



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVII

FEVEREIRO - 1955

VOL. 66 - N.º 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Restauração do Sistema de Organização	203
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO	
Ensaio sobre Justiça Distributiva — General Juarez Távora	205
Métodos e Processos Administrativos do Marquês de Pombal — Luiz Pinto	214
Direito e Ciência da Administração — A Reforma do Ensino Jurídico — Arnold Wald	219
Aplicação Administrativa do Direito — Celso de Magalhães.....	223
ORÇAMENTO E FINANÇAS	
A Política Fiscal e o Desenvolvimento Econômico — Sebastião de Sant'Anna e Silva	231
ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS	
Organização do Trabalho — Lauro Borba	245
Apuração Mecânica — Valdecir Freire Lopes	248
PESSOAL	
Delegação de Competência na Classificação de Cargos — H. Donald McInnis — Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano	252
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Administração Pública das Águas — Jair Tovar	261
Uma Experiência sobre Educação de Base para Trabalhadores — Inezil Pena Marinho	280
Identificação Pessoal (cont.) — Carlos Cunha	285

	Págs.
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
O Desenvolvimento da Planificação Municipal de Guaranésia — A. Delorenzo Neto	317
ORGANISMOS INTERNACIONAIS	
Instituto Internacional de Ciências Administrativas: Recursos da Ciência — Charles H. Judd — Trad. de Hebe Bonifácio Costa.....	326
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Rui Barbosa e o Direito Administrativo — Caio Tácito	339
Dualidade e Unidade de Jurisdição no Brasil (cont.) — J. Guilherme de Aragão	343
Substituto Legal Tributário — Amílcar de Araújo Falcão	350
Regime de Separação Matrimonial e Frutos Adquiridos — Oliveira e Silva	355
PARECERES	
Consultor Geral da República:	
Poder Regulamentar em relação à E. F. Santos-Jundiá	357
Natureza Jurídica do Banco Nacional do Crédito Cooperativo.....	358
Estabilidade do Ex-Combatente no Serviço Público	360
Consultor Jurídico do D. A. S. P.:	
Tempo de Serviço	363
Promoção por antiguidade	364
Funcionário de fato	365
Extranumerário-contratado em território federal	365
ACORDÃO	
Supremo Tribunal Federal:	
Funcionários Federais e as garantias outorgadas na Constituição da República	367
Anulação de Concurso	368
Demissão de funcionário após inquérito administrativo	372
Tribunal Federal de Recursos:	
Anulação de ato de demissão — Vício na forma do processo.....	374
Tribunal de Justiça do Distrito Federal:	
Promoção de funcionário por merecimento — Escolha pelo Prefeito ..	376
Pedido de equiparação de vencimentos	378
NOTAS	
"Cadernos de Administração Pública" (EBAP) — Benedito Silva	380
A lei de licença prévia e o mandado de segurança — Arnold Wald..	384
Notas bibliográficas — Arnold Wald	385
Revista das Revistas — Arnold Wald	388
CONCURSOS E PROVAS	
Inspetor do Trabalho (C. 278 — M. T. I. C.)	389
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	401

Restauração do Sistema de Organização

DENTRE as recentes iniciativas de irrecuzável interesse para a administração, por isso que possibilita aperfeiçoar o mecanismo administrativo, mediante a reforma dos diversos serviços, a racionalização dos métodos e rotinas de trabalho, merece especial registro a restauração do sistema de organização, aplicável aos Ministérios Cíveis.

Uma recapitulação, mesmo perfunctória, melhor esclarecerá a importância da matéria. Como é oportuno lembrar, desde a Lei n.º 284, instituiu-se, ao lado do sistema do Pessoal, de Material e de Orçamento, uma quarta área de atividades-meio por assim dizer conexas com as três anteriores: o sistema de organização. Tinha este como finalidade precípua estudar a estrutura e o funcionamento dos serviços em geral a fim de recomendar ao Governo as medidas necessárias ao respectivo aperfeiçoamento. Implícito estava aí o exame de planos de racionalização de serviços públicos, de normas de trabalho, de propostas de fusão e supressão de órgãos administrativos com o objetivo de eliminar duplicidades de competência e atribuições.

Para fazer funcionar tal sistema é que a Lei n.º 284 criara as Comissões de Eficiência junto a cada Ministério, e articuladas com o antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil. Instituído o D.A.S.P., fortalecera-se o aparelho de organização, com a existência de uma Divisão especializada — a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. — à qual deveria competir “o estudo, orientação e supervisão do levantamento geral das condições de funcionamento dos serviços públicos”, e da implantação de métodos de trabalho.

De 1938 a 1945, funcionava, assim, um sistema de organização, que, apesar das insuficiências inerentes a uma

fase experimental de atividade, prestou à administração pública assinalados serviços, conforme se pode verificar à leitura dos Relatórios do D.A.S.P., referentes àquele período.

Infelizmente, porém, a reforma imposta ao D.A.S.P. pelo Decreto-lei n.º 8.323-A extinguiu o órgão central, coordenador do sistema, desarticulando, na esfera da administração federal, as atividades de organização e métodos de trabalho. Era o retrocesso à situação anterior à Lei n.º 284. A mesma reforma, que praticamente destruiu o Sistema de Material, igualmente amputava o Sistema de Organização, exatamente numa época em que países de administração altamente progressista, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França têm procurado ampliar e fortalecer as atividades de organização e métodos, já familiarmente conhecidas pela sigla O.M.

Como salientou recentemente o D.A.S.P. na Exposição de Motivos em que justificou a expedição de Regimento Padrão das Seções de Organização, a eliminação do sistema de Organização, ocorrera paradoxalmente quando “já se fazia sentir a necessidade de uma reforma administrativa geral, para cuja execução seria necessário recorrer aos órgãos técnicos em matéria de organização”.

Se a extinção do sistema foi uma das aberrações da reforma de 1945, sua restauração constituiu o grande acontecimento de ordem administrativa. E aqui reside o mérito da Lei n.º 1.650, de 19 de julho de 1952, que, criando as Seções de Organização dos Ministérios Cíveis, reparou o erro do Decreto-lei n.º 8.323-A.

Mas, sancionada a lei, restava ainda dar a real estrutura do sistema, em sua nova fase. À atual direção-geral do D.A.S.P. coube realizar tal complementação, encaminhando ao Senhor Presidente da República o Projeto de que resultou o Decreto n.º 36.757, de 7 de janeiro de 1955, aprovando o Regimento padrão das Seções de Organização dos Ministérios Cíveis. Novo estágio se abre, na administração, às atividades de organização e métodos, não se devendo poupar votos no sentido de que o êxito da reestruturação, ora ultimada, do sistema, seja seguido do êxito de seu funcionamento.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

Ensaio Sobre Justiça Distributiva

General JUAREZ TÁVORA

PREMISSAS FUNDAMENTAIS

Premissas políticas

A paz do mundo atual é função de um equilíbrio bipolar de poder, entre o Ocidente democrático e o Oriente soviético. Esse equilíbrio de poder é instável, por falta de uma terceira força bastante poderosa para funcionar como fiel de balança entre aqueles dois polos, cada um dos quais procura aliciar os elementos esparsos, ainda não polarizados, para ampliar e reforçar, de um lado, a chamada "cortina de ferro", que envolve o mundo comunista, e, de outro lado, estender e fechar o "cordão de cêrco", que delinea a política de contenção das potências democráticas.

Entre os instrumentos de aliciação utilizados pela Rússia comunista para romper, em seu favor, o atual equilíbrio de poder, figura, em primeiro plano, a infiltração ideológica, que pode aspirar desde a subversão das instituições democráticas (quer pela revolução civil, quer pelo voto proletário), até o esfacelamento do poder nacional, em caso de guerra, por processos de sabotagem e quintacolonismo.

Dois são os principais caldos de cultura de que se está utilizando a Rússia Soviética para realizar o processo de infiltração ideológica:

a) o espírito de nativismo dos povos coloniais, e o espírito nacionalista, em particular dos povos subdesenvolvidos, facilmente excitáveis até à revolta, contra o imperialismo de grandes potências ocidentais, a que estão submetidos ou de que dependem, e

b) as reivindicações crescentes do proletariado contra o egoísmo capitalista, que teima em negar-lhe justa participação nos lucros de empresa.

Não acredito na viabilidade de uma terceira posição política entre o grupo comunista oriental e o capitalismo do Ocidente.

Mas julgo que é possível, no tocante a esse campo, ampliar e acelerar a política iniciada pela Grã-Bretanha, após a última guerra, de conceder autonomia progressiva aos povos coloniais; e, no que respeita ao duplo campo econômico-social, chegar-se a um meio termo razoável entre o capitalismo e o socialismo, conciliando, humanamente, o lado bom dos dois sistemas, sem incidir em seus defeitos.

Premissas sociais e ideológicas

Tratando da dignidade e prerrogativas do trabalho, afirma S.S. o Papa PIO XII, gloriosamente reinante (Problemas da Guerra e da Paz, Livraria Bertrand, Lisboa, pág. 334):

“Quem deseje que a estrêla da paz nasça e se detenha sôbre a sociedade, dê ao trabalho o lugar que Deus lhe designou desde o princípio. Como meio indispensável para o domínio do mundo, querido por Deus para sua glória, todo o trabalho possui uma dignidade inalienável e, ao mesmo tempo, no íntimo nexa com o aperfeiçoamento da pessoa humana — nobre dignidade e prerrogativa do trabalho de modo nenhum envilecidas pelo peso e a fadiga, que se hão de suportar, como efeito do pecado original, com obediência e submissão à vontade de Deus.”

E, ainda, segundo S.S., não hesita a Igreja em deduzir as consequências da nobreza moral do trabalho,

“que compreendem, além de um salário justo, suficiente para as necessidades do trabalhador e da família, a conservação e o aperfeiçoamento de uma ordem social que torne possível uma segura, ainda que modesta, propriedade particular para tôdas as classes do povo, que favoreça uma formação superior para os filhos das classes operárias particularmente dotados de inteligência e boa vontade, e promova no bairro, na povoação, na província e no país, o cuidado e a atividade prática do espírito social, que, mitigando os contrastes de interesses e de classe, tire aos operários o sentimento de segregação, com a experiência confortante de uma solidariedade genuinamente humana e cristãmente fraterna”.

S.S. o Papa PIO XII, tratando, em sua Encíclica “Divini Redemptoris”, das relações do homem como a sociedade, afirmou:

“É a sociedade, no plano do Criador, o meio natural de que pode e deve utilizar-se o homem para alcançar seus fins — sendo a sociedade humana (constituída) para o homem e não vice-versa. Isso não se entende no sentido do liberalismo individualista, que, ao uso egoísta do indivíduo, pretende subordinar a sociedade; mas no sentido de que, mediante a união orgânica com a sociedade, a todos se torne possível, por mútua colaboração, realizar a felicidade terrena. Não é a sociedade humana, qualquer que ela seja, mas sômente o homem ou pessoa humana que é dotado de razão e de vontade moralmente livre”.

(PIO XI, “Cartas Encíclicas” publicação da Ação Católica Brasileira, em colaboração com a Empresa Editora A.B.C. Limitada, pág. 24).

Tratando da ordem econômico-social, em sua Encíclica "Quadragesimo Ano", afirmou S.S.:

"que a sã propriedade deve ser reconstruída de conformidade com os verdadeiros princípios de sadio cooperativismo, com respeito à devida hierarquia social, e que todas as corporações devem unir-se em harmônica unidade, inspirando-se no princípio do bem comum da sociedade. E a principal e mais genuína missão do poder público e civil consiste, precisamente, em promover, com eficiência, essa harmonia e coordenação de todas as forças sociais". (idem, ibidem, pág. 26).

Afirma, ainda, S.S.:

"Existe, realmente, além da justiça comutativa, a justiça social, que impõe, também, deveres a que se não podem subtrair nem patrões, nem operários".

"Não se pode, entretanto, afirmar ter-se cumprido a justiça social se os operários não tiverem garantido o próprio sustento e o da família com um salário conveniente a esse fim; se lhes não é facilitada a oportunidade de adquirir modesto pecúlio, prevenindo-se, desse modo, contra a chaga da miséria comum; se não forem tomadas providências em seu favor, com seguros públicos ou particulares, para o tempo da velhice, da doença, ou quando se acharem desempregados" (idem, ibidem, págs. 40 e 41).

E conclui S.S.:

"Considerando-se, portanto, a complexidade da vida econômica, não é possível fazer reinar nas relações econômico-sociais a mútua colaboração da justiça e da caridade, senão por meio de um corpo de instituições profissionais e interprofissionais, sobre bases sólidamente cristãs, ligadas entre si, e formando, sob moldes diversos e adequados a lugares e circunstâncias, o que se chamava Corporação" (idem, ibidem, págs. 42 e 43).

Fundamentalmente, o problema cuja solução angustia o mundo moderno é um problema em cuja equação predominam funções de ordem ideológica e cujas raízes principais devem ser a *unidade* e a *cooperação* — na família, na comunidade nacional e na sociedade internacional — em contraste com os princípios de incompatibilidade e divisão com que as está intoxicando a ideologia comunista.

Premissas legais

"A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios de justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano." (Art. 145 da Constituição).

"A todos é assegurado o trabalho que possibilite existência digna: o trabalho é obrigação social" (§ único do mesmo artigo).

“Será determinada a fiscalização e a revisão de tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários — não excedendo à justa remuneração do capital — lhes permitam atender às necessidades de melhoramento e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões outorgadas no regime anterior de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato” (parágrafo único do Art. 151).

“A legislação do trabalho e a previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros, que visem à melhoria da condição dos trabalhadores (art. 157):

- salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família (inciso I)

- participação direta e obrigatória do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar (inciso IV)

- não se admitirá distinção entre trabalho manual ou técnico, e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos, no que concerne a direitos, garantias e benefícios” (§ único do Artigo 157).

“E’ obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo às famílias numerosas” (Artigo 164):

TESES A DEBATER

Escapa, evidentemente, à nossa vontade impor às grandes potências colonialistas que libertem, de vez ou progressivamente, suas colônias, antecipando-se à explosão de nativismo que os comunistas lhes estão insuflando, e que as levarão, por outros caminhos, àquele fim.

Mas depende de nosso esforço e capacidade de compreensão e desprendimento encontrar uma fórmula razoável para solução do problema econômico-social da distribuição da riqueza produzida, entre os fatores fundamentais de sua produção — o capital e o trabalho — que, em consonância com as premissas legais e morais, que acabamos de ler, harmonize e integre, na empresa, êsses dois fatores.

E’ à luz dessas premissas que ousou expor-vos algumas proposições conducentes, a meu ver, à solução cristã e humana do problema complexo e delicado, que aqui vamos debater, pois dão ao trabalho o que lhe pertence, sem nada usurpar aos legítimos direitos do capital.

Há dois fatores irredutíveis da produção

- o *capital* (aí incluída a terra) e considerado como trabalho acumulado,

- o *trabalho* (aí incluídos os elementos de direção, consulta e fiscalização),

que devem integrar-se, harmônicamente na empresa, ao invés de se dissociarem dentro dela.

A cada um desses fatores de produção cabe remuneração primária específica, capituláveis entre as despesas gerais da empresa,

- *juros*, para o capital, variáveis, no tempo e no espaço, com o grau de riscos a que ele estiver sujeito ao investir-se na empresa,
- *salários*, para todos que trabalham na empresa (diretores, assessores, fiscais e executores), proporcionais à responsabilidade de cada um deles na sua produtividade.

A essas duas categorias de remuneração primária, poderíamos adicionar uma terceira: — os impostos gerais, atribuídos à colaboração implícita do Estado, como elemento garantidor de ordem jurídico-social vigente.

E' necessário e justo que se deduzam da receita bruta da empresa, antes de qualquer repartição de lucros, cotas-partes, para *constituição de fundos* que garantam,

- uma justa remuneração do capital e a possibilidade de seu resgate;
- uma justa remuneração — comutativa e social — do trabalho.

Os *fundos de garantia* do capital devem desdobrar-se em,

- *fundo de substituição* ou *renovação* do acervo (garantia de permanência do capital);
- *fundo de reajustamento monetário* do acervo (garantia de manutenção do poder liberatório inicial do capital);
- *fundo de amortização do capital* (garantia de resgate do capital, em determinado prazo, ou, eventualmente, em caso de deficit da empresa, do pagamento dos juros a que tiver direito).

Os *fundos de garantia do trabalho* devem desdobrar-se em,

- *fundo de reajustamento de salários* (garantia de pagamento de salários variáveis com o custo da vida);
- *fundo de assistência social* (garantia de pagamento de salários-família, e todas as formas de assistência social para todo o pessoal da empresa — diretores, assessores, fiscais e executores);
- *fundo de previdência social*, beneficiando a todos os colaboradores da empresa, sem prejuízo de seus salários.

E' também razoável e conveniente que se deduza dos lucros líquidos uma cota-parte destinada a um *fundo de melhoramento e ampliação do acervo da empresa* a ser constituído por conta dos fatores reais da produção e na proporção das responsabilidades com que cada um haja concorrido para sua lucratividade anual (isto é, de um lado, a soma dos salários percebidos durante o ano, pelo trabalho, e, de outro, a soma dos juros percebidos, primariamente, pelo capital, aí incluída a renda da terra).

Os lucros líquidos restantes após a dedução do imposto de renda e do fundo de melhoramento e ampliação aludido no item anterior, deverão ser rateados entre os mesmos elementos produtivos da empresa — de um lado,

o trabalho (diretores, assessôres, fiscais e executores — na proporção de sua contribuição para a produtividade do capital — isto é, em função dos salários globais recebidos durante cada ano), e de outro lado, o capital (aí incluída a terra) na proporção dos juros ou remuneração primária a que houver tido direito.

Na realidade, reconheço que os lucros líquidos resultam de uma sobrecarga de preços paga pelos consumidores e não do esforço quer do capital, quer do trabalho.

ELUCIDAÇÕES PRÉVIAS SOBRE AS TESES PROPOSTAS

O sistema garante ao capital:

- a) *justa remuneração primária*, sob forma de juros, variáveis com os riscos da empresa e sempre ajustados ao nível liberatório inicial do capital,
- b) *permanência do capital investido*, pela substituição periódica das partes perecíveis (usura e obsolescência do acervo, através do fundo de renovação,
- c) *resgate adequado*, no fim do prazo estipulado, pelo valor liberatório inicial e, eventualmente, garantia de pagamento de juros, em caso de deficit, através do fundo de amortização;
- d) *participação equitativa nos lucros da empresa*, quer sob a forma de novos investimentos, através da aplicação do fundo de ampliação, quer sob a forma de dividendos correspondentes ao quinhão que lhe couber na partilha dos lucros líquidos.

O sistema garante ao trabalho (todos os agentes ativos da produção):

- a) *justo salário*, proporcional à responsabilidade de cada pessoa (diretor, assessor, fiscal ou trabalhador) e periodicamente reajustado ao nível do custo de vida;
- b) *ampla assistência social* — aí incluído o pagamento de salário-família razoável (abrangendo a todos) por conta do fundo de assistência social;
- c) *ampla previdência social*, paga pela empresa (e, portanto, sem desfalque dos salários), abrangendo a todos os agentes ativos da empresa, através do fundo de previdência social;
- d) *associação e solidarização progressivas* de todos os cooperadores da empresa, pelo recebimento anual de ações da mesma, na proporção das responsabilidades de cada qual em sua produtividade — através da aplicação do fundo de ampliação;
- e) *participação equitativa de todos os agentes ativos da empresa na repartição dos lucros líquidos em concorrência com o capital e na proporção do salário global recebido cada ano.*

O sistema garante a empresa, como entidade corporativa:

- a) *harmonia e cooperação entre dirigentes, assessôres, fiscais e executores*, pois elimina, praticamente, a diferenciação de classe, existente na

atual empresa capitalista, entre empregadores e empregados, transformando-os, todos, em cooperadores;

b) estímulo à eficiência do trabalho — já que todos os agentes por ele responsáveis participam equitativamente dos lucros produzidos anualmente, sem desestimular o capital — que terá sempre assegurados — além da cota que lhe couber na partilha dos lucros — juros razoáveis, a permanência de seu valor liberatório inicial (para efeito de juros e resgate) e o resgate, como e quando for determinado;

c) ligação efetiva ao seu destino, de diretores, assessores, fiscais e executores, já que todos eles se tornam, progressivamente, acionistas da mesma, através da aplicação do fundo de ampliação;

d) aumento, em consequência, do bem-estar econômico-social dos agentes de menor categoria, sem privar do conforto a que têm direito os cooperadores de maior responsabilidade (diretores, fiscais e assessores);

e) criação de um ambiente de trabalho intrinsecamente impenetrável à infiltração comunista, já que elimina a existência de classe (empregadores e empregados), instrumento fundamental de sua dialética.

Finalmente, a empresa corporativa, aqui sugerida, nem participa do exclusivismo individualista do atual capitalismo, por isso que, assegurando, embora, ao capital, as vantagens que lhe são devidas, reparte, entretanto, os lucros de empresa equitativamente entre todos os fatores de produção que a integram e na proporção de suas responsabilidades; nem se filia ao radicalismo socialista, pois mantém a propriedade privada da empresa, proporcionando estímulo razoável ao capital e ao trabalho nela interessados; nem se confunde com o coletivismo cooperativista, por isso que não reduz a remuneração do capital a um baixo juro fixo, excluindo-o da participação nos lucros do empreendimento, nem institui, para a eleição dos elementos de sua direção, o voto pessoal e igual, mas proporcional à participação de cada qual na integração do capital e sua responsabilidade funcional.

QUESTÕES LATERAIS A CONSIDERAR-SE

A intervenção dos elementos de trabalho na direção da empresa pode, pelo menos de início, limitar-se ao Conselho Fiscal, onde devem ter um representante.

Mais tarde, tal seja o vulto do número de ações que esses elementos tenham adquirido, através do fundo de ampliação da empresa, nada poderá impedir-lhes de eleger, pelo menos um Diretor.

A aplicação desses princípios de justiça distributiva aos fatores da produção na empresa agrária envolve aspectos mais complexos que os da empresa industrial — tais como a renda da terra e os riscos decorrentes de fenômenos naturais inelutáveis — mas é, a meu ver, perfeitamente viável, desde que se considerem adequadamente tais aspectos, a começar pela conveniência ou não de amortizar o *capital terra*.

As novas modalidades de assistência e de previdência sociais, decorrentes da constituição de fundos específicos para atender, indistintamente, a todos os agentes ativos de cada empresa — diretores, assessores, fiscais e executores — imporão algumas alterações no sistema de Institutos ora vigente, pois, desaparecendo a figura do empregador (transformando em simples cooperador, também concorrente aos benefícios de assistência e previdência) não poderá ele concorrer, simultaneamente, com cota em favor dos colaboradores mais modestos — os executores.

Uma vez feito o resgate do capital inicialmente investido, é justo que, ao invés de se aumentarem os lucros a dividir entre os agentes da produção, se beneficiem, com uma diminuição de custo dos produtos, aos consumidores, à cuja custa aquêl capital pôde ser amortizado.

A defesa do consumidor, dentro de um sistema, como o aqui proposto, poderia ir além, iniciando-se, antes, com a suspensão da quota de lucros líquidos, absorvida com o abaixamento do custo das utilidades produzidas. Isso nos conduziria a uma economia mais aproximadamente cooperativista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não alimento a pretensão de que esta simples exposição de teses, acompanhada de sintética elucidação, haja podido abarcar o problema em toda a sua complexidade e, menos ainda, penetrar todos os ângulos da delicada questão econômico-social nêle contida.

Espero, entretanto, que a crítica posterior às idéias expostas, ilumine satisfatoriamente os pontos mais duvidosos e nos conduza melhor, a todos, a uma solução — se não rigorosamente justa, ao menos equitativa do problema.

Concluindo: o fundamental é que encontremos, com esta ou com outra fórmula, uma alternativa aceitável para o unilateralismo comunista, com que se pretende remediar o egoísmo capitalista.

Se a não encontrarmos, em tempo, pouca esperança restará de que o desespêro e a frustração das massas trabalhadoras nos não arrastem e a elas próprias, sem remissão, para o totalitarismo marxista.

SUMMARY

1. *The study comprises: 1) Fundamental premises, 2) Theses for discussion and 3) Preliminary elucidation of the these.*

2. *The fundamental premises are divided into: 1) Political premises, 2) Social and ideological premises and 3) Legal premises.*

3. *Under political premises, the following topics are discussed: 1) Peace as a function of the balance of power between Democratic West and Sovietic East; 2) Russian processes of indoctrination, propaganda and sabotage; 3) Feasibility of a third political position; 4) Advisability of A) the development of a policy towards the emancipation of colonial peoples, and B) a compromise between capitalism and socialism, accepted the positive and rejected the negative aspects of each.*

4. *Under social and ideological premises, the following topics are discussed: 1) Pope Pius XII views on the dignity and worth of labour in society, its corollaries analyzed, viz.*

the rights to just wages, private property for all classes, equal educational opportunities; 2) Society as a means to the achievement of man's legitimate ends; 3) Individualistic liberalism criticized: world happiness as the outgrowth of collaboration; 3) the corporation organized according to Christian bases but also adapted to the requirements of place and circumstance, as a means towards the attainment of both justice and charity.

5. Under political premises, the following topics are discussed: 1) Brazil's Constitution and other legal diplomas that contain provisions on the economic order, viz. principles of social justice, right and obligation to work, fiscalization and revision of tariffs of concessionaries of public utility services, basic labour legislation.

6. The theses for discussion are the following: 1) Capital and labour are essential factors of production to be integrated within the enterprise, not dissociated and opposed to each other; 2) Interest and wages as primary specific compensation of, respectively, capital and labour; 3) A quota to be deducted from the gross revenue of the enterprise, before distribution of profit; the fund thus obtained to be utilized for A) just remuneration of capital and its final redemption and B) just remuneration of labour, both commutative and social; 3) From the net profit a quota should be deducted for the improvements fund and for the increase of the property of the enterprise; the remaining net profit should be distributed, after payment of income tax, between A) the productive factors of the enterprise, or labour, and B) capital; 4) Rights and advantages warranted by the corporative system to A) capital, B) labour and C) the enterprise itself; 5) the system equidistant from the individualism of to-day's capitalism, socialist radicalism and cooperative collectivism.

7. Side questions also considered in the study: 1) Labour representation in the government of the enterprise; 2) application of the system of distributive justice to agricultural enterprises; 3) necessity of revising the present system of agencies for social assistance in order to conform with the proposed system; 4) of products to be reduced upon redemption of the original investments of corporate enterprises and through the setting apart of a quota from the net profit, for the benefit of the consumer.

EMPREGADOS E EMPREGADORES

E' fácil verificar que as relações entre patrões e empregados se desenvolvem com mais harmonia e resultados mais positivos quando há, de parte a parte, a convicção de que se trata de um problema humano cuja solução depende menos da coação do Estado e das fórmulas compulsórias do que da vontade livre e do sentimento do dever, por parte dos interessados. No dia em que as classes patronais e as massas trabalhadoras do Brasil chegarem a essa compreensão, este país terá feito uma coisa muito mais importante do que toda a sua legislação social.

De nada serve dispor de muitas leis, se estas não são cumpridas, ou não existem para elas condições de aplicabilidade com resultados satisfatórios. Preferível é tê-las em menor quantidade e de qualidade melhor, com rendimento seguro e compensador. Pergunto a um operariado que se vê com frequência compelido a recorrer a greves e sofrer privações quais as vantagens de certas conquistas que só prevalecem teoricamente. Não acredito que nenhum trabalhador sonhe com a triste glória de morrer de fome, abraçado a um exemplar da Consolidação das Leis Sociais, como se isto fôsse o suspirado troféu de seus heróicos esforços, quando na realidade não passaria de uma espécie de auréola de sua desgraça.

As classes obreiras do país precisam de benefícios e melhorias mais, em vez de uma legislação vistosa, não raro fora de execução. O sistema previdenciário e de modo geral as leis do trabalho não estão correspondendo, na prática, às aspirações e necessidades dos grupos sociais a que se destinam. Dão às vèzes a impressão de mecanismo de concepção arrojado, mas que na realidade não funciona ou funciona muito mal.

(Trecho da "Palestra Semanal" pronunciada pelo Presidente da República. Sr. João Café Filho, a 30-IX-1954).

Métodos e Processos Administrativos do Marquês de Pombal

LUIZ PINTO

SERVIRA Sebastião José de Carvalho e Melo, conde de Oeiras e marquês de Pombal, como diplomata ilustre, na Inglaterra e na Áustria, coincidindo êsse seu estágio na Europa com a luta de idéias que gerou o enciclopedismo, luta "a que Portugal quase ficara alheio dentro da sua educação semifanática e retrógrada, sob as peias da Inquisição". (1)

Assim, com aquela aprendizagem liberal, Carvalho e Melo retornou à velha pátria portuguesa cheio de idéias novas, constituindo-se, sem demora, o varão singular do reinado de D. José I. Clero, nobreza, povo, todos ouviam a sua palavra, auscultavam-lhe o pensamento e não se contrapunham aos seus atos, às vêzes até do mais puro arbítrio, pois que, mesmo liberal, Pombal era ao mesmo tempo "despótico e tirânico".

Em Portugal, antes de sua atuação na política e na administração do Brasil, o marquês de Pombal praticara atos de coragem e decisão, que muito o projetaram, destacando-se entre êles a abolição da *Inquisição*, e do triste espetáculo dos seus *autos-de-fé*, como também a atitude que refletia as idéias dos pensadores gauleses, que fôra a extinção da odienta distinção entre cristãos novos e cristãos velhos. (2)

Com êsses atos fortes e decisivos, Sebastião José de Carvalho e Melo fazia desaparecer o espírito de rixa contra judeus e suspeitos de judaísmo, como ainda de sectarismo em matéria de religião, que tanto agonizaram a gente portuguesa.

Chegado ao Brasil, não tardou Pombal de assenhorear-se das anormalidades e anomalias existentes na administração e na política colonial, produto de lutas, ambições e ânsia de conquista.

Se bem que, naqueles "meados do século XVIII, o Brasil já houvesse atingido a sua máxima expansão territorial; conquistado o sul até a margem setentrional do Prata e todo o oeste até o Paraguai, o Madeira e o Javari, ficando assim definida a sua configuração geográfica", entretanto, a sua administração era ainda uma paisagem de desordem.

(1) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil*, 14.^a ed. — Rio, 1953.

(2) FRANCISCO ADOLFO DE VARNHAGEN — *História Geral do Brasil*, 4.^a ed. — Rio, 1952.

Continuava-se no regime dos monopólios das companhias de comércio, célebres desde as das Índias Ocidentais e que, em Portugal, a primeira fôra criada em 1649. Outras empresas dessa natureza ainda permaneceram na administração pombalina. Em 1755 e 1759 existiam as companhias de comércio, a do Grão-Pará e Maranhão e a de Pernambuco e Paraíba, que, além do mais, desenvolviam a cultura do arroz, da cana de açúcar, do algodão, cacau e café. (3) Essas companhias, como nos mostra a história econômica, também desenvolveram a indústria e a pecuária "couro, castanha, óleos vegetais, etc".

Vê-se, dêste modo, que, até à chegada de Pombal ao Brasil, ainda nos faltava uma diretiva político-civil-administrativa que abarcasse os principais problemas da incipiente administração da Colônia.

Ao tomar contato com a realidade brasileira, o marquês de Pombal promovera, como dos primeiros atos, a dissolução do Estado do Maranhão e o "resgate e confisco das últimas capitanias hereditárias, em número aproximadamente de sete". (4)

Pondo em prática métodos diferentes de administrar, dentro, evidentemente, do seu espírito despótico, mas dosado do liberalismo enciclopédico, voltou-se Pombal para aspectos do direito amplo que, desde 1534, havia sido dado aos capitães-mores. Anexou capitanias, deu governadores a Pernambuco e Bahia, passando a residência dos governadores para o Rio de Janeiro (1773).

Tomando medidas de organização administrativa, Sebastião José de Carvalho e Melo não esqueceu a justiça, o que demonstra o seu aprêço às idéias dos direitos do homem, e que se estampa naquela providência corajosa de extinguir a inquisição e os direitos temporais do clero.

A fim de dar liberdade aos índios, o que iria decerto desagradar a política reinante, Pombal promoveu uma imigração de mais de 20.000 almas, vindas dos Açores para o Brasil, e que supririam o comércio, a lavoura e a indústria.

Com a quebra do monopólio comercial, como bem argumenta João Ribeiro, criaram-se bancos em Grão-Pará e em Pernambuco, que vinham estabilizar os processos de organização administrativa de Pombal na grande Colônia Americana, que assim passava a apresentar aspectos novos e novos rumos, tanto jurídica quanto administrativamente.

Mas, o famoso ministro de D. José procurava familiarizar-se com as necessidades da terra imatura e queria por todos os meios desenvolver as suas fontes de vida e riqueza, o que se demonstra com o seu amparo às minas, levando ao mesmo tempo às terras montanhosas não somente a ajuda na caça de ouro e pedras preciosas, como também fundando colégios que, segundo a crônica, ainda hoje lá existem, como marcos da sua visão de administrador.

Conhecedor das incursões dos flibusteiros, nos primeiros séculos, Pombal não descurou do aparelhamento do exército, do equipamento e construção de fortalezas, com o intuito de tornar mais viva e pronta a defesa do Brasil, contra os avanços estrangeiros.

(3) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *Manual de História do Brasil* — Rio, 1946.

(4) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *História do Brasil* — Rio, 1943.

As providências de caráter administrativo implantadas pelo marquês de Pombal no Brasil se enquadram perfeitamente nos ensinamentos de administração científica, só postos em prática séculos mais tarde, como se vê nas páginas de um dos maiores tratadistas americanos, quando afirma: "O principal objetivo da administração deve ser assegurar o máximo de prosperidade ao empregado". (5)

Ora, era isso precisamente que, consciente ou não, como que por intuição natural, procurava fazer o ministro de D. José I, ao tentar organizar administrativamente o Brasil.

Mas, convém salientar ainda que Pombal teve outras iniciativas que devem ser apontadas e que demonstram o seu tino de organizador e homem público enérgico e objetivo. Entre elas se inclui o incremento que deu ao ensino primário, abrindo escolas públicas por toda parte, como quem constrói, pela instrução, uma nacionalidade para o futuro.

Regulamentando o comércio do diamante, fundou um Tribunal de Apelação no Rio e reduziu os impostos do tabaco e do açúcar, como ainda facilitou e estimulou o casamento de portugueses e índios.

Acusam-no da expulsão dos jesuítas do Brasil. Na realidade, porém, por mais violento que tenha sido o seu ato, no momento era uma providência imposta pelas circunstâncias, uma vez que, desrespeitado o tratado de Madrid, de 1750, pelo qual a Espanha ficava com a Colônia do Sacramento de Portugal com Sete Missões, (6) pela revolta dos índios instigados pelos jesuítas, perigava a segurança da novel nacionalidade.

Forte personalidade, misto de liberalismo e despotismo, que representava em Pombal a luta instintiva entre a formação inicial e o convívio, a assimilação da fase transitória das novas idéias francesas que haveriam de dominar o mundo, a sua administração no Brasil, naqueles meados do século XVIII, projetou-se como um delineamento positivo que, mesmo combatido, mesmo discutido, mesmo condenado ou endeusado, forçoso é reconhecer, estabeleceu um divisor na vida brasileira, que se define: antes de Pombal; depois de Pombal.

Administrou Pombal dentro dos princípios da economia de Quesnay, de Turgot, de Smith, pois que, embora a obra de Smith, *Da riqueza das nações* só haja saído a lume em 1776, mesmo assim já estavam em voga as suas teorias de protecionismo, às quais não escaparam nem Nicker, nem Bonaparte. (7) Eram as doutrinas econômicas lançadas em 1756, na *enciclopédia*.

"Destituindo-o da preeminência religiosa, reduzindo-o a simples magistratura civil, humanizando-lhe as regras do processo, e proibindo-lhe os *autos-de-fé*, as reformas de Pombal "significam uma profunda revolução no regime do Santo Ofício... Revolução foi o gênero desse estadista, em quase todos os assuntos onde penetrou." (8)

(5) FREDERICK TAYLOR — *Princípios de Administração Científica*, tradução de Arlindo Vieira Ramos — Rio, 1948.

(6) VEIGA CABRAL — *História do Brasil* — 18.^a ed. — Rio, 1954.

(7) RUI BARBOSA — *O Marquês de Pombal* — Rio, 1951.

(8) RUI BARBOSA — *O Marquês de Pombal* — Rio, 1951.

Para o estudo e criação da sociologia administrativa do Brasil, a fase pombalina na administração brasileira será de importância singular, uma vez que, com o amparo à lavoura, à pecuária, às minas, não esqueceu o estadista luso o problema do ensino e da instrução, importante a qualquer organização daquela natureza, e ainda, o que é mais singular, livrou o *brasilíndio*, permitindo-lhe casar livremente com portugueses e tirou-o da condição de mera propriedade dos jesuítas. (9)

E essa sociologia administrativa se evidenciará ainda mais, sabendo-se como se sabe que, o século XVIII, em que atuara Pombal, foi o século da grande preparação do XIX, notando-se em seus meados a existência de núcleos culturais na Bahia e no Rio, sociedades literárias e grande espírito de sátira. (10)

Com certa limitação à ordem econômica, sobreveio melhor feição política à Colônia, salientando-se mais os núcleos humanos de Salvador, São Luiz do Maranhão, Olinda, Belém do Pará, São Paulo e Rio de Janeiro. (11)

A colônia luso-americana, quanto à justiça, "estêve sujeita às leis *manuelinas*" e depois às ordenações do *Reino*, mas a partir de Pombal encontra-se uma trilha administrativa diferente, com leis extraordinárias que, compreendidas e interpretadas no século XVIII, com a nossa evidente evolução sócio-cultural, deixam margem ao estudo da sociologia administrativa, pois que, com elas, conseguiu Pombal objetivar uma obra multiforme, em que abarcou todos os problemas do país, problemas que se nucleam num sentido social, econômico e cultural. Estampam-se pois nos elementos dispersos em algumas fases marcantes da vida administrativa do Brasil, sobretudo em Pombal e Nassau, fenômenos sociológicos claros e precisos, que devem ser esquematizados à luz da ciência e que melhormente virão determinar a nossa posição na comunhão pan-americana, no trato da administração pública.

SUMMARY

1. The liberal "apprenticeship" of the Marquis of Pombal as a diplomat, and the influence of the 18th century "Encyclopaedism" upon his policies of statesman and minister to King José I.

2. The Portuguese Inquisition and the autos-de-fé abolished. The Jesuits expelled from Brazil. The Jesuits had incited the natives of the "Seven Missions" to rebel against the Portuguese. According to the Treaty of Madrid the territory of the "Missions" was under the sovereignty of Portugal.

3. The trade companies of Grão-Pará and Maranhão, and of Pernambuco and Paraíba, which had rights of monopoly to operate in Brazil, also abolished.

4. The "state" of Maranhão as distinct from the "state" of Brazil abolished. The last hereditary captaincies confiscated. Governors appointed to Bahia and Pernambuco. The seat of the Governor-general transferred to Rio de Janeiro.

(9) BASÍLIO DE MAGALHÃES — ob. cit.

(10) ROCHA POMBO — *História do Brasil*, 6.^a ed. — Rio, 1952.

(11) BASÍLIO DE MAGALHÃES — obs. cit.

5. *Immigration of 20,000 inhabitants from the Azores to Brazil. Schools established in the hinterland. The armed forces better trained and equipped; forts built along the coast as means of protection against the filibusters.*

6. *The diamond trade regulated; a Court of Appeals instituted in Rio de Janeiro; taxes upon tobacco and sugar reduced. The old Portuguese ("Manueline") legislation superseded.*

7. *The Marquis of Pombal as a disciple of Quesnay, Turgot and Adam Smith.*

8. *General conclusion: the necessity of studying the Marquis of Pombal's era in the light of administrative sociology; its contributions towards our present-day administrative policies.*

O direito administrativo é um ramo do direito de desenvolvimento relativamente recente. Tomou importância maior com o movimento de estabilização que se vem processando nestes últimos vinte anos, sob a influência de uma nova política social, em que o Estado se apresenta dentro de uma finalidade tutelar de inconfundível importância.

O desequilíbrio e o desnivelamento econômico, o pauperismo, a luta de classe, colocaram o Estado na contingência de intervir, com o objetivo superior de restabelecer o equilíbrio, ou pelo menos de minorar os efeitos do desequilíbrio econômico e social, trazendo, para aqueles que não podem por si só, o apoio, o amparo, a proteção, suprimindo as necessidades elementares da vida.

O Estado, para isso, criou novos serviços, interveio em uma esfera, destinada anteriormente à iniciativa privada; teve portanto de ampliar extraordinariamente os seus quadros administrativos.

Ao serviço de administração entraram novos técnicos, o aparelho puramente burocrático tomou expressão nova, procurando aproximar-se das grandes organizações administrativas particulares.

A Ciência da administração perdeu o seu caráter rotineiro, primitivo, tomando uma feição técnica, e alargou o seu campo de estudos para as diversas ciências ligadas aos problemas administrativos.

O direito administrativo tornou-se então, disciplina preponderante no quadro do direito público, em virtude da importância dos problemas administrativos sobre os políticos no conjunto das atividades do Estado.

Daí a tendência ultimamente verificada, mesmo nos países de organização mais nitidamente democrática, para aumentar a ação do poder regulamentar, bem como para admitir em maior escala as delegações legislativas.

(O Direito Administrativo — Themístocles Brandão Cavalcanti — *In Rev. do Serv. Público* — abril de 1940, p. 68).

Direito e Ciência da Administração - A Reforma do Ensino Jurídico

ARNOLD WALD

(Advogado no Distrito Federal)

As aulas inaugurais não tinham no Brasil a originalidade revolucionária de que se revestiam no velho mundo. Eram aulas como as outras: a primeira aula do ano letivo. Não continham programas de renovação, idéias novas, aspirações ambiciosas. Não lançavam teorias nem princípios gerais. Eram apenas rotineiras e burocráticas, adotando os vícios do próprio ensino jurídico.

Coube ao Professor Francisco Clementino de SAN TIAGO DANTAS quebrar essa tradição, ao abrir os cursos do ano de 1955, na Faculdade Nacional de Direito. Com a presença do corpo diplomático que comparecera adivinhando a amplitude que alcançaria a palavra do jurista, SAN TIAGO DANTAS apresentou, na aula inaugural, um projeto de reforma do ensino jurídico.

Na sua introdução, que constituiu o que ele pôde chamar uma "hernia sociológica", o civilista analisou a crise que atravessamos. Evocando a lição de ARNOLD TOYNBEE, lembrou que a civilização progredia quando os "contrôles tecnológicos e éticos" adquiriam maior eficácia, ampliando-se a sua esfera de ação, quando se resolviam os novos problemas, melhorando-se as soluções dadas aos antigos. Acontece na história que os controles morais se hipertrofiem, atrofiando-se os controles tecnológicos. Foi o que houve na Idade Média. Em outras ocasiões, a técnica se adianta excessivamente, reduzindo-se os controles éticos. É o caso da nossa civilização hodierna.

A classe dirigente se mantém no poder enquanto os controles tecnológicos e éticos resolvem a maioria dos problemas. Quando não se encontram soluções adequadas para os novos problemas e os problemas antigos são resolvidos por processos obsoletos, a classe dirigente se esfacela e alguns elementos das classes dirigidas, apelando para argumentos emocionais, procuram chegar ao poder. É o reino da demagogia. Posteriormente, quando novas soluções racionais resolvem os problemas existentes, fortificando-se os controles tecnológicos e éticos, uma nova classe dirigente se constitui.

A época atual se caracteriza pelo desequilíbrio entre os controles tecnológicos e morais. É o que já BERGSON assinalava. (1) Enquanto os autores

(1) V. também, ARNOLD WALD, *A evolução do direito e a absorção da administração privada pela administração pública*, 1953, p. 36.

apontam o declínio do Direito, ideal ético, assistimos ao desenvolvimento de certas ciências conexas, como a ciência da administração, a ciência econômica. O administrador hodierno não acredita mais no tabu da legalidade. Muitas vezes, conscientemente, pratica atos ilegais que considera necessários para a realização do que ele entende ser o bem comum. E' preciso superar este divórcio e devolver ao Direito o lugar que lhe pertence.

A função da Universidade, na presente crise, é da mais alta importância. O declínio do direito é em grande parte devido ao atraso do ensino jurídico. O curso das faculdades de direito é expositivo, descritivo. E' um curso de explanação, de exposição dos institutos jurídicos. Tal exposição, embora necessária e indispensável, não é o fim colimado. Necessário é dar uma formação jurídica, criar os mecanismos do raciocínio jurídico, passar da aula-conferência à resolução dos problemas jurídicos, do *text system* ao *case system*. Assim, partindo da crise da época, SAN TIAGO DANTAS chegou ao ponto nevrálgico da transformação do ensino jurídico.

A necessidade apontada não o era pela primeira vez, mas, pela primeira vez, um esquema de projeto de reforma era esboçado diante da congregação da Faculdade Nacional de Direito e do Ministro da Educação e Cultura.

A luta para transformar o ensino superior, passando-se do monólogo ao diálogo, do aluno-aparelho receptor ao estudante colaborador dos mestres num esforço comum, embora dirigido, para esclarecer as noções e resolver os problemas apresentados, data dos últimos quinze anos.

Nos congressos jurídicos debatera-se a matéria. Em 1941, o Professor LOURENÇO FILHO publicava na "Revista do Serviço Público" (2) uma excelente monografia sobre *A discussão nos trabalhos de seminário*. A partir de 1949, um grupo de estudantes da Faculdade Nacional de Direito, iniciava um movimento para a organização de seminários. Em artigo então publicado na "Época" (3) ressaltavam que: "Os trabalhos de seminário continuam a ser, porém, uma experiência desconhecida para a maioria dos alunos, do mesmo modo, aliás, que outras atividades escolares previstas no regimento da Faculdade.

Em lugar de trabalhos de investigação e análise, temos, assim, à semelhança do que ocorre na escola secundária, um ensino predominantemente menomonista ou, quando muito, intelectualista. Nossa formação profissional se ressentia, por conseguinte, de inúmeras deficiências, o que explica o insucesso de tão elevado número de bacharéis na vida prática. Ora, é nossa convicção que a preparação técnica e metodológica do homem de estudo-função primordial de um seminário — poderia contribuir decisivamente para sanar muitas dessas deficiências, possibilitando-nos a realização de um curso jurídico muito mais completo e proveitoso."

(2) "Revista do Serviço Público", novembro de 1941.

(3) A "Época", n.º 192, julho 1951, p. 114.

As primeiras tentativas foram esboçadas na Faculdade Nacional de Direito pelos Professores HAROLDO VALLADÃO, SAN TIAGO DANTAS e DEMOSTHENES MADUREIRA DE PINHO a fim de ser dado ao aluno um papel não apenas passivo, mas também ativo, visando-se não só o conhecimento dos institutos jurídicos, mas ainda a formação de um raciocínio jurídico, procurando-se permitir ao aluno de enquadrar determinadas situações de fato dentro das normas legais competentes para resolver a controvérsia.

Almoços e posses foram ocasiões em que a campanha procurou sair do estado latente em que se encontrava.

Em 1952 e em 1954, quando tomavam posse como diretores da Faculdade, respectivamente, os Professores CASTRO REBELLO e ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, saudando-os em discursos que ficaram nos anais da universidade, DEMOSTHENES MADUREIRA DE PINHO lembrou a necessidade de uma reforma ampla, provocando o seu apelo a decisão tomada pelo Ministério da Educação de convocar uma reunião de professores de direito para discutir o assunto.

A palavra de SAN TIAGO DANTAS não se limitou todavia a constatar o fato, a indicar globalmente o remédio. Apontou o caminho a seguir. Mostrou que o curso não devia se limitar às aulas-conferências, devendo passar para o primeiro plano o estudo das decisões judiciais, a solução de casos hipotéticos. A medida que a técnica se aprofunda, o sistema de opção se impõe. Assim sendo, ao lado de um curso geral que desse ao advogado o mínimo de subsídios de que necessita para a sua carreira profissional, propôs o eminente civilista a divisão dos cursos em quatro seções de acordo com as especializações preferidas. As seções visariam respectivamente a formação de comercialistas, de penalistas, de especialistas em direito administrativo e de bacharéis especializados em ciências econômicas e sociais. Os membros de cada seção fariam um curso regular compreendendo as outras matérias e desenvolvendo especialmente a de sua especialização. Quanto aos pertinentes à última seção, poderiam seguir cursos em parte nas faculdades de ciências econômicas e de filosofia, o que, diz muito acertadamente SAN TIAGO DANTAS, acabaria com a política de isolamento e insulamento das faculdades, dando certa unidade à universidade. Igual coordenação poderia ser feita entre os especialistas de direito administrativo e a Escola de Administração Pública.

A parte prática, passaria a ter proporções muito mais vastas. Mais longo seria o tempo diário passado na faculdade pelos estudantes devido aos trabalhos de seminário, que devem durar no mínimo duas e no máximo três horas.

A reforma necessita incontestavelmente, para ser realizada, de meios materiais importantes: turmas menores para os trabalhos práticos, numerosos assistentes etc... Mas ela corresponde a um imperativo do nosso tempo, a uma necessidade da nossa sociedade.

E' a contribuição que o jurista pode dar para o restabelecimento do equilíbrio entre controles éticos e tecnológicos, para que o Direito tenha o lugar que lhe cabe na escala dos valores.

O discurso de SAN TIAGO DANTAS é um grito de alarma que comove pela sinceridade e pela clarividência do seu autor. E' um homem que vê todos

os inconvenientes do poder de inércia. E sai à praça pública para, revestido de toda a sua autoridade, indicar a única solução para que nossa juventude tenha uma formação digna dela, para que o Brasil se possa libertar da corrupção moral em que está mergulhado, para que a lógica jurídica e o espírito cívico dominem novamente o nosso povo.

Para quem está a observar as conjunturas da vida brasileira, as dificuldades existentes justamente devido ao desequilíbrio entre controles tecnológicos e morais, os embates entre o que os administradores entendem como bem comum e os que os juizes conceituam como direitos e garantias individuais, o discurso de SAN TIAGO DANTAS tem uma nota patética, parecendo lembrar o dever dos juristas na presente hora, e dando a impressão de um sinal de S.O.S. lançado por um navio ao largo e que os outros repetem e retransmitem, sem grandes esperanças de poder salvar o naufrago.

A reforma jurídica é uma pedra a mais na estrada que há de nos levar a um novo equilíbrio de forças, a uma nova mentalidade, para que o Brasil possa solucionar os seus problemas e progredir.

TÉCNICA DA DISCUSSÃO EM GRUPOS

O grupo de discussão deve compor-se de pessoas do mesmo nível intelectual, com estudos semelhantes. Sem o que, não se entenderão. Tratando-se de adolescentes — que sejam de pequena diferença de idade, reunidos por afinidades naturais de temperamento e de simpatia recíproca. O número pode ser variável. Nossa experiência tem demonstrado, no entanto, que os grupos de estudo não devem conter menos de cinco elementos, nem mais de nove. Com menos de cinco, o trabalho de cooperação seria precário, os "pontos de vista" pouco numerosos. Com dez ou mais, a ordem dos trabalhos já exigiria organização formal, com perda de tempo. Ainda mais, haveria "galeria", circunstância a levar-se em conta com adolescentes. Nessa idade, pensa-se mal sozinho; pensa-se pior ainda, em grupos muito numerosos.

Cada grupo deverá ter seus trabalhos coordenados por um chefe. A experiência mostra não convir que chefia seja permanente ou efetiva. Ao contrário, deverá ser rotativa, sucedendo-se nela todos os membros do grupo, um em cada semana, por exemplo. Ao chefe incumbirá distribuir os trabalhos preliminares; abrir as discussões; encaminhá-las como um presidente de assembléia, velando pelas regras, mas sem formalismo; reduzir a escrito o andamento do debate, e propor, por fim, a redação de um relatório. Esse relatório terá a forma de esquema, não de ata. Deverá fixar a redação conveniente do problema, a definição de termos, os argumentos favoráveis à conclusão assentada, e a indicação das fontes de estudo de que o grupo se serviu. Deve ter, no entanto, a sua opinião, que exporá por fim, e que será tomada na mesma consideração em que as opiniões dos demais parceiros o tenha sido. (Prof. Lourenço Filho, "A Discussão nos trabalhos de Seminário" — In "Rev. Serv. Público", vol. IV — N.º 2 — novembro de 1941, pág. 168.

Aplicação Administrativa do Direito

(*Síntese de Hermenêutica*)

CELSO DE MAGALHÃES

I — INTRODUÇÃO

NÃO são apenas os magistrados que devem saber o alcance das leis e dos textos normativos. Muita questão de direito se discute e se resolve à revelia dos Tribunais, nos vários departamentos da Administração Pública, civil ou militar. Pode-se mesmo dizer que a Justiça é reclamada com mais insistência junto aos administradores, que junto aos juizes. É que, para chegar até estes são necessários conhecimentos e dinheiro, o que, como regra, não se exige nas questões administrativas.

Decidindo do direito alheio, o administrador honesto, civil ou militar, assume grande responsabilidade, pois está sempre entre as pontas do dilema: o prejuízo da parte, ou o prejuízo do erário. Não optar, preliminarmente, nem por um, nem por outro, descobrir a verdadeira razão, o sentido exato do texto a aplicar, eis o seu dever. Todavia, para cumpri-lo, quantas labutas, quantas canseiras!... E quando a consciência levanta uma dúvida sobre a decisão final, quanta preocupação!...

A solução de um caso concreto que se apresente ao administrador, depende da maneira pela qual será por ele interpretada a regra de direito reguladora da espécie. E como a interpretação é a cúpula de todo o edifício jurídico sem ela de nada valem códigos, leis, regulamentos...

De uma interpretação correta é que depende o reconhecimento da validade ou não de direitos, por vêzes de alta relevância.

Quando se trata de um simples artigo de jornal, várias pessoas que o lêem podem interpretá-lo diferentemente. Não obstante, um artigo é redigido de modo a que o assunto fique, não raro, exaustivamente esplanado, parecendo, ao autor, não deixar margem a que lhe duvidem do pensamento. Ora, num texto normativo, sintético por natureza, a divergência de opiniões é muito mais freqüente.

Daí a necessidade de uma ciência — a *Hermenêutica*, que se destina a formular princípios e estabelecer regras para a exata compreensão dos textos.

Quem não conhece essas regras, não pode ser bom aplicador do Direito; participando dos negócios públicos, terá — se fôr honesto — de andar jus-

tamente preocupado pela ameaça constante que êle mesmo se constitui para o reconhecimento da verdadeira justiça.

Nas repartições públicas, civis e militares, há muita gente nesse caso.

Para essa gente foi feita a presente síntese, que nada mais é senão um resumo daquilo que os Mestres ensinam e espalhado se encontra em vários livros.

É uma síntese para auxílio daqueles que não puderam, ainda, fazer do assunto, estudo mais profundo. Nela se veja apenas o propósito de divulgar e jamais o desejo estulto de dar regras a mestres e sabedores.

II — A CIÊNCIA DA INTERPRETAÇÃO

Hermenêutica — A arte de interpretar os textos, isto é, a arte de compreender os códigos, as leis, os regulamentos, tôdas as normas, enfim, chama-se — *Hermenêutica*.

Interpretar é explicar, mostrar o verdadeiro sentido da expressão; é, pois, extrair do texto, tudo quanto êle pode conter. As leis, obra humana que são, padecem das próprias imperfeições dos homens; cumpre, então, verificar, com esmero, qual o "alcance", qual o sentido das prescrições que nela se contém, qual o significado exato daquilo que pretenderam regular.

Análise — Por uma cuidadosa análise do texto é que poderá o intérprete chegar a compreensão exata das regras estabelecidas. Mas essa interpretação não deverá ser feita *in abstracto*. O caso concreto que se apresenta a exame deve ser cuidadosamente considerado. E, para estabelecer a relação entre êle e o texto que, possivelmente, o regula, cumpre descobrir o "alcance" da regra normativa, o que ela, realmente, quer dizer, a que ponto visou chegar.

Interpretação — Para conseguir êsse resultado, estudam-se os vocábulos, procura-se o sentido das expressões, a relação recíproca das orações no período, compara-se o trecho estudado com outros trechos semelhantes da mesma lei ou com leis parecidas, nacionais e estrangeiras; indaga-se qual seria a finalidade que se teve em vista conseguir com a inclusão da regra considerada naquele texto, isto é, qual o objetivo da lei, qual sua posição em face das normas gerais de Direito; estudam-se os documentos relacionados com a elaboração da regra a interpretar, tudo num trabalho exaustivo, para que a verdade resulte clara e a justiça se faça.

Alcance — A lei, ainda que elaborada com o máximo escrúpulo, e por pessoas de notória capacidade, não poderia prever todos os casos possíveis; ela traça normas gerais, de larga amplitude, embora claras e precisas como o sóem ser. Ademais, deve adaptar-se à evolução da vida, aos fenômenos imprevistos, que vão surgindo diáriamente, e aos quais o legislador não poderia ter atendido, pois inexistiam à época da elaboração do texto.

É ao intérprete que compete sanar essas lacunas inevitáveis dos textos normativos; modernizar as normas, substituir até, por vezes, o próprio legislador, como se a lei houvera de ser feita naquele mesmo momento de sua aplicação, considerando o caso novo surgido.

Aparência — O aspecto visível da norma, constitui apenas uma parte da composição do texto; a outra parte está no sentido íntimo da regra legislada. Descobrir esse sentido íntimo é a finalidade da Hermenêutica, a razão de ser da arte de interpretar os textos normativos.

Requisitos — As garantias de uma boa interpretação, repousam nas próprias qualidades do intérprete: honestidade de propósitos, inteligência e cultura. Quanto mais completas forem essas quantidades, mais perfeitas e seguras serão as conclusões interpretativas. Mais perfeita, conseqüentemente, a aplicação do Direito, a distribuição da Justiça.

Da cultura necessária ao bom intérprete, faz parte o estudo da Hermenêutica. Estudar as regras e princípios que ela estabelece é demonstrar respeito e consideração ao direito alheio e oferecer sólida garantia na defesa do patrimônio público.

III — FORMAS DE INTERPRETAÇÃO

Espécies — Há várias formas de interpretar um texto normativo:

- autêntica
- doutrinária
- legislada

Autêntica — A interpretação se diz autêntica, quando feita pelo próprio órgão e através às mesmas pessoas que elaboraram a norma. É óbvio que, em qualquer época, se pode fazer uma interpretação autêntica, ainda que muito tempo já se haja decorrido desde quando elaboraram o texto. Mas, se essa interpretação se verifica depois que o referido texto já foi, por muitas vezes, aplicado, será sempre causa de tumulto na vida jurídica ou administrativa do país. Se respeitada, como válida, certa regra, durante muito tempo, verifica-se, afinal, que seu sentido deve ser modificado, os transtornos são inevitáveis.

Retroatividade — No caso da interpretação autêntica, não há retroatividade; daí persistirem, em toda a plenitude, os julgados já feitos, as decisões já proferidas, tudo conforme a compreensão primitiva do texto alterado. É justamente isso que gera o tumulto: variedade de decisões com apoio no mesmo texto normativo. Melhor será que, em se reconhecendo defeito no texto, se proceda à sua derrogação ou revogação definitiva, antes que recorrer a uma interpretação autêntica, para ajustá-lo às necessidades gerais.

Doutrinária — É a interpretação que obedece a princípios e regras. Tanto a que se faz nos Tribunais e Juízos — e que por isso se chama *judiciária* — como a que se faz nas esferas administrativas, pelos diversos aplicadores do Direito, é interpretação doutrinária. Essa é a única que realmente merece o nome de interpretação.

Sómente ela representa um ato livre da inteligência humana; sómente ela não obedece a injunções estranhas, como sói acontecer com a interpre-

tação autêntica. Os Tribunais a fazem por manifestação independente, ou a fazem os pesquisadores, os eruditos, em busca, simplesmente, da verdade científica.

Legislada — Há códigos que incluem, no seu contexto, regras de interpretação. Muitos doutores opinam contrariamente à essa prática. Se a verdadeira interpretação é a doutrinária, não parece bem sujeitar uma interpretação a preceitos rígidos, como serão, sem dúvida, aqueles incluídos num código ou numa lei qualquer. É que faltaria, no caso, a elasticidade com que se evitam os inconvenientes da aplicação da norma às realidades concretas.

Interpretação Interpretada — Por outro lado, as regras incluídas no texto legal obrigam tanto, quanto os demais preceitos também nêles contidos, e são, como êles variáveis no decorrer dos tempos. Assim sendo, é claro que tais regras carecem também de interpretação; elas não são absolutas, pois se o fôsem, constituiriam exceção aos demais dispositivos do mesmo texto, todos elásticos, flexíveis, adaptáveis às necessidades. Chegar-se-ia, portanto, à conclusão de reconhecer que as regras de interpretação contidas na lei, também careceriam de interpretação. E estaria formado o círculo vicioso.

Obrigatoriedade — Ademais, constitui matéria controvertida saber até que ponto obrigam as regras de interpretação contidas num texto legal qualquer, isto é, não se sabe ainda se elas obrigam apenas quanto aos dispositivos do mesmo código ou norma, ou se, pelo contrário, obrigam de modo geral, prevalecendo, também, na interpretação de textos e normas diferentes. Assim, por exemplo, em relação às regras contidas no Código Civil, não existe ainda unanimidade no entender que elas devem obrigar somente em assuntos de Direito Civil, ou se também prevalecem no Direito Penal, no Direito Trabalhista etc. . . Havendo ilustres Mestres, num e noutro sentido, claro que de qualquer dos lados estará o administrador em boa companhia. Não obstante, parece conveniente atender às regras legais, apenas quando se tratar de interpretação de preceitos contidos no próprio corpo normativo, onde tais regras se encontrem; fora daí, resultará melhor o prevalecimento das regras gerais da ciência que, é óbvio, em muitos pontos hão de se assemelhar às contidas em qualquer código, seja qual for sua especificidade.

IV — ERROS

Requisitos — Não resta a menor dúvida: interpretação é obra de lógica, de bom senso, de raciocínio. Isso não significa, porém, que seria bastante aplicar, no exame de um trecho normativo, os princípios da ciência do pensamento certo, para conseguir apreender-lhe o significado exato. Toda interpretação fica na dependência da sabedoria, da cultura, da ilustração e preparo do intérprete, além de exigir dele uma boa dose de experiência.

Não poderá haver bom intérprete sem probidade, critério, senso de medida. As regras gerais da Hermenêutica, por si sós, não bastam à exegese das leis, porquanto toda obra de lógica, como é a interpretação, depende, em grande parte, das características de quem a realiza, isto é, da equação pessoal do aplicador da norma.

Evidentemente, se faltar ao intérprete qualquer de tais requisitos, o alcance que êle atribuir ao texto do qual fêz a exegese será errado; errada será sua interpretação.

Arestos — O texto de uma norma nada mais é que a matéria prima a ser plasmada pelo aplicador do Direito; conseqüentemente, em toda interpretação haverá um cunho especial, uma característica pessoal do exegeta. É descabido, portanto, aplicar o Direito, tomando por base apenas arestos e julgados, isto é, a maneira pela qual já foi anteriormente decidida uma questão. Cada caso submetido ao exame do intérprete, tem suas peculiaridades. Não há, entre duas questões jurídicas, identidade absoluta; qualquer diferença entre elas pode conduzir a uma interpretação também diferente. Arrisca-se, pois, a cometer erros, o exegeta que aplica, indistintamente, decisões anteriores a casos supervenientes.

Jurisprudência — Os julgados, a jurisprudência, servirão tão-somente como auxiliar da interpretação. Se um caso tal foi resolvido de certa forma, isso não significa que todos os outros casos, embora se apresentem semelhantes, devam ser resolvidos do mesmo modo. Se assim fôsse, o Direito não evoluiria e, de imediato, prejudicada uma das grandes necessidades sociais. É preciso considerar que, debaixo de aparências semelhantes, dois casos podem diferir, grandemente, pelo seu aspecto jurídico. O aplicador do Direito está, pois, na obrigação de fazer um estudo consciencioso de cada caso em particular, e não se deixar influir pelos julgados anteriores, isto é, pelas decisões que, na espécie, já proferiram juízes ou órgãos administrativos. Assim, o demasiado apêgo à jurisprudência pode conduzir a erros graves.

Letra e Espírito — A letra da norma escrita não representa tudo dentro dela; é justamente por isso que se busca interpretá-la. O exegeta procura descobrir, no trecho submetido a seu exame, o respectivo alcance, o conteúdo, o espírito; mas, em o fazendo, deve cuidar para que force o sentido, não amplie ou restrinja demais, atingindo assim a situações evidentemente fora dos limites compreendidos na norma considerada.

Preconceito — Nenhuma interpretação poderá ser levada a bom termo, quando, ao iniciar seus trabalhos, possui o exegeta uma idéia preconcebida, quando já formulou um prejulgamento. É necessário que o exame da norma discutida se faça sem *parti-pris*, com isenção de ânimo, desprovido o intérprete de paixões. Inegavelmente, toda inclinação simpática ou antipática oblitera o raciocínio necessário à boa interpretação, conduzindo o aplicador do Direito a erros que poderiam ser evitados.

Idéias Dominantes — Todo intérprete vive num meio onde, não raro, predominam certas idéias, por vêzes relacionadas com o assunto submetido à sua análise. Ora, essas idéias dominantes no lugar, onde o exegeta vive ou age, podem levá-lo a uma interpretação errada. Justamente por serem idéias dominantes é que existem o perigo de serem aceitas sem exame. Dessa forma é que resultam absurdas muitas de nossas atitudes. Quem deseja interpretar com acerto e honestidade deve abster-se de tomar conhecimentos de tais idéias das opiniões generalizadas, pelo menos na fase preliminar de seus trabalhos. Depois que, à luz da ciência, chegar o intérprete a uma conclusão,

embora precária, não é demais, é mesmo conveniente que tome contato com as idéias predominantes, para um reajustamento final. Antes disso, não, que pode prejudicá-lo.

Conduta — O intérprete deve estar sempre desconfiado consigo mesmo e, por isso cumpre-lhe sopesar bem os prós e os contras da questão em estudo, antes de manifestar-se sobre ela. Não se lhe deve afastar do espírito a possibilidade de erro, o desvio do assunto por motivos inapreciáveis, para que não conclua apressadamente, não decida antes de verificar o acerto das conclusões, pelas contraprovas possíveis.

Para evitar as paixões, é preciso educar bem a vontade, zelar pela saúde e adquirir, tanto quanto possível, o domínio próprio. Um bom intérprete terá de ser frio insensível, ante o caso concreto, como frio e insensível é o matemático ante as equações a resolver.

Com tais cuidados, sem paixões profundas e com uma base cultural respeitável, diminuem ou mesmo desaparecem as possibilidades de erro na interpretação. Mas, para conseguir cultura, para adquirir o preparo intelectual indispensável, não bastam os estudos comuns, a aquisições dos conhecimentos rotineiros, especializados. É necessário muito mais. O intérprete deve ler de tudo — Filosofia, Literatura, Ciência, arrojados de processos sentenças etc..., que tudo isso lhe poderá servir um dia na compreensão dum texto, no estudo duma norma a aplicar.

E possuidor de tais qualidades, não constituirá o aplicador do Direito um fator de lesão ao patrimônio alheio, veículo de injustiças e descontentamento social.

V — SISTEMAS

Exegese — A interpretação dos textos chama-se — *exegese*. Ora, a primeira idéia que ocorre a quem, lendo um trecho escrito, não atinar com seu verdadeiro sentido é indagar de quem o redigiu, qual seu verdadeiro pensamento. Se a base da norma escrita é a lei, torna-se evidente que, mais apropriado seria caber ao órgão que elaborou, a respectiva exegese.

Interpretação Autêntica — É, como já foi dito, o que se chama de *interpretação autêntica*.

Todavia, não é fácil, como parece, a interpretação autêntica. Via de regra, as leis provêm de câmaras legislativas; a essas câmaras se pediria a interpretação do texto duvidoso. Ora, para que de fato, se tivesse uma interpretação autêntica, necessário seria que participassem do novo pronunciamento, os mesmos legisladores que participaram do primeiro. Isso é raro. Há mesmo casos em que isso se torna impossível: uma interpretação autêntica da Constituição, por exemplo, quando não mais existe a Assembléia Constituinte que a elaborou.

Ademais, quando a Câmara Legislativa interpreta um texto de lei anterior, terá de fazê-lo mediante nova lei que, nesse caso, revoga ou derroga a primeira. Não se trata, pois de uma verdadeira interpretação, mas de um novo diploma para regular o assunto.

Por isso, a interpretação autêntica só tem valor teórico, carecendo de utilidade prática.

Interpretação Doutrinária — Para substituí-la surgiu a interpretação doutrinária. Essa é a que fazem Tribunais e Juizes, é a que fazem, também, os diversos aplicadores do Direito, nos vários setores administrativos, e da qual existem diferentes modalidades.

Elaboração da Lei — A lei é na maioria das vezes, elaborada por órgãos coletivos, por assembléias políticas, onde cada legislador discute as questões de um ponto de vista particular, visando, não raro, ao interesse político, econômico ou religioso, e não, como seria de presumir, ao interesse imediato da matéria a regular. A lei não resulta, pois de uma vontade individual; ela é consequência do ambiente, surge como produto de vontades dominantes, trabalhadas, quase sempre, por forças subterrâneas, por forças que atuam no Inconciente, onde as fizeram nascer a hereditariedade, o elemento histórico, as tradições, as contingências da época.

Vontade do Legislador — Entre os vários legisladores que aprovam o mesmo texto, a maioria dificilmente o teria feito pelas mesmas razões: este o faz por convicção científica, aquele, por motivo filosófico, aquele outro, para servir a seus eleitores, este, ainda, por espírito de oposição... Ora, antigamente resumia-se a exegese na procura de uma presumida *vontade do legislador*. Mas onde encontrar no texto elaborado essa vontade, se ela se apresenta multiforme e, quiçá, indefinível?

Sistema Dogmático — Interpretar um texto, procurando descobrir qual a vontade do legislador que o redigiu, constitui o *sistema dogmático*, *escolástico*, *tradicional* ou *psicológico*. Se não havia a vontade de um, alegavam, havia, por certo, a vontade da maioria, o consenso do maior número. Ora, a verdade é que, numa câmara legislativa, é sempre a minoria — dada ao termo a significação quantitativa e não política — é sempre o menor número que discute e delibera, com a aprovação, muitas vezes, inconsciente, mecânica, automática, displicente, do maior número. Mas, ainda esse pequeno número não se manifesta homogêneo, pois representa tendências de diferentes matizes, apenas concordes na decisão final. Contudo, mesmo que essa *vontade do legislador* existisse, de que valeria ao aplicador do Direito conhecê-la, em época, por vezes, muito distante do momento da elaboração do texto?

Sob a rigidez da forma, vai o Direito evoluindo e, conseqüentemente, não seria admissível que, ao fazer a lei, tivesse o legislador, como verdadeiro profeta, descoberto e precisado todas as situações futuras.

Assim, o *sistema dogmático* de interpretação dos textos não oferece interesse; por seus defeitos e insegurança dos resultados, caiu em desuso, possuindo, atualmente, apenas valor histórico.

Sistema Evolutivo — A esse sistema também se chama — *histórico-evolutivo*, ou, simplesmente, *evolutivo*. A base em que ele repousa é a procura de uma adaptação do texto normativo às necessidades atuais, às mudanças de ambiente e de concepção, às épocas que se vão sucedendo, após o tex-

to elaborado. Seu fundamento reside em que a lei deve ser interpretada conforme as circunstâncias existentes na data de sua aplicação. Os *dogmáticos* procuram conciliar o novo sistema com o tradicional que defendiam e, então, passaram a preconizar, não a procura da *vontade do legislador*, na época da elaboração do texto, mas de qual seria essa vontade, no momento atual, se fôsse o mesmo legislador chamado a regular o assunto, considerando os fatos concretos supervenientes.

Tanto o *sistema dogmático*, como o *evolutivo*, interessam pouco ao aplicador do Direito. É difícil e, quiçá, impossível, discenir seja o que o legislador quis, seja o que ele quereria, no momento de efetivar a força legal do texto redigido.

Sistema Sociológico — Não poucas vezes, porém, a interpretação deixa de seguir qualquer de tais sistemas, passando a ser feita, com atenção apenas às necessidades sociais. Esse sistema, chamado — *sociológico*, baseia-se em que a lei deverá ser interpretada conforme os interesses vitais da sociedade. O espírito do texto não é estático e, por isso, terá de sofrer variações, consoante variarem, também, as necessidades sociais.

Direito Livre — Acontece que, não raro, o *sistema sociológico* pode adquirir demasiada amplitude, ultrapassando certos limites. Nesse caso, defendido por muitos, fica o aplicador do Direito com a faculdade de alterar os próprios termos da norma considerada, chegando até mesmo a regular o assunto, para suprir a inexistência de texto adequado. É a isso que se denomina — *direito livre*, contra o qual se insurgem inúmeros tratadistas.

Inconvenientes — Ao administrador não é permitido adotar o *sistema do direito livre*, na interpretação dos textos a aplicar. Uma liberdade dessa seria, evidentemente, causa de tumulto, de anarquia na administração. Quando, entre os próprios juristas, grandes controvérsias ainda se suscitam por causa dessa tese revolucionária, perigosíssimo seria permitir ao administrador adotá-la no exercício de suas atribuições. Que os Tribunais o façam, ainda se tolera: maior é sua autoridade, por serem eles uma escola de juristas, todos presumivelmente capazes de discenir, cientificamente, até onde podem e devem chegar suas inovações, sem prejuízo da estrutura social. Suas decisões, por outro lado, sistematizam para o futuro, evitando o tumulto de decisões contraditórias. Nada ocorrendo, dessa espécie, com o administrador não se lhe permite a liberdade do — *direito livre*.

Processos ou Métodos — Para conhecer a verdadeiro sentido dum trecho escrito, o intérprete pode valer-se de diferentes meios, aos quais se dá o nome de *processos ou métodos*. São vários esses processos — filológico, lógicos, sistemático, histórico, teleológico. Nenhum deles exclui os demais, isto é, nenhum deles, por si só, seria capaz de conduzir, com absoluta certeza, ao conhecimento da verdade. O intérprete não deve usar de um só, mas, ao contrário, precisa contraprovar as conclusões obtidas por um desses processos, verificando a que resultado o conduzirá a aplicação doutro processo diferente.

ORÇAMENTO E FINANÇAS

A Política Fiscal e o Desenvolvimento Econômico

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

O estudo da natureza e dos efeitos dos meios utilizados pelo Estado para retirar, do produto nacional, a parte destinada a satisfazer determinadas necessidades coletivas, constituiu sempre um tema capaz de despertar especial interesse. Já ARISTÓTELES incluía, entre os elementos indispensáveis à existência da Cidade, as rendas públicas ou seja, na definição do Stagirita, "*uma certa quantidade de riquezas, suficiente para atender às necessidades internas e fazer face à guerra*".

MACHIAVELLI, no alvorecer da Idade Moderna, declarava ser o dinheiro, juntamente com as armas, "*o nervo de tôdas as senhorias que existiram e que existirão sempre no mundo*".

Com efeito, uma vez considerada como indispensável para a sobrevivência de uma coletividade a existência de um Poder Político, capaz de garantir e promover a satisfação de certas necessidades que não podem ser atendidas pelo esforço individual, torna-se imprescindível retirar, do volume total da produção coletiva, uma certa quantidade de bens e serviços para ser administrada pelo mesmo Poder Político, isto é pelo Estado, e por ele aplicada. A universalização da moeda como meio de pagamento e instrumento de troca tornou necessário ao Estado dispor de uma certa quantidade de poder de compra para com ele adquirir as mercadorias e serviços de que precisar.

Essa operação, absorção pelo Estado de uma parte dos meios de pagamento, para com ela adquirir determinada fração das mercadorias e serviços produzidos pela coletividade, sempre teve profundos efeitos econômicos. Por menor que fosse o sacrifício pecuniário exigido pelo Poder Público de cada indivíduo submetido à sua autoridade, sempre significou êle a privação da satisfação de uma necessidade individual e sua substituição pela satisfação de uma necessidade coletiva.

No século passado, em pleno apogeu da escola liberal e do "laissez-faire", considerava-se como solução ideal que o Estado retirasse do produto nacional o mínimo imprescindível para fazer face às atividades essenciais do Governo, o qual se deveria limitar às funções clássicas de defesa nacional, segurança pública, distribuição da justiça, garantia da propriedade e dos contratos e execução dos empreendimentos que, por sua natureza, não atraíssem a iniciativa e o capital dos particulares. A melhor política financeira seria para o Estado a de gastar o menos possível e a política fiscal ideal cobrar tão-sò-

mente os impostos que, pelo seu montante reduzido e sua pequena repercussão na economia privada, pouco influíssem na propensão dos particulares para poupar e para investir.

A doutrina clássica das finanças públicas e da política fiscal foi elaborada dentro do quadro acima descrito e dela resultaram os princípios tradicionais do equilíbrio orçamentário, da incapacidade do Estado como administrador de empresas industriais e comerciais, da tendência dos Governos ao desperdício, da neutralidade do imposto etc. A atividade financeira do Estado seria, de acordo com essa concepção, um mal necessário e, como tal, deveria ser reduzida em suas proporções. O aumento dos gastos públicos era encarado com hostilidade e desconfiança, o desequilíbrio orçamentário se considerava como índice de má administração financeira e o apelo ao crédito público era tido como expediente anormal e extraordinário, justificado apenas em circunstâncias excepcionais.

Correspondia essa concepção da política fiscal a uma convicção arraigada de que o regime capitalista e da livre iniciativa privada tendia naturalmente para o equilíbrio econômico, o pleno e ótimo emprego dos fatores de produção, a elevação do nível de vida geral e o progresso social. Qualquer interferência dos Governos no sentido de contrariar o livre jogo das leis naturais da oferta e da procura, dos salários e dos preços, e da livre concorrência no mercado interno ou internacional, constituía uma fonte de desequilíbrio e de perturbações. A atividade financeira do Estado deveria ser absolutamente neutra, o único objetivo da tributação seria a obtenção do numerário destinado ao financiamento dos serviços essenciais do Estado e de forma alguma seria lícito pretender, através do imposto alterar o sistema de distribuição da renda social ou pretender quaisquer finalidades de extra-fiscais.

Contra essa concepção otimista da evolução do sistema de produção capitalista, já se insurgiam, no século passado, economistas como MALTHUS, SIMONDI, KARL MARX, PROUDHON e outros, que negavam a tendência natural desse sistema a uma produção crescente de utilidade, suficiente para atender às necessidades igualmente crescentes do consumo, ou revelavam as contradições inerentes ao sistema e capazes de conduzir a profundas crises e desequilíbrios. Na mesma época e no campo mais restrito da política fiscal, ADOLFO WAGNER e seus discípulos procuravam demonstrar a tendência incoercível à ampliação das funções governamentais e à expansão da atividade financeira do Estado, assim como a possibilidade e a conveniência da utilização do mecanismo fiscal, notadamente do imposto, como instrumento corretivo dos desajustamentos e desnivelamentos conseqüentes do sistema de propriedade privada dos meios de produção.

Até a Primeira Guerra Mundial funcionou porém o sistema de forma mais ou menos satisfatória, e as crises periódicas que o abalavam, dadas suas proporções reduzidas, não faziam desaparecer a crença depositada em seus fundamentos e na excelência dos seus resultados. O conflito de 1914-1918 foi em grande parte uma resultante da estrutura econômica sobre a qual repousava a organização política e da impossibilidade de uma redistribuição pacífica entre os países economicamente desenvolvidos dos mercados consu-

midores de produtos industriais e supridores de matérias primas e gêneros de alimentação. Assumiu o conflito militar um novo caráter, pois dando ensejo à utilização, para fins bélicos, dos enormes progressos tecnológicos e industriais já alcançados, forçou os beligerantes a um controle governamental estrito dos fatores de produção e sua consequente mobilização para o atendimento das necessidades da guerra. De outro lado, o elevadíssimo custo das operações militares determinou uma ampla utilização de todos os instrumentos financeiros disponíveis e o nível de tributação assim como o volume das operações de crédito ultrapassaram os limites que anteriormente se pensava não poderiam ser atingidos sem a derrocada da estrutura econômica e financeira estabelecida.

Pensavam todos, porém, que se enfrentava uma conjuntura inteiramente anormal e transitória e, uma vez terminada a guerra, tornar-se-ia possível um retorno às condições anteriores e um fácil reajustamento do sistema de produção dentro dos princípios clássicos e tradicionais. Os 20 anos de intervalo entre as duas grandes conflagrações que ensanguentaram o nosso planeta na primeira metade deste século foram todavia um período de profundos desequilíbrios, de crises e desajustamentos que, desde logo, eliminaram qualquer veleidade de retorno à época anterior.

A Grande Depressão Econômica, ao atingir todas as Nações, ricas ou pobres, desenvolvidas ou atrasadas, evidenciou a existência de uma crise estrutural e um desajustamento intrínseco no sistema econômico vigente. A concepção clássica de que a produção gera o seu próprio consumo e de que este, por sua vez, determina uma produção equivalente, foi desmentida pela acumulação de estoques de mercadorias sem colocação nos mercados consumidores. Da mesma forma, a convicção da existência de uma tendência iminente à plena utilização dos fatores de produção disponíveis, encontrava seu formal desmentido na formação das legiões de desocupados, na existência de fábricas e equipamentos paralisados e de recursos naturais inaproveitados.

Fracassadas as tentativas de solução da crise pelos métodos tradicionais, mediante aplicação dos princípios clássicos da política econômica e financeira, foi necessário proceder a um reexame completo desses princípios, a fim de formular doutrinas novas, capazes de conduzir a soluções diferentes. Acima de tudo, verificou-se ser impossível ao Estado permanecer em posição inativa e neutra, diante da ameaça de uma completa subversão da própria superestrutura política e social, profundamente abalada em seus alicerces e aqui e ali ruindo fragorosamente. Atendendo aos apelos dos possuidores dos instrumentos de produção, dos detentores dos recursos naturais e dos fornecedores de trabalho, viu-se o Estado obrigado a intervir e a procurar meios adequados para restabelecer o equilíbrio rompido.

No campo das especulações teóricas e da análise científica evidenciou-se a imperiosa e urgente necessidade da revisão de conceitos tradicionais. Uma nova economia política foi sendo elaborada sob a pressão dos acontecimentos, utilizando novos meios de análise para chegar a conclusões diferentes. Embora filiado ao pensamento clássico, John Maynard Keynes foi o desbravador dessa nova corrente do pensamento econômico e veio significar

para ela o mesmo que seus predecessores e compatriotas: ADAM SMITH DAVID RICARDO e JOHN STUART MILL haviam significado para o pensamento clássico.

Invertendo o sistema da análise econômica dos clássicos, os quais partiam do estudo da produção dos fatores que a determinam, preferiram Keynes e seus discípulos dar ênfase à outra face da medalha, à procura e, notadamente, à despesa global com a aquisição de bens e serviços e através da qual a procura se traduz no mercado. Por outro lado, introduziram eles no sistema da análise econômica o estudo das quantidades globais, dando-lhes prioridade sobre a análise das transações individuais e sobre os refinamentos a que se tinham deixado levar os marginalistas.

A argumentação de KEYNES e de seus discípulos é, em sua essência, extremamente simples. O nível de emprego em qualquer comunidade depende do total das despesas efetuadas pelos indivíduos, pelas empresas e pelo Governo, com a aquisição de bens de consumo e de produção e de serviços. Se esse total é insuficiente para adquirir todas as mercadorias e serviços que a mesma comunidade poderia produzir, com plena utilização dos fatores de produção disponíveis, haverá desemprego, ou melhor, não utilização de uma parte desses fatores. Pelo contrário, se a despesa total da comunidade é superior à necessária para adquirir todas as mercadorias e serviços produzidos, aos preços atuais, pelos fatores de produção totalmente utilizados, haverá então inflação. Uma procura superior à oferta de mercadorias e serviços determinará uma pressão inflacionária e conseqüente elevação dos preços dessas mesmas mercadorias e serviços.

O equilíbrio econômico, isto é, a manutenção de um alto e estável nível de emprego e a plena utilização, sem inflação, dos fatores de produção disponíveis, depende portanto de um adequado volume de despesas pelos particulares, pelas empresas e pelo Governo. Ora, a política fiscal é um dos instrumentos mais poderosos, embora não seja o único, suscetível de ser utilizado pelo Governo para comprimir ou ampliar o volume da despesa total. Evidentemente, em um dos itens da despesa total, correspondente às despesas governamentais de consumo e de investimentos, tem o Poder Público uma autoridade absoluta de decisão, podendo reduzi-las ou expandi-las livremente. Quanto às despesas dos particulares e das empresas, embora o seu volume dependa essencialmente da iniciativa privada, pode o Governo influenciá-lo através de medidas indiretas, de ordem fiscal ou de caráter monetário. Reduzindo ou aumentando a pressão tributária, poderá o Governo provocar uma expansão ou contração das despesas particulares de consumo bem como aumentar ou reduzir o volume dos investimentos privados.

Constituem porém os gastos públicos compensatórios, quer de consumo ou de investimento, o grande instrumento através do qual pode o Governo influir decisivamente no volume da despesa total, expandindo ou contraindo este volume. Como as despesas correntes ou de consumo do Governo têm pouca elasticidade, já que o respectivo "quantum" é determinado pelas necessidades decorrentes da manutenção e funcionamento dos serviços públicos essenciais, constituem os investimentos governamentais, notadamente as obras públicas, a arma por excelência em mãos do Estado para manter um volume

adquado de despesa total, capaz de garantir o pleno emprego, sem inflação, dos fatores de produção disponíveis, notadamente a mão-de-obra.

Esse novo conceito da atividade financeira do Estado como instrumento de equilíbrio econômico, veio revolucionar concepções tradicionais e dar lugar à doutrina das finanças funcionais. A atividade financeira do Estado em seu duplo aspecto: receita e despesa pública, não tem mais apenas o objetivo limitado de canalizar para o Erário a parte do produto nacional destinada à satisfação das necessidades coletivas, através da manutenção e do funcionamento dos serviços públicos. Visa a atividade financeira do Governo exercer influência no próprio volume do produto nacional e agir no sentido de alterar a formação e a distribuição da renda nacional. Não se considera mais o Orçamento Público apenas como um quadro de receitas e de gastos governamentais, mas um cálculo prévio do "quantum" da despesa a ser efetuada pelo setor público da economia nacional e o modo pelo qual será financiada essa despesa, mediante a transferência, para o Tesouro, de uma parte maior ou menor da renda produzida pelo setor privado. Não mais se exige seja esse Orçamento Público equilibrado anualmente, mas sim que as operações financeiras nele previstas tenham um caráter compensatório, expandindo-se os gastos públicos e reduzindo-se a pressão fiscal em época de depressão e comprimindo-se as despesas governamentais e agravando-se o ônus tributário em época de inflação. Os tributos são utilizados, não apenas como meio de canalizar receita para o Tesouro, como o pretendiam os clássicos, mas para disciplinar as despesas de consumo, a poupança e os investimentos dos particulares, provocar uma redistribuição da renda nacional e influir no volume e na composição da produção nacional.

No período de vinte anos entre as duas guerras mundiais, diante do espectro da depressão e do desemprego pairando sobre todos os países, ênfase especial foi dada à política fiscal como instrumento de recuperação econômica. As obras públicas no combate à depressão e ao desemprego forçado, a redistribuição da renda social através dos impostos e das despesas de transferência a fim de elevar o poder aquisitivo das classes com alta propensão para o consumo, o desequilíbrio intencional e sistemático do Orçamento Público, foram meios utilizados para provocar, por meio de uma expansão da despesa total da coletividade, maior utilização dos fatores de produção e maior volume de emprego.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial veio, porém, alterar os dados do problema e, ao fazer desaparecer, com o enorme aumento de produção exigido pela guerra total, o resíduo de desemprego ainda existente, deu prioridade à utilização da política fiscal como instrumento antiinflacionário. Como o aumento, durante a guerra, da produção dos países beligerantes e neutros, não visava atender às necessidades de consumo da população e sim às exigências da guerra, tornou-se imprescindível impedir uma expansão da procura privada e mesmo reduzi-la abaixo dos níveis de pré-guerra. A enorme expansão das despesas governamentais de consumo para atender às exigências da guerra teve de ser compensada por meio de uma drástica redução das despesas por particulares, sob pena de se desencadear uma severa inflação, capaz de comprometer o próprio esforço bélico. Nessas condições, a política fiscal foi utili-

zada, através dos impostos e dos empréstimos voluntários e compulsórios, para absorver o poder aquisitivo excedente em mãos dos particulares e impedir ou adiar a aplicação da poupança dos indivíduos e das empresas em investimentos não relacionados com o esforço de guerra.

Terminado o grande conflito, a depressão prevista por muitos economistas para o após-guerra não se verificou. A instabilidade da situação internacional nestes últimos anos, dando causa à continuação da corrida armamentista, as enormes despesas com a reconstrução de áreas devastadas, uma ampla política social em todos os países, além de outros fatores, provocaram a manutenção da despesa total em altos níveis e a permanência da pressão inflacionária do período de guerra. Continuou portanto a política fiscal a desempenhar uma função de disciplina e de contenção da procura total, para permitir apenas sua expansão gradual e limitada, à proporção que a reconversão das indústrias, a melhoria do comércio internacional e o aumento da produção de artigos para consumo civil, venham a permitir um equilíbrio entre a procura e a oferta.

Um problema novo ou talvez a colocação em novos termos de um velho problema, veio porém exigir o exame de um aspecto diferente da política fiscal, notadamente nos países subdesenvolvidos ou economicamente atrasados. Até a Primeira Guerra Mundial, ou melhor, até a Grande Depressão, o desenvolvimento econômico desses países e das áreas atrasadas do globo era normalmente financiado pela poupança realizada nos países desenvolvidos e que podiam dispor de um excedente não reclamado para os financiamentos de seus investimentos domésticos. Esse excedente, transformado em empréstimos externos ou na formação do capital de empresas no exterior, supria os países atrasados e os territórios coloniais dos recursos necessários à sua expansão econômica e ao aproveitamento de seus recursos naturais. Ao mesmo tempo, o aumento da produção de matérias-primas e de gêneros de alimentação, para fins de exportação, nos países subdesenvolvidos e nas colônias, garantia o fornecimento das divisas em moeda estrangeira necessárias ao pagamento dos juros e da amortização dos empréstimos contraídos e à remessa dos dividendos dos capitais neles aplicados.

Esse movimento internacional de capitais foi, porém, profundamente perturbado pelo primeiro conflito mundial e, principalmente, pela Grande Depressão Econômica da terceira década deste século. O desemprego e a paralisação de uma parte das atividades industriais nos países economicamente adiantados restringiram os mercados de absorção das matérias-primas e dos gêneros de alimentação produzidos nas áreas atrasadas do globo que, com a perda ou o aviltamento de seus tradicionais mercados de exportação, viram substancialmente reduzidas suas fontes de divisas para o pagamento do serviço dos empréstimos externos e remessa de dividendos aos capitalistas estrangeiros. Em nosso país, por exemplo, acumulavam-se os excedentes de café e de matérias-primas e, simultaneamente, eram suspensos os serviços da dívida externa e as remessas para o exterior. A Grande Depressão provocava, também, nos países industrializados, a implantação de políticas altamente protecionistas, com o objetivo de criar maiores oportunidades domésticas de em-

prêgo. Foi portanto drásticamente reduzida a tradicional exportação de capitais dos países desenvolvidos para os países atrasados, habitual fonte de financiamento do desenvolvimento econômico destes últimos.

A Segunda Guerra Mundial trouxe maiores complicações e contribuiu com novos fatores, inclusive de natureza política, para tornar ainda mais difícil o encontro de soluções. Territórios coloniais encontraram nas dificuldades da metrópole oportunidade para sua libertação. Ao mesmo tempo se generalizava, nos países subdesenvolvidos, uma aspiração no sentido da emancipação econômica, elevação do nível de vida de suas populações e amplo aproveitamento dos recursos naturais disponíveis. A guerra veio também oferecer para os países economicamente atrasados excelente oportunidade para a aquisição de empresas estrangeiras neles instaladas, em troca do fornecimento de matérias-primas e de alimentos aos países beligerantes, o que deu aos primeiros a convicção de que já se encontravam tecnicamente habilitados para administrar e explorar tais empresas e instalar outras empresas semelhantes. Nações tradicionalmente devedoras tornaram-se de um momento para outro credoras, em virtude de uma larga exportação de seus produtos para os países envolvidos no conflito e das dificuldades existentes à importação de mercadorias destes mesmos países. As perturbações do comércio internacional forçaram ainda os países atrasados à criação de certas indústrias, notadamente de transformação, a fim de atenderem à procura interna de mercadorias e artigos essenciais, anteriormente obtidos através da importação. Uma vez terminada a guerra, foi necessária a elevação de barreiras protecionistas a fim de impedir que tais indústrias pudessem perecer frente à concorrência estrangeira.

Esse movimento de desenvolvimento econômico, poderosamente impulsionado durante a guerra, adquiriu maior força e expressão uma vez cessado o conflito. Por ele se interessaram, também, os países economicamente adiantados e as organizações internacionais, movidos por motivos de ordem econômica e de natureza política. Convictos de que já estava superado o período de exploração intensiva de mercados coloniais, adquiriram os países altamente industrializados a convicção de que a elevação do nível de vida e a melhoria do poder aquisitivo das populações das áreas atrasadas do globo ampliariam os mercados para a colocação de sua produção industrial e facilitariam a obtenção das matérias-primas que lhes são necessárias. Sob o ponto de vista político generalizou-se a convicção de que a permanência de áreas atrasadas no globo, com populações de nível de vida miserável, constitui uma fonte permanente de perturbações e inquietações, dando lugar à existência de focos de infecção capazes de provocar crises perigosas e suscetíveis de ampliação.

Em conclusão, como resultante, em primeiro lugar das próprias aspirações dos países economicamente atrasados e, secundariamente, com a cooperação dos países altamente desenvolvidos e das organizações internacionais criadas no pós-guerra, elaboraram esses países programas e planos, mais ou menos ambiciosos, de desenvolvimento econômico e aproveitamento de seus recursos naturais. A natureza, amplitude e mesmo os objetivos desses programas e planos variam, evidentemente, de um país para outro. Todavia, parece haver em todos eles um objetivo genérico comum, qual seja a elevação da

renda média real "per capita" de cada um. Aliás, a disparidade entre o produto nacional "per capita" nos países desenvolvidos e nos economicamente atrasados é realmente chocante, sendo mesmo utilizada como medida, embora deficiente, de seu pouco desenvolvimento econômico. Conforme frizavam as Nações Unidas em seu relatório sobre a situação econômica mundial em 1949-1950, naquela época um terço da população mundial dispunha de menos de 5% da renda mundial total e dois terços dessa mesma população, localizados em áreas subdesenvolvidas, tinham a sua disposição menos de 15% da referida renda. Segundo os cálculos feitos pelas Nações Unidas, a América do Norte dispunha de uma renda nacional anual de 1.100 dólares por habitante, a Oceania de 560 dólares, a Europa de 380 dólares e a União Soviética de 310 dólares. A América do Sul apresentava uma renda nacional "per capita", anual, de 170 dólares, a África de 75 dólares e a Ásia, que compreende mais de metade da população mundial, uma renda de apenas 50 dólares. Malgrado as deficiências e as dificuldades das estimativas da renda nacional nos países economicamente atrasados, as percentagens citadas constituem demonstração eloquente do baixíssimo nível de vida e do pauperismo em que vegetam grandes massas de população do globo.

Outra característica dos países subdesenvolvidos é a grande diferença de sua estrutura econômica em cotejo com a estrutura dos países economicamente adiantados. Nos primeiros, a atividade econômica predominante é a agricultura, sendo esta de produtividade excessivamente baixa, dados os métodos primitivos e atrasados de cultivo do solo. É, aliás, outra característica marcante dos países economicamente atrasados o deficiente progresso tecnológico nos diversos ramos de atividade e o baixo nível profissional da mão-de-obra utilizada.

E' também de se salientar, nos países economicamente atrasados, a profunda desigualdade na distribuição da renda nacional e a pequena participação do trabalho nesta distribuição em cotejo com o que se verifica nos países desenvolvidos. E' muito comum, nos países subdesenvolvidos, uma grande concentração da renda em mãos de um pequeno grupo ou a concentração da mesma renda em determinadas regiões do território nacional, permanecendo uma grande massa da população em nível de vida abaixo do mínimo de subsistência.

Do baixo nível da renda nacional "per capita" e desigual distribuição da mesma renda nos países subdesenvolvidos decorrem graves deficiências na organização social, tais como: média de duração da vida humana excessivamente baixa, alto índice de mortalidade infantil, más condições de higiene e salubridade, analfabetismo generalizado etc. além de conseqüências de ordem política, entre elas a instabilidade das instituições, freqüentes agitações sociais e revolução e campo propício para a instituição de governos despóticos.

Outro fenômeno comum nos países desenvolvidos é a existência de um sub-emprego crônico, resultante do insuficiente aproveitamento dos recursos naturais e da reduzida produtividade do trabalho, esta como conseqüência da falta de equipamento técnico adequado e do baixo nível intelectual e profissional dos trabalhadores, notadamente nas atividades agrícolas e pastoris.

Nos países subdesenvolvidos, em que há grandes desnivelamentos na distribuição geográfica da renda, o sub-emprego agudo em certas regiões provoca fortes movimentos internos de migração de trabalhadores, em busca das regiões mais desenvolvidas, onde o nível dos salários é mais alto e são maiores as oportunidades de emprego.

A Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas têm realizado um amplo esforço no sentido de prestarem seu auxílio e cooperação no desenvolvimento econômico dos países atrasados. Essa cooperação tem-se traduzido sob diversas formas, entre elas o estudo metucioso das condições econômicas desses países e dos meios adequados para promover o seu desenvolvimento econômico, a prestação de assistência técnica na elaboração e execução de planos de desenvolvimento e a concessão de financiamentos através do Banco Internacional de Desenvolvimento Econômico. Todavia, as somas concedidas a título de financiamento, pela referida organização internacional de crédito têm sido na realidade insignificantes frente ao vulto das necessidades apresentadas. Como assinalava, em julho de 1951, o Presidente do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, *"o mundo consagra atualmente mais de 100 bilhões de dólares por ano em armamentos, mas não foi possível reunir para os programas de desenvolvimento econômico mais de 200 milhões de dólares, enquanto os especialistas declaram quasi unanimemente que seria necessário dispor de mais de 2 bilhões de dólares"*.

Alguns dos países altamente desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Inglaterra, tomaram a iniciativa de colaborar nos planos de desenvolvimento econômico de países a eles ligados no campo da política internacional. Em 20 de janeiro de 1949 o Presidente Truman, em famoso discurso, propôs no "Ponto IV" de seu Programa, *"adotar um programa ousado e original a fim de fazer com que os países insuficientemente desenvolvidos possam se beneficiar das descobertas científicas e do progresso industrial dos Estados Unidos da América para ajudá-los a se desenvolverem e a melhorarem sua situação"*. Como o programa das Nações Unidas, o programa americano tem-se traduzido no estudo da situação dos países economicamente atrasados, na concessão de assistência técnica e de financiamento de programas de desenvolvimento econômico, êste último notadamente através do Banco de Importação e Exportação. Em julho de 1951, foi oficialmente instituído o chamado "Plano Colombo", visando o desenvolvimento do Sul e do Sueste da Ásia. Esse plano, a ser executado em um período de 5 anos, teve o seu custo estimado em 1.868 milhões de libras esterlinas, sendo fixada em 300 milhões de libras a contribuição da Inglaterra para sua execução.

Em resumo, apesar da importância que o auxílio direto do exterior representa para o progresso econômico dos países subdesenvolvidos, sem dúvida alguma é de seus próprios recursos que êsses países deverão obter a parcela mais importante e substancial para a execução de seus programas de desenvolvimento. Ora, é na mobilização desses recursos domésticos e na sua adequada utilização que a política fiscal é chamada a desempenhar uma função de maior importância.

Como salienta o Professor PATEL, *"há um problema central, comum a tôdas as regiões subdesenvolvidas. A essência do desenvolvimento econômico*

em qualquer lugar é a instalação de bens de capital em uma escala suficiente para aumentar a produtividade na indústria, na mineração, na agricultura etc. Capital, sob a forma de escolas e laboratórios, é necessário para elevar o nível geral de habilidade técnica entre a população, e equipamento, sob a forma de máquinas modernas, arados, etc., é essencial para que a população possa obter, de suas próprias fábricas e fazendas, mais do que o apenas suficiente para fazer face às suas necessidades mais elementares”.

Um programa de desenvolvimento econômico em um país subdesenvolvido visará, portanto, acelerar a formação do capital nacional. Excluída a parte correspondente à ajuda recebida do exterior e de importância limitada, como já tivemos ocasião de salientar, é a poupança interna, ou seja a parte da renda nacional não utilizada em despesas de consumo, que constituirá a base de financiamento dos programas de desenvolvimento econômico. Ora, os países subdesenvolvidos encontram-se diante do dilema de não poderem constituir um volume de poupança suficiente por serem obrigados a utilizar em despesas de consumo a quase totalidade de sua renda, e permanecem subdesenvolvidos por não poderem dispor de poupança suficiente para poderem equipar sua economia com os bens de capital requeridos para o seu desenvolvimento econômico.

Nos países subdesenvolvidos e de economia socialista toda a responsabilidade da constituição dessa poupança recairá no Estado. Competirá ao Governo, através de medidas diretas ou indiretas, reduzir drasticamente a parte do produto nacional destinada a atender às necessidades do consumo e aumentar substancialmente a produção de bens de capital. Foi essa a política seguida na Rússia em seus primeiros planos quinquenais, nos quais prioridade absoluta foi conferida à produção de bens de capital, reduzindo-se a produção de bens de consumo ao mínimo indispensável para a subsistência da população ou mesmo abaixo deste limite.

Nos países como o Brasil, em que o sistema econômico é baseado na propriedade privada e funciona um sistema democrático de Governo, o problema se torna mais complexo. Como conseguir a necessária compressão da parte da renda nacional destinada a despesas de consumo e conseqüente ampliação da poupança privada e sua utilização para fins de desenvolvimento econômico? Convém ainda salientar que, em um sistema econômico como o nosso, seria absurdo pretender que o Poder Público possa assumir todos os encargos de um programa de desenvolvimento econômico. Embora a direção desse programa caiba ao Governo, sua execução deverá ser dividida entre o Estado e os particulares. Ao Governo caberá o encargo de prover, diretamente, a certas iniciativas básicas em todo o programa de expansão econômica: extensão e aparelhamento dos meios de transporte, irrigação, centrais elétricas, ensino técnico e profissional, institutos de tecnologia, estações experimentais, saneamento, aperfeiçoamento e formação de pessoal no exterior etc. As empresas privadas serão porém incentivadas e amparadas na melhoria e ampliação de seu equipamento. Daí o dilema com que se defronta a política fiscal: retirar da renda nacional o suficiente para o financiamento dos empreendimentos governamentais exigidos pelo programa de desenvolvimento econômico e, simul-

tâneamente, preservar e mesmo incentivar a formação da poupança privada destinada a investimentos em equipamentos produtivos.

Surge ainda o problema da criação de ambiente propício aos investimentos de capitais estrangeiros naqueles setores considerados essenciais ao desenvolvimento econômico e que razões políticas ou motivos de segurança nacional não contra indiquem a exploração por empresas alienígenas. A política fiscal é um dos elementos a manejar para a criação desse clima propício aos investimentos provenientes do exterior, evitando-se discriminações de caráter tributário, manejando-se adequadamente a tarifa aduaneira e firmando-se, com as nações exportadoras de capital, acordos no sentido de eliminar ou suavizar a bi-tributação internacional.

O problema econômico fundamental dos países subdesenvolvidos reside, portanto, na constituição de um volume de poupança suficiente, destinado a financiar os programas de desenvolvimento econômico das empresas privadas e do Estado. Na consecução dessa finalidade a política fiscal é chamada a desempenhar um papel de grande importância, sem prejuízo de outros instrumentos de política monetária e de crédito, cujo exame e discussão excedem os objetivos desta palestra.

Um adequado manejo da política fiscal poderá contribuir decisivamente para amparar e incentivar a poupança das empresas privadas, através da constituição, nas mesmas, de reservas destinadas à ampliação e modernização do respectivo equipamento. Dada a fragilidade intrínseca do mercado de capital nos países subdesenvolvidos, o auto-financiamento das empresas, mediante utilização de lucros não distribuídos, constitui um fator importante de progresso econômico. Embora possa parecer aos observadores superficiais constituir uma injustiça fiscal a concessão de um regime impositivo favorável para os lucros não distribuídos, este tratamento se justifica amplamente por motivos de ordem econômica. A aplicação de capitais privados na constituição ou ampliação de empresas consideradas fundamentais ou essenciais para o desenvolvimento econômico do país poderá ser também incentivada por meio de um tratamento fiscal favorável, através de redução ou isenção de direitos aduaneiros para a importação do equipamento, necessário, "drawbacks", isenção temporária de certos impostos diretos, concessão de subsídios e subvenções etc. Na Índia, por exemplo, as novas empresas instaladas para exercer determinadas atividades industriais especificadas em lei, e que tenham iniciado o seu funcionamento dentro de 3 anos a partir de abril de 1948, foram isentas, durante 5 anos, do imposto de renda incidente sobre os respectivos lucros, enquanto estes não atinjam a 6% ao ano do capital investido. No mesmo país, o qual no momento realiza um enorme esforço no sentido de seu desenvolvimento econômico, o imposto pessoal sobre a renda, o imposto sobre a renda das sociedades e o imposto de renda progressivo, foram reajustados tendo em vista os objetivos do programa de desenvolvimento econômico.

Para a formação da poupança governamental, ou seja do excesso do total das receitas públicas sobre as despesas governamentais de consumo, saldo este que constituirá o fundo para o financiamento dos investimentos públicos exigidos pelo programa de desenvolvimento econômico, são suscetíveis de

utilização o impôsto e o empréstimo. O impôsto, no caso, terá a função de instrumento de poupança forçada ou de compressão das despesas particulares de consumo, a fim de obter recursos para financiar empreendimentos governamentais. Tanto a tributação direta quanto a indireta servirão a êsse objetivo.

A tributação indireta, através dos impôstos sôbre a despesa: impôstos sôbre o consumo, sôbre as vendas e outros, poderá ser utilizada notadamente para comprimir certos consumos de luxo ou despesas supérfluas, principalmente quando se traduzem na procura de artigo produzido no exterior e cuja aquisição implica na utilização de divisas imprescindíveis para a importação do equipamento necessário ao desenvolvimento econômico do país. E' necessária, todavia, uma certa cautela no manejo da tributação indireta nos países subdesenvolvidos, nos quais uma grande parte da população dispõe de baixo poder aquisitivo. Convém evitar que essa tributação indireta incida sôbre artigos essenciais e de consumo forçado pela população pobre, a fim de não reduzir ainda mais o seu padrão de vida já excessivamente baixo. Os impôstos sôbre as vendas, desde que não possuam caráter indiscriminado e fortemente regressivo, como ocorre com o nosso impôsto de vendas e consignações, podem também ser utilizados para comprimir a procura de certos artigos ou para tributar fortemente as despesas com a aquisição de mercadorias de luxo ou não essenciais.

Os impostos aduaneiros, tanto de importação como de exportação, convenientemente manejados, podem constituir uma arma eficaz para disciplina do comércio internacional, mediante concessão de tratamento favorável para certas importações e criação de dificuldades à entrada de mercadorias não essenciais ao desenvolvimento econômico do país e à subsistência de sua população. No tocante aos impostos de exportação é de se salientar a possibilidade da sua utilização como meio de canalizar, para o Tesouro, parte dos elevados lucros que, comumente, auferem os exportadores ou produtores de certas matérias-primas ou gêneros de alimentação que alcançam elevados preços nos mercados internacionais.

Grande cautela requer, também, a tributação direta da renda e da propriedade nos países subdesenvolvidos. A tributação da renda pessoal, quer proporcional, quer progressiva, não deve ser demasiado elevada para não desencorajar a poupança e os investimentos privados, porém deverá ser capaz de transferir para o Tesouro uma parte substancial do acréscimo da renda individual que resultar da execução do programa de desenvolvimento econômico. A tributação do lucro das empresas deverá encorajar os reinvestimentos produtivos e a modernização do equipamento. O sistema cédular de tributação da renda, adotado em nosso país, permite agravar o ônus fiscal sôbre certos rendimentos, como os provenientes de imóveis urbanos, considerados não essenciais ao desenvolvimento econômico do país.

Finalmente, cumpre não esquecer a utilização do impôsto como instrumento anti-inflacionário, dada a inevitável pressão inflacionária resultante da execução de programas de desenvolvimento econômico. A tributação deve ser usada como instrumento para manter o equilíbrio entre a oferta e a pro-

cura de bens de consumo e para absorção, a fim de constituir o fundo de poupança governamental, do poder aquisitivo excedente em mãos dos particulares.

Quanto aos empréstimos públicos, constituem eles um instrumento eficiente em mãos do Governo a fim de mobilizar, para o financiamento de investimentos públicos, a poupança privada não aplicada em investimentos no setor privado da economia. Com esse objetivo, o empréstimo voluntário é preferível ao compulsório, já que este último tem o grave inconveniente de absorver também a poupança destinada a investimentos essenciais no setor privado.

Para concluir, desejamos salientar a necessidade de ser a administração financeira dos países sub-desenvolvidos, como aliás toda a estrutura administrativa dos mesmos, devidamente aparelhada para uma eficiente execução dos planos de desenvolvimento econômico. É imprescindível uma substituição de antigos e arraigados preconceitos e a aceitação de novas idéias. O êxito de uma política de desenvolvimento econômico está indissolúvelmente ligado a uma cuidadosa planificação da ação governamental e à estreita coordenação entre as atividades do setor público e do setor privado da economia. No campo restrito da política fiscal cumpre, notadamente, dar um novo conteúdo ao orçamento público, abandonando de uma vez a concepção deste último como simples quadro de receitas e despesas, para constituí-lo em programação das atividades e transações do setor público da economia nacional. Despesas governamentais de consumo, com a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos, devem ser nitidamente separadas dos gastos correspondentes aos investimentos governamentais, rigorosamente planejados e coordenados. Quanto à receita, uma vez retirado dela o "quantum" necessário para atender aos gastos governamentais de consumo, o saldo apurado, adicionado ao produto dos empréstimos públicos, representará a poupança transferida pela população ao Estado, para que este financie as obras e os empreendimentos destinados à melhoria das condições de vida do povo e ao progresso econômico nacional.

Acima de tudo, porém, é imperioso ter sempre em vista a advertência de Keynes de ser a função principal do financista a de verificar que, afinal de contas, no campo econômico, nada se resolve sobre bases puramente financeiras. Cumpre descerrar o véu monetário para demonstrar que a solução do problema de desenvolvimento econômico não reside no crescimento puramente nominal da renda nacional, mas no aumento do volume de mercadorias e serviços produzidos para atender às necessidades correntes da população e para a ampliação efetiva e real do capital nacional.

Os povos, como o nosso, de civilização cristã e que fazem repousar na liberdade individual as suas instituições políticas e o seu sistema econômico, não aceitam a consecução do progresso nacional à custa da supressão de todas as liberdades e da formação do capital e do equipamento nacional mediante drástica e impiedosa redução do padrão de vida e de conforto de sua população. Podem eles porém encontrar, mediante uma disciplina de suas necessidades e aspirações, uma distribuição adequada do produto nacional entre

consumo e investimento e uma cooperação entre o setor público e o setor privado de sua economia, os meios necessários para alcançar aquela libertação da pobreza, incluída por Roosevelt entre as quatro liberdades fundamentais.

SUMMARY

1. *Historical development of taxation traced back to Aristotle. Machiavelli's views about the financial bases of political power. The 19th century liberalism; the principle of the "laissez faire" as the foundation of the classical theory of taxation. Capitalistic freedom of initiative required the neutrality of the State.*

2. *The reaction of Malthus, Sismondi, Marx, Proudhon et al. Alfred Wagner's position in the particular field of taxation. The First World War and the subsequent crisis, interpreted as a momentary conjuncture. The great economic depression as an evidence of intrinsic maladjustment.*

3. *Reexamination of the classical principles. John Maynard Keynes, his predecessors Adam Smith and John Stuart Mill. Keynes theories analyzed; their application to the field of taxation. A new concept of the financial activity of the State taken as an instrument of economic balance. The budget, an illustration of the theory. Public works as a means to fight against depression and unemployment. Redistribution of national income through taxation. Purposeful disruption of the equilibrium.*

4. *The Second World War; war production and the elimination of unemployment. Drastic reduction of private expenditures on consumers goods. Fight against inflation. Depression foreseen yet not materialized. Competition of the Great Powers for war weapons. Reconstruction plans and social assistance programmes. New taxation policies to discipline and control total demand.*

5. *A New problem of the post-war period: drastically reduced the export of capital by well-developed countries for the benefit of under-developed ones. Causes of the problem discussed.*

6. *Economic emancipation as an aspiration of the under-developed countries. Industrial progress of some; creation of protectionistic tariffs.*

7. *Post-war plans of economic development; their wide variety. Underdeveloped nations contrasted with well-developed nations: differences in their respective economic structures. U.N. assistance to underdeveloped nations. American and British parallel initiatives: President Truman's Point IV and the Columbus Plan.*

8. *The increase of national capital as an imperative for Brazil. Restriction on consumers expenses and private savings at the service of economic development.*

9. *Problems and issues of the Brazilian national conjuncture discussed: transportation, water and electric power, technical and vocational education, experimental agricultural stations, sanitation, training of administrative personnel. Favourable conditions to be granted to foreign investments. Self-financing of private enterprises through a quota taken from the profits, to be set aside, not distributed. Indirect taxation, incidence of purchase tax as a means to obtain a reduction of luxuries consumption. Customs duties to discipline foreign trade, a favourable treatment given to essential products. Income tax reform carefully undertaken being encouraged private savings and the increase of capital. Taxation on profits purporting reinvestments and modernization of industrial equipment. Taxation as an antiinflationary instrument. Public loans, voluntary rather than compulsory. An administrative organization capable of the effective execution of development plans. Planning of government action as a whole. The new conception of the public budget. Keynes's statement analyzed; nothing is solved in the economic field in terms of purely financial bases. Economic development not merely the increase of national income but the increase in the volume of goods and services produced.*

10. *Strict economic and financial discipline not acceptable by democracies of an individualistic nature. Yet the freedom from want as advocated by President Roosevelt must be achieved.*

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Organização do Trabalho

LAURO BORBA

(Professor da Universidade do Recife) (*)

A organização do trabalho como conhecimento geral e científico, é matéria relativamente recente.

Os seus fundamentos entretanto podem ser considerados bastante remotos, tendo-se em consideração, conceitos filosóficos pelo menos a partir do século XVII com DESCARTES. São de 1637 os quatro preceitos deste grande sabio, a saber: o da *evidência* ou "não aceitar como verdadeiro, senão o que se tornar evidente ao conhecimento e possa evitar qualquer dúvida"; o da *análise* que manda "dividir as dificuldades em tantas parcelas, quantas sejam necessárias para o exame"; o da *síntese* ou "conduzir o pensamento em ordem e do ponto mais fácil até alcançar o mais completo dos fenômenos"; finalmente o do *contrôle* para estar seguro de nada haver omitido. (1)

A lógica deste pensamento é tão sólida, que vai atravessando o tempo e ainda hoje o raciocínio para estabelecer um plano de organização, contém todos estes preceitos.

Na segunda metade do século XVIII um economista inglês — Adam Smith — propunha novas concepções, para interpretar e pôr em prática, as leis da economia. Aluno e depois professor de Lógica na Universidade de Glasgow (1751) passou-se depois para a França onde esteve entre 1764 e 1776, no convívio das mais notáveis figuras intelectuais, entre os quais Voltaire, Turgot, Quesney, que eram ali, os guias do pensamento daquela época.

De volta ao seu país ADAM SMITH publica o livro definitivo das suas concepções: "The Wealth of Nations" no qual define a forma nacional da economia para promover a riqueza das nações.

Tornou-se o livro básico do que se passou a denominar de "Economia Clássica". Foi também a primeira vez que se alertou a atenção, para as relações humanas no trabalho, ponto de partida para tantos estudos posteriores, sobre o fator humano, nas organizações racionais.

Com ADAM SMITH começa também uma outra noção nova, a da "divisão do trabalho", sem dúvida o germe das especializações profissionais projetadas no futuro. (2)

(*) O autor é também Presidente da Associação Pernambucana de Municípios.

(1) DESCARTES — *Discours de la Méthode* (Ed. Lutetia pg. 35).

(2) EMILE JAMES, *Histoire des Théories Économiques* (Flammarion — 1950).

Ao penetrar no século XIX destaca-se ainda na Inglaterra o socialista ROBERT OWEN, que atacou também em seus estudos, a presença do homem reunido em grupos de trabalhadores, já sob a forma de associações operárias, destinadas à coordenação de esforços contrários à organização existente, em prol de uma forma mais humanitária no conduzir as massas humanas ao trabalho.

Iniciam-se com os esforços e a propaganda de OWEN, as chamadas "Trade Unions", organismos sociais prevaletentes e fortemente atuantes ainda hoje no seu país de origem.

Uma outra forma de organizar, devida ao mesmo criador do associativismo operário, foi a da cooperativa, tanto de produção como de consumo.

Outros pioneiros o seguiram e aperfeiçoaram esta modalidade de associar o trabalho ao capital, de sorte a harmonizar interesses e atenuar competições.

Nos seus planos de organização do trabalho OWEN que era também um industrial, cuidou do problema do trabalho de menores, sobre o qual até então não havia a menor cogitação e muitas vidas e saúde foram sacrificadas por este abandono.

Os livros pelos quais o grande precursor propagou as suas idéias novas foram: "New view of Society" (1812) e "Book of the New Moral World" (1820). (3)

O francês FRÉDÉRIC LE PLAY, professor de metalurgia na Escola de Minas de Paris teve entre 1848-55 uma forte atuação social, bem como em assuntos de organização do trabalho. Inaugurou a este respeito o método da pesquisa direta, entre as famílias operárias, o que faz lembrar as preocupações modernas do Serviço Social.

Das suas investigações pessoais acerca dos fenômenos trabalhistas da época, resultou um livro "Ouvriers Européens" (1855) em 6 volumes. Escreveu vários outros livros e editou a revista "Reforme Sociale".

Foi um pioneiro em metodologia das pesquisas sociais.

No último decênio do século passado (1880) aparece nas cogitações teóricas e no plano objetivo, um novo preconizador da organização do trabalho, procurando imprimir-lhe caráter científico. Trata-se de FREDERIC W. TAYLOR. Em 1873 aos 17 anos era aprendiz de mecânico na fábrica William Shellers. Passando-se para a grande empresa Midvale Steel e fazendo um curso noturno, tornou-se engenheiro mecânico, continuando na mesma empresa, onde fez os seus primeiros ensaios de metodização do trabalho operário.

Três pontos eram visados na sistemática imaginada por Taylor, a saber: harmonia, cooperação e rendimento. Baseando-se na necessidade de dar melhor forma ao trabalho operário, de sorte a obter estes três objetivos, criou TAYLOR o seu sistema ao qual denominou, um tanto ousadamente, de "orga-

(3) Encyclopedia of the Social Sciences.

nização científica do trabalho". Publicou em 1911 o livro definidor do seu sistema, sob o título de "The Principles of Scientific Management". (4) Foi o início de novas idéias sobre a "divisão do trabalho".

Pouco tempo depois aparecia neste campo de pesquisas, a figura excepcional de HENRI FAYOL, engenheiro geólogo a serviço da exploração de uma mina de carvão em Commentry, França. Baseava-se principalmente a sua concepção, na seleção dos trabalhadores e administradores das várias categorias. Isto afetava profundamente, o elemento humano no trabalho.

Depois de haver resumido em seis tópicos todo o fenômeno da direção das Empresas, passou ao exame das aptidões humanas, para bem desempenhar cada uma destas fases do trabalho, a saber: Direção, Técnica, Economia, Finanças, Contabilidade, Segurança.

As aptidões não seriam apenas vocacionais, porém de três ordens: física, mental e moral. Pela aptidão física devia o homem revelar no trabalho, saúde, vigor e destreza. Pela mental, inteligência, capacidade de atenção e agilidade mental. Pela moral, a conduta, o espírito de equidade e autoridade moral. (5)

No aproveitamento de tais aptidões pelas diferentes seções nas quais dividia a direção do trabalho em todas as suas fases, encontrou FAYOL, o completo êxito das suas idéias.

No ano de 1900 expôs pela primeira vez a sua teoria, no Congresso Internacional de Minas e Metalurgia. Em 1906 repetiu a sua tese noutro congresso da mesma matéria. Finalmente em 1916 publicou o seu livro definitivo sobre o assunto: "Administration Générale et Industrielle".

(4) H. LE CHATELIER — *Le Taylorisme* (Dunod).

(5) H. VERNEY — *Henri Fayol* (Dund — 1925).

FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES

"País que oferece no momento aos cultores das Ciências Sociais o mais rico panorama que se poderia desejar para a observação dos fenômenos dinâmicos de expansão, desajustamento, insuficiência, crise de crescimento e insopitados anseios de progresso, certamente o Brasil necessita hoje mais do que nunca, e talvez necessite mais do que qualquer outro país jovem, de equipes numerosas de administradores profissionais capazes de estudar e resolver profissionalmente, a coberto da precariedade, do empirismo e dos azares da improvisação, os seus problemas coletivos, tão grandes territorialmente, e já tão complexos demograficamente, que bem podemos chamar-lhes — continentais."

LUIZ SIMÕES LOPES

Apuração Mecânica

(Alguns princípios da sua aplicação)

VALDECIR FREIRE LOPES

(Chefe do Serviço de Apuração Mecânica
da Secretaria-Geral do Conselho Nacional
de Estatística)

O conhecimento de certos princípios ligados à apuração mecânica pelo sistema do cartão perfurado vem, dia a dia, tornando-se mais necessário a quantos, na atividade particular ou no serviço público, se utilizam direta ou indiretamente desse sistema. Referimos o sistema do cartão perfurado por ser êle, pelo menos entre nós, o único que, até agora, pode ser considerado indispensável nos grandes levantamentos numéricos.

Claro está que o chefe da repartição estatística, o estatístico que analisa dados apurados, o chefe de empresa privada, o economista, o sociólogo não precisam conhecer em profundidade o sistema a que nos referimos, mas necessitam ter a seu respeito conhecimentos fundamentais que lhes possibilitem fixar o que desejam obter, em função daquilo que as máquinas podem dar.

Temos tido oportunidade, em longos anos de trabalho em apuração estatística, de verificar o quanto é prejudicial o desconhecimento, muitas vezes por homens de larga cultura técnica, não dos detalhes de funcionamento de um equipamento Powers, IBM ou Bull, mas dos princípios básicos que orientam o funcionamento de qualquer desses equipamentos.

E' comum encontrarmos uma barreira quase intransponível entre um excelente técnico operador, conhecedor de todos os segredos de sua profissão, mas ignorante quanto ao assunto de que trata determinado levantamento ou ao estudo de determinados problemas econômicos, e um economista ou um estatístico que, sabendo embora tudo de que necessita para o seu trabalho não pode, por desconhecer inteiramente a mecanização, fixar, de maneira perceptível por ambas as partes, aquilo que deseja.

Não cabe, talvez, examinar as causas determinantes desse divórcio, mas apenas reconhecer a sua existência. Não podemos, contudo, deixar de considerar que é hoje uma necessidade crescente convencer a todos quantos se utilizam dos números, da conveniência de se familiarizarem com os princípios básicos da apuração mecânica. Esse conhecimento básico não deve, porém, de forma alguma, levar o seu possuidor a julgar-se capaz de planejar apurações, certo de ser esse trabalho dos mais simples, resumindo-se, quase que ex-

clusivamente, ao desenho de um cartão, no qual se reserva um determinado número de colunas para cada código. Não são poucas as vezes em que isso ocorre. No são poucos os casos em que somos solicitados a concluir trabalhos considerados planejados, após se terem projetado códigos e desenhado cartões de apuração. E' comum encontrarmos pessoas que se utilizam da mecanização mas são incapazes de rabiscar, em termos do sistema do cartão perfurado, a apuração que desejam. Para muitos o planejamento, tratando-se de apuração mecânica, resume-se ao cartão de perfuração.

Talvez se deva tudo isso ao fato de, através dos anos, ter-se considerado a mecanização uma atividade pouco nobre, em cujo exercício não se precisaria empregar a menor parcela de conhecimentos teóricos, para cuja utilização era dispensável o menor desenvolvimento intelectual. O fato de terem sido as máquinas que utilizamos descobertas e empregadas inicialmente por grandes estatísticos, a circunstância de havermos contado, no Brasil, com homens de grande valor trabalhando nesse setor não bastou, infelizmente, para apagar essa impressão predominante entre aqueles que, com a formação profissional orientada noutro sentido, eram levados, por força das circunstâncias, a se utilizar de equipamentos mecânicos. Ocorreu, então, o pior. As pessoas de melhor nível intelectual não desejavam "descer" a uma atividade que julgavam inteiramente material; os que, por força do destino ou por tendência, se dedicavam ao estudo da mecanização pelo sistema do cartão perfurado não conseguiam ascender, na hierarquia funcional, na maioria dos casos, por encontrarem à sua frente um campo muito limitado, por ser a mecanização considerada tarefa secundária.

Tomemos, no Brasil, o Recenseamento Geral de 1920. Encontramos a apuração mecânica sendo empregada pela primeira vez, em levantamento de maior envergadura, mas sem que a ela se dedicasse profundamente nenhum dos homens de maior responsabilidade, na época. Caminhemos para o Censo de 1940, quando o equipamento mecânico já evoluiu de maneira notável, quando já não se conseguia dissociar a mecanização da organização racional do trabalho, e encontraremos, felizmente raros, mas encontraremos estatísticos com responsabilidade na direção daquela operação, lutando contra as máquinas que não queriam conhecer.

Quando do Recenseamento Geral de 1950 o problema da apuração mecânica recebeu melhor tratamento. Da Comissão de Planejamento Censitário faziam parte técnicos de largo tirocínio, o que, sem dúvida, terá contribuído para acelerar os trabalhos de apuração.

Já que não é possível desejar entendam os técnicos de mecanização de todos os assuntos a serviço dos quais está o equipamento mecânico, seria bem útil procurassem, todos aqueles que dele se utilizam nos diversos campos de atividade, adquirir determinados conhecimentos básicos, indispensáveis ao seu eficiente emprego.

Freqüentemente somos chamados a planejar apurações que deverão ser realizadas com base em questionários já impressos e até preenchidos, sem nenhum exame prévio por parte de um técnico de mecanização. Considera-se, geralmente, que a apuração, por demais simples, não necessita nenhum planejamento. Lembro-me do que nos dizia um certo sargento instrutor quando, já

vai longe, fazíamos exercício de campanha: — “ao sair de onde está, procure primeiro estabelecer para onde vai, como vai e por onde vai”. Isso poderia ser aplicado, com a devida adaptação, quando se deseja, em qualquer circunstância, notadamente em levantamentos estatísticos, utilizar a apuração mecânica. Conviria saber, antes de tudo, o que se deseja, para verificar, depois, o que o equipamento mecânico pode oferecer e, finalmente, como será obtido o resultado final. O abandono desses princípios, seja qual for a razão que o determine levará, forçosamente, a prejuízos graves. O planejamento do questionário, como a elaboração de códigos, não se deve processar sem a assistência de um técnico de mecanização. Há detalhes que passarão despercebidos a pessoas menos afeitas aos trabalhos de apuração, mas que poderão conduzir, se observados, a economia significativa, em tempo e em custo.

Voltemos, porém, ao planejamento do questionário e à elaboração de códigos, dois dos mais importantes fatores de êxito no levantamento estatístico, quanto à apuração. No que diz respeito aos códigos devemos levar em conta, principalmente:

- a) a facilidade para apuração, à vista das características das máquinas apuradoras;
- b) o emprêgo de algarismos de mais fácil escrita (1, por exemplo) para itens que devam apresentar maior frequência de resposta;
- c) a utilização de algarismos que não se situam muito próximos, no teclado da máquina perfuradora (1 e 3, por exemplo, em vez de 1 e 2, quando se tem grande frequência de respostas com os dois algarismos, alternadamente).

O tipo de código usado, o número de algarismos, a possibilidade de maior número de respostas positivas em determinado item, são elementos que, se conhecidos pelo técnico de mecanização, podem orientar o seu trabalho da maneira mais favorável. O emprêgo de algarismos de fácil escrita, embora aparentemente não diga respeito à apuração, tem sobre essa fase de trabalho uma influência indireta, pois da perfeição e clareza dos números dependerão a velocidade e a perfeição dos trabalhos de perfuração e conferência mecânicas e, conseqüentemente, a rapidez e o custo da própria apuração, em conjunto. A utilização de algarismos que, no teclado da perfuradora, não são contíguos, oferece maior margem de segurança à perfuração, com a redução do número de erros.

Não é menor a importância do questionário, quando se pretende apurar mecanicamente determinado inquérito estatístico. Além dos cuidados normais, a que obriga a metodologia estatística, devem ser acrescentados outros, sempre que isso ocorrer. Diz o professor Lourival Câmara, em trabalho publicado na “Revista Brasileira de Estatística”, N.º 55 — Ano XIV, de julho-setembro de 1953 que a “elaboração de questionário é obra das mais delicadas, e somente produzirá resultado satisfatório se o seu autor atender a duas condições indispensáveis: a) ser especialista na matéria que vai constituir objeto da pesquisa; b) possuir a necessária experiência na técnica de investigação estatística”. Eu acrescentaria, *data venia*: ser especialista em apuração mecânica ou contar com a colaboração de um técnico nessa matéria. Den-

tro dessa linha me permitiria ainda acrescentar algo ao trabalho do Diretor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Diz aquele ilustre estatístico: "o aspecto técnico da feitura de um questionário obedece a princípios gerais, além das regras específicas a cada situação. *A priori*, todavia, essas condições exigem exame demorado: a) quê se quer coletar? b) quem vai inofrmar? c) como e onde se vai coletar? d) quem vai coletar? Eu acrescentaria: e) como se vai apurar? A importância do questionário na apuração não se limita ao seu formato, à côr e à espessura do papel. Vai mais longe. São de extrema importância alguns aspectos técnicos que, se não devendo chocar com princípios outros, já consagrados, devem ser elevados em conta. Consideraríamos, então:

- a) colocação dos elementos básicos de identificação;
- b) ordem de apresentação dos quesitos;
- c) espaço reservado à codificação.

Os elementos básicos de identificação do questionário, tais como Unidade da Federação, Município, atividade do informante, modelo e número do questionário, etc., devem ser postos em destaque e em espaços amplos, a fim de assegurar a maior facilidade de leitura, por parte da perfuradora, uma vez que são geralmente, perfurados pelo operador em apenas um cartão de cada grupo, com reprodução mecânica posterior, para os demais, além do que, quando perfurados erradamente, dificultam sobremaneira a identificação do cartão.

A ordem de apresentação dos quesitos, embora reconheçamos que a apuração mecânica não a deva sacrificar demasiadamente, deve ser considerada, uma vez que dela depende, em grande parte, o tempo e o custo da perfuração. Tomemos o questionário do Censo Demográfico de 1950; nesse questionário as primeiras perguntas são aquelas que devem ser respondidas por todas as pessoas, independente da idade ou de outra qualquer condição. A seguir vêm outros quesitos, como "sabe lê e escrever?" que, embora respondido pela maioria das pessoas, não o é pelos menores de 5 anos; os relativos a cursos, a atividade principal, a atividade suplementar, a filhos, etc. Essa ordenação permite que a perfuradora ejete o cartão (sem necessidade de "XX" sucessivos, às vezes, prejudiciais) a partir da coluna 20, quando ele vai, normalmente, até a coluna 38. A correlação entre a idade e o X de ejeção permite, ainda, no caso, uma aferição preliminar, em máquina eletrônica de estatística 1 01.

O questionário que vai ser apurado pelo sistema do cartão pergurado deve ter, no que se refere a espaço reservado para a codificação, um tratamento todo especial. Deve-se ter em mente que da clareza, da facilidade de leitura e da naturalidade da ordem de apresentação dos números dependerão a rapidez, a precisão e a economia do trabalho de apuração. Não se pode, infelizmente, estabelecer normas rígidas quanto a êsse aspecto do planejamento do questionário, devendo ele ser, sempre, objeto de exame por pessoa que, a par do conhecimento do equipamento mecânico a utilizar, tenha certa experiência de planejamento e direção de serviços mecanizados.

Esses ligeiros comentários não visam a outra coisa, senão alertar aqueles que, embora se utilizando do sistema do cartão perfurado não tiveram oportunidade de conhecer certos princípios aplicáveis a êsse sistema.

PESSOAL

Delegação de Competência na Classificação de Cargos — Teoria e Prática

H. DONALD MC INNIS

Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano

No momento em que se discute na Câmara Federal o projeto de lei que estabelece, no serviço público federal brasileiro, um plano de classificação de cargos na base das atribuições e responsabilidades, é de toda oportunidade a divulgação do presente trabalho publicado na "Public Personnel Review" (The Civil Service Assembly of the United States and Canada), e no qual o autor, H. DONALD MC INNIS, Chefe do Escritório de Classificação e Remuneração do Ministério da Guerra em Pearl Harbor expõe, com a autoridade que lhe dá uma longa experiência, problema de grande interesse, qual o do funcionamento do órgão central destinado a administrar o plano. (N.R.)

ONDE quer que exista um plano de classificação de cargos, existirá sempre o problema da atribuição da competência para a essa classificação. No serviço público, pelo menos, o assunto é geralmente resolvido pela delegação de competência, feita pelo órgão central de administração do Plano (como, por exemplo, a Comissão do Serviço Civil) aos chefes dos vários departamentos governamentais, os quais, por sua vez, determinam, na própria jurisdição, até que ponto poderão delegar esse contrôle. Assim, no Governo Federal, essa competência passa da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, para sessenta e tantos chefes de repartição e, destes, para vários níveis abaixo, em diferentes esquemas administrativos. Quase todas as repartições, porém, adotam a praxe de delegar essa competência de classificação até o limite do nível de comando independente — o escritório regional ou distrital, ou órgão principal. Quase sem exceção, tal delegação é dada ao chefe da repartição e não a técnicos afeitos à execução diária de trabalho de classificação.

O objetivo do presente artigo é examinar as praxes dominantes da delegação de competência em matéria de classificação, visando a explicar suas bases e seus efeitos e, ainda, conforme o resultado desse exame, sugerir outro esquema.

A INTEGRIDADE ESSENCIAL DA CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Antes de entrarmos no assunto principal do presente trabalho, há um ponto que deve ser esclarecido. É o problema da integridade da função de classificação de cargos dentro de uma organização.

Praticamente, qualquer estudante de Administração e a maioria dos administradores concordarão quanto aos seguintes pontos:

a) os cargos, dentro da organização, deverão ser grupados a fim de simplificar-se a administração;

b) esses grupamentos devem ser feitos exclusivamente na base da semelhança das atribuições e responsabilidades; e

c) o grupamento deverá ser feito por analistas de cargos, bem treinados e imparciais. Parece, pois, que todos concordam em que a classificação de cargos é vantajosa para a organização, que as classificações individuais devem basear-se apenas em fatos objetivos acerca do trabalho e que essa classificação só pode ser feita por técnicos especializados. Esta dedução não poderia ser mais acertada.

O fato é que a maioria dos administradores, que consideram favoravelmente a classificação de cargos, imaginam ser a mesma um processo rudimentar de "arrumação", visando a orientar a administração na fixação dos salários dos empregados. São os chefes que acreditam que a classificação de cargos, feita estritamente na base das atribuições e responsabilidades, será, em princípio, uma boa medida, mas que, em casos individuais, as atribuições e responsabilidades constituem apenas dois, entre muitos outros fatores, que devem ser ponderados, no estabelecimento do título, do grau e da remuneração do cargo. É o grupo que alega, entre outras coisas, que será melhor para a organização ajustar a classificação de um cargo para atrair um bom empregado, do que não ajustar a classificação e, destarte, perder o empregado. Para esses chefes, a correta classificação dos cargos depende inteiramente da conveniência da administração; os critérios técnicos dos analistas da classificação constituem apenas pontos de partida para os processos de administração, na fixação dos salários dos empregados.

Naturalmente, este conceito não encontra apoio nem na teoria da classificação nem na respectiva lei. No método de classificação, não há lugar para esse critério cambiante de aplicar ou pôr de lado os princípios de classificação, segundo o aspecto do caso. Nenhum plano de classificação, por mais bem elaborado que seja, poderá resistir por muito tempo a uma extensa barragem de "exceções". Mais cedo ou mais tarde, ressurgirá, assim, exatamente, a situação que, anteriormente, exigiu a implantação do plano.

A firme convicção de muitos dos que dedicaram anos ao estudo dos problemas da remuneração no serviço público é que só há uma maneira de fazer-se classificação de cargos e esta é fazê-la bem feita e completa, aplicando-se, cem por cento, a todos os casos. Isso significa, especialmente, fazê-la bem quando "dói" — quando, por exemplo, significa perder um ótimo servidor, não poder admitir um excelente candidato ou, ainda, causar prejuízo financeiro a alguém — ou quando, simplesmente, significa um pouco mais de trabalho para

os chefes. No fim, a organização só poderá beneficiar-se, por ter enfrentado essas decisões desagradáveis. Essa rigidez é necessária para manter a integridade e o senso de realidade, indispensáveis à sua eficiência. E' possível que, por vêzes, não se perceba, mas muito se pode alegar em favor desta opinião de que a classificação atende melhor às suas finalidades quando são firmes suas decisões técnicas. Muito, também, se poderá dizer no sentido de que se a classificação não merecer esta aceitação por parte de uma organização, melhor será desistir dela de uma vez. E' o que pensam, em todo caso, inúmeros funcionários e é esta a premissa básica da tese aqui defendida.

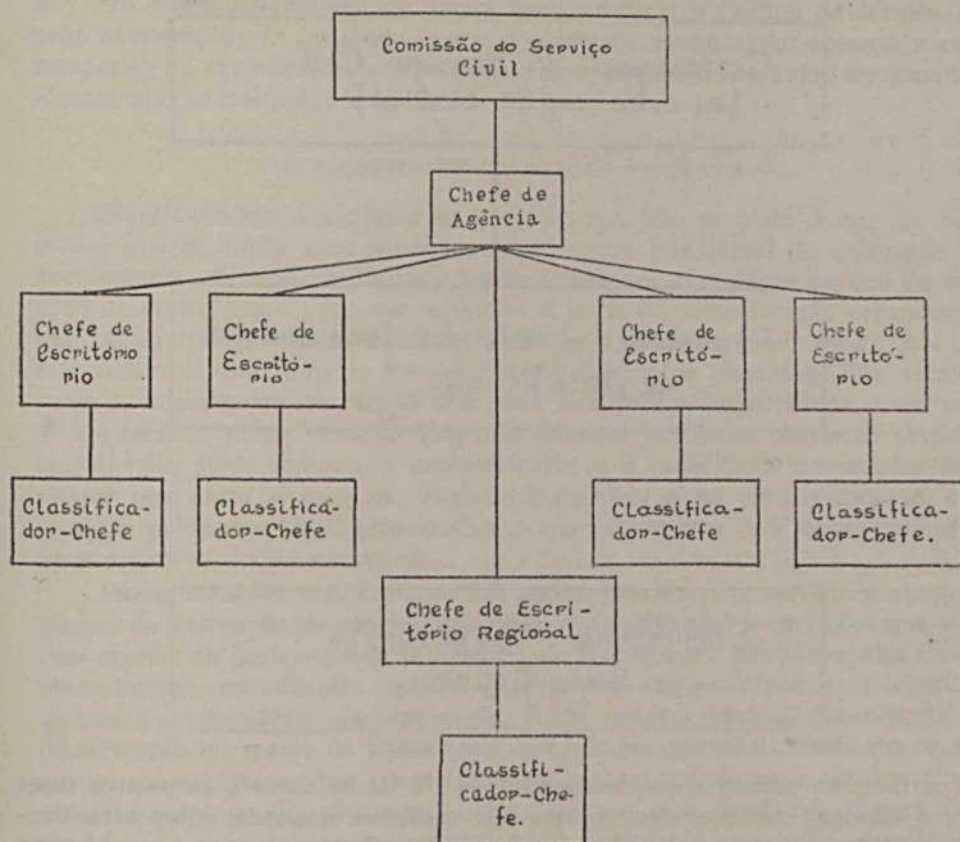
O ATUAL ESQUEMA DE DELEGAÇÃO

Como dissemos, a delegação de competência no serviço civil obedece a um esquema quase invariável. A natureza desse esquema é, mais ou menos, a indicada no organograma junto.

De acôrdo com esse organograma, a administração do plano de classificação cabe a um órgão central, regulador, via de regra, a Comissão do Serviço Civil. Este órgão, geralmente, prefere concentrar seus esforços no contrôlê da política, no desenvolvimento de padrões e na fiscalização do funcionamento do sistema. A competência final da classificação é por êle delegada aos chefes das repartições independentes. Estes chefes, não podendo, evidentemente, estudar e classificar, pessoalmente, todos os cargos de sua organização, delegam, por sua vez, essa competência a outros chefes que lhes são subordinados. Caracteristicamente, é neste nível que aparece a turma de classificação — o grupo de técnicos cuja única tarefa consiste em classificar todos os cargos da unidade organizacional, de acôrdo com as leis, regulamentos e padrões do órgão central. Tipicamente, também, a função da classificação situa-se no órgão de pessoal, como unidade integrante do mesmo. Normalmente, numa organização medianamente grande, o Chefe da Classificação é subordinado a um Oficial Administrativo Chefe, o qual, por sua vez, é subordinado ao Chefe da Repartição ou a um representante dêste. Normalmente, também, as autoridades acima do Chefe da Classificação não têm preparo técnico em matéria de classificação de cargos.

ORIGEM DO ESQUEMA

Não será preciso ir muito longe para encontrar o raciocínio que impôs esse esquema organizacional rígido na maioria das estruturas do serviço civil. O que se alega é o seguinte: a classificação de cargos constitui elemento integrante da administração geral. Nestas condições, em cada nível importante da organização, a autoridade superior deve ter inteiro contrôlê de seu uso dentro de sua organização. Se um diretor de repartição regional é responsável pelo programa regional, logicamente será a autoridade máxima em tôdas as atividades que afetem a execução desse programa, inclusive na classificação dos cargos. . . . O chefe da organização é responsável pelo bem-estar e pelo moral dos servidores da organização. A classificação de cargos influi



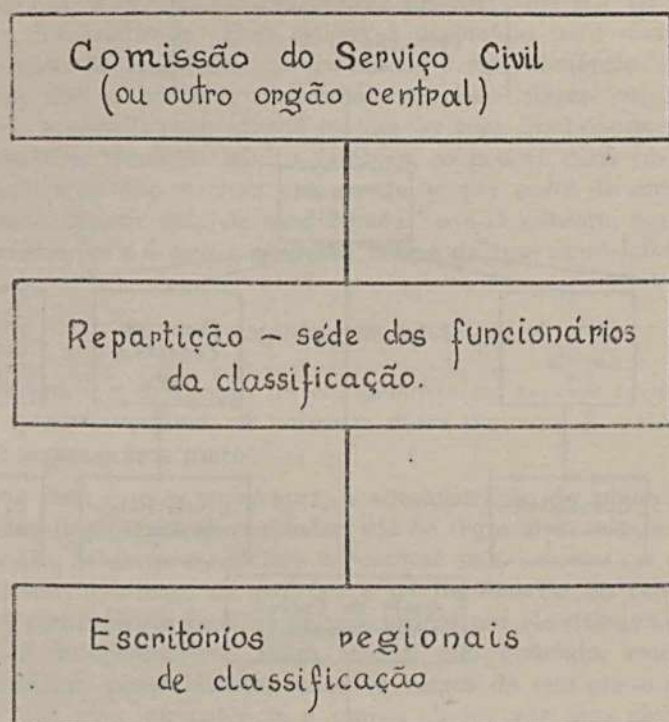
diretamente, tanto no bem-estar, como no moral. Logo, o Chefe da organização deve controlar a classificação dos cargos de sua organização... e assim por diante.

ANÁLISE DO ESQUEMA

Há muita lógica neste raciocínio... antes de ser bem examinado. Especificamente, que poderá um chefe, legitimamente, exigir da classificação, no que diz respeito à sua organização? Três coisas deverá exigir:

- a) que a classificação dos cargos seja feita com presteza;
- b) que a classificação dos cargos seja feita com correção; e
- c) que, tanto ele como seus auxiliares sejam mantidos a par da aplicação geral e dos efeitos específicos da atividade classificadora de cargos em sua organização. Na realidade, conforme adiante demonstraremos, tôdas essas finalidades serão mais eficientemente atendidas se os classificadores não pertencerem à organização.

Em resumo, a única finalidade atendida quando a função de classificação é mantida em situação subalterna numa organização — seja esta um aeroporto, um estaleiro, um escritório regional, uma repartição central ou um



departamento executivo governamental — é a de habilitar o respectivo diretor a eliminar qualquer decisão, que não considere acertada, sobre classificação. Todas as razões alegadas em favor do referido esquema, resumem-se nesta, que é a essencial.

Consideremos, porém, esse argumento. Quem melhor poderá julgar do “acerto” ou correção de uma decisão sobre classificação: o chefe do pessoal, que nunca classificou um cargo, ou um analista de cargos experiente? O chefe da repartição, sem um conhecimento minucioso dos fatos sobre o trabalho, ou o pessoal da classificação, que conhece a fundo esses fatos? Aceita a premissa de que a classificação deve *sempre* basear-se nas atribuições e responsabilidades do cargo, só pode haver uma resposta para essas perguntas. Também isso não significa que a equipe de classificação nunca erre, que seja segura e infalível. Seria o cúmulo da presunção. O que queremos dizer, sem medo de errar, é que a classificação será mais acertada numa organização onde se faça exclusivamente sob a responsabilidade de classificadores de cargos.

Atualmente, um Classificador-Chefe, adido a uma organização, nas circunstâncias acima descritas, vê-se obrigado a seguir uma senda profissional um tanto tortuosa. Por melhores que sejam suas intenções, jamais poderá escapar ao fato de estar subordinado a alguém que, administrativamente, lhe é superior, mas via de regra, tecnicamente inferior. Isso significa, inevitavelmente, em certos casos, o sacrifício do critério técnico, em proveito do que se supõe, erroneamente, ser o critério administrativo superior. O classificador

não tem outra alternativa: ou aceita esse sacrifício periódico da técnica ou pede exoneração. O resultado é que o plano de classificação começa a corromper-se na organização, acarretando a reimplantação de todos os inconvenientes que se destinava a sanar.

O ESQUEMA DE DELEGAÇÃO PROPOSTO

Examinando-se o histórico da classificação, não se pode deixar de concordar que se impõe uma mudança no esquema tradicional de delegação de competência. Acreditam muitos classificadores que o malôgro parcial do método de classificação pode ser atribuído à linha de subordinação organizacional das equipes de classificação, mais do que a qualquer outro fator. Em outras palavras, uma função, essencialmente objetiva e essencialmente técnica, como a classificação de cargos, não pode manter sua objetividade e seu progresso técnico, numa situação que, não somente apresenta contínuas pressões subversivas, como elimina a independência e a autoridade necessárias para resistir com êxito às mesmas. Embora o paralelo possa parecer forçado, essa situação pelos seus resultados lembra o que aconteceria se o poder judiciário fôsse subordinado ao executivo.

Várias soluções aceitáveis podem ser lembradas para corrigir o atual esquema da delegação de competência para a classificação — soluções que diferem apenas no grau em que se afastam do *status quo*. São todas elas fundamentalmente semelhantes quanto à natureza da modificação; concordam quanto à conveniência da eliminação, tanto quanto possível, do controle da classificação por parte de todas essas autoridades que não classificam os cargos em base técnica. Em outras palavras, acham todos que o técnico diretamente incumbido da classificação dos cargos e seus auxiliares, devem ficar situados na estrutura organizacional onde funcionam, em lugar tão elevado quanto fôr administrativamente possível. Em alguns órgãos, isso significará que o esquema de delegação indicado no organograma, seria representativo; em outros, o chefe da classificação ficaria diretamente subordinado a um alto funcionário, na sede da repartição e, em outros, ao próprio chefe da repartição.

De acordo com a tese aqui defendida, porém, é preciso uma modificação ainda maior do esquema em vigor, a fim de que possam ser plenamente aproveitadas as vantagens da classificação de cargos. A natureza do esquema que propomos é a indicada no organograma seguinte.

LINHA DE SUBORDINAÇÃO DA AUTORIDADE DE CLASSIFICAÇÃO

De acordo com este esquema, da mesma forma que no atual, a responsabilidade da administração do plano de classificação cabe a um órgão central regulador, em geral da Comissão do Serviço Civil. Neste caso, porém, a competência de classificar todos os cargos, dentro do Plano, cabe exclusivamente à Comissão, não sendo delegada aos chefes de repartições. Em todas as organizações governamentais, a classificação dos cargos é feita pelos próprios classificadores da Comissão, adidos aos escritórios centrais ou distritais de classificação, localizados nos setores de concentração inicial dos cargos.

Em alguns casos, os classificadores da Comissão trabalham em repartições de grande lotação, tais como estaleiros ou bases aéreas. Os pedidos de classificação, das repartições, são encaminhados a esses classificadores residentes, exatamente da mesma maneira por que seriam encaminhados à turma de classificação pertencente à repartição. A diferença, com este esquema, é que ninguém, no órgão do pessoal, poderá inverter o critério da classificação, se este não fôr de seu agrado.

Conforme dissemos linhas acima, há tres coisas que um chefe de repartição pode razoavelmente desejar da classificação de cargos: serviço rápido; bom serviço; e serviço consultivo. Todos esses três requisitos serão atendidos mais eficientemente, com a adoção do esquema aqui proposto.

RAPIDEZ DO SERVIÇO DE CLASSIFICAÇÃO

Sem prejuízo da qualidade, a rapidez do serviço depende, principalmente, do número de classificadores disponíveis, para atender prontamente aos pedidos. Nada, no sistema proposto, impede que os escritórios de classificação da Comissão sejam providos de pessoal em número suficiente para atender às necessidades, da mesma forma que as próprias repartições, no sistema atual. Não é esta a dificuldade, porém. O caso é — como já demonstrou conclusivamente o Departamento da Marinha dos Estados Unidos — que o rendimento dos classificadores, no sistema proposto, será três ou quatro vêzes superior ao que se verifica no sistema atual. Em outras palavras, a rapidez do serviço de classificação não é a mesma. Aumenta, sensivelmente, quando os classificadores são sujeitos ao controle administrativo e técnico, exclusivamente, de outros classificadores. Além disso, um esquema centralizado — descentralizado, do tipo aqui recomendado, permite a pronta designação de toda uma equipe, para atender a qualquer acúmulo de trabalho, onde ocorrer, ou a quaisquer outras situações de emergência. A vantagem, para o Governo, com o esquema proposto, mede-se, não apenas em termos de serviço mais rápido de classificação, como, também, em termos de maior economia e melhor retribuição, em serviço, dos impostos pagos pelos contribuintes.

QUALIDADE DO SERVIÇO DE CLASSIFICAÇÃO

Com a adoção do plano proposto, a qualidade do serviço melhorará ainda mais do que a quantidade. Para começar, a seleção, o treinamento e a promoção dos classificadores de cargos, no serviço público federal seriam controlados pelo órgão central administrador. Isso, não somente daria maior uniformidade de critério, como, também, certamente, produziria melhores técnicos e, conseqüentemente melhor critério de classificação. Em segundo lugar, poder-se-ia esperar, do plano proposto, um controle mais rígido do trabalho dos classificadores por toda parte, especialmente no tocante à observância dos padrões de avaliação para a classificação, adotados pela Comissão. Haveria, inegavelmente, um intercâmbio mais independente de informações técnicas, interpretações e orientação, desde que todos os classificadores estariam livres da ameaça de qualquer ação disciplinar, caso se recusassem a classificar cargos de acordo com outras diretrizes. Este ponto já foi por nós bem focalizado.

SERVIÇO CONSULTIVO PARA AUTORIDADES OPERATIVAS

O trabalho de emitir pareceres sobre efeitos de reorganizações, sugerir modos de reforçar os cargos, iniciar processos internos de classificação, realizar reuniões educacionais e instrutivas, participar da elaboração de padrões de recrutamento, execução, etc., é, entre as funções de classificação, a que menos aproveitaria da modificação sugerida quanto às linhas de autoridade. Pelo que se presume, os classificadores de cargos, qualquer que seja o esquema organizacional a que estejam sujeitos, prestarão pareceres esclarecidos e honestos, sempre que solicitados. Assim, não se poderia dizer que, dentro do sistema proposto, houvesse qualquer modificação. Poder-se-ia, no máximo, alegar que os pareceres de um classificador que não pertença à repartição seriam talvez mais proveitosos e isto, por duas razões: não sofreria qualquer pressão psicológica, para dar respostas apenas agradáveis e teria geralmente, conhecimento de várias organizações diferentes, para procurar exemplos e resolver sobre a natureza do seu parecer. Nada, também, leva a pensar que o classificador deva pertencer a uma organização, para poder compreender seu maquinismo e, assim, estar habilitado a dar pareceres acertados. O importante é que o parecer do classificador será talvez mais equilibrado, terá maior objetividade e visão, se o mesmo estiver livre de emoção nos negócios pessoais e do programa das autoridades a quem deva fornecer parecer técnico. Os mesmos fatores que militam em favor da rotação periódica de postos entre correspondentes estrangeiros e serviços de relações exteriores do Departamento de Estado, indicam a conveniência do sistema aqui proposto.

RESUMO E CONCLUSÕES

A tese deste artigo pode resumir-se na seguinte série de pontos:

- 1.º) A classificação de cargos tem por fim estabelecer um método eficiente de manter-se equidade de remuneração em determinada estrutura administrativa e, de um modo geral, simplificar os processos de administração.
- 2.º) O princípio básico do método de classificação é que os cargos devem ser classificados exclusivamente na base da dificuldade e da responsabilidade das respectivas atribuições.
- 3.º) A função da classificação atende melhor a uma organização, quando é feita corretamente, isto é, quando todos os cargos, sem exceção, são classificados estritamente na base de cuidadosa e objetiva avaliação das respectivas atribuições e responsabilidades.
- 4.º) Consegue-se uma exatidão quase perfeita entre as várias classificações de cargos, quando a classificação é exclusivamente feita por analistas de cargos, experientes e competentes.
- 5.º) Não basta que os classificadores sejam experientes e competentes para prestarem melhores serviços a uma organização. É preciso, também, que estejam fora do controle de outros funcionários, na organização. Suas decisões técnicas devem ser sujeitas apenas a revisão e controle de outros classificadores.

6.º) O método tradicional em vigor, de delegar-se competência para classificação, não permite a necessária independência técnica aos classificadores, o que acarreta resultados desastrosos, conforme geralmente se observa em qualquer setor do serviço civil.

7.º) As autoridades, em tôdas as organizações, teriam melhor serviço de classificação em tres aspectos — rapidez, qualidade de ação e pareceres gerais — se todos os classificadores do serviço civil fôsem subordinados a um só órgão, isto é, à Comissão do Serviço Civil. Além disso, haveria considerável economia financeira.

Muitas pessoas, não há dúvida, concordarão com êstes argumentos, com algumas restrições de ordem prática. Dirão, em primeiro lugar, que nada garante que o órgão administrador central (no caso, a Comissão do Serviço Civil) poderia fazer melhor trabalho com o contrôle direto da classificação. Poderiam alegar ainda que será extremamente difícil manter-se pessoal adequado para a classificação, devido às dificuldades que a modificação proposta acarretaria no orçamento. Isto é verdade. Finalmente, poderão alegar o grande perigo de concentrar-se tal parcela de autoridade num grupo de servidores, sem qualquer outro contrôle para contrabalançar essa autoridade. Potencialmente, pelo menos, também isso é verdade.

Há, naturalmente, respostas específicas para tôdas essas objeções. Assim, pode-se responder que a súbita criação de muitas repartições de classificação, com funcionários dispondo de diferentes graus de experiência e capacidade, e subordinadas à Comissão do Serviço Civil, proporcionará, certamente, grande estímulo em tôdas as direções, no sentido do aperfeiçoamento da política, da técnica e dos esforços coordenados em favor da lei de classificação. E não se deve pensar que pelo fato de determinada atividade tornar-se, súbitamente, mais suscetível de apreciação orçamentária, o resultado dessa apreciação seja desfavorável. Finalmente, é preciso não esquecer que a concentração administrativa de pessoal para a execução de determinada função, ao invés de levar a abusos de autoridade, normalmente leva ao uso mais controlado e inteligente da mesma. De qualquer forma, a fiscalização governamental não seria, de forma alguma, afetada por uma reorganização interna do tipo proposto.

Todavia, a resposta básica às objeções de ordem prática, não é específica, mas geral. É a seguinte: nada será bom em teoria, se não o fôr na prática. Se os argumentos expostos neste artigo, defendendo a modificação ao esquema de delegação de competência para a classificação dos cargos, forem bons e sólidos, sómente bons resultados se poderá esperar de sua execução. As objeções de ordem prática, do tipo citado, não são apenas destruídas com respostas específicas. São praticamente, sem valor. Pode-se demonstrar que a modificação do sistema de classificação é uma necessidade. Há outro plano que também poderia ser adotado. As considerações de ordem prática devem ser ponderadas, não como barreiras insuperáveis, mas, apenas, como elementos a ser apreciados e considerados, na realização do objetivo principal. Assim é que se anda para a frente.

Administração Pública das Águas

JAIR TOVAR

1. DIREITO ROMANO

A literatura histórica ligada ao Direito Romano relata, conquanto sem contornos absolutamente definidos, a existência de uma específica magistratura das águas entre as suas instituições notáveis.

CAETANO FOSCHINI, em sua monografia a respeito, faz referência a várias ordens de funcionários da administração pública, encarregados de atribuições diversas, relacionadas com a defesa e o tratamento das águas.

A par das lições desse egrégio professor napolitano, outros romanistas também nos mencionam notícias da existência dos integrantes dessa magistratura.

Havia os *Curatores alvei Tiberis*, no tempo de AUGUSTO, aos quais competia o encargo da construção de diques prevenindo as inundações do Tibre; (1) e, concomitantemente, os censores e, também, os questores e edis, em muitos casos com atribuições concernentes às águas, os primeiros especialmente responsáveis pela construção e manutenção dos aquedutos e — em concurso com os segundos — os edis, pela vigilância e distribuição das respectivas águas; enquanto aos últimos assistiam funções mais atinentes com a economia (*aerarium*) a elas ligada e, outrossim, com atribuições compreendidas nas funções dos primeiros.

Ainda sob o pontificado do grande imperador surgiu a figura do *Curator aquarum*, escolhido como uma honra entre os Senadores, do qual dependiam vários subalternos técnicos, que se apelidavam pela expressão genérica de *aquarii*. Esses Curadores gozavam da consideração dos altos magistrados e tinham sob sua direção a *statio aquarum*, ou seja, uma verdadeira administração das águas. (2)

Posteriormente, CLAUDIO instituiu o *Procurator aquarum*, cuja função técnica e administrativa tinha por escopo a representação do imperador no domínio jurídico e administrativo das águas.

(1) BONFANTE, *Arch. Giur.*, vol. 87: *Il reg. delle acque*.

(2) CASTELLI AVOLIO, *Comm. alle leggi sulle acque e sugli imp. elet.*, ns. 39 e 40: "Da Augusto in poi abbiamo, dunque, il *curator aquarum*, che era a capo della *statio aquarum*, ossia di una vera e propria amministrazione delle acque pubbliche."

Ainda no curso do Império romano surgiram instituições do *Comes formarrum*, do *Consularis aquarum* e do *Tribunus aquarum*, a respeito de cujas atribuições minguadas notícias nos foram transmitidas. (3)

CASTELLI AVOLIO faz, outrossim, referências também imprecisas aos *duumviri aquae perducendae* (4) e à família *Caesaris*, composta de servos imperiais, encarregada dos trabalhos para manutenção dos aquedutos. (5)

2. DIREITO INTERMÉDIO

É sabido que, no período intermediário entre o Direito Romano e aquele que no nosso tempo se projeta na consideração das águas somente encontramos elementos imprecisos a respeito, (6) sendo que mesmo êsses se referem a estudos em via de regra atinentes a atividade da península itálica e escassamente em França, conquanto indiscutível tenha sido a influência do feudalismo na moderna conceituação delas. (7)

Das Comunas italianas, especialmente das que demoravam ao sopé das encostas alpinas, muitas realizações foram operadas na disciplina das águas, sendo de merecer relêvo aquelas referentes às construções de aquedutos e à abertura de canais.

Todavia, sobre a magistratura e tutela das águas poucas referências são encontradas.

Nesse particular é de ser mencionado que Veneza possuía entre suas instituições um *Magistrato dei Beni Inculti*, (8) cujas funções se relacionavam com o cadastro dos possuidores de águas; e no Piemonte houve um *Referendario, Giudice e Conservatore di tutte le acque*, a quem cabia a direção de todos os assuntos ligados com as águas.

Na Espanha, havia os Tribunais de Águas, acêrca dos quais BLASCO IBAÑEZ, numa das mais impressionantes e procuradas novelas do seu repertório, apresenta-nos os seguintes coloridos subsídios, inerentes às suas atribuições e constituição, segundo o que funcionava em sua terra natal, Valência, havia cinco séculos, reunindo-se na porta da Catedral, chamada dos Apóstolos:

“Toda la huerta que tenía agravios que vengar estaba allí, gesticulante y ceñuda, hablando de sus derechos, impaciente por soltar

(3) FOSCHINI, *Mag. delle acque*, págs. 12, 13, 16 e 18.

(4) *Idem*, *op. cit.*, n.º 33.

(5) *Idem*, *op. cit.* n.º 39, fazendo remissão a ETTORE DE RUGGIERO, *Diz. epig. di ant. romane*, voce “acqua”, vol. 1, pág. 548.

(6) MAZZA, *Dei diritti sulle acque*, n.º 3: “La teoria delle acque nel medio Evo è assai incerta ed imprecisa, anche perchè non si hanno sufficienti elementi per ricostruirla”.

(7) PACELLI, *Le acque pubbliche*, n.º 6: “Il sistema legislativo del diritto romano subì profonde modificazioni pel sopravvenire del feudalismo”.

(8) MAZZA, *op. cit.* n.º 4, pág. 12.

ante los síndicos ó jueces de las siete acequias el interminable rosario de sus quejas.

.....

Iban llegando, solemnes, con su exterior de labriegos ricos, vestidos de negro, con blancas alpargatas y pañuelo de seda bajo el ancho sombrero. Cada uno llevaba tras sí un cortejo de guardias de acequia, de pedigüños que antes de la hora de la justicia buscaban predisponer el ánimo en su favor.

La gente labradora miraba con respeto a estos jueces salidos de su clase, cuyas deliberaciones no admitían apelación. Eran los amos del agua; en sus manos estaba la vida de las familias, el alimento de los campos, el riego oportuno, cuya carencia mata una cosecha. Y los habitantes de la extensa vega partida por el río que es como inabordable frontera, designaban a los jueces por el nombre de las acequias." (9)

3. DIREITO ITALIANO

Foi o Decreto-lei de 20 de novembro de 1916 que instituiu em Roma o Tribunal das Águas Públicas, com características e atribuições para atender à conceituação e disciplina modernas das águas, constituindo dêsse modo o passo inicial para essa magistratura específica, que se reforçou com o advento do Decreto-lei de 9 de outubro de 1919 (10) e se consolidou no *Texto único* de 11 de dezembro de 1933, n.º 1.775.

Reuniram-se em sua competência as atribuições anteriormente conferidas à magistratura ordinária civil e às seções jurisdicionais do Conselho de Estado.

Como fôsse vivazmente criticada a unicidade dêsse Tribunal (11), novos tribunais idênticos ao de Roma foram criados por força do referido Decreto-lei de 9 de outubro de 1919, em Turim, Milão, Veneza, Florença, Nápoles, Palermo e Cagliari (Sardenha), facilitando-se dessarte o uso tutelar dêsses órgãos com a diminuição de dispêndios naturais, (12), ao mesmo tempo em que se estabelecia com êles um primeiro grau de jurisdição em matéria de águas públicas, subtraídas à magistratura ordinária.

(9) *La Barraca*, págs. 89 e 91-2.

(10) MANES, Carlo, *Le Acque pubbliche nel Diritto Italiano vigente*, pág. 283.

(11) PACELLI, *op. cit.*, n.ºs. 455 e 473.

(12) MANES *op. cit.* 290: "La dislocazione suddeta e la istituzioni dei Tribunali delle acque rispondono da un lato alla necessità di porre relativamente vicino alle parti la nuova magistratura che, nella sede unica scelta di Roma obbligava le parti a viaggi ed a dispendi non lievi; dall'altro alla necessità di dare un primo grado di giurisdizione alle materie in tema di acque pubbliche sottratte della magistratura ordinaria, e assegnate alla competenza esclusiva del Tribunale delle acque pubbliche unico, già sedente in Roma".

Aos membros desses Tribunais é assegurado um mandato por cinco anos, podendo ser reconduzidos. (13)

Concomitantemente, em Roma foi sediado o Tribunal Superior das Águas Públicas, que em princípio funciona como segunda instância em relação àqueles tribunais regionais; e em casos especiais com competência privativa. (14)

Também aos seus membros é condicionado o mandato de cinco anos com possibilidade de recondução. (15)

Apesar do caráter revisor das decisões desse Tribunal, a lei italiana permite que contra elas seja admissível recurso às Câmaras reunidas da Corte de Cassação, em determinados casos.

A Quinta Seção do Conselho de Estado, a Junta Provincial Administrativa e o Pretor têm competência legal para intervir, em hipóteses especiais, como autoridades encarregadas da tutela de direitos relacionados com as águas, sendo que ao último se defere o conhecimento das ações possessórias, de nunciação e processos fundamentais no dano iminente. (16)

Finalmente, aos Prefeitos é reconhecida especial competência em matéria de delimitação dos álveos dos cursos de águas públicas. (17)

4. DIREITO FRANCÊS

A legislação francesa pertencente às águas previne a defesa dos interesses a elas ligados, por duas formas diferentes: ou confiando-a à autoridade judiciária, em se tratando de particulares entre si; ou à autoridade administrativa, quando se trate de interesse geral ou de comunidade pública. (18)

A primeira forma encontra seu fundamento no artigo 645 do Código Civil, sendo todavia necessário em amparo da situação daquele que invoca a autoridade judiciária a qualidade de "ribeirinho" das águas motivantes da que-rela. (19)

A segunda investe a autoridade administrativa dos poderes de polícia e alta vigilância, não lhe cabendo julgar, mas sim governar e executar nos casos de interesse geral, sem que obrigatória se faça a solicitação dos interessados.

(13) *Texto único*, art. 138 e Dec.-lei n.º 2.161, art. 63 (9-10-1919).

(14) *Texto único*, art. 139 e Dec.-lei cit. art. 66.

(15) Contra a instituição desses Tribunais, como acima se disse, foram movidas críticas veementes, respondidas com vantagens pelos seus defensores. Entre eles MORTARA, que com a sua grande autoridade assim se pronunciou: "La pluralità degli organi giurisdizionali si presenta, nel periodo odierno della nostra vita politica, più favorevole al largo incremento ed alla rigogliosa attività dei diritti pubblici subbietivi esercitati dai singoli e dagli enti giuridici a controllo ed a freno della funzione governativa nelle varie sue esplicazioni" (*Comm.*, vol. I, n.º 57). Também CAMMEO em tal sentido se manifestou: "Il sistema della specializzazione ha anzitutto il vantaggio di assicurare una conoscenza tecnica delle questioni ad essa sottoposte più completa ed esatta di quella che possa trovarsi presso i giudici civili e penali" (*Comm. delle leggi sulla giustizia amministrativa*, vol. I, pág. 323).

(16) MANES, *op. cit.*, págs. 314-5; CASTELLI AVOLIO, *op. cit.*, n.º 569 a 575; *Texto único*, art. 141.

(17) PACELLI, *op. cit.* n.ºs. 388 e 438.

(18) COURCELLE, *Législation des eaux*, pág. 115.

(19) FABREGUETTES, *Tr. des eaux publiques et des eaux privés*, n.º 459.

A essa autoridade é conferida importância considerável nesse sentido, sendo ela exercida pelos Prefeitos e excepcionalmente pelos *maires*, havendo admissibilidade de recursos de suas deliberações para o Conselho de Estado. (20)

5. DIREITO PORTUGUÊS

O Direito Português, de onde procedeu o nosso Direito, quer colonial, quer imperial, quer republicano, até o advento do novo regime das águas, nada apresentava no sentido de uma especial magistratura a elas condicente, com o fim de lhes administrar os usos e aproveitamentos e de proceder ao seu policiamento, segundo os modernos princípios assentados no interesse social.

Presentemente, Portugal é regido por uma *Lei de Águas* (Dec. n.º 5.787-III, de 10 de maio de 1919), que revogou vários artigos do seu Código Civil e estabeleceu disposições específicas relativas ao fenômeno hídrico.

Precedida essa Lei de vários Decretos relacionados com o seu teor, e sucedida por outros de igual forma, todos tendentes a uma sistematização do problema, nêles incluído o Decreto de 20 de abril de 1929, sobre concessões e aproveitamentos de águas públicas, nem por isso a administração tutelar específica das águas, dêles conseqüente, apresenta características de maior merecimento.

A Constituição sancionada em 14 de março de 1933 e modificada em 23 de março de 1935, também nesse particular da administração das águas nada inovou. (21)

Nessa legislação, que GILARDONI classifica, de modo geral, como "um pouco improvisada", seguindo as normas inglesas e situando-se num estágio intermédio entre a francesa e a italiana, (22) há referência a uma Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Elétricos; (23) a um Conselho dos Aproveitamentos Hidráulicos, que funcionaria como integrante do Ministério do Comércio e Comunicações (art. 140 da Lei de Águas); a um Conselho Superior de Obras Públicas, que teria sucedido a êsse último por força do Dec. n.º 19.880, de 2 de maio de 1931; (24) a uma Diretoria-Geral dos Serviços Hidráulicos, a que se subordinariam as Diretorias Hidráulicas do Douro, do Mondego, do Tejo e do Guadiana, sediadas, respectivamente, no Pôrto, em Coimbra, Lisboa e Faro.

(20) Ver a respeito em DALLOZ, *Code Administratif*, ed. de 1951, voc. "eaux", págs. 436 a 455; Lei de 8 de abril de 1898, arts. 2.º, 12, 13, 40 e 43; Decreto-lei de 1.º de outubro de 1926, art. 2.º; Decreto-lei de 30 de junho de 1934, art. 1.º; Decreto-lei de 30 de agosto de 1935, arts. 3.º e 10.º; Decreto-lei de 30 de outubro de 1935, arts. 1.º e 2.º e outros dispositivos.

(21) SPOTA, *Trat. de Der. de Águas*, vol. I, n.º 393, nota 1.157.

(22) GILARDONI, *Acque Pubbliche e Imp. Ellet.*, vol. I, n.º 634.

(23) VELOSO DE ALMEIDA, *Com. à Lei de Águas*, n.ºs. 68 e 528.

(24) Idem, idem, n.º 257.

6. PRIMITIVO ESTÁGIO DO NOSSO DIREITO

Como já foi acentuado, nada herdamos dos nossos avoengos reinícolas, no atinente a uma administração pública de águas.

O regime privatístico predominava entre nós na consideração delas, não obstante as tendências que, cada vez mais, se afervoravam no intuito de sua socialização, sempre que fôssem navegáveis ou ao menos fluviáveis. (25)

Esse regime oferecia ainda todos os matizes, que lhe imprimira o Direito Romano, quase nada contra eles influido a vigência sucessiva dos Códigos de Alarico ou de Aniano, o *Fuero Juzgo*, o Código das Sete Partidas, os Forais e as Decretais e mesmo as próprias Ordenações, nascidas de um conúbio entre o Direito Romano e o Direito Canônico através das glosas de Bártolo e outros, revogando-se com elas a lei consuetudinária, conhecida por “Avoenga”. (26)

Sob a Constituição Federal, de 24 de fevereiro de 1891, nada se operou de concreto no tocante à disciplina a que estavam sujeitas as águas, sem embargo de ter sido o assunto estudado com proficiência por ALFREDO VALLADÃO (27) e CARVALHO DE MENDONÇA. (28)

O primeiro desses insignes juristas em 1904 havia publicado um trabalho — “Dos rios públicos e particulares” — seguindo as modernas diretrizes socialísticas do tratamento das águas.

Por isso mesmo o Governo encarregou-o do estudo do anteprojeto de um Código de Águas, que, uma vez elaborado e convertido em projeto, foi remetido ao Congresso, onde foi lido na sessão de 26 de dezembro de 1907.

Marchas e contramarchas caracterizaram o andamento desse Projeto, que logrou exame por uma Comissão especial da Câmara, onde sofreu quarenta e oito emendas, sem contudo ter sido submetido a votação, encerrando-se o ciclo de sua consideração com a legislatura finda em 1923. (29)

No que concernia à administração e função fiscalizadora das águas, assim historia TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: “O projeto do Código de Águas atribuía a função fiscalizadora a Comissões de Força Hidráulica, sendo uma Comissão Federal e outras congêneres nos Estados. Essas Comissões, cuja autonomia só poderia aumentar o seu prestígio, seriam constituídas de verdadeiros magistrados com tôdas as garantias de independência e estabilidade asseguradas aos membros do Tribunal de Contas”. (30)

(25) Disso nos dá notícia o próprio LOBÃO, no seu *Trat. prát. e compendiário das águas*, §§ 10 e 11.

(26) CARVALHO DE MENDONÇA, *Rios e Águas Correntes*, n.º 77; SPOTA, *op. cit.*, n.º 387.

(27) *Direito das Águas*, ed. 1931.

(28) *Rios e Águas Correntes em suas relações jurídicas*.

(29) VALLADÃO, na *op. cit.* assim melancolicamente encerra o capítulo referente ao “histórico do projeto do Código de Águas”: “Nunca mais ele reapareceu na ordem do dia da Câmara”, int. fl. XIX.

(30) T. CAVALCANTI, *A nova legislação sobre águas no Brasil*, como Introdução da ed. 1939 de *Rios e Águas Correntes* de CARVALHO DE MENDONÇA, pág. CXXVII.

Essas comissões teriam ainda funções de controle idênticas às que haviam sido conferidas nos Estados Unidos, pelo *Federal Water Power Act*, em 1920, à *Federal Power Commission*.

7. ADVENTO DO CÓDIGO DE ÁGUAS

"Foi preciso — diz com propriedade o jurista invocado — uma Revolução e que esta houvesse suprimido temporariamente os órgãos do Poder Legislativo, para que o projeto do Código de Águas fôsse convertido em Lei". (31)

Realmente, em 10 de julho de 1934, seis dias antes de ser promulgada a Constituição de 1934, o Governo Provisório baixou o Decreto n.º 24.643, instituindo o Código de Águas, cuja execução competiria ao Ministério da Agricultura.

Na exposição de motivos, com que o Ministro JUAREZ TÁVORA, então dirigente dessa Secretaria de Estado, o propusera ao Chefe do Executivo, havia referência feita a "um Conselho de forças hidráulicas e energia elétrica, de funções consultivas e cuja composição, funcionamento e competência serão regulados em lei especial".

E justificava, o eminente homem público, o novo órgão estatal com as seguintes palavras:

"A criação desse órgão foi prevista no projeto de Código de Águas, não para substituir as Comissões de forças hidráulicas, federal, estaduais e municipais com funções executivas, legislativas e mesmo judiciárias, instituídas no projeto da Subcomissão legislativa, nos moldes das Federal Power Commissions americanas, mas, principalmente, para assistir o Ministro da Agricultura no estudo e solução das questões suscitadas na regulamentação e aplicação das leis e na solução dos altos e urgentes problemas, que se prendem à indústria em causa.

Nesse ponto é acentuada a diferença entre os dois projetos de Código de Águas. Sem deixar de reconhecer os benefícios advindos para a grande nação americana de semelhante instituição, tudo aconselha no momento a seguirmos mais de perto o exemplo de outros povos e contentarmo-nos com um aparelhamento inicial mais modesto, menos complexo, e indubitavelmente muito menos dispendioso."

De fato, no artigo 200 do Código decretado se estabelecia, entre nós, o Conselho Federal de forças hidráulicas e energia elétrica, cuja composição, funcionamento e competência deveriam ser regulados em lei especial (parágrafo único).

(31) *Op. cit.*, pág. VII.

Ao lado desse órgão, a novel consolidação das leis sobre águas ressaltava, no seu artigo 178, as funções do Serviço de Águas do Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério da Agricultura, ao qual atribuía regulamentar e fiscalizar o serviço de produção, transmissão, transformação e distribuição da energia hidrelétrica, com o triplice objetivo de lhe "assegurar serviço adequado, tarifas razoáveis e estabilidade financeira das respectivas empresas".

8. CONSELHOS TÉCNICOS

O advento da Constituição Federal, de 16 de julho de 1934, em nada modificou esses novos delineamentos estabelecidos na legislação brasileira para a administração pública das águas, sucedendo o mesmo com a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 e com o vigente estatuto magno de 18 de setembro de 1946.

Aquêle Conselho Federal de forças hidráulicas e energia elétrica recém-vindo não era senão uma decorrência dos rumos políticos do pacto constitucional em expectativa.

O caráter nitidamente social-democrático, que se lhe vinha imprimindo, adotara o princípio da criação de órgãos auxiliares de consulta, orientação e deliberação, dentro da administração pública, os quais eram preconizados como conquistas das modernas organizações estatais.

Os Conselhos Técnicos, na época da Constituinte de 1934, foram defendidos pelo General JUAREZ TÁVORA, a quem muito se deve a promulgação do Código de Águas, pretendendo esse titular reuni-los em três grupos: Conselhos Técnicos Gerais para fins econômicos, políticos e administrativos.

Justificando suas inclinações, perante a Assembléia Constituinte, as seguintes considerações, entre outras, dão ensejo à medida da patriótica inovação:

"Assim, via de regra, os alvitreos propostos aos nossos problemas básicos falharam, de início, porque não lhes presidiu um critério técnico, que pudesse, em cada caso, encarar apenas o problema em si e nas suas ligações com o meio onde ia ser resolvido, obedecendo antes, como já disse, às injunções de todos os instantes, de ordem restrita, quer pessoal, quer facciosa, quer regional. O reparo a essa fonte maligna de erros só o poderíamos encontrar, sr. presidente, nos conselhos técnicos, órgãos especializados na solução de determinadas questões, dos quais lançaríamos mão, pelo menos, em onze ordens administrativas diferentes, como já tive ensejo de propor, em conferência, há alguns meses, na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, e, depois, grupá-los em organizações de ordem mais geral, que seriam, como também ali propus, os três conselhos técnicos gerais, de fins econômico, político e social." (32)

(32) In ARAÚJO CASTRO, *A Nova Const. Bras.*, págs. 323-4. — Ainda em conferência realizada em Curitiba, na Universidade do Paraná, em 4 de junho de 1954, sob o tema "O problema da nacionalização administrativa do Brasil", JUAREZ TÁVORA preconizou a criação de uma *Secretaria de Estado de Minas e Energia*, prevendo no organograma respectivo a coexistência de Conselhos Nacionais de Energia e de Minas.

Em consequência dessa campanha, a Constituição de 16 de julho dispôs que cada Ministério fôsse "assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, considerados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal", vedando ainda a "qualquer Ministro tomar deliberação de sua competência exclusiva contra o parecer unânime do respectivo Conselho."

Foram ainda tais Conselhos designados como "*Órgãos de Cooperação nas atividades governamentais*", figurando ao lado do Ministério Público e do Tribunal de Contas. (33)

A atual Constituição de 1946 não reproduziu essas disposições, limitando-se a instituir o Conselho de Segurança Nacional e o Conselho Nacional de Economia, (34), sem contudo impedir a continuação dos Conselhos vigentes, criados em leis e mantidos no serviço público.

9. O CONSELHO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA (C.N.A.E.E.)

O preceito do parágrafo único do artigo 200 do Código de Águas, determinando que lei especial regulasse a composição, funcionamento e competência desse Conselho por ele criado, foi cumprido com a publicação do Decreto-lei n.º 1.285, de 18 de maio de 1939, estando o Brasil sob o regime do Ato Constitucional de 10 de novembro de 1937.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (C.N.A.E.E.), como foi designado, compõe-se de 5 membros nomeados pelo Presidente da República, devendo a nomeação deles recair em brasileiros natos, de reputação ilibada, maiores de 30 anos e no gozo dos seus direitos civis e políticos.

Ainda preestabelece a lei, como condição para o indivíduo ser nomeado membro do Conselho, o seguinte: "não ser empregado de qualquer concessionário ou de qualquer pessoa, firma, associação ou corporação que se dedique a geração, transmissão, distribuição ou venda de energia elétrica, não ter quaisquer ligações oficiais com tais entidades, nem possuir quaisquer títulos delas, nem estar de qualquer maneira nelas pecuniariamente interessado".

Esses membros terão mandato por quinquênios, renovados no quinto, sendo dentre eles nomeados, pelo Presidente da República, o Presidente e o Vice-Presidente.

A sede do Conselho, que funciona segundo Regulamento próprio, é na Capital da República, onde são realizadas as sessões ordinárias, constituindo seu órgão técnico a Divisão de Águas (D.A.) do Departamento Nacional da Produção Mineral (D.N.P.M.), subordinado ao Ministério da Agricultura. (35)

(33) *Const. Fed. de 1934*, Tít. I, Cap. VI e art. 103.

(34) *Const. Fed. de 1946*, arts. 179, 180 e 205.

(35) Dec.-lei n.º 1.285, de 18 de maio de 1939, arts. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º e 18.º. — O Dec.-lei n.º 1.699, de 24 de outubro de 1939, reproduziu algumas dessas disposições, nos arts. 3.º e 4.º, dando-lhes, em outros, maior amplitude de compreensão. — O Dec.-lei n.º 1.534, de 23 de agosto de 1939, alterou o referido Dec.-lei n.º 1.285, nos seus artigos 11, 12, 13 e 14, todos eles condizentes com a parte financeira do funcionamento do Conselho.

Três membros do Conselho constituem número suficiente para suas reuniões.

Para servirem sob a administração do Conselho, foram criadas, além de uma Divisão Técnica, uma Consultoria Jurídica e as Seções de Comunicações, de Contabilidade (36) e a Seção de Documentação, a que compete:

“a) coligir, ordenar e classificar documentos ou textos documentários que se relacionem com as atividades do Conselho, bem como seus pareceres, resoluções e acórdãos;

b) promover a publicação dos atos e decisões do Conselho, bem como de quaisquer trabalhos sobre hidráulica e eletricidade, que hajam sido julgados de interesse público;

c) encaminhar ao Departamento de Imprensa e Propaganda (37) o noticiário das atividades do Conselho, cuja divulgação for conveniente, e, também fornecer-lhe, mediante solicitação, os elementos de que necessitar para o desempenho de suas atribuições;

d) realizar, quando possível, a vulgarização de estudos, monografias e obras referentes à indústria hidro e termelétrica;

e) organizar e divulgar periodicamente um “Boletim” em que seja publicada toda matéria que interesse ao Conselho”.

Ainda a cargo dessa Seção de Documentação foram confiados os serviços de biblioteca. (38)

O Decreto-lei n.º 3.669, de 1.º de outubro de 1941, criou dois lugares de Suplentes no Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, para serem também exercidos por brasileiros, com a nomeação por dois anos e mediante a condição de não serem, outrossim, “empregados de pessoas ou empresas que se dediquem a geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica, ou a quaisquer negócios a esta pertinentes, nem possuam títulos de tais entidades, ou, de qualquer maneira, nelas estejam interessados”.

Esses suplentes funcionarão nas faltas ou impedimentos dos membros efetivos do Conselho, mediante convocação do Presidente.

10. ATRIBUIÇÕES DO C.N.A.E.E.

O Código de Águas, no próprio art. 200, em que determinou a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, estabeleceu que lhe incumbiriam as seguintes atribuições:

“a) o exame das questões relativas ao racional aproveitamento do potencial hidráulico do país;

b) o estudo dos assuntos pertinentes à indústria da energia elétrica e sua exploração;

(36) Dec.-lei n.º 1.699 cit., arts. 6.º, 9.º e 12.

(37) Desaparecido com a nova ordem constitucional e substituído nas suas atribuições aproveitáveis pela Agência Nacional.

(38) Dec.-lei n.º 3.111, de 12 de março de 1941.

c) a resolução, em grau de recurso, das questões suscitadas entre a administração, os contratantes ou concessionários de serviços públicos e os consumidores.”

O Decreto-lei n.º 1.285, de 18 de maio de 1939, desdobrou essa competência nas seguintes atividades:

I — Examinar as questões relativas à utilização racional da energia hidráulica e dos recursos hidráulicos do país e propor às autoridades competentes as respectivas soluções.

II — Examinar as questões pertinentes à exploração e utilização da energia elétrica no país e propor às autoridades competentes as respectivas soluções.

III — Organizar os planos de interligação de usinas elétricas, na forma estabelecida pelo Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 e demais leis, que regularem a matéria.

IV — Propor ao Governo Federal e aos Governos Estaduais as medidas necessárias à intensificação do uso da energia elétrica.

V — Resolver, em grau de recurso, as questões entre a administração, os concessionários ou contratantes de serviços de eletricidade e os consumidores desses serviços.

VI — Organizar e submeter ao Presidente da República a regulamentação do Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 e demais leis, que regularem a utilização dos recursos hidráulicos e da energia elétrica no país.

VII — Organizar e manter em dia a estatística detalhada referente à utilização da energia elétrica no país, ficando as firmas, empresas, associações ou corporações, que se dediquem a geração, transmissão, distribuição ou venda de energia elétrica, obrigadas, sob pena de multas até 10:000\$000, impostas pelo Presidente do Conselho, a apresentar os dados, que lhe forem solicitados para esse fim.

VIII — Organizar e manter em dia a estatística do material para geração, transmissão, transformação e distribuição de energia elétrica, assim como de aparelhos que utilizam energia elétrica, sejam esse material e esses aparelhos importados ou manufaturados no país, obrigando-se, sob a mesma penalidade do item anterior, as pessoas, firmas, associações ou corporações que importarem, fabricarem ou venderem tal material, a fornecer os elementos que lhe forem solicitados para esse fim.”

Além disso, preceituou que nenhum imposto federal, estadual ou municipal que, direta ou indiretamente, incida sobre geração, transmissão, distribuição ou venda de energia elétrica, poderá ser criado sem prévia audiência do Conselho, cabendo-lhe, outrossim, o exame de todos os impostos federais, estaduais e municipais, então vigentes, com incidência, direta ou indireta, sobre

a indústria da energia elétrica, propondo em consequência sua racionalização ou eliminação. (39)

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 1.699, de 24 de outubro de 1939, dispôs ainda sobre a competência do Conselho, regulando-a nos seguintes preceitos:

I — Estudar:

- a) as questões relativas à utilização dos recursos hidráulicos do país, no sentido do seu melhor aproveitamento para produção de energia elétrica;
- b) os assuntos pertinentes à produção, exploração e utilização da energia elétrica;
- c) os atuais tributos federais, estaduais e municipais que incidam direta ou indiretamente sobre a indústria da energia elétrica.

II — Opinar, por ordem do Presidente da República, sobre:

- a) a criação de qualquer tributo federal, estadual ou municipal que incida direta ou indiretamente sobre a geração, a transmissão, a distribuição ou o fornecimento de energia elétrica;
- b) qualquer assunto relativo a águas e energia elétrica;
- c) qualquer compromisso internacional a ser assumido pelo Governo e que interesse à indústria da energia elétrica.

III — Propor ao Governo Federal e aos dos Estados providências para o desenvolvimento da produção e do uso da energia elétrica e para a realização das conclusões a que houver chegado nos seus estudos.

IV — Manter estatísticas:

- a) do emprego da energia elétrica no país;
- b) do material destinado a gerar, transmitir, transformar e distribuir energia elétrica.

V — Resolver:

- a) sobre a interligação de usinas elétricas;
- b) em grau de recurso, os dissídios entre a administração pública e os concessionários ou contratantes de serviços de eletricidade e entre estes e os consumidores.

VI — Elaborar e submeter ao Presidente da República a regulamentação do Código de Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934) e das demais leis que regem ou venham a reger a utilização dos recursos hidráulicos e da energia elétrica.

VII — Organizar o seu regimento e submetê-lo à aprovação do Presidente da República.

O pronunciamento do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica sobre essa matéria de sua competência é exercido pelo seu presidente nos de-

(39) Decreto-lei n.º 1.285, arts. 16 e 17.

mais casos, que não estejam afetos ao plenário, ou sejam, aqueles em que tal pronunciamento deva traduzir-se por:

- a) projeto de decreto-lei;
- b) resolução ou sugestão de medidas de caráter geral;
- c) manifestação de natureza judicativa;
- d) parecer relativo a encampação ou a declaração de caducidade;
- e) projeto de decreto, sobre o estabelecimento compulsório de novas instalações, ou sobre ampliação compulsória das existentes;
- f) resolução relativa a execução compulsória de modificação de instalações; e
- g) proposta relativa a intervenção administrativa ou a transferência comercial de empresas nacionais". (40)

11. A DIVISÃO DE ÁGUAS (D.A.) DO D.N.P.M. DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica tem como seu *órgão informativo* a Divisão de Águas do Departamento Nacional da Produção Mineral, subordinado ao Ministério da Agricultura.

Ao ser criado o C.N.A.E.E., pelo Decreto-lei n.º 1.285, de 1930, estabeleceu-se, no art. 7.º, que a Divisão de Águas constituiria seu *órgão técnico*, regulando-se em vários outros artigos os meios econômicos para sua atuação. (41)

Poucos meses após, pelo Decreto-lei n.º 1.534, de 23 de agosto de 1939, esses artigos foram modificados, no sentido da separação dessa vida econômica determinada em conjunto; e, logo a seguir, pelo Decreto-lei n.º 1.699, de 24 de outubro de 1939, criava-se para o serviço do Conselho uma Divisão Técnica, enquanto se conferia à Divisão de Águas a atribuição de seu *"órgão informativo"*. (42)

A essa Divisão lei posterior (43) cometeu a atribuição de "dar assistência técnica aos estudos, pareceres, propostas, resoluções e elaborações da competência do referido Conselho".

Para desempenho de suas funções de "órgão informativo", a Divisão de Águas teve, por força do Regulamento aprovado pelo Decreto-lei n.º 6.402, de 28 de outubro de 1940, sua constituição repartida em seis seções e sete distritos, sendo aquelas assim denominadas: Seção de Energia Hidráulica; Seção de Pluviométrica e Inundações; Seção de Irrigação; Seção de Foto-

(40) Decreto-lei cit., art. 2.º.

(41) Dec.-lei n.º 1.285, de 1939, arts. 11 a 14.

(42) Dec.-lei n.º 1.699, de 1939, arts. 9.º e 12.

(43) Decreto-lei n.º 2.117, de 8 de abril de 1940, art. 1.º.

grametria; Seção de Concessão, Legislação e Estudos Econômicos; Seção de Fiscalização e Estatística. (44)

A tais seções foi conferida, especialmente, a competência de:

- a) estudar as águas do país sob o ponto de vista de suas aplicações ao desenvolvimento da riqueza nacional;
- b) controlar, orientar, auxiliar e fiscalizar essas aplicações, organizando e mantendo, para esse fim, os trabalhos de campo necessários, gabinetes e publicações;
- c) fazer contratos de execução de trabalhos em cooperação com particulares;
- d) colaborar com os demais órgãos do Ministério, especialmente com o D.N.P.V., nas atividades que disserem respeito à Divisão, mormente sobre inundações e irrigações;
- e) realizar trabalhos para particulares, desde que não prejudiquem sua atividade normal e apresentem interesse geral, mediante o pagamento de taxas fixadas em decreto-lei;
- f) executar, em todo o território nacional, o Código de Águas. (45)

12. DISTRITOS DA D.A. E SUAS ATRIBUIÇÕES

Os distritos da Divisão de Águas têm as seguintes jurisdições:

1.^o *Distrito* — Estado de São Paulo, com exclusão dos afluentes do rio Grande; todo o Estado do Rio de Janeiro; parte do Estado de Minas Gerais contendo os afluentes do Rio Paraíba e parte do Estado do Espírito Santo até o divisor de águas do rio Doce.

2.^o *Distrito* — Estado de Minas Gerais, com exclusão das bacias hidrográficas; do rio Jequitinhonha, do rio São Francisco a jusante da confluência do rio das Velhas e as dos afluentes do rio Paraíba; parte do Estado de São Paulo contendo os afluentes do rio Grande; parte do Estado de Goiás contendo os afluentes do rio Paraíba e parte do Estado do Espírito Santo compreendida na bacia do rio Doce.

3.^o *Distrito* — Estados do Paraná e Santa Catarina, excluindo os afluentes do rio Uruguai.

4.^o *Distrito* — Bacia hidrográfica do rio São Francisco, a jusante do rio das Velhas, nos Estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas.

5.^o *Distrito* — Bacias dos rios que deságuam no oceano Atlântico entre os rios São Francisco e Doce, nos Estados de Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo.

6.^o *Distrito* — Bacia Amazônica nos Estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Goiás, Mato Grosso e Território do Acre.

7.^o *Distrito* — Estado do Rio Grande do Sul e os afluentes do Uruguai no Estado de Santa Catarina.

(44) Regimento aprovado pelo Decreto n.º 6.402, de 28 de outubro de 1940, art. 15.

(45) Idem, artigo 16.

A esses Distritos conferiu a lei as seguintes atribuições:

- a) executar os trabalhos de campo pertinentes aos estudos de regime fluvial e pluviométrico;
- b) encarregar-se da observação hidrológica objetivada pela Divisão de Águas;
- c) organizar, coordenar e estudar os dados de observações hidrológicas;
- d) fazer reconhecimentos, observações e estudos locais que interessem à finalidade da Divisão de Águas;
- e) realizar levantamentos topográficos e estudos relativos ao aproveitamento de energia hidráulica;
- f) atender aos trabalhos de campo necessários às funções de todas as seções da Divisão de Águas e prestar-lhe a devida cooperação, a juízo do Diretor da Divisão de Águas;
- g) realizar entendimentos ou manter contacto com os poderes estaduais e municipais, por delegação do Diretor, em casos especiais;
- h) colaborar intimamente com os órgãos estaduais a que se refere o art. 192 do Código de Águas;
- i) enviar, à medida que forem organizados, os trabalhos e dados técnicos que interessem às diferentes seções;
- j) exercer as demais atribuições da Divisão de Águas na sede de sua jurisdição. (46)

13. ATRIBUIÇÕES ESPARSAMENTE CONFERIDAS À D. A.

Além dessas, foram conferidas à Divisão de Águas, esparsamente, em diferentes leis, outras atribuições, que ora se enquadram entre as já previstas de modo geral como de sua competência, ora vêm acrescer o montante daquelas já distribuídas.

Podem ser citadas as seguintes:

- a) processar, na forma do Decreto-lei n.º 2.281, de 5 de junho de 1940, as diligências para o lançamento da taxa sobre os concessionários ou permissionários de potência hidráulica; (47)
- b) processar os registros, a que se refere o Decreto n.º 13, de 15 de janeiro de 1935; o art. 5.º do Decreto-lei n.º 2.281, de 5 de junho de 1940; o Decreto-lei n.º 5.417, de 16 de abril de 1943; e o Decreto-lei n.º 12.272, de 16 de abril de 1943;
- c) proceder à estimação das descargas a que se referem os §§ 3.º e 5.º do Decreto-lei n.º 2.281, de 5 de junho de 1940, na falta de conhecimento preciso do regime do curso d'água;
- d) aplicar as multas por infração do disposto nos arts. 202 § 3.º e 163 do Código de Águas e na forma do art. 3.º do Decreto-lei n.º 2.676, de 4 de outubro de 1940;
- e) interferir no cumprimento de disposições constantes do Decreto-lei n.º 3.259, de 9 de maio de 1941; (48)

(46) Arts. 2.º e 4.º.

(47) Art. 4.º e outros.

(48) Arts. 4.º, 10, 11 § 2.º e 14 § único.

f) cumprir as determinações que decorrem do Decreto-lei n.º 3.763, de 25 de julho de 1941; (49)

g) observar o cumprimento do disposto no Decreto-lei n.º 3.900, de 5 de dezembro de 1941;

h) fiscalizar a execução das medidas propostas ou determinadas pelo C.N.A.E.E., por força das disposições do Decreto-lei n.º 4.295, de 13 de maio de 1942, o qual estabeleceu medidas de emergência transitórias relativas à indústria de energia elétrica; (50)

i) participar, por seus técnicos, da comissão a que se refere o art. 16 do Decreto-lei n.º 10.563, de 2 de outubro de 1942;

j) fixar novos preços de fornecimento de energia elétrica para as empresas que tiverem seus contratos prorrogados, na forma do Decreto-lei n.º 5.764, de 19 de agosto de 1943; (51)

k) colaborar, efetivamente, no cumprimento das disposições do Decreto-lei n.º 19.117, de 6 de julho de 1945, que regulamentou os Decretos-leis n.ºs 7.524 e 7.716, de 5 de maio de 6 de julho de 1945. (52)

14. ÓRGÃOS AUXILIARES

Ao lado do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, um e outra com seus órgãos técnicos próprios, foi deliberada a criação dos "Órgãos Auxiliares", recaindo sobre repartições federais, estaduais ou municipais, que exerçam atividades relacionadas com as do referido Conselho. (53)

O reconhecimento das atribuições de "Órgãos Auxiliares" em favor de qualquer repartição, é feito por Decreto do Presidente da República, mediante proposta do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, a cuja administração compete entender-se diretamente com os dirigentes da repartição beneficiada por esse caráter.

As atribuições decorrentes da instituição consistem em estudos, trabalhos, inspeções e fiscalizações, bem como na reunião de dados estatísticos e informações que forem solicitados por aquele Conselho.

A par desses Órgãos Auxiliares, a lei possibilitou a organização de "Comissões Especiais", de caráter temporário, constituídas por técnicos do Conselho, da Divisão de Águas e dos mesmos Órgãos Auxiliares, tendo-se à vista

(49) Arts. 1.º e 5.º § 1.º.

(50) Art. 13.

(51) Art. 5.º § 2.º.

(52) Arts. 6.º, 8.º, 9.º, 10 e 12.

(53) Decreto-lei n.º 5.287, de 26 de fevereiro de 1943, art. 1.º — Nesse tempo era vigente a Carta Constitucional de 1937, que no artigo 180 facultava ao Presidente da República o poder de expedir Decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União e no artigo 19 dispunha: "A lei pode estabelecer que serviços de competência federal sejam de execução estadual; neste caso ao Poder Executivo Federal caberá expedir regulamentos e instruções que os Estados devam observar na execução dos serviços".

a realização de estudos técnicos e econômicos, necessários à execução das atribuições do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, (54) ficando tais comissões diretamente subordinadas ao seu Presidente.

Ao ensejo do Decreto-lei, que dispõe sobre a criação de tais Órgãos e Comissões, foram surgindo, a pouco e pouco, decretos declaratórios dessa qualidade em favor de várias repartições estaduais, o que se fez a começar pela Inspetoria de Serviços Públicos da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo, na forma do Decreto-lei n.º 12.585, de 16 de junho de 1943.

Posteriormente vieram: o Decreto n.º 21.938, de 12 de outubro de 1946, com o reconhecimento, em favor da Comissão de Energia Elétrica da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul; o Decreto n.º 22.353, de 26 de dezembro de 1946, em favor da Divisão de Energia Elétrica da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro; o Decreto n.º 26.454, de 11 de março de 1949, em favor do Departamento de Obras Públicas do Estado da Bahia; o Decreto n.º 26.455, da mesma data, em favor do Serviço de Eletricidade e Comunicações Telefônicas da Secretaria da Agricultura do Estado do Espírito Santo; o Decreto n.º 26.480, de 19 de março de 1949, em favor do Departamento de Obras Públicas do Estado da Paraíba; o Decreto n.º 26.481, da mesma data, em favor do Departamento de Águas e Energia do Estado de Pernambuco; o Decreto n.º 26.482, ainda da mesma data, em favor do Departamento Estadual de Águas do Estado do Pará; o Decreto n.º 27.720, de 23 de janeiro de 1950, em favor do Departamento de Saneamento e Obras Públicas do Estado do Ceará.

Verifica-se, assim, um processo de descentralização natural, em sentido contrário ao primeiro movimento conseqüente ao advento do Código de Águas.

Evidentemente, não seria possível um controle da aplicação das disposições que assentaram o novo regime brasileiro das águas, entregue, exclusivamente, ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e à Divisão de Águas do Ministério da Agricultura.

Os imensos latifúndios nacionais, cortados por esse labirinto de rios e correntes, facilitando o incremento da energia elétrica, que é hoje verdadeiro índice do progresso e da riqueza dos Estados modernos, exigiam essa descentralização, sem prejuízo do controle superior daqueles órgãos principais no organismo federal.

Assim, esses Órgãos Auxiliares passariam a funcionar como órgãos técnicos regionais do Conselho, nos respectivos Estados, cabendo-lhes especialmente:

I — Instruir os processos que lhes forem enviados;

(54) Decreto-lei cit., art. 3.º.

II — efetuar, por iniciativa própria ou quando solicitados, estudos e trabalhos ligados às atribuições e atividades do Conselho;

III — colaborar com a Divisão Técnica do Conselho na execução de levantamentos estatísticos.

A esses Órgãos Auxiliares podem ser entregues quaisquer ofícios, requerimentos, memoriais, recursos, contestações ou quaisquer documentos dirigidos ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, os quais os instruirão convenientemente, antes de os encaminhar a esse Órgão.

A data da entrega no respectivo protocolo ter-se-á como data de sua recepção, para efeito da consideração de prazos prefixados. (55)

SUMMARY

1. Provisions on water administration in the Roman law described. Public offices entrusted with the administration of waters historically studied; their administrative organization.

2. The Period intermediate between Roman law and modern law. Vague and sparse reference as regard the Italian peninsula as well as France. Construction of aqueducts and canals in some Italian communities. Offices in Venice, Piedmont. Water courts of Spain.

3. Modern Italian law. The Decree-Law of 1916, and the institution of the Court of Public Waters in Rome. The Decree-Law of 1919 and the consolidation of 1933, all concerning Rome. Creation of similar courts in Turin, Milan, Venice, Florence, Naples, Palermo and Cagliari. The High Court of Public Waters, of Rome, its jurisdiction as a court of second instance. The Court of Cassation as the supreme judicial tribunal on the matter. The competence of the Fifth Section of the State Council, that of the Provincial Administrative Board and of the Praetor, on special cases. Competence of Mayors on public rivers.

4. The French law and the dual competence of the judicial and the administrative authorities, according to the nature of the issue. The judicial competence defined by the Civil Code. The administrative authority entrusted to the "Prefects and, exceptionally to the "Maires". The State Council as the highest authority on cases decided by administrative officers.

5. The old Portuguese law did not contain any special provisions about waters. The Water Law of 1919, its antecedents and subsequent legislation analyzed and criticized.

6. The inexistence of legal provisions in Brazil's colonial law. Omission of the Federal Constitution of 1891, notwithstanding the contribution of jurists such as Alfredo Valladão and Carvalho de Mendonça. The project of a Code of Waters elaborated by Valladão; a bill presented before Congress in 1907. The enactment of a Water Code in 1934. The creation of the Federal Council of Hydraulic and Electric Power.

7. Technical organs created after the enactment of the Code of Waters. The Federal Constitutions of 1934, 1937 and 1946 ratified the fundamental policies of the Code of Waters. The creation of technical boards advocated since 1934, the establishment of one in each Ministry. Their role defined as that of government cooperative organs. The National Security Council and the National Economy Council instituted in 1946.

(55) Essas atribuições, quase todas, são declaradas, uniformemente, nos Decretos acima citados.

8. *The National Council of Water and Electric Power; its organization and services described. Its technical organs: the Water Division of The National Department of Mineral Production, an organ of The Ministry of Agriculture.*

9. *Competence of the National Council of Water and Electric Power minutely described, being quoted its specific legislation. Attributions of the several constituent units of the Council.*

10. *The Water Division of the National Department of Mineral Production as the information and technical organ of The National Council of Water and Electric Power. Attributions of the several units of the Water Division, specified.*

11. *Jurisdiction and competence of the seven field districts of the Water Division throughout the Brazilian territory briefly mentioned.*

12. *The several attributions entrusted to the Water Division by legislation.*

13. *Auxiliary organs that assist (1) The National Council of Water and Electric Power and (2) The Water Division, the Ministry of Agriculture. Competence and scope of such auxiliary organs, created in the federal as well as in the state levels of government. Legislation concerning the said organs.*

PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, COORDENAÇÃO

O Brasil, país jovem, em fase de franca floração, país em véspera de maioridade econômica, país cujos poderes públicos vergam sob o peso dos problemas sociais e das expectativas e anseios de progresso de uma população de mais de 50 milhões de habitantes, constitui um mercado quase insaciável para as modernas técnicas administrativas, para os métodos racionais de trabalho, para as práticas geradoras de eficiência, para as fórmulas produtoras de economia, para tudo aquilo, enfim, que contribua para aumentar o rendimento do esforço organizado.

Dentre os modernos recursos e meios técnicos de ação coletiva, aqueles de que o Brasil mais carece são precisamente os que se relacionam com o planejamento, a organização, a direção, a coordenação e o controle das atividades de grandes empresas, públicas e particulares.

BENEDITO SILVA

Uma "Experiência sobre Educação de Base para Trabalhadores"

INEZIL PENNA MARINHO (1)

(Técnico de Educação do Ministério da Educação e Cultura)

Os "Cursos de Educação de Base para Trabalhadores", instituídos em 1954 pela Comissão do Imposto Sindical (CIS), órgão mantido pela contribuição compulsória de um dia de salário de cada trabalhador, enquadram-se no setor de Educação de Adultos, apresentando, no entanto, particularidades que merecem ser divulgadas e cujo conhecimento poderá ser útil aos que se defrontem com problema semelhante.

O Brasil é um país que apresenta elevado índice de analfabetos e tal se deve principalmente a que, com a extinção do trabalho escravo, milhões de indivíduos incultos foram lançados à vida social do país, sem que, para isso, estivessem intelectualmente preparados. Assim, o governo da República, recebeu do Império uma herança que traduz complexo problema e para cuja solução tem envidado os maiores esforços. ..

A educação é modernamente conceituada como processo concomitantemente individual e social; individual porque suscita, desenvolve e aprimora as qualidades sômato-psíquicas de cada ser humano e social porque o integra na comunidade, tornando-o útil a si mesmo e aos seus semelhantes. O desajustamento social procede, conseqüentemente e em grande parte, da deficiência com que possam atuar os processos educativos, permitindo a instalação de um círculo vicioso em que a ignorância gera a miséria e a miséria perpetua a ignorância.

Nas observações que temos realizado, chegamos à dolorosa conclusão de que, em certas comunidades de trabalhadores, a quantidade de analfabetos se representa assustadoramente por 90% de seus membros, caracterizando-se o analfabetismo como fator principal do baixo padrão de vida, quase miserável, com que se apresentam tais populações. A recuperação social dessas centenas de milhares de seres humanos é medida que se impõe como obrigação precípua do Estado e das instituições que se identificam por uma nação supletiva, quer no âmbito nacional como a CIS, quer no internacional como a UNESCO.

(1) O autor foi Assessor Técnico para Assuntos de Educação de Trabalhadores da Delegação Brasileira à VIII Reunião Geral da UNESCO, realizada recentemente em Montevideo, tendo apresentado, por intermédio do Dr. Paulo Berredo Carneiro, Chefe da Delegação Brasileira, uma comunicação sobre o assunto.

curso de segundo nível, também com a duração de dez meses, ainda não instalados, ministrarão conhecimentos indispensáveis relacionados à vida profissional, ao lar e a comunidade, procurando converter o trabalhador em um cidadão perfeitamente cômico de seus deveres e direitos, integralmente ajustado aos interesses e ideais da comunidade. A este respeito vale considerar que o índice elevadíssimo de analfabetos (mais de 80%) aponta a razão precípua pela qual não pode o trabalhador ser politizado, ressalta o motivo que o impede de se transformar em verdadeiro cidadão e assim influir sobre os destinos do país com o exercício de um direito que lhe tem sido até agora negado: o direito de votar, de exprimir a sua vontade política.

Os "Cursos de Educação de Base para Trabalhadores", em lugar dos antigos "Cursos de Alfabetização", representam um avanço no domínio da recuperação social do trabalhador analfabeto. A elevada percentagem de evasão anteriormente verificada nos chamados "Cursos de Alfabetização", pois em cada cem trabalhadores menos de dez concluíam os estudos previstos, aconselhou cuidadosa investigação sobre o assunto. Analisando as causas determinantes do fenômeno, verificamos que, na maioria das vezes, os trabalhadores, embora adultos, homens calejados pelo trabalho rude, eram tratados como crianças, provocando-se em seu espírito uma reação negativa que os afastava dos chamados "Cursos de Alfabetização". Em primeiro lugar, o adulto não gosta de dizer que "está aprendendo a ler", que "está sendo alfabetizado" ou que "está matriculado no curso de alfabetização"; mas se sente orgulhoso quando afirma estar matriculado no "Curso de Educação de Base para Trabalhadores". As carteiras escolares, via de regra incômodas para o seu tamanho, fazem-no "prisioneiro", como se fôsse uma criança, desagradando-o. As "cartilhas", usadas para a alfabetização, estão impregnadas de um sentido pejorativo que provoca retração. Por outro lado, os cadernos de caligrafia, que estavam sendo adotados, usavam letra de pé quando o adulto, o trabalhador braçal, encontrará na escrita inclinada a correspondência de suas necessidades; o antebraço apoiado lhe permite melhor domínio dos movimentos da mão, aumentando a precisão de que carece para reproduzir o contorno das letras ou manter o alinhamento das palavras. Em consequência de tais observações e para assegurar o êxito dos cursos planejados, foram adotadas as seguintes providências:

a) substituição da expressão "Curso de Alfabetização" por "Curso de Educação de Base para Trabalhador";

b) funcionamento dos referidos cursos nas entidades sindicais, sede de associações profissionais ou em locais especialmente obtidos para esse fim, evitando-se os grupos escolares ou escolas primárias, como vinha ocorrendo;

c) substituição das carteiras escolares por mesas para pequenos grupos de 8, 10 ou 12 trabalhadores, onde eles se sintam com liberdade de movimento e em situação semelhante às que normalmente ocorrem em sua vida, como quando estão em casa ou participam de uma reunião; tais mesas apresentam múltipla utilidade, servindo também para os Cursos de Costura, para as reuniões sindicais, para os cursos de desenho arquitetônico (mantidos por alguns Sindicatos dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário), para o serviço de almoços ou "cook-tail"; quando não estão em uso, poderão

ser desarmadas e encostadas a uma parede, economizando espaço de que quase sempre carecem as entidades sindicais;

d) substituição das habituais "cartilhas" pelos "Guias de Leitura";

e) substituição dos cadernos de caligrafia de letra de pé pelos de letra inclinada (própria para adultos).

Há ainda uma observação que vale ser ressaltada: embora a percentagem de analfabetos entre os trabalhadores seja grande, as entidades sindicais respondiam negativamente quando consultadas sobre se desejavam cursos de alfabetização em suas sedes. E era preciso investigar as verdadeiras causas dessa formal recusa; a conclusão a que se chegou merece ser divulgada

As sedes das entidades sindicais, sobretudo do interior do país, são modestas e ocupam uma ou duas salas; assim, quando o sindicato manifestava o desejo de ter em sua sede um "curso de alfabetização", a instituição responsável pela iniciativa enviava-lhe dez ou quinze carteiras que atropetavam o espaço útil e impediam o regular funcionamento de sua vida associativa; os interesses de centenas de associados ficavam prejudicados por 15, 20 ou 30 que "estavam aprendendo a ler". E, pouco a pouco, os sindicatos se tornaram inimigos dos "Cursos de Alfabetização", que ameaçavam paralisar a sua vida associativa; mas aquilo que, na verdade, os sindicatos não queriam eram as carteiras, muito embora afirmassem não desejar os "Cursos". A solução do problema, portanto, era simples: bastava eliminar dos cursos as carteiras; e isto foi feito, providenciando-se a sua substituição pelas mesas já citadas. Hoje os sindicatos são os primeiros a solicitar a instalação dos "Cursos de Educação de Base para Trabalhadores", com o que obtêm as referidas mesas de múltipla utilidade. E assim um aspecto negativo foi transformado em fator positivo.

Os "Cursos de Educação de Base para Trabalhadores", estão funcionando em diferentes cidades do Brasil, com classes de trinta alunos, que recebem doze aulas por mês durante um período de 10 meses, totalizando portanto 120 aulas, com a duração de 90 minutos cada.

Convém finalmente ressaltar que a presente experiência, de resultados bastante promissores, inspirou-se nas idéias e recomendações da Reunião de Peritos em Educação de Trabalhadores promovida pela UNESCO, em 1953, no Chateau de la Brevière, Saint-Jean-Aux-Bois, France.

* * *

Ainda a respeito do assunto "Educação de Base para Trabalhadores", a Delegação Brasileira, por intermédio de seu Chefe, o Dr. Paulo Berredo Carneiro, apresentou o seguinte Projeto de Recomendação, aprovado pelo plenário da VIII Reunião Geral da UNESCO:

"Considerando que a UNESCO tem promovido sucessivos estágios para preparar peritos em educação de base para trabalhadores, seguidos de reuniões para a discussão dos problemas que lhe são correlatos;

Considerando mais que muitos desses peritos regressam aos seus países de origem e não têm a oportunidade de aplicar os conhecimentos adquiridos;

Considerando ainda que, em consequência, a ajuda técnica concedida pela UNESCO não é devidamente aproveitada;

Considerando finalmente que alguns peritos, embora consigam aplicar as técnicas aprendidas, não informam sobre os resultados alcançados;

A oitava reunião geral da UNESCO resolve recomendar aos países membros interessados no assunto que:

a) organizem "Cursos Experimentais de Educação de Base para Trabalhadores", aproveitando para tal fim o pessoal que tenha participado dos estágios e reuniões já promovidos pela UNESCO;

b) solicitem ajuda técnica para a organização dos referidos cursos, caso não disponham do pessoal necessário;

c) informem sobre os resultados alcançados, esclarecendo as técnicas empregadas".

SUMMARY

1. Courses of general education for workers created in 1954 as a part of the federal adult education programme. General aim of the courses: social rehabilitation of workers through fundamental education.

2. Social and economic causes of illiteracy in Brazil. The National Campaign for Adult Education; its ten years of existence, its achievements. The Industry Social Service (SESI), an institution maintained by the employers; objectives and functions.

3. The courses of 1954 described. Less than fifty in number. Their character of experimental centres of general education. Their headquarters: the premises of trade unions or of several occupational associations. Their staff mostly composed of local instructors. Length of the courses: ten months. Their contents: the three R's besides vocational education and guidance, home and community life, citizenship.

4. Ordinary elementary courses for adult education, criticized. The psychological mistake of treating adults as if they were children or adolescents. The necessity of changing the name "courses for illiterates" into "courses of general education for workers". Classes should never assemble in primary schools. Tables as classroom furniture not desks.

5. The Project of Recommendation presented by the Brazilian Delegation before the Assembly of the 8th General Meeting of the Unesco towards the institution of experimental courses of general education for workers.

MARCA CONVERGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA PARTICULAR

"A perspectiva mundial contemporânea revela um processo de avizinhamiento da administração particular com a administração pública; outrora separadas por barreiras inequívocas, hoje se aproximam uma da outra, como se estivessem em vias de fusão completa."

BENEDITO SILVA

Confronto entre a administração pública e a administração particular.

Identificação Pessoal

(Apontamentos)

(Continuação IV)

CARLOS CUNHA

(Do Serviço de Identificação da Aeronáutica)

15. MÉTODO JUAN VUCETICH. TIPOS FUNDAMENTAIS, CLASSIFICAÇÃO E SUBCLASSIFICAÇÃO

ESTE Sistema poderia ser narrado resumidamente, conforme sugerem os livros que tratam da *Datilosopia*.

As *Instruções*, de que trata a Portaria n.º 415, de 19 de outubro de 1953, do Ex.^{mo}. Senhor Diretor-Geral do D.A.S.P., pedem, em seu item 15, o que acima foi transcrito.

Os técnicos em Datiloscopia têm falado sobre o sistema que será tratado neste "ponto" (item); mas, no tocante aos quatro tipos fundamentais, do modo da classificação dos mesmos e do arquivamento das individuais dactiloscópicas, sem, no entanto, esclarecerem os pormenores importantes do processo lançado em 1891, pelo técnico policial austríaco.

Aqui, em face do rigor observado nos últimos concursos promovidos pelo D.A.S.P., transcrições serão feitas dos originais trabalhos de VUCETICH; outras do mesmo autor, serão conhecidas por intermédio de autores outros, a fim de que o aluno ou candidato fique ou possa ficar mais ou menos informado sobre o *Sistema Dactiloscópico Argentino*.

O sistema de *Icnofalangometria* (hoje *Datiloscópico Argentino*) teve, inicialmente, duas fases: uma, de 40 tipos nucleares, cujas individuais, classificadas de acordo com a nomenclatura *galtoniana*, eram arquivadas num armário de 150 "casillas"; outra, de 101 tipos, em que elas eram arrumadas, segundo a marcação proposta por VUCETICH, num armário de 230 "casillas".

Em 1896 (dezembro), quando esse processo passou a chamar-se "*Sistema Datiloscópico Argentino*", entrou na terceira e última fase, reduzidos, já, a 4, os 101 tipos da 2.^a fase experimental-classificativa dos dactilogramas.

Método Juan Vucetich (Origem) — Os estudos de VUCETICH, a respeito da identificação do homem pelo processo dactiloscópico, datam de julho de 1891.

O técnico austríaco (naturalizado cidadão argentino) para lançar, em primeiro de setembro de 1891, o sistema que denominou de "icnofalangometria", baseou-se no célebre artigo de HENRY DE VARIGNY, intitulado "Les empreintes digitales d'après Galton", publicado em "Revue Scientifique", de Paris, tomo 47, n. 18, de 2 de maio do ano acima citado, em que o jornalista francês se referia às investigações de PURKINJE (de 1823) e à conferência levada a efeito por GALTON, perante a *Royal Society*, de Londres, em 27 de novembro de 1890 e reproduzida em "Philosophical Transactions", em 3 de abril (VUCETICH diz março) do ano seguinte, sob o título "The Patterns in Thumb and Finger Marks".

A Revista de que se serviu VARIGNY, para citar, em resumo, os estudos de PURKINJE, HERSCHEL, GALTON, FERÉ, TESTUT, FORGEOT e outros foi, pelo engenheiro FRANCISCO SEGUI, por esquecimento, deixada à mesa

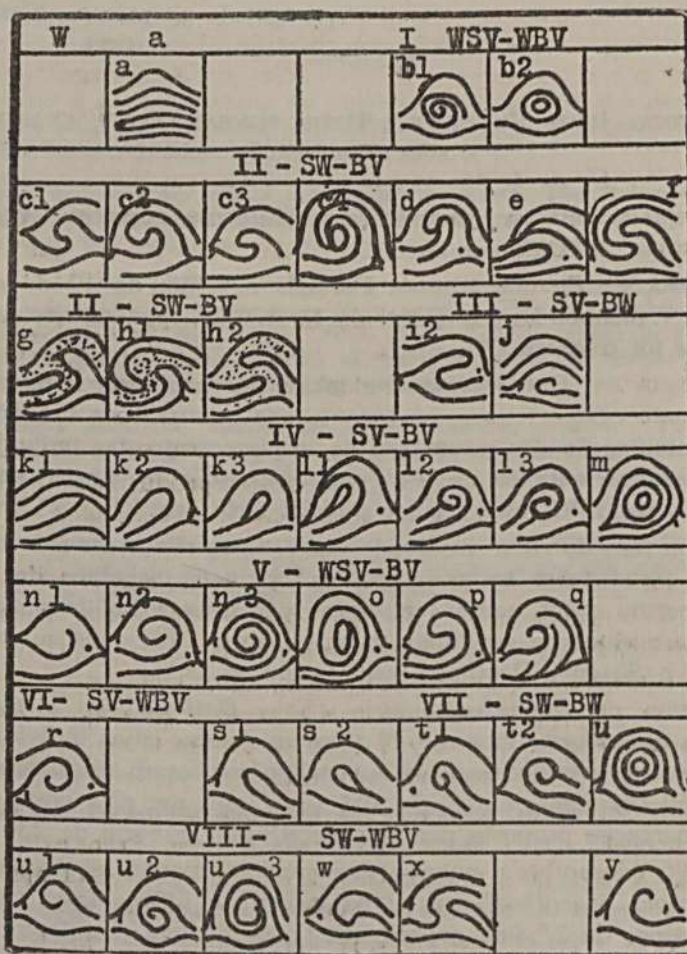


Fig. 46 — Quadro das dez classes e quarenta tipos nucleares de Galton, segundo Valenzuela

do Capitão de Fragata D. GUILHERME J. NUNES que, na época, exercia o cargo de Chefe de Polícia da Província de Buenos Aires.

D. GUILHERMO J. NUNES, de posse da aludida Revista, chamou a VUCETICH, já incumbido de organizar o Serviço de Identificação e nêle introduzir a antropometria, para anexá-lo à "Oficina de Estatística", e disse: "Quem sabe se você, com as indicações que contém, não chegará a completar, com êsse processo, o sistema antropométrico e talvez instituir um sistema por meio das impressões digitais".

O resumo de VARIGNY reproduziu os 38 tipos nucleares de GALTON (alguns autores mencionam 40 fig. 46. No quadro reproduzido por VUCETICH, em "Dactiloscopia Comparada", lê-se 38 (trinta e oito) vêzes o nome de GALTON, conforme se vê a fig. 7, que levados foram, por VUCETICH, para 101, em 1893, para arquivá-los, em seguida, num armário de 230 "casillas".

VUCETICH, de posse dos estudos de GALTON (isso, em julho) procurou logo interessar-se pela classificação dos dactilogramas e do modo de como obtê-los, e em setembro, iniciou a identificação de 23 criminosos.

Em dezembro do mesmo ano, a Corte de Justiça de Buenos Aires, reconhecendo o valor do novo Sistema, permitiu que se identificasse 645 presos do cárcere de La Plata, dentre os quais 7 registavam antecedentes.

Em 1892 (dezembro) VUCETICH, por meio das impressões digitais sangrentas provou a culpabilidade da mulher FRANCISCA ROJAS, que vinha comprometendo um seu vizinho, pelo assassinato de seus dois filhos.

Em 1896, quando lançou a 2.^a edição de *Instrucciones Generales para el Sistema de Filiación* — "Província de Buenos Aires", tudo procurou esclarecer sobre o mérito das impressões digitais no campo da identificação humana.

Nêsse trabalho tratou da perenidade, individualidade e variabilidade das aludidas impressões e do modo pelo qual elas são produzidas na face palmar, até às extremidades dos dedos e da disposição de suas linhas na falangeta, em relação ao eixo do dedo.

Denominou de "sistema perpendicular" as linhas que constituem o "Sistema Marginal", de "obliquo", às do "Sistema Basilar" e de "desenho" ("Patterns" de GALTON), o "núcleo" do dactilograma.

A respeito dêsses três sistemas de linhas, disse VUCETICH: "Se observarmos uno de nuestros dedos, veremos que el sentido general de las líneas es perpendicular al eje en su base, y que estas, partiendo de una cara lateral, van poco más ó menos directamente á la otra".

"En la extremidad de la uña se observa que las líneas son paralelas al eje del dedo y que pasan de una cara lateral á la otra. Entre estas dos clases extremidades, las unas perpendiculares y las otras oblicuas al eje, se encuentran los dibujos (o autor refere-se ao "núcleo") de que se trata".

"Em algunos casos no existen estos; pero, en cambio, las líneas perpendiculares se ponen gradualmente oblicuas, dejando de tener con la cara palmar el paralelismo recíproco que presentan sobre las caras laterales. En éste caso, en lugar de formar arcos figuran asas" (Fig. 47, nêstes Apontamentos).



Fig. 47

A respeito dos *Núcleos* (desenhos), disse: "Generalmente hay entre los dos sistemas, una rede de líneas que forman un *dibujo* limpio, fácil de distinguir. En otros casos divergen simétricamente en las dos caras laterales del dedo; en otros falta la simetria, y a divergencia no está bien pronunciada sino de un solo lado del dedo, de lo que resulta un espacio palmar *irregular y desviado* como lo demostan varias figuras esquematicas del cuadro (fig. 48, nêstes *Apontamentos*).

Análise — Sôbre como analizá-los, á distribuição nas respectivas classes, aconselhou VUCETICH que se seguisse, com uma pena sêca, o curso das "linhas mestras", a partir de *W* e *V*, que assinalam, respectivamente, os deltas situados entre os sistemas "perpendicular" (marginal) e "oblicuo" (basilar).

Pelo processo sugerido obtem-se *SV*, *SW* e *WSV*, para *S*, e *SV*, *SW* e *WBV*, para *B*, de que resultam nove combinações citadas, já, por GALTON.

Ei-las:

W	S	V	—	W	B	V
S	W			B	V	
S	V			B	W	
S	V			W	B	V
W	S	V		E	V	
S	V			W	B	V
S	W			B	W	
W	S	V		B	W	
S	W			W	B	V

por meio dos quais VUCETICH classificava o polegar e anular direitos na ficha dactilil, cujo arquivamento fazia num armário de 150 "casillas", criado na primeira fase do sistema de "Icnofalangometria".

As combinações dadas são facilmente encontradas, estudando-se o esquema da fig. 5, em que há uma vertical S-B, cortada por uma horizontal W-V, e os dactilogramas da Fig. 6.

Frequência dos tipos (no sistema citado). VUCETICH chegou à conclusão de que "as classificações mais frequentes se observam nos desenhos (esquemas) *sl*, *s2*, *i*, *r* e *y*" (fig. 48).

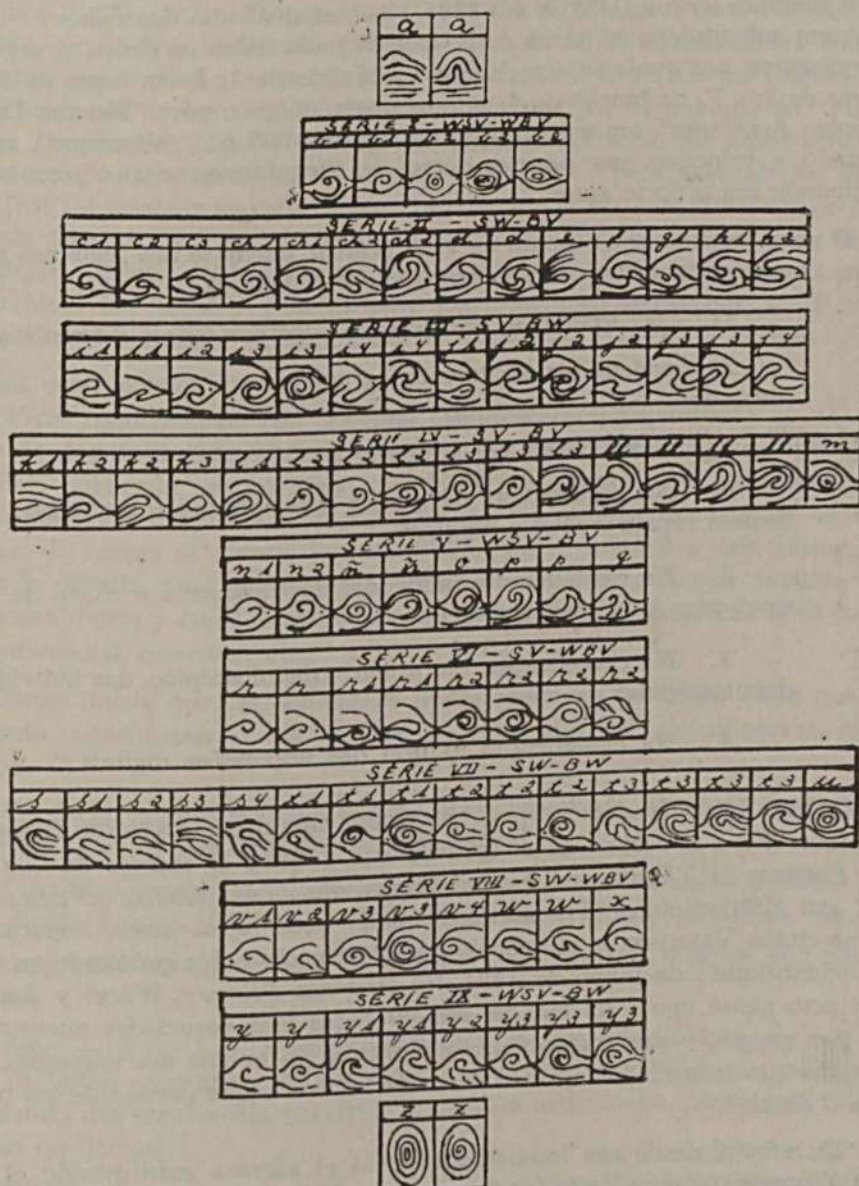


Fig. 48 — Os 101 tipos do sistema de "Icnolalangometria", lançados em 1893

Classificação dos tipos de "Icnofalangometria" — De 1891 a 24 de dezembro de 1896 VUCETICH seguiu, à risca, as teorias "galtonianas", isto é, classificava, por meio de letras, os tipos e subtipos do polegar e anular direitos impressos na ficha decadactilar, cuja extensão fazia com os iguais dedos da mão esquerda.

Em 1896, ainda, passou a usar, em substituição das letras (vide combinações dadas em "Análise" e fig. 46, dêste ponto), os números 1, 2, 3 e 4 (êstes símbolos lançou GALTON em 1895, como equivalentes dos signos , dados em substituição às letras A, R, U e W) em todos os dedos, à exceção dos polegares, nos quais anotou A, como sinônimo de 1; I, em lugar de 2; E, em vez de 3; e V, na função de 4, com os quais lançou o novo "Sistema Dactiloscópico Argentino", em substituição ao "galtoniano" ou "galtonismo", assim chamado, a princípio, por pessoas outras ou "Icnofalangométrico", conforme lhe chamou seu próprio autor.

O novo Sistema, sob o ponto de vista prático, baseia-se nos seguintes princípios, obedecida a ordem citada por SISLÁN RODRÍGUEZ:

1. Na existência dos desenhos dactiloscópicos diferenciáveis:
 - a) podem ser facilmente agrupados em quatro tipos fundamentais;
 - b) classificáveis em arquivos; e
 - c) que apresentam variedades suficientemente numerosas, que tornam rápida e fácil a pesquisa.
2. Na existência da individual dactiloscópica e chave de subtipos para subclassificação.
3. Na classificação, em armário dactiloscópico, das individuais dactiloscópicas.
4. Na classificação natural das impressões digitais."

Quanto à adoção dêsses tipos, VUCETICH, citado por ANTONIO HERRERO, declarou: "Pero al recibir en el referido ano (1896) el trabajo de GALTON *The Patterns in Thumb and Finger Marks*, etc., que publicó en marzo de 1891 em "Philosophical Transactions", hallé entre otras cosas importantes que no citaba VARIGNY en el artículo que al respecto habia publicado en "Revue Scientifique", de mayo de 1891, los términos *Primary*, *Whorl* y *Loop* y en el acto pensé que seria factible reducir todas esas variedades nucleares a esos tres grupos, y por conseqüente simplificar en mucho esa engorrosa clasificación que aconsejada seguir el curso de las líneas que partían de los triángulos ó deltas".

"En efecto, desde ese momento concebí el sistema sustituyendo el término *Primary* por *Arco* (isto fez GALTON em 1892), devido a las características de sus líneas, al *Whorl* lo traduje por *Verticilo* y al *Loop* por *Presilla*, la

cual, también debido a la característica de la disposición de las líneas, la dividió en *Interna* y *Externa* (devido às mesmas "características", GALTON, em 1892, dividiu as Presilhas em *I* e *O*, sinais êstes substituídos, logo por *U* e *R*), resultando por conseguinte cuatro tipos bien caracterizados y inconfundibles".

Os demais trabalhos de GALTON, a respeito da nomenclatura dos tipos de desenhos, foram conhecidos por VUCETICH em 1897, conforme êle próprio declarou: "Y aquí debo declarar que se en ese tiempo (1896) hubiese conocido las obras de GALTON, "Finger Prints" (1892) y "Finger Prints Directories" (1895) que no tuvo la deferencia de enviarme en 1897, talvez hubiera tratado de seguir sus huellas y no hubiera, en consecuencia, descubrir mi sistema que tan distinto es de las combinaciones proyectadas por él, aunque en "Finger Prints Directories" (1895) insinúa que podrían utilizarse los numerales de 1 a 4 como equivalentes de los signos $\cap \setminus / \bigcirc$ para sustituir las letras A-R-U-W al solo efecto de la maior rapidez en el acto de clasificar, y debo además advertir que Galton jamás se referió despues a esos números ni los usó practicamente, ni jamás pensó tomarlos en cuenta con respecto al orden de archivar las fichas". ("El Sistema Dactiloscópico Argentino" — Polémicas y Cuestiones que ha Suscitado — ANTONIO HERRERO, Buenos Aires, 1926).

Tipos fundamentais (do "Sistema Dactiloscópico Argentino") — "À classificação dos tipos dêste Sistema observou VUCETICH, em "Dactiloscopia Comparada", publicada em La Plata, em 1904: "A simple vista todo el mundo puede observar que las líneas papilares de las últimas falanges de la cara palmar de ambas as manos, forman dibujos muy variados y que existen, ya sea á la derecha ya á la izquierda ó en ambos lados, pequenos ángulos, que se llaman *deltas* y cuyas líneas se prolongan a derecha ó izquierda ó en forma circunferencial, espiróide, etc.

Estas líneas, que las doninamos *líneas diretrices*, encerran otras que, en conjunto, constituyen el *núcleo* que da caracteres de identificación matemática.

Puede observarse también que en otros no existen esos *ángulos ó deltas* por estar aquellos formados por simples curvas.

Pues bien, la existencia ó inexistencia de los citados ángulos ó deltas *permite dividir a todos los dibujos en cuatro grupos*". (Págs. 80-81, ob. cit.).

Os grupos (compreendidos os subtipos), de que fala o autor, são quatro, a saber:

Arco — A ou 1 — Desenho sem delta e sem núcleo, formado por um feixe de linhas aparentemente paralelas, que se vão encurvando, à medida que se afastam das transversais, paralelas à ruga de articulação. *Adelto* de Oloriz, e *Arco* de Locard.

Presilha Interna — I ou 2 — Delta à direita do observador e núcleo formado por uma sucessão de colchetes encaixados uns nos outros, abertos

e voltados para o lado esquerdo. *Dex trodelto* de OLORIZ e *Presilha esquerda* de Locard.

Presilha Externa — E ou 3 — Delta à esquerda do observador e núcleo formado por uma sucessão de alças encaixadas umas às outras, abertas e voltadas para o lado direito. *Sinistrodelto* de OLORIZ e *Presilha direita* de LOCARD.



Fig. 49 — Os quatro tipos fundamentais do Sistema Dactiloscópico Argentino

VERTICILLO — V ou 4 — Dois deltas: um a direita e outro à esquerda do observador e núcleo formado por espiras, círculos, elipses, sinuciosidades, ganchos e formas outras. *Bidelto* de Oloriz e *Verticilo* de Locard.

Na mesma obra VUCETICH mencionou três tipos anormais: *polidactilia* (número de dedos superior ao normal), *ectrodactilia* (número de dedos inferior ao normal) e *sindactilia* (dedos ligados entre si). Com 0 (zero), representava os dedos anquilosados e com X, os tipos “anômales”, os ilegíveis e os deformados por cicatrizes.

Classificação — Consiste na distinção dos aludidos tipos por meio de símbolos alfabéticos e numéricos. Assim, o *Arco*, é representado pela letra A, se estiver em um ou em ambos os polegares; nos demais dedos, será representado pelo algarismo 1 (um). A *Presilha Interna* é representada com I (nos polegares) e com 2, nos demais dedos. A *Presilha Externa* com E (nos polegares) e com 3, nos demais dedos. O *Verticilo* se faz representar por V (nos polegares) e com 4, nos demais dedos.

Então:

A	Polegares	1	Demais dedos
I		2	
E		3	
V		4	

Dessa nomenclatura, resulta a “fórmula dactiloscópica”, que é a representação sistemática dos desenhos, por símbolos alfabéticos e numéricos.

Êsses símbolos, multiplicados entre si ($4 \times 4 \times 4 \times 4 \times 4 \times 4 \times 4 \times 4$) oferecem 1.048.576 fórmulas diferentes, obedecida a seguinte ordem:

MÃO DIREITA

Polegar (Fundamental)	(Série)	Demais dedos (Divisão)
A	juntado a	256
I	” ”	256
E	” ”	256
V	” ”	256 = 1024 Séries

MÃO ESQUERDA

Polegar (Subclassificação)	(Seção)	Demais dedos (Subdivisão)
A	juntado a	256
I	” ”	256
E	” ”	256
V	” ”	256 = 1024 Seções

Logo, os dedos da *Divisão* oferecem 256 combinações, que multiplicadas pelos quatro tipos decorrentes do polegar direito (fundamental) possibilitam 1024 fórmulas para a *Série* (Mão direita), que são multiplicadas pelo igual número da *Seção* (Mão esquerda).

Então, $1024 \text{ Séries} \times 1024 \text{ Seções} = 1.048.576$ fórmulas dactiloscópicas diferentes, freqüentes umas e raras outras.

Vê-se, de acôrdo com o número possibilitado por essas combinações, que as *Séries* A-1111 até A-4444 podem-se combinar com as *Seções*:

A-1111	I-1111	E-1111	V-1111
A-1112	I-1112	E-1112	V-1112, até
A-4444	I-4444	E-4444	V-4444

As *Seções*, também de A-1111 até A-4444, podem-se combinar com as *Séries*:

A-1111	I-1111	E-1111	V-1111
A-1112	I-1112	E-1112	V-1112, até
A-4444	I-4444	E-4444	V-4444

Na individual dactiloscópica, que se compõe de *Série* e *Seção*, os espaços reservados a cada dedo podem estar preenchido por qualquer dos tipos do Sistema, conforme se depreende da figura 50.

Subclassificação — Os “princípios em que se baseiam os sistemas de subclassificação”, esclarecidos por SISLÁN RODRÍGUEZ, Diretor do Museu Vucetich, de La Plata, são os seguintes:

1. Na configuração dos desenhos adotados por Vucetich e Oloriz.
2. Na direção e número de linhas: “ridge tracing” e “ridge counting”, criados por Galton.
3. Pela dimensão do dactilograma, criado por Heillman e Oloriz.”

VUCETICH, além das variedades dos desenhos mostrados em “Dactilosco-pia Comparada” lançou, depois, duas “Chaves” de subclassificação: uma, em que dividiu os “Arcos” em *Simple*s e *Angulares*; as “Presilhas” (Internas e Ex-ternas), em *Simple*s (Altas e Baixas), *Ganchosas* e *Invadidas* e os “Vertici-los”, em *Espiraes* (Simple — Com direção direita — Com direção esquerda), *Sinuosos* (Com direção direita — Com direção esquerda), *Ovoidais* (Verti-cais — Com direção direita — Com direção esquerda, “Anômalos” — *Ampu-tados* — *Anquilosados* — *Com cicatrizes de panarícios* — *Com cicatrizes cor-tantes* — *Com cicatrizes de pústulas* — *Sindactilia* — *Polidactilia* — *Ectro-dactilia* — *Megalodactilia* (dedos muito grandes) — *Microdactilia* (dedos muito pequenos).

Em 1913 FERNANDO ORTIZ, em “Identificación Dactiloscópica” fez refe-rências a outra “Chave de Subtipos de Vucetich para Subclassificação”, que LUIZ REYNA ALMANDOS, ilustrada, publicou em 1925.



Fig. 50 — Interpretação de uma individual dactiloscópica

1111	1311	2111	2311	3111	3311	4111	4311
1112	1312	2112	2312	3112	3312	4112	4312
1113	1313	2113	2313	3113	3313	4113	4313
1114	1314	2114	2314	3114	3314	4114	4314
1121	1321	2121	2321	3121	3321	4121	4321
1122	1322	2122	2322	3122	3322	4122	4322
1123	1323	2123	2323	3123	3323	4123	4323
1124	1324	2124	2324	3124	3324	4124	4324
1131	1331	2131	2331	3131	3331	4131	4331
1132	1332	2132	2332	3132	3332	4132	4332
1133	1333	2133	2333	3133	3333	4133	4333
1134	1334	2134	2334	3134	3334	4134	4334
1141	1341	2141	2341	3141	3341	4141	4341
1142	1342	2142	2342	3142	3342	4142	4342
1143	1343	2143	2343	3143	3343	4143	4343
1144	1344	2144	2344	3144	3344	4144	4344
1211	1411	2211	2411	3211	3411	4211	4411
1212	1412	2212	2412	3212	3412	4212	4412
1213	1413	2213	2413	3213	3413	4213	4413
1214	1414	2214	2414	3214	3414	4214	4414
1221	1421	2221	2421	3221	3421	4221	4421
1222	1422	2222	2422	3222	3422	4222	4422
1223	1423	2223	2423	3223	3423	4223	4423
1224	1424	2224	2424	3224	3424	4224	4424
1231	1431	2231	2431	3231	3431	4231	4431
1232	1432	2232	2432	3232	3432	4232	4432
1233	1433	2233	2433	3233	3433	4233	4433
1234	1434	2234	2434	3234	3434	4234	4434
1241	1441	2241	2441	3241	3441	4241	4441
1242	1442	2242	2442	3242	3442	4242	4442
1243	1443	2243	2443	3243	3443	4243	4443
1244	1444	2244	2444	3244	3444	4244	4444

Quadro demonstrativo das 256 combinações que oferecem os dedos da *Divisão* ou da *Subdivisão* para a *Fundamental* ou *Subclassificação* A — I — E ou V.

Nessa "Chave", VUCETICH deu cinco subtipos para cada tipo, numerados de 5 a 9, assim:

ARCOS (Subtipos)

- A⁵ — 1⁵ — Arco abobadado
- A⁶ — 1⁶ — Com inclinação à esquerda
- A⁷ — 1⁷ — Com inclinação à direita
- A⁸ — 1⁸ — Angular
- A⁹ — 1⁹ — Demais variedades.

PRESILHA INTERNA (Subtipos)

- I⁵ — 2⁵ — Normais
- I⁶ — 2⁶ — Invadidas
- I⁷ — 2⁷ — Interrogantes
- I⁸ — 2⁸ — Ganchosas
- I⁹ — 2⁹ — Demais variedades

PRESILHA EXTERNA (Subtipos)

- E⁵ — 3⁵ — Normais
- E⁶ — 3⁶ — Invadidas
- E⁷ — 3⁷ — Interrogantes
- E⁸ — 3⁸ — Ganchosas
- E⁹ — 3⁹ — Demais variedades.

VERTICILIO (Subtipos)

- V⁵ — 4⁵ — Normais (concêntricos e espirais)
- V⁶ — 4⁶ — Sinuosos
- V⁷ — 4⁷ — Ovoidais
- V⁸ — 4⁸ — Ganchosos
- V⁹ — 4⁹ — Demais variedades.

As presilhas *simples*, subclassificadas com o expoente 5, quando repetidas numa individual (Ex: E-3333; I-2222) recebem, como expoente, o número de linhas, que se escreve entre parênteses.

Para isso verifica-se, por meio da "linha de Galton", traçada no disco da "lupa dactiloscópica", o número de linhas situado entre o delta e o "centro nuclear", excluídos da contagem os "pontos" de fixação da referida linha.

"CHAVE DE SUBTIPOS DE VUCE TICH PARA SUBCLASSIFICAÇÃO"

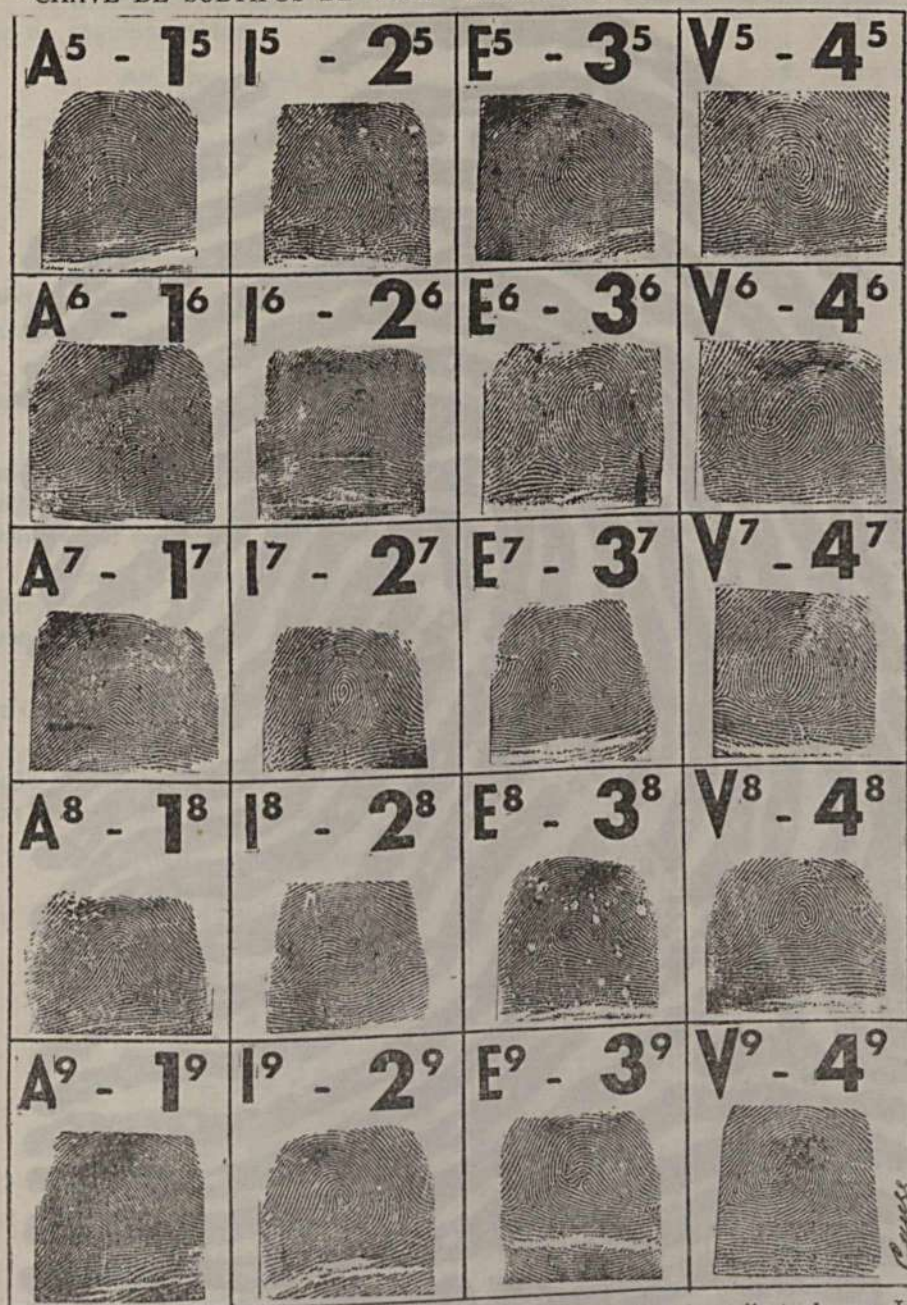


Fig. 51 — Citada por FERNANDO ORTIZ (1916), publicada e ilustrada por LUIS REYN ALMANDOS, em 1925

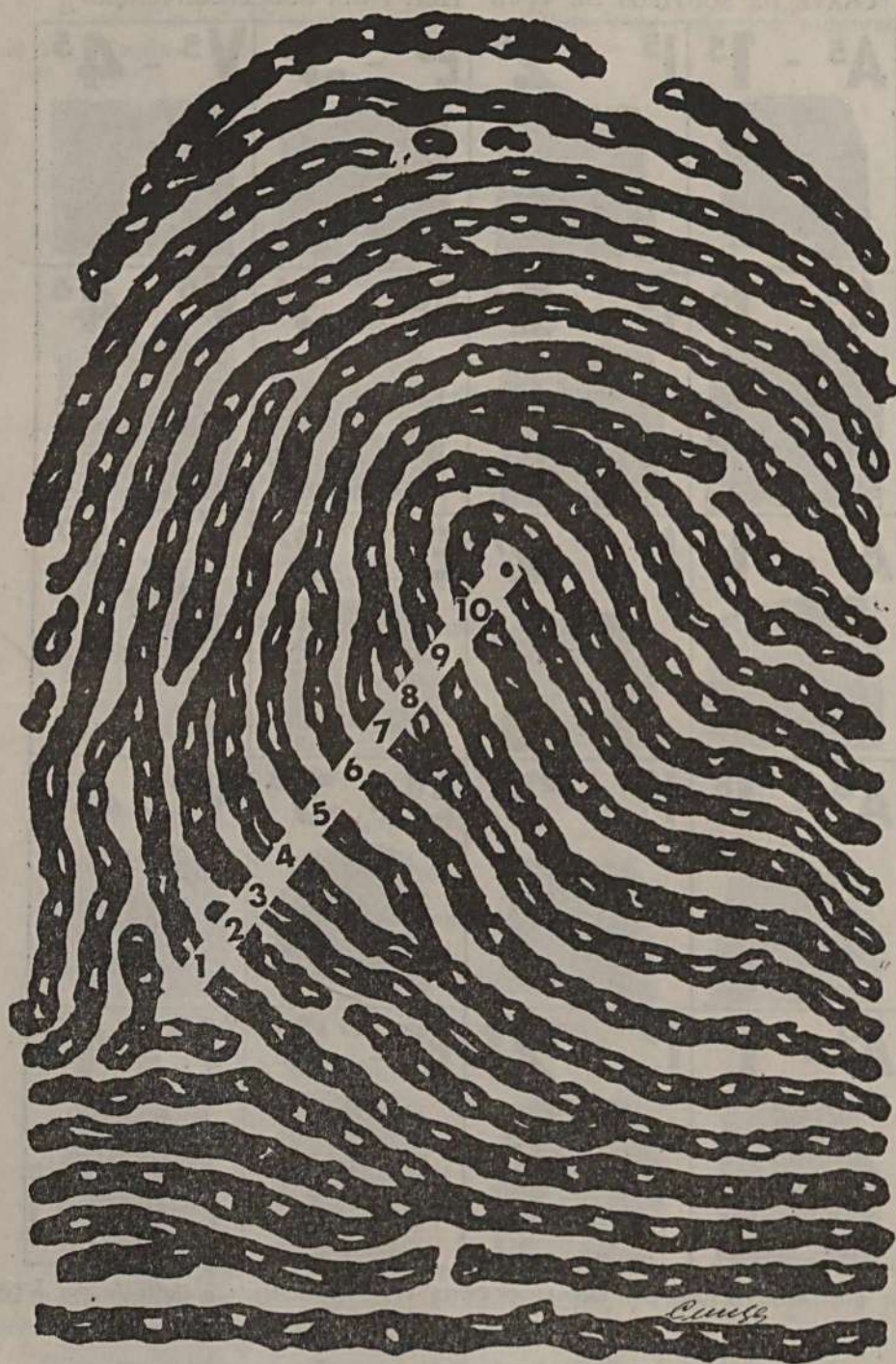


Fig. 52 — Contagem das linhas

A indicação do número de linhas, segundo a "Chave" de VUCETICH, se faz na seguinte ordem:

Até cinco linhas	5
Até dez linhas	10
Até quinze linhas	15
Até vinte	20
De vinte em diante	25

Atualmente, em inúmeras "Chaves" de subclassificação, as presilhas são subdivididas em *Pequenas* — P ou Pq., *Médias* — Md, e *Grandes* — Gr ou Gd., ou somente em *Pequenas* — P ou p, e *Grandes* — Gr ou gr.

Grafam-se, com maiúsculas, as abreviaturas que se destinarem aos polegares; com minúsculas, se aos outros dedos.

Pela situação dos deltas ("ridge tracing"), os verticilos são subclassificados em *convergentes* (CO ou co) e *divergentes*. Estes, em *delta direito divergente* — DDD ou ddd — e *delta esquerdo divergente* — DED ou ded (vide "ponto" 11, publicado nesta Revista, em número anterior).

Valor dos sistemas desubclassificação — Possibilitar o fracionamento das individuais de "fórmulas numerosas" (fórmulas freqüentes), para facilitar as pesquisas.

Não há uma regra rígida à classificação, isto é, à estruturação das fórmulas das "individuais" da fig. 56.

A do primeiro plano está classificada e subclassificada segundo a orientação dos técnicos do Instituto Felix Pacheco; a estrutura sugerida por Vucetich se encontra em sua base.

A do segundo plano poderia ser estruturada assim:

Polisindactilia		X — X X X X	
F.D.	_____	F.D.	_____
Sindactilia		I — 1 X X X	
X — 4 4 3 X		ou em F.D. <i>Mãos anômalas.</i>	
F.D.	_____		
I — 1 2 4 X			

A fórmula mais correta é aquela que menciona:

Polisindactilia	
F.D.	_____
Sindactilia	

Descrição dos subtipos — As presilhas *simples*, por VUCETICH denominadas *normais*, não apresentam linhas invasoras, conforme se vê à fig. 51.

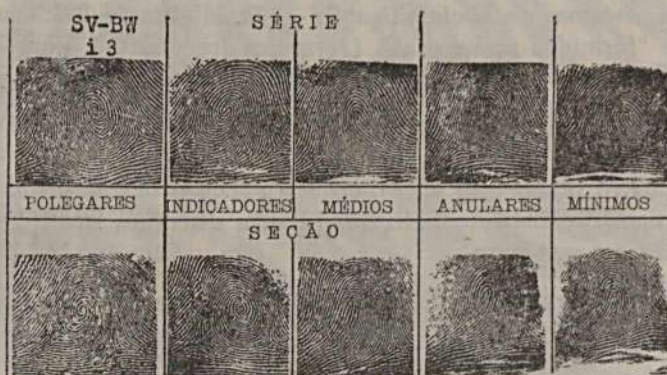
As linhas, partindo de um dos lados do dedo, sobem, contornam um centro real ou imaginário e voltam ao lado de origem, sem se fundirem com as laçadas mais centrais.

As denominadas *invadidas* apresentam as laçadas mais internas atingidas pelas hastes superiores das outras alças ou, inda, pela sua própria haste descendente.

Nas *interrogantes*, as linhas que no subtipo anterior invadiam as imediatas inferiores, voltam-se em direção do centro do desenho, formando um “ponto de interrogação”; são denominados “tipo de transição”, porque o seu número de voltas permite classificar o desenho como Verticilo.

Há quem aconselhe classificar em Verticilo os desenhos cujo apresente de 4, inclusive, a mais voltas; autores outros sugerem e classificam, até, aqueles em que há somente um círculo ou uma volta espiralada, livre, de angulosidade ou de apêndice.

Verticilo — Pela configuração do núcleo são subclassificados em *espirais*, *ovoidais*, *sinuosos*, *ganchosos* e *demaís variedades*, isto, no Sistema Vucetich. Autores outros vão mais além. O *verticilo ganchoso*, na subclassificação destes, será tratado nos *tipos especiais*.



Classificada de acordo com a nomenclatura “galtoniana”. A seguinte, com os símbolos de Vucetich, propostos em 1896



Fig. 53 — Classificação de individuais

A7 - 35 35 35 35 A6 - 15 25 25 25	$\frac{A.obl}{sn}$	$\frac{3.a}{2}$ SÉRIE	$\frac{3.b}{II}$	$\frac{3.b}{8}$	$\frac{3.b}{6}$
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MÍNIMOS
	$\frac{A.obl}{dx}$	$\frac{1.vrt}{6}$ SÉRIE	$\frac{2.a}{3}$	$\frac{2.b}{6}$	$\frac{2.b}{6}$

A "fórmula dactiloscópica" desta individual no Sistema Vucetich, seria estruturada com forme se vê ao lado esquerdo

I5 - 49 26 35 35 E - 49 25 55 49	$\frac{I.c}{12}$	$\frac{U.vt}{ded}$ SÉRIE	$\frac{2.vd}{dr}$	$\frac{3.d}{16}$	$\frac{3.d}{17}$
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MÍNIMOS
	$\frac{E.d}{19}$	$\frac{4.dv}{ded}$ SÉRIE	$\frac{2.d}{15}$	$\frac{2.d}{20}$	$\frac{4.dv}{ded}$

(Vide lado esquerdo)

E5 - 9 7 45 35 I5 - 45 45 45 45	$\frac{E.b}{II}$	$\frac{4.dr}{ded}$ SÉRIE	$\frac{3.vd}{vte}$	$\frac{4.Cr.ce}{ddd}$	$\frac{3.b}{8}$
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MÍNIMOS
	$\frac{I.b}{4}$	$\frac{4.Cr.ace}{ddd}$ SÉRIE	$\frac{4.Cr.ace}{ddd}$	$\frac{4.sn.Sp}{ded}$	$\frac{2.b}{10}$

(Vide lado esquerdo)

Fig. 54 — Estas "individuais" estão subclasificadas de acôrdo com a Chave de Subtipos de Cláudio de Mendonça e classificadas segundo o Sistema Vucetich

$\frac{V.Pcr}{ddd}$	$\frac{4.Pov}{ddd}$	SÉRIE 3.16 ls gr	$\frac{4.Cr}{ded}$	$\frac{4.Pov}{ddd}$
POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MÍNIMOS
$\frac{V.Psp}{ded}$	$\frac{4.Sn}{ded}$	SEÇÃO 2.15 ls gr	$\frac{4.Sp}{ddd}$	$\frac{4.Psn}{ded}$

E.vd	3.9 ls	SÉRIE 3.10 ls	3.51s	3.9 ls
	gr	gr	p	gr
POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MÍNIMOS
$\frac{V.Sn}{ded}$	Lpti	SEÇÃO 2.41s p	$\frac{4.Sp}{ded}$	2.vt

G	$\frac{x}{pg}$	SÉRIE 3.31s p	$\frac{4.Psp}{ded}$	3.12 ls gr
POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MÍNIMOS
G	3.dp.sup	SEÇÃO 1.Pte	2.Pdp	2.14/15 gr ls

Fig. 55 — Classificadas de acôrdo com o Sistema Vucetich e subclassificadas, segundo o critério sugerido pela Comissão do Instituto Felix Pacheco

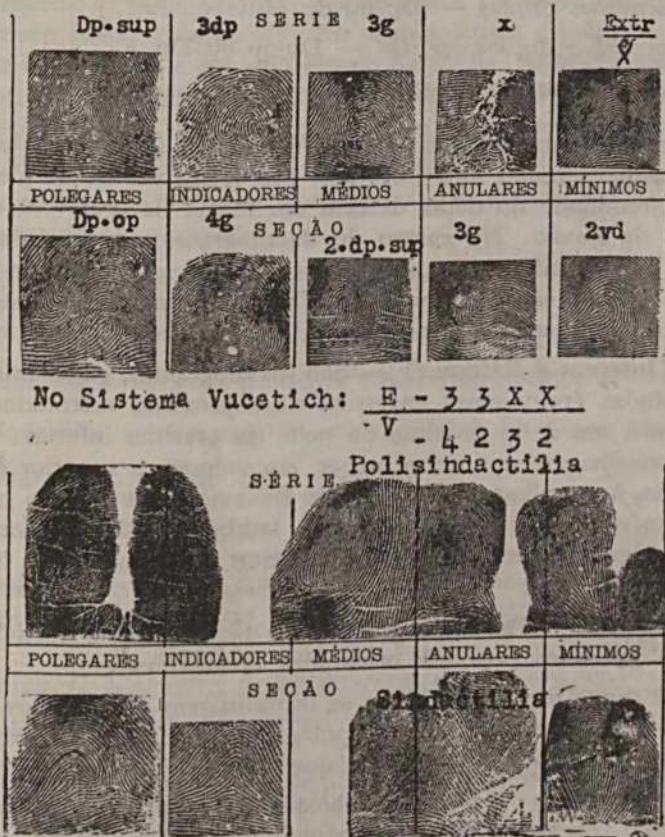


Fig. 56

Os tipos espiralados, atualmente, são subdivididos em *dextrógiro*, quando as linhas nucleares, a partir do centro, se desenvolvem no sentido dos ponteiros do relógio; *sinistrógiros*, se ao contrário.

Os *circulares* são subdivididos em *centralizados* e *acentralizados*. Este, quando não estiver dotado de um ponto central; aqueles, quando tal particularidade se achar presente. Estes subtipos foram, por VUCETICH, incluídos nos verticilos de núcleo *normal* (Espirais = concêntricos ou espirais) figura 51.

Os *sinuosos*, de acordo com a posição ou orientação do colchete inferior ou lateral, subclassificam-se de acordo com a "Chave" sugerida por VUCETICH ou outra que exigida seja em concurso; CLÁUDIO DE MENDONÇA os subclassifica em *dextroposto* e *sinistroposto*; autores outros dão outras denominações.

As demais especificações dêsse subtipos e dos demais serão mencionadas no "ponto" (item) 18.

Tipos especiais:

Nêstes tipos estão incluídos:

A *presilha ganchosa* — G ou g (Int. ou Ext.)

As *presilhas duplas* — Dp ou dp (Int. ou Ext.)

As *presilhas duplas opostas* — Dp-op ou Dp, e

O *verticilo ganchoso* — G.

Ganchosas (Internas e Externas) — As linhas nucleares se desenvolvem ao inverso das que citamos anteriormente, isto é, em vez de se elevarem em direção da extremidade do dedo, descem em forma de arco, em direção da prega (ruga) de flexão. No centro do dactilograma, aproximadamente, no ponto em que a linha inferior da presilha evolue para voltar ao lado de origem, um arco angular ou o esboço de uma presilha ou de um verticilo se apresenta no interior do ângulo, dando origem a dactilograma complexos.

Duplas (Internas e Externas) — São dactilogramas, cujas linhas diretrizes mais afastadas (principais) encerram duas presilhas orientadas para um lado só e, ainda, um delta próximo do polo, da presilha inferior. Há, geralmente, uma presilha maior e outra menor, em volume; a superior é, de modo geral, ganchosa, à semelhança de um dedo flexionado, de grande ou pequena curvatura; a inferior, típica (normal). São, também, conhecidas como *duplas superpostas*. Algumas dessas espécies VUCETICH fez menção em “demais variedades” (Fig. 51).

Duplas opostas — Este tipo, por muitos tomado como verticilo sinuoso, se caracteriza por duas presilhas orientadas inversamente.

As linhas diretrizes centrais, sem se introduzirem nos núcleos inflectidos, saem por lados distintos, consoante o polegar esquerdo da individual do primeiro plano da fig. 56 e os esquemas que serão mostrados neste ponto”.

Verticilo ganchoso — Desenhos raros e de aspecto complicado; ora, se apresentam com três presilhas (vide individual do último plano — polegares — da fig. 55, e indicador esquerdo da do primeiro plano de 56) no interior das diretrizes externas (fundamentais); ora, com elas e um arco angular ou com uma disposição de linhas caracterizando formas outras, imprevistas.

Tipos anômalos — Nessa categoria são incluídos aqueles que, pela sua complexidade, não se enquadram nos tipos especificados ou descritos anteriormente.

Os desenhos dessa ordem e os defeituosos por cicatrizes VUCETICH empregava, para representá-los na fórmula dactiloscópica, o X.

Os técnicos do Rio empregam X para os dedos amputados e os desenhos defeituosos ;com Xa (Xa) os chamados “anômalos” ou “teratológicos”.

Anomalias — Essa, a classificação que se dá às mãos deformadas de nascimento.

As anomalias dividem-se em *congênitas* e em *adquiridas*. As primeiras, os indivíduos trazem ao nascer; as últimas são provenientes de acidentes, operações, doenças.

A *ancilose* é uma anomalia; consiste na perda total ou parcial do movimento de um ou mais dedos e é produzida por tumores junto à articulação, seção dos tendões em virtude de operação, incisão acidental ou repuxamento dos tecidos locais por cicatrizes.

Essa espécie de anomalia pode ser de *flexão* (dedo voltado para a palma) ou de *extensão* (dedo distendido). No primeiro caso dispensa-se a tomada do competente dactilograma, em cujo espaço da "ficha" se anota um X e, em síntese, o motivo pelo qual deixou de ser tomado o dactilograma ou, simplesmente, "ancilose", para justificar a ausência da impressão. No segundo, ao contrário, facilita a operação do *dactiloscopador*.

As anomalias exigidas no concurso para dactiloscopista do S.P.F. já foram esclarecidas no ponto 7.

No Sistema Vucetich, são as seguintes:

Polidactilia — número de dedos superior ao normal

Ectrodactilia — número de dedos inferior ao normal

Megalodactilia — desenvolvimento exagerado de um ou mais dedos

Microdactilia — dedos muito pequenos

Sindactilia — dedos ligados entre si.

O *arquivamento* e a *pesquisa* de individuais serão focalizados no "ponto" (item) 2 da prova *prático-oral*.

16. FREQUÊNCIA DOS TIPOS FUNDAMENTAIS E SUBTIPOS NOS DESENHOS DIGITAIS, SEGUNDO O MÉTODO VUCETICH — DESENHOS DE TRANSIÇÃO

Frequência dos tipos — Em todos os arquivos dactiloscópicos considera-se a seguinte percentagem:

Arcos	5%
Presilhas	60%
Verticilos	35%

Por dedo — Em 100.000 dactilogramas (10.000) individuais OLORIZ encontrou a percentagem seguinte:

MÃO DIREITA	ARCOS	PRESILHAS		
		I	E	
Polegar.....	3,55	0,09	16,09	16,37
Indicador.....	24,57	6,00	9,90	11,39
Médio.....	13,52	0,44	23,81	6,26
Anular.....	3,58	0,22	16,21	16,11
Mínimo.....	2,18	0,04	27,43	5,58
TOTAL.....	47,40	6,79	93,44	55,71

MÃO ESQUERDA	ARCOS	PRESILHAS		VERTICILLOS
		I	E	
Polegar.....	7,25	17,02	0,13	15,52
Indicador.....	23,14	11,06	5,50	10,46
Médio.....	15,59	21,09	0,50	5,86
Anular.....	4,07	18,55	0,38	11,25
Mínimo.....	2,55	25,52	0,05	4,20
TOTAL.....	52,60	93,21	6,56	44,29

De acôrdo com os quadros acima, em 100.000 dactilogramas, tem-se a seguinte ocorrência de tipos:

Arcos	6,511
Presilha Interna	33.493
Presilha Externa	29.724
Verticilos	30.272
	100.000

Percentagem — Êsses 100.000 tipos, estudados isoladamente, oferecem:

Arcos	6,51
Presilha	63,22
Verticilos	30,27
	100,0%

GALTON, em 5.000 pessoas, encontrou:

Arcos	6,5%
Presilhas	67,5%
Verticilos	26,0%
	100,0%

Outros autores:

	BONNEVIE (Noruegueses)	LOTH (Polacos)	GASTI (Italianos)
Arcos	7,4	12,00	4,7
Presilhas	66,9	63,00	58,4
Verticilos	25,6	24,00	36,4

VALLADARES

	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
Arcos	2,4	2,8
Presilhas	65,1	68,1
Verticilos	32,4	29,0

XAVIER DA SILVA

Arcos	3,5%
Presilha Interna	34,1%
Presilha Externa	29,9%
Verticilo	32,3%

A porcentagem, admitida universalmente, é a que ficou esclarecida no início dêste "ponto", isto é:

Arcos	5%
Presilhas	60%
Verticilos	35%

Segundo certos autores, as presilhas são mais frequentes na raça branca.

DUFAUX, citado por MANUEL VIOTTI, informou que o verticilo é muito comum nos chineses; BONNEVIE, também citada pelo autor, citando, observou nos povos do oeste asiático a existência de núcleos em presilhas e verticilos, em um tanto *por cento mais elevada* do que entre os noruegueses e britânicos e que os arcos são mais frequentes nos povos norte europeus em contraposição aos do oeste asiático.

Inúmeros autores se dedicaram ao estudo dos desenhos falangéticos sob o ponto de vista racial.

BONNEVIE, já citada, informou, em 1923, que os arcos, presilhas e verticilos variavam de povo para povo, conforme o que abaixo se reproduz:

Nos japoneses

Arcos	1,2%
Verticilos	45,0%

Nos noruegueses

Arcos	7 %
Verticilos	25 %

LOCARD admite que as raças menos evoluídas ou progressivas apresentavam maior percentagem de verticilos.

LUIZ DE PINA, para provar que não é possível distinguir raças pela frequência ou infrequência dos desenhos digitais verificou em 275 negros das colônias de Angola, Moçambique e Guiné a seguinte percentagem:

Arcos	141 ou sejam 5%
Presilhas (I-E)	1879 ou sejam 68,3%
Verticilos	730 ou sejam 26,5%

CARLOS LOPES, VALADARES e LUIZ DE PINA encontraram a percentagem seguinte, em portugueses brancos, de ambos os sexos:

	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
Arcos	3,7%	4,8%
Presilha (I-E)	66,9%	69,4%
Verticilos	29,1%	25,6%

Nos negros africanos:

	<i>H — M</i>
Arcos	4,8%
Presilhas (I-E)	69,4%
Verticilos	25,6%

HENCKEL, citado por LUIZ DE PINA, oferece a seguinte estatística:

PORTUGUESES	ARCOS	PRESILHAS	VERTICILOS
H.....	6,1%	66,9%	26,9% C. Lopes
M.....	6,7%	66,0%	27,2%
H.....	20,4%	65,1%	32,4% Valladares
M.....	2,8%	68,1%	29,0%
H.....	4,2%	68,6%	26,9% Pina
M.....	5,9%	72,4%	21,5%
Chilenos.....	4,8%	58,0%	26,3% Henckel
Noruegueses.....	7,4%	66,9%	25,6% Bonnevie
Inglese.....	4,8%	71,4%	25,3% Kutsuna
Norte Americanos.....	5,2%	62,7%	32,1% Cummins e Midlo
Alemães.....	7,4%	63,0%	29,2% Gasti
Italianos.....	4,7%	58,4%	36,4% Gasti
Polacos.....	12,0%	63,0%	24,0% Loth
Hungaros.....	5,0%	62,7%	32,3% Bonnevie
Judeus.....	4,2%	53,0%	42,7% Cummins
Chineses.....	1,4%	47,6%	50,6% Kubo
Japoneses.....	2,6%	51,8%	45,1% Furuse
Samatrenses.....	1,7%	61,9%	45,1% K.Zwann
Aínos (Japão).....	2,9%	65,2%	65,2% Hasebe
Indígenas de Sonda.....	2,3%	62,8%	34,7% Zwann
Idem.....	1,9%	62,8%	46,2% Kanaseki
Negros da Jamaica.....	10,8%	59,3%	29,9% Daven Port e Steg.
Serra Leoa.....	3,6%	57,3%	39,9% Cummins

Frequência dos tipos — ARGEU GUIMARÃES, em 5.000 depositantes da Caixa Econômica, identificados em 1915 e 1916, encontrou:

MÃO DIREITA

TIPOS	SUBTIPOS	POL.	IND.	MED.	AN.	MIN.	RESUMO
Arcos	Simplex.....	135	515	397	93	60	1.279
		2,70	10,30	5,94	1,86	1,20	5,11
	Angulares.....	—	137	34	6	6	
		—	2,74	0,68	0,12	0,72	
Presilha Interna	Típicas.....	9	675	41	27	5	
		0,18	13,50	0,82	0,54	0,10	
	Verticiladas.....	16	195	25	15	7	1.015
		0,32	3,90	0,50	0,30	0,14	4,06%
Presilha Externa	Típicas.....	2.280	1.642	3.537	2.076	3.544	
		45,60	32,84	70,74	41,52	70,88	
	Verticiladas.....	206	140	137	528	524	14.614
		4,12	2,80	2,74	10,56	10,48	58,45%
Verticilos.....	Espirais.....	1.032	1.062	560	1.691	594	
		20,64	21,24	11,20	33,82	11,38	
	Sinuosos.....	632	136	43	25	13	
		12,64	2,72	0,86	0,50	0,26	
	Ovoidais.....	484	262	202	393	183	7.934
		9,68	5,24	4,04	7,86	3,66	
	Ganchosos.....	186	192	97	113	34	31,73%
		3,72	3,84	1,94	2,26	0,68	
Defeituosos.....		2	9	4	6	5	
		0,04	0,18	0,08	0,12	0,10	
Inclassificáveis.....		18	35	23	27	29	
		0,36	0,70	0,46	0,54	0,58	

Nota: Presilhas verticiladas — Neste grupo o autor incluiu as *incadidas, ganchosas e duplas*.

ROBERTO THUT, Perito dactiloscópico do Serviço de Identificação de São Paulo, em *Ocorrência dos Desenhos Papilares na Impressão Digital* (Separata dos "Arquivos de Polícia e Identificação" — vol. II — 1938-39, n.º 1), São Paulo, mencionou a seguinte distribuição dos tipos fundamentais em 3.130 fichas, arquivadas até 31 de dezembro de 1936, no Arquivo Monodactilar baseado na classificação decimal.

0 — Anômalas	4 (0,127%)
1 — Arcos	154 (4,920%)
2 — Presilha Interna	965 (30,830%)

3 — Presilha Externa	879	(28,083%)
4 — Verticilos	1111	(35,495%)
5 — Defeituosas	17	(0,543%)

Os Arcos, assim se subdividem:

11 — Planos	78
12 — Angulares	32
13 — Bifurcados à direita	18
14 — Bifurcados à esquerda	26
	154

2 — Presilha Interna

20 — Núcleo não especificado	4
21 — "Típica" ou "Normal"	817
22 — Invadida	140
23 — Ganchosa	4
24 — Dupla	0
	965

3 — Presilha Externa

30 — Núcleo não especificado	0
31 — "Típica" ou "Normal"	740
32 — Invadida	131
33 — Ganchosa	6
34 — Dupla	2
	879

4 — Verticilos

40 — Núcleo não especificado	8
41 — Espiral	281
42 — Ovoidal	83
43 — Sinuoso	211
44 — Duvidoso	527
45 — Ganchoso	1
	1.111

THUT verificou, também, a percentagem das presilhas pela subclassificação do núcleo (contagem de linhas). Os verticilos, pela subclassificação nuclear com a disposição dos deltas, oferecem a seguinte distribuição:

VERTICILLOS	DELTA NÃO ESPECIF.	DDD	DED	C O	TOTAL
Núcleo não especificado.....	0	0	8	0	8
Espiral.....	3	100	151	27	281
Ovoidal.....	0	34	34	15	83
Sinuoso.....	1	79	125	6	211
Duvidoso.....	4	220	270	33	527
Ganchoso.....	—	—	—	—	1
TOTAL.....	8	433	588	81	1.111

5 — Defeituosas

50 — Cicatriz	9
51 — Amputações	8
	17

Os esquemas que seguem, mostram a distribuição dos tipos fundamentais pelos dez dedos, cálculos sobre 3.130 fichas, por R. THUT.

Desenhos de transição — Essa, a denominação que se dá aos dactilogramas que apresentam duplas formas à classificação primária.

Os técnicos do *Instituto Felix Pacheco* definem os tipos transicionais na "Nova subclassificação do Método de Vucetich", publicada no Rio de Janeiro, em 1952, conforme se verá no desenvolver deste ponto.

Diferenciação entre o arco simples e o angular

"..... para que um arco seja considerado angular, é necessário e suficiente que apresente pelo menos uma linha acentuadamente angular e inteiramente livre em sua angulosidade. Considerar-se-á simples, portanto, o arco em que, mesmo se encontrando essa angulosidade, apresente-se ela prejudicada por uma linha curva que a ela se ligue.

Não confundir o arco tendiforme (angular), cujo chamado páu-de-tenda é envolvido por uma linha muitas vezes curva (sem apresentar, portanto, uma acentuada angulosidade) e que atravesse o desenho de lado a lado, podendo ou não estar ligada ao páu-de-tenda (c-d).

Diferenciação entre o arco simples perturbado e o arco apresilhado

O arco simples perturbado, quando caracterizado por uma bifurcação ou divergência de linhas, na forma exposta na definição (e-e), pode tender à formação de uma laçada, confundindo-se, em seu aspecto, com um arco apresilhado. Nesse caso, só será considerado apresilhado quando se caracterizar a laçada por uma perfeita inflexão (e" — e''').

Diferenciação entre o arco angular e o apresilhado

"..... apresilhado é o arco que apresenta delta e laçada não independentes. Para que tal se considere é preciso, portanto, que a laçada se caracterize tanto quanto na presilha, por uma perfeita inflexão, só não se conformando em presilha por uma ligação com o delta (f — g) ou com outra linha que o circunscreva (h — i).

Diferenciação entre o arco e a presilha

A presilha se caracteriza, fundamentalmente, além do delta, por uma laçada de perfeita inflexão e inteiramente livre no seu ramo ascendente e a partir do nível do delta.

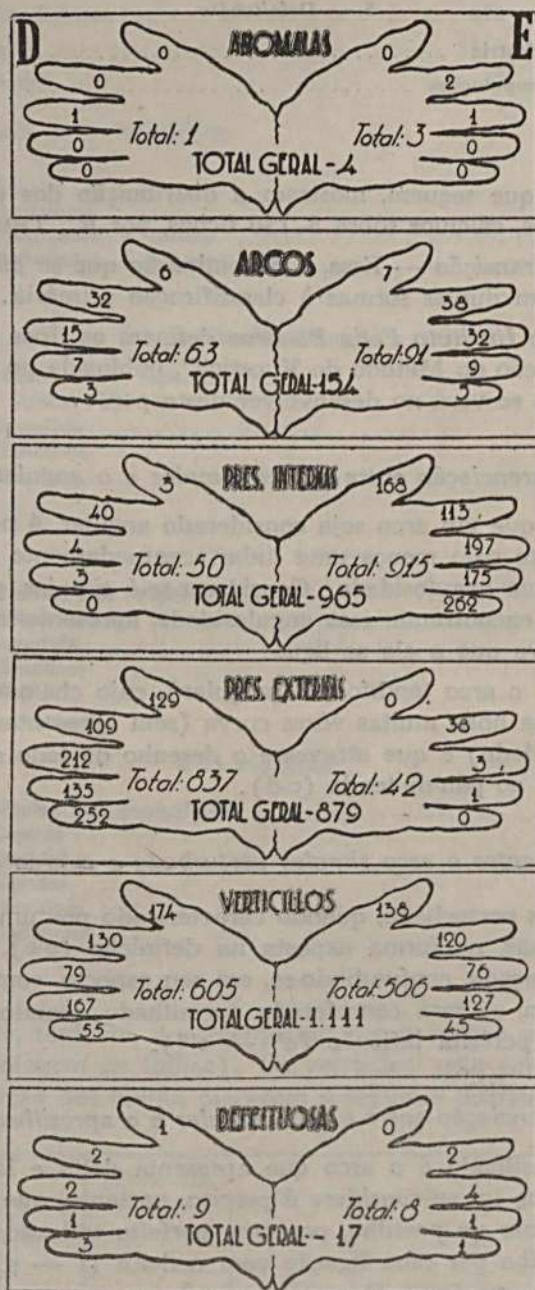


Fig. 57 — Esquemas reproduzidos de Ocorrência dos desenhos papilares na impressão digital, local citado

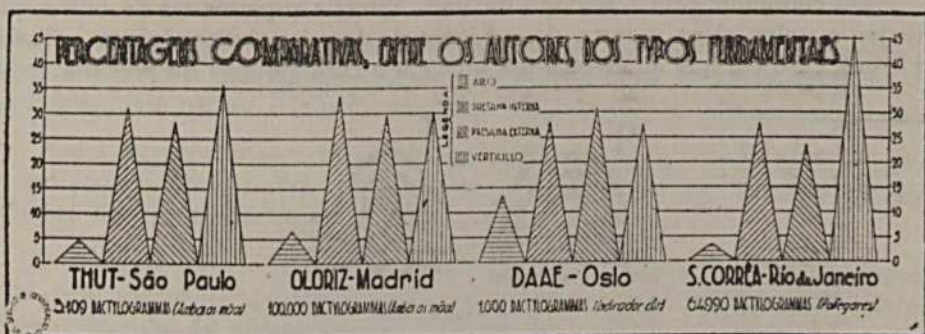


Fig. 58 — Quadro reproduzido de "Ocorrência dos desenhos papilares na impressão digital" ("Arquivos de Polícia e Identificação" — Separata — São Paulo, 1938-39, n.º 1)

Quando a laçada se formar da linha diretriz superior, ou no seu ramo ascendente a ela estiver ligada bem como a uma linha que circunscreva o delta (m — n — o — p) teremos o arco apressilhado.

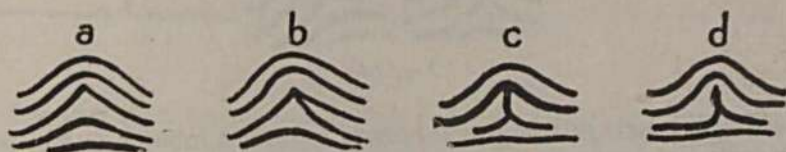


Fig. 59

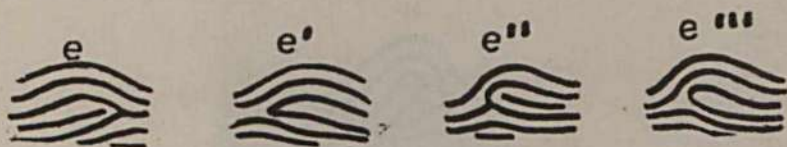


Fig. 60

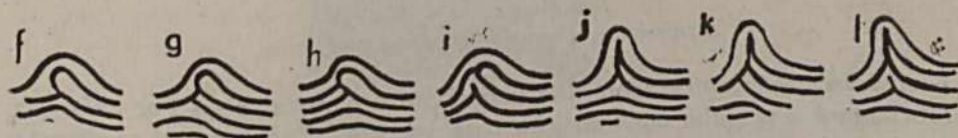


Fig. 61

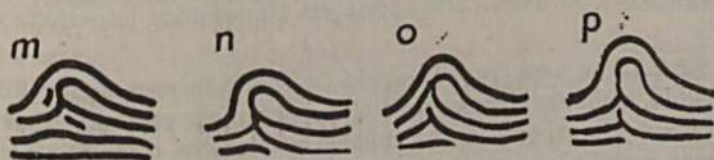


Fig. 62

Não confundir com a invasão da linha diretriz superior ou de outra que envolva o delta, sobre o ramo descendente da laçada, abaixo de sua inflexão (q — r), caso em que não ficará prejudicada a configuração da presilha.

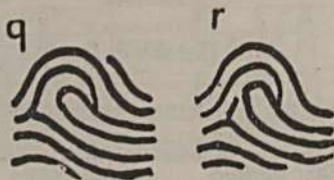


Fig. 63

Será considerado arco, o desenho digital que apenas esboçar uma laçada que, embora livre, não se caracterize por uma perfeita inflexão, formando, antes, um ângulo (s — t).



Fig. 64

Quando a laçada estiver ligada apenas à diretriz inferior (u) e, portanto, a partir desta, inteiramente livre em seu ramo ascendente, estará caracterizada a presilha.



Fig. 65

Transição de presilha para verticilo

Diferenciação entre a presilha verticilada e o verticilo — Por definição, verticilada é a presilha em transição para verticilo. Para que tal se caracterize, é preciso, antes de mais nada, que tenha conformação de verticilo, isto é, que apresente um falso núcleo verticilado, formado por linhas convergentes entre si (angulares) ou desenvolvendo-se em sinuosidade imperfeita ou espiral incipiente.

Se não há, neste caso, possibilidade de confusão com a presilha simplesmente invadida, cuja incidência de linhas, por mais profunda que seja, não chega a apresentar o aspecto de um núcleo verticilado, o mesmo não se dá ao se estabelecer e definir as fronteiras que separam a presilha verticilada do

verticilo propriamente dito. Nesta diferenciação, é indispensável o estabelecimento de regras tão rígidas quanto possível e capazes de abranger, se não a totalidade, pelo menos a grande maioria dos casos que se possam apresentar.

Assim, considerar-se-á verticilo todo desenho que, em seu núcleo simples espiral (a) ou circular (b) apresentar pelo menos duas linhas curvas e externamente livres, separando o delta do centro do núcleo.

O desenho de núcleo sinuoso será considerado verticilo desde que apresente, pelo menos, uma linha sinuosa perfeitamente caracterizada (c). Exce-tua-se o desenho de núcleo sinuoso, formado de duas alças simples (d — e), o qual será considerado presilha verticilada.

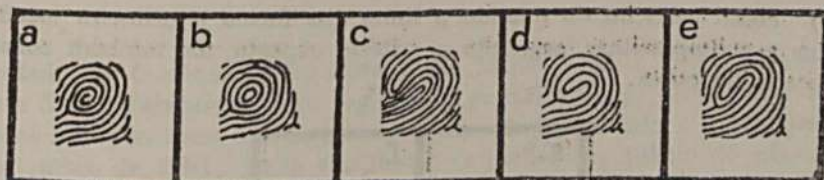


Fig. 65

Nos desenhos de núcleo complexo, formado de linhas angulares, qualquer que seja a sua forma de desenvolvimento (espiralada, ovoidal, etc.) bastará uma linha curva e externamente livre, envolvendo o núcleo ou parte dêle, em sua face voltada para o delta, para que se caracterize o verticilo.



Fig. 67

Diferenciação entre as duplas opostas e os verticilos sinuosos.

As duplas opostas, desenhos formados de duas presilhas independentes e opostas entre si, constituem, por isto mesmo, desenhos de dois deltas, um de cada lado da polpa digital, de aspecto muitas vezes semelhante ao verticilo sinuoso, que pode também apresentar a configuração de duas presilhas opostas, só não se caracterizando como dupla, pela independência dessas pseudopresilhas.

Êsses tipos de transição serão clasificados:

a) como dupla — quando a linha da primeira laçada da presilha superior, seguindo-se a partir da altura do respectivo delta, fôr passar sôbre o delta oposto ou com êle coincidir;

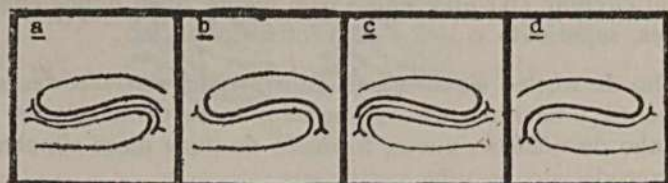


Fig. 68 — *Duplas opostas*

b) como verticilo — quando a linha que forma a primeira laçada de uma das pseudo-presilhas, seguindo o critério exposto, fôr também constituir uma laçada da outra.

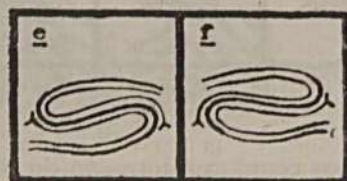


Fig. 69 — *Verticilos*

Transição entre os diversos subtipos

Além do que foi dito, a respeito dos “desenhos de transição”, estabeleceram que “o desenho que não se definir quanto ao núcleo, terá a denominação do tipo de que mais se aproximar, com o prefixo **PARA**”.

Obedecida tal orientação, tem-se:

Para-dupla — Para-ganchosa

Quanto aos verticilos:

Para-espiral — Para circular

Para sinuoso — Para ovoidal e

Para-ganchoso — ganchoso

A Operação Município — tal como a interpretou o eminente Senador — é uma concepção arrojada e dinâmica, em cujo bojo o Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais torna perfeitamente exequível a progressiva solução dos principais problemas dos Municípios brasileiros. Projeto elaborado com larga visão de estadista e extraordinário rigor técnico, levando em consideração, ao mesmo tempo, os imperativos da Constituição da República e os princípios, direitos e reivindicações da *Carta dos Municípios*. A *Operação Município* é, na verdade, a maior conquista das Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil — ponto culminante e a mais alta expressão técnico-cultural do movimento municipalista.

ARAÚJO CAVALCANTI

O Desenvolvimento da Planificação Municipal de Guaranésia — As duas Fases Legais

A. DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos
Municípios, Prefeito Municipal de Guaranésia (1946-1951))

A cidade de Guaranésia, no Estado de Minas Gerais, possui aproximadamente 5.000 habitantes. Em regime de planificação se elaboraram todos os estudos indispensáveis ao reerguimento da cidade, elevada a município em 16 de setembro de 1901. Já se concluiu o primeiro quinquênio do plano com a execução dos serviços fundamentais de Água, Esgotos, Calçamento, Assistência Social e Educacional e elaboração do Plano de Urbanismo.

O custeio do planejamento, inclusive a execução das obras, atingiu um total de Cr\$ 3.896.466,22.

Em 1948 a renda municipal apresentava o total de Cr\$ 680.920,00, e depois da reforma da legislação tributária evoluiu, no orçamento de 1953, para Cr\$ 1.549.700,00.

Em 1953 prosseguiu a 2.^a etapa da planificação com o início da reconstrução e construção de jardins públicos e praças de esportes e parque infantil previstos no Plano de Urbanismo. Além disso, o grande campo de pouso Inter-municipal entre Guaranésia e Guaxupé (à distância de 41/2 km. da sede de ambas as cidades), previsto nos estudos da planificação — teve sua execução autorizada pelo Governo Estadual, cujas obras foram orçadas em Cr\$..... 1.460.000,00.

Em 1954, o orçamento atingiu a Cr\$ 1.764.300,00, consignando na dotação 8.81.4 a quantia de Cr\$ 200.000,00, para a construção do Jardim da Praça João Pessoa. (O Jardim principal da Praça Paula Ribeiro foi reconstruído, em 1953).

Damos aqui os dois textos que presidem à Planificação Municipal de Guaranésia:

DECRETO N.º 50

Dispõe sobre a Planificação Municipal

O Prefeito Municipal de Guaranésia, no uso de suas atribuições, de acordo com o Art. 19, n.º XIII da lei n.º 28, de 22 de novembro de 1947, combinado com o n.º XV da Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, de 9 de abril de 1950, decreta:

Art. 1.º Fica aprovada a Planificação municipal de Guaranésia, que deverá ser realizada num período de cinco anos, abrangendo:

- a) serviços de abastecimento de água, esgotos e calçamento;
- b) ampliação do estudo da planta cadastral e serviços de urbanismo;
- c) plano complementar.

Art. 2.º A Prefeitura Municipal fica obrigada a promover, fielmente a execução do plano de que trata o Art. 1.º.

Parágrafo único — Na execução do plano se empregarão como recursos financeiros, além dos constantes do Decreto n.º 48, de 6 de outubro de 1950, 10% do total do orçamento anual sem prejuízo da Contribuição de Melhoria.

Art. 3.º Ficam fazendo parte integrante dêste Decreto os Memoriais, Instruções, Anexos e Plantas que elucidam o desenvolvimento da Planificação Municipal.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Mando, portanto, a tôdas as autoridades a quem o conhecimento e execução dêste Decreto pertencer que o cumpram e o façam cumprir tão inteiramente como nêle se contém.

Eu, *Hildebrando Coelho*, Secretário da Prefeitura o escrevi.

Prefeitura Municipal de Guaranésia, 6 de outubro de 1950. — Dr. *Antônio Delorenzo Neto*, Prefeito Municipal.

PROPOSIÇÃO DE LEI N.º..... (ANTE PROJETO)

Dispõe sobre o 2.º quinquênio da Planificação Municipal

Art. 1.º A Planificação Municipal de Guaranésia instituída a partir de 1948, pelo Decreto n.º 50, de 6 de outubro de 1950, prosseguirá em novo quinquênio, no período de 1953-1957, de acôrdo com as normas gerais desta lei.

Art. 2.º A Prefeitura Municipal adotará, na seqüência da execução dos serviços e obras públicas, o regime preferencial fundado em razões exclusivamente de ordem técnica.

Art. 3.º A execução dos serviços da Planificação Municipal obedecera à seguinte ordem, observadas as Instruções constantes da Edição Oficial do I.B.G.E. de 1951:

I — 1953:

- a) Construção do Jardim da Praça João Pessoa, inclusive passeios;
- b) Reconstrução do Jardim da Matriz, inclusive passeios;

II — 1954:

- a) Construção da Praça de Esportes e Parque Infantil doados pelo Governo Estadual, obedecidas rigorosamente as indicações de local previstas no Plano de Urbanismo, de 1950;

b) Início da implantação da rede distribuidora de Água e da rede de Esgotos da Parte Alta da cidade, ou seja das redes "vermelha" e "tracejada" da Planta Oficial de 1948, observadas expressamente tôdas as especificações de ordem técnica nela consignadas;

c) Construção do Jardim da Praça Getúlio Vargas;

d) Reinício do calçamento, tomando-se como limite mínimo a área de 500 m² (quinhentos metros quadrados), dando-se preferência as travessas das Praças João Pessoa e Paula Ribeiro.

e) Conclusão dos entendimentos com o Governo do Estado para a construção do Aeroporto Intermunicipal, de acôrdo com os estudos topográficos e geodésicos aprovados pela Secretaria da Viação em janeiro de 1951.

III — 1955:

a) Continuação da execução dos serviços da rede de distribuição de Água, da rede de esgotos da Parte Alta da cidade;

b) Prosseguimento do calçamento, observada a área mínima de 500 m² (quinhentos metros quadrados);

c) Promover, em cooperação com a Campanha de Redenção da Criança, a instalação de um Pôsto de Puericultura no Distrito de Santa Cruz da Prata;

d) reiniciar entendimentos com o Ministério da Viação e Obras Públicas para a construção do edificio de Correios e Telégrafos, à Praça Rui Barbosa, nos termos da Lei Municipal n.º 63, de 16 de setembro de 1950.

IV — 1956:

a) Conclusão dos serviços da rede de abastecimento d'água da Parte Alta da cidade;

b) Prosseguimento da pavimentação, observada a área mínima de 500 m² (quinhentos metros quadrados).

V — 1957:

a) Construção do reservatório d'Água da Parte Alta da cidade, de acôrdo com a Planta do Professor Carvalho Lopes, e demais especificações técnicas complementares;

b) Prosseguimento da pavimentação, observada a área mínima de 500 m² (quinhentos metros quadrados);

c) Promover a aquisição de uma (1) máquina motoniveladora "B.O.", tipo Allis Chalmers, de 17.300 libras, com seis rodas, destinadas à conservação e recuperação das estradas;

d) Promover, em cooperação com o SENAI, a instalação, no Município, de uma Escola de Aprendizagem Industrial.

Art. 4.º A Prefeitura Municipal, no preparo da proposta orçamentária de 1954, fará consignar as dotações necessárias ao atendimento das disposições do item II do Artigo 3.º.

Parágrafo único. Em relação ao disposto neste Artigo, deverá ter-se em vista a norma do Artigo 2.º, do Decreto n.º 50, de 6 de outubro de 1950.

Art. 5.º No interesse do bom desenvolvimento da Planificação Municipal, e da continuidade administrativa, fica a Prefeitura autorizada a elaborar estudos para a consolidação da dívida fundada do Município, e iniciar imediatamente entendimentos com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Caixa Econômica Federal — através da Direção Executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — a fim de realizar-se o respectivo empréstimo.

Parágrafo único. Os estudos a que se refere este Artigo, deverão ser apresentados à Câmara Municipal, para aprovação dentro do prazo de sessenta dias, a partir da data da promulgação desta lei.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário.

Guaranésia, 9 de julho de 1953. — Dr. Antônio Delorenzo Neto.

Anexamos aos dois textos citados três documentos importantes, a saber o resumo do orçamento da receita, de 1954; a análise dos serviços por elementos; e a demonstração da execução orçamentária, em 31 de dezembro de 1953.

Por esses documentos se verá a situação de um município pequeno, que pela via da reforma administrativa procurou o sentido da recuperação, consolidando sua dívida anterior, melhorando o padrão da despesa em matéria de serviços públicos, elevando o nível de vencimentos do pessoal, ampliando os recursos financeiros e sistematizando a sua aplicação no planejamento.

E' importante verificar que a despesa com o pessoal atinge, excepcionalmente, em 1954, a 35% do orçamento, ao passo que se pode observar alhures esses gastos superando 50%. Além disso a política de aplicação social, isto é, a assistência constante à maternidade e infância, e à educação primária e secundária (ginásio municipal) conta com a quantia de Cr\$ 307.980,00, o que é significativo num orçamento de Cr\$ 1.764.300,00.

DEMONSTRAÇÃO SINTÉTICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA

Exercício de 1953

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Receita prevista.....	1.549.700,00
Receita arrecadada.....	2.289.324,00
MAIOR ARRECADAÇÃO.....	739.624,10
Despesa autorizada (em orçamento e créditos).....	2.505.210,90
Despesa realizada (paga e a pagar).....	2.323.163,70
MENOR DESPESA.....	182.047,20

MOVIMENTO FINANCEIRO

Saldo do exercício de 1952.....	19.040,30	
Receita arrecadada.....	2.289.324,10	
Outras operações.....	1.258.963,50	3.567.327,90

Despesa realizada.....	2.323.163,70	
Outras operações.....	1.197.459,40	3.520.623,10

SALDO PARA O EXERCÍCIO DE 1954..... 46.704,80

SITUAÇÃO PATRIMONIAL

Ativo.....	2.513.359,50
Passivo.....	2.166.075,10

PATRIMÔNIO LÍQUIDO..... 347.284,40

SERVIÇO DE DÍVIDAS

DÍVIDA	31-12-52	INSCRIÇÃO	AMORTIZAÇÃO	31-12-53
Fundada.....	1.049.321,40	—	90.252,60	959.068,80
Flutuante.....	1.164.609,40	1.221.734,20	1.179.337,30	1.207.006,30
SOMA.....	2.213.930,80	1.221.734,20	1.269.589,90	2.166.075,10

RESULTADOS DO EXERCÍCIO

ORÇAMENTÁRIO:

Receita prevista..... 1.549.700,00

Despesa autorizada:

em orçamento.....	1.549.700,00	
em créditos.....	955.510,90	2.505.210,90

DEFICIT ORÇAMENTÁRIO..... 955.510,90

FINANCEIRO:

Receita arrecadada..... 2.289.324,10

Despesa realizada..... 2.323.163,70

DEFICIT FINANCEIRO..... 33.839,60

PATRIMONIAL:

Variações passivas:

Deficit financeiro.....	33.839,60	
Variações passivas.....	601.195,70	635.035,30

Variações ativas:

Mutações patrimoniais..... 400.206,00

DEFICIT VERIFICADO..... 234.829,30

Prefeitura Municipal de Guaranésia, 31 de dezembro de 1953.

VISTO

a) *Ranulfo da Silva Freitas*, Chefe do Serviço de Contabilidade
a) *José Cristovão Ramos*, Prefeito Municipal.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA

ANEXO AO ORÇAMENTO DA RECEITA PARA 1954 — (LEI N.º 151, DE 28-11-53)

DENOMINAÇÃO	INCIDÊNCIA							%
	0	1	2	3	4	7	TOTAL	
RECEITA ORDINÁRIA								
RECEITA TRIBUTÁRIA								
a) Impostos								
Imposto Territorial:								
— Imp. sto territorial urbano		45.000,00					45.000,00	
Imposto Predial		133.000,00					133.000,00	
Imposto sobre Indústrias e Profissões				330.000,00			330.000,00	
Imposto de Licenças Diversas:								
— Imp. sto de licença				830.000,00			830.000,00	
Imp. sto sobre Ato da Economia do Município ou Assuntos da Competência deste:								
— Taxa de expediente								
Imp. sto sobre Turismo e Hospedagem						37.000,00	37.000,00	
Imposto sobre Jogos e Diversões				330,00			330,00	
Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (Art. 15, § 2.º da Constituição Federal)	21.000,00			1.000,00			1.000,00	
b) Taxas								
Taxa para Fins Educativos:								
— Taxa de matrícula no Ginásio Municipal					15.000,00		15.000,00	
Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos:								
— Taxa de aferição de pesos e medidas					1.600.000		1.600.000	
— Taxa de arrecadação de bens móveis e semoventes do depósito da municipalidade								
— Taxa cadastral					200,00		200,00	
— Taxa de empacotamento de veículos					33.000,00		33.000,00	
— Taxa de "habite-se"					7.500,00		7.500,00	
— Taxa de extinção de formigueiros e insetos nocivos					500,00		500,00	
— Taxa de nivelamento e alinhamento para construções					1.000,00		1.000,00	
— Taxa de numeração de prédios					200,00		200,00	
Taxa de Limpeza Pública:					100,00		100,00	
— Taxa sanitária		14.000,00					14.000,00	
Taxa de Viagem:		3.500,00					3.500,00	
Taxa de conservação do calçamento		200.000,00					200.000,00	
Taxa de melhoramentos								
TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA	21.000,00	392.500,00		381.300,00	55.100,00	37.900,00	837.900,00	50,33

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA

ANEXO AO ORÇAMENTO DA RECEITA PARA 1934 - (LEI N.º 151 DE 28-11-33)

DENOMINAÇÃO	INCIDÊNCIA							TOTAL	%
	0	1	2	3	4	7			
RECEITA PATRIMONIAL									
Renda Imobiliária:									
-- Renda de prédios e terreno de aluguel.....	2.500,00							2.500,00	
Renda de Capitais:									
-- Juros de depósitos.....	800,00							800,00	
TOTAL DA RECEITA PATRIMONIAL.....	3.300,00							3.300,00	0,19
RECEITA INDUSTRIAL									
Serviços Urbanos:									
-- Taxa de água.....	40.000,00							40.000,00	
-- Taxa de esgoto.....	15.000,00							15.000,00	
TOTAL DA RECEITA INDUSTRIAL.....	55.000,00							55.000,00	3,12
RECEITAS DIVERSAS									
Receita de Mercados, Feiras e Matadouros:									
-- Renda do matadouro.....	40.000,00							40.000,00	
Receita de cemitérios.....	10.000,00							10.000,00	
Quota do Município na arrecadação do imposto sobre a Renda (Art. 20 da Constituição Federal).....	700.000,00							700.000,00	
Quota do Município (Art. 20 da Constituição Federal).....	1.000,00							1.000,00	
TOTAL DAS RECEITAS DIVERSAS.....	751.000,00							751.000,00	42,56
TOTAL DA RECEITA ORDINÁRIA.....	830.300,00	392.500,00		381.300,00	56.100,00	37.000,00		1.697.200,00	96,20
RECEITA EXTRAORDINÁRIA									
Cobrança da Dívida Ativa.....	60.000,00							60.000,00	
Receita de Indenizações e Reposições.....	100,00							100,00	
Multas.....	5.000,00							5.000,00	
Eventuais.....	2.000,00							2.000,00	
TOTAL DA RECEITA EXTRAORDINÁRIA.....	67.100,00							67.100,00	3,80
TOTAL GERAL.....	897.400,00	392.500,00		381.300,00	56.100,00	37.000,00		1.764.300,00	100,00
.....%	50,86	22,25		21,61	3,18	2,10		100,00	

ALGARISMO DA RECEITA -- INCIDÊNCIA DOS IMPOSTOS E TAXAS

Sem classificação.....
 Propriedade.....
 Circulação da Riqueza.....

0 Atividades de Contribuintes Resultante da Atividade do Município
 1 Várias incidências
 2 Várias incidências
 3
 4
 5

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA

ANÁLISE DOS SERVIÇOS POR ELEMENTOS

SERVIÇOS	PESSOAL FIXO 0	PESSOAL VARIÁVEL 1	MATERIAL PERMANENTE 2	MATERIAL DE CONSUMO 3	DESPESAS DIVERSAS 4	TOTAL	%
ADMINISTRAÇÃO GERAL							
Legislativo.....							
Governo.....							
Administração Superior.....	36.000,00			500,00	4.800,00	5.300,00	
Serviços Técnicos e Especializados.....	35.400,00			8.000,00	10.000,00	54.000,00	
Diversos.....	24.000,00		2.000,00	5.000,00	18.750,00	61.150,00	
	5.400,00		1.000,00			30.000,00	
TOTAL DOS SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL.....	100.800,00		3.000,00	18.500,00	33.550,00	155.850,00	8,84
EXATÃO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA							
Administração Superior.....	6.000,00						
Serviço de Arrecadação.....	30.629,00		1.000,00	3.500,00		10.503,00	
Serviço de Fiscalização.....	15.000,00				6.000,00	45.629,00	
TOTAL DOS SERVIÇOS DE EXATÃO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA.....	60.629,00		1.000,00	3.500,00	6.000,00	71.129,00	4,63
SEGURANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL							
Assistência Social.....							
TOTAL DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....					22.500,00	22.500,00	12,80
EDUCAÇÃO PÚBLICA							
Ensino Primário, Secundário e Complementar.....	66.480,00		5.000,00	12.000,00	106.700,00	279.480,00	
Obrações Culturais.....	6.000,00					6.000,00	
TOTAL DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	72.480,00		5.000,00	12.000,00	106.700,00	285.480,00	16,15
SAÚDE PÚBLICA							
Assistência Domiciliar.....	3.600,00					3.600,00	
Serviços de Inspeção.....	9.600,00			300,00		9.900,00	
TOTAL DOS SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA.....	13.200,00			300,00		13.500,00	0,76

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA

ANÁLISE DOS SERVIÇOS POR ELEMENTOS

SERVIÇOS	PESSOAL FIXO 0	PESSOAL VARIÁVEL 1	MATERIAL PERMANENTE 2	MATERIAL DE CONSUMO 3	DESPESAS DIVERSAS 4	TOTAL
SERVIÇOS INDUSTRIAIS						
Serviços Urbanos.....		18.000,00		12.000,00	65.000,00	95.000,00
TOTAL DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS.....		18.000,00		12.000,00	65.000,00	95.000,00
DÍVIDA PÚBLICA						
Fundada-Interna -- Amortização e Resgate.....					99.581,20	99.581,20
Fundada-Interna -- Juros.....					102.315,60	102.315,60
Futurante-Juros.....					80.000,00	80.000,00
TOTAL DOS SERVIÇOS DE DÍVIDA PÚBLICA.....					281.896,80	281.896,80
SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA						15,98
Administração Superior.....	25.200,00					
Construção e Conservação de Logradouros Públicos.....		50.500,00			3.030,00	28.205,00
Construção e Conservação de Rodovias.....		110.000,00		20.000,00	200.000,00	279.000,00
Serviço de Limpeza Pública.....		30.000,00		53.000,00		163.000,00
Construção e Conservação de Prédios Municipais.....		2.000,00		2.000,00		20.000,00
Iluminação Pública.....					50.000,00	50.000,00
Diversos.....	22.800,00	42.240,00		7.300,00	48.000,00	48.000,00
TOTAL DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA.....	48.000,00	243.840,00		79.300,00	331.000,00	672.140,00
ENCARGOS DIVERSOS						38,10
Pessoal Inativo.....	30.000,00					
Contribuição para Previdência.....					19.850,00	30.000,00
Indenizações, Reposições e Restituições.....					100,00	19.850,00
Encargos Transitórios.....	50.000,00	500,00				100,00
Subvenções Contribuições e Auxílios em Geral.....					43.400,00	53.500,00
Diversos.....					22.999,20	43.400,00
TOTAL DOS SERVIÇOS DE ENCARGOS DIVERSOS.....	80.000,00	500,00			86.304,20	22.999,20
TOTAL GERAL DA DESPESA	375.109,00	252.300,00	9.000,00	125.600,00	992.251,00	1.764.300,00
%	21,25	14,85	0,51	7,11	56,28	100,0

VISTO

Prefeitura Municipal de Guaranésia, 20 de agosto de 1953.

a) Raulo da Silva Freitas, Em exercício no cargo de Secretário

a) José Cristóvão Ramos, Prefeito Municipal

ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Instituto Internacional de Ciências Administrativas: Recursos da Ciência

CHARLES H. JUDD

(Tradução de Hebe Bonifácio Costa)

Science Committee, National Resources Planning Board In "Planning for América", George B. Galloway and Associates

EM qualquer lista de recursos nacionais, de tangíveis realidades, tem que se dar lugares proeminentes a terra, água, óleo, florestas e minerais.

Os programas planejados pelas entidades federais, as dotações orçamentárias para conservação feitas pelo Congresso e por outros corpos legislativos e o pensamento da maioria do povo, consideram terra, água e outros recursos físicos em primeiro plano.

Recursos intangíveis como a inteligência humana e o que dela se deriva são, muitas vezes, desprezados completamente, ou, se reconhecidos, classificados mais como fases da natureza humana do que como recursos.

E' verdade que, sem recursos físicos, a vida humana seria impossível. O homem primitivo vivia inteiramente na dependência daquilo que lhe fornecia a natureza. Com os progressos feitos, ainda que no sentido do padrão de vida atual, as forças que se tinham amoldado à natureza foram crescendo de importância até ao ponto de ser legítimo dizer-se que a civilização depende das descobertas acumuladas da ciência e dos métodos de pesquisa para a solução dos seus problemas tanto quanto das próprias coisas.

Um desenvolvimento recente — Os recursos da ciência dos Estados Unidos estão nos principais produtos de cem anos passados, que foram desenvolvidos por meio de três tipos de agentes, a saber: universidades, órgãos governamentais e divisões técnicas e de pesquisas de entidades industriais e comerciais. Quando os Estados Unidos começaram a existir, nenhum desses agentes estava funcionando na criação e aplicação da ciência, como hoje se observa.

As instituições de educação superior eram poucas e fracas, desprovidas de facilidades para pesquisas em qualquer linha, sendo seus programas instrutivos limitados, apenas, ao ensino de línguas, matemáticas, história e filosofia. As ciências naturais e, mesmo mais enfaticamente, as ciências sociais, não estavam incluídas entre os cursos de estudo administrados em colégios.

O Governo deu, muito cedo, atenção a certas ciências, devido à sua importância prática. A Astronomia foi cultivada de modo limitado por causa do

auxílio que prestava à navegação. Serviços sanitários eram mantidos devido às necessidades do Exército e da Marinha e, também, porque o Governo os julgava necessários para prevenir-se contra marinheiros chegados aos portos americanos, algumas vezes portadores de doenças das quais o povo precisava ser protegido.

O Governo estava, também, interessado, de certo modo, na Tecnologia, através da Divisão do Departamento de Estado que administrava as patentes.

As agências governamentais mencionadas não podem ser comparadas, de modo algum, aos departamentos de governo hoje existentes. Eram órgãos de operação prática, que cuidavam de investigações simples, como fases de sua rotina. Suas atividades tinham em si mais uma promessa de ciência do que a ciência em sua substância. Ainda cedo, quando a indústria e os negócios foram tomados em consideração, pode-se dizer que se achavam inteiramente fora das cogitações da ciência. Mesmo agora as contribuições do comércio e da indústria aos recursos da ciência estão em seus primeiros estágios de produção.

Gradualmente, durante os últimos cem anos, ganhou impulso um movimento que prometia criar uma suficiente apreciação da ciência de modo que, no futuro alicerce para pesquisas, fosse fácil assegurar fundos para a conservação da terra, da água e do resto dos recursos físicos do país.

Pode-se compreender, agora mais do que nunca, que o planejamento é essencial uma vez que os recursos da ciência de uma nação têm de ser adequados às exigências da vida civilizada.

O desenvolvimento da ciência da Agricultura — Para promover um movimento no sentido do desenvolvimento dos recursos científicos será interessante esboçar, rapidamente, o que tem acontecido nos diversos campos e apontar alguns dos problemas que devem ser solucionados, a fim de que os recursos científicos dos Estados Unidos possam conquistar inteiro reconhecimento da opinião pública.

Há dois serviços científicos do governo que subiram tanto, nos últimos anos, na estima do povo americano, a ponto de ser possível assegurar-lhes um amplo apoio e, através dêsse apoio concretizar um progresso fenomenal. Um dêles reside no campo da agricultura; o outro, no campo da saúde pública.

A agricultura e a pecuária eram os principais interesses do povo das colônias americanas e da grande maioria dos cidadãos dos Estados Unidos durante muitos anos depois da organização da nação independente. Não havia, contudo, nada a que se pudesse chamar uma ciência da agricultura até depois da Guerra Civil. Antes, havia muitos esforços para melhorá-la. As primeiras colônias nesse país fizeram experiências com as culturas naturais do continente e as sementes das culturas importadas de outras partes do globo.

Em 1622, Jaime I da Inglaterra ordenou que todo agricultor da Virgínia plantasse 10 amoreiras em cada 100 acres de suas terras. Esta ordem foi expedida tendo a finalidade de encorajar o desenvolvimento da cultura da seda, através da criação do bicho da seda.

Em 1642, a Córte de Massachusetts oferecia prêmios para estimular a criação de carneiros. Mostram os registros que, durante o período colonial, eram cultivados jardins para experiências com plantas importadas e aprimoramento das plantas nativas. Métodos preventivos das doenças das plantas foram também tentados. George Washington embebia os grãos de trigo em salmoura e alúmen para evitar o môfo, tendo feito ainda outras experiências para dominar a mosca Hessiam e o môfo.

Foram organizadas associações agrícolas que respondiam a consultas de fazendeiros acêrca dos melhores métodos de cultura. Estas associações ofereciam prêmios aos seus membros pelo sucesso obtido no aperfeiçoamento do que produziam em suas terras. Êstes esforços para forçar o progresso da agricultura podem ser tomados como exhibição de inteligência, mas é evidente que têm de ser considerados como reais contribuições à Ciência.

A deficiência de algumas das primeiras tentativas para desenvolver um vigoroso movimento de apoio governamental ao aperfeiçoamento da agricultura é de interesse, por mostrar como a inércia tem que ser vencida antes de se considerar o planejamento para a conservação de recursos.

Em 1796, por instigação de Washington, o Congresso nomeou uma comissão especial de 3 membros para examinar o que deveria ser feito relativamente à agricultura. Esta comissão recomendou a organização de uma associação nacional para aprimoramento da agricultura.

JEFFERSON e outros, embora muito interessados na agricultura, não favoreceram a proposta da comissão. Jefferson escreveu:

“Sou contra isto porque penso que o Congresso não pode encontrar, em todos os seus poderes enumerados, nenhum que autorize o ato, muito menos o emprêgo do dinheiro público nêle.”

A medida fracassou, do mesmo modo que uma outra proposta 20 anos mais tarde. Em 1817, todavia, o Congresso doou terra para experiência agrícola.

Em 1820, a Câmara dos Representantes criou uma Comissão Permanente de Agricultura. No mesmo ano doou ao Columbia Institute 5 acres de terra no Distrito de Columbia, para um jardim botânico e permitiu, em conexão com êsse empreendimento, o uso de uma sala no Capitólio.

O Escritório de Patentes distribuiu sementes e mudas de plantas estrangeiras. Em 1862 o Congresso, que vinha aumentando sua ajuda à agricultura nos vários setores indicados anteriormente, criou o Departamento de Agricultura, com um encarregado à sua frente. Durante o mesmo ano, o Congresso deu a diversos Estados concessão de terras do domínio público para o estabelecimento de instituições devotadas ao desenvolvimento da ciência da agricultura e à sua instrução, bem como ao ensino de artes mecânicas.

A importância das leis do Congresso, aprovadas em 1862, não pode ser super-estimada. A agricultura foi transformada, neste país, pelo Departamento de Agricultura e pelas escolas. A parte da população dos Estados Unidos que se tornou, mais que qualquer outra, cientificamente inclinada às ativida-

des industriais foi a dos campos. Entre os fazendeiros, os pronunciamentos dos cientistas eram aceitos como guias a seguir para alcançar um grau sem paralelos em qualquer outra esfera da vida americana.

Não havia setor do governo, exceto a Defesa Militar, que conseguisse assegurar financiamento público tão rapidamente como a agricultura. Enumerar as atividades que estão contribuindo, anualmente, para o incremento dos recursos científicos da agricultura nessa nação, consumiria todo espaço destinado a este capítulo. Basta dizer que os recursos agrícolas dos Estados Unidos têm sido imensuravelmente favorecidos pelas contribuições da ciência da agricultura. Uma idéia da proporção de alterações produzidas, direta ou indiretamente, pelos aperfeiçoamentos da tecnologia e dos métodos de cultivo, pode ser obtida pela seguinte citação:

"Em 1787, o ano em que a Constituição foi elaborada, o excedente da produção de 19 agricultores serviu para alimentar 1 habitante da cidade. Nos cálculos anuais recentes, 19 pessoas, nas fazendas, produzem alimento bastante para 56 indivíduos não agricultores e mais 10 habitantes do exterior". (1)

Desenvolvimento do Serviço Público de Saúde — Outro campo no qual o reconhecimento popular à ciência tem feito visíveis avanços é o da Saúde Pública. Há uma longa história da evolução desse campo, começando com a aceitação dos primitivos curandeiros na vida das tribos selvagens. Os sofrimentos e as doenças humanas impeliam cedo, e continuam impelindo, os homens de todas as gerações a seguir os ensinamentos de todos aqueles que, por magia ou conhecimentos, mostraram-se capazes de minorar sofrimentos físicos.

Uma revisão do longo processo pelo qual o conceito positivo de saúde atingiu proeminência e o conceito negativo da doença foi relegado a segundo plano, mostraria como um ramo de ciência se impôs como um recurso nacional. Hoje, a indústria reconhece que a má saúde é uma grande fonte de desperdício e toma providências vigorosas para evitá-las. As comunidades concordam em tomar medidas extremas para obstar o alastramento do contágio e prover seus habitantes de condições sanitárias satisfatórias.

Notáveis exemplos da redução ou eliminação dos flagelos da doença, por intermédio da ciência, foram apresentados, com o controle da febre amarela, tuberculose e outros males, até que todos se convencessem de que a civilização moderna não pode dispensar os recursos científicos, que contribuem para a perfeita saúde.

Aqui, como no caso da agricultura, talvez o melhor meio de servir ao propósito deste capítulo será esboçar o modo pelo qual os Estados Unidos vieram a empreender, através do Governo Federal, o desenvolvimento de uma poderosa agência de cultivo das ciências relacionadas com a saúde pública.

(1) S.H. MC CRORY, R.F. Hendrickson & Committee in "Agricultura" Tendências Tecnológicas e Política Nacional, pág. 99 — Informe da Sub-Comissão de Tecnologia à Comissão de Recursos Nacionais — Washington, Agência Editora dos Estados Unidos, 1937.

Já em 1798, o Congresso expedia uma lei exigindo que cada comandante de navios americanos chegados de portos estrangeiros ou aqueles incorporados à navegação costeira, pagassem à Polícia Aduaneira, uma taxa de vinte cents, deduzida do salário mensal de cada tripulante, para tratamento daquele que adoecesse. Esta lei foi necessária uma vez que os portos de entrada se tornaram publicamente responsáveis pelos marinheiros, em um duplo sentido. Um homem doente ou incapaz não podia, no porto onde o navio ancorava, ter contatos com o povo ali residente, que requeria proteção contra a exposição ao contágio. O dinheiro arrecadado era empregado na hospitalização do doente em hospitais existentes ou na construção dos chamados "Hospitais de Marinheiros".

Durante o período de 1798 a 1870, a assistência aos marítimos foi levada a efeito em diferentes locais e com a construção de hospitais federais. Depois tornou-se evidente que o serviço requeria melhor organização e supervisão.

Também era verdade que outros problemas, além dos relacionados com os marítimos, estavam chamando a atenção do Governo Federal.

Um importante ramo das forças militares da Nação transformou-se no Corpo Médico do Exército. Tanto os cirurgiões militares quanto os servidores dos hospitais de marítimos fizeram estudos sobre a ciência da Medicina — como era cultivada por instituições de educação superior e práticas individuais, segundo um grande conjunto de novos conhecimentos sobre o corpo humano e seu processo funcional, normal e anormal.

Fêz-se sentir a necessidade de quarentena tanto no interior como nos portos de entrada e, pelo ano de 1902, de uma grande expansão das agências federais responsáveis pela saúde. Em 1912, o país estava pronto para o passo final. O Congresso votou provisão para um sólido serviço de saúde pública.

A expansão do Serviço de Saúde Pública é apenas um evidência da geral compreensão popular da importância das ciências relacionadas com a saúde. As instituições de educação superior podem conseguir fundos para pesquisas médicas mais facilmente do que fundos para outros propósitos. Campanhas destinadas a esclarecer o povo sobre os sintomas de males como a tuberculose e o cancer foram imediatamente coroadas de sucesso e o tratamento desses males tem feito grandes progressos.

Recentemente, o problema das doenças venéreas tem sido objeto de discussão pública e recebido um tratamento que teria sido impossível poucos anos atrás. A educação do povo, relativamente à dieta e saúde pública e privada, atingiu níveis capazes de demonstrar, perfeitamente, que a ciência pode ganhar o reconhecimento e apreciação da coletividade, se tratada como problema vital e se suas conquistas forem mostradas de modo adequado.

Um princípio geral significativo pode ser deduzido de recente experiência dessa e de outras nações, no que concerne à saúde.

O progresso científico depende, em não pequena escala, da elevação da inteligência de toda a população. Se a ciência fôr do domínio de poucos, as

lutas pela sua existência e descobertas se tornarão difíceis. Tão logo a ciência faça com que seus benefícios sejam compreendidos por todos, terá garantido seu próprio desenvolvimento, pela atração do seu cultivo individual e pela segurança do equipamento que requer.

Quando consideramos a época atual como a "idade científica", essa referência não deve ser tomada meramente como alusão às descobertas que constituem o conteúdo da ciência, mas como participação cada vez maior dos povos nas vantagens resultantes do pensamento científico.

Desenvolvimento das pesquisas científicas nas Universidades — Os esboços precedentes, da forma pela qual as ciências da agricultura e saúde se desenvolveram dentro dos reconhecidos recursos nacionais, não podem fazer com que se obscureça o fato de que, enquanto essa evolução se dava no governo federal, outros movimentos significativos tinham lugar em diferentes setores.

As instituições americanas de ensino superior, hoje em dia, dedicam grande parte de suas energias ao desenvolvimento das ciências. Em contraste com as agências científicas governamentais, as universidades têm mais ampla liberdade e se entregam a essas atividades sem uma promessa imediata de fáceis e práticas soluções dos problemas administrativos. Elas se dedicam aquilo que se denomina "pesquisa pura ou fundamental".

As investigações científicas nas universidades americanas tiveram início no período seguinte à Guerra Civil. Para sermos precisos haviam escolas bem antes desse período, umas poucas, especializadas em ciência. Louis Agassiz, o famoso cientista suíço, tornou-se professor de Zoologia e Geologia na recém-estabelecida Escola Científica Lawrence, em 1847 e, por seus ensinamentos e pesquisas, deu grande ímpeto ao desenvolvimento da ciência nesse país. Mesmo antes de 1847 havia cursos de Química, Física e Astronomia, ministrados em alguns colégios americanos, mas eram cursos baseados em leituras básicas ou, em poucos casos, cursos de palestras por professores, que não queriam de seus alunos leituras ou trabalhos de laboratório.

Há muitas evidências da luta que o ensino da ciência teve que travar para tomar pé nas instituições americanas.

Eram muito escassas as oportunidades de um estudo graduado em qualquer setor. Os estudantes que desejavam ir além da graduação nas escolas liberais e artísticas tinham, em muitos casos, de recorrer às instituições européias. Especialmente nos campos das ciências o estudo no exterior era necessário.

Em 1876, sómente 44 diplomas de doutores em filosofia foram conferidos pelas universidades americanas, muitos deles, em assuntos literários. Um contraste marcante com a mais antiga negligência é a situação atual. Em 1937, 86 universidades nesse país conferiram 2.709 diplomas de doutores em filosofia, 60% dos quais, em ciências.

Existem, nas instituições de cada Estado, laboratórios bem equipados e nenhuma escola de educação superior é admitida sem que conte com uma biblioteca destinada a fornecer os elementos exigidos pelos trabalhos escolares.

Há uma viva rivalidade entre as universidades nos campos da pesquisa. O hábito de frequentar instituições européias para cursos avançados quase desapareceu por completo. Na verdade, certos setores tem expressado a ansiedade de que a ciência americana irá carecer de contatos com o exterior, essenciais ao seu estímulo.

Confronto de problemas da ciência acadêmica — A larga extensão dos Estados Unidos e a rivalidade entre as universidades e seu prestígio ocasionaram graves problemas com os quais o futuro terá que se preocupar. Há muita duplicidade desnecessária em equipamento e em cursos. Formulou-se uma sugestão no sentido de que as universidades de determinadas zonas fizessem um acôrdo, pelo qual cada instituição se tornaria o centro especializado de determinado setor de investigação e ensino. Entretanto, não há sinal de que tal sugestão esteja recebendo ampla aceitação.

Outro problema que começa a atrair a atenção é a competição pela conquista dos pesquisadores e professores mais idôneos. Várias estatísticas mostram que os Estados sulinos estão sofrendo seriamente o problema porque os estudiosos mais competentes têm abandonado as suas universidades, atraídos pelos postos nas instituições mais bem financiadas, no norte do País. As repartições públicas de caráter científico também buscam muitos pesquisadores hábeis nas universidades, sendo que a concorrência em torno desses pesquisadores vem sendo largamente intensificada pela recrutação de pessoal efetuada pela indústria, a qual tem realizado, desde o começo do presente século, pesquisas industriais em enorme escala.

Tornou-se evidente que um dos problemas urgentes a que fazem face as ciências neste País é a correta localização de pessoal e a distribuição adequada de equipamentos para pesquisas.

A espécie de competição mencionada diz respeito, especialmente, às universidades. Estas instituições são, praticamente, os únicos centros onde o treinamento pode ser garantido, com o preparo de trabalhadores para a nação.

O Governo, que emprega grande número de pessoas no campo científico, nada faz para dar treinamento inicial àqueles que emprega, e a indústria, também, muito pouca chance oferece de treinamento inicial. As universidades estão instruindo as instituições, bem como as agências pesquisadoras, e são a fonte em que as próprias universidades, o Governo e a indústria recrutam cientistas.

O problema do treinamento de cientistas necessários aos Estados Unidos é menos grave durante o tempo normal de paz do que em períodos de guerra, mas é sempre suficientemente grave para merecer séria atenção, especialmente quando novas linhas de atividade tiram da balança o maquinismo social da educação.

Como exemplo do recente distúrbio da balança pode ser apontada a necessidade de investigadores no campo da economia agrícola, criada pelas exigências de novas agências governamentais determinadas para tratar de problemas do controle da colheita, esgotando, de tal modo, em um só ano, as equipes das escolas rurais que veio ameaçar o suprimento futuro de economistas agrícolas.

Institutos de Pesquisa Independentes — As atividades das universidades têm sido, em grande parte, suplementadas e modificadas pelo desenvolvimento, nos últimos anos, de dois grupos de instituições intimamente relacionadas com as pesquisas fundamentais, nas quais as universidades estão empenhadas.

O primeiro grupo, inclui certos institutos independentes de pesquisas. O segundo, fundações favorecidas, que mantêm pesquisas graças a subvenções em dinheiro.

Os institutos independentes, em geral, não atentam para o treino de estudantes. Eles recrutam cientistas de alta capacidade, que têm oportunidade de se concentrar em um tipo especial de investigação. Os resultados seguros, obtidos graças a esta concentração, tornam-se úteis ao mundo, através de publicações. Notáveis exemplos de tais institutos podem ser apontados no campo da medicina, dos recursos econômicos e, especialmente, das ciências físicas e biológicas.

Em muitas universidades têm sido organizadas divisões de pesquisas, onde membros da faculdade são dispensados de outras atividades para devotarem seus esforços inteiramente, ou em grande escala, à mesma espécie de pesquisa, como acontece nos institutos independentes.

O desenvolvimento dos centros especializados de pesquisa científica mostra a necessidade crescente da união de esforços, para maior proveito dos centros de pesquisa da Nação.

Associações científicas organizadas — Os debates sobre pesquisas feitas pelas universidades e institutos não serão completos sem uma breve referência ao fato de estarem os especialistas em tôdas as modalidades de pesquisas, organizados em sociedades, onde o intercâmbio de descobertas e métodos de investigação é possível, e onde podem ser mantidos movimentos promotores de atividades escolares.

As ciências físicas foram as primeiras a ser organizadas. Mais tarde vieram a se desenvolver as ciências sociais, com a criação de sociedades e conselhos.

Em 1840 a "American Association for the Advancement of Science" foi organizada, para "promover o intercâmbio entre aqueles que cultivavam as ciências, em diferentes zonas da América". Esta Associação vem se expandindo nos últimos anos e, atualmente, engloba a totalidade das ciências sociais, bem como as ciências naturais e matemáticas.

A Academia Nacional de Ciências, que conta entre seus associados com líderes das ciências naturais e da psicologia e antropologia, foi regulamentada pelo Congresso em 1863. Sua organização deveu-se ao desejo do Governo e, especialmente, da Marinha, de promover auxílio eficiente para a solução de muitos de seus problemas. A cláusula que, nesse regulamento, define tal propósito é a seguinte:

"Seção 3. E ser posteriormente regulamentado, que ... a Academia deverá, toda vez que solicitada por qualquer Departamento do Governo, investigar, examinar, experimentar e relatar sobre qualquer questão de ciência ou arte. A despesa real com essas investigações, exames, experiências e relatórios

será feita com apropriações que podem ser estabelecidas para êsse fim, mas a Academia não poderá receber qualquer compensação mesmo pelos serviços prestados ao Governo dos Estados Unidos”.

Durante a Primeira Grande Guerra, a Academia ampliou sua organização, criando o Conselho Nacional de Pesquisas, que visava trazer para o serviço do Governo cientistas da Nação que não fôsem membros dela.

No campo das ciências sociais foi organizado um Conselho, no ano de 1923, que incluía, entre seus associados, representantes de 7 sociedades de ciências sociais. Em 1918, criaram um Conselho de Educadores e, em 1919, os humanistas organizaram o Conselho Americano de Sociedades Instruídas.

Êsses 4 Conselhos — a Academia Nacional de Ciências com o Conselho Nacional de Pesquisas, o Conselho de Pesquisas de Ciência Social, o Conselho Americano de Educação e o Conselho Americano de Sociedades Instruídas são os organismos nacionais centrais representando, claramente, os recursos científicos do País.

Pesquisas na indústria e no comércio — Em aditamento ao Governo, as universidades e os órgãos de pesquisa relativas às mesmas, a indústria e o comércio são, presentemente, grandes contribuintes para os recursos da ciência nos Estados Unidos. O movimento em prol do desenvolvimento de pesquisas científicas na indústria e no comércio datam, comparativamente, de pouco tempo. E' verdade que podem ser encontrados exemplos esporádicos de pesquisa industrial nesse país em épocas anteriores.

Em 1834, Samuel Luther Dana tornava-se químico da Merrimack Manufacturing Company of Lowell, Massachusetts. Em 1866, J. Blodgett Britton estabelecia, em Filadélfia, um “Laboratório de Técnicos em Ferro”, para encorajar “o desenvolvimento de organizações destinadas à exploração do minério de ferro” e de informar “os produtores sobre a qualidade e quantidade de metal que poderiam produzir”. Em 1875, Charles Benjamin Dudley deixava a profissão de professor de Ciências na Riverside Military Academy para se tornar um membro do corpo de pesquisadores da “Estrada de Ferro Pensilvânia”.

Êsses esforços esporádicos para aplicação de métodos científicos à indústria não surtiram efeito, de modo geral, até os últimos anos do século XIX. O interesse pelos métodos científicos de aperfeiçoamento da direção dos negócios foi estimulado, em grande parte, pelo sistema desenvolvido durante a década de 1880, por Frederick W. Taylor que, trabalhando como gerente da Midvale Steel Company, descobriu que a produção da companhia poderia ser aumentada com métodos que êle deduziu de cuidadosos estudos das condições sob as quais os laboratoristas executavam seus trabalhos.

Um documento lido por Henry R. Towne, em 1886, ante a Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos, é citado como ponto de partida do movimento da direção científica.

De 1910 em diante tornou-se geral o interesse pela ciência, relativamente aos assuntos da indústria e do comércio. Hoje em dia, tanto os laboratórios de instalação industrial como as divisões de pesquisa comercial, são numero-

tos e bem equipados. Mesmo as pequenas firmas verificaram que o melhor meio de arrostar as competições do comércio é tornar possível o desenvolvimento de novos produtos e novos métodos de produção pela manutenção de agências de pesquisa bem montadas. Onde as firmas são pequenas demais para suportar pesquisas individualmente, elas se reúnem em ligas, organizando uma estação central de pesquisa, que promove investigações para as associações nela registradas.

Um índice do quanto os fabricantes se tornaram dependentes da pesquisa científica pode ser obtido pela citação de fatos como os seguintes:

A General Electric Company conta, em seu corpo científico, com 34 químicos, 17 físicos, 26 engenheiros e 10 metalúrgicos. A Eastman Kodak Company emprega, em seu laboratório, "acima de 400 operários, mais da metade dos quais possuindo grau universitário".

Em 1920 o Conselho Nacional de Pesquisas divulgava o primeiro Directorio de Laboratórios de Pesquisa Industrial, contendo 300 nomes, não incluindo, ainda, todos os assuntos que dependiam de maior ou menor grau de pesquisa. Dava, porém, uma idéia da extensão do que a indústria estava suportando diretamente em matéria de pesquisa, em 1920.

O número de pessoas empregadas nesses laboratórios era de 9.300. Em 1940 subia a 2.100 laboratórios, com 70.000 pessoas. Em 1921, 15 companhias mantinham corpos de pesquisa de 50 ou mais pessoas e, em 1938, elevavam-se a 120 tais companhias.

Os resultados obtidos na indústria com a aplicação da ciência nada têm de fenomenal. Por exemplo, os subprodutos conseguidos, em 1907, como resultado da aplicação de métodos aperfeiçoados da fabricação do coque orçavam pela casa dos \$7,548,071. Em 1918, novos métodos tornaram possível o aproveitamento do álcool e do éter que, antes, ficavam perdidos na fabricação da pólvora usada pelo Exército dos Estados Unidos.

A economia dessas substâncias foi, em um ano, de 50,000,00 libras. Da mesma forma, as modificações de processos de fabricação do algodão explosivo resultou na economia de 45,000,00 libras de ácido nítrico, no mesmo período.

Novos processos de estampido, aplicados à indústria do petróleo, em 1936, tornaram possíveis grandes economias de óleo cru. "Teriam sido precisos 3.607.000.000 ao invés de 1.742.000.000 barris de óleo cru atualmente refinados para atender às necessidades mundiais de gasolina". (2)

A substituição do antigo filamento de carvão nas lâmpadas elétricas pelo filamento de Volfrâmio, das cheias de gás, redundou na economia de cerca de \$2,256,000,000 dólares num ano para os consumidores de energia elétrica nos Estados Unidos. (3)

(2) "Pineiros da Pesquisa", Oil & Gas Journal, May 27, 1937.

(3) J.J. CARTY, "Ciência e Progresso nas Indústrias" — Reimpressão e Circulares em série do Conselho Nacional de Pesquisas, n.º 89.

Pesquisa comercial na Ciência Social — As pesquisas das ciências sociais se desenvolveram mais lentamente, sob os auspícios do comércio, que as pesquisas das ciências naturais. Exemplos expressivos nos mostram que a pesquisa social científica, conduzida por agências, não é, todavia, falha. A Companhia Telefônica e Telegráfica Americana reuniu e preparou estatísticas das tendências da população nas zonas urbanas, que são altamente significativas e muito mais completas do que as reunidas por qualquer outra agência.

A Companhia Metropolitana de Seguros de Vida colecionou e publicou, em grande escala, informações sobre saúde e doença. A Dun Bradstreet demonstrou fatos valiosos relacionados com a estabilidade da organização comercial e do crédito, fatos esses que fornecem bases para os mais bem feitos estudos dos ciclos e das tendências comerciais.

O último exemplo de pesquisa social mencionado tem uma história que, embora não diversa das anteriormente apresentadas nesse capítulo onde se discutiu o desenvolvimento das agências de pesquisa no âmbito do Governo Federal, mostra como a ciência se estendeu além das investigações que eram, antes, meramente irregulares, esforços não sistematizados para garantir informações que possibilitassem a formação de uma base sólida de ação.

O estabelecimento de Dun & Bradstreet data da época em que o comércio no Vale do Mississipi era feito por pessoas residentes em locais tão afastados das fontes de abastecimento que se tornava difícil determinar a extensão do crédito que, com segurança, poder-lhes-ia ser garantido pelos atacadistas.

Os negociantes faziam viagens ao Este todos os meses para adquirir estoque e era necessário que alguém descobrisse como os comerciantes individuais iriam afrontar suas obrigações de crédito. Cresceu, fora dos princípios de investigação relativamente a esses negociantes, uma agência que não só prestava muitos serviços práticos mas, também, mantinha um grande corpo de peritos constantemente empenhados em profundas investigações dos problemas sociais e econômicos.

O Planejamento de pesquisas científicas — Os parágrafos anteriores desse capítulo deram uma idéia do modo pelo qual os recursos da ciência se desenvolveram nos Estados Unidos. São eles, presentemente, tão vastos que constituem um dos mais importantes aspectos da vida da Nação. A evolução desses recursos tem sido rápida, tão rápida na verdade que não tem havido tempo para se fazer algo parecido com um sistema planejado de pesquisa ou, mesmo, uma intercomunicação adequada entre as várias agências especializadas. Não tem havido princípios de divisão de serviço claramente reconhecidos. Tem havido, sim, muitas vezes, falta de um entendimento mais simpático, por parte dos pesquisadores, do escopo e caráter do trabalho feito por outros colegas contemporâneos. Os pesquisadores acadêmicos têm considerado aqueles comprometidos em pesquisa industrial e comercial como estando absorvidos pelas aplicações práticas, que não encontram, em suas descobertas, validade científica.

Os trabalhadores da indústria e do Governo estão dispostos a encarar aqueles portadores de grau universitário como especuladores empenhados em remotos e, muitas vezes, inúteis investigações.

O público, que é sempre um pouco lento na compreensão da importância da ciência, tem sido apartado das discussões levantadas entre os cientistas individuais e os que trabalham em equipe.

Parece impossível evitar algumas dificuldades que bloqueiam o progresso da pesquisa científica. A pesquisa é sempre uma aventura pelo desconhecido e, como tal, muitas vezes se extravia e se mostra destruidora. Os esforços para sua organização não têm ido muito longe. Muitos cientistas consideram-na impossível debaixo de regulamentação de qualquer ordem. O trabalho individual é relegado muitas vezes à obscuridade. De um modo cada vez mais crescente, a indústria e o Governo têm elevado o pesquisador individual à posição de membro de um grupo, onde sua contribuição está tão intimamente relacionada com as contribuições dos outros membros que a satisfação do reconhecimento pessoal fica perdida.

Esse estabelecimento de grupos organizados de pesquisas, desgosta e parece odioso a muita gente. Não pode mais haver dúvidas que a pesquisa tende, mais e mais, a ser sindicalizada. Esta tendência parece inevitável em vista da complexidade da ciência moderna e dos métodos científicos.

Pode ser lento o processo para garantia de coordenação de atividades entre as muitas agências empenhadas na produção de recursos da ciência; todavia, parece tempo de se dar atenção aos passos a serem dados rumo a uma cooperação mais econômica e efetiva entre estas agências.

Nas recentes sessões do Congresso tem sido feita, em várias oportunidades, uma proposta para organização de um Conselho Central, destinado a estimular a pesquisa, coordenar o trabalho dos pesquisadores e encarregar-se de pesquisas em áreas não providas de tal. Idêntica proposta foi feita há muito tempo, na história dos Estados Unidos.

Washington e certo número de seus sucessores na Presidência encareceram a necessidade de que a vida cultural e intelectual da nação fôsse centralizada em uma Universidade Nacional. Esta proposição nunca chegou a ser aceita.

Recentemente encontramos esforços, bem sucedidos em algumas regiões, no sentido de se planejar a pesquisa em escala nacional. O Departamento de Agricultura e os colégios rurais associados a êle contam com um programa extenso de pesquisa planejada e ordenada. O Presidente, por um decreto executivo, criou, em 1934, o National Resources Planning Board, que estimulou a criação de órgãos de planejamento em muitos Estados e promoveu a elaboração de estudos no campo das ciências naturais e sociais.

Estes esforços recentes de planejamento de pesquisa não se têm processado de forma a indicar o melhor método para se promover o mais total desenvolvimento de recursos da ciência nesse País.

Atualmente, uma das mais sérias dificuldades reside na falta de balança entre as ciências físicas e as sociais. Os Conselhos Nacionais, autônomos, não têm relação íntima entre si, sendo que o primeiro passo para se corrigir tal situação foi dado pelo National Resources Planning Board, através da organização de um Comitê de Ciência, dirigido por pessoas designadas por 4 dos Conselhos Nacionais existentes. Este Comitê tem preparado um grande nú-

mero de trabalhos notáveis. Um deles trata dos problemas da população dos Estados Unidos; outro, da influência da tecnologia na vida social e, um terceiro, versando sobre as relações entre o Governo Federal e as pesquisas científicas.

O registro do Governo — Mais cedo ou mais tarde deverá ser organizada uma agência bem equipada, em bases permanentes, como o Comitê de Ciência, para estabelecer comunicação e íntima relação entre todos os pesquisadores da Nação. Parece lógico que ela deverá ter sua sede na Capital do País. Finalmente, a construção de uma Universidade Nacional poderá provar ser a medida mais acertada para ser adotada por tal agência.

O corpo docente dessa Universidade não deverá ser formado de membros permanentes e não deverá ser concedido grau algum. A atuação temporária de um grupo de dirigentes estudentes, de todas as partes do País, em número de 10 ou 15 por ano, poderá trazer à Universidade Nacional pessoas competentes para lecionar em cursos intensivos, facultados aos servidores do Governo e a outras pessoas preparadas para treinos avançados.

A mais importante missão desses membros temporários seria reunir-se em frequentes conferências e elaborar planos para a promoção da vida intelectual dos Estados Unidos. Na formação desse grupo consultivo deveriam, sempre, ser incluídos representantes de todas as modalidades de pesquisa. Não teriam funções administrativas, mas deveriam ser livres para recomendar ao Governo, às faculdades e ao comércio e indústria, linhas de investigação que iriam engrandecer os recursos intelectuais da Nação.

A manutenção desse grupo poderia, muito convenientemente, ser considerada legítima obrigação pública. Os propósitos a que serviria são tão numerosos e promissores, e a salvaguarda contra a competição das instituições existentes seria tão óbvia que as objeções anteriormente expressadas contra o estabelecimento de uma Universidade Nacional parecem desaparecer inteiramente.

Não só é sensato planejar para o completo desenvolvimento da ciência nesse País, como deve-se reconhecer que uma grave responsabilidade, no sentido da conservação dos recursos mundiais da ciência, pesa sobre a América.

Em todos os países da Europa e da Ásia que contribuíram largamente no passado para o desenvolvimento das ciências, as possibilidades e a liberdade de pesquisa têm sido enormemente cortadas. Essa pesquisa, assim como se tem processado, parece ter mais a finalidade de destruição que de conservação de recursos.

A Associação Americana para as Ciências Avançadas, num recente congresso, considerou "a supressão do pensamento livre e da livre expressão como o maior crime contra a própria civilização". E é esta mesma Associação que, juntamente com outros organismos científicos dos Estados Unidos e da Inglaterra, tem dado passos para incentivar os cientistas de todas as nações a realizar um movimento vigoroso no sentido da promoção da pesquisa construtiva, mostrando ser este o caminho mais seguro de se garantir a continuação dos meios de vida, melhorados graças aos estudos científicos dos recursos naturais e humanos e através da aplicação desses estudos.

Rui Barbosa e o Direito Administrativo

Com uma introdução do Prof. Caio Tácito, Consultor Jurídico do Dasp, a "Revista do Serviço Público" orgulha-se de poder divulgar este parecer inédito com que, mais uma vez, se documenta a incursão de Rui Barbosa nas províncias do Direito Administrativo. Na transcrição deste interessante documento, respeitou-se a ortografia original, da época. (N.R.)

Nem todos sabem, em tôda a opulenta bagagem jurídica de RUI, a larga parcela dedicada ao Direito Administrativo. Em razões de advogado, em pareceres de jurisconsulto, em trabalhos de ministro, ou em artigos de jornalista, não foi pouca, nem superficial a sua quota aos estudos dessa disciplina.

A esparsa e variada contribuição com que também opulenteu esse ramo do Direito não encontrou, ainda, o seu devido ensaísta. A vitaliedade dos lentes, a concessão de serviço público, a desapropriação por utilidade pública, a responsabilidade civil da administração são assuntos, entre muitos, iluminados pela sua sabedoria.

Devemos à gentileza do insubstituível diretor da Casa de Rui Barbosa, professor Américo Jacobina Lacombe, a revelação de um parecer inédito de Rui Barbosa, a propósito da contagem de tempo de serviço para acréscimo de vencimentos de professores.

O manuscrito, retirado de processo do Ministério da Educação e remetido ao arquivo da Casa de Rui Barbosa, por ordem do Ministro Gustavo Capanema, está datado de 22 de setembro de 1903 e contém a nota, de punho do autor, com a indicação: "Gratis".

A superação do texto interpretado não esmaece a importância do estudo que, a par do valor histórico, constitui modelo de construção teleológica do preceito em foco.

PARECER

E STATUE o decr. n.º 230, de 7 de dezembro de 1894, art. un., § 2.º, que "se contará na forma do art. 37 do código", isto é, do código do ensino, "o tempo de serviço effectivo do magisterio para o calculo do accrescimento de vencimentos, ou de jubilação."

É, portanto, o art. 37 do código do ensino, por outra, do decr. n.º 1.159, de 3 de dezembro de 1892, que define legalmente "o tempo do serviço effectivo no magisterio".

Mas, entre os generos de serviço prestaveis ao Estado, que esse texto enumera "como tempo de serviço effectivo no magisterio", está, sob o n.º 1, "o tempo de serviço publico em commissões scientificas".

Pergunta-se agora: para o calculo do tempo que tem de firmar o accrescimo de vencimentos, contar-se-a, "como tempo de serviço effectivo no magisterio", a titulo de "tempo de serviço publico em commissões scientificas", aquelle em que o lente houver servido as funcções de medico militar?

Entendo que sim.

O embaraço opposto a esta maneira de julgar está na consideração de que o art. 37, n.º 1, falla em "commissões", e o medico militar não exerce uma *commissão*, desempenha, sim, um *cargo*.

A objecção, porém, não colhe.

Em primeiro logar, bem que á idea de *commissão*, no sentido estrito e propriamente technico, se associe a de temporaneidade, não é da essencia do vocabulo *commissão* exprimir unicamente os encargos *temporarios*. *Commissões* vem de *commetter*, cujo substantivo é; e *commetter* equivale a *confiar*, *delegar*, *incumbir*, encarregar. Assim que, neste significado amplo, todo o encargo *commettido* a outrem, todo o encargo que uma pessoa exerce por incumbencia de outra, cabe no alcance da palavra *commissão*.

Deste modo a definem os mais dos nossos dictionarios. CONSTANCIO: "*Commissão*, jurisdicção *commettida*, *delegada*." DOMINGOS VIEIRA, Ad. COELHO: "Encargo que se dá a alguém de fazer alguma coisa." AULETE: "*Commissão*, incumbencia ou encargo." De sorte que, encarado assim o termo na sua intenção mais lata, *commissão* é o cargo temporario, e cargo a *commissões* permanente, entrando em ambas as noções o conceito de *commissão*, cujo sentido em rigor não se discrimina, senão pela adjectivação que a qualifica.

Innegavel é, entretanto, que no estylo usual da linguagem administrativa o nome de *commissão* costuma designar particularmente, o cargo temporario.

Mas, se esse nome não exclue em absoluto a noção do cargo *permanente*, será de necessidade forçosa admittir que *sempre*, na phraseologia do legislador, se supponha associado ao vocabulo *commissão* o primeiro conceito, de preferencia ao segundo, o particular de preferencia ao geral?

Não é razoavel, desde que essa preferença conduzir ao absurdo, como na hypothese vertente.

Estabelecendo, para os membros do ensino superior, a ampliação gradativa dos seus vencimentos na razão da antiguidade (cod., art. 295), equiparou a lei, para a contagem della, aos serviços feitos no magisterio superior outros fóra d'elle prestados, guiando-se, na selecção destes, ora pela sua impor-

tancia patriótica, ora pelos sacrificios pessoas que representam, ora pela sua homogeneidade com os a que destina aquella remuneração.

Na primeira classe estão os serviços de guerra e os altos postos do governo ou da representação nacional no interior, ou no exterior. (Art. 37, n^{os}. 5 e 6.)

Na segunda, os serviços gratuitos e obrigatórios por lei. (Art. 37, n.^o 4.)

Na terceira, os do magisterio publico em geral, os dos cargos de preparadores e os prestados em commissões scientificas. (Art. 37, n^{os}. 7 e 1.)

Ora, ao juntar desta ultima categoria ás anteriores, qual foi o intuito da lei? Agraciar com um beneficio especial as *commissões*? Ou irmanar o serviço *scientifico* prestado noutros cargos ao serviço *scientifico* prestado no magisterio superior? Por outra: especificando as *commissões*, quiz galardoal-as a lei, em razão de serem cargos *temporarios*, ou em razão de serem cargos *scientificos*?

Evidentemente o galardão é á natureza *scientifico* do cargo. Esta a consideração que o emparelha com os do magisterio superior, conglobando o tempo dispendido nestes com o tempo gasto naquelle. A condição de *temporaneidade* não podia entrar como elemento de escolha, sem que se repute o legislador insensato ao ponto de haver por de maior valia o mesmo serviço *scientifico*, em sendo prestado *temporaria* do que *permanentemente*.

Ás mais esdruxulas consequencias levaria esta cerebrina interpretação. Basta a que nos sugere o proprio caso, de que tracta a consulta. Não se contestará, cuido eu, que a medicina seja uma profissão *scientifico*. Tão pouco se dirá que decaia deste character, quando se exercer sob as leis militares. De modo que, se o governo contractar extraordinariamente um facultativo, para servir numa expedição militar, esse facultativo, entrando mais tarde para o magisterio superior, contará, para o augmento de vencimentos, o tempo, em que serviu na fileira, por haver servido em *commissão*. Mas, se pertencia ao quadro militar, os serviços, da mesma natureza, egualmente *scientificos*, que prestasse, não lhe aproveitavam p.^a aquelle effeito, *por não serem passageiros, mas estaveis, demorados, permanentes*. Dest'arte, no prestar dos mesmos serviços, se eram *transitorios*, asseguravam direito ao premio futuro, e, se tinham durabilidade, o excluam.

Seria, claro é, a mais grosseira inversão do senso commun. Isso, contra a regra fundamental de interpretação formulada por um dos mestres da materia: "*Common sense must guide us.*" (LIEBER: *Legal and Political Hermeneutics*, p. 159).

Desenvolvendo esta doutrina, accrescenta o sabio jurista: "*The causes which led to the enactment of a law are to guide us. If one interpretation would lead to absurdity, the other not, we must adopt the latter.*" (*Ibidem.*) A saber: "*Orientemo-nos segundo os motivos que induziram a prescrever a lei. Nesse exame, entre duas intelligencias, uma das quaes leva ao absurdo, a outra não, antepoñamos esta áquella.*"

É o caso.

O que, na hypothese, determinou o legislador, foi o caracter *scientifico* do serviço. Não podia ser o seu caracter *temporario*, se o legislador não tinha perdido a razão; porque, inquestionavelmente, um serviço qualquer muito mais vale, quando *permanente*, do que quando *transitorio*.

Logo, se a lei o mandou recompensar, quando *transitorio*, subentendido está que o quiz remunerado quando *permanente*.

Rio, 22 de setembro, 903.

RUY BARBOSA

A tarefa de dirigir pessoas, no sentido da realização de qualquer objetivo, sugere o exame de aspectos de natureza diversa, por isso mesmo que os problemas respectivos apresentam um caráter ora psicológico (relações humanas entre chefes e subordinados, dos chefes entre si, etc.) ora técnico administrativo (definição de atribuições, distribuição racional do tempo, métodos de direção, etc.) ora ainda moral (responsabilidades da chefia, formação do moral do grupo, etc.). Daí o inevitável ecletismo notado na distribuição da matéria, que abrange desde a definição do tipo de chefia autocrática, o exame dos processos de influência dos subordinados ou dos fatores condicionantes do moral do grupo até a consideração dos instrumentos de chefia de uso mais corrente como a expedição de ordens, etc. Isso não significa, portanto um tratamento heterogêneo, senão que reflete apenas aquela diversidade de aspectos, exigindo, uns, exames mais completos e, outros, considerações digamos, mais "terra a terra".

Wagner Estellita Campos:

"Chefia, sua Técnica, seus Problemas", Serviço de Documentação do Dasp, 1947).

Dualidade e Unidade de Jurisdição no Brasil

J. GUILHERME DE ARAGÃO

(Conferência pronunciada em francês no "Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris" (*))

II — UNIDADE DE JURISDIÇÃO NA REPÚBLICA

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, instituindo o regime de dualidade de justiça — Justiça Estadual e Justiça Federal — reservou lugar próprio para as questões antes confiadas ao contencioso administrativo (art. 60 da Constituição de 1891). Esse lugar foi delimitado pela Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, relativa à organização da Justiça Federal. Em seu Título II, o citado diploma legal conferiu aos juizes e tribunais federais, competência para conhecerem de atos ou decisões das autoridades administrativas, lesivos de direitos individuais, e julgarem as questões daí decorrentes. De modo particular, a Lei n.º 221, de 1894, atribuiu o conhecimento dessas questões aos juizes de Secção e estabeleceu-lhes regras, fixando limites ao controle judiciário sobre os atos administrativos. Os parágrafos 9 a 12, do artigo 13 da Lei número 221 determinou o alcance daquele controle. Incide ele sobre a ilegalidade do ato ou da decisão administrativa. O juiz comum anulará parcial ou totalmente o ato (ou decisão administrativa) ilegal. Sê-lo-ão, um e outro, quando não aplicarem o direito em vigor ou o aplicarem indevidamente. A esta regra, a Lei de 1894 estabelece duas restrições: 1.º) a autoridade judiciária não poderá apreciar o mérito nem a oportunidade dos atos administrativos; 2.º) o ato emanado do poder discricionário da Administração não será considerado ilegal senão em caso de incompetência ou de excesso de poder.

Além do controle sobre as decisões de natureza individual, há o que se exerce sobre os atos administrativos regulamentares e sobre os atos legislativos. Cabe, então, à autoridade judiciária, apreciar a validade das leis e regulamentos, recusando-se a aplicar leis flagrantemente inconstitucionais e regulamentos incompatíveis com a lei e a Constituição.

Completando essas normas, a Lei n.º 221 dispõe que as decisões judiciárias obrigam os indivíduos e a Administração e que a violação de coisa julgada, por parte das autoridades administrativas, lhes acarreta responsabilidade civil e criminal.

(*) Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano.

Dentro desses limites, o controle judiciário poderia exercer-se de duas maneiras:

a) mediante pedido de anulação de um ato administrativo ilegal;

b) em caso de litígios entre o particular e a Administração, envolvendo ato administrativo ilegal. Quanto aos efeitos do controle judiciário, nenhuma distinção existe entre os atos e as decisões administrativas, isto é, entre as decisões executórias e as decisões jurisdicionais. Mas, do ponto de vista do processo, distingue-se a ação que vise simplesmente a anular o ato administrativo e a ação em juízo, destinada a resolver litígios entre a Administração e particulares.

Em resumo, o controle judiciário sobre o ato administrativo se exerce apenas sobre a legalidade; o juiz judiciário não lhe examina a validade ou legalidade. Logo surgiu uma doutrina, sobre o alcance desse controle, vinculando a Lei n.º 221 à lei italiana de 20 de março de 1865, que suprimiu o contencioso administrativo na Itália. Nossa primeira República, que se inspirara, em sua filosofia política, no positivismo de Augusto Comte, e, em sua forma estatal e governamental, no federalismo norte-americano, seguiu o exemplo já remoto da Itália, procurando substituir nosso contencioso administrativo pelo controle judiciário. Esqueceu-se, porém, de que, em 1889, o Conselho de Estado italiano reassumira sua função jurisdicional.

A primeira consequência da instituição de controle judiciário sobre os atos administrativos foi que o mesmo passou a exercer-se através das ações do processo civil ou de um processo especial, de tipo judiciário. Nosso sistema não comporta recursos administrativos de natureza contenciosa. Seabra Fagundes fixou admirável doutrina do atual regime de controle judiciário, à luz do Código de Processo Civil.

MEIOS DE CONTRÔLE JUDICIÁRIO

Isso pôsto, examinaremos os dois casos em que se pode exercer o controle judiciário:

1.º) no caso de ato administrativo viciado de ilegalidade;

2.º) por ocasião de litígio entre a Administração e um particular. No primeiro caso, chega-se a resultados semelhantes aos do contencioso de anulação; no segundo, aos do contencioso de plena jurisdição.

I — *Contrôle de Anulação de Ato Administrativo* — Examinaremos, então: 1.º) o controle judiciário de anulação de ato administrativo, por ilegalidade; 2.º) o controle judiciário sobre litígios entre a Administração e particulares.

O primeiro meio de anular-se um ato administrativo eivado de ilegalidade surgiu com a Lei n.º 221 de 1894. Era a ação de anulação de ato administrativo, movida perante o Juiz de Secção da Justiça Federal (art. 13). Mas esse diploma legal não previa condições de cabimento ou de admissão da ação.

Se a autoridade judiciária verificasse que o ato argüido era ilegal, cabia-lhe promover sua anulação total ou parcial. Na ausência de fundamentos suficientes, a ação de anulação cedeu lugar a um recurso contencioso mais eficaz

— o mandado de segurança — esclarece Pedro Baptista Martins. Na realidade, a importância da nova instituição consistiu em permitir o controle judiciário sobre o ato administrativo, aduz Seabra Fagundes.

A — O mandado de segurança

Em compensação, o mandado de segurança tornou-se instrumento jurisdicional freqüentemente empregado, de eficácia comprovada. Em seus objetivos e efeitos, assemelha-se ao recurso francês de excesso de poder.

a) *Histórico* — Em 1914, Alberto Torres, ao elaborar a “Organização Nacional”, propôs a instituição de um “mandado de garantia”, destinado a proteger direitos individuais incontestáveis. Essa sugestão, sem resultado, foi seguida de uma segunda, feita por Edmundo Muniz Barreto, no Congresso Jurídico em 1922, quando do primeiro centenário da independência do Brasil. Uma terceira tentativa foi realizada pelo Deputado Gadusteu Pires que em 1926 apresentou um projeto de lei no mesmo sentido. Ainda desta vez nada se conseguiu. Finalmente, foi a Comissão Constitucional do Itamarati (1933) que, tendo aceitado a proposição apresentada pelos Srs. Themistocles Cavalcante e João Mangabeira, introduziu no projeto constitucional o mandado de segurança que veio surgir, depois, no art. 113 da Constituição de 16 de julho de 1934). Tratava-se de uma instituição jurídica destinada a proteger direito certo e incontestável, ameaçado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal, de qualquer autoridade. Omitido na Constituição de 10 de novembro de 1937, por se tratar de objeto de lei ordinária, o mandado tornou a aparecer na Constituição atual, comportando, porém uma imprecisão doutrinal. Concede a mesma proteção judiciária, qualquer que seja a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder (em vez de excesso de poder).

O Ministro Castro Nunes, do Supremo Tribunal Federal, definiu o mandado de segurança como “recurso administrativo” no sentido material, sem deixar de ser, ao mesmo tempo, um remédio judiciário. Seabra Fagundes foi o primeiro magistrado a declará-lo admissível em caso de desvio de poder.

b) *Alcance do mandado de segurança* — O “mandado” tende a anular o ato administrativo inquinado de ilegalidade e de abuso de poder (excesso de poder). Seu alcance jurídico está fixado na Constituição e definido pela Lei n.º 1.533, de 31-12-1951. Aplica-se aos atos das autoridades da administração direta (Ministérios, Conselhos, Autarquias) e de administração indireta (estabelecimentos públicos, pessoas físicas e morais, exercendo delegações de poder). Atinge o ato administrativo, mas não o ato jurisdicional judiciário ou o ato legislativo. E' o que declara também o Sr. Orozimbo Nonato.

c) *Cabimento do mandado de segurança* — Até a Constituição de 1946, aplicou-se ao mandado o princípio do direito incontestável do suplicante; cabe ao juiz considerar os casos de vício de forma, de violação da lei e de incompetência da autoridade autora do ato administrativo. A Constituição de 1946 trouxe novo elemento do abuso de poder em vez de excesso de poder. A jurisprudência, pela voz de Seabra Fagundes, introduziu o “desvio de poder”.

d) *Admissão do mandado de segurança* — A lei n.º 1.533, de 1951, mencionou apenas condições de não admissibilidade. O mandado de segurança não será admissível quando se tratar de ato administrativo suscetível de recurso

gracioso, de ato ou de decisão judiciária, de que caiba recurso, ou de ato administrativo disciplinar emanado regularmente das autoridades competentes. Sobre os dois primeiros pontos, a instituição assemelha-se ao recurso paralelo do direito francês. O recurso paralelo administrativo, o juiz judiciário já o aboliu pela jurisprudência. Quanto ao ato administrativo disciplinar, a doutrina e a jurisprudência admitem que o mesmo pode ser objeto de mandado de segurança. Neste particular, entende Seabra Fagundes que o mandado não se deve aplicar senão aos atos disciplinares das autoridades militares. O Supremo Tribunal, pelo voto do Ministro Edgard Costa, declarou-o admissível nos casos de ato administrativo disciplinar.

e) *Processo* — O processo do mandado é rápido. Tem prioridade sobre os demais processos. O juiz pode ordenar, preliminarmente, a suspensão do ato que provocou o recurso. Seu andamento é o seguinte: apresentação de requerimento ao juiz; ordem do juiz à autoridade administrativa no sentido de suspender o ato até a liquidação da questão e pedindo-lhe justificações, que devem ser apresentadas no prazo de cinco dias. Depois de recebê-las, o juiz envia o processo ao Ministério Público, para opinar no prazo de cinco dias. A sentença deve ser dada na primeira audiência seguinte à conclusão do processo.

Essa rapidez, diz Seabra Fagundes, permite que se exerça o controle judiciário, antes mesmo que o ato administrativo comece a produzir efeitos, circunstância que torna o mandado de segurança excepcionalmente útil como proteção jurisdicional aos administrados.

f) *Efeitos* — O mandado, contrariamente ao que ocorre com o recurso de excesso de poder, não tem efeito "erga omnes". Vale apenas como recomendação, ou seja, advertência à autoridade administrativa que deverá abster-se, no futuro, de repetir o ato impugnável. Mas se o ato se repetir pode-se recorrer novamente ao mandado. Neste ponto, o mandado de segurança difere do recurso francês por excesso de poder.

Por outro lado, sendo o mandado uma medida judiciária destinada a proteger direito incontestável, deixa ao postulante aberta, nos casos de denegação, a via judiciária. O direito em justiça, antes incontestável, torna-se "contestável". Por isso, a lei estabelece que a recusa do mandado de segurança não impede o requerente de pleitear posteriormente seu direito perante o Juiz.

B — O "*habeas-corpus*" — Quando um ato administrativo ilegal fere a liberdade individual o controle judiciário pode exercer-se através do "*habeas-corpus*", meio complementar do controle da ilegalidade.

a) *Posição jurídica* — O "*habeas-corpus*" é, aliás, muito mais antigo em nosso Direito, que o mandado de segurança. Como meio de proteção à liberdade individual, o "*habeas-corpus*" trata de problema idêntico ao que o Direito administrativo francês defere à "*via de fato*" (*voie de fait*).

No Direito brasileiro, com efeito, as questões como as que provocaram o "*Arrêt Dame Murette*" e o "*Arrêt Société Immobilière Saint-Just*" resultariam em "*habeas-corpus*". O artigo 141, parágrafo 23, o institui como instrumento jurídico de proteção ao indivíduo que sofre ou está na iminência de sofrer, uma violência ou coação em sua liberdade de locomoção por ilegalidade e

abuso de poder. Numa fórmula bastante concisa, define-se o "habeas-corpus" como meio de proteção do direito de locomover-se.

b) *Aplicação* — O "habeas-corpus" encontra vasto campo de aplicação na detenção policial ilegal e na prisão administrativa ilegal; em resumo, nos atos administrativos ilegais que atingem a liberdade individual. Fora desse campo, o "habeas-corpus" destina-se também a proteger as liberdades públicas. Existe farta jurisprudência neste particular. Sua aplicação foi, porém, mais freqüente antes da instituição do mandado de segurança. Tal como este, constitui meio de controle dos atos administrativos eivados de ilegalidade; tal como o mandado, o "habeas-corpus" não apresenta condições determinadas de cabimento e de admissão. O juiz examina o recurso — explica Seabra Fagundes — à luz dos preceitos legais e verifica se o ato atentatório da liberdade é inquinado de ilegalidade, de incompetência ou de vício de forma. O "habeas-corpus", tal como o mandado, tem andamento rápido e não exclui ação posterior perante o Judiciário, por parte do administrado.

II — *Contraste judiciário sobre os litígios com a Administração*. — Se cabe ao Poder Judiciário exercer o controle da legalidade do ato administrativo, a Administração poderá comparecer, como parte, perante o juiz. No sistema brasileiro de unidade ou jurisdição, o Estado e os particulares, podem ir a Juízo como partes interessadas na solução de um litígio. A administração comparece perante a Justiça não apenas como ré, mas também como autora; na qualidade de sujeito passivo ou de sujeito ativo da ação judiciária. Neste particular, são as ações processuais instrumentos específicos de proteção do direito em Juízo. Em Juízo, a administração faz-se representar pelo Procurador Geral da República, quando a questão é levada ao Supremo Tribunal Federal; pelo Sub-Procurador Geral da República, quando se trata de processo da competência do Tribunal Federal de Recursos; pelo Procurador da República, para as questões levadas aos Juizes e Tribunais dos Estados. Esse conjunto de autoridades constitui o Ministério Público da União, cuja organização atual foi estabelecida pela Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951.

A Administração, por seu lado, dispõe dos serviços de consultoria e assistência jurídica, que constituem órgãos de informação dos representantes do Ministério Público. São os Consultores Jurídicos dos Ministérios e Procuradores das autarquias, o Procurador Geral da Fazenda Nacional, etc.

Existe um sistema de defesa da União junto aos Tribunais Judiciários, sistema cuja função é bastante ampla e complexa, por isso que os Procuradores expõem argumentos de Direito Privado e de Direito Público. É uma consequência do regime de unidade de jurisdição, que obriga o representante do Estado a estudar questões de direito privado que interessam a Administração e questões pertinentes à aplicação do Direito Administrativo, o que torna o Ministério Público, órgão de defesa do Estado nos litígios entre a administração e os particulares.

CONCLUSÃO: PARALELO ENTRE OS DOIS SISTEMAS JURISDICIONAIS

Em seu antigo regime jurisdicional, a jurisdição administrativa impôs-se à jurisdição judiciária. Erigiu-se em guardião da competência das autoridades judiciárias, indo a ponto de exercer um controle disciplinar sobre os magis-

trados, no exercício de suas funções. Sob a pressão da jurisdição administrativa, o papel da jurisdição judiciária sofreu um eclipse durante o Império.

No regime atual, a jurisdição judiciária absorveu as funções jurisdicionais da administração e acabou por intervir na execução administrativa.

Assim foi que, no advento da República, Amaro Cavalcante assinalava a forte tendência dos tribunais para invadirem as atribuições da Administração, impondo-lhe indenizações e obrigando-a a anular decisões e regulamentos administrativos.

Aceitando, em princípio, o controle judiciário, a Administração, por sua vez, não deixou de levantar objeções contra certas decisões. São ilustrativos a respeito dos litígios de ordem pessoal entre juizes e tribunais judiciários, de um lado, e o diretor da Caixa de Amortização do Tesouro, que se recusava a cumprir decisões judiciárias. Comprova-o o "Repertório das Decisões do Supremo Tribunal, de 1896 a 1910", de José Tavares Bastos.

A Revolução de 1930 veio agravar ainda mais esse desacôrdo e por outra razão: orientando-se, um tipo de democracia social, a República, a partir daquela data, teve de elaborar os grandes códigos atuais de direito público (Código de Minas, de Águas, da Propriedade Industrial, o Estatuto dos Funcionários, etc.) cuja aplicação foi confiada a jurisdições administrativas especiais.

Na execução da Lei, essas entidades vão exercer sua função jurisdicional não raro por via normativa, ao passo que os tribunais judiciários vão decidir por via contraditória. Aquelas têm por objetivo primordial a aplicação da lei para toda uma categoria de administrados; as autoridades e os tribunais judiciários limitam-se à discussão de direito entre partes. Ressalta daí uma espécie de oposição entre duas ordens de autoridades, dois processos de elaboração do direito, entre publicistas e privatistas. Os primeiros apegados aos princípios do direito público, da autoridade do Estado; os segundos, aos princípios do direito privado, ao processo civil e à defesa exclusiva literal dos direitos individuais.

Visto que a jurisdição administrativa (normativa) é sujeita à jurisdição judiciária (contraditória) questões tem havido em que o interesse pessoal tem prioridade sobre questões de interesse público. Fica a administração sujeita, indiscriminadamente, a regras de direito privado, à pressão dos interesses individuais. Por isso, assistimos, depois de 1930, ao seguinte fenômeno: enquanto a Administração, dentro das tendências já conhecidas, procurou firmar certo poder de decisão, reagiu a autoridade judiciária, construindo uma jurisprudência que visava a impedir a autonomia de determinadas jurisdições administrativas, então criadas, como o Tribunal Marítimo Administrativo, o Conselho do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a Câmara de Reajustamento Econômico, etc.

Podemos concluir que as duas experiências jurisdicionais do Estado, no Brasil, — a da dualidade de jurisdição do Império e a da unidade de jurisdição na República, — fazem lembrar a teoria hegeliana. Dir-se-á que o Império levantou a tese de uma dualidade jurisdicional, favorável à autoridade administrativa. A República lhe opôs a *antítese* da unidade de jurisdição, com-

portando uma reação do controle judiciário. Necessário se torna chegar ao equilíbrio da síntese.

SUMMARY

1. *The Unity of jurisdiction since the advent of the Republic. The Federal Constitution of 1891. The organization of Federal Justice, in 1894. Judicial control over (1) acts and decisions of administrative authorities and (2) administrative rules and regulations.*

2. *Judicial control over administrative authorities through (1) declaring nul and void illegal administrative acts or decisions and (2) settling conflicts between the Administration and private persons.*

3. *Processes of judicial control. (1) the "mandado de segurança" similar to the French review "par excès du pouvoir"; historical development and application of the "mandado de segurança". (2) Habeas-corpus; its history and significance; its application to cases of illegal administrative acts that are alleged to impair individual or collective freedom.*

4. *A parallel between the two jurisdictional systems that have existed in Brazil. According to the old one, the administrative jurisdiction prevailed upon judicial jurisdiction. In the modern system, the judicial jurisdiction has absorbed all jurisdiction functions.*

5. *Recent developments since the Revolution of 1930. The Code of Mines, the Code of Water, the Statute of Civil Servants. Application of such legislation entrusted to special administrative jurisdictions, in its normative aspects, the judicial competence being still preserved, in case of conflicts. The Administration versus the Judiciary, the latter aiming at preventing the autonomy of certain administrative jurisdiction of recent organization, such as The Administrative Maritime Court, Board of the Service of Historical and Artistic Monument, Chamber of Economic Readjustment.*

6. *The Hegelian situation: the thesis is the duality of jurisdiction of the past; the antithesis, the unity of the present; the necessity of a synthesis.*

O D.A.S.P. que tem sido, indiscutivelmente, uma força renovadora aplicada à modernização e racionalização das instituições administrativas da Nação — tanto na órbita federal como nos domínios da administração local — tem consciência de suas responsabilidades perante os prefeitos e vereadores do Brasil. Podem contar com a sua colaboração, em qualquer recanto do país, todos os patricios bem intencionados que se esforçam pelo constante aperfeiçoamento dos serviços públicos, aperfeiçoamento tanto mais necessário quanto mais difícil de realizar — quer em termos de elevação dos índices de produtividade e eficiência, quer em função da melhoria dos níveis de moralização do exercício da função pública e do bem-estar geral.

Os Municípios brasileiros, através de representantes autorizados, sempre reconheceram e proclamaram a utilidade concreta, a natureza profundamente democrática, o alcance superior e a alta responsabilidade da missão confiada ao D.A.S.P. Essa missão está ligada às possibilidades de expansão e desenvolvimento dos Municípios que dependem do funcionamento harmonioso das instituições políticas e administrativas do País, da eficiência geral do mecanismo Administrativo e da boa qualidade dos servidores públicos.

ARIZIO DE VIANA

Substituto Legal Tributário

AMILCAR DE ARAÚJO FALCÃO

(Assistente Jurídico do Ministério das Relações Exteriores)

DIREITO DE IMPUGNAR A LEGITIMIDADE DO DÉBITO TRIBUTÁRIO

1. A relação jurídica tributária. *Schuld e Haftung* —
2. Sujeito passivo. Atribuição do fato impositivo. Contribuinte —
3. Substituto legal. Conceito. E' sujeito passivo —
4. Legitimatío ad causam para impugnar o débito tributário: legalidade e constitucionalidade.

A relação jurídica tributária, já se disse e é plenamente reconhecido, configura-se numa relação de débito, cujo nascimento se vincula a um pressuposto de fato previsto na lei (*Tatbestandsverwirklichung*). Trata-se de relação pela qual fica uma pessoa (sujeito passivo) obrigada para com outra (sujeito ativo) à prestação de uma quantia determinada.

Tem-se, assim, que é uma relação jurídica de débito. (1)

No conteúdo de tal relação, como no de toda relação obrigacional, dois elementos se destacam: de um lado, um dever de prestar — *debitum (Schuld)*; de outro, o direito à prestação, ou seja, a submissão do patrimônio do devedor à satisfação do débito — *obligatum esse (Haftung)*. (2)

Em suma, chamaremos a estes dois elementos de *débito e responsabilidade* (no sentido já definido).

O débito de imposto tem por fonte a lei e por elemento criador a realização de um fato impositivo legalmente caracterizado.

Para o devido tratamento do tema em estudo, interessa-nos, mais especialmente, que nos detenhamos no segundo elemento citado, o da responsabilidade pelo débito (*Haftung*).

2. A relação tributária é uma relação pessoal.

(1) "ein schuldrechtliches Verhältnis" — Cf WILHELM MERK, *Steuerschuldrecht*, 1926, pág. 11).

(2) Cf. TESORO, *Principii di diritto tributario*, 1938, pág. 93/94 e Myrbach-Rheinfeld, O. BUEHLER e E. VANONI, aí citados.

Verificado que seja o fato imponible, tem-se que êle se atribui a uma pessoa devedora.

Esta pessoa será o sujeito passivo tributário.

Assim sendo, todo aquêle que se vir investido, por força da lei, da obrigação de pagar um tributo, automaticamente, adquire o *status* de sujeito passivo tributário e, como tal, lhe incumbirão todos os deveres e lhe serão concedidos todos os direitos inerentes à relação tributária.

Cabe-lhe, pois, prestar o tributo na forma e prazo regulares, como lhe cabem, ademais, todos os deveres acessórios, de fazer declaração para lançamento, de dar informações, etc..

Inegavelmente, por uma decorrência mesmo do seu *status*, é-lhe dado impugnar o débito tributário, quer quanto à sua legalidade (modo de apuração do *quantum* no processo de lançamento, etc.), quer quanto à sua constitucionalidade (previsão em lei, autorização orçamentária, competência impositiva do poder tributante e demais restrições constitucionais).

O que faz diferir um sujeito passivo de outro é, somente, a modalidade da responsabilidade tributária (*Haftung*) que a cada um diz respeito.

Esta responsabilidade será ou originária ou derivada (*Nebenhaftung, Garantiehaftung*).

O que distingue, precisamente, a primeira modalidade da segunda é que aquela independe de qualquer menção na lei, enquanto a última tem que ser legalmente regulada. (3)

Sujeito passivo tributário com responsabilidade originária é o *contribuinte* (*Steuerschuldner*). A sua configuração resulta da simples realização do fato imponible. O fato imponible é mero índice da capacidade contributiva.

Verificado tal pressuposto de fato, sobressai logo a sua atribuição à pessoa, cuja capacidade econômica êle traduz.

A identificação do contribuinte, portanto, incumbe ao intérprete: independe de menção na lei.

Basta que o legislador fale em venda, compra, rendimento, propriedade imóvel, para se deduzir que os contribuintes dos impostos que sôbre estas operações (na acepção dada pelo direito tributário) recaem são o vendedor, o comprador, o que aufera rendimentos, ou quem detenha a propriedade econômica do prédio ou terreno.

Os demais sujeitos passivos, no entanto, só se configuram se como tais instituídos por norma legal expressa. (4)

A êstes, o direito alemão dá o nome genérico de *Steuerentrichtungspflichtiger* (obrigados ao pagamento do impôsto).

(3) cf. JARACH, *El hecho imponible*, 1943, pág. 138.

(4) cf. JARACH, *op.*, cit., pág. 134, Tesoro, *op.cit.*, pág. 102 e seguintes.

Não excluem, pois, o devedor originário. Apenas, a lei lhes dá uma responsabilidade pelo tributo (*obligatum esse*), destacando-a da pessoa devedora originária.

Varia a intensidade desta responsabilidade, podendo ir da solidariedade à substituição completa do contribuinte.

3. A esta última espécie se liga a figura do *substituto legal tributário*.

E' verdade que Trotabas fundamenta o instituto da substituição tributária no da solidariedade, considerando-a "uma aplicação desta solidariedade, no sentido amplo". (5)

Mas, não parece que lhe assista razão.

Pelo contrário, como bem destaca Pugliese, o que caracteriza a substituição é que ela constitui uma "*modalidade de execução contra terceiros*". (6)

Tem-se, assim, que a substituição representa uma subrogação *ex-lege* de um sujeito passivo substituto a um outro que possui a capacidade contributiva que normalmente faz surgir a obrigação tributária (substituído) — *La surroga ex lege di un soggetto passivo (sostituto) ad un altro che possiede la capacità contributiva che normalmente fa sorgere l'obbligazione tributaria (sostituito)*. (7)

O que caracteriza a solidariedade é, exatamente, a faculdade que tem o credor de escolher o devedor contra o qual agirá.

Ora, isto não se passa com a substituição.

Pelo contrário, há mesmo uma dúvida, quanto a saber-se se o fisco pode, uma vez esgotado o patrimônio do substituto ou na impossibilidade de obter dêste o tributo, ir haver do substituto sua prestação.

GIANNINI acha que não, salvo expressa disposição de lei em — contrário. (8)

Entretanto, a doutrina prevalente é no sentido de que tal é possível, salvo expressa vedação em lei. (9)

De uma forma, ou de outra, o que fica acentuado é que não há solidariedade. No muito, para os que seguiram, como nós, a opinião de JARACH, haverá um verdadeiro benefício de ordem, em favor do contribuinte.

Mas, a figura do contribuinte persiste. O caso, pois, pela sua natureza jurídica, difere do da simples repercussão ou traslação de tributo (*Überwäl-*

(5) Précis de Science et Législation financières, 1950, pág. 327.

(6) cf. *Instituciones de derecho financiero-derecho tributario*, 1939, pág. 90.

(7) cf. TESORO, *op. cit.*, pág. 103; embora divirja de Pugliese, neste último sentido também Giannini, *Istituzioni di diritto tributario*, 1951, pág. 109.

(8) *op. cit.*, pág. 116 — também Blumenstein, *Schweizerisches Steuerrecht*, pág. 114.

(9) cf. JARACH, *op. cit.*, pág. 114 — Neste sentido, a jurisprudência italiana, cf. Giannini, *op. cit.*, pág. 110, nota 37.

zung, *Hückwälzung*) hipótese esta de caráter econômico e distituída de qualquer relevância jurídica.

Diversamente, na substituição, o contribuinte é, não um simples atingido por efeitos econômicos do tributo (*Steuerträger*), mas, um verdadeiro devedor (*Steuerschuldner*).

A circunstância é de um máxima relevância jurídica, porque dela decorrem vários corolários.

Assim é que a atribuição do fato imponible se dará em relação ao contribuinte e, caso ocorra alguma isenção subjetiva, a incidência não poderá verificar-se. (10)

Por outro lado, pago o tributo pelo substituto, tem este ação regressiva contra o substituído, a fim de ser reembolsado. (11)

Enfim, tem o contribuinte, ao lado do substituto, o direito de impugnar o débito tributário.

De tudo o que ficou dito, claro está que, por vêzes, pode o legislador dissociar inteiramente a relação tributária, atribuindo o *debitum* a uma pessoa (contribuinte) e a responsabilidade de sua solução a outra (substituto).

O substituto, pois, é aquele terceiro a quem a lei comete, — com exclusividade, o dever de pagar um tributo alheio.

E' uma figura típica do direito tributário, sem símile em qualquer outro ramo jurídico. (12)

Certo é que o substituto é sujeito passivo da relação tributária.

4. Ora, inegável é que todo sujeito passivo tributário tem, inerente ao seu *status*, o direito e o dever de cumprir obrigações formais ou materiais, ou de ver reconhecidas prerrogativas, atinentes à relação tributária, ou delas decorrentes.

Entre êstes direitos, está o de insurgir-se contra o débito do tributo, argüindo a sua ilegalidade, ou a sua inconstitucionalidade.

Parece-nos evidente esta assertiva e, ao que sabemos, é ela pacificamente admitida.

Ao que temos notícia, tese contrária fôra sustentada em sentença proferida em mandado de segurança impetrado pelas *Companhias de Transportes Aéreos* contra a Prefeitura de Salvador, no qual se pedia a decretação da inconstitucionalidade da chamada *taxa de turismo* regulada pelo Código Tributário daquela Capital.

Não é acertada tal conclusão.

(10) cf. GIANNINI, *op. cit.*, pág. 111, nota 42.

(11) cf. TESORO, *op. cit.*, pág. 102; GIANNINI, *op. cit.*, pág. 112.

(12) De certa forma, póde encontrar-se um símile dêste instituto no direito processual.

As empresas de aviação são, de fato, substitutas legais dos contribuintes da taxa de turismo municipal.

Ora, o substituto legal, como sujeito passivo que é, pode impugnar a relação tributária.

Sim, porque, em primeiro lugar, só se deve pagar tributo devido.

No caso de tratar-se de tributação ilegal, incumbe a quem esteja submetido à sua prestação a oposição ao pagamento.

Tanto mais, quando se trate do substituto legal, posto que, prestando tributo não válido, fica impedido de exercer o seu direito regressivo sobre o contribuinte. (13)

Nem se diga que isto não aconteceria na hipótese de retenção na fonte (*stoppage at source*), porque, embora já retida a importância, nada impede o contribuinte de acionar o substituto para dêle haver a importância retida.

A doutrina, aliás, tem como pacífica a *legitimatatio ad causam* do substituto para insurgir-se contra o tributo, quer pelo fundamento da sua legalidade, quer pelo da sua constitucionalidade.

TESORO, neste particular, é incisivo, ao reportar-se ao direito de intervenção processual, tanto dos sujeitos passivos, quanto do resto dos responsáveis (*como del resto i responsabili*), seja na fase oficiosa, como na contenciosa para tutelar os seus próprios interesses — “*sie nella fase officiosa che in quella contenziosa, per tutelare i propri interessi*”. (14)

GIANNINI é da mesma opinião, citando até jurisprudência em que foi debatido o tema. (15)

Enfim, o substituto legal é investido da responsabilidade tributária (*Haf-tung*), com exclusão do contribuinte.

A substituição, pois, é mero critério, legalmente eleito, de atribuição do fato imponível.

Como tal, o substituto é sujeito passivo da relação tributária.

Em tais condições, conforme pacificamente admitido, tem o direito de impugnar a legitimidade do débito tributário que lhe incumbe satisfazer (embora com o direito de regresso — “*rivalsa*”), quer do ponto de vista da legalidade, quer da constitucionalidade.

(13) cf. GIANNINI, *op. cit.*, pág. 117, nota 50.

(14) *op. cit.*, pág. 104.

(15) *op. cit.*, pág. 117, nota 50.

A administração é uma ciência com seus princípios já de há muito claramente estabelecidos; aplicá-los, porém na vida prática aos casos correntes, constitui uma arte das mais difíceis e exige conhecimentos a um tempo vastos e especializados, pois no dizer de Jean Baptiste Say, um dos grandes economistas liberais do século XIX, “não existe quase ciência alguma que não possa fornecer conselhos úteis ao administrador”.

Qualquer arte, entretanto, possui uma técnica que lhe é peculiar, permitindo-lhe atingir o objetivo visado pelo meio mais conveniente e melhor adaptado às condições que lhe são próprias.

ARTUR HEHL NEIVA

(Técnico de Administração — In Rev. do Serv. Púb. — janº de 1938, p. 24).

Regime de Separação Matrimonial e Frutos Adquiridos

OLIVEIRA E SILVA

HÁ duas correntes jurisprudenciais, no momento, sobre a comunicabilidade, ou não, dos frutos adquiridos, quando o regime matrimonial é o da separação de bens.

Se se declara, expressamente, que o regime do casamento é o da aludida separação e se não há qualquer referência sobre o destino dos aquestos, entendemos que os cônjuges preferem viver sem qualquer comunicação dos bens adquiridos, não tendo o filho do primeiro leito de um deles o direito de requerer partilha, candidatando-se a um quinhão hereditário.

Em voto vencido no Acórdão da 1.^a Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em 9 de agosto de 1954, na apelação n.º 27.939, do qual fomos o obscuro relator, entende o desembargador Romão Côrtes de Lacerda que, no casamento do maior de 60 anos, ou da maior de cinquenta, há comunhão de aquestos, em face do preceito do art. 258, parágrafo único, do Código Civil.

Dispõe o citado preceito ser obrigatório o regime de separação, quando o contratante casa, violando os incisos I a IV daquele parágrafo único, pelo que, na sua opinião, os bens adquiridos na constância do casamento são regidos pelos princípios da comunhão.

Para o eminente autor do voto vencido, tomam-se as restrições restritivamente e, no silêncio do legislador brasileiro sobre os bens adquiridos, o mesmo admitira a sua comunhão, limitando-se a impor o regime da separação quanto aos bens trazidos para o matrimônio.

Até aí a tese, aliás muito defensável, do ilustre jurista. Mas o legislador não pode prever, evidentemente, todos os casos que ocorrem na realidade quotidiana.

Uma tese pode ser lógica ou razoável desde que não encampe soluções injustas e não destrua o conteúdo moral que é a própria essência da lei, sem o qual a lei se tornaria artificial ou desumana.

Há um voto luminoso, no Supremo Tribunal Federal, em tal hipótese, do ministro Orosimbo Nonato, para quem somente uma exceção poder-se-ia abrir àquela regra: quando à mulher se atribui, pelo seu esforço, o enriquecimento do seu casal, nos limites da prova colhida.

Daí resultaria, para benefício do filho do primeiro leito, sem dúvida alguma, a existência de uma sociedade de fato, estabelecida, portanto, verdadeira comunhão de interesses.

Poderemos admitir que, no silêncio dos contratantes, quanto ao destino dos aquestos, aceite-se a sua comunhão?

Não nos parece lógica ou jurídica uma afirmação. Seria necessário que, expressamente, já que preferiram o regime da separação, que os cônjuges manifestassem a sua vontade de, futuramente, estabelecer um regime em desacôrdo com o inicial, isto é, o da comunhão de bens.

Ao contratante ou ao impedido pela idade, não pode ocorrer a idéia daquela comunicação que possibilita, muitas vêzes, a negação do próprio regime em que a vontade das partes ou a lei entende que cada cônjuge fique, apenas, com o que é seu.

Não esqueçamos que os bens adquiridos, na constância do matrimônio, poderão superar aqueles com que cada um entra para a economia do casal, principalmente nos casos em que somente ocorre a vontade dos contratantes.

Justifica-se a exceção em que se baseia o ministro Orosimbo Nonato, se a hipótese é a da espôsa que criou com o marido, pela sua atividade comprovada, dentro ou fora do lar, uma riqueza, ou vice-versa.

Não confundamos, na interpretação da lei, o silêncio com a restrição. O silêncio poderá ser uma concordância ou não, conforme os elementos e circunstâncias que o expliquem. Uma restrição na regra é susceptível de uma inteligência de ampliação legal, se abrange condições idênticas ou inferiores àquelas que a lei protege.

O que é inaceitável, em face da velha hermenêutica jurídica, é que a interpretação de um texto legal sancione o absurdo.

Exemplifiquemos com o discutido preceito do art. 142 da Constituição Federal: "Em tempo de paz, qualquer pessoa poderá com os seus bens entrar no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitados os preceitos da lei".

Há quem entenda que, na exegese do citado dispositivo, deva ser absoluta a liberdade individual de levar consigo os bens de sua propriedade, mesmo em contraposição com as regras do direito fiscal.

O legislador não esquecera que tamanha liberdade, em tempo de paz, do cidadão locomover-se com os seus bens, está condicionada aos preceitos da lei, isto é, ao pagamento de impostos. Do contrário seria permitir a desigualdade, no aspecto tributário, do comerciante, nos seus deveres para com o Fisco Nacional, com o indivíduo que viaja com bens negociáveis pelas proporções que transcendem o âmbito do uso pessoal como mil caixas de uisque, cem geladeiras ou trinta aparelhos de televisão.

Procuramos demonstrar, apenas, que não se deve maltratar a lógica jurídica ao defender-se interpretações que retiram à lei o seu sentido e, portanto, o seu conteúdo moral.

Na hipótese da comunicação dos frutos adquiridos, durante a vigência do matrimônio, quando o regime respectivo é o de separação, obedeçamos à regra da coerência sobre o destino dos bens passados, presentes ou futuros: o da sua não comunicação. O silêncio, no contrato, não pode importar em surpresa para um dos contratantes ou o herdeiro. Faz-se mister a manifestação expressa da vontade dos cônjuges quanto ao destino dos bens adquiridos, para valer perante a lei.

PARECERES

Consultor Geral da República

Poder regulamentar em relação à Estrada de Ferro Santos-Jundiaí.

PARECER

N.º de referência — 29 U

I

O administrador da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, de nomeação do Presidente da República, nos termos do art. 9.º do Decreto-lei n.º 9.869, de 13 de setembro de 1946, atualmente em negociações, nos Estados Unidos da América do Norte, para celebração de contratos de fornecimento de materiais e equipamentos para ferrovia, solicita o reexame da sua competência para celebrar tais ajustes.

Assinala o citado administrador que a Portaria n.º 902, de 10 de outubro de 1946, do Ministro da Viação e Obras Públicas, expedida por força do disposto no art. 10 do mencionado Decreto-lei 9.869, de 1946, deu-lhe a atribuição, no item IV, letra c, para aquisição de materiais, artigos de consumo e equipamentos e celebrar contratos de serviços, obras e aquisições, e, dispôs no item III *in fine*, que poderá realizar operações de crédito, desde que previamente autorizadas pelo Ministro. Entretanto, tais poderes foram interpretados com certa reserva pela Consultoria Geral da República (parecer n.º 194 T, de 22-10-52), o que motivou um apelo ao Chefe do Governo, do qual resultou o Decreto n.º 34.449, de 3 de novembro de 1953, cujo art. 3.º, confirmando os poderes contidos na citada Portaria 902, autorizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Administrador da E.F. Santos a Jundiaí a concluir e assinar os atos que forem necessários à utilização e aplicação do empréstimo em moeda estrangeira e do financiamento em cruzeiros na execução do contrato de aquisição de determinado material nele especificado.

Agora, para lavratura dos novos contratos, solicita o parecer desta Consultoria Geral.

II

Conforme tive ensejo de opinar no processo n.º 26.691/52, do Ministério da Viação, quando no exercício do cargo de Consultor Jurídico dessa Secretaria de Estado, a lei que incorporou ao patrimônio da União a a São Paulo Railway hoje "Estrada de Ferro Santos Jundiaí", Decreto-lei n.º 9.896, de 13 de setembro de 1946, deu ao Ministério da Viação, no art. 10, poderes para expedir o regulamento a que se subordinaria a administração da Estrada.

Em cumprimento a esse dispositivo, o Ministro da Viação baixou a Portaria 902, de 10 de outubro daquele ano, a qual outorgou atribuição ao Administrador da Estrada, entre outras, para "autorizar a aquisição de materiais, artigos de consumo e equipamentos"; "realizar operações de créditos previamente autorizadas pelo Ministro da Viação" e celebrar contratos sujeitos à homologação ministerial".

Melhor exame da citada Portaria, verifico que foi expedido, "em caráter provisório", o regulamento a que se subordinara "o Administrador da referida rede ferroviária nomeado por Decreto de 17 de setembro", de 1946, Dr. Romero Zander.

Esse regulamento foi reputado de "legitimidade discutível" pelo meu eminente antecessor nesta Consultoria Geral. Efetivamente, a atual Constituição, reproduzindo preceitos das anteriores Cartas republicanas, deu, não ao Ministério da Viação, mas, ao Presidente da República, o poder regulamentar, a saber, o poder de expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis, normas complementares e integrativas dos diplomas legais.

Como escreveu ZANOBINI, no "Commentario Sistematico alla Costituzione italiana" dirigida por CALAMANANDREI, e ALESSANDRO LEVI, a função do regulamento não é somente a de prover à execução da lei, *ma even-*

tualmente anche quella irregolare materie da essa non disciplinate" (ob. cit., vol. I, pág. 56).

Desta sorte, caberá ao Ministério da Viação providenciar o regulamento a que se subordinará a administração da Estrada, qualquer que seja o administrador, o qual será aprovado por Decreto. O regulamento será assinado pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, observando-se, destarte, o disposto no citado art. 10 que lhe confere tal atribuição.

PONTES DE MIRANDA observa, ao propósito: "O regulamento é, da regra, assinado por Ministro de Estado, às vezes dois ou mais; e publicado por decreto que o mesmo ou os mesmos Ministros subscrevem e o Presidente da República assina ("Comentários à Constituição de 1946, 2.^a ed., 1953, vol. II, pág. 413).

Nesse regulamento a ser submetido à elevada apreciação e aprovação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, os poderes do Administrador da Ferrovia, para as mencionadas aquisições, serão deduzidas com clareza necessária.

A meu ver, ao Administrador, no citado regulamento a ser elaborado, não se podem negar os poderes comuns de administração, os de representação da Estrada em juízo e fora dele, certo que os tribunais judiciais tem-lhe reconhecido, como é notório, tal poder, admitindo-se-lhe a citação inicial nas causas contra a Ferrovia.

Esta Consultoria não se nega a colaborar com o Ministério na elaboração do ato regulamentar para a outorga definitiva dos poderes gerais da administração.

Para a celebração dos contratos de fornecimento de materiais e equipamentos nos Estados Unidos, se a urgência reclamar pronta concessão de poderes ao Administrador, poderá o Governo baixar decreto nos termos do que já foi expedido por ocasião da anterior aquisição de materiais, naquele país (art 3.^o do Dec. 34.449, de 1953).

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 23 de novembro de 1954.
— A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República

Natureza Jurídica do Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

PARECER

N.º de referência — 24 - U

I

A direção do Banco Nacional de Crédito Cooperativo reluta em aceitar as conclusões do parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público, apoiado pela Consultoria Geral da República, no sentido de dever o estabelecimento sujeitar-se à legislação que coordena o sistema de classificação de cargos e retribuição dos órgãos do serviço público de administração direta ou descentralizada, a saber, defende o ponto de vista de que não é autarquia, mas sociedade de economia mista, para elaborar o quadro de seus servidores sem os padrões e símbolos do serviço público federal.

Pôsto que organização de cunho nitidamente bancário, o Banco de Desenvolvimento Econômico sujeita-se à referida legislação, também as Caixas Econômicas, por força do Decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, mas, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo quer ter o seu quadro desvinculado dessas normas.

Como se disse, o meu eminente antecessor não lhe deu razão, conforme se verifica do processo, conceituando o estabelecimento como entidade autárquica, em brilhante e exato parecer que merecera a aprovação do Chefe do Governo, em 10 de agosto de 1953 (Parecer 294 T, de 4 de agosto de 1953).

Após essa data, em face da referida decisão, os empregados do Banco dirigiram memorial ao Presidente da República solicitando a organização do quadro funcional, bem assim a expedição do regulamento do pessoal respectivo enquadrado nas normas da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, com os respectivos direitos, deveres e vantagens.

A direção do mencionado estabelecimento, à qual foi submetido o processo por decisão do Presidente da República para as providências necessárias, volta ao assunto, assinando que julgados trabalhistas e um acórdão da 3.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal decidiram, aquêles, constituir-se o Banco uma sociedade de economia mista, e não entidade autárquica, e assim, seus servidores devem ter suas relações de emprêgo dirimidas pela Justiça do Trabalho,

e o citado acórdão proferido no mandado de segurança número 861, em 18 de novembro de 1953, que não tem o Banco, que se lhe afigura companhia de economia mista, o direito a isenção de impostos conferida aos órgãos autárquicos.

Em face de tais decisões, antes de organizar o quadro funcional e o referido regulamento, o Presidente do Banco solicita reconsideração do assunto para reexame da natureza jurídica do estabelecimento, no propósito de não sujeitar-se àquelas normas de classificação de cargos pelas quais se regem os órgãos autárquicos.

Por sugestão do Departamento Administrativo do Serviço Público, determina o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o pronunciamento desta Consultoria Geral.

II

Não se deve impressionar a direção do Banco com um ou outro julgado, proferidos, é certo, por juízes ilustres, pouco afeitos, porém, pela natureza mesma das causas que ordinariamente lhes são submetidas, a questões administrativas, ao negarem ao órgão, de que se trata, a qualificação de entidade autárquica.

Também o Instituto Mineiro do Café era uma autarquia, como demonstrou insosfimavelmente FRANCISCO CAMPOS, em parecer notável ("Pareceres" 2.^a série, pág. 205-225) e, apesar disso, a princípio se lhe negara essa característica, só mais tarde reconhecida ("Revista de Direito Administrativo", vol. II, página 156).

Quem, de ânimo desprevenido, ler a lei n.º 1.412, de 13 de agosto de 1951, concluirá que o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, criado por esse diploma, é a mesma autarquia, Caixa de Crédito Cooperativo, com as mesmas finalidades, tendo "por objeto assistência e amparo financeiro às cooperativas" (art. 2.º) ou o financiamento e fomento do cooperativismo no território nacional (Decreto-lei n.º 5.893, de 19-10-43, art. 104). A União garante as suas operações, financia a sua instalação e regular funcionamento (art. 3.º). O regulamento aprovado para a Caixa de Crédito será observado (art. 2.º). É o Banco subordinado ao Ministério da Agricultura e seu funcionamento e administração obedecerão ao disposto na legislação referente à Caixa de Crédito Cooperativo (art. 12). Além do capital, o estabelecimento terá, entre outros recursos, os

oriundos do Fundo do Fomento ao Cooperativismo, além de taxas federais e estaduais que se criarem para esse fim: e, ainda, quaisquer outros auxílios e doações que lhe forem reservados (art. 6.º).

E' certo que permitiu a lei que, do capital do Banco de quinhentos milhões de cruzeiros, duzentos milhões fôsem reservados à participação das cooperativas legalmente constituídas e em funcionamento. Estas, porém, não são propriamente acionistas, nos termos da nossa legislação comercial, ou bancária, pois, "receberão juro fixado pela administração" (art. 4.º).

A administração do Banco não é eleita, mas, nomeada pelo Governo Federal não se aplicando ao órgão assim criado a lei de sociedade por ações.

Nas sociedades de economia mista, o Estado se associa a uma empresa cujo sistema é, em princípio, o das sociedades anônimas como testemunha OSCAR SARAIVA.

A seu turno, o autor do projeto da Lei de Sociedade por Ações, TRAJANO MIRANDA VALVERDE, esclarece:

"Conclui-se da síntese acima feita que, entre nós, o processo da fundação de sociedade anônima ou companhias de economia mista não difere, em substância, do que é regulado pela lei comum (Decreto-lei n.º 2.627, de 26 de outubro de 1946) para fundação de sociedades anônimas ou companhias particulares, que resolvem obter capitais por subscrição pública". ("Revista de Direito Administrativo" vol. I, fasc. II, pág. 436).

No Banco, como se disse, não tem aplicação a legislação sobre tais sociedades. Não é, pois, o estabelecimento sociedade de economia mista, conhecida em nosso direito.

III

Em meu parecer, o Banco é órgão autárquico, como o conceituaram o Departamento Administrativo do Serviço Público e o meu ilustre antecessor, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, no citado parecer. O Poder Judiciário, pelos seus mais altos tribunais federais, reconhecer-lhe-á, ao certo, essa qualificação, desde que exposta corretamente a sua situação legal, em recursos e em conflitos de jurisdição.

Com efeito, o que caracteriza a autarquia é a capacidade de administração própria não obstante a subordinação estatal. Por moti-

vos vários, reconhece o legislador que certos serviços públicos especiais se destaquem da administração centralizada: ocorre, assim, a descentralização de serviços e, para geri-los, cria-se um órgão, que não pode deixar de ser controlado pelo Poder Executivo, por suas várias divisões. Esse órgão gestor é conhecido entre nós por autarquia.

Com exatidão doutrina BULBRICH: "*Atendiendo a su etimología, "autonomia" significa el derecho de darse leyes a si misma, en tanto que "autarquia" significa el derecho de administrar-se a si mismo en base a las leyes que dicta otra entidad*" ("Princípios generales de Derecho Administrativo", 1942, págs. 170-171).

Com exatidão doutrina BULBRICH: "*Atendiendo a su etimología, "autonomia" significa el derecho de darse leyes a si misma, entanto que "autarquia" significa el derecho de administrar-se a si mesmo en base a las leyes que dicta otra entidad*" ("Princípios generales de Derecho Administrativo", 1942, págs. 170-171).

HAURIU, do mesmo modo, define a autarquia como "*une personne administrative qui gère un service public especial*". ("Droit Administratif", 5ª ed. pág. 478), conceito repetido por FRITZ FLEINER, quando assinala que, para atender a uma determinada função, separa-se da organização geral administrativa um conjunto de meios, de modo que tenham estes existência independente, do ponto de vista técnico, e personalidade própria ("Instituciones de Derecho Administrativo", 1935, pág. 260).

O legislador, na espécie, criou o serviço público especial de fomentar o cooperativismo no território nacional, e, para geri-lo, instituiu, primeiro, a Caixa de Crédito Cooperativo (Decreto-lei n.º 5.893, de 19-10-43, art. 104) e, depois essa Caixa passou "a ter a denominação de Banco Nacional de Crédito Cooperativo" (Lei n.º 1.412, de 13 de setembro de 1951), com as características já assinaladas.

Trata-se, evidentemente, de serviço público descentralizado, de verdadeira autarquia, apesar da desvirtuação, admitida pela lei, de parte do capital poder ser tomado por sociedades cooperativas, sem que, contudo, sejam sócias ou tenham ingerência na administração do órgão, que é estatal.

IV

Em face do exposto, não se vê como alterar o parecer desta Consultoria Geral da República. A direção do Banco, atendendo à

decisão do Governo e à solicitação dos seus empregados, deve, sem demora, organizar o quadro do pessoal e elaborar o projeto de regulamento e submetê-lo à aprovação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por intermédio do Ministério da Agricultura, a que está subordinado em virtude de expresso dispositivo legal, observando-se as disposições que regem tais quadros e regulamentos, quando se trata de órgão autárquico, sem admitir naqueles, como é de lei, nenhum servidor, respeitadas as situações existentes, sem concurso de provas.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1954.
— A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Estabilidade de ex-combatente no Serviço Público Federal.

PARECER

N.º de Referência — 25 U

I

Consulta a Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica se, em face do parecer 421 - T da Consultoria Geral da República, aprovado pelo Chefe do Governo e publicado no *Diário Oficial* de 21 de junho do corrente ano, não se deve contar, para o efeito da estabilidade assegurada pelo art. 261 do Estatuto dos Funcionários, o tempo de serviço a partir da época em que o servidor passou à função exercida na data de promulgação do Estatuto dos Funcionários ou é de se levar em conta o prestado anteriormente.

O Departamento Administrativo do Serviço Público, ouvido a respeito, sugeriu ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a audiência desta Consultoria Geral, a fim de que se situe a posição desses servidores, em face da nova interpretação esposada naquele parecer, para que se verifique se deverão ser tornados sem efeito atos que fundaram em interpretação divergente, ou se esta alteração de jurisprudência sómente deva surtir efeito *ad futurum*, não sendo de se reverter os atos praticados na conformidade da

interpretação anterior, agora repudiada, que não condicionava a aplicação do mencionado art. 261 às normas constantes do art. 188 da Constituição Federal.

II

O preceito invocado está assim redigido:

"Art. 261. São considerados estáveis os servidores da União que, integrando Forças Armadas, durante o último conflito mundial, participaram de atividade de combóio e patrulhamento".

Em face desse preceito entendeu, com efeito o meu ilustre antecessor que devia o mesmo, sob pena de repúdio por inconstitucionalidade, harmonizar-se com o preceito do art. 188 da Constituição Federal, que exige 5 anos para gozo de estabilidade pelos funcionários públicos e, destarte, apresentou Sua Excelência vários argumentos para concluir que o servidor público, nas condições do art. 261, deveria ter cinco anos de serviço para gozar da estabilidade prevista no texto legal. Tais as conclusões do mencionado parecer:

"Em conclusão: o art. 261 do E.F. se aplica somente àqueles servidores que, admitidos antes de sua vigência, já contavam então 5 anos de serviço, e haviam participado de operações ativas de guerra, ou de atividades de combóio e patrulhamento, integrando as Forças Armadas, durante o último conflito mundial. E, conforme ficou dito o requerente satisfaz ambos os requisitos".

Data venia do eminente juriconsulto, ex-Consultor Geral da República, um dos nossos mais completos especialistas de direito público, estou em que, de conformidade com o citado art. 261, não se pode exigir o referido tempo de serviço para que tenham estabilidade os servidores integrantes das Forças Armadas que, no último conflito, participaram de operações de guerra ou de atividades de combóio e patrulhamento.

A conjugar o art. 261 do Estatuto dos Funcionários com o art. 188 da Constituição Federal, dever-se-ia, por coerência, exigir também ao servidor ex-combatente "funcionário efetivo", que somente a estes a Lei Maior assegura estabilidade.

Certo é duvidoso concluir-se possa a legislação ordinária estabelecer norma geral assegurando estabilidade antes de cinco anos de exercício aos funcionários que ingressam no serviço público sem concurso, pôsto que

já tenha decidido o Supremo Tribunal Federal que a Constituição apenas garante o mínimo de direitos e vantagens ao funcionalismo, os quais podem ser ampliados pelas leis ordinárias ("Revista do Direito Administrativo" volume II, pág. 172; vol. XIV, pág. 316).

Aqui, porém, não se trata de norma geral, ao contrário, estamos diante de disposição transitória do Estatuto dos Funcionários Públicos. O art. 18 do Ato das Disposições Transitórias já assegurava tais vantagens aos que eram servidores públicos na data da Carta Política e tivessem "participado das Forças Expedicionárias Brasileiras".

Como assinalou ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, houve a princípio dúvida na interpretação do preceito, tendo decidido, o Diretor Geral da Fazenda Nacional que "não bastava haver tomado parte em operações de guerra para gozar o servidor público da estabilidade prevista no texto constitucional", embora tenha prevalecido o parecer da Consultoria Geral da República e do DASP, no sentido de que o dispositivo amparava "a todos quantos prestaram serviço de guerra, inclusive os que participaram de combóio e transporte de tropas" ("Revista de Direito Administrativo", vol. XXXII, pág. 371).

Depois do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, como se disse, somente amparava àqueles que na sua data, eram servidores da União, dos Estados e Municípios, foram antigos combatentes admitidos no serviço público federal e, por isso mesmo, entendeu o legislador ordinário de ampará-los, em preceito especial, no art. 261 do Estatuto dos Funcionários. Tratava-se, ao cabo de contas, de premiar a quem na guerra serviu a Pátria e depois conseguira emprego público.

Estamos em face de norma singular e transitória e que não é inconstitucional, não é, pelo menos, de manifesta inconstitucionalidade. Trata-se, de resto, de dispositivo que não foi vetado pelo Presidente da República no uso de sua competência, de ordem constitucional, de vetar as disposições inconstitucionais ou contrárias aos interesses da Nação.

Quase todos os países que participaram da guerra mundial lembraram-se dos ex-combatentes após a cessação do conflito, tomando medidas legislativas para ampará-los. Na França, como testemunha RIPERT, apesar dos princípios constitucionais de igualdade de todos perante a lei, da liberdade de comércio e de contratar, diplomas legislativos foram votados fazendo distinções entre cidadãos na aplicação de lei civil: a retomada de prédio não se dá contra um ex-combatente a

não ser que o locador que o reclama também seja antigo combatente e que rendeu ensino a essa irônica observação do renomado professor da Faculdade de Direito de Paris: *"Il n'y a rien de plus extraordinaire que ce nouveau combat entre anciens combattants pour l'occupation d'un local d'habitation"* (Le régime Democratique et le Droit Civil Moderne", pág. 444). Também, as ações de despejo por falta de pagamento contra os antigos combatentes são vedadas, podendo estes se exonerar da obrigação de pagar, quando se trata de casas de pequeno aluguel, apenas provando falta de recurso, dando, quando muito ao proprietário, direito de crédito contra o Estado, a ser exercitado por via judicial (ob. cit. pág. 174). Outra lei foi votada obrigando as indústrias a admitir, em seus serviços, certo número de ex-combatentes, mormente mutilados de guerra, proporcionalmente ao número de empregados da empresa, com salários fixados por uma comissão especial, o que o citado publicista censura, embora exclame em outro lance de sua obra notável que esta piedade para com os infelizes é um dos mais belos sentimentos da democracia *"Cette pitié pour les malheureux est un des plus beaux sentiments de la démocratie"*.

Trata-se, enfim, de "caridade jurídica", de que fala DABIN (*"La Philosophie de l'Ordre Juridique Positif"*) para com aqueles que prestaram serviços à Pátria, expuseram a vida pelo amor da Pátria e, certo, merecem um tratamento todo especial da Nação, de sorte que as leis ordinárias, sem que possam ser tachadas de inconstitucionais, podem e devem ampará-los.

O citado art. 261 se filia, pois, a essa legislação e, desta sorte, devemos aplicá-lo *data venia* como sôa, sem conjugação com qualquer preceito geral da Constituição, pois que, então, se tornaria inútil.

Poucos dispositivos há em nossa legislação amparando os antigos combatentes, de sorte que esses poucos que existem devem ser aplicados generosamente.

No dispositivo, não há exigência de cinco anos de serviço, nem de se tratar de cargo efetivo, condições que, se exigidas, para harmonizá-lo com o preceito do art. 188 da Constituição, tornaria o preceito inútil. Na verdade, o funcionário nas condições do art. 188 da Carta Magna não necessita, para a estabilidade, do art. 261 da Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952.

III

Como se viu, não há exigir cinco anos ou qualquer tempo especial de serviço para que tenham estabilidade os servidores, ainda que interinos, da União que integrantes das Forças Armadas, durante o último conflito mundial, participaram de operações ativas de guerra ou atividade de combóio e patrulhamento, como de resto, já decidira o DASP em vários processos (*"Diário Oficial"* de 29-12-52, pág. 19.868; 2-1-53, pág. 12 e 26-1-53, pág. 1235) e testemunha POPE DE FIGUEREDO (*"Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União"*, pág. 248).

O que não se pode é dar-lhes estabilidade em cargos nos quais nenhum servidor a adquiere, como cargos em comissão e quando o exercício é como substituto, como esclarece HAROLDO VALADÃO "Não é possível admitir estabilidade em cargos que não a comportam ou seja naqueles que pela sua própria natureza são incompatíveis com a noção de estabilidade. Assim, os cargos em comissão e, a eles se equiparando, os de substituição que, art. 90 § 1.º do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, nenhum direito concedem aos seus ocupantes de serem providos efetivamente no cargo. O substituto, qual o comissionado, desempenha funções, por sua natureza transitórias, a cessar de um momento para outro, reassumindo o substituído ou faltando a confiança" (*"Pareceres do Consultor Geral da República"* vol. II, pág. 51).

O Supremo Tribunal Federal, de acordo com a doutrina desse parecer, denegou o mandado de segurança impetrado pelo Procurador da República substituto, em exercício na Paraíba.

Em resumo. Em meu parecer, o preceito beneficia a todos os servidores mesmo os interinos, da União, inclusive e os autárquicos, não se exigindo os cinco anos de serviços, a que alude o texto constitucional e não o referido no citado art. 261, desde a que estivessem em exercício na data em que entrou em vigor o Estatuto dos Funcionários Públicos, em 28 de outubro de 1952.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1954.
— A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Consultor Jurídico do D.A.S.P

Tempo de serviço — Contagem do que fôr prestado a autarquia para efeito de desempate na classificação por antiguidade.

Processo 5.818/53

PARECER N.º 58/54

A Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra consulta se, tendo o art. 80, n.º IV, do Estatuto, se referido ao cômputo do tempo de serviço em autarquia apenas para efeito de disponibilidade e aposentadoria, poderia o art. 26 do Decreto n.º 32.015, de 29 de dezembro de 1952, autorizar a sua contagem para desempate na classificação por antiguidade.

2. Opina a D.P. no sentido de que a regra estatutária não é limitativa, podendo o Executivo, no exercício do poder regulamentar ampliá-la a outros casos, imprevistos na lei. Renova, a êsse propósito, opinião já esboçada, na vigência do anterior Estatuto, com respeito a norma idêntica (Parecer no Proc. n.º 2.630/47 — *apud* PESSOA SOBRINHO. — "Manual dos Servidores do Estado" — tomo I — 5.ª edição — 1950 — p. 211).

3. A tese, nos termos absolutos em que está proposta, não merece ser acolhida. O poder regulamentar goza, por certo, de relativa fluidez, que lhe permite desenvolver e completar a lei. A execução da norma superior, faculta ao regulamento uma ação supletiva que o coloca entre as fontes do direito positivo.

4. Esta ação criadora não investe, porém, o regulamento de capacidade abrogató-

ria dos preceitos de maior hierarquia. A execução preconizada pela D.P., conduzida às últimas consequências possibilitaria que, mediante regulamentos sucessivos, a contagem restrita do tempo de serviço (art. 80) formasse parêntese com as modalidades de cômputo para todos os efeitos.

5. No caso de desempate na avaliação da antiguidade, o critério regulamentar não resultou de puro arbítrio do Executivo. Ele se louvou em outra disposição do Estatuto que, no art. 47, criou formas sucessivas de preferência.

6. A fixação, em primeira linha, do tempo de serviço federal e, a seguir, do tempo de serviço público como condições para o desempate, encaminha necessariamente ao cômputo da antiguidade em cargos ou função em autarquia federal e, em segunda etapa, em serviços estaduais ou municipais, pois, de outro modo, subsistiria, permanentemente, a igualdade que se cogita de remover.

7. A própria lei estabeleceu, para aquele fim específico, um conceito próprio de tempo de serviço, situado em círculos concêntricos e progressivamente mais amplo.

8. O ditame regulamentar extraiu, assim, da interpretação sistemática da lei a essência de seu conteúdo. Não contrariou, nem feriu o princípio geral do Estatuto, mas projetou, no plano concreto, a norma especial alusiva à preferência para promoção por antiguidade.

9. Não procede, assim, a meu entender, a dúvida argüida, com louvável escrupulo, pelo órgão consultante.

Rio de Janeiro, 25 de junho de 1954 —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Promoção por antiguidade
— Cômputo, para desempate,
de tempo de serviço público,
cuja averbação foi requerida
após a abertura da vaga.*

Processo n.º 4.801/54

PARECER N.º 47/54

Consulta a D.P. do Ministério da Fazenda:

a) se a antiguidade, o interstício e a condição de estar o funcionário compreendido nos dois primeiros terços da classe deverão ser apurados à vista dos elementos de que dispuser o órgão de pessoal à data da abertura da vaga, não se levando, por conseguinte, em consideração, os documentos relativos, a tais condições recebidos posteriormente à referida data, pelo mesmo órgão;

b) em caso positivo, e havendo empate na classificação por antiguidade na data da abertura da vaga, o desempate deverá ser feito, tendo em vista os fatores a que se refere o art. 256 do Regulamento de Promoção, frente aos elementos pelos quais se aferem tais fatores fornecidos ao citado órgão até aquela data, ou deverão ser considerados, também, para efeito do cômputo, os recebidos posteriormente à aludida data?

2. Examinando a matéria, entende a D.P., deste Departamento que o tempo de serviço público anterior à data de abertura da vaga, embora somente comprovado posteriormente a ela, deve ser considerado, para o efeito de desempate na classificação por antiguidade.

Atendendo, porém, ao transtorno que provoca, nos assentamentos dos órgãos de pessoal, a apresentação posterior desses elementos, sugere que se altere o Regulamento de Promoções, mediante a inserção de preceito novo, visando a estabelecer que a administração somente se obriga a averbar tempo de serviço cuja comprovação fôr apresentada até 31 de dezembro do ano precedente.

4. Os embaraços causados à administração pela falta de iniciativa dos interessados em averbar, com antecipação, o tempo de serviço prestado a outros órgãos federais, estaduais ou municipais são notórios. A correção dessa deficiência não deve, porém, conduzir à lesão de direitos assegurados aos funcionários, quanto ao regime de promoção por antiguidade.

5. A lei brasileira assegura a promoção ao funcionário mais antigo na classe à data da abertura da vaga, ou, em caso de empate, sucessivamente, ao mais antigo no serviço público federal, no serviço público em geral, ao de maior prole e do mais idoso (art. 47 do Estatuto; arts. 6, 11, 21 e segs. do decreto 32.015, de 29/12/52). Não cogita a lei de serviço público *comprovado* até a data da vaga, mas de serviço público *prestado* até esse evento.

6. Concorro, assim, com o parecer da D.P. quanto à solução da consulta, ou seja, de que deve ser considerado o tempo de serviço conhecido após a vacância do cargo a ser provido por antiguidade, sobretudo quando, na hipótese, como declara o órgão de pessoal, não foi cumprido, em tempo hábil, o art. 45 do decreto n.º 32.015 (Regulamento de Promoções), que é o termo inicial da prescrição do direito à reclamação administrativa (art. 46, § 1.º).

7. A solução para a inércia dos funcionários públicos em averbar precocemente o seu tempo deve, a meu ver, ser outra. Por estranho que pareça, não há, na legislação, nenhum preceito que obrigue o funcionário a manter em dia os seus assentamentos individuais, como, por exemplo, consigna o art. 194, n.º X do Estatuto atual, reproduzindo o art. 224, n.º IX, do anterior, a propósito da declaração de família.

8. Cabe, assim, ao Poder Executivo incluir, no regulamento de promoção, dispositivo expresso obrigando o funcionário à iniciativa de manter em dia os seus assentamentos de tempo de serviço, fornecendo aos órgãos de pessoal os devidos elementos.

9. Completada essa medida, com processos educativos visando a estimular a execução dessa providência, de interesse do próprio funcionário, estará a administração habilitada, futuramente, a punir os retardatários com base no art. 194, n.º VI, do Estatuto.

10. Deve, por outro lado, a administração cogitar da publicação oportuna da lista de classificação, na forma do art. 45 e seus parágrafo, do Regulamento de Promoção, não somente pelos efeitos jurídicos que dela decorrem, como para a regularidade de seus próprios serviços.

É o meu parecer,
S.M.J.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

**Funcionário de fato —
Responsabilidade administrativa
e penal. Demissão a bem
do serviço público.**

PARECER N.º 60/54

Trata-se, no processo, da situação de extranumerário contratado que continuou no exercício da função depois de vencido o prazo do contrato, em virtude da convicção dominante no próprio órgão de serviço de que o vínculo funcional estava prorrogado.

2. Conhecida a recusa da renovação do contrato, foi paralelamente averiguada a prática de falta grave, em termos de aplicação da pena máxima de dispensa a bem do serviço público.

3. Inexistente o prolongamento legal da qualidade de contratado, a D.P. do Ministério da Agricultura, assinalando a perplexidade reinante na solução do caso, consulta sobre o procedimento disciplinar cabível.

4. A permanência do exercício de função pública além da data legal caracteriza a situação do funcionário de fato, desde que a aparência ou a razoável persuasão de regularidade do título jurídico inidôneo permite repelir a figura de usurpação de cargo público.

5. A ilegitimidade inerente à função de *facto*, não lhe atribui, no entanto, o privilégio de imunidade disciplinar ou penal, em confronto com o funcionário de *jure*. Ambos respondem, por igual modo, no plano administrativo, civil ou criminal.

6. Destaca-se a esse propósito, a opinião autorizada de BASAVILBASO:

"La irregularidad del *vinculum juris* no puede ser causa de irresponsabilidad. El título o la investidura aparente con que ejerce la función no es un impedimento para el cumplimiento de sus deberes... El funcionario de *facto* no podrá agludir, para eludir su responsabilidad disciplinaris, civil o criminal, los vicios de que pueda adolecer su designación... En suma, ninguna razón existe para que un funcionario de *facto*, tenga una situación de privilegio en relación con el funcionario de *jure*, por el solo hecho de ser un funcionario irregular"

(BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO — *Derecho Administrativo* — vol. III — pág. 616).

7. Desde que tenha sido regularmente comprovada a prática de faltas graves, capazes de justificar a pena administrativa máxima, não se eximirá dela o interessado pela irregularidade na prorrogação de *facto* do seu contrato.

8. Cabe, assim, na hipótese, a lavratura de ato, aplicando a pena de dispensa a bem do serviço, com efeitos a partir da data em que cessou a prestação de serviço.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico

**Extranumerário-contratado
em Território Federal. Conversão
em mensalista. Aplicação
da Lei n.º 366, de 1936 e artigo
26 da Lei n.º 1.765, de 1952.**

Processo n.º 830/54

PARECER n.º 62/54

Cuida o presente processo da transformação de extranumerários-contratados do Território Federal do Acre que, na forma do art. 26 da Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, devem passar a mensalistas.

2. A D.P. deste Departamento observa que os contratos de admissão daqueles extranumerários não foram registrados no Tribunal de Contas. Lembra, no entanto, que, a propósito do Conselho Nacional de Petróleo, foi solucionada a situação análoga, com apoio em parecer desta Consultoria Jurídica, sugerindo, afinal, a minha audiência.

3. A hipótese atual aguarda, realmente, semelhança com a que estudei no parecer n.º 27/54. Tratava-se, ali, de diretriz fixada em apoio, no Dec.-lei n.º 1143, de 9-3-39, que não foi adaptada à exigência do art. 77, § 1.º da Constituição de 1946.

4. Destaquei, então, a possibilidade de convalidar o ato irregular, de modo a não lesar os interesses legítimos dos servidores que em nada contribuíram para o vício formal do ato de sua admissão.

5. Escrevi, em fundamento à solução favorável da questão as seguintes notas, também aplicáveis no caso atual:

"É certo que a dispensa de registro dos contratos, aceitável no plano cons-

tucional anterior, não mais subsiste com a vigência da Constituição de 1946, cujo art. 77, § 1.º, restaurando o princípio do art. 101 da Carta de 1934, somente reputa perfeitos e acabados contratos que, por qualquer modo, interessam à receita ou à despesa, depois de registrados no Tribunal de Contas.

7. A emissão de registro não foi, porém, um lapso restrito aos casos em análise. Evidencia uma diretriz constante e uniforme que o Conselho vem cumprindo, praticamente desde a sua criação. O Tribunal de Contas, fiscal da legalidade da aplicação dos créditos, tem aprovado, anualmente, as contas do exercício, sem objetar quanto àquele entendimento, que inicialmente aprovou.

8. Seria anárquico e, portanto contrário ao interesse público, declarar nulos todos os contratos pactuados pelo Conselho, a partir de 18 de setembro de 1946, pela ausência da formalidade essencial de registro. O direito de terceiros, que transacionaram com o órgão administrativo, não deve ser lesado pela errônea dête, aliás fundada em boa fé e na tradição.

9. Os atos administrativos viciosos podem, excepcionalmente, convalidar-se quando praticados na constância de um entendimento generalizado e habitual, por todos aceito como legítimo e mais tarde considerado impróprio. A teoria do erro comum, de filiação civilista, mas aplicável ao direito administrativo, autoriza

que o erro de muitos, acatado longamente no consenso geral como idôneo, possa validar a ação administrativa, desde que não ofenda ao interesse público e não cause grave lesão de direito. É o princípio que se exprime no clássico axioma romano: *erro communis facit jus* (Temístocles Cavalcanti — "Tratado de Direito Administrativo", vol. II, p. 319 e vol. III, p. 99) ou pela teoria da aparência tão bem estudada, na França, por AUBY e, no Canadá e Estados Unidos, por CONSTANTINEAU, especialmente a respeito dos funcionários de fato (J. N. Aaby — "L'inexistence des actes administratifs", p. 236; Albert Constantineau — "Tratado de la doctrina de fato" — vol. I — p. 143)."

6. A orientação seguida pela administração territorial, louvada no art. 5.º, n.º III e V, da Lei n.º 366, de 30 de dezembro de 1936, deve ser ajustada à determinação superveniente do art. 77, § 1.º da Constituição, cabendo ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores baixar, a respeito, as devidas instruções.

7. Nada impede, porém, que, tal como se fez com referência ao pessoal do Conselho Nacional do Petróleo, seja concedido aos extranumerários-contratados do Território Federal do Acre a transformação em mensalistas, ora em cogitação.

E' o meu parecer,

S.M.J..

Rio de Janeiro, 16 de julho de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

No conjunto da administração de pessoal, seleção e promoção constituem dois aspectos que tanto podem merecer tratamento isolado, pelo desenvolvimento que cada um comporta, quanto admitem um estudo conjunto, em torno da relação estreita em que se acham.

Realmente, o estudo da seleção de pessoal se desdobra por tal forma, na análise dos respectivos métodos e finalidades, que constitui especialização marcada, enriquecida por vasta literatura e subdividida ao ponto de comportar longos trabalhos em torno de aspectos particularíssimos, qual a entrevista como elemento de escolha.

O problema da promoção, a seu turno, representa no todo um papel de capital importância, não só pelo reflexo que tem sobre as demais fases, como pela influência que recebe da solução adotada para outras questões. Constitui, assim, um capítulo bem definido.

Mas, nem por isso, deixam de se entrelaçar as duas coisas. Porque promoção envolve um problema de seleção; e seleção, por suas múltiplas manifestações, atua decisivamente na promoção.

Astério Dardeau Vieira (Seleção do Pessoal e Promoções de Funcionários — In Rev. do Serv. Público, abril de 1940, p. 5).

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 20.306 — RIO GRANDE DO NORTE

(Mandado de segurança)

As Constituições e leis estaduais não é vedado ampliar, em benefício de seus funcionários, as garantias outorgadas na Carta Magna da República aos funcionários federais.

Relator: O Senhor Ministro Afrânio Antônia da Costa.

Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte.

Recorrido: Onaci Carneiro Vaz.

ACÓRDÃO

Vistos etc. Acordam os juizes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal conhecer do recurso e negar-lhe provimento à unanimidade, conforme o relatório e notas taquigrafadas. Custas pelo recorrente.

Rio, 8 de agosto de 1952. — *Orozimbo Nonato*, Presidente. — *Afrânio Antônio da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa. — O acórdão de fls. 40, confirmado pelo de fls. 53 que é o recorrido concedeu segurança ao recorrido contra o ato do governo do Rio Grande do Norte que o demitira do cargo de Fiscal de Rendas, classe M, tabela 3 — quadro único da Coletoria Estadual de Alexandria. E fê-lo nestes termos:

“... Onaci Carneiro Vaz... impetrara o presente mandado de segurança contra o decreto do Exmo. Governador do Estado... alegando em resumo, o seguinte:

a) que fôra nomeado interinamente para o cargo acima referido a 21 de abril de 1950 e que, tendo sido aprovado em concurso, fôra nomeado, em caráter efetivo para o mesmo cargo, nos termos do art. 15, item III, do

Decreto-lei n.º 123, de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários), por ato publicado no *Diário Oficial* de 17 de janeiro de 1951, tendo tomado posse do cargo a 18 do mesmo mês;

b) que, porém, ainda que se argumentasse ter sido a nomeação para estágio probatório, mesmo assim, não seria possível a exoneração com fundamento no art. 93, § 1.º, letra b, do Estatuto pela simples razão de não se tratar de provimento interino ou em comissão, únicas hipóteses a que alude o dispositivo estatutário, sendo líquido e certo o direito do impetrante. O requerente juntou os documentos de fls. 12 a 18.

II — Sendo-me o processo distribuído, na qualidade de relator exarei o despacho de fls. 22v. Respondendo as informações solicitadas, o Exmo. Dr. Governador do Estado remeteu o ofício de fls. 24 a 26. O Dr. Proc. e Adv. dos Feitos do Estado contestou a segurança impetrada, como se vê de fls. 33 a 36. Por sua vez, ouvido o Exmo. Dr. Procurador Geral, opinou S. Exa., em seu parecer de fls., pela concessão do mandado.

Isto pôsto:

“III — A espécie é idêntica às que já foram decididas por este Egrégio Tribunal, referentes aos mandados de segurança, números 88 e 92, impetrante, respectivamente, por Gabriel Godeiro da Silva, Fiscal de Rendas e José Furtado, Guarda Fiscal, os quais foram concedidos.

O impetrante fôra nomeado para o referido cargo nos termos do artigo 15, item I, do Estatuto dos Funcionários Públicos, para estágio probatório, e não no item III, do mesmo artigo, o que aconteceu por equívoco, conforme a informação de fls., do Exmo. Governador e o parecer do Dr. Procurador Geral, de fls.

A exoneração do impetrante se fundou no art. 93, § 1.º alínea h, do mencionado Estatuto, isto é, “a critério do Governo, quando se tratar de ocupante de cargo em comissão,

ou interino em cargo de carreira, ou isolado, de provimento efetivo”.

Ora, achando-se o impetrante em estágio probatório, a sua demissão só poderia se efetivar com o observância do disposto no artigo 17 dos mesmos Estatutos, o que não aconteceu.

E' verdade que somente são estáveis os funcionários que têm mais de dois anos de efetivo exercício, quando nomeados por concurso (art. 188 da Const. Federal). E' certo ainda que, só depois de decorrido esse prazo gozarão de estabilidade e garantias decorrentes, somente podendo ser demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.

E' incontestável que os funcionários nomeados por concurso para o estágio probatório não têm estabilidade. O Estatuto referido porém oferece garantias a esses servidores públicos, não com aquela amplitude que a Lei Magna lhes deu, e manda apurar, mediante processo, da conveniência ou não, de sua confirmação no cargo, examinando-se, se para o seu exercício, possuem os requisitos exigidos pela lei.

Se a lei em vigor é clara, não há como rebuscar jurisprudências, muitas vezes inaplicáveis e variáveis como o pensamento.

Assim:

“IV — Acordam os Juizes deste Tribunal de Justiça, de acordo com o parecer do Dr. Procurador Geral do Estado, conceder o mandado impetrado, uma vez que reconheceu ser líquido e certo o direito do impetrante e, conseqüentemente, lhe assegurar o direito de voltar ao exercício de suas funções com as garantias que oferece a lei durante o estágio probatório”.

Manifestou o Estado recurso extraordinário pelas letras a e c do art. 101 n.º III da Constituição, sustentando que:

“Dando aplicação ao dispositivo constante do artigo 17, do Decreto-lei estadual n.º 123, de 28 de outubro de 1941, o Egrégio Tribunal de Justiça negou validade ao estabelecido na Lei Magna, com prevalência sobre qualquer legislação, mesmo posterior à sua promulgação, o que não ocorre no caso versado no processo, demonstrado como está que a lei estadual aplicada à espécie é de 28 de outubro de 1941 e a Constituição Federal teve vigência a partir de 18 de outubro de 1946”.

Admitido e arrazoadado o recurso pelo recorrente, subiram os autos, sendo o seguinte o

parecer do Dr. Procurador Geral, pelo conhecimento pela letra c e não provimento (ler fls. 62).

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Conhecendo pela letra c, nego provimento ao recurso.

Realmente reconhece o Estado, que o acórdão recorrido decidiu em conformidade com o art. 17 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado. Tanto assim que para sustentar o ato demissório do impetrante argui no extraordinário “haver o Trib. negado prevalência de lei magna sobre qualquer legislação mesmo anterior à sua promulgação”.

Entretanto, o acórdão deferindo a segurança, restabeleceu o direito do impetrante, sem ferir qualquer princípio constitucional. Como salienta o eminente Procurador Geral da República já o Supremo Tribunal tem entendido que às Constituições e leis estaduais não é vedado ampliar para seus funcionários as garantias nela outorgadas aos funcionários federais. Em tais condições, o art. 17 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Rio Grande do Norte não contraria os preceitos dos arts. 188 e 189 n.º IX da Constituição Federal.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe negaram provimento. A decisão se tomou por unanimidade de votos.

Deixou de comparecer o Exmo. Sr. Ministro Edgard Costa por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.778 — D. FEDERAL

Art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. — A anulação do concurso aberto opera extunc. Concessão do “writ”.

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.

Requerente: Dra. Adele Nascimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 1.778, do Distrito Federal, integrando neste o relatório retro e na conformidade das notas taquigráfi-

cas precedentes, conceder a segurança. Custas da lei.

Rio, 17 de novembro de 1952 (data do julgamento). — José Linhares, Presidente. — Orosimbo Nonato, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Dra. Adele Nascimento, Médico interino do Trabalho, classe K, do Ministério do Trabalho, impetra mandado de segurança contra o ato do Senhor Presidente da República que considerou nulos, a partir de 24 de maio último, os editais de convocação para os concursos de Inspetor do Trabalho e Médico do Trabalho e canceladas as respectivas inscrições, sem, entretanto, efetivar nos cargos os funcionários interinos inscritos nesses concursos e que, à data da promulgação do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, contassem mais de cinco anos de serviço público.

Tal emissão, configurando abuso de poder, fere direito líquido e certo da requerente, como deduziu na inicial que passo a ler: (lê)

Atendendo às informações solicitadas, o Sr. Presidente da República remeteu cópia autenticada da Exposição de Motivos n.º 722, de 21 de maio de 1952, nestes termos: (lê)

É do seguinte teor o parecer emitido pelo Dr. Procurador Geral da República:

“A Dra. Adele Nascimento pede mandado de segurança “contra omissão lesiva do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a qual, configurando evidente abuso de poder, dessa suprema autoridade da Nação, fere direito líquido e certo da requerente”.

E tal omissão consiste, segundo acrescenta, em haver o preclaro Chefe do Poder Executivo considerado nulos, a partir de 24 de maio do corrente ano, os editais de convocação para concursos de Inspetor do Trabalho e Médico do Trabalho e canceladas as respectivas inscrições, sem que houvesse declarado, no mesmo ato que por força da anulação dos editais dos citados concursos é do cancelamento das respectivas inscrições, os funcionários interinos inscritos nesses concursos, e que contassem, à data da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mais de cinco anos de serviço público, ficavam automaticamente efetivados no cargo, omissão essa que, no entender da Impetrante, “os deixa ao inteiro desamparo, se, em meu socorro, não vier a medida re-

dentora do mandado de segurança, para determinar essa efetivação.”

A impetrante, portanto, como ressalta da leitura da petição inicial idealizou um ato a ser praticado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e logo a seguir passou a considerar-se com direito líquido e certo a fruir as vantagens do desejado ato.

Não cabe, porém, mandado de segurança para assegurar a realização de sonhos. E isso bastaria para que não se conhecesse do pedido inicial.

Não fugimos, entretanto, à apreciação do ato do Sr. Presidente da República, considerando nulos ditos editais da convocação para os referidos concursos e canceladas as respectivas inscrições.

Bastaria para tanto pedir a atenção dos eminentes Ministros Julgadores para a exposição de motivos de fls. 22-24 do Senhor Ministro do Trabalho, que tudo esclarece, deixando evidenciado o descabimento da segurança impetrada.

A impetrante, porém, como médica interina do trabalho ao tempo da promulgação da Constituição Federal, não tinha direito à estabilidade, por isso que, ex-vi do disposto no artigo 23, parágrafo único, n.º II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aos que exerciam cargos para cujo provimento tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação daquele Ato, não se aplica o disposto no art. 23, e essa era a situação da Impetrante naquela ocasião.

O ato considerando nulos os referidos editais e canceladas as inscrições. é de 21 de maio próximo findo, publicado no dia 24 seguinte, e portanto, cerca de seis anos depois, da data da promulgação da Constituição Federal e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não tendo, assim, o efeito de amparar a pretensão da Impetrante, pois ao ser expedido, já estava prescrito o direito da Impetrante reclamar contra a caducidade de concursos a que se refere o artigo 23, parágrafo único, n.º II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ex-vi do disposto no art. 1.º do Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

O caso do médico Dr. Florduardo Borges Sampaio, a que aludem a inicial e o documento de fls. 12, ocorreu em dezembro de 1950, e, portanto, antes de decorridos cinco anos da promulgação do referido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nenhum é pois, o seu pretendido direito, pelo que confiamos no indeferimento da segurança impetrada.

Distrito Federal, 1 de setembro de 1952.
— Plínio de Freitas Travassos, Procurador Geral da República”.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator)
— Sr. Presidente, não dei importância à preliminar de caducidade pois que a impetrante estava aguardando a realização do concurso e, assim, não se pode considerar extemporânea a reclamação.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — O parecer da d. Procuradoria Geral, incorporado ao relatório, elucidando o caso em apêço, mostra a impertinência da pretensão da impetrante.

Insurge-se esta contra o ato do Senhor Presidente da República que deixou de mandar efetivar os funcionários interinos inscritos em concursos para Inspetor do Trabalho e Médico do Trabalho, quando houve por bem anular os editais de convocação para os ditos concursos e cancelar as respectivas inscrições, pelas razões constantes da mencionada Exposição de Motivos do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio; contavam eles mais de cinco anos de serviço público, à data da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e, assim, teriam de ser automaticamente efetivados, ex vi do art. 23.

O descabimento da presente segurança resulta fora de dúvida, em face do parágrafo único, n.º II, do citado preceito constitucional, dispondo, de modo expresso, que este não se aplica “aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação deste Ato”.

Inexiste, pois, o pretendido direito certo e incontestável.

Indefiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, pedi a palavra pela ordem porque a parte requereu junção deste processo e outro de que era Relator e eu neguei por entender que os casos apresentam relação de perfeita identidade.

Verifico, entretanto, agora que eles se aproximam, salvo no aspecto de caducidade, relegado, aliás, com razão, pelo eminente relator.

O direito da parte surgiu quando o Governo anulou o concurso para o qual ela se inscrevera naturalmente. Anulado o concurso, surgiu situação que levava inelutavelmente, à efetivação automática do funcionário.

A meu ver, a razão está inteiramente com o impetrante. Em casos menos característicos votei nesse sentido. Entendo que a Constituição estabeleceu como princípio geral de liberalidade a exclusão do concurso àqueles que contassem certo prazo de exercício ao tempo em que ela foi promulgada. Recordame que, na discussão do assunto, observou o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães ser em princípio, ante-republicana, a dispensa de concursos, meio idôneo a aferir da capacidade do candidato e de abrir oportunidade a todos ao ingresso do serviço público.

Justíssima, a observação. Dá-se, porém, que o constituinte despediu, como regra geralíssima, naquela hipótese, a dispensa do concurso. Abriu-se uma exceção que, como tal, deve ser compreendida *stricti verbis*. A exceção se dá no caso de já estar aberto o concurso.

Nos casos anteriores, de acordo com os eminentes Srs. Ministros Aníbal Freire e Ribeiro da Costa, pronunciei-me no sentido de que se a administração, por ato próprio, adia indefinidamente os concursos, não lhes imprime andamento, instaura situação incompatível com a de “concurso aberto”. Nessa hipótese, o favor da lei imperaria em toda a sua extensão, por não ser lícito à administração, por ato próprio, frustrar as largições do constituinte.

Mas, o caso dos autos é mais característico; porque o próprio Poder Público anulou o concurso e esta anulação tornou-o nenhum, operando não *ex-nunc*, e sim *ex-tunc*.

Nestas condições, com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator, concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa
— Sr. Presidente, também concedo a segurança, data vênia do Sr. Ministro Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato. A situação do impetrante era precisamente de expectativa; inscreveu-se no concurso e ficou aguardando sua realização. Entretanto, o Governo, abruptamente, ao cabo

de vários anos, anulou o concurso. Não reconhecer a estabilidade do impetrante seria tirar-lhe completamente o meio de se aproveitar do princípio constitucional. Estou, pois, de acordo com o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Senhor Presidente, também entendo que com o decreto do Sr. Presidente da República, declarando insubsistente a abertura do concurso, a que se seguirá inscrição já encerrada ao tempo da promulgação da Carta de 1946, deve retroagir a essa época, *ex-tunc* necessariamente, o direito do impetrante à efetivação. Assim, estava o Governo adstrito a reconhecer o provimento automático do impetrante. Não era condição necessária a prévia reclamação, como pretende o Doutor Procurador Geral da República. O Governo tinha que reconhecer efeito automático do seu ato e dar o provimento efetivo ora pleiteado. Tal reconhecimento era um resultado lógico e incontestável do ato que declarou insubsistente a abertura do concurso.

Data vênia do Sr. Ministro Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente peço vênia ao Sr. Ministro Barros, para acompanhar o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Sr. Ministro Relator, acompanha o Sr. Presidente, com a permissão do voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Sr. Presidente, nos casos anteriores a que se referiu o eminente Sr. Ministro Relator votei no mesmo sentido de S. Exa.; em divergência com o eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato. Fundo-me em que o art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição assegurou a efetividade dos interinos com 5 anos de exercício, mas estabeleceu, entre outras, a execução relativa aos cargos para cujo provimento se houvesse aberto concurso, com inscrições encerradas na data da Constituição.

A razão deste dispositivo é que, estando aberto o concurso, com inscrições encerradas,

se fôsse admitida a efetivação dos interinos não restariam vagas para os candidatos que fossem aprovados no concurso.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Era uma garantia aos que se haviam candidatado ao concurso já aberto, com inscrições encerradas.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Mas, nos casos anteriores, não houve anulação do concurso. Os concursos haviam sido simplesmente, retardados, e os eminentes colegas que concederam a segurança entenderam que apoiado em prelito do Código Civil havia, caducidade, tendo alguns se referido à promessa de recompensa. Não concordei, *data vênia*, porque o adiamento de concursos sempre foi coisa comum, entre nós, sem jamais se entender que isso importasse na sua anulação. No caso presente, pois, todos estão de acordo em que o concurso foi anulado. Dir-se-á a anulação só ocorreu agora. Mas, pela sua própria essência, o ato de anulação opera *ex-tunc*, na forma do art. 158, do Código Civil.

"Anulado o ato, restituir-se-ão as partes ao estado, em que antes d'ele se achavam".

Anulado o concurso, desapareceu o único obstáculo a que os impetrantes adquirissem o direito à efetividade nos termos do mandamento constitucional. E' como se o concurso não tivesse existido, por efeito da declaração de nulidade.

Data vênia do eminente Sr. Ministro Relator, havendo esta circunstância substancial, que faz com que este caso seja diferente dos anteriores concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, a matéria relativa à aplicação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, tem sido muito agitada neste Tribunal.

Recordou muito oportunamente o Sr. Ministro Luís Gallotti que Sua Exa. ex eu pelo menos, fomos sempre vencidos em não admitir que houvesse caducidade nas proteções sucessivas do concurso.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Na maior parte dos casos fomos vencedores.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Parece que a jurisprudência dos Tribunais se orientou no sentido de julgar caduco o concurso.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Só num caso isso se deu. Nos outros fomos vencedores.

O Sr. Ministro Hahneemann Guimarães — Nos casos anteriores, invocava-se precisamente disposição do Código Civil sobre a força vinculativa da recompensa prometida nos concursos.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Não fiz desse artigo base de meu voto. Meu fundamento foi outro.

O Sr. Ministro Hahneemann Guimarães — Mas os recorrentes do mandado de segurança basearam sua pretensão particularmente na força vinculativa da abertura do concurso, e sustentaram que, tendo o Governo feito uma proposta pública aos que se inscrevessem candidatos no concurso, esta proposta vinculava o Governo, havendo, entretanto, caducado o concurso pelas protelações, sucessivas.

No caso presente, entretanto, e que se verifica é a anulação do concurso. O concurso deixou de existir como apontaram muito bem os eminentes Srs. Ministros Orosimbo Nonato e Nelson Hungria, *ex-tunc* esta apelação teve eficácia retroativa; é como se não tivesse existido o concurso ao tempo em que foi promulgada a Constituição. Sendo assim, estavam os recorrentes no caso da efetivação prevista no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias parecendo-me o mandado deve ser concedido.

O Governo anulou o concurso, fixando a data da eficácia da anulação. A data da ineficácia é fixada retroativamente, porque o Ato se anulou. Assim, *data vênia* do Sr. Ministro Barros Barreto, acompanho o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato, data vênia do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, também acompanho o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato. Nos casos anteriores considerei caducos os concursos. Neste caso concede mandado com maior razão.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foi concedida a segurança contra o voto do Sr. Ministro Relator.

Deixou de comparecer o Exmo. Sr. Ministro Edgard Costa, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 2.972 — SANTA CATARINA

Demissão de funcionário público precedida de inquérito administrativo — Legitimidade, Irregularidades porventura havidas só conduzem à decretação judicial da nulidade do processo administrativo, quando, das mesmas, tenha resultado prejuízo insanável para a defesa.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro J. J. de Queiroz (em substituição ao Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Ávila).

Apelante: Antônio Alves dos Santos.

Apelação: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 2.972, de Santa Catarina, em que é apelante Antônio Alves dos Santos e apelada a União Federal:

Acordam os Juizes da 2.ª Turma do Tribunal Federal, de Recursos, por unanimidade de votos, negar provimento, tudo na conformidade das notas taquigráficas anexas, parte integrante deste.

Rio, 14 de outubro de 1953 — Cândido Lobo, Presidente. — João José de Queiroz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro J. J. de Queiroz — O Juiz Arno Pedro Hoeschl, da Vara privativa dos feitos da Fazenda em Florianópolis, assim relata e decide a espécie: (lê, a fls. 51 e seguintes).

Inconformado, apelou o autor, com as seguintes razões: (lê, a fls. 57 e seguintes).

As razões da apelada, União Federal, são as seguintes: (lê, a fls. 59).

Nesta instância assim se manifestou a douta Subprocuradoria Geral: (lê, a fls. 67).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Sr. Presidente, nego provimento ao recurso, para manter a sentença recorrida.

As irregularidades do processo administrativo que serviram de fundamento ao pedido do autor, visando fôsse anulado o ato que o demitiu não são suficientes para invalidá-lo. Tais irregularidades, examinadas na sentença, não impediram ao interessado produzir ultimamente sua defesa. Ora, a meu ver, só se deve anular um processo administrativo, quando das irregularidades de que seja acoimado, tenha resultado prejuízo insuperável.

O Juiz, a meu ver, decidiu bem, julgando a ação improcedente. A propósito, convém

ler a exposição de motivos aprovada pelo Presidente da República (fls. 18 dos autos) e que é a seguinte: (lê).

São essas, Sr. Presidente, as razões que justificaram a demissão do apelante. Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

(Julgamento da 2.^a Turma, em 14-10-953)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento, unânimemente. Os Srs. Ministros Revisor e Cândido Lobo votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Cândido Lobo.

O Governo e o povo devem ser gratos a todos quantos sabem fazer da imprensa um instrumento de grandeza material e espiritual. Se em tempos normais e em qualquer parte a missão do jornalismo exige as aptidões de um magistério social e os escrúpulos de um apostolado cívico, tais requisitos se tornam mais necessários ainda num país em crise. Cumpre evitar as desfigurações do exagêro que alarma, da confusão que desnorteia e do derrotismo que desanima. Num país como o Brasil e numa hora como esta, uma imprensa mal orientada seria uma fonte de exacerbação dos males nacionais — Presidente *Café Filho*.

Tribunal Federal de Recursos

APelação CÍVEL N.º 4.834 — RIO
DE JANEIRO

Servidor público; Demissão; anulação do ato por vício de forma do processo administrativo; efeitos; concede-se a readmissão e não a reintegração, excluída a qualquer modo verba para honorários advocatícios.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz.

Recorrente: Dr. Juiz dos Feitos da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: Caixa Econômica Federal do Estado do Rio.

Apelado: João de Macedo Pereira.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 4.834, do Estado do Rio, em que são recorrentes — Dr. Juiz dos Feitos da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelante — Caixa Econômica Federal do Estado do Rio, apelado — João de Macedo Pereira, etc.

Acordam, os Juizes da 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso voluntário, para o efeito de determinar a só readmissão do autor, excluídos da condenação os honorários, custas em proporção.

Rio, 27 de abril de 1954. — *Afrânio Antônio da Costa*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator.

RELATÓRIO

O Juiz César Salamonde da Vara da Fazenda Pública do Estado do Rio, julgou procedente a ação proposta por João de Macedo Pereira contra a Caixa Econômica, nestes termos: (ler fls. 136).

Apelou a Caixa com as razões seguintes: (ler fls. 148).

O recurso se processou em termos e neste Tribunal a Subprocuradoria Geral da República disse a fls. 177: (ler).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz (Relator) — Dou provimento ao recurso para excluir a verba de honorários de advogado.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russell (Revisor) — Sr. Presidente, de inteiro acôrdo com o voto do Ministro Elmano Cruz, nada tenho a acrescentar ao que V. Exa., expôs.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Não se assegurou, no processo administrativo, amplitude de defesa. Face entretanto, ao apurado, ressalvo à Administração oportunidade de sanar o vício readmitido, *si et in quantum*, o servidor. Deu o juiz a *quo* reintegração, mas isso é o que se deve ao servidor de vida funcional escoreita, quando alvo de violência, de abuso do poder. Aqui, nestes autos, o servidor não tem vida funcional escoreita, o servidor comportou-se por forma prejudicial aos cofres públicos e está escapando da repressão por defeito formalístico do processo administrativo de referência. Dar-lhe readmissão, *si et in quantum*, é o que me parece razoável. Não há que cogitar de honorários de advogado, pois não ocorreu hipótese no artigo 911 do Código de Processo. Dou assim provimento em parte às apelações.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente, pela ordem. Por reputá-la mais técnica, adoto a conclusão do Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello.

VOTO RETIFICAÇÃO

O Sr. Ministro Mourão Russell — Também estou de acôrdo com o Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello. No caso, a ação do funcionário não foi escoreita e a reintegração lhe traria vantagens exageradas. A solução dada pelo Sr. Ministro Cunha Mello está mais de acôrdo com a justiça.

DECISÃO

(Julg. da 1.^a Turma em 27-4-954)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Unanimemente, deu-se provimento, em parte, para excluir honorários de advogado e limitar a procedência da ação à readmissão do autor apelado. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

(D.J. 8-2-55).

O Chefe deve ser o funcionário mais completo, o companheiro mais capaz e o amigo mais leal. Vivendo as tarefas e os encargos de seus auxiliares, o verdadeiro chefe funciona como mestre, como conselheiro e como animador.

O alheamento, isto é, a falta de contato permanente com as pessoas que dirige diretamente, constitui uma das causas de diminuição de rendimento dos trabalhos de equipe.

O bom chefe participa cotidianamente da vida funcional, e mesmo extrafuncional, de seus colaboradores. Deve respeitar suas personalidades e interessar-se pelos seus sucessos. Não se deve limitar a distribuir ordens e receber resultados. Deve, ao contrário, estar presente em toda a fase de elaboração do trabalho confiado a seus subordinados.

(JOÃO CARLOS VITAL — Prefácio do Livro "Chefia — sua Técnica e seus Problemas" — Serviço de Documentação do D.A.S.P., 1947).

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

APELAÇÃO CÍVEL N.º 26.119

A promoção por merecimento depende do arbítrio do Prefeito, cuja escolha é limitada apenas aos nomes constantes da lista organizada na forma da lei.

Apelante: 1.º — O Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública. — 2.ª Prefeitura do Distrito Federal.

Apelado: Rubem dos Santos Azevedo.

ACÓRDÃO DA QUARTA CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 26.119, de que são apelantes, 1.º, o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública e 2.º, a Prefeitura do Distrito Federal, sendo apelado, Rubem dos Santos Azevedo, acordam os Juizes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em dar provimento a ambos os recursos, a fim de julgar a ação improcedente.

Rubem dos Santos Azevedo move a presente ação ordinária contra a Prefeitura do Distrito Federal, alegando que é gráfico da ré, fazendo parte duma carreira escalonada da classe "E" até à classe "H", que, em 1947 constou o nome do autor no quinto lugar da lista de antiguidade de sua classe para a promoção à classe "G", com o total de doze cargos; que, em janeiro de 1948, devendo ser feita a promoção para oito cargos vagos na classe "G", foram promovidos com base na lista de antiguidade os gráficos classificados nos números 1, 2, 3 e 5 (entre eles o autor, que era o do quinto lugar) e os demais, a saber os de números 4, 6, 7 e 8, por merecimento, que, posteriormente, verificou-se estar errada a lista de antiguidade acima aludida por ter sido omitido o nome do gráfico Josias Martins Vieira, no 3.º lugar da dita lista; que, retificada tal lista, passou o autor do 5.º para o 6.º lugar e ao mesmo tempo foi tornada sem efeito a sua promoção por antiguidade à classe "G", o que também aconteceu com Nelson Pereira de Gouveia, que tendo passado do 8.º para o 9.º lugar na lista de antiguidade, deixara de per-

tencer ao primeiro terço da classe, por ordem de antiguidade, como era essencial para lhe conferir direito a ser promovido; que, com a revogação da promoção de Nelson Pereira de Gouveia passou a existir uma vaga na classe "E" e o autor deveria ter sido a ela promovido, ainda que por merecimento porque era ele o único na classe situado "nos dois primeiros terços da classe por ordem de antiguidade" conforme determina o art. 54 do Estatuto dos Funcionários Municipais; que assim o autor pleiteia: seja restabelecida a sua promoção de 10 de janeiro de 1948, à classe G, da carreira de gráfico e, por via de consequência, promovido à classe H, em 16 de agosto de 1948, sem prejuízo da reestruturação operada com a Lei n.º 704, de 20 de junho de 1950, e demais vantagens que venham a ser asseguradas à carreira no curso da ação, e lhe sejam pagas as diferenças de vencimentos atrasados, juros, custas e honorários de advogado na razão de 20%.

Contestou a Prefeitura, sustentando, nos termos de acórdão da 6.ª Câmara deste Tribunal, o direito do funcionário à promoção só é líquido quando a vaga obedece ao critério de antiguidade; se o é por merecimento, mesmo indicado em lista pelo Diretor ao Prefeito, compete a este a escolha do promovido.

Retrucou o autor, afirmando que o Prefeito não tem o arbítrio de fazer ou deixar de fazer as promoções, porque, nos termos dos arts. 8.º e 9.º dos Estatutos há datas certas em que devem ser elas feitas; que o art. 9.º supra citado determina: dos cargos a serem providos em cada quadrimestre serão os correspondentes a vagas originárias e decorrentes verificadas no quadrimestre anterior; que, assim a Prefeitura procedeu irregularmente quando deixou de preencher uma vaga do quadrimestre anterior a que estava obrigada, e cujo beneficiário único haveria de ser o autor.

A sentença apelada acolheu a argumentação do autor.

O que pôsto:

O ponto central da controvérsia consiste em se saber se o autor teria direito a coagir

o Prefeito a fazer sua promoção por merecimento, em consequência de ser o único funcionário em condições de ser promovido para determinada vaga aberta em certo quadrimestre.

A Prefeitura, que havia erroneamente promovido, para essa vaga, por merecimento, ao gráfico Nelson Pereira de Gouveia, tornou sem efeito tal promoção, atendendo a que o dito gráfico então ainda não se encontrava dentro dos dois terços de relação de antiguidade naquele quadrimestre. Aguardou o novo quadrimestre, para a dita vaga. Tanto a anulação da anterior promoção deste último funcionário como sua nova promoção foram feitas no mesmo dia 4 de dezembro de 1948, mediante proposta do Diretor do Departamento de Pessoal (fls. 42 e 42 v.).

Sustentou então o referido Diretor que a Prefeitura não estava obrigada a preencher vagas abertas, pelo critério do merecimento no mesmo quadriênio em que se verificassem.

A doutrina geralmente admitida é a de que "o chamado direito à promoção não é em rigor direito subjetivo, a menos que a lei expressamente disponha que, produzida a vaga, seja designado o funcionário que haja cumprido determinados requisitos, mas ainda então a disposição não é aplicável nos seguintes casos: 1.º, quando a Administração Pública não julgue necessário preencher a vaga; 2.º, quando a promoção produza necessariamente incompatibilidade. Não basta pois que exista vaga para determinar uma promoção; isso depende da índole do cargo vago e da necessidade do serviço público" (Bielza, Der. Administrativo, II, n.º 313).

Não basta, portanto, que ocorra vaga e que o funcionário tenha cumprido determinados requisitos para que a Administração seja coagida a fazer sua imediata promoção.

Muito menos assim o seria em caso de promoção por merecimento que, como seu nome indica, depende da apreciação da autoridade administrativa: "L'avancement du choix n'est jamais un droit et par suite le refus de promotion au choix n'est jamais une mesure disciplinaire" (Waline, Dr. Adm., 6.ª ed., 1951, pág. 366).

Alega a sentença apelada que, segundo o art. 28 do Decreto-lei n.º 7.546, de 14 de maio de 1945, "as promoções serão processadas dentro de cada quadrimestre" e, para isso, a Secretaria Geral deve remeter as listas de antiguidade e de merecimento para todas as vagas a preencher (art. 31).

Ora, assim sendo, diz a sentença, o Prefeito é obrigado a fazer a promoção em cada quadrimestre e, como o autor era o único componente da lista no quadrimestre em que existia a vaga, tinha necessariamente de ser promovido.

Para se ver, entretanto, que não é esta a melhor interpretação da lei, basta atender para o preceito do artigo 52 do Estatuto dos Funcionários: "A promoção por merecimento recairá no funcionário ESCOLHIDO pelo Prefeito dentro os que figurem em lista que fôr organizada na forma do regulamento".

Se o Prefeito tem o direito de "escolher", parecer claro que poderá também não aceitar os funcionários propostos para a promoção por merecimento, mormente quando a lista seja reduzida a um único, que impossibilite a "escolha" que a lei garante ao Prefeito.

Acresce, ainda, que a escolha do Prefeito deve ser precedida de iniciação por parte da Secretaria Geral de Administração, que evidentemente não está obrigada a escolher o nome de todos os funcionários que se encontrem dentro dos dois terços da classe por ordem de antiguidade. Deverá previamente apurar o efetivo merecimento de cada funcionário, segundo a contagem de pontos positivos e negativos recomendada pelo art. 17 e seguintes do Decreto-lei n.º 7.891, de 1944. Se prevalecerem os pontos negativos, claro está que poderá a Secretaria recusar a indicação do funcionário à promoção por merecimento, que, como seu nome indica, representa, não um direito, mas um prêmio à sua conduta.

A inclusão em lista de promoção, segundo as normas regulamentares para apuração do merecimento, constitui portanto no nosso direito à semelhança do que ocorre no direito francês, uma etapa indispensável a tornar promovível o funcionário e a restringir o arbítrio da autoridade que, desde então somente poderá promover o funcionário inscrito na lista (Duez et Debeyre, Traité, de Dr. Administratif, 1952, n.º 992; Waline, obra citada, pág. 367).

Ora, o autor não foi indicado à promoção por merecimento pelo Diretor do Departamento de Pessoal, que, ao contrário, entendeu de não fazer sua indicação para preenchimento de vaga por merecimento (fls. 42).

Falta-lhe assim um requisito essencial para pretender mesmo a viabilidade prática de sua escolha pelo Prefeito para ser promovido por merecimento.

Custas pelo apelado.

Rio, 26 de janeiro de 1954. — *Estacio de Sá e Benevides*, Presidente. — *Francisco Pereira de Bulhões Carvalho*, Relator. — *Roberto Medeiros*.

Registrado em 13 de maio de 1954.

(D.J. 14-10-54).

APELAÇÃO CÍVEL N.º 25.386

Ação ordinária contra a Prefeitura do Distrito Federal, visando equiparação de vencimentos. Aplicação do artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Só se aplica tal dispositivo, quando ficar patenteada, sem qualquer dúvida a identidade de funções e a igualdade e responsabilidades. Improcedência da ação. Reforma da sentença recorrida.

Relator: Sr. Des. Vicente de Faria Coelho.

1.º Apelante: O Juízo da Quarta Vara da Fazenda Pública.

2.º Apelante: Othon Leitão Mathias e outros.

3.ª Apelante: Prefeitura do Distrito Federal.

Apelados: Os mesmos.

ACÓRDÃO DA SÉTIMA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 25.386, em que figuram como primeiro apelante o Juízo da Quarta Vara da Fazenda Pública, como segundos apelantes Othon Leitão Mathias e outros e como terceira apelante a Prefeitura do Distrito Federal, sendo apelados os mesmos:

Acordam os Juizes da Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos, em dar provimento aos primeiros e terceiros recursos, prejudicado o segundo, a fim de julgar improcedente a ação, pagas as custas pelos segundos apelantes, na forma da lei. Trata-se de ação ordinária movida pelos segundos apelantes contra a terceira apelante — Prefeitura do Distrito Federal, — a fim de perceberem vencimentos do padrão "N", a partir da lei n.º 264 de 29 de novembro de 1948, em virtude de exercerem as mesmas funções com idênticas responsabilidades, invocando

em prol de seu direito o disposto no art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Sustentam os autores que o art. 5.º, parágrafo 1.º, da citada lei, lhes permite concorrer com os Inspectores Técnicos de Motomecanização ao provimento dos cargos de Superintendente, Diretor e Chefe de Serviço da Superintendência de Transportes da Prefeitura, em igualdade de condições, e invocam parecer do Consultor Jurídico da mencionada Superintendência, no qual se alude à identidade de funções por eles exercidos. A Prefeitura do Distrito Federal, ora terceira apelante, defendeu-se, arguindo a impossibilidade de ser atendida a pretensão dos autores, porque a mesma envolve fixação de vencimentos, que o Poder Judiciário não pode decretar; que o art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal não é auto-executável; que os autores, ora segundos-apelantes, não exercem funções idênticas, quer entre si, quer entre eles e os Inspectores Técnicos de Motomecanização, exercendo cargos, cujos padrões de vencimentos variem, de acordo com o estabelecido em lei. O Dr. Juiz a quo julgou procedente a ação, na forma do pedido inicial, excluindo apenas os honorários de advogado, por não resultar a ação de culpa ou dolo da ré. Deve-se considerar, inicialmente, que não pode ter acolhimento a afirmativa de que o artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal não é auto-aplicável. Poderá ser aplicado de imediato, basta ver a sua própria redação e, também, o fato de já haver se pronunciado o E. Supremo Tribunal Federal no sentido de sua aplicação. Entretanto, o que se há de levar em conta é que o referido art. 40 só tem pertinência, nos casos em que fique patenteada, sem qualquer sombra de dúvida, a identidade de funções e igualdade de responsabilidades. Essas duas condições são especiais; constituem premissas das quais não há fugir. Nesse sentido tem sido a jurisprudência da Câmara. Ora, na espécie as atribuições e responsabilidades dos terceiros apelantes não são idênticas. Todos eles exercem cargo de chefia de transportes, nas várias Secretarias da Prefeitura; das oficinas, de reparações, de material, de veículos marítimos etc. Essas chefias foram criadas pelo artigo 2.º da lei n.º 264, com atribuições totalmente diversas notando-se que às que têm funções iguais corresponde o mesmo padrão. E a mostrar que as atribuições e responsabilidades não são as mesmas, é que a própria lei, que as criou, deu-lhes padrões diversos de vencimentos. Assim, o art. 5.º menciona: "1 Superintendente; 11 chefes de serviço padrão N, 5 chefes de serviço padrão M; 2 chefes de serviço padrão L. Algumas che-

fias de material, do Parque Central, de Reparação do material; padrão M — serviços de transporte das Secretarias de Administração, Agricultura, Educação, Finanças etc.; padrão L — chefia do serviço de correspondência. E' óbvio que não se poderá asseverar serem idênticas as funções e responsabilidades dos terceiros apelantes, para ter aplicação o mencionado art. 40 da Lei Orgânica, se a própria lei dispõe em contrário, fazendo distinções, aliás coerentes com a natureza do serviço. Esses cargos isolados de provimento em comissão foram criados para atribuir aos técnicos, assessores e inspetores as várias funções. Basta ver a redação da lei. Verifica-se exatamente o mesmo número — vinte quatro lugares para vinte e quatro cargos. E quando da criação dos cargos isolados, de que são titulares os autores, ora se-

gundos apelantes, pela referida lei n.º 264, foram eles classificados em padrões; quatro cargos de inspetor técnico de motomecanização, padrão N; oito cargos isolados de técnico de mecanização, quadro M; doze cargos isolados de assessor técnico de motomecanização, padrão M; pico de motomecanização, padrão L. Vê-se desse modo, que os segundos apelantes estão pretendendo que a Justiça declare, pura e simplesmente, que têm eles as mesmas funções e idênticas responsabilidades, quando a própria lei, expressamente, consigna o contrário.

Distrito Federal, 24 de novembro de 1953.
— Antônio Vieira Braga, Presidente. — Vicente de Faria Coelho, Relator. — Mem de Vasconcelos Reis.

Registrado em 8 de fevereiro de 1954.

(D.J. 2-12-54).

"REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO"

A "Revista do Serviço Público" merece ser considerada como um dos mais eficientes instrumentos até agora concebidos a serviço da racionalização administrativa no Brasil. Dezena de milhares de brasileiros encontram nas suas páginas informações especializadas sobre os mais variados e complexos problemas do Estado Moderno. Dos 361.401 candidatos inscritos nos 2.094 concursos até 1952 realizados pelo D.A.S.P., desde sua fundação, a quase totalidade buscou preparar-se lendo as Coleções da Revista ou as separatas dos principais artigos por ela divulgados. Todos os grandes problemas nacionais têm sido investigados e discutidos através dessa magnífica publicação do D.A.S.P. que tantos serviços vem prestando ao desenvolvimento técnico e cultural do País.

(ARÍZIO DE VIANA — "D.A.S.P. — Instituição a Serviço do Brasil"
— Serviço de Documentação do D.A.S.P. — 1953).

NOTAS

“Cadernos de Administração Pública” (EBAP)

BENEDITO SILVA

(Diretor da EBAP)

A literatura sobre a moderna administração pública e seus ramos especializados compõe-se, na quase totalidade, de trabalhos estrangeiros, principalmente de autores americanos, não traduzidos ou intraduzíveis para o português.

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) sente, todos os dias, os efeitos esterilizantes da falta de literatura apropriada, necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Cumpre-lhe resolver o problema de elaborar e publicar o material de leitura e consulta de que carece. Não se trata do problema, comum a tôdas as escolas, de estimular e ensinar o aparecimento de obras, tratados, compêndios, monografias, ensaios, artigos e relatórios sobre as pesquisas feitas e as matérias ensinadas. O problema aqui é específico e mais premente, uma vez que não existe nos idiomas maternos de seus estudantes — português e espanhol — um montante suficiente de trabalhos sobre administração pública, que possam ser adotados como guias para os alunos. E' forçoso, assim, que a Escola prepare e publique os manuais, compêndios e demais fontes de conhecimento de que necessita, para documentar e expandir suas funções ordinárias de ensino e pesquisa.

Até a presente data, a falta de literatura específica em português sobre as várias disciplinas ministradas em seus cursos tem sido suprida pela Escola mediante a produção e distribuição de uma literatura *ad hoc* — escrita, mimeografada e distribuída sob o signo da interinidade e a forma de apostilas.

Por um entendimento tácito entre os professôres, estudantes e a direção da Escola, as apostilas até agora publicadas são tidas como uma espécie de sementeira, de que surgirão com o tempo as obras menos efêmeras, os livros de texto de que a Escola carece para transmitir, através da palavra escrita, os ensinamentos da moderna administração.

Com efeito, vários dos cursos dados pelos professôres da EBAP e distribuídos sob a forma de apostilas estão sendo revistos e serão enfeixados em livros. Deverão aparecer, entre outros, os seguintes livros, em que serão transformadas as apostilas originariamente escritas para os alunos da Escola: *Curso de Administração de Pessoal*, pelo Prof. HENRY REINING JR.; *Curso de Organização e Métodos*, pelo Prof. Harry Miller; *Administração Pública*, pelo Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO; *Curso de Cultura Brasileira Contemporânea*, série de conferências pronunciadas por 30 brasileiros ilustres.

Na hierarquia das obras didáticas, a Escola reservou uma faixa entre os tratados exaustivos, os compêndios eruditos e os artigos de revistas, para um tipo de publicação menos ambicioso, nem por isso menos útil, como fonte de estudo e consulta: o ensaio, a monografia. Decidiu, assim, a Escola lançar uma série de ensaios e monografias sob a denominação genérica de "*Cadernos de Administração Pública*".

O uso desse modesto tipo de publicação — o caderno — como veículo de idéias e informações data da Revolução Francesa. Foi em 1789 que se generalizaram os famosos *cahiers de doléances*, espécie de registros de queixas e reclamações, preparados pelas assembleias populares para orientação dos deputados aos Estados Gerais. Em seguida e ainda durante a fase criadora da Revolução, estiveram em voga os *cahiers des États Généraux*, que continham o conjunto de solicitações apresentadas aos deputados por seus constituintes. Tais cadernos, redigidos pelos delegados incumbidos de escolher os deputados à Assembleia dos Estados Gerais, exprimiam os votos, as queixas, as propostas, as advertências, as críticas e as esperanças formuladas pelo povo em cada cidade e em cada vila. Eram, por assim dizer, os *terms of reference* dos deputados naquela fase exaltada da história política e social do Ocidente.

Desde então, os franceses têm empregado constantemente os *cahiers* como instrumentos de difusão cultural. Das várias séries de *cahiers* que desempenharam papel importante nas letras francesas, destacam-se os *Cahiers de la Quinzaine*, dirigidos por CHARLES PEGUY, de 1900 a 1914, e nos quais se publicou uma *enquête* de âmbito internacional sobre o rumoroso caso Dreyfus. Os *Discursos*, de ANATOLE FRANCE, e o romance-rio *Jean Cristophe*, de ROMAIN ROLLAND, foram divulgados nos *Cahiers de la Quinzaine*.

Conhecida a função de multiplicador da cultura, desempenhada pelos *cahiers* franceses, não têm faltado iniciativas para o lançamento de séries de cadernos similares em outros países, sobretudo latinos, conforme demonstram os exemplos indicados a seguir:

ESPANHA: O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid começou a publicar, em 1948, os *Cuadernos Hispanoamericanos*, revista que se propõe a integrar *al mundo hispánico en la cultura de nuestro tiempo*.

MÉXICO: Os *Cuadernos Americanos*, que JESUS SILVA HERZOG publicou de 1942 a 1947, num total de 36 volumes, representam uma das mais interessantes aventuras do pensamento de que se tem notícia na América Latina. Os títulos das quatro seções permanentes, em que se dividem os *Cuadernos Americanos*, a saber: "Nuestro Tiempo", "Aventura del Pensamiento", "Presencia del Pasado" e "Dimensión Imaginaria", indicam o grau de penetração e altitude intelectuais daquela série, a qual somente o adjetivo inglês *sophisticated*, tal como empregado pelos americanos, pode qualificar.

EQUADOR: A Casa de Cultura Equatoriana de Guayaquil lançou, em 1951, a série dos *Cuadernos de Historia y Arqueología*, que estão concorrendo para o refinamento do movimento cultural da América Espanhola.

CUBA: Papel igualmente importante na difusão de idéias e fatos sobre a vida municipal nas Américas é desempenhado em Cuba pelos *Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional*.

BRASIL: Os *Cadernos de Cultura*, do Ministério da Educação, dos quais já foram publicadas 72 unidades até a presente data, são outros tantos instrumentos de difusão de idéias, elaboração de doutrinas, fixação de reflexões, opiniões e fatos sobre a literatura, a poesia, a arte e outros aspectos da cultura brasileira. É um documentário amplo e um temário rico daquilo a que poderemos chamar a história intelectual do Brasil.

Bem examinados os fatos, chega-se à conclusão de que os *cadernos* têm contribuído, quase tanto quanto os tomos volumosos, para a formação do fundo de conhecimentos a que CRANE BRINTON chamou *our slender stock of cumulative knowledge in the social sciences*.

Os *Cadernos de Administração Pública*, idealizados e lançados pela EBAP, destinam-se a remediar, em parte, a falta de literatura especializada, com que se vêm a braços, nos países da América Latina, os estudantes de administração pública.

Ao lançar a série de *Cadernos de Administração Pública*, a EBAP alimenta a esperança de chegar em breve ao número 100 e, assim, contribuir qualitativa e quantitativamente para a difusão organizada de idéias, doutrinas, teorias e práticas modernas sobre a ciência e arte da administração.

Até o momento já foram lançados 12 "Cadernos" e estão em preparação 11, conforme a relação seguinte:

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PUBLICADOS

Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos — *Roberto de Oliveira Campos*.

Confronto entre a administração pública e a administração particular — *Benedito Silva*.

Relações humanas na indústria — *E. Daya*.

As corporações públicas na Grã-Bretanha — *Gustavo Lessa*.

EM PREPARAÇÃO

O estudo da Administração — *Woodrow Wilson*.

Ensaio sobre a administração pública — *Roscoe Martin*.

Métodos e técnicas de controle da ação administrativa — *H. O. Dovey*.

Estrutura e funções do órgão executivo — *Benedito Silva*.

A pesquisa na administração pública — *José Rodrigues de Sena*.

Técnica de coordenação — *Benedito Silva*.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

PUBLICADOS

Alguns aspectos do treinamento — *A. Fonseca Pimentel*.

Pequena bibliografia sobre treinamento — *A. Fonseca Pimentel*.

As funções dos órgãos de pessoal — *Henry Reining Jr.*

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

EM PREPARAÇÃO

A centralização das compras governamentais — *J. R. Simpson*.

O abastecimento de material para o governo — *J. H. de Mann e P. C. H. Schomper*.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

EM PREPARAÇÃO

Tentativa de teoria das funções municipais — *Benedito Silva*.

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

PUBLICADOS

Teoria dos departamentos de clientela — *Benedito Silva*.

A departamentalização no nível ministerial — *Gustavo Lessa*.

EM PREPARAÇÃO

Estrutura e funções das unidades de Organização e Métodos — *Tarras Sallfors*.

Atividades de Organização e Métodos na administração britânica — *J. R. Simpson*.

RELAÇÕES PÚBLICAS

PUBLICADOS

Relações públicas, divulgação e propaganda — *Benedito Silva*.

Publicidade administrativa — *Benedito Silva*.

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

PUBLICADOS

Os princípios orçamentários — *Sebastião Sant'Ana e Silva*.

A rotina é um mal inevitável do serviço público e seria ideal que uma chefia inteligente e esclarecida, lançando mão da oportunidade do instituto de colocação adequada, não encerrasse os funcionários dotados de qualidade de iniciativa e ambição nas malhas do ramerrão mortal de um trabalho tedioso.

(O Moral no Serviço Público — Paulo Poppe de Figueiredo — *In Revista do Serviço Público* — dezembro — 1949, p. 82).

A Lei de Licença Prévia e o Mandado de Segurança

ARNOLD WALD

A nova lei de licença prévia, procurando coibir os abusos que vinham desfalcando o Tesouro Nacional e perturbando a política anti-inflacionista do governo, estabeleceu que os mandados de segurança relativos à entrada de bagagens no território nacional só poderiam ser executados depois do julgamento de tribunal de segunda instância a menos que seja oferecida caução idônea correspondente a 150% do valor das referidas bagagens. A lei obedeceu, ao firmar essas condições, a um imperativo econômico. Tênicamente, todavia, devemos considerar que está havendo, por parte do legislador uma deturpação do instituto. Já quando se impôs o recurso ex-officio, sofreu o mandado de segurança uma limitação na sua função de remédio processual eficaz e rápido para a defesa dos direitos individuais lesados pelos poderes públicos. Os poderes de suspender a execução do mandado de segurança concedido em primeira instância — faculdade dada ao presidente do Tribunal Federal de Recursos — também foram considerados por alguns juizes daquela côrte como inconstitucionais. Agora, nova restrição vem sendo feita. Exige-se, para que o mandado de segurança concedido possa ser executado antes do julgamento do recurso, que haja caução de valor superior à causa. A própria essência do mandado de segurança está sendo transformada. Desaparece paulatinamente da nossa legislação a conquista ligada à *teoria brasileira do habeas-corpus* de Rui Barbosa e Pedro Lessa, que é o mandado de segurança. Os direitos certos e líquidos devem já agora necessariamente ser reconhecidos pelas duas instâncias, não podendo ser executado o mandado concedido pelo juiz singular sem apresentação de uma caução. A técnica jurídica do mandado de segurança sofreu um pesado golpe. Outros podiam ser os caminhos escolhidos pelo legislador para proteger a economia nacional e evitar as entradas ilegais de mercadorias no país. O precedente aberto, a restrição imposta, a transformação do processo do mandado de segurança é uma diminuição sofrida pelo nosso direito administrativo. Esperamos que não vá mais longe a campanha de combate a um instituto útil e fecundo, profundamente necessário, que alguns abusos não podem definitivamente comprometer.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD WALD

Science et enseignement de l'administration publique aux Etats Unis por GEORGES LANGROD in *Cahiers de v.^a Fondationale des Sciences politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1954, 185 p.

GEORGE LANGROD, encarregado de pesquisa no Conselho Nacional de Pesquisas Científicas de França, Professor na Universidade da Sarre e no Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris, já lecionou no Brasil, na Escola de Administração Pública. Colaborou na *Revista do Serviço Público*, apontando em interessante artigo, posteriormente publicado em separata, a utilização do método comparativo nas ciencias administrativas. O ano passado, publicou, na coleção organizada pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas uma monografia intitulada *O processo Legislativo na Europa Ocidental*.

Ainda em 1954, resumindo e renovando algumas conferências feitas na Fundação Nacional de Ciências Políticas em Paris a convite do Conselheiro Henry Puget, o Professor Langrod deu-nos o seu ensaio sobre a ciência e o ensino da administração pública nos Estados Unidos. Opondo a ciência administrativa americana ao direito administrativo europeu, George Langrod analisa a ideologia e a orientação psicológica e sociológica da técnica administrativa americana. Estuda a doutrina, evocando as lições de Wilson, Goodnow e Willoughby para chegar às tendências modernas de Walker, White, Gushman e outros. Assinala a forma que tomou a pesquisa no campo administrativo nos Estados Unidos, com os comités especiais das Câmaras Legislativas, as comissões governamentais e os órgãos municipais.

No domínio do ensino, dedica um capítulo às observações gerais a fim de definir a mentalidade do "political scientist" e mostrar o papel respectivo da cultura geral e da técnica profissional no ensino. Estuda enfim o autor as conquistas americanas no plano do preparo dos funcionários (*pre-entry education*) de sua formação (*in service-training*) e de seu aperfeiçoamento (*post-entry training*).

O trabalho do Professor Langrod é útil para todos aqueles que se interessam à formação do funcionalismo público e é uma lição de especial interesse no momento em que o ensino da E.B.A.P. ainda procura encontrar a sua forma definitiva.

Catalogue des Sources de documentation juridique dans le monde 1953, Paris, 362p.

A Unesco publicou em fins de 1953 um catálogo das fontes de documentação jurídica nos diversos países que fôra organizado pelo Comité Interna-

cional de Direito Comparado, presidido pelo Professor René David, da Faculdade de Direito de Paris, em colaboração com técnicos que deram as necessárias informações sobre a legislação, a jurisprudência, os centros de atividade jurídica e as revistas e periódicos existentes nos seus respectivos países. Compreendendo informações sobre mais de cem países, incluindo não só Estados soberanos como também colônias, domínios e países sob tutela, o repertório assim organizado é um documento do mais alto valor para os estudiosos do direito comparado e do direito estrangeiro. Trata-se pois de mais uma etapa vencedora alcançada pelo Comité Internacional de Direito Comparado filiado à Unesco que procura divulgar os meios de pesquisa do direito estrangeiro.

FELIPE DE SOLA CANIZARES, *Iniciación al Derecho Comparado*, publicação do Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Barcelona, 1954, 324 p.

Felipe de Sola Canizares é diretor do Instituto de Direito Comparado de Barcelona e membro do Bureau do Comité Internacional de Direito Comparado. Comercialista, publicou diversos trabalhos sobre sociedades anônimas e de responsabilidade limitada. O seu excelente trabalho *Iniciación al derecho comparado* mereceu um prefácio de René David e tem valor informativo, histórico e bibliográfico. Dedicou o autor cerca de 50 páginas à bibliografia do direito comparado, devidamente classificada, sendo o primeiro esforço feito no sentido da organização de uma lista de obras especializadas na matéria. Esboça a seguir o autor o quadro da história do direito comparado. Divide-a em três épocas: a dos precursores (até os inícios do século XIX); dos iniciadores (até o congresso de Paris de 1900) e dos comparatistas (a partir do referido congresso). Estuda ainda o autor com finura as aplicações do direito comparado e o emprêgo do método comparativo, detendo-se sobre o ensino do direito comparado para concluir fazendo uma breve introdução aos grandes sistemas jurídicos: grupos romanistas, da common law e ibero-americano. O trabalho de Sola Canizares enriquece sobremaneira a bibliografia jurídica do direito comparado, sendo uma excelente obra de divulgação e análise.

HÉCTOR CÁMARA, *Sociedades de Economía Mista*, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, 156 p.

O problema das sociedades de economia mista que ainda não deixou de preocupar a Europa, já está tendo uma ampla bibliografia Latina. Já tivemos, por duas vezes, a ocasião de assinalar artigos publicados na *Revista do Serviço Público* (agosto de 1953 e setembro de 1954), o interesse que a matéria estava despertando entre os juristas brasileiros. Uma conferência do Professor Bilac Pinto e a ampla repercussão que teve puseram o problema da economia mista e da empresa pública na ordem do dia. Na França, a revista *Archives de Philosophie du Droit* de incontestada seriedade dedicava ainda em 1952 um caderno ao estudo da empresa pública. Na Argentina, o primeiro Congresso Nacional de Administração Pública solicitou aos institutos de investigações e às faculdades que aprofundassem a análise dos princípios e das fórmulas da economia mista. Atendendo a este desideratum que também é um imperativo da situação econômica atual, as ediciones Arayú publicaram o livro do Professor Héctor Cámara sobre as sociedades de economia mista.

A oportunidade do livro se explica tanto mais que a Argentina tem desde 1946 uma lei estabelecendo o regime legal das sociedades de economia mista, lei que foi incorporada ao Código de Comércio. Necessitava-se em 1954 de uma obra sobre o assunto, que saindo do aspecto crítico e parcial dos artigos numerosos na matéria, fizesse o ponto, a síntese do que atualmente existia em direito positivo no campo da sociedade de economia mista. Comparativista, comercialista, estudioso do direito administrativo, o Professor Héctor Cámara soube elaborar a obra que o direito latino-americano necessitava. O autor fixa o conceito da sociedade de economia mista, distinguindo-a da empresa pública para, a seguir, tecer considerações sobre o histórico do instituto. A análise comparativa abrange as experiências realizadas no campo da economia mista não só nos países europeus, mas, também na Ásia e nas Américas. O publicista se estendeu mais minuciosamente no estudo das sociedades existentes na Argentina e na evolução legislativa do país vizinho neste domínio, referindo-se aos diversos projetos que precederam a lei nacional sobre as sociedades de economia mista. Dedicou alguns capítulos aos aspectos gerais dessas sociedades, à sua constituição em deveres e direitos dos acionistas, à administração da sociedade, aos debentures e balanços, à dissolução e liquidação da companhia.

Trata-se de uma excelente contribuição ao direito administrativo que a Argentina nos oferece.

Para a vida moderna, a educação democrática é fundamental. A democracia precisa ser novamente sentida, compreendida e desejada. Sentida, porque é nela que o homem se compenetra da sua dignidade, importância e razão de ser; compreendida, porque pode resolver os grandes problemas humanos; desejada, porque através dela a nossa espécie poderá alcançar as mais expressivas conquistas materiais e espirituais. Neste sentido, a democracia precisa ser doutrinada, prestigiada e valorizada, para todos reconhecerem as suas excelências, vantagens e benefícios; para todos aspirarem realizá-la interiormente, na família, no grupo social, no país e no mundo. Ela assim revelará forças poderosíssimas ainda nem suspeitadas.

(HUMBERTO GRANDE — *In* "As Diretrizes das Novas Gerações" Editora IPÊ — São Paulo — 1949.

Revista das Revistas

ARNOLD WALD

Revue de Droit International et de Droit Comparé publicado pelo *Institut Belge de Droit Comparé*, 1954, n.ºs 2-3.

A revista Belga de direito comparado contém cerca de cem páginas compreendendo uma homenagem ao professor holandês e grande internacionalista que foi E.M. Meijers além de artigos de direito comercial, social e conflitos de leis. A lei espanhola de sociedades de responsabilidade limitada é analisada por Gay de Montella, a responsabilidade civil dos órgãos de administração nas sociedades por ações por Pierre Coppens, os conflitos de leis e de soberania por Raymond Vander Elst e o direito social esboçado nos seus recentes desenvolvimentos por Lagase e Jeronimo Remorino. O presente número ainda comporta crônica jurisprudencial e notas bibliográficas além de numerosos relatórios sobre os congressos internacionais da União dos magistrados, do Comité Internacional de Direito Comparado, do IV.º Congresso da Academia internacional de direito comparado e da XV.º Congresso da União Internacional dos Advogados.

Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 154 julho e agosto de 1954.

O presente número da *Revista Forense* é em parte dedicado ao estudo da regulamentação do direito de greve cujo ante-projeto, apresentado ao Ministro da Justiça, publica. Diversos artigos focalizam o problema dos limites do direito de greve: Carlos Medeiros Silva esboça a *regulamentação do direito de greve*, assinalando as restrições possíveis; Seabra Fagundes detém-se mais longamente sobre o *direito de greve* e suas consequências na esfera administrativa enquanto Paulo Carneiro Maia aponta os aspectos constitucionais da greve e Moacir Lobo da Costa dedica o seu estudo à *Greve nos serviços públicos*, enquanto Valdomiro Lobo da Costa faz referências ao direito comparado em artigo intitulado *A greve na Itália e no Brasil*. Ainda encontramos pareceres sobre a matéria da Comissão especial do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Consultor Geral da República.

Na parte de jurisprudência encontramos diversos acórdãos relativos ao direito administrativo. O mandado de segurança n.º 1607 que firmou a jurisprudência do Supremo Tribunal em relação aos direitos dos extranumerários mereceu um comentário do Professor Caio Tácito.

CONCURSOS E PROVAS

QUESTÕES

Inspetor do Trabalho - M.T.I.C. (C. 278)

PROVA DE DIREITO DO TRABALHO

Esta prova terá duração de 4 horas

I — Considere atentamente as questões que se seguem. Para cada uma delas sugerem-se várias respostas. Assinale, para cada questão, a ou as respostas certas, colocando uma cruz (+) dentro dos parênteses.

1. Os limites legais da jornada de trabalho são aplicáveis:

- () aos vendedores viajantes;
- () aos datilógrafos;
- () aos gerentes;
- () aos vendedores de balcão.

2. O trabalho da mulher, depois das 22 horas, é proibido:

- () nas empresas de telefonia;
- () nas empresas jornalísticas;
- () nos hotéis;
- () nos escritórios de advogados.

3. É de seis horas o limite máximo da jornada normal de trabalho dos:

- () ferroviários;
- () músicos profissionais;
- () operadores cinematográficos;
- () trabalhadores menores de 18 anos.

4. O direito a férias é extensivo aos empregados:

- () rurais;
- () de missões diplomáticas;
- () domésticos;
- () em consultórios médicos.

5. A sindicalização é proibida:

- () aos profissionais liberais;
- () aos servidores de autarquias paraestatais;
- () aos funcionários públicos;
- () aos empregados que trabalham na própria residência.

6. O seguro de acidente do trabalho constitui monopólio da respectiva instituição de previdência social, em se tratando de:

- () industriário;
- () marítimo;
- () ferroviário;
- () aeroviário.

7. Estão sujeitos ao pagamento do imposto sindical os trabalhadores empregados em:

- () autarquias paraestatais;
- () cooperativas que empreendem atividade econômica;
- () entidades sindicais;
- () estabelecimentos particulares de ensino.

II — Para as questões que se seguem, são sugeridas várias respostas. Marque com uma cruz (+), dentro dos respectivos parênteses, a resposta certa.

8. O empregado que trabalha das 12 às 21 horas, com intervalo das 16 às 17 horas, tem horário:

- () diurno;
- () noturno;
- () misto;
- () variável.

9. A prorrogação da jornada normal de trabalho, por motivo de força maior:

- () necessita autorização da Delegacia Regional do Trabalho;
- () necessita autorização do Departamento Nacional do Trabalho;
- () necessita autorização da Junta de Conciliação e Julgamento local;
- () não necessita de autorização.

10. Tem direito a férias o empregado que, durante o período aquisitivo:
- () permaneceu em gozo de licença remunerada por 35 dias;
 - () ausentou-se do serviço, por motivo de acidente do trabalho, por 35 dias;
 - () recebeu auxílio-enfermidade da instituição de previdência social por 7 meses;
 - () deixou de trabalhar, com percepção do salário, por 35 dias, em virtude de paralisação total dos serviços da empresa.
11. O limite de 33 horas, atinente à duração semanal do trabalho dos bancários, é aplicável:
- () aos porteiros do banco;
 - () aos gerentes do banco;
 - () aos contadores do banco;
 - () às telefonistas do banco.
12. O tempo gasto pelo empregado, na viagem da bôca da mina ao local de trabalho no sub-solo, e vice-versa, é considerado:
- () para todos os efeitos legais;
 - () apenas para pagamento de salário;
 - () apenas para efeito de aposentadoria;
 - () trabalho extraordinário.
13. Durante a licença concedida à empregada gestante, por motivo de parto, recebe ela:
- () salário integral do seu empregador;
 - () dois terços do salário do seu empregador;
 - () remuneração integral da instituição de previdência social;
 - () parte da remuneração do empregador e parte da instituição de previdência social.
14. Constitui prerrogativa dos sindicatos:
- () representar seus associados nos dissídios individuais de trabalho;
 - () celebrar contratos coletivos de trabalho;
 - () criar cooperativas do consumo;
 - () promover a conciliação nos conflitos de trabalho.
15. A transformação de uma associação profissional em sindicato ocorre com:
- () o registro dos estatutos sindicais no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
 - () o registro dos estatutos sindicais no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas;
 - () a expedição da Carta de Reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
 - () a publicação oficial do Decreto de Reconhecimento.
16. O empregado eleito dirigente sindical, cujo tempo de serviço na empresa em que trabalha é de cinco anos, pode ser:
- () rebaixado de categoria, sem redução de salário;
 - () despedido com pagamento de indenização;
 - () transferido para outra seção, dentro do próprio estabelecimento;
 - () transferido para outro Estado.
17. O auto de infração, pertinente à inobservância de lei de proteção ao trabalho, deve ser lavrado por:
- () qualquer funcionário público;
 - () Inspetor do Trabalho;
 - () deputado federal;
 - () dirigente sindical.
18. As multas por infração da legislação sobre salário mínimo são impostas pelo:
- () Delegado Regional do Trabalho;
 - () Presidente da comissão local de salário mínimo;
 - () Diretor do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho;
 - () Diretor Geral do Departamento Nacional do Trabalho.

19. Os prêmios ou contribuição do seguro de acidente do trabalho são pagos:
- () pelo empregador e pelo empregado, em partes iguais;
 - () pelo empregador e pelo empregado e pelo Estado, em partes iguais;
 - () somente pelo empregador;
 - () somente pelo empregado.
20. Nas atividades onde a jornada de trabalho é de seis horas, é obrigatório um intervalo para repouso de:
- () uma hora;
 - () quinze minutos;
 - () trinta minutos;
 - () quarenta e cinco minutos.
21. A época do gozo das férias, dentro dos doze meses seguintes à aquisição do direito às mesmas pelo empregado, é marcada:
- () pelo próprio empregado;
 - () pelo empregador;
 - () por acordo entre os respectivos sindicatos;
 - () pelo Delegado Regional do Trabalho, nos Estados, ou pelo Diretor da Divisão de Fiscalização do D.N.T., no Distrito Federal.
22. Além do quadro de horário comum, o estabelecimento empregador está obrigado a afixar quadro de horário especial para os seus empregados:
- () estrangeiros;
 - () menores;
 - () sindicalizados;
 - () que trabalham em atividades insalubres.
23. Trezentos trabalhadores da construção civil de determinado Município querem se sindicalizar, mas não desejam ingressar no sindicato local da sua categoria profissional. Eles:
- () têm liberdade de organizar novo sindicato;
 - () podem ingressar na Federação dos Trabalhadores na Indústria do respectivo Estado;
 - () podem ser admitidos na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria;
 - () terão de ingressar no sindicato já existente ou permanecer não sindicalizados.
24. O médico de um estabelecimento bancário, no concernente ao pagamento do imposto sindical:
- () poderá optar pelo seu recolhimento ao sindicato dos médicos;
 - () terá de o recolher ao sindicato dos bancários;
 - () terá de pagar metade do tributo a cada um dos precitados sindicatos;
 - () terá de pagar o tributo integralmente a cada um dos referidos sindicatos.
25. Os sindicatos de determinado grupo profissional, num mesmo Estado, podem se agrupar em:
- () União sindical;
 - () Federação;
 - () Confederação;
 - () Associação sindical.
26. Apresentada a Carteira Profissional pelo empregado admitido, deverá o empregador anotá-la em:
- () 24 horas;
 - () três dias;
 - () 48 horas;
 - () cinco dias.
27. Não é permitida anotação na Carteira Profissional a respeito de:
- () data de admissão;
 - () gorjeta;
 - () penalidade imposta ao empregado;
 - () salário.
28. A Carteira Profissional é emitida, no Distrito Federal:
- () pelo Tribunal Regional do Trabalho;
 - () pelo Serviço de Identificação do Departamento Federal de Segurança Pública;
 - () pelo Departamento Nacional do Trabalho;

- () pelo Ministério de Educação e Cultura.
29. O empregador deverá pagar, em dinheiro, pelo menos:
- () 50% do salário mínimo;
 - () 20% do salário mínimo;
 - () 30% do salário mínimo;
 - () 40% do salário mínimo.
30. A Constituição Federal:
- () não reconhece o direito de greve;
 - () somente admite a greve de solidariedade;
 - () reconhece o direito de greve de maneira absoluta, não permitindo a regulamentação do seu exercício por lei ordinária;
 - () reconhece o direito de greve, cujo exercício, porém, deverá ser regulamentado por lei ordinária.
31. Antes de completar o primeiro ano de duração do contrato de trabalho, o empregado despedido sem justa causa:
- () tem direito à indenização e ao aviso-prévio;
 - () não tem direito nem à indenização nem ao aviso prévio;
 - () tem direito, apenas, à indenização;
 - () tem direito, apenas, ao aviso-prévio.
32. Ressalvado o exercício de profissões reservadas aos brasileiros natos ou aos brasileiros em geral, equiparam-se a estes, para os efeitos da nacionalização do trabalho:
- () os estrangeiros que residam no país há mais de 20 anos;
 - () os estrangeiros que residam no país há mais de dez anos;
 - () os estrangeiros que tenham cônjuge ou filho brasileiro;
 - () os estrangeiros que, residindo no país há mais de dez anos, tenham cônjuge ou filho brasileiro.
33. O empregado em consultório ou escritório de profissional liberal com mais de dez anos de serviço:
- () não pode ser despedido senão após a apuração de falta grave em inquérito judicial;
 - () em caso de dispensa injusta, tem direito, apenas, ao aviso prévio;
 - () tem direito à indenização em dobro, quando despedido sem justa causa;
 - () sendo despedido injustamente, tem direito ao aviso prévio e à indenização simples pelo tempo de serviço.
34. A tripulação de navio ou embarcação nacional será constituída:
- () integralmente de brasileiros natos;
 - () de dois terços, no mínimo, de brasileiros natos ou naturalizados, podendo o terço restante ser preenchido por tripulantes estrangeiros;
 - () de dois terços, no mínimo, de brasileiros natos, podendo o terço restante ser preenchido por brasileiros naturalizados ou por estrangeiros;
 - () de dois terços, no mínimo, de brasileiros natos, podendo o terço restante ser preenchido, apenas, por brasileiros naturalizados, em cada categoria, classe ou especialidade.
35. Após cada período de trabalho efetivo, quer contínuo, quer em turnos, terá o menor um intervalo de repouso não inferior a:
- () seis horas;
 - () onze horas;
 - () dez horas;
 - () quinze horas.
36. O trabalho do menor em mais de um estabelecimento:
- () não é permitido;
 - () é permitido, desde que tenha o menor mais de 16 anos;

- () é permitido sem qualquer restrição;
- () é permitido, desde que, totalizadas as horas de trabalho prestadas em cada estabelecimento, não ultrapassem oito horas diárias.
37. Quando houver sido estipulado por mês, o pagamento do salário deverá ser efetuado o mais tardar até:
- () o 5.º dia útil do mês subsequente ao vencido;
- () o 1.º dia útil do mês subsequente ao vencido;
- () o 10.º dia útil do mês subsequente ao vencido;
- () o 7.º dia útil do mês subsequente ao vencido.
38. Ao menor de 18 anos:
- () é lícito dar quitação ao empregador, sem assistência dos seus responsáveis legais, pelo recebimento de indenização devida em virtude de rescisão do contrato de trabalho;
- () é lícito firmar recibo pelo pagamento dos salários, sem assistência dos seus representantes legais;
- () somente é lícito firmar recibo com a assistência do respectivo Sindicato;
- () não é lícito firmar qualquer espécie de recibo.
39. O prazo de vigência do contrato de trabalho:
- () não pode ser estipulado por mais de cinco anos;
- () não pode ser estipulado por mais de três anos;
- () não pode ser estipulado por mais de quatro anos;
- () não terá limitação quando o contrato depender da execução de determinado trabalho ou da realização de certo acontecimento.
40. A alteração das condições do contrato de trabalho:
- () não é permitida em hipótese alguma;
- () pode ser efetuada mediante a concordância do Sindicato da categoria do empregado;
- () depende de autorização da Justiça do Trabalho;
- () pode ser efetuada por mútuo consentimento, desde que dela não resultem prejuízos para o empregado.
41. Importa na rescisão injusta do contrato de trabalho a suspensão do empregado por mais de:
- () 15 dias;
- () 20 dias;
- () 30 dias;
- () uma semana.
42. Ao empregado, que perceba por semana, e tenha mais de doze meses de serviço, deve o aviso prévio ser concedido com a antecedência mínima de:
- () 30 dias;
- () 15 dias;
- () 8 dias;
- () 10 dias.
43. A indenização devida ao empregado pela rescisão injusta do contrato de trabalho por prazo determinado será:
- () de um mês de remuneração por ano de serviço;
- () de um mês de remuneração por ano de serviço e fração igual ou superior a seis meses;
- () equivalente à remuneração a que teria direito o empregado até o termo normal do contrato.
- () equivalente à metade da remuneração a que teria direito o empregado até o termo normal do contrato.
44. A dispensa do empregado com o fito de obstar-lhe a aquisição da estabilidade:
- () é nula, devendo ser o empregado reintegrado como se estável fôsse;
- () dá ao empregado o direito à indenização em dobro, pelo tempo de serviço;
- () sujeita o empregador ao pagamento de multa aplicada pela Justiça do Trabalho;

- () dá ao empregado o direito a ter a indenização calculada na base da remuneração normal acrescida de 20%.
45. Ocorrendo motivo de força maior:
- () ao empregado estável, quando despedido, é assegurado o direito à indenização, em dobro, pelo tempo de serviço;
- () ao empregado estável, quando despedido, é assegurado o direito à indenização na base de um mês de remuneração por ano de serviço e fração igual ou superior a seis meses;
- () o empregado estável não pode ser despedido antes de comprovada a força maior em processo na Justiça do Trabalho;
- () pode o empregador despedir o empregado estável sem indenização.
46. Em caso de dano causado pelo empregado:
- () pode o empregador descontar-lhe os salários havendo culpa do empregado;
- () não é lícito ao empregador efetuar descontos nos salários;
- () pode o empregador descontar-lhe os salários mediante prévia autorização da Justiça do Trabalho;
- () é lícito ao empregador efetuar descontos nos salários desde que essa possibilidade tenha sido acordada ou na ocorrência de dolo do empregado.
47. O empregado, cujo contrato contenha, implícita ou explicitamente, a condição de transferência:
- () somente pode ser transferido uma vez provada a necessidade de serviço pelo empregador;
- () pode ser transferido, com direito, porém, a um pagamento suplementar nunca inferior a 25% sobre os salários;
- () somente pode ser transferido se da transferência não resultar, necessariamente, a mudança de seu domicílio;
- () pode ser transferido sem direito a qualquer acréscimo salarial, presumindo-se, em tal hipótese, a necessidade de serviço.
48. Dado o aviso prévio, se a parte notificante reconsiderar o ato antes do seu termo:
- () o contrato continuará, desde logo, a vigorar como se o aviso não tivesse sido dado;
- () à outra parte é facultado aceitar ou não a reconsideração;
- () o aviso prévio fica sem efeito, sujeitando-se, porém, a parte que reconsiderou o ato, a pagar à outra, a título de multa contratual, importância equivalente ao valor dos salários correspondente ao prazo do aviso;
- () a reconsideração não poderá produzir efeito algum, não sendo lícito à outra parte aceitar o restabelecimento do vínculo contratual.
49. O contrato coletivo de trabalho poderá tornar-se extensivo a todos os membros das categorias contratantes, mediante:
- () decisão da Justiça do Trabalho;
- () decisão do Ministro do Trabalho;
- () ato do Presidente da República;
- () deliberação das assembleias dos respectivos sindicatos.

50. A Constituição Federal:
- () não cogita do trabalho do menor;
 - () proíbe o trabalho ao menor de 18 anos;
 - () proíbe o trabalho ao menor de 16 anos;
 - () proíbe o trabalho ao menor de 14 anos.
51. O operário que trabalha sob forma de empreitada tem direito:
- () a férias anuais remuneradas;
 - () à remuneração adicional por trabalho insalubre;
 - () a pleitear na Justiça do Trabalho a reparação dos direitos atinentes ao contrato de empreitada;
 - () à indenização por despedida injusta.
52. O empregado interessado nos lucros da sociedade empregadora:
- () está sujeita às normas reguladoras da duração do trabalho;
 - () terá de observar o horário de trabalho do gerente da firma;
 - () não está sujeito às normas que regem a duração do trabalho;
 - () não está amparado pela Consolidação das Leis do Trabalho;
53. O contrato de trabalho do menor de dezoito, maior de quatorze anos, depende de autorização do pai ou responsável legal, dada:
- () no momento da sua celebração;
 - () quando da emissão da Carteira de Trabalho do Menor;
 - () perante o Juízo de Menores;
 - () perante os órgãos de fiscalização das leis do trabalho.
54. Em caso de aborto não criminoso, a mulher empregada tem direito:
- () a faltar três dias sem perda do salário;
 - () à licença remunerada como se tratasse de nascimento de filho;
 - () a duas semanas de repouso remunerado;
 - () a um mês de licença remunerada.
55. A jornada normal de trabalho do menor de dezoito anos é:
- () de oito horas;
 - () de seis horas;
 - () convencionada livremente entre o empregador e o pai do menor;
 - () estabelecida pelo Ministério do Trabalho, conforme a categoria profissional.
56. O Decreto, que aprova a tabela do salário mínimo, não se aplica ao:
- () tarefeiro;
 - () trabalhador rural;
 - () trabalhador a domicílio;
 - () trabalhador autônomo.
57. Na fórmula para a determinação do salário mínimo não se inclui o valor das despesas diárias com:
- () vestuário;
 - () higiene;
 - () educação;
 - () transporte.
58. Nas atividades insalubres ou perigosas, o exame médico para a admissão do empregado deverá ser renovado, periodicamente, pelo menos:
- () uma vez por ano;
 - () de seis em seis meses;
 - () de dois em dois anos;
 - () de três em três meses.

59. Atendendo às circunstâncias especiais de cada atividade, a proporção legal de empregados brasileiros:

- () pode ser reduzida mediante ato do Poder Legislativo;
- () pode ser reduzida mediante ato da Justiça do Trabalho;
- () pode ser reduzida mediante ato do Poder Executivo;
- () não pode ser reduzida.

60. Nenhuma empresa poderá pagar a brasileiro, que exerça função análoga à exercida por estrangeiro, salário inferior ao deste, salvo:

- () se a empresa não estiver sujeita à proporcionalidade;
- () se o estrangeiro for de nacionalidade portuguesa;
- () se se tratar de empresa que explore serviço de utilidade pública;
- () se o brasileiro for aprendiz, ajudante ou servente, e não o for o estrangeiro.

PROVA DE DIREITO CIVIL, CONSTITUCIONAL E PENAL

Esta prova terá a duração de 4 horas

DIREITO CIVIL

Preencha o claro ou claros existentes nas seguintes questões:

1. As correções a texto de lei já em vigor consideram-se;
2. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com:

I —

II —; e

III —

3. A personalidade civil do homem começa do; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.

4. O Código Civil enumera, a título exemplificativo, as seguintes pessoas jurídicas de direito público interno:

I —

II —; e

III —

Assinale com um X, no parêntese ao lado, a resposta certa:

5. Considera-se condição a cláusula, que subordina o efeito do ato jurídico a:

- () evento futuro;
- () evento futuro e incerto;
- () evento incerto;
- () evento atual e certo.

6. O casamento celebrado no Brasil prova-se:

- () pela certidão do registro;
- () pela certidão de habilitação;
- () pela certidão de nascimento;
- () pela certidão do registro, feito ao tempo de sua celebração.

7. O regime de bens entre cônjuges começa a vigorar:

- () desde a data do casamento e é irrevogável;
- () desde a data do contrato antenupcial;
- () desde a habilitação do casamento e é revogável;
- () após a realização do casamento.

8. A sociedade conjugal termina:

- () pela separação judicial;
- () pelo divórcio;
- () pelo desquite amigável ou judicial;
- () pela separação de corpos.

9. São parentes em linha reta:

- () as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes;
- () as pessoas que proveem de um só tronco, sem descenderem uma da outra;
- () as pessoas que são casadas;
- () as pessoas que vivem em comum.

10. Durante o casamento exerce o pátrio-poder:

- () o pai;
- () o marido, como chefe de família, e, na falta ou impedimento seu, a mulher;
- () a mãe;
- () a mulher no caso de filhos legítimos.

11. Adquire-se a propriedade imóvel:
- () pela promessa de compra e venda;
 - () pela escritura definitiva;
 - () pela escritura definitiva com pacto adjeto de hipoteca;
 - () pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.
12. Não cumprindo a obrigação, ou deixando de cumpri-la pelo modo e no tempo devidos, responde o devedor:
- () pelos juros de mora;
 - () pela força maior;
 - () pelos juros de mora e custas judiciais;
 - () por perdas e danos.
13. A taxa dos juros moratórios quando não convenionada, será de:
- () cinco por cento ao ano;
 - () seis por cento ao ano;
 - () dez por cento ao ano;
 - () doze por cento ao ano.
14. O testador que tiver descendente ou ascendente sucessível não poderá dispor de mais da:
- () metade de seus bens;
 - () terça parte de seus bens;
 - () 3/4 parte de seus bens;
 - () décima parte de seus bens.
15. A sucessão legítima defere-se em primeiro lugar:
- () aos ascendentes;
 - () ao cônjuge sobrevivente;
 - () aos descendentes;
 - () aos colaterais.
16. Não corre a precrição:
- () entre os conjuges;
 - () entre os cônjuges, no regime da separação de bens;
 - () entre os cônjuges, no regime da comunhão de bens;
 - () entre os cônjuges na constância do matrimônio.
17. A prestação de pensões alimentícias prescreve em:
- () um ano;
 - () dois anos;
 - () cinco anos;
 - () dez anos.
18. As ações pessoais prescrevem ordinariamente em:
- () trinta anos;

- () vinte anos;
- () dez anos;
- () cinco anos.

Resolva as seguintes questões:

19. A viúva com 18 anos de idade, tendo um filho do primeiro matrimônio, contraiu novas núpcias com um homem de 35 anos, sem que tivesse feito inventário dos bens do casal.
Qual o regime de bens do segundo matrimônio?
.....
20. No inventário dos bens deixados por A, que era desquitado, concorrem à herança, dois filhos legítimos e um filho ilegítimo reconhecido pelo pai após o desquite.
Como será dividida a herança dos 3 filhos?
.....
.....

DIREITO CONSTITUCIONAL

1. Preencha os claros existentes nas seguintes questões:

1. O Direito do Trabalho é da competência legislativa da
2. Ao Distrito Federal competem os mesmos atribuídos pela Constituição Federal aos Estados e
3. A Justiça do Trabalho é integrada pelos seguintes órgãos: Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais do Trabalho e ou
4. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo na forma estabelecida em lei.
5. O projeto de lei vetado pelo Presidente da República só poderá ser considerado aprovado, em sessão conjunta das duas câmaras do Congresso, quando obtiver o voto de dos deputados e senadores presentes.
Responda as questões abaixo:
6. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso econômico, inclusive as uniões

ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim:

- I;
- II: e
- III

7. Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável:

- I; ou
- II

8. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém:

- I; e
- II

Assinale com um X, nos parênteses ao lado, a resposta certa, nas seguintes questões:

9. Consoante expressa determinação constitucional os problemas relativos à defesa do País serão estudados:

- () pela Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras e demais órgãos do Departamento Federal de Segurança Pública;
- () pelo Ministério das Relações Exteriores;
- () pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos de prepará-las para a mobilização e as operações militares;
- () pelos Estados Maiores do Exército, Marinha e Aeronáutica e pelas forças auxiliares, reservas do Exército.

10. É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa ou ação contrarie:

- () o regime democrático e a garantia dos direitos fundamentais do homem;
- () o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;
- () o regime democrático, baseado na existência do partido único e na

predominância dos direitos do Estado sobre os do indivíduo;

- () o regime de liberdade absoluta.

11. Com a finalidade de proteger a família, a Constituição de 1946 dispôs que o casamento religioso será equivalente ao civil:

- () se, observados os impedimentos e as prescrições da lei, assim o requer o celebrante ou qualquer interessado, contando que seja o ato inscrito no registro público;
- () se observados os impedimentos e as prescrições da lei, assim o requerer o celebrante;
- () se, observados os impedimentos e as prescrições da lei, assim o requerer qualquer interessado;
- () se o ato for inscrito no registro público, independentemente do cumprimento de qualquer outra formalidade.

12. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade:

- () integrante do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial;
- () exclusiva de quem as registrar como suas não podendo o Estado intervir, de nenhuma forma;
- () distinta da do solo para efeito de exploração comercial;
- () distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

13. A greve é reconhecida como:

- () um direito ilimitado;
- () um direito, cujo exercício a lei regulará;
- () uma faculdade, tolerada pelos Estados democráticos;
- () um crime contra a sociedade.

14. A Constituição, no tocante à legislação do trabalho, prescreve a participação:

- () obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;
- () obrigatória e indireta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;

- () facultativa do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;
- () obrigatória e direta do trabalhador nos lucros e nos prejuízos da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar.
15. Em tempo de paz, qualquer pessoa, com seus bens poderá:
- () entrar no território nacional e nele permanecer, respeitados os preceitos da lei;
- () entrar no território nacional, nele permanecer, ou dele sair;
- () entrar no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitados os preceitos da lei;
- () transitar pelo território nacional, desde que se obrigue a dele sair no prazo de 15 dias.
16. Cada legislatura durará:
- () enquanto funcionar o regime democrático representativo;
- () cinco anos;
- () oito anos;
- () quatro anos.
17. O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão ausentar-se do País sem permissão do Congresso Nacional, sob pena de:
- () suspensão;
- () perda do cargo;
- () prisão;
- () prorrogação do mandato.
18. Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob regime representativo:
- () as suas relações com os Estados estrangeiros;
- () a Federação;
- () a República;
- () a Federação e a República.
19. Além dos casos comuns a todos os brasileiros, perde a nacionalidade o brasileiro que:
- () exercer atividade nociva ao interesse nacional;
- () em processo administrativo tiver cancelada a sua naturalização, por exercer atividade nociva ao interesse nacional;

- () por sentença judiciária, em processo que a lei estabelecer, tiver cancelada a sua naturalização, por exercer atividade nociva ao interesse nacional;
- () não exercer nenhuma atividade essencial para a coletividade.
20. A legislação do trabalho, segundo preceito constitucional expresso, não pode estabelecer diferença de salário, para um mesmo trabalho, por motivo de:
- () idade, sexo, nacionalidade e atividades políticas;
- () idade, sexo, nacionalidade e estado civil;
- () sexo, nacionalidade, idade e raça;
- () nacionalidade, idade, raça e cultura.

DIREITO PENAL

Preencha o claro ou claros existentes nas seguintes questões:

1. Diz-se o crime, quando nele se reúnem todos os elementos de sua definição legal; diz-se o crime, quando, iniciada a execução, não se consuma, por circunstâncias alheias à vontade do agente.
2. O funcionário que solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, pratica o crime de
- Assinale com um X, no parênteses ao lado, a resposta certa.
3. Diz-se o crime *doloso*:
- () quando o agente deu causa ao resultado por imprudência;
- () quando o agente quiz o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;
- () quando o agente não quiz o resultado;
- () quando o agente deu causa ao resultado por negligência ou imperícia.
4. Para a existência de contravenção, basta:
- () a ação ou omissão voluntária;

- () a ação do agente;
 () a culpa do agente;
 () o dolo do agente.
5. São penalmente irresponsáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial:
 () os menores de 21 anos;
 () os menores de 18 anos;
 () os menores de 16 anos;
 () os menores de 14 anos.
6. O funcionário público que se apropria de dinheiro, valor, ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, pratica o crime de:
 () furto;
 () apropriação indébita;
 () corrupção passiva;
 () peculato.
7. Entre os crimes praticados pelo funcionário público contra a administração em geral se encontra:
 () a corrupção ativa;
 () a corrupção passiva;
 () o desacato;
 () o contrabando ou descaminho.
8. O funcionário que retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal, pratica o crime de:
 () prevaricação;
 () peculato;
 () corrupção ativa;
 () advocacia administrativa.
- Resolva as seguintes questões:
9. O Inspetor do Trabalho encarregado de inspecionar um estabelecimento comercial, verificando irregularidades de natureza trabalhista, aceitou o pedido do comerciante de patrocinar a sua defesa perante o Departamento Nacional do Trabalho. Praticou esse funcionário algum crime e na hipótese afirmativa, qual?

10. Inspecionando determinada casa comercial verificou o Inspetor do Trabalho que um estrangeiro que aqui se encontra como turista, de acordo com o passaporte apresentado, estava exercendo atividade remunerada no território nacional. Praticou esse estrangeiro crime ou contravenção?

A maioria dos países progressistas do mundo está hoje adotando a praxe da revisão periódica das estruturas de organização, tanto nas entidades privadas como nas públicas, visando a aperfeiçoá-las. Todos reconhecem que, com o decorrer do tempo, as organizações vão-se tornando ineficientes. Seus métodos tendem a tornar-se obstrutivos e obsoletos. Mudam os objetivos e finalidades, mas a estrutura administrativa, muitas vezes, mantém-se tal como foi inicialmente organizada para objetivos e finalidades já superados.

(Como Repercutem as Reorganizações de Pessoal — J. Lyle Cunningham — In Revista do Serviço Público — julho — 1953, p. 24).

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

BRASIL

Américas — União Pan-Americana — Composto e impresso pelo Serviço Gráfico do I.B.G.E. — janeiro de 1955, Rio de Janeiro.

Arquivos — Sanatório Padre Antônio Manuel, janeiro-junho de 1954 — Recife, Pernambuco.

Boletim da Associação dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro — fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Boletim Informativo — Bolsa de Mercadorias da Bahia, novembro de 1954, Bahia.

Boletim da Divisão Jurídica — I.A.P.I. — outubro de 1954, Rio de Janeiro.

Boletim Mensal — Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Boletim Técnico — Secretaria de Viação e Obras Públicas, julho a setembro de 1954, Recife, Pernambuco.

Comércio Internacional — Boletim Mensal do Banco do Brasil, dezembro de 1954, Rio de Janeiro.

Capes — Boletim Informativo da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, outubro de 1954, Rio de Janeiro.

Investigações — Revista do Departamento de Investigações, janeiro a março de 1954, São Paulo.

Justiça — Associação Paulista do Ministério Público, julho a dezembro de 1953, São Paulo.

Mensagem Econômica — Associação Comercial de Minas, janeiro de 1955, Belo Horizonte, Minas Gerais.

O Atalaia — Santo André, São Paulo.

Paraná Econômico — janeiro e fevereiro de 1955, Curitiba, Paraná.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre — (Leis Decretos e Atos) — abril a junho de 1954, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Revista de Química e Farmácia — janeiro e fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Revista de Intendência da Aeronáutica — novembro de 1954, Rio de Janeiro.

Revista da Ordem dos Advogados — dezembro de 1954, São Paulo.

Revista Paulista de Contabilidade — novembro e dezembro de 1954, São Paulo.

Revista de Finanças Públicas — Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda, janeiro de 1955, Rio de Janeiro.

Revista dos Tribunais — novembro e dezembro de 1954, Bahia.

Revista da Escola de Minas — dezembro de 1953, Ouro Preto, Minas Gerais.

Terrenos de Marinha e outros estudos por Renato Franco — 1954, Salvador, Bahia.

Vida e Saúde — março de 1955, Santo André, São Paulo.

AMÉRICA

Anuário Estadístico de La Republica Dominicana — 1952 — Editado em 1954, Ciudad Trujillo, Republica Dominicana.

Boletim Del Instituto Internacional Americano de La Proteccion a La Infancia — diciembre de 1954, Montevideo, Uruguay.

Comércio Exterior — República Dominicana — Direccion Geenal de Estadistica, julio 1954, Ciudad Trujillo, Republica Dominicana.

El Foro — Colegio de Abogados, abril — diciembre, 1954 — México.

Finanzas Municipales (Ingresos y egresos) — 1953 — Ciudad Trujillo, República Dominicana.

Poblacion de La Republica Dominicana Censada en 1950 — julio de 1954, Ciudad Trujillo, Republica Dominicana.

Registro Público — 1953 — Ciudad Trujillo, Republicana Dominicana.

Vida Universitaria — Universidad de La Habana, noviembre — diciembre de 1954, La Habana, Cuba.

EUROPA

Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé — janvier 1955, Palais des Nations, Genève, Suisse.

Danish Foreign Office Journal — june 1954, Denmark.

L'Organizzazione Tecnica Della Pubblica Amministrazione — Luglio — settembre 1954, Roma, Itália.

Notícias de Portugal — fevereiro de 1955 — Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

Red Tape — The Official Organ of the Civil Service Clerical Association — january 1955, London, England.

Uma das principais ambições do ser humano é conhecer o desconhecido, descobrir a incógnita e transpor as fronteiras da civilização. No curto período da história escrita, o progresso da humanidade pode ser atribuído, em grande parte, às atividades de milhares de pessoas, importantes ou humildes, que ousam pensar e agir fora da craveira comum. Em nossa época, é impossível dar a cada um desses pioneiros o crédito que merece como também não nos é possível proporcionar aos nossos contemporâneos o louvor a que fazem jus em virtude de seus esforços. Com ou sem reconhecimento do valor de sua contribuição, o espírito humano persevera na busca da verdade. Nisto está a esperança de melhoria ininterrupta das condições de vida e de conquista da paz mundial permanente.

(Métodos de Pesquisa — Harvey Walker — In Revista do Serviço Público — janeiro — 1952, p. 29).

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Secretário — ALUIZIO ALVES DE AVELLAR

Enderêço telegráfico : REVISDASP

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1955