria. A proposição seguiu para as Comissões de Justiça e de Finanças (D.C. 17-3, pág. 1.873).

— Atendendo a requerimento, o Departamento Nacional de Estradas de Ferro presta esclarecimentos sobre o projeto que manda padronizar o quadro do pessoal da Rede Ferroviária do Nordeste pela E. F. Leopoldina (D.C. 18-3, pág. 1.910).

— O projeto que autoriza o Poder Executivo a abrir o crédito especial de seis milhões de cruzeiros para atender a despesas com a elaboração do plano de classificação de cargos no Serviço Público Federal foi lido na sessão de 17-3 e encaminhado à Comissão de Finanças (D.C. 28-3, pág. 1.913).

— Publicados os pareceres das Comissões de Justiça, de Educação e de Finanças do Senado ao projeto de lei que concede ao agrônomo Gregório Bondar, como estímulo, o prêmio de cem mil cruzeiros pelos seus estudos sobre plantas nativas (D.C. 18-3, pág. 1.932).

— Publicada a redação final do projeto de lei que atualiza a contribuição dos Ministros do Supremo Tribunal Federal para o Montepio Civil (D.C. 19-3, página 1.977).

— Recebidas as informações do Ministério da Guerra ao projeto de lei que releva a prestação em que incorreram inativos daquela Secretaria de Estado (D.C. 20-3, página 1.989).

— O Deputado Ruy Almeida requer a nomeação de Comissão especial para dar parecer ao projeto de lei número 1.082, que altera carreiras dos Quadros Permanente e Especial do M.E.S. (D.C. 20-3, pág. 1.994).

— O Deputado Lopo Coelho requer informações sobre o pagamento de gratificação adicional por tempo de serviço ao pessoal inativo da União (D.C. 21-3, pág. 2.032).

SELEÇÃO

— Chegam à Câmara dos Deputados as informações da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento sobre as despesas com os concursos realizados e o custo "per capita" do candidato aproveitado (D.C. 18-3, pág. 1.908).

DIVERSOS ASSUNTOS

— Lido na hora do expediente da sessão de 16 de março o texto do convênio cultural entre o Brasil e a Nicarágua, assinado no Rio a 12-1-53 (D.C. 17-3, página 1.870).

— Com pareceres favoráveis das Comissões de Legislação Social e de Serviço Público Civil, foi lido o projeto de lei que dispõe sobre o pagamento de auxílio-enfermidade nas instituições de previdência social (D.C. 17-3, pág. 1.873).

— Chega ao Senado o projeto de decreto legislativo que aprova o Acôrdio de Assistência militar entre o Brasil e os Estados Unidos da América (D.C. 17-3, pág. 1.901).

VÁRIOS ASSUNTOS

— Na sessão de 17 de março falaram, entre outros, os seguintes deputados: Negreiros Falcão, sobre a seca do Nordeste e o pagamento de verbas previstas na Constituição; Vasconcelos Costa, sobre aposentadoria de bancários; Arruda Câmara, sobre o pagamento de abono aos funcionários da Rede Ferroviária do Nordeste e liberação de verbas para obras no Polígono das Secas; Lopo Coelho, sobre a Mensagem Presidencial e cumprimento de dispositivo estatutário de organização dos quadros especiais; José Fleury sobre a mudança da capital; Breno da Silveira sobre a visita que fez à região das secas; Medeiros Neto sobre o problema das secas; na sessão de 18: Dilermando Cruz sobre o projeto de sua iniciativa, que foi rejeitado, transferindo à União a propriedade dos cartórios do D.F., com referências a parecer do D.A.S.P.; Aliomar Baleeiro, sobre a Mensagem Presidencial; no Senado, Ivo d'Aquino sobre o acôrdio comercial Brasil-Argentina; Othon Nader, sobre emenda ao projeto da "Petrobrás"; na sessão de 19, Otávio Lôbo discorrendo sobre o projeto do Executivo que fixa as bases e diretrizes da educação racional; Aliomar Baleeiro, prossequindo na análise da Mensagem Presidencial.

ORGANIZAÇÃO DAS COMISSÕES TÉCNICAS

— Na sessão de sexta-feira, dia 20, os líderes do P.S.D., P.T.B. e da U.D.N. apresentaram à Mesa a relação dos nomes indicados para membros das comissões técnicas como representantes desses partidos.

Congressos Médicos em Comemoração ao IV Centenário da Cidade de São Paulo

DURANTE o ano de 1954, como parte das comemorações do IV Centenário da Cidade de São Paulo, serão realizados, nesta cidade, cerca de 50 congressos culturais e científicos, de caráter nacional pan-americano ou internacional.

No que se refere à Medicina, estão marcados, entre outros, 10 congressos, cuja realização está a cargo da Associação Paulista de Medicina. Esses certames, que se realizarão entre 1 de julho e 15 de agosto de 1954, obedecerão à seguinte ordem:

O 3.º Congresso da Associação Pan-Americana de Oftalmologia, conjuntamente com o 8.º Congresso Brasileiro de Oftalmologia, será realizado entre 2 e 8 de julho. O primeiro tratará de dois temas: "Prevenção da cegueira" e "Progresso da terapêutica ocular". Para o segundo a escolha de temas oficiais ainda depende da deliberação da Sociedade Brasileira de Oftalmologia. Pedidos de informações e inscrições com o Professor Moacir Álvaro, Serviço de Oftalmologia da Escola Paulista de Medicina.

O 19.º Congresso Internacional de Otoneurologia também será realizado entre 2 e 8 de julho. Esse congresso terá dois temas: "Perturbações metabólicas e avitaminóticas do sistema oto-neurocular" e "Patogênese e terapêutica das paralisias faciais". Pedidos de informações e inscrições com o Prof. Ciro de Rezende, Serviço de Oftalmologia da Faculdade de Medicina de São Paulo.

O 12.º Congresso Brasileiro de Cardiologia será realizado entre 9 e 14 de julho. A agenda desse certame ainda depende da deliberação da Sociedade Brasileira de Cardiologia. Pedidos de informações e inscrições com o Dr. Reinaldo Marcondes, Rua Araújo, 155, 7.º andar, São Paulo.

O 2.º Congresso Latino-Americano de Ginecologia e Obstetrícia, conjuntamente com o 4.º Congresso Brasileiro de Ginecologia e Obstetrícia, será realizado entre 10 e 15 de julho. Esse congresso terá três temas: "Fisiopatologia da contração uterina e suas aplicações à clínica"; "Bases fisiológicas e resultados da cirurgia conservadora em ginecologia"; "Estado atual da hormonologia placentária". Pedidos de informações e inscrições com o Prof. José Medina, Serviço de Ginecologia da Faculdade de Medicina de São Paulo.

O 4.º Congresso Pan-Americano de Puericultura e Pediatria, conjuntamente com o 4.º Congresso Sul-Americano e com a 8.ª Jornada Bra-

sileira de Puericultura e Pediatria, será realizado entre 15 e 21 de julho. O primeiro terá três temas: "Neurovirozes e complicações encefálicas das doenças infecciosas"; "O problema do bócio endêmico". "O problema da desnutrição nos países latino-americanos". O segundo terá também três temas: "Mortalidade infantil na América do Sul"; "Fatores que determinam o baixo índice ponderal da criança americana"; "Cirroses hepáticas na criança". O terceiro terá apenas um tema: "Mortalidade infantil". Pedidos de informações e inscrições com o Dr. Carlos Buller Souto, Rua Quintino Bocaiúva, 176, 2.º andar, São Paulo.

O 1.º Congresso Latino-Americano de Saúde Mental será realizado entre 15 e 20 de julho. Os temas serão quatro: "Aspectos psiquiátricos nos imigrados"; "Psicogênese das úlceras pépticas"; "Estado mental dos leucotomizados"; "Psicodinamismo do processo analítico". Pedidos de informações e inscrições com o Prof. A. C. Pacheco e Silva, Serviço de Psiquiatria da Faculdade de Medicina de São Paulo.

O 5.º Congresso Pan-Americano de Gastrenterologia será realizado entre 19 e 24 de julho. Os temas oficiais serão determinados pela Société Internationale de Gastroenterologie (Bruxelas) e pela Associação Interamericana de Gastrenterologia (Buenos Aires). Pedidos de informações e inscrições com o Prof. Felício Cintra do Prado, Rua Quintino Bocaiúva, 176, 2.º andar, São Paulo.

O 6.º Congresso Internacional de Câncer será realizado entre 22 e 28 de julho. A agenda oficial depende da deliberação da Union Internationale contre le Câncer (Paris) e da Comissão Internacional de Pesquisas sobre o Câncer. Pedidos de informações e inscrições com o Prof. Antônio Prudente, Instituto do Câncer, Rua José Getúlio, 211, São Paulo.

A 3.ª Reunião da Sociedade Brasileira de Crenologia e Climatologia será realizada entre 24 e 29 de julho. A agenda do certame está sendo organizada. Pedidos de informações e inscrições com o Prof. J. Aguiar Pupo, Serviço de Dermatologia, Faculdade de Medicina de São Paulo.

O 1.º Congresso Brasileiro de Antropologia Física será realizado entre 26 e 30 de julho. O tema está sendo organizado. Pedidos de informações e inscrições com o Prof. Renato Locchi, Departamento de Anatomia, Faculdade de Medicina de São Paulo.

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro — Brasil — 1953