



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.570, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVII

MARÇO - 1955

VOL. 66 - N.º 3

SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
Novas iniciativas do Serviço de Documentação do D.A.S.P.	407
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Maurício de Nassau criou uma Sistemática Administrativa - Luiz Pinto	409
Administração e Trabalho — Humberto Grande	413
Aplicação Administrativa do Direito — Celso de Magalhães (cont.)	424
ORÇAMENTO E FINANÇAS	
Créditos Adicionais — Agnelo Uchôa Bittencourt	433
ORGANIZAÇÃO E METODOS	
A Planificação em Porto Rico — Geraldo Wilson Nunan	443
DOCUMENTAÇÃO	
Apontamentos de Arquivística — Marcilio Vaz Tôrres (cont.)	465
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Serviço Militar Conjugado com a Educação para a Agricultura — Newton Belleza	472
Justiça Administrativa — Mauricio de Lima e Silva	480
Identificação Pessoal — Carlos Cunha (cont.)	485
O Problema da Educação Nacional — Margarida Teixeira Herig	512
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A Organização dos Serviços Públicos Locais na Constituição de 1946 e o Problema da Municipalização — Océlio de Medeiros	515
A Codificação do Direito Municipal: uma técnica jurídica a serviço da administração — A. Delorenzo Netto	518
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
A Desapropriação no Regime das Águas — Jair Tovar	527
Evolução Histórica do Direito Administrativo (notas de aula) — — Caio Tácito	536
A Responsabilidade Civil e seus Antecedentes Doutrinários em Direito Brasileiro — Arnold Wald	541

	Págs.
PARECERES	
Consultor Geral da República:	
Ministros para assuntos econômicos. Aposentadoria Compulsória	546
Professores no Magistério Militar. Concurso de Provas e de Títulos...	548
A Lei n.º 1.267, de 1935 — Inaplicabilidade ao pessoal da P. M. e C. B.	551
Consultor Jurídico do D. A. S. P.:	
Tempo de Serviço	552
Ato Administrativo	553
Prazos Administrativos	554
Aposentadoria em Cargo em Comissão	555
Remoção	556
Salário-Família	556
Licença-Especial	557
Direito de Certidão	558
Fundação da Casa Popular	558
Tempo de Serviço. Contagem para o pessoal de obras. Aplicação do Art. 268 do Estatuto	560
Gratificação Adicional	561
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal:	
Disponibilidade Remunerada. Vencimentos Integrais	563
Ato Discricionário. Remoção de Professor primário	570
Tribunal de Justiça do Distrito Federal:	
Execução do Art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal	572
Readmissão e desistência de vencimentos atrasados	572
Limites do Poder Regulamentar	573
Igualdade de Remuneração. Art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal	575
Revisão de Ato Administrativo pela Administração	576
Tribunal Federal de Recursos:	
Revisão de vencimentos de funcionários aposentados	580
Competência para conhecer do Mandado de Segurança contra o Tribu- nal de Contas	584
Não se aplica à Estrada de Ferro Central do Brasil o Art. 23 do A.D.C.T. Interpretação da Lei n.º 1.163, de 1950	592
O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e sua Aplicação nas Caixas Econômicas Federais	595
NOTAS	
Documentação e Divulgação da Agricultura no Brasil — José A. Vieira	598
Regulamentação das Inscrições no Registro de Imóveis — Arnold Wald	602
Estudos sobre a Constituição Brasileira — P. Alcântara Nogueira...	603
Meça-Redonda do Instituto Internacional de Ciências Administrativas	605
Notas bibliográficas — Arnold Wald	606
Revista das Revistas — Arnold Wald	607
CONCURSOS E PROVAS	
Inspetor do Trabalho — C. 278 — M.T.I.C.	608
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	616

As Novas Iniciativas do Serviço de Documentação do D. A. S. P.

O Serviço de Documentação do D.A.S.P. através de duas recentes iniciativas está concorrendo decisivamente para enriquecer a bibliografia original, em língua portuguesa, de assuntos cuja difusão se impõe entre os estudiosos da Administração.

Os "Ensaio de Administração" — cujo primeiro número já está circulando — reúnem pequenos trabalhos de autores brasileiros sobre os diversos problemas suscitados por pesquisas, estudos e experiência no campo das atividades administrativas.

A deficiência de literatura em vernáculo sobre esses assuntos de há muito se vem fazendo sentir a ponto de, não raro, prejudicar e quase anular todos os esforços no sentido da elevação do nível cultural e técnico do funcionalismo público brasileiro, na sua maioria desconhecedor de idiomas estrangeiros onde poderia ir buscar esses ensinamentos. Criava-se, assim, uma situação que se poderia qualificar de injusta para muitos esforçados servidores, inteligentes e estudiosos.

Por outro lado, é comum entre nós a crença de que somente nos países de civilização mais antiga surgem administradores cuja ação mereça estudo e meditação.

Os "Pequenos Estudos sobre Grandes Administradores do Brasil" — outra coleção já lançada pelo Serviço de Do-

cumentação — destina-se, exatamente, a provar a falácia desse raciocínio. Grandes administradores tivemos e deles a História nos fornece exemplos dignificantes.

Pandiá Calógeras, cujas realizações acabam de ser focalizadas na primeira monografia escrita para essa série, Barata Ribeiro, Mauá, Paulo de Frontin, Pereira Passos, Joaquim Murtinho, Epitácio Pessoa, e tantos outros grandes administradores de cuja obra a perspectiva histórica nos permite um julgamento sereno e definitivo, aí estão na memória de todos para convencer-nos de que a solução dos nossos problemas administrativos pode encontrar inspiração no exemplo do nosso próprio passado.

Aliás, com esse mesmo propósito está o Serviço de Documentação do D.A.S.P. presentemente empenhado no preparo da História Administrativa do Brasil, obra de valor inestimável, cuja elaboração está confiada à experiência de uma equipe de hábeis historiadores e da qual esta Revista deu recentemente notícia.

Naturalmente a racionalização dos métodos de trabalho no Serviço Público deve ser empreendida com a atenção obrigatoriamente voltada para as realidades nacionais. Todas essas iniciativas têm primordialmente por objetivo o aproveitamento eficaz das lições que a experiência autêntica pode oferecer.

Maurício de Nassau criou uma Sistemática Administrativa

LUIZ PINTO

"Está capaz para se edificar nêle um grande império" — GABRIEL SOARES DE SOUSA — *Tratado Descritivo do Brasil*.

HOUVE, na verdade, causas econômicas, sociais, políticas e culturais na administração que o conde João Maurício de Nassau inaugurou na faixa de terra brasileira, conquistada pela Holanda no século XVII. E foram tão evidentes essas causas, tornaram-se tão objetivos os seus atos de governo que, hoje, na frieza da exegese social, demonstram uma sistemática administrativa que merece esmiuçada, discutida e apontada aos estudiosos dos problemas brasileiros.

A origem das invasões batavas às terras brasileiras, primeiramente à Bahia (1624) e, mais tarde, a Pernambuco (1630), teve objeto indiscutivelmente econômico. É que, tangidos da Península Ibérica, no século XV, os judeus foram alojar-se na Holanda e criaram na república dos chamados Países Baixos um espírito comercial que se fez notável. (1) A Holanda, separada da Espanha, após tremenda luta, não tardou em constituir-se numa forte potência naval, que deveria poder enfrentar as eventualidades de uma possível ação colonizadora. (2)

E tão densa se tornou a ação do judeu no comércio e na vida holandesa que o historiador luso, OLIVEIRA MARTINS, acha que a Holanda se "constituíra numa companhia de piratas".

Guardando certo ódio à Península Ibérica, e mais ainda à Espanha do que a Portugal, os batavos queriam maior expansão, não admitindo que o mundo se tornasse num monopólio de lusos e espanhóis. E foi dentro desse pensamento, cultivando essa norma de ação que, logo nos primeiros quartéis do século XVII, fizeram nascer a célebre Companhia Privilegiada das Índias Orientais, instaurada em 1602. (3) Destinava-se essa empresa a atuar no Indostão, na África e Ilhas do Pacífico. (4) Os resultados dessa fundação foram compensadores. E, por isso, cheios de ânimo, os holandeses em 1621 organizaram outra companhia, da mesma natureza e parte da primeira, a que denominaram Companhias Privilegiadas das Índias Ocidentais. Essa visava

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

(2) OLIVEIRA MARTINS — *O Brasil e as colônias portuguesas* — Lisboa.

(3) FRANCISCO ADOLFO DE VARNHAGEN — *História Geral do Brasil* — Rio, 1948.

(4) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil*, — Rio, 1914.

explorar o Brasil, a terra cobiçada desde o descobrimento, desde o comércio do *ibirapitanga*, que os franceses levavam em quantidade. (5)

O Brasil, naqueles dias de 1624 e 1630, não tinha diretriz política, nem traço cultural próprio, nem rumo administrativo de influência homogênea. "Só uma coisa existia naquele Brasil, era um fanático amor à sua unidade geográfica, que se expressou na valentia, inteligência e argúcia de três raças que formaram a sua etnia: a branca, com Vidal de Negreiros; a preta, com Henrique Dias; a índia, com Felipe Camarão". (6)

Na época da conquista flamenga não era mais o *pau brasil*, então já superado, a melhor fonte de vida. Era a cana de açúcar que enchia as vistas dos invasores e compensava todos os sacrifícios para conquistá-la.

O príncipe Maurício de Nassau foi o consubstanciador da conquista holandesa. Promoveu a expansão territorial, assenhoreou-se de grande faixa de terra, cometeu alguns erros, de início, mas logo cedo aprumou-se e deu comêço a uma administração que foi, por todos os seus ângulos, um desadornecimento de energias criadoras. (7)

Não era de crer-se que os batavos pudessem obter maior fixação na faixa nordestina. As lutas religiosas, as emboscadas políticas, tanto de portugueses como de brasileiros, traziam em constantes sobressaltos os ousados invasores.

Mas a chegada de Maurício, em 1637, foi uma garantia de unidade à conquista flamenga. Hábil, o príncipe de Nassau apercebeu-se da realidade ambiente, sentiu os choques de raças e religiões e a sua primeira medida administrativa foi a de liberdade de crença, com que começara a desarmar ódios e conquistar gerais simpatias. (8) As letras, as artes, a construção da cidade do Recife começaram a merecer o melhor da sua atenção e esforços.

Os homens principais da terra logo se aproximaram de Nassau. A aversão geral foi desaparecendo e mudou-se afinal em reconhecida simpatia. (9)

A sua administração teve boa base, pois além dos problemas econômicos, como o caso dos engenhos e outros, vinha o aspecto jurídico, cuidado com as diretorias municipais, e o cultural, evidenciado com a presença no Recife de figuras do maior destaque em vários gêneros do conhecimento humanístico, por onde se sente que Nassau fôra um criador de civilizações.

Sabe-se da permanência em Pernambuco do célebre pintor A. Eckout, que nos deixou grandes telas. Além da pintura, da arquitetura, botânica, etc. também o realce das letras, onde atuaram algumas figuras de relêvo, entre elas o capelão Francisco Plante, autor de belos poemas. Como nos mostra Gilberto Freyre, ainda no Recife se viam Willen Piso, médico e sábio, o matemático Cralitz e o botânico Marcgrav, como ainda o cosmógrafo Ruiters.

Mas o que interessa na construção da sociologia administrativa do Brasil é conhecer a organização que se levou a efeito na administração da Nova Holanda, como ficou sendo chamada pelos batavos a faixa de terra de sua conquista colonizadora.

(5) PEDRO CALMON — *História do Brasil*, 2.º volume — Rio.

(6) LUIZ PINTO — *Vidal de Negreiros* — Rio, 1942.

(7) WATJEN — *O Domínio Colonial holandês no Brasil* — Rio, 1938.

(8) FRANCISCO ADOLFO DE VARNHAGEN — *História das lutas* — Lisboa, 1872.

(9) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil* — Rio, 1914.

É bem certo que, pela falta de documentos, pelo desaparecimento das atas da Companhia e mesmo dos conselhos diretores, torna-se obscuro o período da vida holandesa, de 1630 a 1636.

HERMAN WATJEN, autor que não cria heróis nem mártires, porque não se afasta da feição científica da história, dá-nos o depoimento que segue sobre a organização político-administrativa da fase maurícia: "junto ao governador foi criado o "Colégio do Alto Conselho Secreto", composto de três diretores experimentados. Os seus membros eram de nomeação da Diretoria-Geral da W. I. C., mas só podiam tomar posse do cargo depois que os altos Poderes e o Príncipe Frederico Henrique de Orange houvesse manifestado a sua aprovação". (10)

Vê-se que havia um rígido regime de subordinação administrativa, que se caracterizava pelo fator econômico, através do poderio da Companhia, substanciado em poderosos Conselhos, aos quais cabia, além do mais, a fiscalização suprema dos negócios judiciais e financeiros da colônia e se distribuíam por tôdas as capitanias conquistadas.

A administração holandesa pode-se dizer que foi a administração do açúcar. O poderio dessa agricultura tomou tal vulto que um tratadista tem, sobre ela, conceito palpitante, quando afirma: "Esse açúcar serve para regalo, para alimento e para remédio".

A sistemática administrativa que se nota na fase maurícia, no governo da Nova Holanda, se define, primeiro, pela liberdade de crença e culto, medida que implanta a paz entre tôdas as almas, sobressaltadas com a intrasigência dos primeiros Conselhos antes de Nassau; segundo, por não distinguir negros e brancos, o que veio desarmar velhas separações que quase sempre degeneravam em lutas e pânico; terceiro, pelo amor à terra e fixação do homem ao campo, pelo estímulo aos engenhos de açúcar, que logo passaram a florescer com a sua produção multiplicada; quarto, pela compreensão humana, gosto pela arte, pela botânica, pela geografia, pela cultura em geral; e quinto, pelo espírito objetivo, realizador, colonizador por excelência. (11)

Apreciando a atuação do Príncipe João Maurício de Nassau, na administração, durante o seu período de governo (1637 — 1644), diz Jônatas Serrano: "Não era Maurício de Nassau um vulgar administrador. Idealista e liberal, concebeu um grandioso plano de organização, que chegou a alarmar a Companhia, receosa de que ele fundasse na América uma monarquia particular. Assim que chegou ao Recife, proclamou a liberdade religiosa e a libertação dos negros"... criou uma milícia dos naturais da terra". (12)

A administração de Maurício de Nassau foi toda moldada em atos os mais sensatos de organizações de trabalho, de sistemática, criando concepções novas num meio inculto, nativo mesmo, onde só havia o instinto de conservação. Dosado de grande espírito prático, as suas decisões eram firmes, mas levadas a efeito com prudência e habilidade. (13)

(10) HERMANN WATJEN — *O Domínio Colonial Holandês no Brasil* — Rio, 1938.

(11) GASPAR BARLÉU — *O Brasil sob o conde João Maurício de Nassau* — ed. do Ministério da Educação — Rio.

(12) JÔNATAS SERRANO — *História do Brasil* — Rio, 1931.

(13) JÔNATAS SERRANO, *ob. cit.*

Maurício não era um simples soldado, um simples homem de guerra, pois possuía excelentes qualidades de homem de estado. (14)

Sabe-se, assim, que o seu rumo administrativo teria de ser amalgamado nas diretivas da companhia de comércio que determinou a conquista. Mas, dada a sua cultura e bom senso, o seu alcance social, a experiência dos fracassos administrativos do período de 1630 a 1636, — antes, portanto, da sua gestão, Maurício foi aos poucos criando novos epigramas administrativos, e, com tanta força, que se pode notar facilmente, estudando os seus atos, um caminho certo, que não é produto de reflexos europeus, pois ainda estavam longe os dias do século XVIII, do enciclopedismo, senão o produto do raciocínio, da lógica, da razão, filtrado em métodos liberais intuitivos e que eram aconselhados à consubstanciação de tão arriscada conquista. (15)

Naqueles dias, que marcaram quase a metade do século XVII, Maurício estabilizou um regime político-administrativo que, se não fôra as lutas europeias, as reviravoltas da política holandesa; se a inveja, o medo e conveniências não tivessem determinado a saída do príncipe; se Nassau houvesse continuado à frente da Nova Holanda, sediada no Recife, talvez outros rumos tivessem sido traçados à história do Brasil. (16)

Mas, desse ou daquele modo, o que se não nega é que nos seus sete anos de governo João Maurício de Nassau construiu uma rota administrativa à parte do Brasil conquistada pela Holanda, servindo-se para isto não somente do fator econômico, que o açúcar representava fortemente, senão também da cultura humanística, do bem-estar social e da harmonia política. Daí poder-se afirmar que aquele período administrativo é um travejamento à sociologia administrativa do Brasil, pelos múltiplos aspectos que apresenta, sendo, depois de Duarte Coelho o desbravador da conquista lusa em Pernambuco, o elemento que sintetiza o sentido social, portanto, o sentido humano da administração.

SUMMARY

1. *The administration of Nassau in Brazil (Dutch invasion and occupation of a Northeastern section of the Brazilian territory in the 17th century) deserves close scrutiny.*

2. *The causes of the Dutch invasion discussed. Origin and development of the Low-Countries. The Jewish influence and Dutch trade. The rivalry between Spain and the Low-Countries. The East India Company and the West India Company.*

3. *Nassau's administrative policies in Brazil. The achievements in the economic, literary, scientific and artistic fields. The legal structure of administration. The supervision of the West India Company through the High Secret Council of three members. The sugar industry as the economic basis of Dutch administration.*

4. *Specific aspects of Nassau's administration: the freedom of religion; the absence of racial prejudices; the fixation of rural populations in their environment through the encouragement of the sugar-cane plantations; the fostering of humanism and the protection of the sciences, arts and letters; the emphasis placed upon objective, practical endeavors.*

5. *Appreciation of Nassau as a statesman: his talents and firmness of purpose allied to common sense, tact and prudence. His achievements superseded the designs of the West India Company and revealed his high powers of reasoning at the service of the administrative problems of a peculiar milieu. Had not Nassau been sent back to Europe and a different direction might have been given to the history of Brazil.*

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

(15) ROBERT SOUTHEY — *História do Brasil* — Bahia, 1949.

(16) LUIZ PINTO — *Vidal de Negreiros* — Rio, 1942.

Administração e Trabalho

Prof. HUMBERTO GRANDE

(Procurador Geral da Justiça do Trabalho)

1. ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO

PRETENDEMOS estudar sistematicamente, numa série de artigos, de como apareceu no século XIX o Direito Administrativo, os esforços para garantir a sua autonomia na enciclopédia jurídica, o crescimento exuberante da sua legislação dentro do dinamismo social da época, a necessidade da criação de uma Justiça Administrativa, e em fim, o imperativo de organizar a sua ampla e variada matéria sob um critério filosófico.

Desejamos, antes de tudo, aprofundar o rico conceito de administração. Etimologicamente administrar significa servir a. Existe uma relação muito estreita entre trabalho e administração. Administrar é trabalhar, desempenhar, fiscalizar e, sobretudo, realizar.

Ora, trabalhar é servir, na mais ampla acepção da palavra. Servir ao próximo, aos amigos, à família, à coletividade e ao gênero humano. Trabalhar é servir a Deus.

Servir, pois, é o ideal do trabalho, que nos irmana com os nossos semelhantes por laços de solidariedade. O trabalho em si já tem um conteúdo altruista, quando nos capacitamos que trabalhamos para o benefício dos outros, o que constitui verdadeiro ato de amor.

O trabalho assim adquire um sentido grupal, coletivo e social, e por isso mesmo, doravante não pode ser mais confundido com a mercadoria, escravidão, castigo, pena, humilhação ou pecado. Não. O trabalho como afirmação da nossa sociabilidade combate o conceito egoísta do esforço humano. Foi o que perfeitamente compreendeu BENJAMIN KIDD, um dos primeiros sociólogos a mostrar o erro do individualismo spenceriano em pleno século XIX. Como bem observou OLIVEIRA VIANNA: "KIDD, com efeito, sustentava que o processo da civilização não se opera pela crescente afirmação do indivíduo, como pensava Spencer; mas, justamente pelo fenômeno contrário: pela progressiva afirmação do grupo. Ou, mais exatamente — por aquilo que ele chamava "a integração social do indivíduo" — pela sua incorporação a grupos cada vez mais vastos. Na história de todo progresso social, o que ele encontrava não era o indivíduo afirmando-se, mais o indivíduo renunciando-se; era o princípio do sacrifício e não o princípio do egoísmo a causa motriz da evolução social e da civilização. Os grupos humanos evoluíam, —

cresciam, progrediam, atingiam o esplendor e a força, na medida da capacidade de sacrifício dos seus membros em prol de um ideal superior, transcendente dos seus interesses individuais. Quando o indivíduo entrava a preponderar, afirmando-se pelo egoísmo, o resultado era a desintegração do grupo — e, então, os povos, que já haviam atingido um alto grau de civilização e grandeza, involuíam, regrediam, empobreciam, degeneravam e dissolviam-se.

Para KIDD, o fenômeno da afirmação crescente do indivíduo tem sido a causa íntima da decadência das civilizações.

Os povos só progridem e expandem-se quando os indivíduos, que os compõem, se conduzem no sentido, não da afirmação de si mesmos, mas da abdicação de si mesmos; abdicação que se expressa no espírito de disciplina e no dever de obediência”.

De acôrdo com essa expressiva lição, precisamos desenvolver, na época atual, o espírito de serviço, que já desempenhou o mais alto papel na antiguidade e na Idade Média. Esse espírito alimenta-se da lei do grupo, que exige desinteresse, abnegação e sacrifício em prol da coletividade, governada como é pelo sentido associativo e solidarista. Como escreveu BRANDEIS, é no grupo que o indivíduo pode realizar-se na sua plenitude. O indivíduo não tem valor algum.

Nestas condições, precisamos ter consciência desse espírito universal de serviço. Trabalhamos para movimentar a máquina social. Para fortalecer a Nação e engrandecer a Pátria. Trabalhamos para unir espiritualmente cada vez mais a espécie humana.

2. ADMINISTRAÇÃO E PLANIFICAÇÃO

O prestígio social do trabalho é tão grande na época atual, que filósofos e sociólogos mais eminentes doutrinam que êle pode reorganizar a sociedade e melhorar a vida coletiva.

Mas o trabalho para alcançar êsse resultado, não pode ser individualista, arbitrário, convencional, artificial ou escravizado. Deve ser planificado, organizado, disciplinado e ordenado, conservando, porém, o maior respeito por valores como a liberdade, a personalidade e a democracia. O ideal visado é a planificação para a liberdade.

A ditadura, quer seja da direita como da esquerda, escraviza o trabalho. Só a democracia sustenta a liberdade crescente do trabalho.

Discorrendo sobre êsse assunto, KARL MANNHEIM afirma: “Tomemos a atitude de um doutor que trata de fazer um diagnóstico científico da enfermidade de que todos sofremos. Não há dúvida alguma de que nossa sociedade está enferma. Qual é a sua enfermidade e como pode curar-se? Se tivera que resumir a situação numas palavras, diria o seguinte: “estamos vivendo numa época de transição do *laissez faire* para uma sociedade planificada. A sociedade planificada futura pode tomar uma destas duas formas: a dominação de uma minoria mediante uma ditadura ou um novo tipo de govêrno

que esteja todavia regulado de maneira democrática, não obstante o aumento do seu poder.

Se este diagnóstico está certo, conclui-se que todos nos encontramos navegando no mesmo barco: Alemanha, Rússia, e Itália, o mesmo que Inglaterra, França e Estados Unidos. Todos estamos nos movendo na mesma direção para uma espécie de sociedade planificada, ainda que muitos aspectos sejam diferentes, e a questão está em saber a que espécie pertencerá esta planificação, se a boa ou a má; porque de todos os modos ela terá que impor-se, seja como uma ditadura, seja sobre a base de um controle democrático. Porém um diagnóstico não é uma profecia. O valor de um diagnóstico não reside meramente no prognóstico, mas nas razões que permitam sustentar as afirmações feitas. O valor de um diagnóstico consiste na finura da análise dos fatores que parecem determinar o curso dos acontecimentos. As mudanças fundamentais de que somos testemunhas podem imputar-se, em último extremo, ao fato de que estamos vivendo numa sociedade de massas. O governo das massas não pode lograr-se sem uma série de invenções e melhoras no campo das técnicas sociais o conjunto dos métodos que tratam de influir a conduta humana e que nas mãos do governo operam como um meio de controle social singularmente poderoso”.

Nestas condições, a planificação pode ser um instrumento da liberdade. A democracia, como regime plástico e maleável, evolue e progride sempre. Assim a planificação pode ser nova expressão da sua natureza, para disciplinar e organizar com técnicas mais científicas o povo, o qual, com esse procedimento, poderá exprimir melhor a sua vontade, desejos e aspirações.

3. TRABALHO E DIREÇÃO

Para a vida de um povo, nada é mais importante que o trabalho de direção. Este exige, necessariamente, a predominância das elites, o prestígio do mérito e o domínio das competências. E a razão é fácil de compreender. O trabalho de direção implica certas qualidades como a iniciativa, visão do conjunto, capacidade de administração, decisão e senso da oportunidade, qualidades estas que só as melhores cabeças de um país reúnem. É preciso, pois, aproveitá-las convenientemente em benefício da coletividade. Assim, procede um bom governante, que sempre se cerca de elementos de primeira qualidade. Jamais se esquece, porém na sua atividade política de que cumpre distinguir entre o trabalho de direção e o trabalho de execução. Este requer disciplina, obediência e especialização, mas aquele implica, antes de tudo, cultura, estudo e meditação. Uma nação organizada com tais normas é uma nação poderosa, que pode desempenhar o mais alto papel na história da civilização. Mas analisemos outros aspectos do problema, apreciando fatos significativos, acentuando que quem age com organização pode providenciar todos os pormenores, e assim obter ótimos resultados. Vejamos exemplos concretos. Napoleão, que tantas vezes alcançou vitórias nas campanhas mais difíceis, não se limitava a traçar planos magníficos e deixar a sua execução entregues aos seus generais. Não. A tudo atendia e de tudo pessoalmente cuidava.

Debruçava-se longas horas sobre os mapas e ia reunindo elementos, depois de muito refletir. Escolhia os seus auxiliares com muito critério, selecionando os valores e competências. Sabia distribuir as atividades, não olvidando as minúcias nos seus planos bélicos. É assim que sempre triunfava, porque, quando punha em prática as suas idéias, tudo estava previsto, e bem calculado. Daí o seu êxito estrondoso, que enche os séculos.

Tal procedimento, aliás, é seguido por todos os espíritos esclarecidos em qualquer setor da atividade. Miguel Angelo, por exemplo, o maior gênio das artes plásticas de todos os tempos, não cuidava simplesmente de esculpir ou pintar. Não. Ele mesmo preparava as suas tintas ou escolhia o material necessário para o seu trabalho. Todos sabem que ele estudou com afinco, durante mais de doze anos, anatomia, para poder produzir a sua obra monumental "Moisés". Nunca negligenciou as pequenas coisas, convencido de que tudo que contribue para um efeito comum não é destituído de importância, mesmo porque, às vezes, o que é desprezado, por parecer sem valor algum, tem na realidade grande papel. Mas o trabalho de direção, compreendido naquele amplo sentido, tem as suas dificuldades, e exige, sobretudo, muito idealismo e abnegação. Tal afirmativa é verdadeira, principalmente no terreno da política. Por isso convém agir e sempre agir. Quem se desalenta, perde o entusiasmo, já não raciocina com clareza, e, abatido, não tem iniciativas. Quem fracassa e se dá como vencido, denota debilidade de vontade e curteza de visão. Por isso, convém dominar êsses fatores negativos e, na luta, manter sempre o ânimo desperto e o entusiasmo ativo. Quem deste modo, procede, pode contar com o triunfo na certa. A ação intensa implica concentração de atos, voltados para um mesmo fim, que, naturalmente, vão apresentando os seus resultados parciais, até atingirem a meta almejada. Aqui sentimos o grande alcance do trabalho de direção.

4. DA ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO

O trabalho é o grande tema dos países, que, na atualidade, prezam a sua soberania e independência, e desejam ocupar papel de importância na civilização. Mas o trabalho não é só um fenômeno bio-psico-sociológico. Ele é, no mais, o reflexo da cultura. Cumpre assim organizá-lo dentro de uma unidade, de acordo com o espírito da época. Na vida de um país, o trabalho de execução é fundamental, porque ele representa a atividade desempenhada pela maioria da população. Necessário se torna educá-lo dentro das suas exigências próprias. Este trabalho exige disciplina, obediência, especialização, e, sobretudo, nos dias atuais, de técnica, de muita técnica, mas de técnica científica, que multiplique, através da máquina e de outros processos, o esforço humano.

A êsses fatos tem de atender a verdadeira política. Esta é concreta e real. Exerce-se num determinado povo de condições vitais definidas, dentro de fatores históricos e sociológicos certos.

A atividade política, pois, requer verdadeiros estadistas de grande preparo e dotes especiais, capazes de dominarem a complexidade dos fatos

sociais e visionarem o futuro no presente. Quando bem orientada, ela promove a vitalidade criadora de uma nação, com o florescimento geral da prosperidade, impulsionando com energias novas os ramos diferentes da ação humana, como a agricultura, indústria e comércio, mormente quando nela atua o espírito de iniciativa, que logo se faz sentir em tôdas as esferas da sociedade. Assim, a política abrange, no seu amplo campo de ação, como sustentamos em trabalhos diversos, a totalidade das manifestações humanas, e pode também favorecer o desenvolvimento das artes, ciências e demais valores culturais. Ela tem, em virtude de circunstâncias diversas, o papel mais saliente na época, porque dispõe do poder de transformar idéias em atos, planos em realizações. É assim a arte nuclear de tôdas as outras, coordenando-as em vista de um fim determinado, e, dêste modo, pode ordenar todos os movimentos da sociedade, estimulando as energias vitais de um país, pelo apôio decidido que lhe é possível dar aos seus grandes homens, trazendo-os para o difícil trabalho de direção, protegendo também a massa de trabalhadores, servidores anônimos da coletividade, encarregados do trabalho de execução. As elites pensam, e o povo realiza. O trabalho de direção requer cultura, e o trabalho de execução exige técnica; é que o trabalho organizado, de um lado, implica competência e valor, e de outro, ordem e disciplina. Tal estruturação das forças nacionais é objetivo da arte de governar, arte sumamente complexa, porque joga com inesgotável conjunto de recursos, para harmonizar as circunstâncias e acontecimentos ocorrentes, com pedir ainda muito tato e maleabilidade, intuição e receptividade. Ela não é simplesmente adaptativa e harmonizadora, mas, sim, antes de tudo, criadora e construtiva. O seu atributo essencial é a iniciativa. Esta, como visão de novos horizontes, como visão das múltiplas possibilidades que as coisas e os fatos comportam, constituem o fator máximo da atualização, promovendo intensamente a atividade e concorrendo para a perfeição e progresso. Os povos, cujo espírito de iniciativa está suficientemente desenvolvido, colocam-se à frente da civilização, e, para abrir novos caminhos a trilhar no futuro, são fadados a dirigir e governar o mundo; dêste modo, atualizam-se e sabem aproveitar as lições do passado, dominar o presente e auscultar o futuro.

Uma nação, cujas leis pretendam a ordem e o progresso, não pode permanecer estacionária. A lei natural imperativa, que a governa, ordena-lhe seguir as sinuosidades do momento pelo justo equilíbrio entre as forças dominantes. Dominada, ao contrário, pelo desequilíbrio e anarquia, viverá em constantes revoluções, e, como não poderá governar-se, será governada por forças externas, cujas duras imposições terá de sofrer. Todos êsses males serão resultantes de ela não se adaptar convenientemente às novas variações do meio e atingir o nível do progresso alcançado. A rotina aniquila e debilita, asfixia e mata. Um povo consciente da sua dignidade não se deixa prender no lodo da estagnação, mas preza e desenvolve o espírito de iniciativa, para se tornar atualizado e progressista; imprime segura diretriz na sua conduta pela coordenação de esforços e organização social. Conserva robusta a alma nacional contra tôdas as forças dissolventes e desagregadoras, sabendo evoluir de acôrdo com as exigências dos tempos.

5. ADMINISTRAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

A história do trabalho regista, no Brasil, como em todos os países do mundo, três fases de evolução, caracterizadas por êstes aspectos: trabalho escravo, trabalho livre e trabalho organizado.

Nestas condições, precisamos organizar o país em nacionalidade consciente pelo trabalho, mas pelo trabalho que liberta. Não queremos só o trabalho braçal, rude e primitivo. Não. Queremos o trabalho inteligente, técnico e mecânico, o trabalho que domina e tem poder, porque o trabalho nacional só será valorizado quando fabricar máquinas. Aliás, não tenhamos ilusões. A conquista do Brasil pelos brasileiros unicamente se fará pelo trabalho. Êste é que aproveita as nossas riquezas, corta o país de rodovias e ferrovias, atravessa os nossos céus; e também fecunda o solo, desenvolve as indústrias e estimula o comércio. Êle constitui, dêste modo, a suprema força nacional.

Trabalhem, pois para garantir a independência nacional, ao mesmo tempo, econômica, política e cultural. Contribuamos para libertar o nosso povo, desenvolvendo-lhe a capacidade de agir, para êle dominar as indústrias e assenhorear-se de tôdas as atividades produtivas, para construir assim um Brasil grandioso. Impregnemos a nossa gente do culto da ação, do desejo de trabalhar e produzir. O nosso país é propício para a efetivação de grandiosas iniciativas. Mas para isto precisa de homens de ação, e não de meros literatos ou vãos palradores. Carece de homens enérgicos que saibam pensar e agir. Necessita, em fim, de homens capazes das mais elevadas realizações.

Cumpra aqui acentuar uma verdade expressiva. Não podemos resolver os nossos problemas sociais com a agricultura primitiva, comércio restrito, indústria atrasada, e, enfim, com todos os nossos meios de produção nas mãos de estrangeiros. Nunca elevaremos, dêste modo, o nosso nível de vida. Na verdade, o Brasil não pode continuar vítima dos interesses internacionais. Êle tende firmar a sua independência econômica, libertar-se do jugo dos interesses de outros países; faz-se mistér, antes de tudo uma nacionalidade forte e vigorosa senhora dos seus destinos.

Um país sem trabalho organizado é um país pobre, que vive na desordem e anarquia. Não pode progredir. Hoje, felizmente, o Brasil já é uma nacionalidade organizada, com consciência própria, que se não deixa explorar ingênuamente por ninguém. Êle, contudo, já foi vítima, no curso da sua história, da nefasta influência de elementos deletérios de procedências diversas. Mais de uma vez sofreu colapsos nos seus processos sociais, desviando-se, por esta razão, do seu verdadeiro curso histórico.

Atualmente, ninguém ignora que a solução dos nossos grandes problemas está no próprio Brasil, na evidenciação da sua cultura, na nacionalização dos seus processos sociais. Um povo se disciplina, quando está organizado. E é quando está organizado que pode eficazmente agir. Porisso, o nosso magno problema é o da organização. Sem ela é impossível desenvolver a nacionalidade, estimular o progresso do país e conservar a independência nacional.

Eis o que sempre pregamos em os nossos escritos. Sem organização não é possível vencer a complexidade das coisas. Porisso, para os brasileiros, no momento atual, o trabalho organizado é o verdadeiro símbolo do patriotismo. Trabalhar é servir à Pátria.

6. ADMINISTRAÇÃO E PRODUÇÃO

A Revolução Industrial, por certo, é o acontecimento mais importante de toda a história da humanidade. Ela resolveu definitivamente o problema da produção da riqueza e teve as mais sérias repercussões na vida social do mundo inteiro. "A Revolução Industrial, observou T. S. ASHTON, deve conceber-se como um movimento social, e em forma alguma como um simples período de tempo. Seja quando se apresenta na Inglaterra depois de 1760, nos Estados Unidos e Alemanha posteriormente a 1870, ou então no Canadá e na Rússia nos nossos dias, os seus efeitos e características são fundamentalmente iguais. Sempre vai acompanhada pelo crescimento da população, pela aplicação da ciência à indústria e por um emprêgo do capital mais intenso e mais extenso ao mesmo tempo; também coexiste com a conversão de comunidades rurais em urbanas e com o nascimento de novas classes sociais... Existem hoje, nas grandes planuras da Índia e da China, homens e mulheres cobertos de pragas, famintos, suportando uma vida, na aparência pelo menos, pouco melhor que a dos animais domésticos que trabalham com eles durante o dia e compartilham, pelas noites, os seus lugares de descanso. Esses níveis asiáticos e esses horrores produzidos pela falta de mecanização, são o destino daqueles povos que aumentam o seu número sem passar através de uma revolução industrial".

Tal é a lição dos fatos. O poder das nações reside na organização e rendimento da sua agricultura, indústria e comércio. Dessas fontes da riqueza é que o país colhe recursos para solucionar os seus problemas econômicos, políticos, administrativos, financeiros, educacionais e sociais. O Brasil é ainda uma vasta extensão territorial, de terras incultas, sertões desconhecidos, com riquezas inexploradas e possibilidades ignoradas até agora. Chegou o momento oportuno de tomarmos posse do país e valorizarmos a nossa terra e a nossa gente, fazendo o trabalho brasileiro dominar a totalidade da vastidão geográfica nacional, com penetrar sertões, atravessar florestas, cultivar o solo, cavar o sub-solo, vencer a portentosa natureza, tanto no norte, como no sul, no litoral como no interior. Precisamos, pois, trabalhar para produzir e explorar as nossas riquezas naturais, trabalhar para desenvolver a nossa agricultura, movimentar as nossas indústrias e incentivar o nosso comércio. Carecemos assim de trabalho organizado e conjugado, disciplinado e uno; de trabalho que vitalize todo o organismo nacional. Nunca nos esqueçamos que somente um povo viril pode realizar os destinos desta grande Pátria. Um país só é respeitado, quando tem relativa independência econômica, quando pode bastar-se a si próprio com os seus recursos. Então sim, ele está em condições de manter relações comerciais com outros povos num plano de igualdade, sem ser explorado, defendendo as suas conveniências. A agricultura e a indústria, principalmente, constituem os alicerces de uma nacionalidade.

Gostaria que os meus patrícios refletissem seriamente sobre essas verdades simples e mesmo elementares, mas que têm, indiscutivelmente, notável alcance prático, pela sua oportunidade e reais vantagens, e, assim, percebessem ser o trabalho, o bom senso, a constância e tenacidade, as magnas virtudes que o povo brasileiro deve desenvolver ao máximo neste doloroso momento histórico. A questão social no mundo se solucionará com a eficiência da produção e justiça na distribuição das riquezas produzidas. No Brasil, porém, o problema ainda está em produzir melhor e em maior quantidade.

A questão social não se resolve com a miséria. Posto nestes termos, o grande problema no nosso país toma uma configuração toda especial, que devemos meditar, tendo sempre presente a realidade nacional, porque a dificuldade assim situada não se resolve à força de decretos e disposições legais. Não. Ela só se solucionará pelo trabalho honesto, inteligente e produtivo; pela educação conveniente e técnica especializada; pelo estudo das nossas possibilidades econômicas e aplicação de medidas sensatas.

O trabalho, para nós brasileiros, tem uma finalidade bem definida. É a independência econômica do Brasil. Por isso, o trabalho é a expressão máxima do nosso patriotismo.

7. ADMINISTRAÇÃO E REALIZAÇÃO

Realizar é tornar real uma idéia, um plano ou projeto; é concluir uma obra, terminar um empreendimento ou completar uma iniciativa. Por isso afirmou EMERSON "Realiza e terás o poder". Este conceito tem sentido tanto para a realização individual como para a realização social. Para a realização individual, porque a pessoa, com esse procedimento, adquire confiança em si mesma e fortalece a sua personalidade: para a realização social, porque, então, fica credor do respeito e admiração dos outros, e assim conquista prestígio e força no seu meio de ação.

Eis o que deviam compreender perfeitamente os nossos dirigentes. Trabalho e realização é o que pode conduzir o Brasil para uma fase de grandes conquistas materiais e espirituais, e assim, atualizá-lo com o ritmo dos progressos da civilização. Por isso a si mesmo o nosso país precisa traçar-se, consultando a realidade nacional e os fatos da nossa história, vasto programa de continuidade governamental, um programa para séculos, com atender de perto os anseios da nação, não ignorando que a execução desse programa requer um plano objetivo, ação enérgica e produtiva que se traduza em medidas práticas e realizações efetivas. E sabe que cumpre deste modo proceder, porque de nada vale multiplicar os planos sem executá-los. O que tem valor e na realidade vale é a realização final de um plano bem definido que mostra a capacidade de uma cultura. A cultura, como a bôa árvore, se aquilata pelos seus frutos e não pela sua folhagem. Uma árvore que só dá folhas e não produz bons frutos é de pouca utilidade.

Em virtude desses fatos, a cultura brasileira precisa ir se definindo em certa unidade espiritual, de idéias, sentimentos, volições, na realização de um programa rigoroso, que implica muita disciplina e exige do povo brasileiro

a ação construtiva, nobresa de caráter, consciência da sua dignidade e firmeza de propósito, para o Brasil poder efetivar a sua magna missão histórica na época atual. Tal é, realmente, a atitude certa e justa. Neste momento histórico, o nosso país rasga os seus horizontes no panorama mundial, porque quer aprender a lição dos grandes povos. Mas a diretriz da cultura brasileira, atualmente, está impregnada do mais puro sentimento de americanidade; Chegou a hora de a América reagir contra as influências mórbidas do velho mundo, que está se afundando, desgraçadamente, para a humanidade inteira, em profunda decadência, porque já renunciou aos seus princípios culturais, e para a solução dos seus problemas, recorre sem nenhum escrúpulo à força e violência. Vê-se por esta razão, dominada por lutas, guerras e revoluções. Atravessa assim o período mais crítico e doloroso da sua história.

A América não se deve deixar contagiar por este abatimento da velha Europa. Ela precisa lembrar-se com vivacidade de que está no momento propício de desempenhar a sua grande missão civilizadora. O nosso continente sem ideais novos, sem cultura nova, nada significará para o mundo. Ao povo americano lhe cumpre, diante desta situação, envidenciar o seu valor e vitalidade, assumindo conscientemente a direção do gênero humano, com abrir os largos horizontes do Novo Mundo. O seu profundo sentido reside na renovação da vida e da espiritualidade, pelos princípios da verdadeira cultura. Assim, a América, com as suas diretrizes bem firmadas então rigoroso hino à mocidade que sempre foi entusiasta, dêse novo continente, dando-lhe orientação sadia e ajustada; ela muito espera das suas novas gerações e com elas deseja inaugurar uma nova era na história da civilização.

A América exige dos povos que trabalhem muito para realizar aqui uma civilização superior, dignificadora do esforço humano

8. ADMINISTRAÇÃO E RESPONSABILIDADE

Nessa época de massas e multidões, onde o indivíduo desaparece e a pessoa nada significa, há, como muito bem observou ÉMILE FAGUET, um verdadeiro horror das responsabilidades. "Que querem eles ser? ... Eles querem ser irresponsáveis. Conduzem as suas idéias jurídicas com este disígnio; organizam as suas profissões e as exercem com este fim; tem uma vida de família governada por este pensamento e uma vida social dirigida por este princípio". Diante dessa crítica situação, o ilustre escritor francês doutrina: "O amor pelas responsabilidades é o respeito de si mesmo e o respeito da coletividade de que se faz parte. O indivíduo precisa saber-se respeitar a si mesmo; a coletividade respeitar a sua consciência coletiva e o dever que ela impõe; a nação a sua consciência nacional e o dever nacional que é viver livre no interior e no exterior. O desejo secreto de cada um contar com o outro ou com os outros é uma demissão e uma deserção. Vemos muita gente demitida por indiferença e muitos desertores por inércia.

É necessário reagir contra este defeito nacional que a natural doçura de nossos costumes fez nascer e que desde as remotas eras do despotismo vamos

conservando com cuidado. Não digais nunca: "Não tenho culpa". A culpa é de todos, mesmo dos mais humildes. Nunca digais: "Nada posso fazer". Sempre se pode alguma coisa, ao menos dar o exemplo da energia pessoal, procurando em volta de si outras energias, mesmo muito obscuras, as quais se possa associar a nossa para formar um núcleo de força social".

Responsabilidade! Eis aí a exigência fundamental de um trabalho capaz, consciente e valorativo.

Quem tem competência assume, com prazer, a responsabilidade dos seus atos. Ninguém progride sem ser responsável.

O drama do momento é a irresponsabilidade, o temor da responsabilidade, a covardia, a falta de personalidade, o servilismo, o trabalho sem firmeza, o trabalho inconsciente e sem valor. Como consequência dessa funesta atitude podemos explicar as maiores calamidades da época, como as crises de toda ordem, as revoluções e guerras, que são acontecimentos originários daquela causa.

Se os povos tivessem procedido de outro modo, com consciência e dignidade, teriam evitado facilmente os males que hoje afligem a espécie. Ninguém pode duvidar da veracidade dessa afirmação. Basta recordar os fatos ocorridos depois da guerra mundial de 1914, para mostrar que todas as nações nenhuma medida séria e eficiente toma para evitar futuros conflitos.

A responsabilidade é um elemento decisivo para o progresso da vida social. De todos hoje se exige um trabalho responsável. Um trabalho de responsabilidade é um trabalho que atende a todas as necessidades. Esta ainda não foi bem compreendida mesmo pelos representantes do espírito. Como escreveu ARCHIBALD MACLEISH: "O que hoje importa é a defesa da cultura, a defesa, literalmente falando, da civilização tal como os homens a conceberam nos últimos dois mil anos. Em relação com isto, a substituição do homem de letras pelo binômio moderno scholar-escritor, por mais pura que seja a sua ciência, por mais pura que seja a sua literatura, constitui uma perda trágica e incomensurável, pois nem o scholar de hoje nem o escritor de hoje assumem a responsabilidade de efetuar dita defesa. Pelo contrário, cada qual à sua maneira, defende o seu direito à mais completa irresponsabilidade".

Para a reconstrução do mundo, faz-se mister, acima de tudo, de um trabalho consciente e responsável em todos os sentidos.

SUMMARY

1. The author aims at a systematic study of administrative law since its beginnings up to the days. Administration is defined, being stressed its aspect of service. The ideal of service embodied in any type of work as contrasted with the 19th century individualism. Subordination of the individual to the well-being of society.

2. The necessity of planning. Labour to be organized, disciplined but not enslaved: the respect for the freedom and the personality of the individual. Planned freedom as the democratic aim.

3. *Labour and leadership. Predominance of the elite. The value of personal merit and ability. Characteristics of leadership analyzed. The necessity of convenient utilization of leadership by the government. Direction of activities as contrasted with execution of activities.*

4. *Politics defined; the requirements it imposes upon its agents. The wide scope and influence of politics to-day: it covers the total manifestations of man and may foster or hinder the development of every art and science. The nuclear character of politics. The creative aspect of administration. Direction and execution of administrative activities.*

5. *The development of labour and its three phases, viz.: slavery, free labour and organized labour. The importance of organized labour as the most powerful national force. Economical, political and cultural independence through organized labour. Application of modern technology to agriculture, industry and commerce. The necessity of nationalizing the instruments of production, which cannot remain in the power of international interests. Labour organization an imperative for Brazil.*

6. *The Industrial Revolution; its consequences briefly analyzed. Administration and the increase of production. Time has come for Brazil to develop its national resources through organized labour. The so-called social question can be solved through effective production and a just distribution of the goods produced.*

7. *The relationship between administration and achievement. Individual and social achievement. Brazilian culture and the necessity of a certain spiritual unity of ideas, feelings and volitions, at the service of a strict programme of achievement, requiring discipline, moral character, dignity and firmness of purpose. The New World must not share the slackness of old Europe.*

8. *Individual responsibility as a requirement of competent work. The necessity of fighting against fear of responsibilities, lack of personality, looseness of performance.*

"Preocupação fundamental do administrador inteligente é conquistar a confiança do empregado na equanimidade da política de pessoal que lhe oferece".

"ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO", — *Alguns Aspectos da Administração de Pessoal* — pág. 57, Publ. Avulsa n.º 352 do S.D. do DASP.

Aplicação Administrativa do Direito

(*Síntese de Hermenêutica*)

(Continuação)

CELSO DE MAGALHÃES

VI — MÉTODO FILOLÓGICO

Base — Para aplicar um texto normativo, necessário se torna, antes de tudo, bem entender sua linguagem; é preciso distinguir, claramente, o que êle está, de fato, dispondo, o que realmente diz. Se o texto legal é norma escrita, claro que a primeira coisa a fazer-se para entendê-lo, será estudar-lhe a respectiva redação, analisar a linguagem que lhe deu forma. E' a êsse estudo que se denomina — *processo filológico* ou *gramatical*.

Exclusividade — Época existiu em que se julgava, como única maneira correta de interpretar os textos, o emprêgo do processo filológico; agora, porém, já desapareceu essa exclusividade, já se compreende que êsse processo, como os demais, não passa de simples auxiliar de interpretação, devendo coexistir com outros processos e métodos. E' mesmo no emprêgo simultâneo de vários métodos diferentes, que reside a segurança das conclusões.

Gramática — O método ou processo filológico é, conseqüentemente o estudo da linguagem do texto a interpretar. Ora, é à Gramática que compete estudar os fatos e dar as regras da linguagem; logo, são os preceitos gramaticais que dominam no processo ou método filológico de interpretação. Êsse o motivo por que se lhe dá também o nome de — *método* ou *processo gramatical*.

Tudo quanto a Gramática ensina é de utilidade no emprêgo do método filológico. Claro que, via de regra, os intérpretes e os aplicadores administrativos do Direito, possuem conhecimentos gramaticais bastantes para semelhante estudo. Isso não significa, porém, que a Hermenêutica se limite, nesse caso, a deixar tudo entregue à Gramática; ela também, às regras da língua, princípios seus, cuja importância ao intérprete não é dado desconhecer.

Palavras — E' sabido que as palavras podem mudar de significação. Assim, antes de interpretá-lo, não tem o exegeta certeza do sentido verdadeiro que o texto atribui a determinado termo. Para verificá-lo, cumpre comparar a palavra duvidosa com outras palavras iguais, mas colocadas em lugares diferentes do mesmo texto, cuja interpretação se faz. Assim, a palavra *pro-*

moção pode ser sinônima de *acesso*, mas também pode não ser. Para verificar se o é, necessário se torna conhecer o sentido que lhe deu o texto — em todos os lugares onde foi a palavra empregada.

Tempo — Há muitas palavras cujo sentido chega a sofrer mudanças radicais no decorrer dos tempos. Atente-se por exemplo, em que *marechal*, já quis dizer — *ferreiro*. Assim sendo, quando ao intérprete se depara um termo, cujo sentido atual difere do sentido que possuía, no tempo da elaboração do texto, terá de aceitar o sentido daquela época e não o do momento da exegese.

Espaço — Há palavras de sentido local. Termos existem que, numa região, oferecem sentido diferente do que possuem em outra. O Brasil é fértil nesses casos: *cangica*, no Sul, é *munúsá*, no Norte, onde *cangica* é coisa diferente. Quando o intérprete se encontra diante de casos tais, deverá dar ao termo sentido que lhe é próprio no lugar onde foi o texto elaborado, e não o que lhe atribuem no lugar da interpretação.

Generalização — As palavras servem, ora para generalizar, ora para particularizar um sentido. Nem sempre, porém, é fácil distinguir um caso do outro, isto é, nem sempre se vê claro nesse terreno. Se houver dúvida, como sói acontecer, deve o intérprete adotar a significação que torne geral o princípio estabelecido no texto, isto é, não lhe será permitido admitir a particularização da regra, quando não estiver essa particularização indubitavelmente explícita.

Superfluidade — Não se admitem, no trecho a interpretar, palavras superfluas, desnecessárias. A regra fundamental é de que, para o legislador, para o autor do texto, tôdas as palavras nêle colocadas tinham seu lugar adequado na integração do sentido geral. Dessa forma, não pode o intérprete desprezar, no trecho analisado, nenhum vocábulo que nêle se encontre, sob pretexto de sua inutilidade na formação do sentido.

Autor — O conhecimento da personalidade literária do autor do texto, isto é, o estudo de outros trabalhos escritos, por êle mesmo produzidos, concorre para facilitar a interpretação, auxiliando o intérprete a descobrir o sentido que êle deu a certas palavras duvidosas ou ambíguas, encontradas no trecho a analisar.

Erros — Todo texto impresso é suscetível de conter falhas tipográficas, erros de revisão. Não obstante ser isso possível e corrente, não é de bom aviso que o intérprete, adotando o princípio do menor esforço, vá imaginando erros e falhas inexistentes, por lhe ser assim mais fácil concluir no sentido da orientação anteriormente tomada. E' preciso que, antes de concluir pela existência de erros tipográficos ou erros de revisão, se assegure o exegeta de que, realmente, êles existem não são apenas produtos de sua própria imaginação.

Orações — Convém ao intérprete dividir os períodos em orações segundo as regras da sintaxe gramatical. Assim lhe será possível formar a ordem direta do período, o que lhe concorrerá para afastar dúvidas. As proposições enunciativas ou incidentes têm menos força que as proposições principais; isso quer dizer que as incidentes devem ser interpretadas no sentido de que sempre concedem ou restringem menos que as principais. As orações

referentes não podem ter mais força que as orações referidas, isto é, as proposições referentes não podem conceder nem tirar direitos maiores que as proposições às quais se reportam.

Conclusão — Convém não esquecer que o método filológico é simples auxiliar dos demais processos de interpretação e que, por tal motivo, usado com exclusividade, poderá dar conclusões de valor precário. Evidentemente, as palavras do texto legal encerram a disciplina dos casos ocorrentes; entretanto, aquilo que está escrito, por vezes só revela seu sentido integral, depois que a interpretação se socorre de outros meios também destinados a pôr em foco a regra a obedecer.

VII — SILOGÍSTICA

Lógica — É a ciência a arte de pensar com acerto; a ela pertence o estudo da idéia, do juízo e do raciocínio. É ciência porque estabelece princípios; é arte porque ensina a maneira correta para aplicação dos princípios estabelecidos.

Evidentemente, não cabe à Hermenêutica discutir princípios de Lógica; todavia, não é possível apresentar as regras do *método lógico* de interpretação, sem lembrar ao intérprete certas questões já por ele aprendidas naquela ciência, de vez que, pelo seu pouco uso, já as poderá ter esquecido.

Idéia — É uma representação mental, pura e simples, de qualquer objeto. Nela se distinguem duas características:

— *extensão*: o conjunto de indivíduos que a idéia representa;

— *compreensão*: o conjunto de caracteres que a idéia supõe no ser que representa.

Assim, *brasileiro* é uma idéia que significa o indivíduo nascido no Brasil ou que, por qualquer forma, haja adquirido a nacionalidade brasileira; isso constitui a *compreensão* contida na idéia — brasileiro. Mas quando se diz — brasileiro, aí estão incluídos todos os indivíduos que possuem tal nacionalidade, estejam onde estiverem; isso constitui a *extensão* da idéia — brasileiro. Quanto maior a compreensão, menor a extensão, e vice-versa. Por exemplo, o termo homem possui menos caracteres na sua compreensão, que o termo brasileiro; ao contrário, porém, ela envolve muito maior número de pessoas que a idéia — brasileiro.

Térmo — A manifestação verbal da idéia chama-se — *térmo*. O *térmo* pode ser:

— *universal*: aquêle empregado para a totalidade dos objetos que representa;

— *particular*: aquêle que se refere, apenas, a uma parte dos objetos representados.

Assim, na expressão — “todos os brasileiros são iguais perante a lei” — o *térmo brasileiro*, foi empregado em caráter universal porque, nessa proposição, nenhum brasileiro é excluído; mas, na expressão — “alguns brasileiros não podem ser eleitores”, — o *térmo brasileiro* é particular porque, nessa proposição, muitos brasileiros não estão contidos.

Juízo — E' a operação mental por que afirmamos ou negamos uma coisa de outra; é a operação mental por que se classifica o particular no geral. E' ao **juízo** que a Gramática chama — *proposição*.

Proposição — Tôda proposição tem um sujeito e um predicado. Tanto um com outro são idéias, são termos; logo, têm extensão e compreensão. Conforme a extensão do sujeito, a proposição é chamada:

— *universal*: aquela, cujo sujeito é de extensão universal “todos os homens são mortais”;

— *particular*: aquela, cujo sujeito é de extensão particular — “alguns mortais são homens”.

A relação entre o sujeito e o predicado dá a — *qualidade* da proposição:

— *afirmativa* — “o patriotismo dignifica”;

— *negativa* — “o crime não compensa”.

Tipos — Combinando a *extensão*, que também se chama — *quantidade*, com a qualidade da proposição, formam-se quatro tipos clássicos, aos quais a Lógica atribui uma letra característica, bastando indicá-la para ficarem conhecidas as propriedades da proposição:

A — *afirmativa universal* — “todos os homens são mortais”;

I — *afirmativa particular* — “alguns brasileiros são altos”;

E — *negativa universal* — “nenhum peixe é mamífero”;

O — *negativa particular* — “alguma cobra não tem veneno”.

Na proposição *A* o sujeito é sempre universal, mas o predicado é particular. Nas definições, entretanto, o predicado também é universal. Na proposição *E*, tanto o sujeito como o predicado são universais. Na proposição *I*, o predicado e o sujeito são particulares. Na proposição *O*, o sujeito é particular e o predicado, universal.

Conversão — E' a operação lógica que consiste na troca dos termos de uma proposição — o sujeito passa a predicado e o predicado passa a sujeito: “todos os homens são mortais” = “todos os mortais são homens”. A primeira proposição chama-se — *convertenda*; a segunda, *convertida*. A convertida não pode afirmar mais que a convertenda. Os vários tipos de conversão são de muita utilidade no enunciado e na verificação do pensamento.

Raciocínio — E' a operação mental com que, de verdades conhecidas, podemos passar a verdades ainda não sabidas; é a operação mediante a qual, dado um juízo, dêle se tira outro juízo, como consequência. O *silogismo* é a forma rígida, mas a mais perfeita, de raciocínio. Nêle, “... da posição de duas coisas decorre outra, só por terem sido postas”.

Silogismo — No silogismo há duas proposições, às quais se chama — *premissas*. Estabelecendo-se o nexos, entre as premissas, resulta uma terceira proposição, denominada — *conclusão*. Uma das premissas se chama — *maior*: “todo homem é mortal”; outra se chama — *menor*: “Sócrates é homem”. Na conclusão, a premissa maior se liga à premissa menor: “... logo, Sócrates é mortal”.

Têrmos — No silogismo há três têrmos; assim, no exemplo acima: *homem, Sócrates, mortal*. E não pode haver mais de três. Se houver, a conclusão será errada: "Muitos *inglês*es são *mineiros*; ora, todos os *mineiros* são brasileiros. Logo, muitos *inglês*es são *brasileiros*". O absurdo resulta de que, na verdade, o silogismo tem quatro têrmos, ao invés de três. Com efeito, *mineiro*, na premissa maior, significa o homem que trabalha nas minas; mas, na premissa menor, significa o homem que nasceu no Estado de Minas Gerais. Evidentemente, usado com dois sentidos, dois são os têrmos e não um sòmente.

O médio na conclusão — O têrmo médio é aquêlê que aparece nas duas premissas: "todo *homem* é mortal; Sócrates é *homem*, logo... "Como têrmo médio, não pode êle aparecer na conclusão. Assim, está errado o seguinte silogismo: "todo *campineiro* é *paulista*; ora, todo *paulista* é brasileiro; logo, todo brasileiro é *paulista*". O têrmo apareceu na conclusão.

A extensão na conclusão — O têrmo médio deve ser, pelo menos uma vez, universal: "os brasileiros são *sul-americanos*; ora, os argentinos são *sul-americanos*; logo, os brasileiros são argentinos. O silogismo está errado porque, nas duas premissas, o têrmo médio tem extensão particular e, por isso não indica a mesma coisa.

A extensão dos têrmos, na conclusão, não pode ser maior que a extensão dêles nas premissas. Assim, está errado o silogismo: "tôda cobra é réptil; ora, tôda cobra é animal; logo, todo animal é réptil". O têrmo — *animal* que, na premissa, é particular, passou a ser universal na conclusão.

Conclusão negativa — Não poderá haver conclusão negativa, se as duas premissas forem positivas, isto é, afirmativas: "O paulista é brasileiro; ora, o mineiro também é brasileiro; logo..." Impossível seria agora negar alguma coisa do paulista e do mineiro; conseqüentemente, apenas a conclusão afirmativa se apresenta.

Conclusão impossível — De duas premissas negativas ou de duas premissas particulares não pode haver conclusão. Que os poderia, por exemplo, concluir das seguintes premissas? "os homens não são imortais; ora, os irracionais também não são imortais; logo..." Ou destas outras? "alguma estrela pode transformar-se em planeta; ora, algum planeta tem órbita exterior à da terra; logo..."

Conclusão particular ou negativa — Se uma premissa fôr particular ou negativa, a conclusão também será particular ou negativa. Evidentemente, desde que haja dois conceitos, dos quais um convém e outro não convém a um terceiro, é que ambos não convém e não podem convir entre si; são incompatíveis.

Disjuntivo — Existe uma espécie de silogismo, chamado *disjuntivo*, que é aquêlê constituído de proposições alternativas, muito freqüente em linguagem jurídica:

"ou o funcionário deve permanecer em exercício, ou deve ser licenciado"; ora, evidentemente deve permanecer em exercício; logo, não pode ser licenciado".

Dilema — E' uma espécie de silogismo em que a primeira proposição é uma disjuntiva e, a segunda, uma hipotética. O exemplo clássico de tal silogismo é aquê do soldado que não deu alarme da presença do inimigo:

“ou tu estavas no pôsto, ou não; se lá estavas e não gritaste, atraçoaste; se lá não estavas, faltaste ao teu dever. Em ambos os casos, mereces a morte”.

VIII — MÉTODO LÓGICO

Base — Para aplicar o método lógico de interpretação, recorre-se às regras da silogística. Conseqüentemente, assim como o processo filológico depende dos conhecimentos gramaticais do intérprete, depende o processo lógico de seus conhecimentos silogísticos, ou, mais ainda, dos conhecimentos que tenham sido por êle hauridos no estudo da Lógica formal.

Análise — Quando se depara ao intérprete um texto confuso, duvidoso, que exige atento exame, segundo os princípios da Hermenêutica, deverá êle na prática do método lógico, procurar reduzir as idéias centrais do texto a duas premissas, discernindo, com bastante cuidado, os termos a relacionar. Essa é a parte mais difícil. Uma vez conseguida, a conclusão que se segue necessariamente, contém o verdadeiro sentido da norma a aplicar.

Importância — O processo lógico foi outrora muito acatado; era mesmo, talvez, o único a desfrutar de autoridade integral dentro da Hermenêutica. Isso decorria, evidentemente, do prestígio de Aristóteles, o criador da silogística. Agora porém, as coisas mudaram; embora lhe reconheçam ainda papel inestimável na interpretação dos textos, não no admitem mais como o único meio certo de descobrir a verdade, dado que sua rigidez matemática é incompatível com o critério atual da flexibilidade do Direito.

Conseqüências — De modo geral, porém, é inegável a grande utilidade do silogismo na aplicação do Direito. Êle aclara as idéias e pode mostrar, com vigor e presteza, o alcance da norma. E' preciso não esquecer, porém que o uso do silogismo também oferece riscos. Êle mecanisa o espírito, inclina-o à rotina, favorecendo, assim, a preguiça mental. Nessas condições, nem sempre será de aceitar-se a conclusão silogística no exame do trecho. O Direito é disciplina social e, pois, sua interpretação puramente lógica, mecânica, pode conduzir a resultados inconvenientes aos interesses da sociedade.

Regras — Na aplicação do método lógico, deve o intérprete ficar atento a certas regras, conforme a espécie de silogismo com que tenha a tratar. Evidentemente, tais regras não são criadas pela Hermenêutica, como não são por ela criadas as regras do processo filológico. Mas o exegeta precisa lembrar-se delas ao examinar os textos.

Hipotético — No silogismo hipotético:

— afirmada a condição na primeira premissa, a conclusão deverá afirmar a condicionada;

— negada a condição na segunda premissa, a conclusão só deverá negar a condicionada, se essa fôr a única possibilidade.

Disjuntivo — No silogismo disjuntivo:

- afirmada uma das alternativas, a outra deverá ser negada;
- negada uma das alternativas, a outra terá de ser afirmada.

Dilema — No dilema:

- tôdas as alternativas possíveis devem ser enunciadas na proposição disjuntiva;
- surgida a possibilidade de ser o dilema retorquido, é mister abandoná-lo.

Retorquir um dilema é negar suas conclusões, destruí-las com novos argumentos. Em síntese, o dilema apresenta ao interlocutor duas saídas, de tal forma que, preferindo qualquer delas, estará êle vencido. Pois bem, se o interlocutor puder contra-argumentar com uma terceira hipótese, está o dilema retorquido e, pois, derrotado quem o formulou.

Causal — No silogismo causal, isto é, naquele cujas premissas são proposições causais:

- a conclusão só poderá ser exata, se houver conexão causal entre os antecedentes e os conseqüentes das premissas;
- na conclusão se deverá afirmar ou negar o fato de ser ou não, o antecedente da primeira proposição, antecedente também da segunda.

Conclusão — O método lógico, de modo geral, é excelente auxiliar de interpretação dos textos. O uso do silogismo é vantajoso, porém, apenas quando forem corretamente estabelecidas suas premissas, segundo os princípios gerais da Lógica formal, coisa, por vêzes, de extrema dificuldade. Em caso de insegurança, melhor será não empregá-lo.

IX — MÉTODO SISTEMÁTICO

Unidade — Seja qual fôr a ciência considerada, em nenhuma delas existe princípio independente; todos se correlacionam na estrutura do conhecimento. Eis uma verdade que também se deverá ter em vista na interpretação dos textos, isto é, na Hermenêutica.

Comparação — Partindo dêsse princípio, quando se pretende conhecer a verdadeira significação de um dispositivo isolado, seja qual fôr a norma, cumpre conhecer, primeiro, todo o texto no seu conjunto. Necessário se torna comparar o trecho, cujo alcance se procura, com outros trechos da mesma norma; é preciso controlar o que se entende num período, com o que se entenderá em outros períodos do mesmo texto.

Antagonismo — Não é de admitir-se antagonismo entre partes da mesma norma, da mesma lei, do mesmo texto. O documento normativo deve apresentar-se como um todo, cuja finalidade não pode deixar de ser apenas uma. Se antagonismo houvesse entre as partes de semelhante estrutura, quebrada estaria essa unidade, e conduzindo ao absurdo o texto normativo.

Necessidade — Daí decorre a necessidade das comparações entre vários trechos do mesmo texto. E' preciso comparar a exceção com a regra, o particular com o universal, porque um ajudará a compreender o outro. Quando se presume haver encontrado o verdadeiro alcance de um trecho a interpre-

tar, a comparação dêle com o alcance da norma, tomada como um todo, dará ao intérprete a certeza de suas conclusões. Se não houver coincidência, estará errada a exegese. E' a êsse procedimento que se denomina — *método sistemático*.

Direito comparado — Mas, nem sempre se deve o intérprete limitar a comparações de trechos da mesma norma; muito útil lhe será, por vêzes, a comparação de normas semelhantes, sejam nacionais ou estrangeiras. E' que o princípio contido numa delas pode estar mais claramente expresso em outra. Daí resulta o que se chama de — *direito comparado*. Não raro justifica o intérprete suas conclusões, valendo-se do sentido exposto em normas de outros países, porque a regra dominante é de que entre os povos civilizados, tendo o Direito para certa uniformização e, pois, o princípio que se contém numa dada norma é, quase sempre, semelhante ao que se poderá conter em outra, elaborada para disciplinar situações similares.

Cautelas — Todavia, não é o método sistemático isento de perigos, como não o é, também, o direito comparado. Não se devem contrapor senão coisas homogêneas, da mesma espécie; a comparação em outras hipóteses seria inócua, improdutiva. Ora, a despeito de semelhanças exteriores, nem sempre essa homogeneidade existe. Quando se trata de normas de países diferentes, há que levar em conta o regime político de cada um, a respectiva situação econômica e social. Só se devem admitir comparações entre textos de tendências análogas. Por outro lado, o meio também influi na elaboração das normas e, por isso, um exame superficial poderá fazer concluir pela semelhança de textos, cujos alcances sejam, na verdade, bem diferentes.

Regras — No emprêgo do processo sistemático e do direito comparado, tomadas as cautelas necessárias, fica o intérprete adstrito a certas regras que não devem ser esquecidas.

Exceção — Se um trecho parece estar em desacordo com o alcance geral da norma, convém verificar antes, cuidadosamente, se não se trata de hipótese diversa, isto é, convém indagar, pesquisando atentamente, se não se trata de uma exceção à regra geral firmada pelo texto.

Disposição acessória — Se uma disposição fôr secundária, deverá prevalecer a regra geral, desde que incompatível com ela; ou, por outra, se uma disposição acessória não fôr compatível com a disposição principal, a prevalência será da disposição principal.

Hierarquia — Deverá prevalecer sempre o disposto na norma de maior hierarquia, de maior autoridade. Atender-se-á, primeiro, à competência legal para regular o assunto. Assim, no Brasil, há matéria privativa da União, mas também há matéria privativa dos Estados e dos Municípios; assim, no caso de incompatibilidade de dispositivos, prevalecerá a norma baixada por quem possuía a exclusividade do assunto. Mas, dentro da União, como dentro dum Estado ou Município, pode haver normas incompatíveis. Nesse caso, prevalecerá, em todos, a Constituição Federal e, depois, a seguinte ordem:

União

Lei ou decreto-lei
Regulamento
Regimento

Estado

Constituição Estadual
Lei ou decreto-lei
Regulamento

Município

Constituição Estadual
Lei Orgânica
Lei ou decreto-lei

Data — Se os atos são da mesma hierarquia, prevalecerá o de data mais recente. Presumivelmente, a mais nova tem mais pêsso que as normas anteriores se, dispondo sobre o mesmo assunto, não regula o fato da mesma maneira pela qual o faziam o dispositivos mais antigos. Isso acontece, ainda mesmo que a lei nova não se tenha referido à lei anterior — dando-se ao termo lei o significado de norma em geral — para, taxativamente, revogá-la ou derrogar.

Conclusão — Não sendo, como os demais, método exclusivo, casos há, porém, em que, na interpretação dos textos, o processo sistemático é o mais valioso.

União

Circ. do P. Repúb.
Aviso de Ministro
Portaria

Estado

Regimento
Circ. do Govern.
Portaria

Município

Regulamento
Regimento
Portaria

(Continua)

“Remodelação do processo administrativo, como complemento da estrutura democrática do governo, revendo-se o sistema de recrutamento e de promoção, com o fim de racionalizar o trabalho do funcionalismo, aumentar, conseqüentemente, sua produtividade e libertá-lo de influências estranhas; e criando-se, no nível superior da administração, uma classe politicamente neutra nas suas funções e indene às variações partidárias, de alto nível técnico, capaz de colaborar eficazmente com o governo e de promover a cordenação necessária entre os serviços.”

Trecho do documento aprovado pela X Mesa Redonda da Federação das Associações Comerciais do Brasil.

ORÇAMENTO E FINANÇAS

Créditos Adicionais

AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT

A frequência do emprêgo dos créditos adicionais no Brasil, a importância com que se apresentam na administração financeira, os anacronismos ou falhas de que se revestem estão a exigir tratamento sistemático do assunto. Juntamos aqui algum material com esse fim, a partir das definições mesmas estatuídas em lei. (1)

Créditos adicionais são autorizações concedidas, durante a vigência de um orçamento, para ocorrer a gastos cujo montante exceda às dotações orçamentárias aos mesmos destinados ou àqueles, de caráter excepcional ou imprevisto, cujo pagamento não possa ser atendido regularmente por nenhuma dotação orçamentária. "São todas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento". (Regulamento Geral de Contabilidade Pública, art. 86).

Podem ser de três espécies:

- a) Suplementares;
- b) Especiais;
- c) Extraordinários.

Créditos suplementares são "importâncias consignadas ao reforço das diferentes rubricas do orçamento pela comprovada insuficiência destas para o custeio dos respectivos serviços durante todo o ano financeiro". (R.G.C.P., artigo 87).

Créditos especiais são "autorizações de despesas com serviços ou fins especiais, não computadas no orçamento e consignadas em lei especial ou nas disposições gerais das leis de meios." (R.G.C.P., art. 87, § 2.º)

Créditos extraordinários são os destinados aos gastos imprevistos e urgentes, decorrentes de necessidades públicas graves e inadiáveis, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (Const. art. 75, § único).

Atingindo aos créditos adicionais em geral, assinala-se que ocorrem duas normas cuja observância é fundamental. Eis que não é admissível concedê-los:

- a) ilimitados (Const., art. 75);
- b) sem denominação (R.G.C.P., art. 88).

(1) Informações históricas sobre os créditos adicionais no Brasil: J. RESENDE SILVA, *Código de Contabilidade Pública* — Rio, 1918 — Pág. 16; DÍDIMO AGAPITO DA VEIGA, *Ensaio de Sciencia das Finanças e de Economia Publica* — Rio, 1927 — Pág. 339; AGENOR DE ROURE, *O Orçamento* — Rio, 1926 — Pág. 115.

Em outras palavras: é necessário indicar a importância que se autoriza gastar para determinado fim e é necessário indicar a espécie de crédito — suplementar, especial ou extraordinário.

A razão da primeira norma é óbvia: não se compreenderia que os créditos adicionais fossem autorizados sem limite quando para os créditos compreendidos no orçamento se exige esse limite. Sejam os mais precisos: o princípio da discriminação, imposto pelo art. 173 da Constituição, e correlacionado com o princípio da autorização prévia, engloba duas noções distintas, mas complementares e interdependentes — discriminação qualitativa e discriminação quantitativa da despesa. Assim, as dotações constantes do orçamento só serão gastas para os fins nêle especificados; e as autorizações para gastar, que o orçamento encerra, referem-se a limites que não devem ser ultrapassados. (2) Não seria lógico que o orçamento obedecesse à regra, nos seus dois aspectos, e os créditos adicionais a ela fugissem.

A outra norma, a que nos referimos, relativa à obrigatoriedade de evidenciar a natureza ou espécie de cada crédito autorizado, tem muita importância na prática, posto que essa qualificação vai decidir do tratamento administrativo e contábil do crédito.

Estipula o R.G.C.P.: “Os créditos adicionais são abertos pelo Poder Executivo, em decreto referendado pelo titular do Ministério a que pertence a despesa, mediante a autorização expressa do Congresso Nacional, quando se tratar de créditos especiais ou suplementares”. (Art. 89)

Este dispositivo conduz, pois, quanto aos créditos especiais e suplementares, a admitir a existência de dois estágios finais na sua formação:

- a) autorização;
- b) abertura.

A *autorização* é dada em lei, isto é, constitui competência do Congresso, com a sanção do Presidente da República, autorizar a abertura de créditos (Const., art. 65, VI). Por uma lei se faculta ao Chefe do Poder Executivo abrir o crédito. Mas, note-se, tal lei não tem caráter mandatório. O Presidente da República pode deixar de utilizar a faculdade que a mesma lhe proporciona.

A *abertura* é feita em decreto. Precede-a obrigatoriamente (Cod. Cont., art. 80, §§ 2.º e 3.º e R.G.C.P., arts. 92 e 93):

- a) parecer do Ministro da Fazenda sobre os recursos do Tesouro para fazer face à despesa;
- b) consulta ao Tribunal de Contas sobre a legalidade do crédito.

A primeira exigência tem sido mais ou menos inócua. Até porque não há nenhum critério objetivo em que se possa fundamentar essa resposta, a qual dependerá do arbítrio do Ministro da Fazenda. Durante exercícios em que o Tesouro teve de recorrer às emissões de papel-moeda para cobrir déficits orçamentários, vimos, tantas vezes, a abertura de créditos vultosos precedida pela resposta do Ministro afirmando que o Tesouro dispunha de recursos...

(2) J. WILNER SUNDELSON — *Princípios Orçamentários* — Trad. de Celia Neves — Rio, 1944 — Págs. 25 e segs.

A segunda exigência parece-nos redundante e inútil. Não atinamos como possa ocorrer uma resposta negativa do Tribunal até por que consultar sobre a legalidade da abertura de um crédito é, em última análise, indagar da existência ou não de uma lei autorizativa. E o "Diário Oficial" publica as leis para todos: não se faz necessário gastar papel e tempo para procurar saber o que é assim evidente, notório e indiscutível.

Além do mais, o Tribunal de Contas não ficará na ignorância dos fatos: haverá que, uma vez aberto o crédito, registrá-lo, e, feita a despesa, prestar contas.

Eliminar aquela etapa desnecessária não comprometerá a eficácia do controle e abreviará a tramitação do crédito, com proveito para a Administração.

Como fazê-lo?

Em primeiro lugar, substituindo a fórmula imprópria, segundo a qual, a lei *autoriza a abertura* do crédito, por outra mais veraz: "*Fica aberto ao Poder Executivo, pelo Ministério. . . . , o crédito especial de Cr\$. . . .*".

Em segundo lugar, alterando, para sossêgo de zelos extremados e interpretações desesperadamente literais, o próprio texto do art. 93 do R.G.C.P.

Caberia, então, o que Biolchini propôs: "a supressão completa de consulta prévia em qualquer hipótese, para que o pronunciamento do Tribunal de Contas se fizesse *post factum*, como acontece com os créditos orçamentárias e substituiríamos a audiência do Ministro da Fazenda pela sua assinatura, juntamente com a do colega da pasta interessada, no decreto de abertura do crédito, quer ato legislativo, quer executivo". (3)

Entendemos como imprescindível, sim, a consulta prévia ao Tribunal nos casos de créditos suplementares a serem abertos em virtude de autorização global constante de lei orçamentária, com base no que faculta o item I, do § 1.º, do art. 73, da Constituição.

* * *

Acêrca dos créditos extraordinários (R. G. C. P., art. 94), cumpre observar :

- a) independem de autorização prévia do Congresso;
- b) precede sua abertura parecer do Tribunal de Contas;
- c) sua aplicação não se fará sem registro prévio nesse Tribunal;
- d) o Tribunal de Contas, dentro de 48 horas, dará conhecimento dêsse registro ao Congresso.

Quanto à duração dos créditos adicionais, ressalte-se que:

I — Os suplementares incorporam-se ao orçamento, eis que, na forma do art. 98 do R.G.C.P., serão classificados e escriturados à conta das cor-

(3) ALBERTO BIOLCHINI — *Codificação da Contabilidade Pública Brasileira* — Rio, 1930. — Vol. II, pág. 273.

respondentes verbas, consignações e subconsignações, em conformidade com a discriminação orçamentária; (4) sua vigência será, pois, a mesma das autorizações contidas na lei de meios, a cujas insuficiências vem suprir.

I — “Os créditos especiais e extraordinários terão a duração que a lei determinar e, no caso de omissão:

- a) os especiais — a de dois exercícios,
- b) os extraordinários a de um exercício (Decreto-Lei n.º 9.371, de 17 de junho de 1946, art. 1.º).

A vigência dos créditos conta-se a partir de sua abertura. Assim, até onde irá a vigência das leis de autorização acaso não seguidas de decretos de abertura? Quanto aos suplementares, autorização e crédito aberto deixam de existir no fim do exercício; quanto aos especiais, uma vez autorizados, poderão ser abertos, salvo determinação expressa em contrário, até 31 de dezembro do ano seguinte ao da respectiva autorização, nos termos da Lei n.º 179, de 9 de janeiro de 1936. (5)

* * *

Sem embargo das garantias que a Constituição e a legislação ordinária oferecem para o atendimento dos princípios da autorização prévia e da discriminação quantitativa, mas a fim de evitar contratempos e dificuldades à administração, admitem-se algumas exceções a esses princípios.

Estabelece o Código de Contabilidade Pública (art. 46) que “o empenho não poderá exceder às quantias fixadas pelo Congresso Nacional”, constituindo crime de responsabilidade do Presidente da República exceder as dotações orçamentárias sem autorização legal (Lei 1.079/50). Mas no mesmo artigo citado vêm enumerados os casos em que é possível violar a norma geral:

- a) pensões,
- b) vencimentos,
- c) percentagens fixadas em lei,
- d) ajudas de custo,
- e) comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos.

Torna-se ainda mais flexível a aplicação das regras da autorização prévia e da discriminação quantitativa ao admitir-se que, em caso de necessidade impreterível, chefes de repartições poderão ordenar fornecimentos ou prestação de serviços de custo excedente às quantias previamente fixadas pelo Congresso Nacional, desde que autorizados pelo respectivo Ministro

(4) A propósito, cumpre mencionar autorizada opinião, contrária a esse procedimento, recomendando que as três espécies de créditos adicionais sejam contabilizadas igualmente fora do orçamento: CLAUDIONOR DE SOUZA LEMOS, *O Déficit na Contabilidade Federal* — In “Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças” — Ns. 121/122 Janeiro-fevereiro, 1951 — Pág. 17. Observamos que o DASP, no tratamento estatístico da matéria, já assim vem fazendo, para a documentação informativa que elabora, cada ano, como subsídio para o exame parlamentar da Proposta Orçamentária do Executivo.

(5) RUBEN ROSA — *Da fiscalização financeira* — Rio, 1949 — Pág. 46.

(Cód. Cont., art. 48, § 1.º e R.G.C.P., art. 240, § 1.º), devendo, entretanto, providenciar imediatamente sobre a solicitação do crédito suplementar, especial ou extraordinário indispensável à legalização da despesa (R.G.C.P., art. 241).

Respondendo a consulta que sobre a matéria o Ministério da Justiça lhe endereçou, decidiu o Tribunal de Contas que, mesmo após a Constituição de 1946, continua em vigor o art. 46, sob comentário, "bem como os demais textos legais ou complementares que dêem decorrer ou lhe completem a finalidade". (6) A decisão é correta e foi prudente enunciar-la, a fim de que não restasse dúvida sobre a validade do referido dispositivo face ao princípio da autorização prévia, porventura suscetível de interpretação demasiadamente restrita.

A aplicação desses dispositivos pode ensejar duas situações que deixam a descoberto o Executivo quanto ao fato consumado da realização de despesa além do crédito: isto ocorre se o Congresso não vota em tempo a suplementação regularizadora. Num e noutro caso, haverá regularização, tem-se entendido, quando o Congresso aprovar as contas do exercício. (7) O próprio Executivo vale-se dessa tática e, através dela, tem obtido aprovação para vultosos gastos, não só além dos créditos, mas sem crédito, aceitos, via de regra, pelo Congresso, de forma tácita, ao aprovar as contas do Presidente da República referentes a cada exercício.

Algumas vezes, quando o Congresso não tem podido aprovar em tempo o crédito suplementar regularizador, o correspondente projeto tem sido transformado, numa das Casas do Legislativo, em autorização para abertura de crédito especial.

Além dos casos dos arts. 46 e 48 do Código, cumpre referir, finalmente, o do art. 78, que se refere a "obrigações assumidas, além dos créditos votados, ou sem crédito". Determina o Código que esses compromissos serão relacionados para efeito de solicitação de créditos que, uma vez concedidos, terão aplicação restrita às dívidas relacionadas.

* * *

Os créditos especiais originam-se, via de regra:

- a) surgimento de motivações que o orçamento não pôde prever;
- b) omissão, voluntária ou fortuita, de dotações necessárias.

Os suplementares, por sua vez, decorrem, quase sempre de:

- a) desenvolvimento imprevisto de determinados serviços ou imprevista ampliação de determinados encargos;
- b) erro de estimativa.

Teoricamente, a um orçamento perfeito corresponderia a desnecessidade de créditos adicionais. Se no decorrer do ano financeiro, observa-se a frequência de abertura dos mesmos, se o seu montante aumenta, a conclusão a tirar é a de que o orçamento não soube traduzir convenientemente as ne-

(6) In "Revista de Direito Administrativo" — Janeiro-março, 1948 — Pág. 226.

(7) Ver "Despachos do Contador Geral da República" in "Boletim da Contadoria Geral da República, n.º 211 — Junho, 1954 — Pág. 15.

cessidades do Estado, não correspondeu aos seus fins. E' claro que a afirmação figura uma hipótese em que se excluem outras influências (a desvalorização da moeda, por exemplo; ou o advento de novas condições impostas por novas leis).

Para que se tenha uma idéia de como pode agravar-se o déficit real do exercício pela pressão de despesas não previstas ou insuficientemente estimadas, basta compulsar o último balanço da União, referente a 1954. O total de gastos além dos créditos, nos termos do art. 46 do Código de Contabilidade Pública, atinge Cr\$ 3.579.605.127,30; e o despesas autorizadas nos termos do art. 48 do mesmo Cód. vai a Cr\$ 4.410.900.394,70. Quase oito bilhões de cruzeiros sobre a previsão orçamentária! Isto, sem contar os créditos especiais e extraordinários regularmente abertos no exercício ou transferidos do exercício anterior...

Conquanto os créditos adicionais se destinem, às mais das vezes, a corrigir falhas do orçamento, completá-lo, atualizá-lo, destróem o equilíbrio que porventura êste apresente.

Dai, a adoção de medidas que neutralizem os efeitos danosos que dos créditos adicionais soem derivar sobre a administração financeira. Enumeremos algumas dessas medidas.

E' possível, mas não fácil, fixar certas condições mínimas a que terão de jungir-se os créditos adicionais a fim de evitar ou reduzir aquêles efeitos. Entre as normas adotadas pela III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, figura a de que "a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos", considerando-se recursos, para êsse fim:

"I — O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II — os proventos do excesso da arrecadação, previstos por meio de índices técnicos baseados na execução orçamentária;

III — os resultados de real economia, obtida em virtude de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e de créditos adicionais;

IV — o produto de operações de créditos expressamente definidas." (8)

Quanto à União, como se ressaltou, também é exigida pela lei a existência de recursos, mas a indefinição dêstes torna insubsistente a regra, reduzida ao arbítrio do Ministro da Fazenda. A Constituição de 1934 evitava êsse arbítrio, como também freiava a liberdade de iniciativa de propositura de novos créditos ao estipular: "Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa" (art. 183).

(8) V.: "Anais" — Rio, 1950 — Págs. 26 e 280 a 288. V. também: JOSÉ MARIA SOARES, *Créditos Adicionais* — In "Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças" — Fevereiro, 1950 — Pág. 2.

Outra medida pretensamente disciplinadora são os *orçamentos retificativos*, por oposição aos *preventivos*, aprovados êstes com anterioridade ao ano financeiro a cujas necessidades vão servir, enquanto que aquêles o são no decorrer do ano financeiro, quando já alguns meses transcorreram, possibilitando, com efeito, uma visão mais exata das necessidades e, pois, uma reavaliação mais fiel. Um orçamento retificativo nada mais é que uma série de créditos especiais e suplementares a que se confere certa organicidade pela votação em conjunto, em época certa do ano. Documento oficial de 1944, considerando a adoção dos orçamentos retificativos no Brasil, profiligava: "O orçamento retificativo nunca foi e nem deve ser adotado em nosso país. Ele apresentaria contra si, desde logo, a desvantagem de destruir a autoridade do orçamento primitivo. De fato, quando êste fôsse elaborado saber-se-ia de antemão que poderia ser retificado. Por conseguinte, não haveria muita preocupação de alcançar-se a exatidão nas previsões. Na França, era comum chamar, nas esferas parlamentares e administrativas, o orçamento retificativo de *próximo trem*. Assim, dizia-se, nesse país, que as despesas não autorizadas no orçamento inicial ficariam sob a promessa de serem autorizadas no segundo orçamento". (9)

Na França, os pedidos de créditos adicionais são apresentados trimestralmente ao Poder Legislativo, que os aprova numa lei única dita *coletivo*, contendo não apenas autorizações novas mas também anulações de créditos anteriormente votados. A importância e o vulto que tomaram os coletivos transformaram-nos em verdadeiros orçamentos retificativos. (10)

Aliás, a idéia do exame parlamentar de créditos adicionais em conjunto parece que vai ser praticada entre nós com o novo Regimento da Câmara dos Deputados (art. 179), segundo o qual compete à Comissão de Finanças, em fins de maio, julho, setembro e outubro, organizar "projetos distintos, por órgãos da administração, englobando os créditos especiais até então solicitados pelo Poder Executivo". Os créditos suplementares são da competência da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (arts. 27, § 7.º e 180). A distinção de tratamento entre uns e outros créditos não nos parece lógica; seria mais conveniente e coerente deixá-los todos com a mesma comissão.

* * *

Ocorre com frequência, em pareceres de órgãos do Serviço Público, a indicação de que não podem ser pleiteados créditos suplementares antes de decorridos dez meses do exercício. Esta interpretação do Código de Contabilidade parece-nos errônea.

Diz o Código, em seu art. 80, § 2.º: "Os créditos suplementares serão abertos, decorridos 10 meses do exercício financeiro, para suplementação das verbas indicadas no n.º V do art. 14, depois de ouvido o Tribunal de Contas e até a importância fixada pelo Congresso Nacional na lei orçamentária e computada no total da despesa prevista".

(9) MINISTÉRIO DA FAZENDA — COMISSÃO DE ORÇAMENTO, "Proposta Orçamentária para 1944 — Relatório" — Pág. 171.

(10) MAURICE FIGÈRE — *La pratique actuelle en matière de procédure Budgétaire* — 1951 — Pág. 127.

Fixa o dispositivo invocado, que dispõe sobre a estrutura material da proposta orçamentária anual do Executivo: "Art. 14. A proposta do Governo será acompanhada dos seguintes documentos: (...) V — Relação das verbas para as quais poderá o Governo abrir créditos suplementares".

O texto é claro. A restrição do prazo de dez meses só se refere à abertura dos créditos suplementares autorizados na própria lei de meios.

Para os créditos suplementares não autorizados na lei orçamentária não há outra disciplina além do que estatui o art. 79 do Código: "Verificada a deficiência das verbas orçamentárias, organizará o Ministério da Fazenda, à vista das informações dos demais Ministérios, a proposta geral dos créditos suplementares necessários à manutenção dos serviços públicos, durante o exercício financeiro". Norma que, de resto, jamais é observada.

* * *

Como se vê, fica livre o Executivo, entre nós de apresentar ou não, em conjunto, seus pedidos de créditos. A Câmara, entretanto, com os dispositivos de seu novo Regimento, poderá atender à conveniência desse exame em conjunto. Assinale-se, a propósito, que, esboçando uma auto-disciplina, a Circular n.º 13/54, da Secretaria da Presidência da República, recomendou que todos os expedientes relativos a créditos especiais fossem encaminhados ao Ministério da Fazenda, que os examinaria em conjunto, para o efeito de serem submetidos ao Legislativo em bloco por semestre. O primeiro resultado da aplicação dessa norma foi o projeto n.º 33/1955, proposto pelo Executivo, visando a autorização para a abertura de créditos especiais no montante de quase 2 bilhões de cruzeiros.

Na Suíça ocorre também a prática de reunir em um conjunto os pedidos de créditos adicionais, os quais são apresentados pelo Conselho Federal às Câmaras e por estas discutidos três vezes por ano — em março, junho e dezembro. (11)

Os *estôrnos* ou *transposições* são retificações que não afetam o total da despesa: "visam ao aproveitamento dos saldos prováveis, das disponibilidades de dotações que se tornarem inaplicáveis, para suprir outras dotações que deixarem de corresponder às exigências dos fatos". (12) A Constituição proíbe a sua prática, a fim de evitar os abusos e distorções que ensejam.

* * *

Os *fundos de reserva* (de emergência, de contingência) são dotações sem especificação, sem distinção expressa, incluídos no orçamento para fazer face às necessidades novas, maiores ou mais intensas, que ocorrerem ao longo do exercício. Se uma despesa qualquer tem de ser feita mas já esgotada a dotação respectiva, uma parcela do fundo a suprirá, sem ser preciso pedir

(11) *Le Droit Budgétaire Suisse* — Resposta, pelo governo suíço, ao questionário proposto pelo Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris — In "Annales de Finances Publiques" — Ns.º XI-XII — Pág. 234.

(12) MINISTÉRIO DA FAZENDA — COMISSÃO DE ORÇAMENTO, ob. cit. — Pág. 173.

autorização legislativa para a abertura de novo crédito. Isto traz a vantagem de, importando em deduzir uma parcela de um quantitativo global já computado no orçamento, não desfigurar ou agravar a situação financeira para que o mesmo foi votado.

A exemplo do Tesouro Britânico, que mantinha uma conta desse tipo ("civil contingencies fund") para suplementar, por pequenos destaques, dotações dos Departamentos civis, vários Estados e Municipalidades americanas dispõem de "contingent funds", às vezes da ordem de 3 % do total das despesas correntes. (13)

O orçamento italiano também adota esse mecanismo através do "Fundo de Reserva para as despesas obrigatórias e de ordem superior" e do "Fundo de Reserva para as despesas imprevistas", ambos inscritos no orçamento da despesa do Ministério do Tesouro. (14)

O primeiro é utilizável, mediante ato do Ministro do Tesouro, sob registro da Corte de Contas, para:

a) pagamento de resíduos passivos anulados no exercício anterior em virtude de perempção administrativa, desde que ocorra requerimento do credor;

b) reforço de dotações com caráter obrigatório ou correlacionadas com a arrecadação de determinadas receitas.

O segundo, cujos destaques se fazem, em princípio, por decreto legislativo, sob proposta do Ministro do Tesouro, serve para atender:

a) despesas imprevisíveis quando da elaboração e aprovação do orçamento;

b) despesas de absoluta necessidade, cujo adiantamento implique em prejuízo para o serviço público.

Assemelha-se a um desses "fundos de reserva" a medida, ensejada pela nossa Constituição, de incluir na lei de meios uma autorização para abertura de créditos suplementares. Esta autorização somente será constitucional se indicar expressamente a importância que se concede a título de crédito suplementar; e não será coerente ou sensato se essa importância não for computada no total da Despesa.

SUMMARY

1. "Additional appropriations", i.e. all authorizations of public expenditures not comprised or not fully provided for in the budget; the insistence on their being utilized

(13) A. E. BUCK — *El presupuesto en los gobiernos de hoy* — Trad. de Mario A. de Tezanos Pinto — Buenos Aires, 1946 — Pág. 289.

(14) V.: ARNALDO MARCANTONIO — *L'Azienda dello Stato* — Milão, 1950 — Pag. 320. Também: *Elaboração do Orçamento Público* — Trad. de Antonio da Nova Monteiro — Rio, 1953 — Pág. 55.

in financial administration; their importance; the weaknesses and anachronisms of the present system; the imperative of a readjustment.

2. "Additional appropriations" defined in general; their classification as (1) supplementary, (2) special and (3) extraordinary. The three types analyzed.

3. "Special appropriations" defined as the authorizations of public expenditures not comprised in the budget; their origin and justification.

4. "Supplementary appropriations" defined as the authorizations of public expenditures not fully provided for in the budget; reasons for their existence.

5. "Extraordinary appropriations" are exceptionally used without preliminary authorization from the Congress, for urgent expenditures that cannot be postponed such as in case of war, sedition or public calamity.

6. Basic norms for the granting of "additional appropriations" minutely discussed.

7. Time-limits of "additional appropriations"; principles that are applied to each of three types.

8. Exceptions to the general requirement of preliminary authorization. Provisions of the Public Accounting Act on the matter.

9. "Additional appropriations" as a source of budgetary deficits. Measures to prevent or minimize their harmful consequences.

10. Transfers of appropriation defined; their practice prohibited by the Constitution.

11. Reserve funds (emergency funds) analyzed.

No âmbito dos problemas sociais, destaca-se a necessidade de um critério mais eficiente para atender às justas reivindicações das classes laboriosas. No Brasil, as conquistas alcançadas pelos operários são, em grande parte, mais teóricas do que reais. Os trabalhadores vivem envolvidos num círculo de simpatia e sedução, mas sua participação direta e efetiva na vida política e social do país é ainda muito diminuta.

Trecho da Mensagem Presidencial por ocasião da abertura do Congresso Nacional em março de 1955.

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

A Planificação em Porto Rico

GERALDO WILSON NUNAN

(Professor da Escola Brasileira de Administração Pública)

INTRODUÇÃO

O SIGNIFICADO DE PLANEJAMENTO

O planejamento administrativo e de programas não deve ser confundido com a planificação social e econômica.

O planejamento é uma atividade que se estende a todos os níveis de administração e constitui uma ferramenta administrativa do Executivo e pode estar institucionalizada num órgão específico.

E' aconselhável que o planejamento seja divorciado dos órgãos de linha dos demais departamentos do Estado, dêles não dependendo e sobre eles não exercendo autoridade e comando.

Garantir a independência ao órgão de planejamento deve ser a preocupação do executivo que dêle se serve.

A experiência seguida em alguns países recomenda que a posição aconselhável para o órgão de planejamento seja junto ao Executivo.

Para o Prof. DIMOCK (1) a planificação na sua forma mais simples é o que os franceses chamam de "prévoyance" ou seja previsão, olhar em direção ao futuro.

A planificação é para êle uma palavra neutra que pode ser boa ou má, democrática ou autoritária, simples ou complexa e que não há nada intrínseco na planificação em que requeira ou que implique que tenha que ser autoritária, e que envolva um conceito de onipotência ou que não possa integrar-se dentro do sistema de livre empresa.

O planejamento é uma atividade sistemática e contínua com vistas dirigidas para a aplicação dos melhores recursos de técnica que se possa dispor para a elaboração de programas de propósitos comuns ou específicos no campo público.

Por ser um processo contínuo, o planejamento necessita constante reexame de tôdas as tendências, políticas para melhor adequação das políticas governamentais às condições sempre mutáveis e que se acham presentes num momento dado.

(1) DIMOCK, Marshall E. — *Business and Government* — New York, 1949 página 730 a 759.

Para MILLET "Planning is an organized effort to utilize social intelligence in the determination of national policies". (2)

As seis classes de Planificação que LEONARD D. WHITE (3) distingue são:

1.º) É aquela que se propõe controlar em alguma medida todo o sistema econômico a custa de sacrifício do regime de livre empresa, citando-se, como exemplo, os Planos Quinquenais da URSS.

2.º) O outro tipo é o que tem por propósito a correção das flutuações do ciclo econômico, mas sem afastar as características essenciais do regime de livre empresa.

3.º) O terceiro tipo seria o da planificação regional tal como o levado a efeito no Tennessee Valley Authority nos Estados Unidos e o Plano da Valorização da Amazônia, no Brasil.

4.º) Outro aspecto da planificação é a urbana e o que se propõe planejar o uso mais efetivo das áreas, recursos naturais, regulamentando a construção de casas, edifícios, parques, zonas urbanas e industriais e outras facilidades urbanas.

5.º) A planificação de programas ou seja a determinação dos passos necessários a levar a bom termo o programa.

6.º) O sexto tipo é a planificação para impulsionar uma atividade que se enfraquece ou se sente desestimulada e há necessidade de planos para dar-lhe novo vigor.

No livro "Public Administration" de autoria de HERBERT SIMON, Donald W. Smithburg e Victor A. Thompson edit. 1950 — págs. 423-450 — encontramos a seguinte definição:

"Planificação é aquela atividade que tem a ver com as propostas para o futuro, com a avaliação das distintas alternativas entre as quais se há de escolher e com a decisão quanto aos métodos pelos quais se vão pôr em prática e conseguir que essas propostas se convertam em realidade."

Para a compreensão do conceito de Planejamento necessário se torna o exame de outros elementos constitutivos dessa atividade.

Cabe, aqui, a análise do que venha a ser política e o que difere esta do plano. Para MILLET (4) "Policy formulation is probably the more important, for basic policy decision under most circumstances must precede the preparation of plans".

É ainda o citado autor que cita uma definição de planejamento feita pelo antigo órgão de planejamento dos EE.UU. O "National Resources Planning Board" definia "policy making" como: The selection of lines of action through the resolution of questions involving value judgements".

I — O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Para efeitos de considerações metodológicas o processo de planejamento compreende três principais fases:

(2) MILLET, John D. — *The Process and Organization of Government Planning* — Columbia University Press — New York, 1947 — pág. 3.

(3) WHITE, Leonard D. — *Introduction to the Study of Public Administration* — Third Edit. The Macmillan Co. New York — págs. 197 a 209.

(4) MILLET, John D. — *Ob. cit.* pág. 11.

1.º) A determinação de objetivos, ou seja o que deva ser feito, após considerar uma escala de prioridades.

2.º) A avaliação dos recursos disponíveis para o equacionamento entre os meios disponíveis e a utilização deles para as etapas ou fins que são objetivados.

3.º) A elaboração do plano para orientar e dirigir a ação.

Na fixação dos objetivos a serem atingidos necessário se torna, pois, o conhecimento, tanto mais perfeito que possível, sobre o que deve preceder e o que necessariamente deverá vir depois. Esta ordem de preferências é conhecida como escala de prioridades na técnica do planejamento.

Nos últimos vinte anos o conceito de adequadas prioridades nos gastos governamentais tem sido objeto de amplas e tergiversadas discussões.

Mas se variam os métodos sobre como estabelecer essas prioridades, há inteira concordância geral por todos aqueles que discutem a matéria sobre a necessidade de ser estabelecido um ordenamento desses gastos governamentais.

O básico problema das prioridades reside na escolha preferencial entre aquilo que é necessário ao interesse geral mediato e outras que melhor atendem aos desígnios do imediatismo, mas confortável para uma aceitação pronta por facilitar condições presentes de bem estar geral.

O planejamento de programas administrativos não oferece problemas quanto ao estabelecimento de uma escala de prioridades, mas se se trata de uma planificação econômica a questão se avulta frente aos interesses criados, as injunções daqueles que querem preservar condições presentes que, muitas vezes, colidem com uma programação mais extensa, no tempo e espaço, e para atingir mais profundamente o interesse público que reclama aquela providência a ser erigida em prioridade.

"The work of government, as far as priorities are concerned is divided in three parts: first, the creation of production or direct indorcements to production; second, services which contribute indirectly but basically to production, and third, services of inquestionable human value which nvertheless do not contribute except very indirectly, to production". (Mensagem do Governador de Puerto Rico à Legislatura, em fevereiro de 1950).

A indagação onde situar o órgão de planejamento envolve o exame dos aspectos de hierarquia e as fases administrativas do planejamento. Sobre esta parte Millet mostra que o problema pede a consideração de localização de responsabilidade no preparo do plano nos diferentes graus de hierarquia. Merece estudo, aqui a situação de planejamento central versus planejamento por unidades operacionais. Em nível governamental a posição do órgão central de planejamento é comumente aceita como junto ao Executivo-Chefe.

A prática tem aconselhado que os órgãos executivos maiores, como nos ministérios, os departamentos tenham órgãos de planejamento para constituir um sistema coordenado.

A boa técnica de planejamento recomenda a mais ampla participação na elaboração dos planos por todos aqueles que vão participar da sua execução.

MILLET (5) responde a questão *Quem planeja?* "The question — who plans is single answered — administrators plan". Em segunda sintetisa o seu pensamento sobre o processo de planejamento ao longo da linha hierárquica "The degree of planning authority enjoyed by any administrator in the organizational hierarchy depends upon the whole system of delegation of responsibility in that organization".

Mr. Lilienthal que possui a mais larga experiência em planejamento regional, pois que dirigiu o Tennessee Valley Authority, sumariza a questão com palavras que sintetizam bem a sua prática em lidar com estes problemas:

"action and planning not as things separate and apart, but as one single and continuous process". (6)

A tendência moderna é a de institucionalizar num órgão as atividades de planejamento, separadas daquelas outras atividades conhecidas como de estado maior.

Mas é preciso convir que o planejamento é uma fase da administração e não significa, pois, que ao se sediar em um órgão a atividade de planejamento teremos como consequência o seu alheamento dos demais órgãos executivos.

A institucionalização da atividade tem propósitos de lograr especialização de seu corpo de técnicos e favorecer maior concentração de atenção nesses problemas de elaboração de planos. Mas o órgão de cúpula não pode existir isoladamente e, sim, como parte de um sistema, em que figure como coordenador por excelência.

Sobre "Central Planning" assim conceitua MILLET: (7)

"Central Planning means the supervision, review, and coordination of the operating plans which are prepared throughout the government. The object of such central direction may be no more than the prevention of inconsistent or contradictory government efforts".

"The purpose of central planning in the federal government is comparable to the goal of comprehensive urban planning: a mutually consistent set of plans for many different government activities".

A coordenação das atividades de planejamento e com as de orçamento vêm a ser um dos problemas básicos de organização em nível governamental e merece a atenção dos estudiosos.

O problema é mais crucial quando existe um órgão central de planejamento separado do órgão que elabora a proposta orçamentária da receita e da despesa.

Exemplo de eficiente coordenação entre as atividades de planejamento e orçamento oferece o governo de Puerto Rico com o seu Plano Fiscal de Seis Anos, o Plano Diretor, e os Planos Reguladores elaborados pela Junta de Planificação e o Orçamento Modelo pelo órgão local de Orçamento, os quais são subordinados diretamente ao Governador de Puerto Rico.

(5) MILLET, John D. — *Ob. cit.* pág. 76.

(6) HERMAN PRITCHETT — *The Tennessee Valley Authority, 1943* — págs. 170-174 e 181-182.

(7) MILLET, John D. — *Ob. cit.* págs. 90 e 91.

II — SITUAÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO EM PUERTO RICO

Sòmente em meio século sob a bandeira dos Estados Unidos da América do Norte, Puerto Rico tem logrado a solução de alguns de seus problemas sociais e econômicos, adotando as mais avançadas e eficazes técnicas de administração pública.

Enfrenta Puerto Rico dois grandes obstáculos, ou sejam: a escassez de riquezas naturais e a elevada população. Para 3.435 milhas quadradas possui uma população de 2.250.000 habitantes. Na solução parcial de seus problemas o Govêrno de Puerto Rico seguiu três diretrizes gerais e básicas:

- 1.^a) melhor política redistributiva;
- 2.^a) fomento econômico; e
- 3.^a) obtenção de sólida paz industrial.

O Status político atual

De 1900 até 1952, Puerto Rico era considerado um território não incorporado aos Estados Unidos da América do Norte. Assim, em virtude daquêle "status" político a Constituição dos Estados Unidos não se applicava a Puerto Rico. Com a Constituição que estabeleceu o novo "Status" político de Estado Livre Associado, passou Puerto Rico a fazer parte da comunidade norte-americana, em conformidade com as disposições do convênio acordado entre o Povo de Puerto Rico e os Estados Unidos da América do Norte, o qual foi proposto pelo Congresso dos Estados Unidos. Pela Lei n.º 447, de 3 de julho de 1952, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Constituição do Estado Livre Associado de Puerto Rico, Constituição essa redatada pelos delegados eleitos, por sufrágio popular, a Convenção Constituinte de Puerto Rico, em 3 de março de 1952.

Desde 1901 até a criação do Estado Livre Associado, o Congresso dos Estados Unidos adotou a política de delegar poderes de legislação local à Assembléia local de Puerto Rico, reservando-se o Congresso a faculdade de legislar sôbre questões de relações entre os Estados Unidos e Puerto Rico. Muito embora vigente aquêle princípio de "Government by Consent" o Congresso dos EE. UU. teve a ocasião de legislar sôbre assuntos de caráter local.

O povo de Puerto Rico teve sempre a liberdade de legislar sôbre assuntos locais.

Com a lei n.º 600 a provada, em 3 de julho de 1950, pelo Congresso dos Estados Unidos, e cujos princípios foram consubstanciados na Constituição do Estado Livre Associado, as leis estatutárias norte-americanas, quando applicáveis passaram a ter vigência em Puerto Rico, tal como se verifica nos Estados da Federação. Ao adotar êsses princípios o Congresso dos Estados Unidos teve por propósito harmonizar a delegação de poderes "government by consent" com aquêles que são próprios ao "self government", os quais coexistem nas federações e "common wealth". Por disposições do convênio entre o Congresso dos Estados Unidos e o Povo de Puerto Rico, consagrado na Constituição de Estado Livre Associado, Puerto Rico não é um Estado

Federado, mas Associado da "Common wealth" norteamericana. Trata-se de uma doutrina constitucional nova e pela qual melhor se harmonizam os princípios de "Government by Consent" e com o "self government", permitindo a união de Estados com mais autonomia que os Federados, sem quebrar os princípios da Federação.

Vê-se claramente que os Estados Unidos nunca tolheram a liberdade de seus territórios, pelo contrário, sempre delegaram, como o fazem para outros territórios não incorporados, poderes legislativos às assembleias locais para que legissem sobre assuntos locais, não cobertos pela legislação federal. Em virtude dessa prática constitucional Puerto Rico pôde desenvolver regularmente sua própria administração, promulgando leis adequadas ao progresso do povo portorriquenho.

A democracia em Puerto Rico constitui uma lição para as democracias latino-americanas. Lá existe um efetivo equilíbrio de poderes e a revisão dos atos legislativos e executivos pelo Judiciário é lá um dos apanágios da democracia.

Desfrutando sempre de um clima de liberdades públicas Puerto Rico se desenvolveu e, hoje, é um centro das atenções dos estudiosos de administração pública.

Fomento econômico

Depois da última grande guerra o progresso da Ilha foi grandemente acelerado devido a sábia política de fomento econômico adotada pelo Governo de Puerto Rico. A política de fomento econômico foi confiada a um departamento especializado. O programa levado a efeito pelo Departamento de Fomento Econômico merece a atenção dos estudiosos de administração pública pelos eficazes métodos que segue em interessar capitais internos e externos no desenvolvimento de Puerto Rico, atraindo-os para a criação de novas indústrias. No desempenho de suas funções, o Departamento do Fomento Econômico, procede a investigações econômicas, estuda as indústrias mais oportunas às condições de Puerto Rico, presta assistência financeira, técnica e prepara, ainda, o pessoal necessário às novas indústrias, inclusive o adestramento de supervisores. Ademais, consegue captar a atenção das altas finanças privadas dos Estados Unidos para as vantagens que lhes são oferecidas para uma oportuna aplicação de capitais. Paralelamente ao plano de propaganda para atrair novas indústrias para a Ilha, o Governo estabeleceu oportuna política fiscal, com etapas decrescentes de isenção tributária, ao lado de facilidades de ajuda financeira de variados modos. Essas facilidades abrangem variadas formas de ajuda como a cessão temporária de prédios para novas indústrias, locação de prédios construídos pelo governo, empréstimos para compra de maquinária e, ainda, a seleção de obreiros e técnicos.

Reforma agrária

Outro fator de desenvolvimento de Puerto Rico foi a criação de uma política de justiça distributiva. Sendo a terra a principal riqueza de Puerto Rico não poderia ela permanecer em mãos de poucos e sem aplicação. A base do progresso repousava, assim, numa reforma de base, na economia agrária.

Dois caminhos deveriam ser seguidos: limitação da propriedade rural e justa redistribuição de terras. Esta política econômica constituía aparentemente um desafio a um governo democrático, num regime de livre empresa. O Governo de Puerto Rico enfrentou o problema com as armas da razão e com extraordinária oportunidade e o Congresso dos EE. UU. legislando deu o primeiro passo para as mais audaciosas e eficazes medidas de combate ao latifúndio, sem o desrespeito aos princípios democráticos garantidos pela Constituição dos Estados Unidos.

A Lei de Terras de Puerto Rico foi reconhecida como sendo constitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Merece especial estudo na política agrária de Puerto Rico o plano de Fazendas de Benefício Proporcional, o que permite o progresso dos que se dedicam em lavrar a terra, evitando sua exploração pelos latifundiários. Tudo isso é feito com a preservação dos princípios do regime democrático.

O que muitos países não conseguem sob a pressão das baionetas e da artilharia foi obtido lá de modo pacífico, racional e sem desvirtuar as práticas democráticas.

A Paz industrial

Para a batalha da produção agrícola e industrial o Governo soube preparar o clima de paz social no meio trabalhista. Para atingir a êsse propósito foi adotada a legislação trabalhista, também, os trabalhadores rurais.

Sobre a área de Puerto Rico coexistem, assim, duas legislações. A lei Taft-Hartley, que se aplica a todas as empresas comerciais e industriais, exceto as que se dedicam a agricultura e as pertencentes ao Governo de Puerto Rico. A lei federal Taft-Hartley como é sabido não cobre as atividades agrícolas. Assim, os campos das atividades obreiro-patronais na agricultura e nas empresas governamentais ficaram reguladas por uma legislação local.

Mas para obter a paz industrial não poderia o Governo deixar de estender os benefícios de uma adequada legislação aos setores não cobertos pela lei federal Taft-Hartley. Para fazer face a essa lacuna foi elaborada a Lei de Relações do Trabalho de Puerto Rico, promulgada em 8 de maio de 1945. Essa lei estende aos trabalhadores rurais e aos das empresas pertencentes ao Governo de Puerto Rico os benefícios de um moderno estatuto trabalhista que consagra entre outros direitos a liberdade de livre associação, negociação coletiva, sistema de conciliação, mediação e arbitragem, quando do surgimento de disputas obrero-patronais e, mais, prescreve as práticas consideradas ilícitas contra os princípios de política pública postulados naquela lei.

O trabalhador agrícola melhor protegido sente-se estimulado para produzir. Com o sistema de negociação coletiva desenvolve-se o respeito mútuo entre obreiros e patrões e as armas de pressão econômicas rareiam, tal é a eficácia do sistema de arbitragem introduzido pela lei de Relações do Trabalho de Puerto Rico. Então, o direito de greve resulta eficazmente garantido e delimitado os seus efeitos pela possibilidade de arbitragem. Em Puerto Rico não há greves políticas, pois lá não se emprega essa arma de pressão indistintamente para efeitos econômicos ou políticos. A negociação coletiva já traz, por si só, como um dos mais salutaros efeitos o de evitar o uso das

armas de pressão econômica, por significar a melhor forma de comunicação e entendimento entre as forças do capital e os obreiros.

Como resultados dessa política pública no campo da legislação trabalhista o Governo conseguiu a supressão dos conflitos trabalhistas mais fortes como: greves, piquetes, lock-out, slow-down; insatisfações individuais, os quais dão surgimento aos milhares dissídios entre empregados e patrões, tão comum nos países que seguem a contratação individual.

A necessidade de representação dos trabalhadores na negociação coletiva, baseada no princípio democrático de representação através de uniões obreiras desenvolve o espírito de associação entre os trabalhadores que ganham, assim, plena consciência do papel que representam na batalha da produção. A negociação coletiva desenvolve o espírito de crítica, discussão, retirando os trabalhadores fora da influência de falsos líderes que dêles se utilizam para a demagogia eleitoral ou perturbar a paz industrial.

Planificação

A planificação em Puerto Rico é outro exemplo que o Governo oferece aos que se interessam em planificar as atividades de administração num regime democrático.

A planificação em Puerto Rico consiste na adequação de meios e técnicas para conseguir melhor organização social, pela ação comum conciente atuando em todos os setores da vida governamental e de orientação à vida privada.

Os planos para o desenvolvimento de Puerto Rico são de evolução rápida, daí a mais extensa planificação do Governo.

A Junta de Planificação é o centro do sistema planificador de Puerto Rico. Esta Junta dispõe de técnicos de elevada formação especializada em diferentes assuntos de administração pública, os quais elaboram um programa econômico e os planos reguladores. Puerto Rico tem um programa econômico de seis anos, que é anualmente atualizado. O "programa econômico de seis anos" constitui a diretriz governamental, envolvendo, outrossim, a política de prioridades para os gastos públicos. Com os "planos reguladores" o governo orienta a evolução e o crescimento da comunidade em seu sentido amplo, incluindo recursos naturais, desenvolvimento econômico, social e financeiro. Dentre esses planos reguladores merece destaque o "Plano Regulador para o Estabelecimento de Comunidades Rurais, que orienta um vasto programa de realizações para melhorar a situação da zona rural incluindo escolas, centros médicos, sistemas de comunicação, distribuição de energia elétrica, aquedutos e outros. A preparação desse plano foi iniciada em 1944 e, em 1949, um programa preliminar já estava pronto para ser submetido a vistas públicas, as quais tiveram lugar em vários pontos de Puerto Rico, permitindo, assim, aos interessados expressarem-se sobre o programa que os beneficiaria. Este plano foi revisado à luz das recomendações sugeridas naquelas vistas públicas.

A política fiscal é elaborada com base no Programa Econômico de Seis Anos e nos Planos Reguladores. Assim, a Junta de Planificação considera as estimativas da receita pública para um período de 6 anos, planeja e faz

recomendações para os gastos públicos, incluindo os destinados ao funcionamento dos órgãos governamentais, os gastos para as inversões e aqueles destinados ao estímulo da economia básica, objetivando aumentar a produção e, conseqüentemente, os tributos de Puerto Rico.

Para evitar dissonâncias ou desvirtuamentos dos planos elaborados, a Junta de Planificação trabalha intimamente coordenada com o órgão que elabora o orçamento de Puerto Rico, e ambos se entrelaçam numa íntima cooperação com o Legislativo. Em virtude dessa coordenação o Poder Legislativo está suficientemente informado e dispõe de orientação sobre os planos e programas, deixando, pois, de incorrer nos freqüentes erros de interferir e comprometer a política fiscal planejada pelo Executivo.

Puerto Rico é, hoje, um laboratório onde estão sendo ensaiadas as mais modernas e avançadas técnicas de administração pública.

O Ensino Universitário

Facilitando a tarefa de reorganização e para pôr em vigor os planos de governo a administração pública, dispõe aquele Governo de pessoal técnico de alto nível cultural, formado na Universidad local e em outras dos EE.UU.

A Universidade de Puerto Rico dispõe de uma Escola de Administração Pública dotada que é de um excelente corpo de professores. A Universidade muito tem contribuído para a solução de problemas de governo e dela se utilizam os órgãos da administração, bem como o Legislativo para as funções de assessoramento.

Muitos dos planos de governo são estudados com a colaboração da Escola de Administração Pública e o Centro de Ciências Sociais daquela Universidade.

São esses, pois, os fatores que participam daquele programa de desenvolvimento de Puerto Rico. A seguir, faremos a análise do sistema de planificação que constitui um bom exemplo para essas atividades levadas a efeito em nível de um Estado da Federação. Sem sombra de dúvida, a planificação de Puerto Rico é um exemplo para os nossos Estados e Territórios.

III — CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SISTEMA

Neste trabalho procuramos descrever em linhas gerais as características básicas do sistema de planificação seguido em Puerto Rico.

Para esse estudo fizemos visitas ao órgão planificador, onde tivemos a agradável oportunidade de conversar com alguns dos seus dirigentes e técnicos.

O nosso comentário também se baseia na leitura das publicações da Junta de Planificação, as quais acham-se citadas no fim deste trabalho.

A Planificação em Puerto Rico atingiu elevada eficiência, a ponto de ser comumente citada nas universidades norteamericanas como um exemplo que pode ser seguido por outras unidades da Federação e países da América Latina.

A planificação resultou de uma experiência vivida por técnicos de elevada experiência no campo das finanças, da economia e da administração pública.

Foi cuidadosamente feito um inventário de todos os recursos naturais, da capacidade de produção existente, mão de obra, recursos financeiros e técnicos.

Para a previsão do futuro foi elaborado um árduo e penoso estudo do passado, dos erros administrativos e das deficiências que invalidaram os programas de governo, até então seguidos. Houve um reexame de todos os projetos elaborados pelas anteriores administrações e selecionados os melhores e mais oportunos para a atualidade.

A política financeira foi revista e conhecida a capacidade do povo suportar uma adequada tributação, bem como a capacidade prestatória para atender às necessidades de empréstimo público.

Para atender aos objetivos mais imediatos e mediatos foi elaborado um programa de prioridades dos gastos públicos, principalmente para um programa de inversões do tipo dos chamados gastos auto-liquidáveis.

Como o propósito foi, desde o início, estabelecer um sistema de planificação, a comissão incumbida de implantar o sistema teve sua atenção dirigida no sentido de criar condições favoráveis nas diferentes repartições do Governo para que tivessem participação efetiva nessas atividades de planeamento. A delegação da responsabilidade do planejamento dos detalhes aos órgãos de execução foi a premissa básica, pois o pretendido era uma cooperação íntima de todas as repartições e agências governamentais no processo de planificação.

A estatística e orçamento foram colocados num regime de íntima colaboração com o órgão central de planificação.

Breve Histórico

A planificação em Puerto Rico teve sua origem em 1941, quando uma comissão de técnicos sugeriu a criação de um órgão de planificação para a Ilha. O "National Resources Planning Board", dos EE.UU. estava interessado em criar órgãos locais de planificação, e na falta de um em Puerto Rico não só sugeriu sua imediata instituição, bem como traçou um plano preliminar para o desenvolvimento econômico da Ilha.

Em 1942 ALBERT BETTMANN criou a Junta de Planificação Insular que funcionou de forma insipiente, até a criação de sistema de planificação insular, com a lei n.º 213, aprovada pela Legislatura local, em 12 de maio de 1942. Esta lei estabelecia em forma sistemática a planificação em Puerto Rico, criando, ainda, o sistema orçamentário.

Configuração do Sistema Planificador

A planificação em Puerto Rico se estende a todos os níveis de administração e não se confunde com a planificação administrativa de programas.

Tem o sistema planificador um "status" perfeitamente definido, com poderes e responsabilidades para garantir a execução homogênea da política social, fiscal, econômica e administrativa, adequadas a Puerto Rico.

A planificação abrange, pois, tôdas as áreas do Governo e, por isso, o órgão planificador goza de independência e está divorciado dos demais órgãos de linha do Poder Executivo. A planificação em Puerto Rico é uma ferramenta administrativa do Executivo e se acha integrada dentro das realidades políticas e sociais do Estado e da Federação norteamericana.

Por ser um instrumento de "policy" do Executivo está a Junta de Planificação subordinada ao Governador de Puerto Rico e tem suas atribuições que o situam como um órgão misto de "staff" e linha.

Assim, o órgão planificador participa da formulação dos "policies" e como assessor do Executivo planeja e adota os métodos para executar aqueles "policies". O órgão planificador atua, pois, na formulação dos objetivos, na adequação dos meios aos fins e desenvolvimento desses mesmos fins.

Todos os regulamento, planos e programas elaborados e recomendados pela Junta, depois de aprovados pelo Governador, são submetidos a Assembléia Legislativa, que dispõe de poderes para aprová-los, emendá-los ou os recusar.

Vê-se que o sistema de planificação acha-se coordenado e intimamente entrosado com os três Poderes de Estado, sujeitando-se a adequados controles e revisões, inclusive diretamente pelo povo, que pode participar da formulação de políticas mediante sugestões à Junta de Planificação, quando celebra vista pública e elabora os seus programas, planos e regulamentos.

Os poderes concedidos por essa lei se exercem com o propósito geral de guiar o desenvolvimento de Puerto Rico, e que é feito de modo coordenado adequado e econômico, no sentido de: *de acordo com as atuais e futuras necessidades e os recursos humanos físicos e econômicos vir a fomentar a melhor forma de saúde, segurança moral, a ordem, a conveniência, a prosperidade, a defesa, a cultura, a solidez econômica, o bem estar geral dos atuais e futuros habitantes e aquela eficiência e economia no processo de desenvolvimento, na distribuição de população, no uso de terras e nas melhoras públicas que tendam a criar condições favoráveis a tais fins.*

Composição da Junta

A Junta compõe-se de 3 membros nomeados pelo Governador com o consentimento do Senado de Puerto Rico. O tempo de vigência dessa nomeação é de 6 anos, exceção apenas às primeiras nomeações que foram em tempo menor. Há, ainda, membros suplentes para as substituições nos impedimentos ocasionais ou regulamentares dos membros efetivos.

Esses membros são demissíveis pelo Governador, por justa causa, depois de devida notificação e audiência. A presidência da Junta é exercida por um de seus membros e eleito por três anos para esse mandato.

Para desenvolver suas atividades está a Junta de Planificação estruturada em divisões, mas tendo em vista a natureza do trabalho dispõe de

grande flexibilidade nessa departamentalização interna, que vem sendo alterada segundo as necessidades da execução do trabalho.

Não dispõe a Junta de um regimento interno e sua estrutura foi convencionada e descrita em organogramas apensos aos Relatórios Anuais, apresentados ao Governador.

O organograma anexo visualiza a departamentalização que ora apresenta a Junta, mostrando a distribuição das atividades, sob a responsabilidade de cada anuidade de trabalho.

Quando foi criada a Junta de Planificação não existia em Puerto Rico uma planificação de caráter sistemático de que carecia o Governo, daí sua atuação altamente centralizante no início de suas atividades.

Alguns departamentos e agências governamentais muito embora preocupassem com a planificação não estavam organizados para êsse mister.

Assim, a Junta se viu obrigada a centralizar os planos que normalmente seriam de competência dos departamentos e agências, tais como os planos reguladores para aeroportos, hospitais, estradas de rodagem e outros.

De acôrdo com os objetivos de planificação em Puerto Rico êsses planos normalmente devem ser elaborados pelos órgãos de linha. Dêsse modo, êsses planos reguladores devem ser inicialmente elaborados nos próprios departamentos que os executam, cabendo à Junta coordenar os planos parciais, totalizando-os e os submetendo às prioridades que forem estabelecidas pelo Governo em sua política sócio-econômica, financeira e fiscal.

Nestes últimos anos os departamentos já passaram a atender suas atribuições de planificação parcial. Assim é que o Departamento de Saúde criou uma unidade para estudos e planejamentos de hospitais. O Departamento de Instrução estabeleceu em órgão de Planificação Escolar e o Departamento de Interior criou uma Divisão de Estudos e Planificação de Estudos.

No cumprimento de suas funções a Junta recebe os planos parciais dos departamentos e agências e prepara, então, o Plano Regulador. Êsse plano regulador contém as recomendações para o desenvolvimento de Puerto Rico, o qual abrange todos os recursos naturais, o desenvolvimento econômico, social e financeiro, incluindo tôdas as áreas urbanas, suburbanas e rurais da Ilha.

Há um bom número de vantagens aconselhando a planificação na forma adotada em Puerto Rico, ou seja a descentralização dos planos por departamentos e agências e a coordenação e a totalização dêsses planos num órgão que imprime unidade de direção na política de planejamento.

As Vistas Públicas

Antes de adotar emendas, propor que se adotem ou emendem regulamentos, programas econômicos, planos reguladores a Junta celebra vistas públicas, após divulgar as condições da natureza do assunto com indicação da data e do lugar da vista. Estas vistas são extensivas a todos os cidadãos e celebradas em diversas partes da Ilha.

A Coordenação da Junta com os órgãos governamentais e governos locais

As distintas agências governamentais, empresas públicas e quase-públicas, os municípios submetem à Junta, anualmente, antes de 1 de outubro, a informação, o orçamento, as recomendações requeridas. À Junta tem acesso e o direito de proceder a exames e investigações em quaisquer órgãos públicos.

Na preparação do programa econômico a Junta dá a devida consideração às recomendações e informações e, para esse fim, celebra vistas públicas.

A Junta está autorizada a criar nos municípios, por solicitação do Prefeito, uma Comissão Local de Planificação.

A Comissão Local poderá assessorar a Junta quando seja consultada.

A Comissão local deve manter o Prefeito e a Assembléia Municipal informados sobre as recomendações que fizer à Junta central.

IV — OS PLANOS REGULADORES

A Junta prepara e segue Planos Reguladores que indicam com mapas, cartas e material explicativo que os acompanham, as recomendações da Junta para o desenvolvimento de Puerto Rico, incluindo os recursos naturais, o desenvolvimento econômico, social e financeiro.

A Junta inclui nesses as áreas urbanas, suburbanas e rurais da Ilha, não sendo necessário que inclua os recursos e instalações menores que sejam de natureza estritamente local. A Junta poderá adotar os planos reguladores em sua totalidade ou por partes, ou poderá emendá-los ou discriminá-los no total ou partes.

A Junta possui quatro seções devidamente regulamentadas em seus Planos Reguladores e que são:

- 1.º) Plano Regulador de estradas públicas principais para a área Metropolitana.
- 2.º) Hospitais gerais de Distrito.
- 3.º) Estradas Insulares e Municipais.
- 4.º) Aeroportos.

Há planos reguladores para outras atividades de desenvolvimento da Ilha como o Plano Regulador para a criação de Comunidades Rurais. Este plano orienta um vasto programa de realizações para melhorias na zona rural incluindo escolas, centros médicos, aquedutos, sistemas de comunicação e distribuição de energia elétrica. A preparação desse plano foi iniciada em 1944 e, em 1949, o Plano Regulador Preliminar estava pronto para ser submetido a vistas públicas, as quais tiveram lugar em vários pontos da Ilha para oferecer maior oportunidade aos interessados de se manifestarem sobre o programa que os beneficiaria. Este plano foi revisado à luz de recomendações sugeridas pelos futuros beneficiários.

Cabe-nos citar, aqui, outros Planos Reguladores que atestam o trabalho profícuo da Junta de Planificação, tais como os planos dos Restaurantes Escolares, das Instituições de Bem-Estar Público, das Escolas Públicas.

Para tornar efetivo os Planos Reguladores em todo ou em partes a Junta elabora projetos detalhados como, por exemplo, para a habitação, eliminação ou reconstrução de distritos e arrabaldes, áreas industriais ou agrícolas, remodelação dos sistemas de esgoto, canalização d'água, força hidráulica, irrigação e outras medidas em consonância com a execução daqueles planos.

V — O PROGRAMA ECONÔMICO DE SEIS ANOS

A Junta prepara anualmente um Programa Econômico de Seis Anos com o objetivo de informar e orientar aos Poderes Executivo e Legislativo quanto aos meios mais eficazes de executar os Planos Reguladores que dispõem sobre os gastos com inversões essenciais. Esse programa tem por objetivo obter melhor adequação dos meios aos fins e conseguir maior benefício social nestes gastos. Esse Programa indica o tempo a que se referem todos os cálculos, os orçamentos gerais de custo das diversas obras e as atividades que no mesmo são propostas. Assim, mostra as relações que existem entre o Programa e os Planos Reguladores e os projetos por executar. Contém, ainda, os cálculos sobre a quantidade, o aumento e a amortização da dívida pública insular, assim como o montante da receita pública e as fontes de obtenção.

Na elaboração desse Programa Econômico são consideradas, se oportunas e justas, as recomendações dos órgãos governamentais e a opinião pública manifestada nas vistas públicas.

A Junta faz incluir anualmente no programa econômico de Seis Anos as seguintes informações:

a) descrições das inversões e gastos de custeio do Governo Insular, incluindo suas agências e corporações governamentais;

b) recursos para custear os mesmos e as normas adequadas de economia pública para usá-los.

A Junta inclui no programa econômico os cálculos dos gastos de custeio que apresentaram o Judiciário, a Assembléia Legislativa, as Agências Quase-Judiciais e o Gabinete do Governador, adotando, para esses órgãos, sem qualquer modificação as propostas que formulam.

A recomendação da Junta para os gastos de custeio de todos os departamentos e agências é feita por uma soma englobada para cada agência governamental ou função importante da mesma.

O Programa Econômico expressa:

a) O tempo que serviu de base aos cálculos;

b) Orçamentos gerais de custos das distintas obras e atividades em que no mesmo se propõem;

c) A importância das relações que existem entre o Programa e o Plano Regulador e os projetos anteriormente executados de acordo com o mesmo.

d) Cálculos sobre a quantidade, aumento e amortização da dívida pública insular;

e) Montantes e as fontes das rendas insulares.

f) A informação sobre "ingresos y agresos" de fontes federais e locais, de empresas públicas, de fundos, de pensões e demais fundos de depósitos.

VI — PLANIFICAÇÃO FISCAL

Prepara, ainda, a Junta um programa financeiro preliminar, o qual é submetido ao Governador, antes do dia 15 de dezembro, de cada ano. Após as sugestões é refeito o plano preliminar e apresentado, então, em forma final ao Governador, que o submete à Assembléia Leigslativa.

A Planificação Fiscal é elaborada, pois, com base no Programa Econômico de Seis Anos. A Junta leva em consideração as estimativas da receita pública para um período de 6 anos e planeja e faz recomendações para os gastos de custeio dos departamentos e agências do governo, gastos para as inversões, quando sugere o emprêgo de dotações para o desenvolvimento e expansão dos programas que estimulam a economia básica e aumentam a produção e os tributos.

A austeridade na política de gastos é seguida em Puerto Rico com notada preocupação. E' que Puerto Rico está atravessando uma fase de grande necessidade de capitais para inversão, pois sua economia está em transição de agrícola para uma economia mista de agrícola e industrial. A preocupação do Governo tem sido evitar que os gastos de consumo aumentem mais rapidamente que a base da Receita, o que se acontecesse levaria o povo ao empobrecimento. Outro objetivo primacial da política fiscal tem sido o fortalecimento da capacidade produtiva, mediante um adequado planejamento de estímulos à economia para ampliar as fontes de produção e Receita.

Para alcançar a êsses objetivos de política fiscal foram estabelecidas escalas de prioridades para os gastos governamentais. Essas prioridades estão em intensa relação com as necessidades do desenvolvimento necessário a Puerto Rico nesta fase difícil da sua economia. Tais prioridades são flexíveis em relação a uma situação que deva prevalecer em determinado momento, pois se modificam a situação econômica ou as necessidades públicas as prioridades obviamente variam para que se tornem adequadas a essas alterações. Assim, atualmente, Puerto Rico adota a seguinte Escala de Prioridade:

1.º Grupo — Fomento Industrial, fomento agrícola, instrução, especialmente instrução primária e vocacional. Transportação externa, incluindo portos aéreos. Desenvolvimento de energia elétrica para fins industriais.

2.º Grupo — Estradas principais entre as áreas de produção, entre os centros urbanos de população e avenidas urbanas necessárias ao movimento comercial. Telefone e outros meios de comunicação, serviços industriais e relações de trabalho. Aquedutos, esgotos e outras facilidades sanitárias. Programas de nutrição e programa preventivos de saúde. Serviços de proteção e segurança apropriadas (polícia, bombeiros).

3.º Grupo — Hospitais e ambulatorios. Comunidades rurais. Casas populares. Eletrificação rural. Estradas menores não essenciais ao desenvolvimento econômico.

4.º Grupo — Bem-Estar Público, incluindo a ajuda direta, nutrição, instituições e obras pias, assistência aos enfermos e desvalidos. Pensões.

VII — O PLANO URBANÍSTICO

Além dos Planos Reguladores e dos Programas Econômicos a curto e a longo prazo a Junta participa da política de urbanismo promovendo a utilização mais adequada das áreas de terras públicas e regulamentando as construções de estradas, avenidas, ruas, dos edifícios públicos e privados. Para esse fim a Junta elabora Regulamentos de Zoneamento e Loteamento.

1.º) *Zoneamento* — A Junta adota regulamentos estabelecendo distritos ou zonas, o uso e o desenvolvimento dos terrenos e o uso de edifícios públicos e privados para fins de indústria, comércio, transporte, residência, atividades cívicas, públicas, semi-públicas e de recreação.

Esses regulamentos são aplicáveis somente nas áreas urbanas ou a se tornarem urbanas.

2.º) *Loteamento* — A Junta adota regulamentos que regem o loteamento de áreas de terras públicas de Puerto Rico. Esses regulamentos incluem em suas disposições ao uso dos terrenos adjacentes aos compreendidos nos planos reguladores. Contém esses regulamentos disposições sobre traçado de ruas, luz, ar, densidade de população, água, instalações sanitárias, tamanho e forma das casas e edifícios, reservas mínimas para a construção de parques, escolas e de reservas florestais.

VIII — A PLANIFICAÇÃO E O ORÇAMENTO

Um dos traços marcantes da planificação em Puerto Rico é a íntima coordenação existente entre o órgão que elabora a proposta orçamentária e a Junta de Planificação.

O orçamento apresenta uma estreita fidelidade aos planos e regulamentos aprovados, mesmo porque quando a Legislatura de Puerto Rico aprova o Plano Econômico de Seis Anos, os Planos Reguladores e o Plano Fiscal estabelece as diretrizes básicas para a política de gastos de custeio e de inversões. O que o orçamento representa é uma demarcação, a curto prazo, daqueles planos e regulamentos estabelecidos a longo prazo.

Assim, o orçamento constitui lá, em realidade, um plano a curto termo de uma planificação global a longo prazo.

A própria lei que criou o sistema de planificação estabeleceu igualmente o sistema orçamentário, entrosando-o com o primeiro.

O orçamento é elaborado em Puerto Rico por um órgão denominado "Negóciado del Presupuesto" que é dirigido por um diretor, diretamente nomeado pelo Governador. Para essa nomeação não há o requisito de consentimento do Senado, pois que o órgão de orçamento não está investido daqueles poderes quase legislativos e quase judiciários que possui a Junta de Planificação.

No programa de gastos com custeio o órgão de orçamento tem os poderes, comuns a esses órgãos, mas o mesmo não se sucede com os gastos com inversões, para os quais o órgão de orçamento reproduz o fixado pela Junta de Planificação. Quando uma alteração se faz necessária no plano de inversões o assunto é revisto pela Junta de Planificação que consentirá ou não na modificação. Em hipótese de dualidade de diretrizes a matéria é levada à

Assembleia, quando da apresentação da proposta orçamentária pelo Governador.

Verifica-se, desse modo, que a Junta de Planificação tem certa autonomia frente ao Executivo e isto lá sucede, em virtude da natureza da nomeação dos membros da Junta, os quais são indicados por termo fixo e com o consentimento do Senado.

A experiência tem demonstrado as desvantagens dessa autonomia do órgão de planificação e lá não surgem conflitos de competência e desentendimentos outros tendo em vista a presença do fator de boas relações pessoais entre o Governador e o diretor da Junta.

Na elaboração da proposta orçamentária a tarefa do órgão de orçamento é grandemente simplificada, pois os dirigentes dos órgãos componentes da administração têm já seus programas de trabalho estudados à longo prazo, os quais são incluídos nos planos da Junta de Planificação. Em geral, os dirigentes dos departamentos governamentais dispõem de boa prática sobre problemas de planejamento, o que facilita a elaboração da proposta orçamentária.

A divisão de responsabilidades entre os órgãos de planificação e orçamento reside no fato de que a Junta de Planificação tem competência para dispor sobre os gastos com inversões, enquanto que a repartição de orçamento toma a iniciativa na revisão dos gastos de manutenção ou custeio. Esta divisão de responsabilidade opera satisfatoriamente.

No que tange às propostas dos gastos de custeio da Assembleia Legislativa e do Supremo Tribunal de Puerto Rico, o órgão de orçamento se limita a incorporá-las ao seu plano, sem qualquer modificação.

Tem havido lá um grande respeito pelas propostas orçamentárias dos gastos próprios do Legislativo e do Judiciário. Esses Poderes guardam entre si grande respeito, inexistindo, assim, os abusos ou a necessidade de crítica de um sobre o outro, em matéria de gastos públicos.

Quando se torna necessário e possível a economia nos gastos pelo trabalho de simplificação administrativa tem o órgão de orçamento as atribuições para proceder a levantamentos e análises administrativas, apresentando um relatório circunstanciado ao Governador com as recomendações oportunas às medidas de redução de gastos. Opera, assim, o órgão de orçamento com atribuições de uma agência de organização e métodos.

IX — O ORÇAMENTO MODELO

Constitui o Orçamento Modelo o plano básico de autorização da Despesa e da Receita de Puerto Rico.

O Orçamento Modelo é global e para o uso das dotações orçamentárias o Executivo fica investido de poderes para, desdobrar as dotações globais autorizadas na Lei do Orçamento ou outras leis complementares. Ontrossim, tem o Governador competência específica para emendar os desdobramentos feitos e distribuir as dotações dos gastos regulares do Governo Insular dispostos na Lei de orçamento e outras que a complementem.

Para os gastos privativos da Assembléia Legislativa e os do Judiciário cabem a eles o exercício daquelas mesmas atribuições conferidas ao Governador para os órgãos que integram o Executivo.

1.º) *O Conteúdo do Orçamento Modelo* — O orçamento Modelo abrange:

a) todas as receitas e despesas do Governo, durante o último ano fiscal terminados;

b) o cálculo de todos os tributos do Governo durante o seguinte ano econômicos;

c) o cálculo de todas as despesas de qualquer fonte e de todas as dotações que forem necessárias e convenientes;

d) os dados econômicos incluindo orçamentos anexos de todas as corporações públicas, a fim de dar a conhecer:

1.º) o estado econômico do Governo Insular na terminação do último ano econômico;

2.º) a situação econômica do ano em curso, incluindo todos os saldos existentes;

3.º) o estado econômico ao finalizar o exercício subsequente, se adotarem as proposições econômicas contidas no orçamento.

e) os projetos de lei das dotações, de acordo com o Orçamento Modelo.

2.º) *O Orçamento Modelo e o Programa Econômico* — O Orçamento Modelo poderá variar as proposições contidas no Programa Econômico para os gastos de custeio.

Em tal caso, a Junta de Planificação revisará seu programa econômico de acordo com o Orçamento Modelo e o submeterá à Assembléia Legislativa. Para os gastos de inversões a alteração só se consubstanciará com o assentimento da Junta de Planificação.

3.º) *Elaboração do Orçamento Modelo* — Os distintos departamentos, órgãos, corporações submeteram, anualmente, ao "Negociado del Presupuesto" toda a informação, todos os cálculos e recomendações de interesse do órgão de orçamento para a elaboração do Orçamento Modelo.

O "Negociado" tem acesso em todos os órgãos para o desempenho de suas funções.

Na preparação do orçamento modelo o "Negociado" presta a devida consideração às recomendações e informações dos órgãos e agências das corporações públicas, dos governos locais e demais pessoas interessadas. O "Negociado" pode celebrar audiências públicas e requerer informações, se necessário.

A preparação do orçamento em Puerto Rico é feita inteiramente com base nos programas de trabalho.

As referências no documento orçamentário não são somente aos títulos das unidades do governo, mas, também, aos programas que vão ser executados. Para justificar os programas as repartições usam sempre dados contábeis de custo e estatística que expressam o volume de trabalho.

No orçamento de Puerto Rico estão separados os gastos de inversões dos de custeio. Assim, pode o orçamento apresentar uma informação nítida e precisa da totalidade dos gastos com inversões em suas diferentes modalidades como auto-liquidáveis, reprodutivos, produtivos e improdutivos.

O legislador no orçamento de Puerto Rico tem mais oportunidade de examinar a extensão e a profundidade dos planos de administração do Executivo, conhecendo, por exemplo, quantos quilômetros de rodovia serão construídos e quantos outros serão reparados. Outrossim, na sua função revisora o órgão de orçamento pode controlar a execução do orçamento aprovado e não, simplesmente, acompanhar, como é comum quando os gastos são fixados sob títulos de espécie de despesas, para fins meramente contábeis, sem qualquer referências a planos de trabalho, apresentados com base em unidades de medida de custo.

Outra característica do orçamento em Puerto Rico é que lá o plano de gastos de custeio e de inversões expressa toda a administração pública direta e a delegada. Todas as agências governamentais, independentes das corporações públicas têm seus orçamentos incorporados à proposta de Orçamento Modelo, a fim de serem estimadas todas as operações do Governo custeadas com os recursos do Tesouro e aplicadas pela administração direta ou indiretamente.

Do ponto de vista financeiro as atividades das corporações públicas são parte integral do Governo. Essas atividades das corporações públicas influem nas atividades financeiras do Governo.

Realmente, o que ocorre com as corporações públicas é que elas usam parte da capacidade tributária do Governo e se beneficiam com a capacidade do povo suportar essa tributação. Usam, assim, as corporações públicas as mesmas fontes para auferirem recursos, os quais podem ser usadas, diretamente, pelo Governo Central, ou, indiretamente, por elas, por simples recurso de delegação de poderes administrativos. Mas o que não se justifica, segundo o pensamento do administrador de Puerto Rico é que o orçamento geral espelhe apenas uma situação parcial de aplicação de recursos.

Assim, quem examina o orçamento de Puerto Rico tem uma visão ampla e total de todas as atividades governamentais. Mas o importante é que a expressão monetária dos planos de trabalho das repartições do governo, incluindo todos os seus órgãos, agências e corporações públicas é feito de modo a permitir que o legislador, em que projetos serão gastos os milhões de dólares que os contribuintes entregam ao Governo.

Há, pois, maior possibilidade de efetivo controle democrático do povo sobre as atividades governamentais. Primeiramente, porque o povo participa diretamente na elaboração dos planos de governo e os analisa e os critica, antes da aprovação definitiva, quando da celebração das vistas públicas.

Posteriormente, ao conhecer o orçamento pode o povo controlar a ação governamental não por pedaços de frações de 1 ano, mas por um período extenso, tendo em vista a planificação a longo prazo levada a efeito pela Junta de Planificação. O que o orçamento representa lá é um plano de gastos para o cumprimento de uma fração do planejamento a longo prazo.

X — COMO CONCLUSÃO PODEMOS APONTAR AS SEGUINTE
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA PLANIFICAÇÃO LEVADA A EFEITO
EM PUERTO RICO

1. A Planificação em Puerto Rico consiste na adequação de meios e técnicas para conseguir a melhor organização social para Puerto Rico pela ação comum consciente atuando em todos os setores da vida governamental e de orientação à atividade privada.

2. Os planos de desenvolvimento para Puerto Rico são de evolução rápida, daí a maior participação da planificação insular que se estende a todos os níveis da administração.

3. Há em Puerto Rico um sistema planificador que é integrado de um órgão central com poderes de coordenação geral — a Junta de Planificação e mais as unidades de planificação sediada nos departamentos e agências governamentais.

4. O órgão planificador tem um *Status* com responsabilidades definidas e autoridade para tornar efetivo o cumprimento de suas recomendações, depois de aprovadas — daí a Junta atuar como órgão misto de *staff* e de linha.

5. A planificação é uma ferramenta administrativa do Executivo e um instrumento do "policy", o que conduz a Junta a uma independência frente aos demais órgãos do governo, daí sua subordinação direta ao governador de Puerto Rico. Essa subordinação direta ao governador tem sua razão de ser por se estender a Planificação a todas as áreas funcionais do Governo.

6. A Junta de Planificação é o centro de sistema planificador e se acha intimamente coordenado com o "Negociado del Presupuesto", o que torna mais efetivo o cumprimento das recomendações, planos e programas aprovados.

7. O sistema planificador seguiu a orientação de delegar a responsabilidade do planejamento dos detalhes aos departamentos e agências governamentais, tornando-os interessados no aprimoramento das partes específicas dos planos de programas coordenados pela Junta.

8. Dá o sistema planificador especial ênfase ao urbanismo e utiliza os regulamentos de "Zonificacion y Lotificacion" como instrumento para orientar e regulamentar a atividade privada.

9. No desempenho de suas funções a Junta de Planificação converteu-se em centro de documentação dos inventários dos recursos naturais, capacidade de produção e da natureza, extensão dos recursos humanos e financeiros de Puerto Rico.

10. Ao criar as agências municipais de planificação o sistema enseja as possibilidades de serem elaborados os planos regionais que contribuirão para melhor adequação do plano insular aos propósitos e necessidades das comunidades e dos municípios.

11. Aquêles que vão receber os efeitos da planificação, ou sejam os cidadãos de modo geral podem colaborar no preparo de todos os planos ela-

borados pela Junta, pois antes de aprovados são os ante-projetos submetidos a vistas públicas para a discussão ampla por todos aqueles que a elas comparecem. O controle democrático sobre a planificação opera-se com pleno êxito em Puerto Rico, o que constitui um decisivo fator de colaboração por parte do povo na execução dos planos aprovados.

BIBLIOGRAFIA

(Em idioma estrangeiro)

LIVROS

- CHARDON REPORT. *Report of The Puerto Rico Policy Commission*. (n.p.): (no publ.), 1934; p. 1-95.
- CARROL, Henry K. *Report on the Island of Porto Rico*. Washington: Government Printing Office, 1899; p. 7-65.
- Comisión de Reorganización. *Informe Sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*. San Juan, 1949; p. 23-33.
- DIMOCK, Marshall Edward. *Business and Government*. New York: Henry Holt and Company, 1949; p. 730-757.
- International City Manager's Association. *Local Planning Administration*. Second Edition. Chicago: 1948; p. 21-34.
- MILLET, John D. *The Process and Organization of Government Planning*. New York: Columbia University Press, 1947; p. 1-89.
- SIMON, Herbert, Donald, W. Smithburg and Victor A. Thompson. *Public Administration*. Alfred A. Knopf: New York, 1950; p. 423-450.
- WHITE, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. Third Edition. New York: The Macmillan Co., 1949; p. 197-209.

FOLHETOS E SEPARATAS

- Asamblea Legislativa. *Ley Núm. 213 de 12 de mayo de 1942*. Oficina de Servicios del Gobierno. San Juan, 1950.
- Convención Constituyente de Puerto Rico. *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Comisión de Publicaciones y Desembolsos de la Convención Constituyente de Puerto Rico. Oficina de Servicios del Gobierno, San Juan, 1952.
- HOWELL, Brandon. *The Planning System of Puerto Rico*. Vol. XXIII N.º 3. Department of Civic Design, The University of Liverpool, October, 1952.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. *Reglamento de Planificación Núm. 4*. Oficina de Servicios del Gobierno, San Juan, 1951.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. *Noveno Informe Anual*. Oficina de Servicios del Gobierno, San Juan, 1952.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. *Décimo Programa Económico de Seis Años*. San Juan, 1953.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. *Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico P.R. 3. Carreteras Insulares y Municipales*. Oficina de Servicios del Gobierno. San Juan, 1950.
- Junta de Planificación. *Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico, P.R. 5. — Comunidades Rurales*. Oficina de Servicios del Gobierno; Sa Juan, 1952.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. *Compilación de los Reglamentos de Planificación para Puerto Rico*. Oficina de Planificación de Puerto Rico. Octavo Informe Anual. Oficina de Servicios del Gobierno. San Juan, 1951.
- MUÑOZ AMATO, Pedro. *La Reorganización de la Rama Ejecutiva*. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1951.
- PICÓ, Rafael. *Los Recursos Económicos de Puerto Rico*. Universidad de Puerto Rico. Río Piedras, 1949.
- PICÓ, Rafael. *Técnica y Planificación*. Soltero, Santurco, 1948.
- PICÓ, Rafael. *Informe Económico al Gobernador*. Oficina de Servicios del Gobierno, San Juan, 1952.

PICÓ, Rafael *The Role of Planning in Puerto Rico*. Reprinted from the Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1953.

Puerto Rico Planning Board. *Economic Development of Puerto Rico*. Government Service Office. San Juan, 1951.

LITERATURA EM IDIOMA PORTUGUÊS

OLIVEIRA CAMPOS, Roberto — *Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos* — Caderno n.º 2, da Série Cadernos de Administração Pública — EBAP — Fundação Getúlio Vargas — 1954.

Coletânea de artigos sobre Planejamento de autoria de KARL MANNHEIN, WALLACE B. DOHAM, RALPH E. FLANDERS, EUGENE SNTALEY, RICHARD LEVINSOHN, GERHARD COLM, DONALD C. STONE e outros in "Revista do Serviço Público" — Dezembro de 1946, vol. IV n.º 3, ano II, págs. 3 a 62.

SUMMARY

1. Planning, in Puerto Rico, consists in the adequacy of means and techniques to the achievement of the best possible social organization through a combined and conscious action that influences every field of government life and involves orientation of private enterprises.
2. Development plans for Puerto Rico are of rapid evolution. This fact accounts for a larger participation of insular planning, covering every administrative level.
3. There exists, in Puerto Rico, a planning system embodying a central organ to which the power of general coordination is entrusted — The Planning Board, as well as planning units located in the government departments and agencies.
4. The planning organ has a status which provides the same with definite responsibilities and authority that enforce its approved recommendations. The Board, therefore, acts both as an organ of staff and line.
5. Planning is an administrative tool of the executive branch as well as an instrument of policy, which gives the Board independence before the other government agencies. Such direct subordination to the governor has its foundations, viz., it extends planning to every functional areas of government.
6. The Planning Board is the nucleus of the planning system and is closely coordinated with the "Negociado del Presupuesto". This makes more effective the carrying out of recommendations, plans and approved programmes.
7. The Planning system followed the orientation of delegating the responsibility of detailed planning to the government departments and agencies, thus making then interested in the improvement of specific aspects of the planned programmes as coordinated by the Board.
8. The planning system places special emphasis on urbanization and utilizes the regulations of "Zonificación y Lotificación" as tools of orientation and regulation of private activities.
9. The Planning Board has become, through the discharge of its duties, a documentation centre of the surveys of natural resources, production capacity and of the nature and extent of man-power and financial potentialities of Puerto Rico.
10. With the creation of municipal planning agencies, the system fosters the possibility of elaboration of regional plans which will contribute towards a better adaptation of the insular plan to the purposes and necessities of the communities and municipalities.
11. Those to be benefited with the results of planning, viz. the citizens in general, may help in the making of every plan developed by the Board. In fact, before their approval, the drafts are submitted to the public for wide discussion by all who attend the meetings held for the purpose. Democratic control of planning operates very successfully in Puerto Rico, this being a decisive factor towards the collaboration of the people in the carrying out of approved plans.

DOCUMENTAÇÃO

Apontamentos de Arquivística

(Continuação)

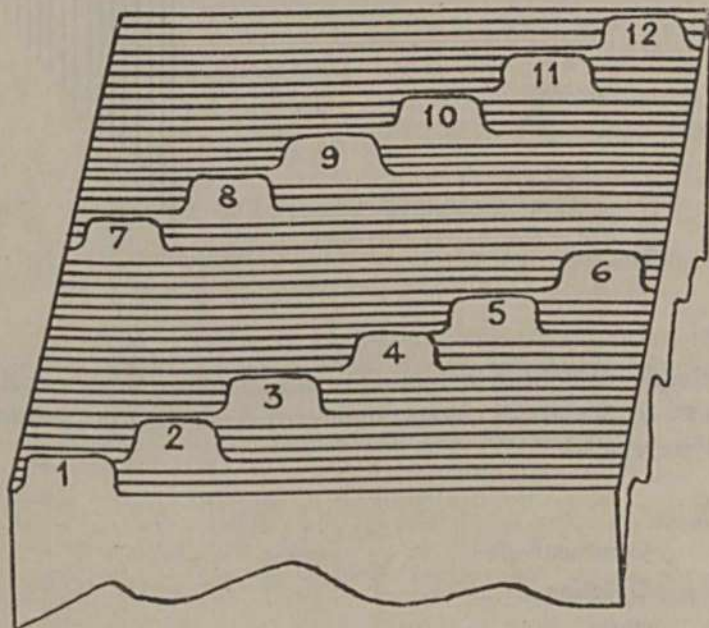
MARCÍLIO VAZ TORRES

XVII — MÉTODOS NUMÉRICOS

Generalidades

A ordenação numérica é tão antiga como a alfabética, pois, indiferentemente, encontramos a indicação de uma série de documentos com as letras a, b, c, d, etc., com os números cardinais 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., ou os ordinais 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, etc.

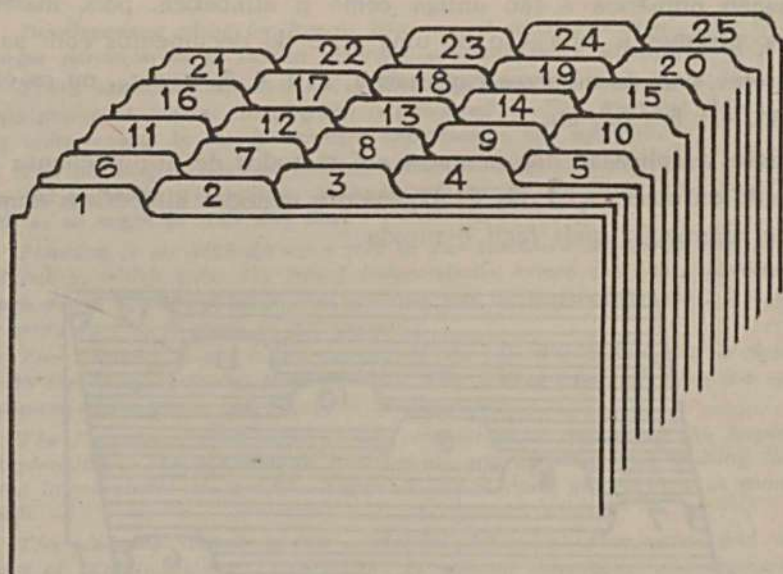
Todavia, a aplicação dos números em métodos de arquivamento parece ter resultado da observação das vantagens dos métodos alfabéticos numéricos, permitindo ordenação mais fácil e rápida.



Inicialmente, o método numérico era constituído por uma série de pastas numeradas seguidamente, sem outra preocupação que a de ter em cada pasta um nome de correspondente ao assunto.

Hoje, os métodos numéricos se apresentam de vários modos, havendo autores que os classificam em simples, compostos e simbólicos. No método simples, que é o primitivo, observa-se somente a ordenação numérica das guias e pastas correspondentes.

No método composto, as guias observam uma disposição uniforme, de sorte que os finais fiquem sempre em correspondência. No caso de guias com projeções em 10 posições, os números terão correspondência de um a um. Se, porém, as projeções forem em 5 posições, a correspondência será de dois em dois números, como no exemplo abaixo, em que nos aparecem em primeira posição os finais 1 e 6; em 2.^a posição, 2 e 7; em 3.^a posição, 3 e 8; em 4.^a posição, 4 e 9 e em 5.^a posição, 5 e 0.



Nos métodos simbólicos, os números têm significação por indicarem no número básico, o assunto de modo amplo e nos números subsidiários as minúcias ou correlações.

Exemplo:

- 25. Combustíveis
- 25.1 Gasolina
- 25.2 Oleos

- 25.3 Querosene
- 25.4 Carvão
- 25.41 Carvão vegetal
- 25.42 Carvão de pedra
- 25.421 Carvão de pedra nacional
- 25.422 Carvão de pedra inglês

Observe-se no exemplo citado que o número 25, considerado básico, é repetido para todos, que, embora com denominações próprias, são combustíveis. Da mesma forma, o número 25.4 é repetido para particularizar mais quatro espécies de carvões, sendo o n.º 25.42 repetido para indicar minúcias.

Para outros autores, os métodos numéricos são classificados em simples, cronológicos e especiais.

Os métodos numéricos simples são como já descrevemos, de modo sintético, ao nos referirmos à classificação anterior.

Nos métodos cronológicos, os números indicam ordem de entrada dos respectivos documentos.

Nos métodos especiais, são aproveitadas as combinações que podemos fazer com os algarismos para, como nos métodos simbólicos da classificação anteriormente descrita, indicarmos a correlação existente entre os assuntos de pastas que, por isso mesmo, estarão sempre grupados, partindo do gênero para a espécie e desta para a minúcia.

Os métodos numéricos são classificados no *sistema indireto*, por isso que os correspondentes ou assuntos passam a ser simbolizados pelo número da respectiva pasta ou guia, não podendo ser facilmente localizados diretamente, obrigando o consulente a recorrer a um índice alfabético ou sistemático onde seja encontrada a necessária indicação para um exame rápido e seguro da documentação desejada.

Em virtude dessa particularidade, isto é, dada a quase impossibilidade de localizar-se um documento sem prévia consulta do índice, os métodos numéricos possibilitam *sigilo*.

Apesar de sermos forçados a distinguir nos arquivos, especialmente nos que empregam métodos alfabéticos-numéricos modernos, as operações de *classificação* e de *arquivamento*, é, sem dúvida, nos métodos numéricos que se impõe essa diferenciação, atribuindo-se essas atividades a seções, turmas ou equipes distintas.

Na *classificação* é estabelecido um número, ou seja um lugar, uma pasta para cada assunto ou correspondente.

No *arquivamento*, observadas as indicações da classificação, é colocada cada pasta em seu lugar.

Os métodos numéricos não dispensam uma relação ou cadastro das pastas ocupadas, a fim de evitar desperdícios de tempo e material com a abertura de novas pastas para nomes ou assuntos já existentes. Essas relações ou cadastros são geralmente indicados com o nome de *Registro de Pastas Ocupadas*.

Quando o arquivamento é reiniciado anualmente, isto é, quando os números das guias são substituídos todos os anos com a abertura de novas pastas, com abstração das pastas do ano anterior, o registro das pastas ocupadas é feito de modo simples, em fichas ou livros, da seguinte maneira:

PASTAS	ASSUNTOS
1	Material de Consumo.
2	Economia e Finanças.
3	Móveis e Utensílios.
4	Pessoal
5	Máquinas diversas.
6	Matérias primas
7	Máquinas operatrizes.
8	Aparelhos.
9	Ferramentas.
10	Etc.

O mais usado, porém, nos métodos numéricos, é a conservação indefinida dos números para os assuntos de interesse, preenchendo-se as pastas que se vagarem com novos assuntos, fazendo-se o registro, de preferência, em livros de fácil manuseio, como os in-4.º pequenos, da seguinte forma:

PASTAS	ASSUNTOS	OBSERVAÇÕES
1	Pessoal	
2	Máquinas e aparelhos	
3	Farinhas.	Combustíveis até julho de 1952; Fogos de agosto de 1952 a outubro de 1954; Farinhas de dezembro de 1954.
4	Ferramentas	
5	Móveis e Utensílios.	
6	Etc.	

Os nomes substituídos, como vemos, são cancelados, escrevendo-se, adiante, o novo nome incluído, registrando-se, paralelamente, na coluna das observações a data exata do encerramento de cada pasta e a do início dos novos assuntos incluídos, visto como o preenchimento da pasta vaga pode não ocorrer imediatamente.

Quanto às pastas que vierem do início da organização do arquivo, é dispensada essa anotação.

Tratando-se de registro em livro com as folhas pautadas, devem ser reservadas cinco linhas para cada número, a fim de permitir a inscrição futura de observações.

Em alguns métodos numéricos aperfeiçoados, também indicados como simbólicos ou especiais, o registro das pastas ocupadas é feito em fichas colecionadas numericamente.

Essas fichas registram, de modo completo, nos gêneros, as espécies e minúcias; para espécie das fichas poderão ser dispensadas e o espaço em branco da ficha correspondente à minúcia é reservado para anotações relativas às transferências.

Para o gênero, por exemplo, teremos uma ficha assim:

CONTABILIDADE E FINANÇAS	1
Contas a receber.....	1-1
de imóveis.....	1-1-1
de mercadorias.....	1-1-2
de transportes.....	1-1-3
Contas a pagar.....	1-2
de seguros.....	1-2-1
de salários.....	1-2-2
VIDE VERSO	

No verso, são continuados os registros que podem prosseguir em tantas fichas com o número básico quantas forem necessárias para indicar os desdobramentos.

As fichas de registros das minúcias observam o seguinte modelo:

CONTAS DE SEGUROS	1-2-1
Pagas em 1953.....	Pacote 95.
Pagas em 1954.....	Pacote 835

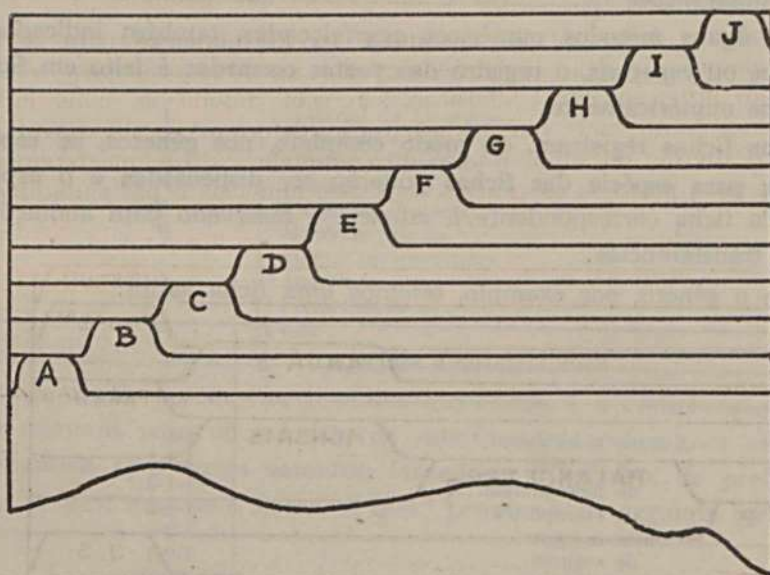
Nos métodos que têm "Classificados" ou "Códigos", não são usados registros de pastas ocupadas.

Paralelamente, para a pronta localização da documentação desejada, os métodos numéricos empregam índices alfabéticos simples ou sistemáticos.

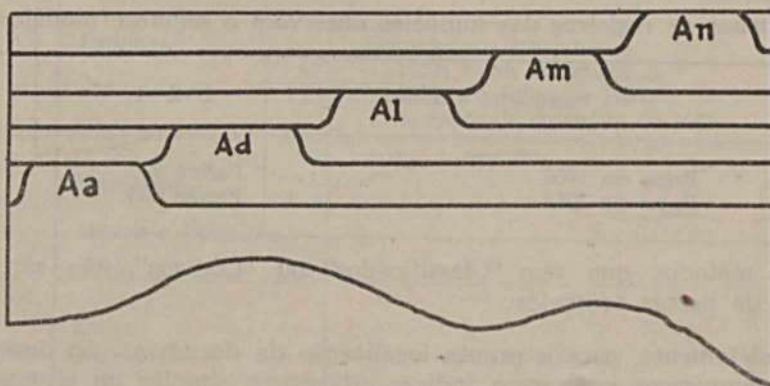
Nos índices alfabéticos simples, os nomes dos correspondentes ou títulos dos assuntos são indicados em fichas onde são feitas as referências para os números, sendo tais fichas ordenadas e dispostas atrás de guias de acôrdo com as regras bibliográficas.

Alguns autores distinguem os índices alfabéticos sob as denominações de *índices naturais* e de *índices fracionados*.

Nos *índices naturais*, as guias, com projeções em cinco posições indicam as iniciais dos nomes dos correspondentes ou dos títulos dos assuntos, como no desenho abaixo:



Nos *índices fracionados*, as projeções das guias indicarão não somente a inicial do nome ou título do assunto, como também a letra imediatamente posterior à inicial.



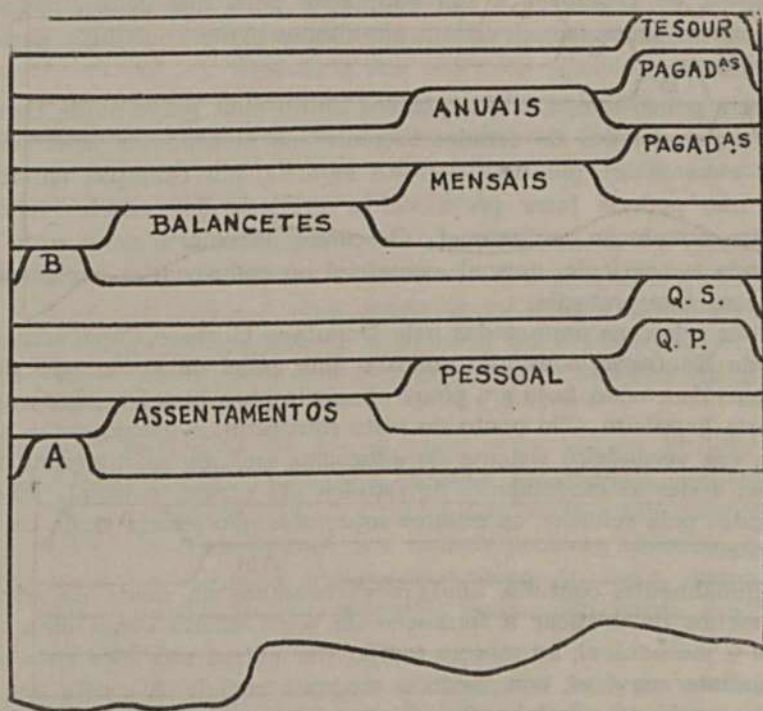
Nos índices sistemáticos, algumas vezes indicados como índices alfabéticos enciclopédicos ou catálogos, as fichas relativas aos títulos dos assuntos são dispostas atrás de guias básicas ou subsidiárias, conforme os métodos adotados.

As fichas são dispostas atrás de guias com os títulos mais aconselháveis para cada caso.

Poderão ser usadas guias com projeções homogêneas ou heterogêneas.

As projeções homogêneas, porém, se sucedem longitudinalmente para a direita com o mesmo valor, isto é, todas as guias correspondentes são principais, não representando divisões e subdivisões dos assuntos.

As projeções heterogêneas, nas quais os afastamentos para a direita indicarão sempre divisões ou subdivisões dos assuntos principais constantes de guia com projeção em 1.^a posição, são, sem dúvida, as mais indicadas neste fichário, tanto mais que cada posição determinará, invariável e uniformemente, divisão ou subdivisão, o que equivale a dizer que teremos sempre nas mesmas posições os gêneros, espécies, minúcias e particularidades.



A segunda parte dos "Classificadores" ou "Códigos" é constituída de um índice alfabético, no qual são procurados os números das pastas correspondentes aos títulos desejados, motivo por que os métodos que os empregam não usam fichários índices.

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Serviço Militar Conjugado com a Educação para a Agricultura

NEWTON BELLEZA

(Superintendente do Ensino Agrícola e Veterinário)

UM dos defeitos básicos no processo de formação dos brasileiros, é que os aspectos dessa formação costumam ser encarados e executados em regime de dispersão. Órgãos variados se incumbem, muitas vezes em épocas e lugares diferentes, de promover a sua adaptação para fins determinados, ignorando as outras faces que deveriam simultaneamente contribuir para o seu desenvolvimento.

Ha bem pouco tempo, a situação era muito mais grave ainda porque até os ramos especializados de estudos escolares se mantinham estanques entre si. Quem enveredasse por uma carreira agrícola, por exemplo, em nível secundário, não poderia fazer prevalecer a validade dos estudos feitos para seguir outra orientação profissional. Os cursos de cultura geral e de cultura especializada — agrícola, normal, comercial ou industrial — existiam parcialmente, sem interpretação.

Cabe às reformas promovidas pelo Deputado Gustavo Capanema, quando Ministro da Educação, o esforço maior e mais geral de articulação dos diferentes ramos do ensino, hoje em plena execução para benefício dos estudantes e da cultura brasileira. Do ponto de vista estrutural, começou então a existir entre nós, um verdadeiro sistema de educação, em que se integram, interpenetrando-se, todas as modalidades de estudos, até o nível colegial. Não tendo sido atingidos pela reforma, os estudos superiores não gozam ainda da mesma flexibilidade.

Funcionalmente, contudo, ainda não chegamos ao ponto de admitir — e muito menos de praticar a formação do ser humano como uma unidade indivisível e inseparável, ao mesmo tempo, das outras unidades com que tem de amplamente conviver, compondo o conjunto social. A escola não constitui ainda o ambiente de laboratório integral da vida humana que permita a existência de todas as formas de atividades condicionadoras da melhor adaptação física, moral e intelectual, de acordo com os interesses da comunidade a que se vincula.

Não é extranhável, pois, que uma escola assim divorciada da vida humana no seu todo, da vida humana como expressão social — e não somente

como esforço de melhores conhecimentos gerais — apresente falhas relativas a um âmbito ainda maior, como seja o da preparação militar, que exerce entre nós à parte, fóra portanto do sistema de formação geral, com prejuízo para aqueles que são obrigados frequentemente a interromper os seus estudos e ocupações a fim de habilitarem-se na defesa da prática.

Essa forma especializada de prestação do serviço militar, não corresponde, aliás, ao conceito de guerra total que hoje predomina para as atividades bélicas, em que se envolvem e de que participam as demais formas de atividades do conjunto humano, e para cujos objetivos devem estar todos os seus membros, alerta não sómente no chamado tempo de guerra, como em tempo de paz, considerado este como uma preparação permanente para a eventualidade de uma guerra.

Aproximam-se esses conceitos de guerra total com os de educação integral, pois que em ambos os casos se mobilizam as forças e os recursos humanos disponíveis, ou para a defesa de interesses territoriais ou de interesses culturais, conquanto em verdade, estejam fundidos e indissolúveis, esses dois campos de interesses. Nada significa um território sem cultura, como não tem consistência uma cultura sem território.

Do ponto de vista da guerra total, não deveria estar a escola, como instrumento de cultura, dissociada dos objetivos militares, do mesmo modo que, do ponto de vista da educação integral, não pode alheiar-se a escola da atividade específica de preparação militar, sob pena de uma ou outra, acabar não preenchendo os próprios conceitos de guerra total e educação integral, em consequência à omissão de uma parte do todo.

À vista do exposto defronta-se-nos a alternativa ou da preparação militar absorver a educação integral conter em si a preparação militar. Como não é o estado de guerra o mais constante na vida, e sim o de paz ou de expectativa da guerra em que se impõe é o de a educação, entre as múltiplas formas de atividades que a compõem, conter também em si a de preparação militar.

A própria observação do que se passa entre nós em virtude da convocação, para o serviço militar, dos que labutam nos campos, confirma o acerto dessa solução. O deslocamento dos moços das zonas rurais para uma preparação especializada e absorvente, em centros urbanos, estranha às suas atividades comuns, provoca-lhe o desenraizamento do meio, quando não, da própria vida, podendo assim, resultar o serviço da pátria em verdadeiro desserviço à pátria.

A fórmula até há pouco tempo utilizada dos tiros de guerra, cujo funcionamento era permitido junto aos estabelecimentos de ensino, solucionava o problema pessoal dos estudantes que concluíam os seus cursos já de posse de suas carteiras de reservistas. Evitava, também, a ação desintegradora do serviço militar prestado fóra do seu meio, como a interrupção forçada do desenvolvimento regular da vida de cada um, em desacôrdo com o conceito de educação integral e da própria guerra total.

A preparação para a guerra, de outro lado, não convem ficar adstrita àqueles que, na idade própria, são convocados para o serviço militar e constituem uma minoria dentro de toda a comunidade a que pertencem, e cuja mobilização no seu todo, interessava tanto ou mais do que a preparação de indivíduos escalados para a luta nas linhas de frente. Quer, portanto, em tempo de guerra, quer em tempo de paz, devem todos os membros da comunidade estar possuídos da flama de defesa nacional, instruídos do papel de colaboração de cada um na obra comum, de acordo com as suas possibilidades e dentro do interesse geral, e sem uma reparação nítida entre vida militar e vida civil.

O serviço militar, de acordo com a nova concepção de guerra não se limita ao manejo, pois, das armas pelos cidadãos aptos a preencher os claros nas fileiras das forças armadas, interessando, sob formas variadas e complexas, a toda a coletividade, que precisa estar consciente do valor de sua participação no movimento geral de defesa da pátria. E essa forma de serviço militar, para exercer-se organicamente na comunidade, impregnando-a de seus sentimentos e deveres cívicos, só pode ser posta em prática pela ação avassaladora da escola, como parte integrante de toda a obra educacional.

Se, de qualquer forma, a preparação militar é parte componente de um todo — a educação integral — com muito mais razão no caso do meio rural, onde em regra não existem estabelecimentos militares com atividades características da vida rural, o problema dessa preparação deveria estar conjugado com as escolas que mantem o governo federal e os governos estaduais e municipais, isoladamente ou em regime de acordo, para o fim de educação profissional dos agricultores e criadores.

Cabendo a essas escolas, sob novas diretrizes educacionais, não somente a realização de cursos de formação regular como a de cursos práticos de diferentes tipos e modalidades, inclusive uma atuação permanente sobre a vida da comunidade, satisfazem a condições especiais para o desempenho da missão de preparar os moços para o exercício das armas, ao mesmo tempo em que podem infundir na coletividade a missão de seu dever cívico e de participação consciente nas medidas de interesses de uma guerra total.

A cargo do Ministério da Agricultura, deverão funcionar, este ano, 86 estabelecimentos destinados ao ensino agrícola, com localização em zonas rurais dos pontos mais variados do país, ora pertencentes à rede federal permanente, ora mantidos sob a forma de acordo entre a União e os Estados ou Municípios, ora, a título precário, por conta de dotações da Verba 3, para o desenvolvimento da produção ou serviços educativos e culturais.

Entre esses estabelecimentos, há alguns especializados que oferecem ligações muito próximas com os interesses da preparação militar, como sejam os destinados à formação de mecânicos agrícolas e de moças habilitadas na economia rural doméstica. Os cursos de mecânicos agrícolas, com uma preponderância para a formação de tratoristas em vista da enorme procura desses especialistas, podem servir à preparação simultânea de técnicos na utilização de tratores e de tanques de guerra. E os de economia rural doméstica, em que consta o ensino de enfermagem, higiene e alimentação, entre outras dis-

ciplinas, se convenientemente orientados, prestar-se-iam também à formação de enfermeiras para a reserva das forças armadas.

Afora os institutos de ensino superior, para cujos estudantes, em virtude de sua localização perto de centros urbanos, já é oferecida a possibilidade de preparação militar no CPOR, além de outras, são os seguintes os estabelecimentos de ensino agrícola cujo funcionamento está previsto para o corrente exercício, através do Ministério da Agricultura:

1. ESCOLAS AGROTÉNICAS

- Escola Agrotécnica de Crato — Ceará.
- Escola Agrotécnica de Terezina — Piauí.
- Escola Agrotécnica de Jundiáí.
- Escola Agrotécnica Vidal de Negreiros — Bananeiras — Paraíba.
- Escola Agrotécnica João Coimbra — Barreiros — Pernambuco.
- Escola Agrotécnica do Espírito Santo — Santa Tereza — Espírito Santo.
- Escola Agrotécnica de Alegre — Alegre — Espírito Santo.
- Escola Agrtécnica de Barbacena — Barbacena — Minas Gerais.
- Escola Agrotécnica de Muzambinho — Muzambinho — Minas Gerais
- Escola Agrotécnica Visconde da Graça — Pelotas — Rio Grande do Sul.
- Escola Agrotécnica de Camboriu — Camboriu — Santa Catarina.
- Escola Agrotécnica do Maranhão — São Luiz — Maranhão.
- Escola Agrotécnica de Goiânia — Goiânia — Goiás.

2. ESCOLAS AGRÍCOLAS

- Escola Agrícola "Manoel Barata" — Outeiro — Pará.
- Escola Agrícola "Floriano Peixoto" — Satuba — Alagoas.
- Escola Agrícola "Benjamin Constant" — Quissamã — Sergipe.
- Escola Agrícola "Nilo Peçanha" — Pinheiral — Rio de Janeiro.
- Escola Agrícola "Visconde de Mauá" — Ouro Fino — Minas Gerais.
- Escola Agrícola "Dom Bosco" — Silvania — Goiás.
- Escola Agrícola de Urutaí — Urutaí — Goiás.

3. ESCOLAS DE INICIAÇÃO AGRÍCOLAS

- Escola de Iniciação Agrícola do Amazonas — Amazonas.
- Escola de Iniciação Agrícola "Sergio de Cargalho" — Bahia.
- Escola de Iniciação Agrícola "Gustavo Dutra" — Mato Grosso.
- Escola de Iniciação Agrícola de Machado — Minas Gerais.
- Escola de Iniciação Agrícola "São João Evangelista" — Minas Gerais.
- Escola de Iniciação Agrícola de Salinas — Minas Gerais.
- Escola de Iniciação Agrícola de Tarumirim — Minas Gerais.
- Escola de Iniciação Agrícola "Carmo da Mata" — Minas Gerais.
- Escola de Iniciação Agrícola "Lavras de Mangabeira" — Ceará.
- Escola de Iniciação Agrícola "Capitão Plácido" — Sant'Ana Cariri — Ceará.

Escola de Iniciação Agrícola de Pacatuba — Ceará.
Escola de Iniciação Agrícola de Santa Cruz — Rio Grande do Norte.
Escola de Iniciação Agrícola de Angicos — Rio Grande do Norte.
Escola de Iniciação Agrícola de Catolé do Rocha — Pernambuco.
Escola de Iniciação Agrícola de Caiteté — Bahia.
Escola de Iniciação Agrícola de São Gonçalo dos Campos — Bahia.
Escola de Iniciação Agrícola de Escada — Pernambuco.
Escola de Iniciação Agrícola de Exú — Pernambuco.
Escola de Iniciação Agrícola Erechim — Rio Grande do Sul.
Escola de Iniciação Agrícola de General Vargas — Rio Grande do Sul.
Escola de Iniciação Agrícola de Araquari — Santa Catarina.
Escola de Iniciação Agrícola de Divina Pastora — Sergipe.
Escola de Iniciação Agrícola de Colatina — Espírito Santo.
Escola de Iniciação Agrícola de Irati — Paraná.

4. CURSOS ESPECIALIZADOS NA PREPARAÇÃO DE TRATORISTAS

Centro de Tratoristas do Ceará — Itapipoca — Ceará.
Centro de Tratoristas da Escola de Iniciação Agrícola "Gustavo Dutra" — Mato Grosso.
Centro de Tratoristas do Irati — Paraná.
Escola de Tratoristas de Carázinho — Rio Grande do Sul.
Escola de Tratoristas junto ao Pôsto Agropecuário de Santa Cruz de Sul — Rio Grande do Sul.
Escola de Tratoristas de Itajaí — Santa Catarina.
Escola de Iniciação Agrícola de Divina Pastora, incluindo os cursos de Treinamento de Tratoristas — Sergipe.
Centro de Tratorista de Quissamã — Sergipe.
Escola de Tratoristas do Nordeste — Tapera — Pernambuco.
Centro de Tratoristas na Fazenda Espírito Santo — Paraíba.
Centro de Tratorista Magé — Rio de Janeiro.
Centro de Tratoristas de Pinheiral — Rio de Janeiro.
Centro de Tratoristas de Santa Tereza — Espírito Santo.
Curso de Tratoristas na Escola Agrotécnica Vidal de Negreiros — Paraíba.
Centro de Aradores e Tratoristas, junto a Escola Agrícola Floriano Peixoto — Alagoas.
Centro de Tratoristas de Canoinhas, Santa Catarina.
Centro de Tratoristas, anexo a Escola Agrotécnica de Jundiá — Rio de Janeiro.
Cursos Rápidos de Tratoristas, junto a Estação Experimental de Sete Lagoas — Minas Gerais.
Centro de Tratoristas, junto a Escola Agrotécnica de Muzambinho — Minas Gerais.

Cursos Rápidos em Santa Cruz — Goiás.

Centro de Tratorista em Porto Real do Colégio — Alagôas.

Cursos Rápidos de Tratoristas, junto a Escola Agrotécnica de Crato — Ceará.

Cursos Rápidos de Tratoristas, junto à Sociedade de Miguel Couto dos Amigos dos Estudantes — Campo Grande — Mato Grosso.

Centro de Tratoristas, junto ao Núcleo Colonial de Papucais — Rio de Janeiro.

Centro de Tratoristas, junto ao Núcleo Colonial de Una, Est. da Bahia.

5. CURSOS PARA A ECONOMIA RURAL DOMÉSTICA

Cursos de Economia Rural Doméstica "Licurgo Leite" — Uberaba — Minas Gerais.

Cursos de Economia, Rural Doméstica de Vitória de Sant'Antão — Pernambuco.

Cursos de Economia Rural Doméstica de Souza — Paraíba.

Cursos de Extensão de Economia Rural Doméstica, da Escola Agrotécnica "Vidal de Negreiros", Bananeiras — Paraíba.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica, da Escola Agrotécnica "João Coimbra", Barreiros — Pernambuco.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica da Escola Agrícola — "Floriano Peixoto", Satuba — Alagoas.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica, da Escola Agrotécnica "Visconde da Graça", Pelotas — Rio Grande do Sul.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica de "Iguatú" — Ceará.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica de "Caicó" — Rio Grande do Norte.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica de "Petrolina", — Pernambuco.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica, da Escola Agrotécnica de Barbacena — Barbacena — Minas Gerais.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica de "Guaxupé", Minas Gerais.

Curso de Extensão de Economia Rural Doméstica, anexo a Escola Rural "Miguel Couto", Campo Grande — Mato Grosso.

Tomando-se por base a matrícula média de 140 alunos para as 46 escolas agrotécnicas, agrícolas e de iniciação agrícola, da rede federal e em regime de acordo, pode-se prever para elas um movimento anual de cerca de 6.500 alunos; para os 26 cursos de motomecanização, que funcionam em três turnos de 20 alunos, em média, um total de 1.560; e para os 14 cursos de economia rural doméstica, com a matrícula de 40 alunas cada um, um total de 560. Passam, porconsequente, anualmente, cerca de 8.000 rapazes pelos diferentes cursos profissionais agrícolas e de 560 moças pelos cursos de economia rural doméstica, mantidos pelo Ministério da Agricultura.

Além disso, há alguns Estados, como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, que mantêm, por conta própria, cursos profissionais para

a agricultura em condições semelhantes aos do Governo Federal. Alguns milhares de moças e rapazes, pela natureza de seus estudos, poderiam portanto prestar serviço militar em conjugação com os estudos profissionais que recebem nas escolas especializadas para a agricultura.

Essas escolas, em regra, já localizadas em pontos-chaves da vida rural do país, oferecem, como se vê, um magnífico ponto de apoio para que, mediante observações e estudos adequados, se venha a instituir uma modalidade de preparação militar do nosso habitante rural em conjugação com o sistema em vigor de sua educação para as atividades agrícolas, a qual, por sua vez, se acha presentemente integrada no sistema nacional de educação.

O seu aproveitamento para o fim indicado se baseia nas concepções modernas de guerra total e de educação integral, pelas quais os indivíduos são considerados como componentes de um todo que deve servir harmonicamente a um objetivo comum, sendo cada indivíduo, por seu turno, também encarado como um complexo de que não se podem, impunemente, separar as partes que o compõem, para garantia da normalidade de sua formação.

Ademais, seria êsse um meio de ministrar a preparação militar do habitante rural sem o deslocamento forçado do seu próprio meio e sem a interrupção de suas atividades na exploração da terra, ou de sua formação adequada e oportuna para essa exploração, o que, de outro lado, não implicaria na adoção obrigatória de uma profissão rural para êles, porquanto, como peças do sistema nacional de educação, das escolas agrícolas — dentro dos recursos técnicos de uma orientação profissional — podem os seus alunos encaminhar-se para outros ramos de atividades, se isso fôr julgado conveniente.

RESUMO

Sustenta o autor o ponto de vista de que a preparação militar a que estão obrigados os habitantes rurais, deveria ser conjugado com os órgãos de educação das populações rurais. Faz um confronto entre o conceito de guerra total e o de educação integral, que têm os objetivos comuns de mobilização de uma coletividade para fins específicos, o que facilitaria a obra simultânea de preparação militar e de educação integral. De outro lado, demonstra que a preparação militar é um dos numerosos aspectos das atividades da vida que constituem o objeto da educação, donde se infere que é aquela uma parte desta, não se explicando assim, de modo geral, a dispersão de esforços de uma preparação fora do conjunto educativo. O serviço militar prestado pelo habitante rural, segundo as normas em vigor, contribui, além disso, para o seu desenraizamento do meio rural, uma vez que as unidades militares para que costuma ser convocado se acham localizadas nos centros urbanos, sem uma ligação qualquer com as atividades agrícolas a que se devia cada vez mais afeiçoar.

Aponta mesmo cursos ministrados pelas escolas agrícolas do país, — como sejam os de tratoristas para rapazes e os de economia rural doméstica para moças — que apresentam estreita correlação com os interesses de pre-

paração militar, podendo servir o primeiro também, pela sua natureza, para a habilitação no manejo de tanques, e o segundo para a formação de enfermeiras de reserva, uma vez que constam de seus estudos as disciplinas — enfermagem, alimentação, dietética e puericultura.

Depois de relacionar as escolas mantidas no âmbito federal e lembrar que ainda existem órgãos similares mantidos pelos Estados, e de fazer uma referência sobre o número de alunos — rapazes e moças — que circulam, em média, pelas que foram relacionadas, conclui o autor da seguinte forma:

O seu aproveitamento para o fim indicado se baseia nas concepções modernas de guerra total e de educação integral, pelas quais os indivíduos são considerados como componentes de um todo que deve servir harmonicamente a um objetivo comum, sendo cada indivíduo, por seu turno, também encarado como um complexo de que não se podem, impunemente, separar as partes que o compõem, para garantia da normalidade de sua formação.

Ademais, seria êsse um meio de ministrar a preparação militar do habitante rural sem o deslocamento forçado do seu próprio meio e sem a interrupção de suas atividades na exploração da terra, ou de sua formação adequada e oportuna para essa exploração, o que, de outro lado, não implicaria na adoção obrigatória de uma profissão rural para eles, porquanto, como peças do sistema nacional de educação, das escolas agrícolas — dentro dos recursos técnicos de uma orientação profissional — podem os seus alunos encaminhar-se para outros ramos de atividades, se isso fôr julgado conveniente.

SUMMARY

1. *Compulsory military training of rural people to be articulated with rural education.*

2. *A parallel between total war and total education. Their common objective of mobilizing a community for specific aims. Military training as an aspect of the preparation for life, which is the object of education. Military training, therefore, as a part of education, should not be kept apart from its total process.*

3. *Military training provided to rural inhabitants according to our present-day system, contributes to the depopulation of the country side, since military establishments are located in towns.*

4. *Courses for the training of tractor drivers as well as those of home economics open to housekeepers, can be integrated with military interests and purposes, "viz.", the former as a basis for tank driving training and the latter as a foundation for nursing.*

5. *Brazilian agricultural schools surveyed as to their facilities, enrollment and attendance. Such preliminary survey at the service of manpower mobilization for war.*

6. *Conclusions: utilization of agricultural schools for military training integrated into education is based upon the modern ideas of education and total war. The individual as a member of a complex whole. Yet, each individual is also a complex, the elements of which cannot be kept apart. Moreover, military education provided in the agricultural schools should contribute towards the fixing of the rural populations of production.*

Justiça Administrativa

MAURÍCIO DE LIMA E SILVA

O PRIMADO DA LEI

A administração, no Estado moderno, não dispõe de um poder arbitrário, em sentido absoluto. A discricção de seus atos está limitada pela lei. Como o particular, deve observar as regras do direito e, se as viola, sujeita-se às sanções legais, aplicadas através da justiça. E' essa supremacia da lei que caracteriza o Estado legal, o Estado de Direito. Sabemos que a cada direito se contrapõe um dever. A lei existe para assegurar a livre fruição dos direitos, impondo sua tolerância por parte do titulares do dever jurídico, seja este o particular ou a administração. Nêste último caso, a liberdade individual, sob a tutela da lei e a ação corretora da justiça, é preservada contra as atuações abusivas do poder público.

REGIMES JURISDICIONAIS

Entretanto, não é uniforme a maneira pela qual o Estado moderno se submete ao Direito e à Justiça. Difere fundamentalmente em dois grandes tipos: ora temos a administração subalterna ao mesmo direito e à mesma justiça que o particular; ora ela se subordina a um direito especial administrado por um tribunal também especial. O primeiro sistema é denominado sistema de unidade jurisdicional; o último, sistema de dualidade jurisdicional. Aquêles tem por paradigma a justiça dos países anglo-saxões e é adotado no Brasil; êste tem por modelo a justiça francesa e é seguido por quase todos os Estados da Europa Continental.

Estes dois grandes tipos são suscetíveis de se combinarem sob diversas formas, ao influxo, na maioria das vêzes, das contingências da dinâmica histórica de cada país. Mas é fora de dúvida que a jurisdição dual tende, mais e mais, a prevalecer dentre os diferentes sistemas existentes. Isso porque se vai configurando sua excelência à medida que se precisa a posição *sui generis* do direito administrativo. O sistema da unidade jurisdicional restringe ao poder judiciário a competência para apreciar em definitivo os atos em que o Estado fôr diretamente interessado. Os anglo-saxões, motivados por um excessivo culto do liberalismo, repelem a idéia da dualidade de jurisdição: parece-lhes essencial à configuração do regime liberal que a administração pública esteja submetida ao direito nas mesmas condições em que está o simples particular. A fórmula dual parece-lhes como que uma quebra do princípio liberal. Seria a expressão de um sistema de privilégio em favor da administração.

Nada mais ilusório. A imputação caberia somente nos casos em que a própria autoridade administrativa julgasse em definitivo os atos por ela praticados. Não é o que acontece, porém, na hipótese da existência de uma justiça administrativa. Esta pressupõe uma completa autonomia de ação no julgamento dos conflitos de que participa o Estado. Embora integrada na estrutura da administração pública, a esta se sobrepõe em virtude da própria natureza e das condições de exercício de suas funções jurisdicionais.

O liberalismo do sistema jurisdicional francês é um argumento de peso em face dos temores anglo-saxões. O observador imparcial pode verificar como os tribunais administrativos franceses, tendo à frente o Conselho de Estado, vêm de há muito, firmando seu papel de defensor dos direitos dos administrados, no que diz respeito, principalmente, à *legalidade* e à *responsabilidade* dos atos da administração. A especificidade do direito administrativo, bem como sua fundamentação teleológica, são outros elementos poderosos em favor da dualidade jurisdicional, como veremos em seguida.

AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo manifesta-se em todos os seus aspectos como um direito especial regido por normas fundamentalmente diversas das do direito comum. Podemos observar esta autonomia quando consideramos, por exemplo: as relações jurídicas entre o funcionário e o Estado, a condição jurídica do domínio público, a feição especialíssima dos contratos de Direito Público, a responsabilidade civil do Estado, etc. Essa autonomia manifesta-se, tanto mais nítida, se levarmos em conta que, ela não se refere à nuance ou a regras acessórias mas, sim, que se caracteriza através de aspectos diferenciais, fundamentais como, por exemplo, a *inalienabilidade* do domínio público ou a *feição estatutária* da situação jurídica do funcionário.

Não se pode dizer que essa autonomia constitua mera forma de racionalização disfarçando sempre o interesse da administração. Longe disso: a *teoria do risco*, no campo da responsabilidade civil ou a *teoria da imprevisão*, em matéria contratual, são exemplos eloquentes de teorias favoráveis ao particular nas suas relações de direito administrativo.

Por outro lado, o caráter particularista do direito administrativo se manifesta sobretudo através das chamadas *prerrogativas* de direito público, que não encontram analogia no campo do direito comum. Elas têm por base o poder de coagir através do ato unilateral; permitem à administração constranger o particular a um fazer, a um não fazer ou a um tolerar que se faça, e assim contrastam fortemente com os princípios do direito privado, impregnados pela concepção da autonomia da vontade. Assim acontece quando a administração impõe ao administrado regras gerais (leis, regulamentos, etc) ou particulares (injunções). Assim acontece quando o particular é coagido ao cumprimento de prestações em dinheiro (taxação) ou em bens imóveis e móveis (desapropriações, requisições).

As prerrogativas de direito público constituem, portanto, as manifestações mais espetaculares da especificidade do direito público.

Ora, essa especificidade não se justifica como um instrumento de dominação do particular pelo Estado. Muito ao contrário, ela decorre essencialmente da noção de serviço público. *A noção de soberania.*

Em pleno século XVIII e mesmo em boa parte do século XIX, esteve muito em voga a idéia da *soberania*. O Estado era compreendido como uma pessoa jurídica dotada de qualidade especial — a soberania — que o colocava em uma posição de prevalência, em suas relações com o particular. O direito civil concebido na base da igualdade das vantagens não poderia ser válido para a tutela das relações entre esse Estado soberano e os indivíduos. Donde a necessidade da existência de um direito especial para essas relações; donde a justificação do direito administrativo.

ATOS DE IMPÉRIO, ATOS DE GESTÃO

A noção de soberania foi posteriormente corrigida pela distinção entre *atos de império* e *atos de gestão*. O Estado, admitia-se, nem sempre agia na qualidade de entidade soberana. Isso só se dava quando ele atuava autoritariamente sob a forma de ordens, interdições, regulamentações, etc. Nesses casos, os atos praticados pelo Estado eram atos de império. Ao contrário, se ele não fizesse uso de seu poder impositivo, mas se comportasse como simples particular, ao tratar de igual para igual em suas relações com o administrado, estaríamos em face de *atos de gestão*.

A distinção era importante porque limitava o campo de aplicação do direito administrativo. Somente os atos de império estariam sob a tutela do direito administrativo: para a atividade de gestão prevalecia o direito comum.

A NOÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Hoje não há que falar de *poder público* ou soberania. A distinção entre atos de império e atos de gestão apresenta aspectos fronteiriços, “zonas cinzentas” que engendram situações problemáticas ao pretender-se dicotomizá-las para o preto ou para o branco. DUGUIT e outros autores, ao estabelecerem crítica enérgica à noção de soberania, lançaram a concepção do serviço público que domina modernamente como fundamento e como campo de aplicação do direito administrativo.

Por serviço público entende-se todo empreendimento da entidade pública, visando à satisfação de uma necessidade de interesse geral, v.g., a ordem pública, a defesa nacional, os serviços de telecomunicações, etc.

Esta concepção liga-se essencialmente à idéia do interesse geral: não é outro o fim a que visa o serviço público. O Estado, ao constatar que uma determinada necessidade de ordem geral não vem sendo satisfeita ou o vem sendo de modo precário através da iniciativa particular, chama a si o encargo e erige em serviço público as atividades destinadas à sua satisfação.

Ora, ao servir de fundamento à idéia de direito administrativo, o serviço público serve ao mesmo tempo de base para o conceito de jurisdição administrativa. Esta tem precisamente razão de ser no fato de existir um direito especial a aplicar.

Também o campo de aplicação da justiça administrativa está limitado pela noção de serviço público. Somente quando existe serviço público é que se aplica o direito administrativo e, por conseguinte, só neste caso se configura a competência da justiça administrativa.

JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Por jurisdição administrativa entende-se a esfera de tribunais especiais distinta da esfera de tribunais jurisdicionais e destinada a apreciar os litígios suscitados pela atividade administrativa.

Vimos que a justificação da justiça administrativa está na necessidade que se tem, de aplicar um direito especial.

Ora, esse aspecto escapa totalmente às razões de ordem histórica que motivaram o surgimento da justiça administrativa.

Razões políticas e constitucionais, e não, argumentos de técnica jurídica, provocaram o processo de emancipação da jurisdição administrativa francesa, o protótipo da dualidade de jurisdição. Tais razões se relacionam intimamente com o princípio da separação dos poderes.

SEPARAÇÃO DE PODERES

Não há grande evidência no esclarecimento acima, mas uma vez que as países anglo-saxões assistiram ao nascimento do princípio da separação dos poderes (Locke, Montesquieu e os constitucionalistas norte-americanos) e — paradoxal! — precisamente nêles fundamentam a existência da unidade jurisdicional. O exercício da função judicial pela administração parece-lhes a quebra do princípio pela usurpação de atribuições que, no seu entendimento, são da competência exclusiva do poder judiciário.

A experiência constitucional vem, dia a dia, pondo à mostra os aspectos negativos de uma tal hermética compreensão. Exemplo expressivo está no abandono por que vem passando a idéia da delegação de poderes.

O entendimento francês, pôsto que antagônico, mostra-se mais consentâneo com o aspecto unitário do Estado moderno. Há que se compreender os poderes políticos como sub-unidades de um poder supremo perfeitamente entrosado no sentido de colaborarem adequadamente, cada qual em seu campo específico, para a consecução dos fins do Estado. Não é possível o estabelecimento das relações entre os três poderes em base de concorrência ou competição. Há de predominar a cooperação, a colaboração. Nêste sentido é o que os franceses entendem como contrário ao princípio de separação dos poderes, a apreciação do contencioso administrativo pelo poder judiciário, porque, desta maneira, êste teria uma certa ingerência no campo da administração.

Esta concepção tem um profundo lastro histórico: ela reporta aos dias tormentosos da Revolução Francesa, em que predominava uma profunda aversão popular a uma justiça controlada pelo absolutismo do Príncipe.

Este espírito anti-judiciário veio engendrar uma separação absoluta entre a administração e o sistema judicial, e sua racionalização encontrou fundamento no emergente princípio de separação dos poderes, transplantado da concepção filosófico-constitucional dos anglo-saxões.

Assim, ao passo que, na concepção anglo-saxônica, a separação entre o contencioso administrativo e a administração ativa é considerada como a regra necessária, decorrente do princípio da separação dos poderes, na concepção francesa, a regra necessariamente decorrente é a da separação entre

o contencioso administrativo e o poder jurisdicional. Esta concepção encontrou expressão primeira no texto célebre de 16-24 de agosto de 1790:

“Les fonctions judiciaires sont et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les Juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce sont les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison leurs fonctions”.

Nêstes termos, a solução adotada primitivamente foi paradoxal. O julgamento do contencioso administrativo ficou a cargo das próprias autoridades administrativas: o rei, os ministros, e os administradores de departamentos. Este sistema, chamado de *sistema do administrador-juiz*, prevaleceu por todo o período revolucionário, mas não tardou a parecer chocante em face das tendências liberais. Urgiu que se separassem, administração e jurisdição. E' o mesmo princípio da separação dos poderes que vai servir de base dogmática para esta idéia: interpretado sob o seu aspecto da especialização, adjudicou-se à idéia inicial da separação entre as autoridades administrativas e as autoridades judiciárias, a exigência da separação entre a administração ativa e a administração contenciosa. Portanto, o que se estabeleceu foi o corpo de tribunais separados, não só do poder judiciário, como também do poder administrativo. Eis aí a explicação histórica da jurisdição administrativa francesa. Do administrador-juiz até a justiça homologável predominou a preocupação anti-jurisdicional. Só com a justiça delegada vai-se estabelecer nitidamente a jurisdição administrativa francesa. Aí está também a razão por que a solução francesa não se efetivou senão através do progressivo evoluer dos fatos e das instituições. Hoje seu fundamento lógico está na especificidade do direito administrativo. Nem por isso se estagonizam antes completam-se as duas concepções: uma, em termos da história, outra, em premissas de lógica. Aqui Platão e Aristóteles se encontram e reconciliam-se.

A evidência da justiça administrativa, mais eficiente e mais adequada, encontram-na quer perquirindo o mundo das idéias, quer buscando a realidade dos fatos. Deduzindo do ideal ou induzindo do real.

BIBLIOGRAFIA

- ARAGÃO, J. G. — *La Jurisdiction Administrative au Brésil*, tese (Paris, 1954).
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão — *Curso de Direito Administrativo*, Ca. XIV, “Da Justiça na Administração”, Liv. Freitas Bastos S.A. (Rio, 1954) págs. 479 a 496.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, Título II, “Da Justiça na Administração”, Livraria Freitas Bastos S. A. (Rio, 1951) págs. 127 a 195.
- FINER, Herman — *Theory and Practice of Modern Government*, Revised, Henry Haltand Company (New York), 1950) págs. 918 a 932.
- GAZIER, François — *A Justiça Administrativa na França*, Caderno de Administração Pública, n.º 15 — Fundação Getúlio Vargas (Rio, 1955), *passim*.
- LAUBADÈRE, André de — *Manual de Droit Administrative*, Troisième Edition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (Paris, 1951) págs. 38 a 69.
- ROBSON, W. A. — *Justice and Administrative Law*, Third Ed., Stevens & Sons Ltd. — (London, 1951) págs. 26 a 39, 540 a 545, 546 a 641.

Identificação Pessoal

(Apontamentos)

(Continuação V)

CARLOS CUNHA

(Do Serviço de Identificação da Aeronáutica)

17. RELAÇÃO DAS "FÓRMULAS NUMEROSAS" DECIDACTILARES NO MÉTODO VUCETICH

Quem trabalha diretamente no arquivamento de individuais dactiloscópicas sabe muito bem que as fórmulas mais freqüentes são:

<u>E — 3333</u>	<u>E — 2333</u>	<u>V — 4444</u>
I — 2222	I — 3222	V — 4444

O Dr. RUBEM LUBIANCA e SAMUEL SEVERO DE MORAES, ambos do Instituto de Identificação de Pôrto Alegre, encontraram, para 500.000 individuais, a seguinte percentagem:

<u>E — 3333</u>	= 7% (35.000 individuais)
I — 2222	
<u>E — 2333</u>	= 7% (35.000 individuais)
I — 3222	
<u>V — 4444</u>	= 6% (35.000 individuais)
V — 4444	

Além das fórmulas citadas, há as que se seguem, também de respeitável freqüência:

<u>E — 1333</u>	<u>E — 1333</u>	<u>E — 2333</u>	<u>E — 3333</u>
I — 1222	I — 2222	I — 2222	I — 3222
<u>V — 3333</u>	<u>V — 4333</u>	<u>V — 4343</u>	<u>V — 4443</u>
I — 2222	V — 4222	V — 4242	V — 4442

Para estas e outras, criaram-se *chaves* de subtipos, cuja função é fracionar os maços volumosos, para tornar fácil e rápida a pesquisa, um dos mais importantes problemas do dactiloscopista.

18. SUBCLASSIFICAÇÃO DOS DESENHOS DIGITAIS (ESTUDOS DE CLÁUDIO DE MENDONÇA E FELISBELO BELLETTI)

De acôrdo com o que ficou esclarecido no ponto 15, compreende-se que a subclassificação dos desenhos reside na distinção e separação, em grupos, dos dactilogramas do mesmo tipo.

Estudos de Cláudio de Mendonça — Há, dêste autor, dois trabalhos: um, de 1934, subdividindo os tipos fundamentais de VUCETICH para o Arquivo Monodactilar (ponto 13), e outro, de 1943, intitulado "O arquivamento das individuais dactiloscópicas", em que as "famílias dactilares" estão distribuídas na seguinte ordem:

Famílias dactilares	{	<i>Tipos normais</i>	{	Arco
			{	Presilha Interna
			{	Presilha Externa
	{	<i>Tipos especiais</i>	{	Verticilo
			{	Duplas
			{	Ganchosas
	{	<i>Tipos acidentais</i> — Cicatrizes		
	{	<i>Tipos anormais</i>	{	Adactilia
{			Ectrodactilia	
{			Megalodactilia	
{			Microdactilia	
{			Sindactilia	

A "Chave" de subtipos consta de:

PRESILHA..... (I e E)	{	Simples.....	{	Vertical		
				Oblíquo — (dextroblíquo e sinistroblíquo)		
	{	Angulares	{	Baixo — Bx.....	{	Piramidal
					{	Apresilhado (dextro e sinistro apresilhado).
						Alto — Tl Idem — Idem).
				{	Pequena — 1 a 5 linhas (1 a 5, em 1934)	
	Média — 6 a 10 \$ (6 a 11, em 1934)					
	Grande — 11 a 15 \$ (12 a mais, em 1934)					
	Muito grande — 16 e mais (em 1943)					
	{	Brandas — Sutura de poucas linhas				
Profunda — Sutura de muitas linhas						
Verticilada — Transição de presilha para verticilo						

VERTICILLO.....	{	Concêntrico (centralizado e acentralizado)
		Ovoidal (Vertical, dextrobliquo e sinistrobliquo)
		Sinuoso (dextroposto e sinistroposto)
		Espiral (dextrógiro e sinistrógiro)
		Vorticiforme (dextrógiro e sinistrógiro)
	{	Duvidoso
		— Pela situação dos deltas, subclassificam-se em convergentes — co, ambíguos — amb., delta direito divergente — ddd e delta esquerdo divergente — ded.
DUPLAS.....	{	Opostas
		Superpostas (Internas e Externas)
GANCHOSOS....	{	Presilha (Interna e Externa)
		Verticillo (deltas: co, ded, ddd e amb.)
CICATRIZES....	{	Corte (branda ou profunda)
		Pústula (Idem idem)
		Mista (Idem idem)
ADACTILIA.....	{	parcial — alguns dedos amputados
		total — todos os dedos amputados

ECTODACTILIA (menos de cinco dedos congênitos)

MEGALODACTILIA (dedos demasiado grandes, quase sempre por moléstia)

MICRODACTILIA (dedos demasiado pequenos)

POLIDACTILIA (mais de cinco dedos em u'a mão)

SINDACTILIA (dedos colados por nascença)

— Sinais convencionais para os ARCOS — O autor sugeriu o "trema" para assinalar os *arcos simples* (verticais e oblíquos); o "circunflexo", à distinção dos *angulares*, quer *altos*, quer *baixos*. Ex.: A (arco simples); A (arco angular).

Abreviaturas — Na disposição que se segue, são escritas no quadro reservado a cada dactilograma.

Arcos:

Arcos simples	Ã
Arco simples vertical	Ã. vt.
Arco simples oblíquo	Ã. obl.
Arco simples dextrobliquo	Ã. obl.
	dx
Arco simples sinistrobliquo	Ã. obl.
	sn
Arco angular	Â
Arco angular baixo	Â. bx.
Arco angular baixo normal	Â. bx.
	nm
Arco angular baixo dextroapresilhado	Â. bx.
	dx
Arco angular baixo sinistropresilhado	Â. bx.
	sn
Arco angular alto	Â. tl

Arco angular alto normal	Â. tl	
	nm	
Arco angular alto dextroapresilhado	Â. tl	
	dx	
Arco angular alto sinistroapresilhado	Â. tl	
	sn	
<i>Presilha interna:</i>		
Presilha Interna pequena	I. a	(com m
	m	linhas).
Presilha Interna média	I. b	(idem)
	m	
Presilha Interna grande	I. c	(idem)
	m	
Presilha Interna muito grande	I. d	(idem)
	m	
Presilha Interna invadida branda	I. vd	
	br	
Presilha Interna invadida profunda	I. vd	
	pr	
Presilha Interna invadida verticilada	I. vd	
	vtc	

— Quanto às *Presilhas Externas*, basta trocar a primeira inicial das abreviaturas das *Internas* por *E*.

Verticilo:

Concêntrico	Cr
Concêntrico centralizado	Cr. ce
Concêntrico acentralizado	Cr. ace
Ovoidal	O
Ovoidal vertical	O. vt
Ovoidal oblíquo	O. bl
Ovoidal dextroblíquo	dx. O. bl
Ovoidal sinistroblíquo	sn. O. bl
Sinuoso	S
Sinuoso dextroposto	dx. S
Sinuoso sinistroposto	sn. S
Espiral	Sp.
Espiral dextrógiro	dx. Sp
Espiral sinistrógiro	sn. Sp
Vorticiforme	Vo
Vorticiforme dextrógiro	dx. Vo
Vorticiforme sinistrógiro	sn. Vo
Duvidoso	Dv.

— Mencionar, no denominador, a abreviatura relativa à situação dos deltas. Exem-

plo: $\frac{Dv}{ddd}, \frac{sn-O-bl}{co}, \frac{sn.Sp}{ded}$

dx.O.bl

co , etc. e observar a disposição das abreviaturas acima nas figuras (individuais) números 53, 54 e 55.

Especiais:

Presilha dupla	Dp
Presilha duplas opostas	Dp
	op
Presilhas duplas superpostas	Dp
	sup
Presilhas duplas internas (superpostas)	I. Dp.
	sup
Presilhas duplas externas (superpostas)	E. Dp
	sup
Presilha ganchosa	g
Presilha ganchosa interna	I.g
Presilha ganchosa externa	E.g
Verticilo ganchoso	G
Verticilo ganchoso, deltas convergentes	G
	co
Verticilo ganchoso, delta esquerdo divergente	G
	ded
Verticilo ganchoso, delta direito divergente	G
	amb.
Verticilo ganchoso, deltas ambíguos	G
	ddd

Cicatrices:

Cicatriz de corte	C.c
Cicatriz de corte, branda	C.c
	br
Cicatriz de corte, profunda	C.c
	pr
Cicatriz de pústula	C.p
Cicatriz de pústula, branda	C.p
	br
Cicatriz de pústula, profunda	C.p
	pr

Cicatriz mista	C.mx
Cicatriz mista, branda	C.mx
	br
Cacitriz mista, profunda	C.mx
	pr
<i>Anormais:</i>	
Adactilia	Adact.
Adactilia parcial	Adact.
	par
Adactilia total	Adact.
	tot
Ectodactilia	Ect
Megalodactilia	Meg
Microdactilia	Mic
Polidactilia	Poli
Sindactilia	Sind

— Convém comparar as abreviaturas aqui relacionadas com as sugeridas em 1934, no "Arquivo Monodactilar" (vide ponto 13 — "Utilização dos métodos monodactilares...").

Estudos de Felisbela Belletti — Esse autor, em 1946, lançou a "Nova Subclassificação do Método VUCETICH pelo Processo Distintivo e Sinalético dos Desenhos Digitais"; em 1948, — "Nova subclassificação para as presilhas simples do Método Vucetich, mediante processo distintivo e sinalético dos desenhos digitais" e, em 1951, "Questões de identificação do homem". Nos dois primeiros, trata da subdivisão dos dactilogramas; no último, isenta as "linhas brancas" de qualquer valor identificativo.

Nos estudos de 1946 propôs os seguintes subtipos para os quatro tipos fundamentais do Sistema Vucetich:

ARCOS.....	{	aberto	
	{	fechado	
	{	angulados.....	{ baixo Com perturbação: alto
	{	triangulados.....	{ baixo } à direita alto } à esquerda ao centro
	{	Perturbados.....	{ ao centro à direita à esquerda em sentido oposto
	{	Apresilhados.....	{ Com delta à direita ou à esquerda, sujeitos à contagem de linhas

		- Até 4 linhas - de 5 a 9 * - de 10 a 12 * - de 13 a 15 * - de 16 a 17 * - de 18 a 20 * - de 21 a .. *
PRESILHAS.....	- Simples..... - Invasidas..... - Perturbadas.....	- Rasa..... - acentuada..... - profunda..... - no vértice... - à direita..... - à esquerda... "passaram a ser consideradas <i>presilhas invadidas</i> propriamente ditas as que apresentam nos respectivos núcleos apenas <i>linhas soltas e curtas</i>". "Com perturbações fora da região nuclear".
PRESILHAS.....	- Verticiladas... - Opostas - Ganchosas	- com tendência circular - com tendência espiral - com tendência sinuosa - com tendência ovoidal - com tendência ganchosa
	Espiral duplo	
	Espiral típico	- Com evolução inicial de cima * * * na base * * * à direita * * * à esquerda * ponto central
	Para-espiral (Corresponde ao atual Duvidoso)	
VERTICILOS.....	- Circular típico..... - Para-circular (Corresponde ao atual Duvidoso e algumas formas espiraladas) - Sinuoso típico (micro e macro) - Para-sinuoso (Corresponde ao atual Duvidoso) - Ovoidal típico - Para-ovoidal (Curto e longo, com a subdivisão proposta para o Ovoidal típico) — Corresponde ao atual Duvidoso - Ganchoso típico - Para-ganchoso - Extratipo	- Simples - Com ponto circunferencial - Com ponto estendido - Com abertura no vértice - Com abertura na base - Com abertura à direita - Com abertura à esquerda - Subdivididos em: <i>fechado e aberto na base</i>, verticalizados, inclinados à direita ou à esquerda

— Quanto à situação dos deltas: *della direito aproximado, della esquerdo aproximado e della equidistantes.*

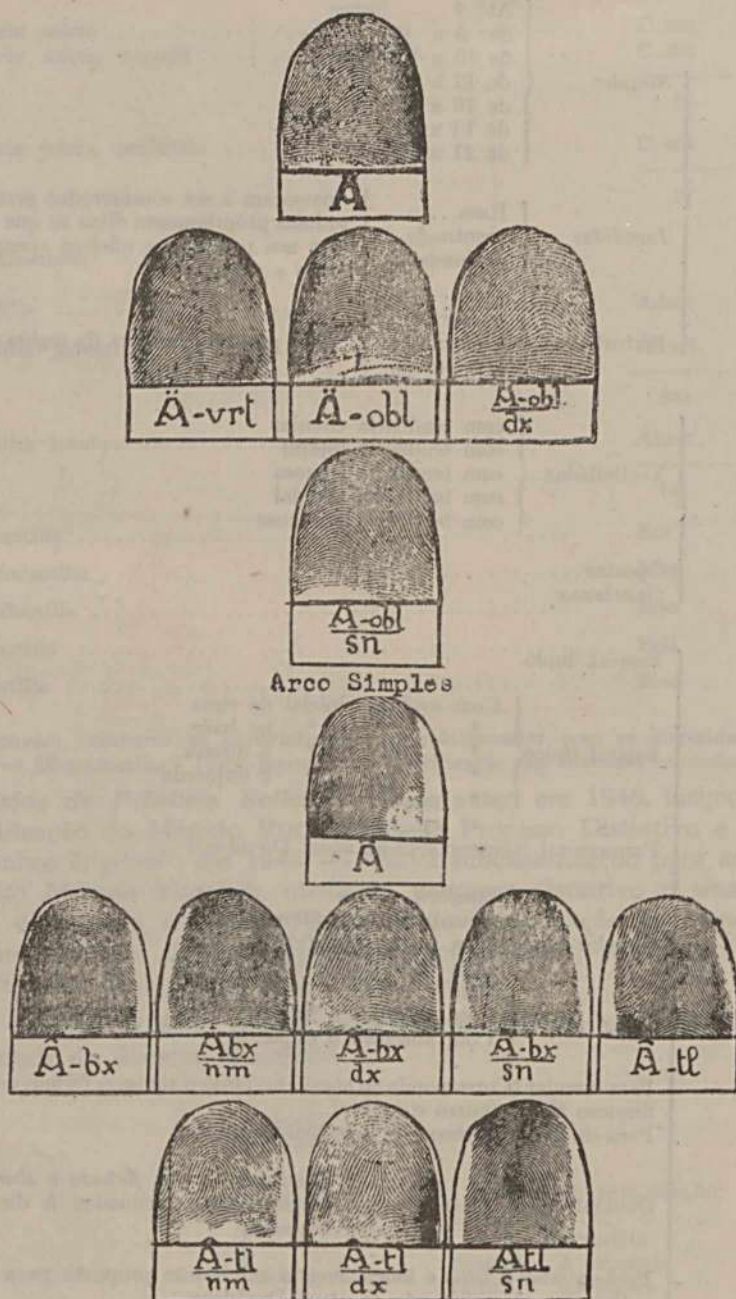


Fig. 70 — Subtipos de arcos, segundo
 ARCOS ANGULARES
 CLÁUDIO DE MENDONÇA

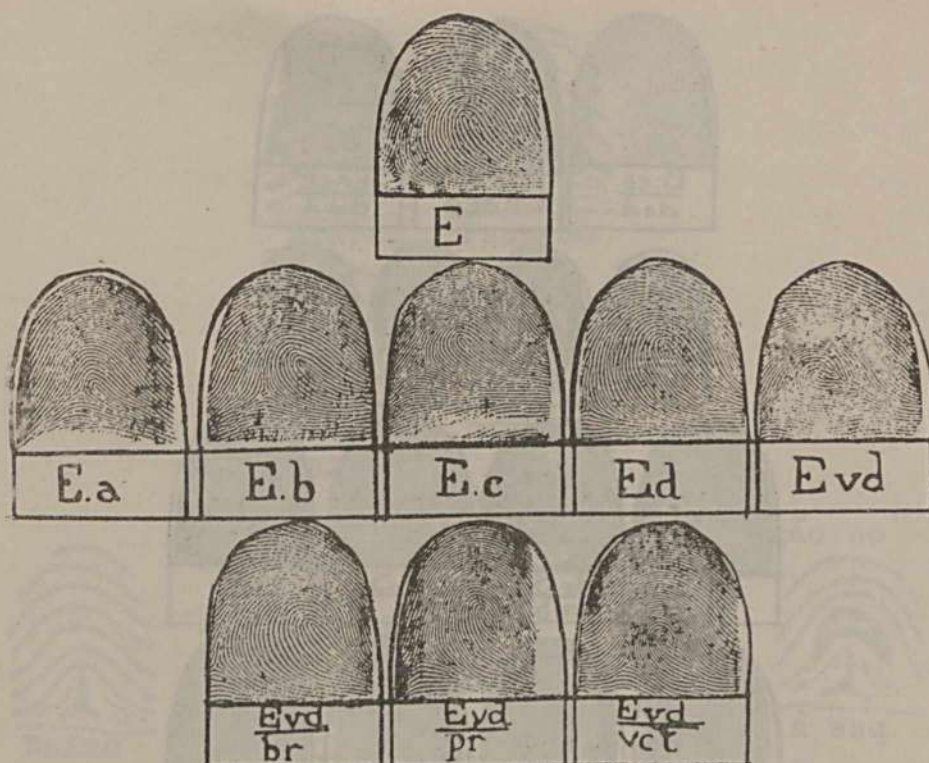


Fig. 71 — Subtipos de Presilha Externa, segundo CLÁUDIO DE MENDONÇA

Não há abreviaturas nesta subclassificação. Em concursos e provas de habilitação podem ser usadas as propostas pelos técnicos do Instituto Félix Pacheco, as quais serão mencionadas a seguir.

BELLETTI, já citado, dividiu os “caracteres” dos desenhos em três categorias, conforme o fez RUBY:

1. *Caracteres comuns* — “Os que permitem, num simples exame macroscópico, distinguir certo tipo de outro” — os tipos fundamentais.
2. *Caracteres distintivos* — “são os que permitem separar os tipos de família dos desenhos digitais” — equivale a separação por grupos, dos desenhos do mesmo tipo (os subtipos).
3. *Caracteres sinaléticos* — “São os pontos característicos que se verificam em todos os desenhos papilares e que servem para distinguir os desenhos profundamente semelhantes”.

Esses “caracteres” correspondem aos que SAGREDO e BRU denominaram de “caracteres generales”, “caracteres específicos” e “caracteres individuais”, respectivamente.

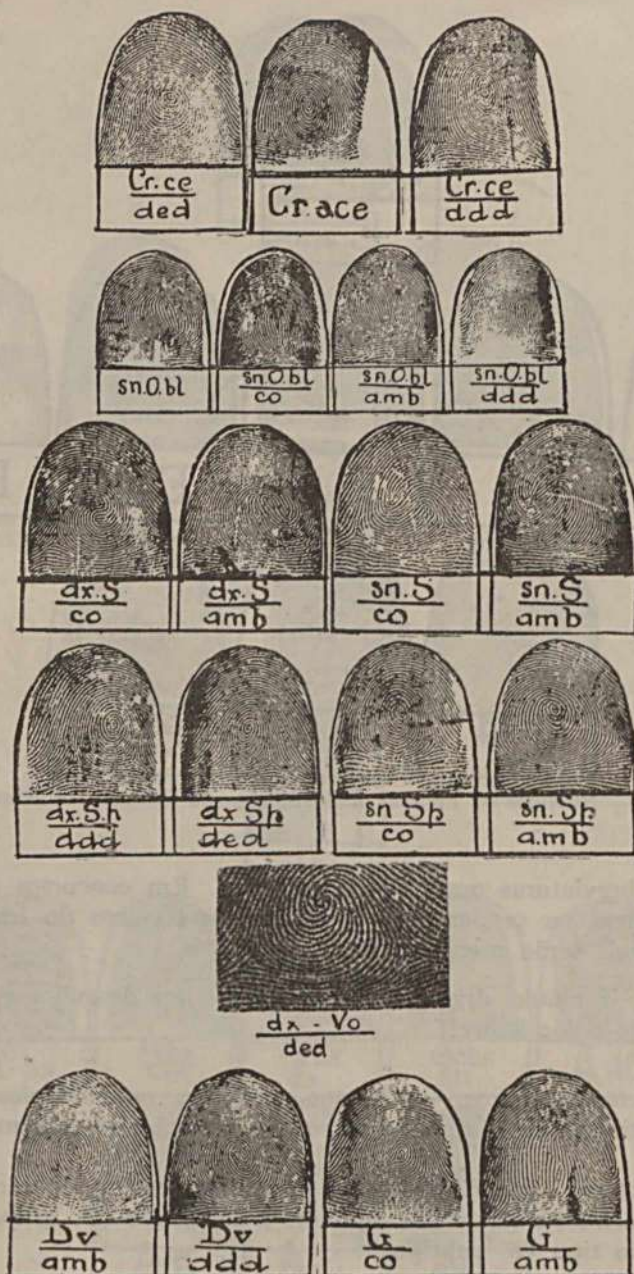


Fig. 72 — Alguns subtipos de Verticilos com as respectivas abreviaturas de acôrdo com a subclassificação de CLÁUDIO DE MENDONÇA

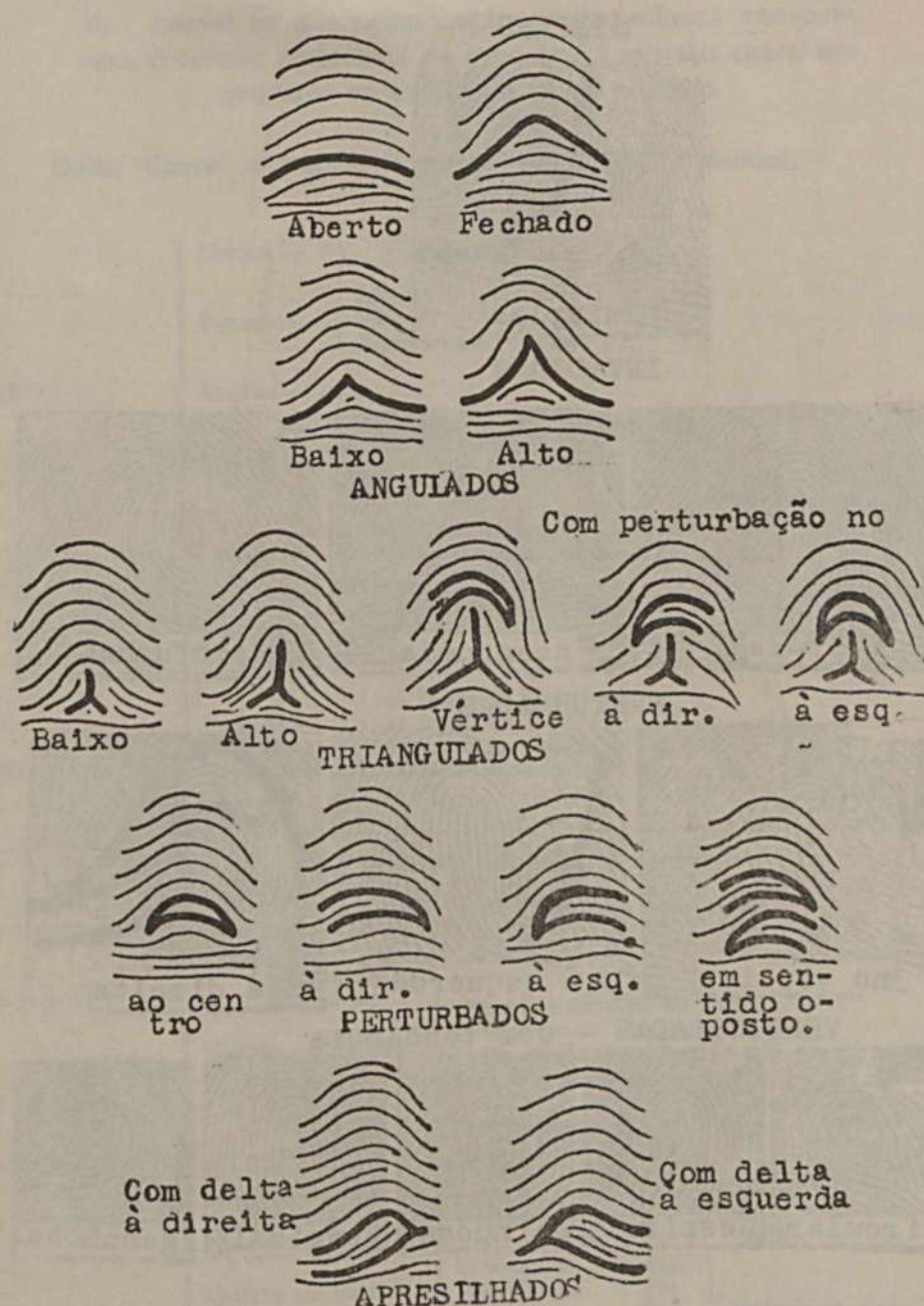


Fig. 73 — Subtipos de Arcos, segundo FELISBELO BELLETTI, em "Nova Subclassificação do Método Vucetich pelo Processo Distintivo e Sinalético das Impressões Digitais"

Nota — Os Arcos Triangulados, quer altos, quer baixos, são subdivididos pelas "perturbações" mostradas nos esquemas. Os arcos apresilhados podem ser subdivididos pela contagem das linhas, conforme mostram os esquemas do último plano

SIMPLES



INVADIDAS



PERTURBADAS



VERTICILADAS - Com tendência



Fig. 74 — Subtipos de Presilha, segundo FELISBELO BELLETTI

19. CHAVE DE SUBCLASSIFICAÇÃO DACTILOSCÓPICA PROPOSTA
PELA COMISSÃO INCUMBIDA DE PROCEDER À REVISÃO GERAL DOS
ARQUIVOS DO INSTITUTO FÉLIX PACHECO

Desta "Chave" será somente apresentado o quadro sinótico:

ARCO.....	{ Normal — N1	
	{ Perturbado...	{ Interno — Pti
		{ Externo — Pte
		{ Biperturbado — Bipt
	{ Angular — A	

{ Apresilhado..	{ Interno — Api
	{ Externo — Ape

— Sobre esses arcos, vide "Desenhos de transição", ponto 16.

PRESILHA..... (I ou E)	{ Para-dupla — Pdp	
	{ Para-ganchosa — Ps	
	{ Verticilada... — Vt —	{ Com tendência espiral
		{ Com tendência circular
		{ Com tendência sinuosa
		{ Com tendência ovoidal
	{ Invadida — Vd	

{ Simples.....	{ Pequena — P — de 1 a 6 linhas
	{ Grande — Gr — de 7 ou mais linhas

VERTICILO.....	{ Quanto aos deltas...	{ Delta inclassificável ou ambíguo — ?
		{ Delta esquerdo divergente — ded
		{ Delta direito divergente — ddd
		{ Deltas convergentes — co
	{	{ Destruído — Dt
		{ Espiral — Sp
		{ Circular — Cr
		{ Sinuoso — Sn
		{ Ovoidal — Ov

{ Quanto aos núcleos...	{ Para-espiral — Psp...
	{ Para-circular — Per
	{ Para-sinuoso — Psn...
	{ Para-ovoidal — Pov...
	{ Para-ganchoso — Pg...

Correspondem aos atuais Duvidosos.

— Quanto ao prefixo "PARA", vide "transição entre os diversos subtipos", nos pontos 16, e neste, na parte dos VERTICILOS-

TIPOS ESPECIAIS.....	{	X — X	
		Extratipo — Extr.	
	{	Duplas.....	{ Opostas — Dp. op Superpostas — Dp sup.
		Ganchosos...	{ Presilha ganchosa — G Verticilo ganchoso — G

Descrição dos tipos e subtipos, de acôrdo com o trabalho apresentado pela Comissão.

ARCOS — SUBCLASSIFICAÇÃO

Simple Normal — é o arco formado por linhas curvas e paralelas entre si, que atravessam o campo do desenho.

Simple Perturbado — é o arco que, fugindo à definição genérica apresenta ponderável solução de continuidade no curso normal de suas linhas, como seja:

a) invasão pronunciada de duas ou mais linhas consecutivas — *perturbado interno*, quando a invasão se processar à direita do observador, e, *perturbado externo*, em caso contrário;

b) bifurcação brusca de uma linha, envolvendo em seus ramos pelo menos uma linha que comece próximo ao ponto de bifurcação — *perturbado interno*, quando os ramos da bifurcação correrem da direita para a esquerda do observador, e, *perturbado externo*, em caso contrário;

c) divergência brusca de duas linhas, envolvendo pelo menos duas outras linhas que comecem próximo ao ponto de divergência — *perturbado interno* quando as linhas divergentes correrem da direita para a esquerda do observador, e, *perturbado externo*, em caso contrário.

Êstes mesmos casos caracterizarão o *arco simple perturbado*, se se apresentarem, em direções opostas, no mesmo desenho.

Angular — é o arco que apresenta pelo menos uma linha acentuada-mente angular.

Apresilhado — é o arco que tem a configuração de presilha, sem, no entanto, apresentar delta e laçada definidos e independentes. Transição para presilha, o arco apresilhado será denominado *interno*, quando tender para a presilha interna, e, *externo*, quando tender para a presilha externa”.

PRESILHAS

“Presilha — é o desenho digital que apresenta delta e laçado perfeitamente caracterizados.

SUB-CLASSIFICAÇÃO

Simple — é a presilha que não apresenta ponderável solução de continuidade no curso normal de suas linhas. São consideradas: *pequenas* as presilhas de 1 a 6 linhas; e *grandes* as de 7 ou mais linhas.



Fig. 75 — Sugeridos pela Comissão do IFP.

Invadida — é a presilha que apresenta pronunciada incidência de duas ou mais linhas consecutivas sobre outra.

Verticilada — é a presilha em transição para verticilo. Pode ser subdividida de acôrdo com a tendência do núcleo ao espiral, circular, sinuoso ou ovoidal.

Para-Dupla — é a presilha com tendência ou em transição para dupla.

Para-Ganchosa — é a presilha com tendência ou em transição para ganchosa.

PRESILHAS — CONTAGEM DE LINHAS

Regras gerais — Em princípio serão contadas tôdas as linhas atingidas pela linha de Galton, exceptuando-se o ponto de partida e o ponto terminal.

O ponto de partida da linha de Galton será o ponto de confluência das linhas diretrizes, no delta negro ou saliente, e o centro interpapilar dessas mesmas linhas, no delta branco ou cavado."

VERTICILOS

"Verticilo — é o desenho digital que apresenta dois deltas, um à direita e outro à esquerda do observador e um núcleo de forma geométrica variada, envolvido pelas linhas diretrizes.

SUB-CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO NÚCLEO

Destruido — (Dt) — é o verticilo que apresenta o núcleo destruido por cicatriz, impossibilitando a determinação de sua forma (nuclear) primitiva.

Espiral — (Sp) — é o verticilo cujo núcleo se desenvolve de um ponto em forma de espira regular, que, livre e perfeitamente caracterizada, descreva pelo menos duas voltas completas sobre si mesma.

Circular — (Cr) — é o verticilo que apresenta o núcleo formado por círculos concêntricos e caracterizado por um pequeno círculo ou elipse, considerando-se, no máximo, até a segunda linha a partir do centro do núcleo.

Sinuoso — (Sn) — é o verticilo cujo núcleo apresenta uma linha livre em forma de "S" desde que as suas duas alças mais internas não sejam formadas pela mesma linha.

Ovoidal — (Ov) — é o verticilo que apresenta o núcleo em forma de ovoide, caracterizado por uma elipse ou espiral alongada, "cujo eixo maior seja igual ou superior ao dôbro do eixo menor" e cujos polos se apresentem externamente livres e bem definidos, no máximo até a segunda curva a partir do centro do núcleo.

Nos verticilos, o desenho que não se definir quanto ao núcleo, terá a denominação do tipo de que mais se aproximar, com o prefixo "PARA":

Para-espiral — (psp)

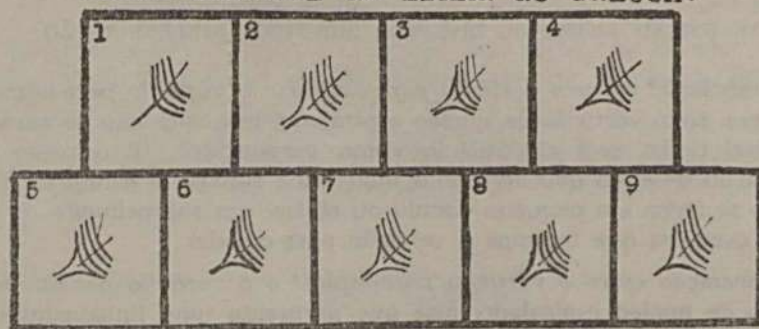
Para-circular — (pcr)

Para-sinuoso — (psn)

Para-ovoidal — (pov)

Para-ganchoso — (pg.)"

Ponto inicial da linha de Galton:



Ponto terminal da linha de Galton :

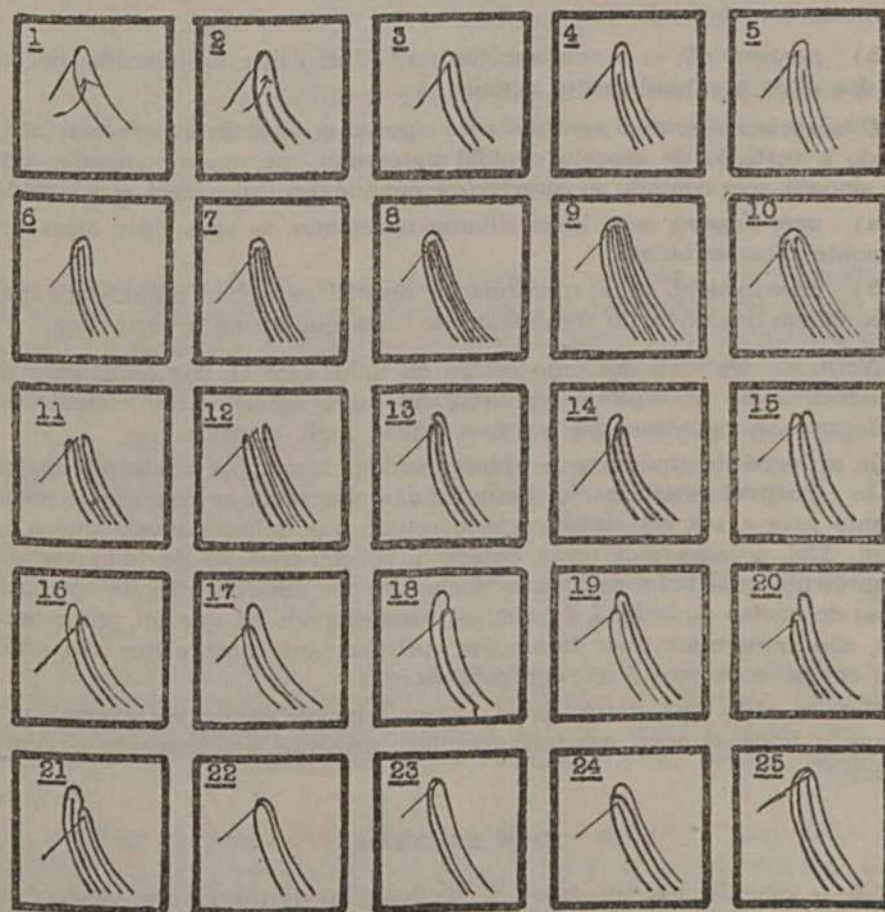


Fig. 76 — Pontos de fixação da linha de Galton (contagem de linhas), segundo o critério sugerido pela Comissão do IFP.

VERTICILLOS

TRANSIÇÃO ENTRE OS DIVERSOS SUB-TIPOS DIFERENCIAÇÃO

“Diferenciação entre o verticilo para-espiral e o verticilo para-circular — Via de regra, todo verticilo de núcleo espiralado, mas que não se caracterize como espiral típico, será classificado como para-espiral. Excetua-se a esta regra, além do desenho que apresenta uma linha sinuosa e estudado à parte, aquêle que se fecha em pequeno círculo ou elipse em sua primeira ou segunda voluta, caso em que teremos o verticilo para-circular.

Diferenciação entre o verticilo para-espiral e o verticilo para-sinuoso — O verticilo de núcleo espiralado, mas que apresenta uma linha sinuosa, não se caracterizando, portanto, em espiral típico, será considerado:

a) *para-sinuoso*, se a linha sinuosa apresentar suas duas laçadas perfeitamente caracterizadas.

b) *para-espiral*, se a conformação do “S” se achar prejudicada, por ser uma das alças acentuadamente angular.

Diferenciação entre o verticilo para-sinuoso e o verticilo para-ovoidal — Quando o verticilo de aspecto ovoidal apresentar, ao mesmo tempo, uma linha sinuosa, sem contudo se caracterizar em sinuoso típico, será considerado:

a) *para-sinuoso*, se a linha sinuosa apresentar as suas duas alças perfeitamente caracterizadas.

b) *para-ovoidal*, se a conformação do “S” se achar prejudicada pela ligação, numa das alças, do seguimento de linha que forma a outra alça.

Nota: — Os verticilos cujo centro ou linha central seja facilmente determinável, como os espiralados, circulares ou ovoidais, serão classificados, considerando-se rigorosamente as suas linhas mais centrais.

Já no verticilo sinuoso, que apresenta duas formações nucleares aparentes, não é possível determinar o centro do desenho, tendo-se como mais seguro elemento para a sua sub-classificação o estudo das linhas sinuosas que apresentam. Daí, o basearmos nesse critério a subclassificação de todo verticilo que apresente uma linha sinuosa — inclusive, por uma questão de coerência, aquêles de núcleo espiralado, (m), os quais, fugindo ao que foi acima acentuado, não apresentam duas formações nucleares aparentes, e que são arquivados em *para-sinuosos* e não em *para-espirais*.

Note-se, aliás, que, nesses casos, vamos coincidir com a regra geral, uma vez que a linha sinuosa, em tais desenhos, constitui precisamente o centro do núcleo”.

TIPOS ESPECIAIS

“X — Classificar-se-ão como “X” os desenhos destruídos por cicatriz que impossibilite a determinação do tipo primário a que pertencem, bem como os casos de dedos amputados.

Extratipo (Ext.) — é o desenho digital que se não enquadra rigorosamente em nenhum dos demais tipos primários ou especiais.

Dupla (Dp) — é o desenho digital que apresenta duas presilhas independentes. Pode ser sub-classificado como *dupla oposta* e *superposta*.

Presilha Ganchosa (G) — é aquela cuja laçada ou laçadas se desenvolvem em forma de gancho, com encurvamento para o lado do delta.

Verticilo Ganchoso (G) — é o que apresenta, além do núcleo normal dos verticilos, uma formação de presilha ganchosa (verticilo ganchoso tridelta) ou aquele cujo núcleo se dispõe em forma de rim, podendo ou não, neste caso, aparecer um terceiro delta.

MÃOS ANORMAIS

Adactilia — ausência total de dedos. Anomalia congênita.

Ectrodactilia — anomalia congênita. Menos de cinco dedos.

Megalodactilia — dedos demasiado grandes.

Microdactilia — dedos demasiado pequenos.

Sindactilia — anomalia congênita. Dois ou mais dedos ligados entre si.

Polidactilia — anomalia que consiste em apresentar a mão mais de cinco dedos.

* * *

As mãos anormais não serão arquivadas segundo a sua fórmula dactiloscópica, mas obedecendo-se às anomalias apresentadas, de acordo com a classificação acima. Entretanto, nos casos de sindactilia, polidactilia e outras anomalias sanáveis, serão tomadas duas individuais dactiloscópicas, a fim de acautelar o arquivo quanto às possibilidades de correção do defeito.

Os casos de amputação de mãos serão enquadrados, para efeito de arquivamento, nos casos de adactila. Sempre que houver ausência total de dedos, utilizar-se-ão todos os recursos possíveis de identificação”.

20. IMPRESSÕES VISÍVEIS, MODELADAS E LATENTES: PROCESSO DE PESQUISA E DE REVELAÇÃO

Impressões visíveis — As impressões desta ordem, conhecidas também como *positivas*, são deixadas nos locais de delitos pelo contato dos dedos, pés ou mãos do indiciado sujos de matéria corante: tinta, sangue, óleo verniz, cêra, etc. ou, ainda, pelos seguintes elementos: cêra, banha, vaselina cremes, etc.

Podem ser encontradas sobre qualquer superfície (suporte): móveis, paredes garrafas, vasos, copos, frutas, mármore, espelhos, quadros, torneiras puxadores de gaveta (por dentro ou por fora), encosto de cadeira placas, no chão, na pele do cadáver, etc.

O levantamento dessas impressões é feito, geralmente, pela fotografia, com o auxílio da escala métrica, luz tangencial, que também é chamada *obliqua* ou *razante*.

Algumas dessas impressões, de acôrdo com a natureza do suporte, exigem, para se tornarem mais nítidas, o emprêgo de agentes ou reagentes.

Os reagentes (ou agentes como queira chamá-los), conforme requerer o material que produziu a "mancha" (denomina-se "mancha" a impressão deixada por matéria *orgânica* ou *inorgânica*), podem ser *sólidos* (os pulverulentos ou físicos), *líquidos* e *gasosos*.

Impressões modeladas ou moldadas — Esta espécie de impressões negativas podem ser pesquisadas em matérias moles, plásticas: gesso, lacre, cêra, cola de carpinteiro, goma, etc.

Nessa categoria de impressões, as reentrâncias representam as linhas papilares; as saliências, os sulcos interpapilares.

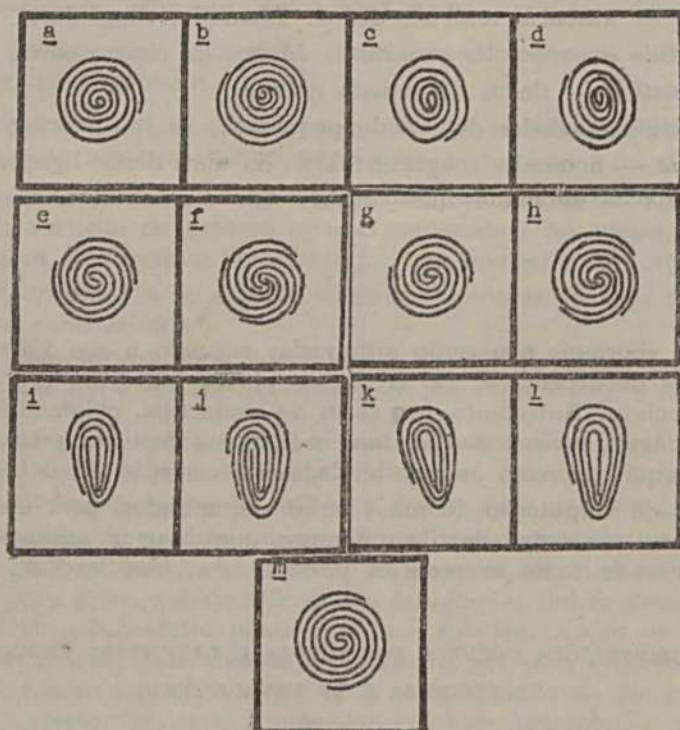


Fig. 77 — Verticilos — Núcleos transicionais

JOSÉ CANTINHO, do Instituto "Oscar Freire", aconselha — transportar as impressões desta ordem pela galvanoplastia.

ARNALDO AMADO FERREIRA, em "A Perícia Técnica em Criminologia e Medicina Legal", à pág. 93, São Paulo, 1948, esclarece o processo do autor citado, assim: "Numa cuba de vidro deita-se o líquido condutor do metal a ser depositado e depois os eletródios receberão a energia elétrica.

Ao eletródio positivo liga-se a placa de metal a ser depositado e ao negativo da peça a ser modelada que, por conseguinte, receberá o depósito metálico. O anódio deve ter uma superfície menor ou igual à peça a ser re-

vestida (catódio). Colocar-se-á um amperímetro no circuito, o qual regulará a intensidade da corrente, que não excederá a um quarto de ampère por decímetro quadrado de superfície a modelar. Ao cabo de poucas horas, obtem-se o resultado desejado. Antes de se ligar a peça a modelar ao negativo, a impressão será revelada pela plumbagina ou por esta em mistura com o cobre pulverizado”.

O processo citado não impossibilita que o positivo seja obtido pela fotografia ou pela moldagem com cêra ou equivalente.

Pegadas — As marcas provenientes de pés calçados não são encontradas em lugares duros (cimento, ladrilhos, etc.), salvo as decorrentes dos revestidos de sola de borracha. Esta, em virtude de conduzir a poeira (terra, barro, cal, etc.) deixa, sobre o chão encerado ou brilhoso, a cópia fiel de sua estrutura (molde, desenho, marca, furos, etc.), que pode ser levantada pela fotografia.

As solas dos sapatos são encontradas no solo amolecido; para levantá-las (moldá-las), há os seguintes processos aconselhados por LOCARD: “Sendo na terra, devemos começar a olear o fundo da impressão, sacudindo sobre ela um pincel embebido em óleo, batendo com êle no antebraço esquerdo. Logo que as gôtas de óleo tenham recoberto todo o desenho, despeja-se nêlê a mistura de gesso e água, na qual se colocam pedacinhos de madeira, de guita ou de arame, a fim de obtermos gesso armado. Deixa-se secar e só se retira quando o gesso aquece, o que é o indício de estar pronta a moldagem. A terra aderente é lavada com uma escova, numa torneira de água.

Na areia fina ou no pó não é possível olear, porque cada gôta de líquido arranca algumas parcelas de pó, transformando-as em bolinhas, de maneira que a moldagem seria informe. Nesse caso é necessário um leite de gesso extremamente líquido, despejando uma camada muito fina sobre a impressão. Logo que essa crostazinha estiver sêca, lança-se o gesso espesso e armado, como indicamos atrás. Pode, também, empregar-se a goma-laca para formar a primeira camada fina. Este último método é igualmente bom para os terrenos úmidos e lamacentos.

Na neve, podemos empregar o sistema de HODANN, que consiste em peinar sobre a impressão uma mistura de gesso, de areia fina e de cimento, cobrindo o todo com um lenço, que se rega com água gelada. São precisas duas ou três horas para a mistura se solidificar e poder ser retirada. HOGOULIN imaginou uma moldagem pela glicerina, que tem o enorme inconveniente de exigir uma preparação prévia de 24 horas. Finalmente CONTAGNE e FLORRENCE conseguiram boas moldagens usando gesso amassado com neve. E’ este o melhor sistema”.

A perícia, nessa modalidade de impressão, “faz-se pelos pregos, pelas deformações dos tacões e da sola”.

Na poeira, o exame de marcas de pés calçados é crítico, não somente pela dificuldade do emprêgo da fotografia, como, também, pela falta de apresentação dos elementos de confronto.

Impressões latentes — Estas impressões são deixadas pela presença de suor nas pontas dos dedos, isto é, em tôda a face palmar; são imperceptíveis a simples exame ou busca.

Para localizá-las, usa-se luz oblíqua e o êxito de sua revelação depende da natureza da superfície do suporte, de sua côr e do agente revelador.

“A razão da existência de impressões latentes, nos locais de delitos se funda no princípio básico de que a pele humana, como a de alguns animais de espécie superior, está coberta, em sua superfície, de pequenos orifícios sudoríparos, pelo qual é expelido o suor (sudorese); de orifícios cabáceos, por onde escapam as matérias graxas, dos orifícios pilosos, que dão passagem aos pêlos”.

O suor dos dedos mais a matéria graxa trazida de outras partes do corpo deixam, reproduzido, o desenho papilar.

Pesquisa de impressões latentes — Para se localizar impressões dêsse gênero, usa-se luz oblíqua, isto é, o jato da fonte luminosa deve formar um ângulo de 30 ou 40 graus sobre o suporte.

Revelação de impressões latentes — E' feita com agentes sólidos (pulverulentos), que são levados à impressão pelo sôpro de uma pera de borracha do tipo usado pelos barbeiros ou pelo de um pulverizador “De Vilbiss”.

A remoção do excesso do pó deve ser feita, cautelosamente, com um pincel de cabelo de camelo.

Êsse instrumento deve ser passado, levemente, no sentido das linhas da impressão, nunca transversalmente, porque poderá borrá-la ou inutilizá-la definitivamente.

Os agentes (ou reagentes, conforme queiram tratá-los), classificam-se em sólidos, líquidos e gasosos.

Sólidos

Carbonato de chumbo (cerusa) Co_3Pb — branco, empregado por BERTILLON, WELSCH e LECHA-MARZO, para superfície de fundo escuro, vidros e couros. As impressões reveladas com êste pó podem ser enegrecidas pelos vapores frios de sulfidrato de amônia, cuja fórmula é a seguinte:

Amoníaco a 20%	50 cc
Sulfureto de chumbo	50 cc
Água destilada	30 cc,

que se aplica sobre a cerusa por meio de um “pisset”, segundo DENSER JUNIOR.

Grafito (Plumbagina) — pardo escuro, para superfície polidas de fundo claro e para papéis. Foi usado por BERTILLON e NICEFORO.

Platina em pó — branca, reluzente, para superfície clara.

Pó de magnésio — para papéis escuros e vidros.

Alvaiade — Carbonato básico de chumbo, branco, para fundo escuro. E' um reagente tóxico.

Negro de fumo (pó de sapato) — Obtem-se pela combustão incompleta de certas substâncias: cânfora, cêbo, resinas, etc. Usa-se em papéis e superfícies claras. Podem substituí-lo o negro de antimônio, o sulfureto de chumbo, a fumaça da cânfora, e outros.

Nitrato de prata — Cáustico, para tôdas as superfícies. Depende de processos complementares à fixação das impressões: o banho fotográfico.

Bioxido de magnésio — De côr negra, para superfícies claras.

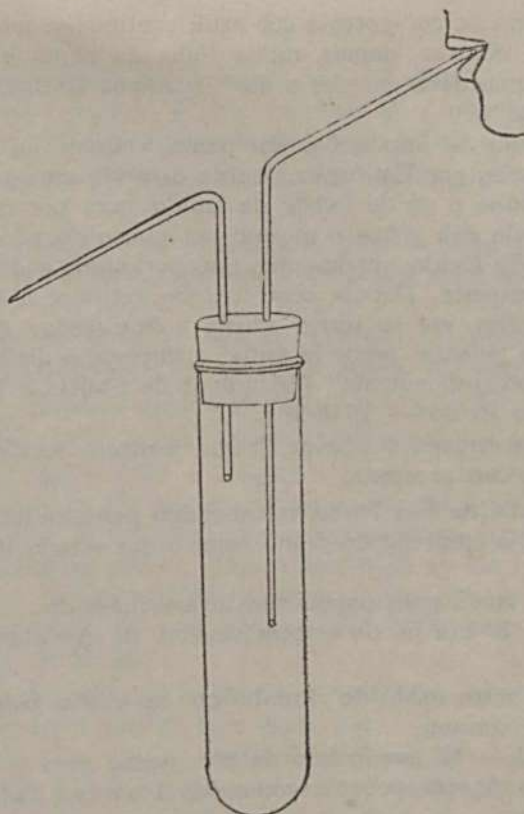


Fig. 78 — “Pisset” de DENSER JUNIOR, por meio do qual emitem-se os vapores frios de sulfidrato de amônia

Carmim pulverizado — (Roscher) — Prepara-se em partes proporcionais com lycopódio.

Alumínio em pó — Branco, brilhante e de pouca densidade. Refratário à umidade das películas adesivas.

Eosina e Iodo-eosina — Preparação em partes proporcionais de 2%, para papéis claros.

Escarlate Roth — Prepara-se com lycopódio a 10%.

Ferro em pó — Deficiente.

Iodeto de amido (ou amido iodado), para revelação de impressões em papéis e panos (sêda, tricoline, algodão, couro, etc.) Prepara-se com os seguintes elementos, segundo BALDIJÃO, do Serviço de Identificação de São Paulo:

Amido	10 grs.
Tintura de iodo	10 cc
Água	2 cc

“A tintura de iodo deve ser preparada em clorofórmio, éter ou tetracloreto de carbono, na proporção de 8%; deita-se o amido em um gral, tritura-se muito bem e adiciona-se a tintura de iodo, continuando a mexer a mistura até que tome a forma de emulsão; adiciona-se, então, a água, o que provo-

cará a reação e dará ao composto a cor azul; continua-se mexendo até à completa evaporação; deita-se, depois, numa folha de papel e leva-se à estufa, cuja temperatura não deva exceder a 40° (CARLOS KEHDY, "A Dactiloscopia nos locais de crime").

O levantamento de impressões em panos, consiste no seguinte, segundo a técnica aconselhada por BALDIJÃO: "sobre o tecido em que se supõe existir uma impressão põe-se o pó de iodeto de amido, quer por meio de um polvilhador, quer fazendo cair sobre o mesmo um pouco de pó. Em seguida, imprime-se ao referido tecido movimentos que permitam a distensão do pó sobre toda a zona suspeita. Depois, com cuidado, retira-se o excesso do pó por movimentos repetidos, até se tornar nítida a impressão. A impressão é levantada com uma película, tendo-se então a impressão digital já pronta para ser reproduzida fotograficamente" ("Arquivos de Polícia e Identificação", páginas 37 e 38, São Paulo — 1938-39).

As impressões através das luvas, "como dentro e fora delas", podem ser reveladas pelo mesmo processo.

ARTHUR D'ELIA, de São Paulo, recomendou pesquisá-las por dentro e por fora e aconselhou o emprego do ácido ósmico em estado líquido ou goso. Isto, em 1925.

Indofenol — Azul, para papéis rosa e avermelhados.

Licopódio — É um pó de origem vegetal, de cor alaranjada, porém de pouca densidade.

Mínio — É outro óxido de chumbo que se obtém pelo aquecimento do óxido de chumbo comum.

Negro animal — É um fosfato de cor negra.

Purpurina — Agente pouco recomendável por ser deficiente na revelação de impressões.

Roxo Sudão 111 — Sensível à umidade. Prepara-se com licopódio a 10% para aplicação em vidros, porcelana e papéis.

O professor OSCAR BALDIJÃO, Perito Químico do Serviço de Identificação de São Paulo, lançou duas misturas: A e B. A primeira, em substituição ao negro de fumo, grafite, etc., compõe-se de:

Iodeto de amido	partes iguais
negro de marfim	

Aplica-se em fundos brancos e claros, e a segunda, B, composta de:

Iodeto de amido	partes iguais
Zinco em pó	

em substituição de reagentes claros, como a cerusa, alvaiade, etc.

Além dos agentes citados, há, ainda, os seguintes, também pulverulentos:

Óxido cobáltico, cor negra.

Óxido de chumbo (litargirico), de cor amarela aproximada ao roxo.

Óxido ferroso, de tonalidade roxa escura.

Óxido de mercúrio, de cor amarela, mutável com o decorrer do tempo.

Óxido de zinco — Juntamente com outros compostos de zinco como o carbonato de zinco e o sulfato de zinco produzem um precipitado branco.

Peroxido de chumbo — Acinzentado.

Fuligem

Líquidos

Sulfuro de mercúrio — (cinábrio) — O cinábrio adere à graxa, sem deformar o desenho papilar. É um composto de azofre com um corpo combustível. Pode ser aplicado por meio de um pincel ou um pulverizador.

Ácido ósmico — Para aplicação em panos, papéis e vidros. Deficiente e tóxico.

Nitrato de prata a 10% (Solução de) — Para revelar impressões em panos, que se põe a secar em lugar isento dos raios solares, segundo O'CONNEL.

Ioduro de mercúrio — Volátil, de cor roxa viva, eficiente e tóxico. Combinação de iodo com um metal ou alguns de certos metaloides.

Mercurio metálico (cinábrio depurado) ou mercurio industrial. A impressão revelada pelos vapores dêsse líquido aparece em cor cinzenta.

Vermelho Sudão (não é solúvel à água). Dissolver 40 gramas dêsse agente em álcool de 70° ou mesmo no comercial a 90° dissolvido em 40 cc de água destilada. A solução pode ser ativada no álcool em estado de ebulição numa massa de 500 cc. Sua conservação se faz numa estufa a 40° durante 24 horas. O suporte (vidro, louça, cristal, etc.), contendo a impressão é colocado no fundo de uma vasilha, que permanecerá hermeticamente fechada durante 24 horas.

“Ao cabo de 24 horas, retira-se o conteúdo, lavando-o e agitando-o por um minuto em uma vasilha com água fria.

A lavagem com álcool a 50%, recomendada para as preparações histológicas, deve ser rejeitada, porque não só poderá desembaraçar os cristais que se formarem nas impressões, mas também descolorir as preparações.

As linhas papilares, assim tratadas, aparecem coloridas em rosa ou em vermelho; são tanto mais carregadas, quanto mais recentes e ricas de matéria gordurosa; a transpiração dos dedos sobre o vidro não se evapora facilmente, e, mesmo após alguns dias, pode-se obter boa coloração. A impressão, ao mesmo tempo que adere o vidro, resiste perfeitamente a qualquer fricção” (CORIN & STOCKIS, citados por VIOTTI, em “Dactiloscopia e Policiologia”, páginas 312-214).

A solução dada não deve ser usada em vidros vermelhos.

Além dos processos, há outros mais recentes, um dos quais aconselhado, por PLACERES DE ARAUJO, do Serviço de Identificação de São Paulo, para impressões empoeiradas.

Para tais impressões, em suportes claros, o autor sugere a seguinte “suspensão”:

Água	10 cc
Talco	5 grs
Grafite	5 grs

O suporte deverá permanecer nesta fórmula poucos minutos, passados os quais é retirado para lavagem num jato de água fria.

Para outras cores de suportes, substitui-se o grafite por um corante contraste.



Fig. 79 — Impressão empoeirada, revelada segundo o processo sugerido por PLACERES DE ARAÚJO

Gasosos

Vapores de iodo — Alguns autores recomendam aplicá-los sobre papéis. As impressões reveladas pelos gases desaparecem imediatamente, exigindo, por isso, que o documento seja pôsto ao alcance da câmara fotográfica, que deverá entrar em função logo que as impressões se forem apresentando nítidas.

BALDIJÃO, tantas vêzes citado, idealizou um aparelho que aqui se reproduz, que substitui, com vantagem, os demais para emissão dos vapores de iodo. Trata-se de um insuflador dotado de duas empôlas, um funil e um bocal. Na primeira empôla coloca-se uma pequena quantidade de CaCl_2 (Cloreto de cálcio anhidro), que tem a propriedade de secar o ar emitido pelo operador; na segunda, uma pequena porção de iodo metálico (pequenos cristais).

No funil que lhe serve de base, é colocado o documento em exame; pelo bocal, o operador manda o ar, que atravessa, de cima para baixo, as duas empôlas.

A impressão revelada pode ser transferida conforme esclarece o autor: "Em seguida, nessa superfície, é colocada, então, uma lâmina de prata, *decapada* previamente pelo ácido sulfúrico, até ficar de cor mate-acinzentada. A lâmina é deixada sobre a impressão durante 10 segundos. Levantada e exposta à luz solar (ou em sua falta substituída por uma lâmpada elétrica de alta densidade luminosa), a impressão surge bem nítida, podendo ser fotografada sem outro artifício".

Posteriormente, o autor substituiu as lâminas de prata pelas de cobre e esclareceu que estas deveriam ser *decapadas* "em solução muito diluída de ácido nítrico".



Fig. 80 — Insullador Baldijão

O Problema da Educação Nacional

MARGARIDA TEIXEIRA HERIG

Com a publicação do presente artigo, inicia a "Revista do Serviço Público", por sugestão do Prof. ELPÍDIO PIMENTEL, Diretor dos Cursos de Administração do Dasp, a divulgação de trabalhos da autoria dos alunos que mais se destacaram na conclusão de cursos específicos. Nêste, a aluna Margarida Teixeira Herig, ao terminar um curso especial para redatores, levado a efeito no último ano letivo, focaliza, com inteligência e elegância de estilo, problema fundamental, qual o da educação nacional, revelando-se, assim, um valor que merece ser incentivado, tal como outros que têm passado e, certamente, ainda passarão por aquêles cursos. (N.R.).

O PROBLEMA DA EDUCAÇÃO NACIONAL

EDUCAÇÃO é, no entendimento completo do termo, desenvolvimento harmônico do homem, capaz de torná-lo física, intelectual, espiritual e moralmente apto a integrar-se na vida como força positiva do progresso. Educação é, pois, cultura e treinamento, conhecimento da vida, compreensão da natureza humana, conceituação verdadeira de si mesmo.

E' quando as criaturas humanas alcançam a origem da vida e começa a existir um novo ser, que deve ser iniciado o difícil e grandioso trabalho da educação, que se há de fazer sentir nos hábitos salutareos da mãe, no seu pensamento justo, na alimentação sadia, no seu ideal criador, enfim. Nascida a criança, deve-se prosseguir, sem solução de continuidade, essa tarefa divina da educação. E' preciso, então, metodizar a vida da criancinha, mesmo quando ela começa a se adaptar ao mundo.

Aparece, aí, a primeira grande agência de educação: o lar. A criança, como uma chapa fotográfica, vai registrando as impressões recebidas, inconsciente, mas indelevelmente. O comportamento dos pais, o clima afetivo do lar, a alimentação e o método, mais o que foi transmitido dos pais pelo milagre da vida, vão formando a personalidade da criança.

Depois, a necessidade de associar-se a outra criança aparece, e a criança sente que brincar só não é o mais interessante; e chega o dia de ir para o jardim da infância, a escola desejada, a segunda grande agência de educação.

Ali, a criança vai levar o patrimônio sagrado que traz consigo e vai modificá-lo e engrandecê-lo no intercâmbio que realizará com os professores

e companheiros. As associações de classe e as visitas que recebe e que realiza lhe vão dando a idéia associativa. Os anos passam, e o ensino ministrado, as lições recebidas, o exemplo proporcionado, as experiências realizadas — vão ampliar o seu mundo e proporcionar a revelação dos mistérios de sua personalidade.

A idade da imitação sucede a do discernimento, das comparações e deduções; o raciocínio se aclara, a inteligência se explana e se aprofunda, e, se não foi traída a obra magnífica da educação, o adulto surge como força positiva, que, integrando-se na comunhão universal do trabalho, vai atuar como fator do próprio engrandecimento. A obra da educação vai, então, encontrar a sua terceira grande agência — o trabalho.

Realizando um programa, traçando-o ou planejando-o, o homem trabalha para atender ao mandamento divino: "Ganharás o pão com o suor do teu rosto", ou porque sente a necessidade de trabalhar para crescer intelectualmente, para aumentar a área de sua sensibilidade, para se sentir partícipe da Humanidade.

Uma criatura sem educação é qual terra virgem que mão amiga inda não desbravou e que jaz inerte à mercê dos cardos e espinhos que ao seu lado vicejam.

Mas, para que a educação atinja a sua grandiosa tarefa de humanizar o homem, é preciso começar pelo pensamento. Que a criança e o adolescente pensem por si mesmos e venham a agir dentro da norma ditada por êsse pensamento que a educação ajustou. Para tanto, a escola precisa vivificar-se; isto é, ser trazida para a vida ou que se leve a vida para dentro dela.

O ensino secundário deve ser ministrado sôbre bases humanistas; de formação do homem integral, e não como mera comunicação de conhecimentos. O espírito deve ser educado na simplicidade da lógica para adquirir os hábitos da exatidão e flexibilidade pela prática da análise e da síntese. O estudo da Língua deve ser a alavanca que erguerá o homem à grandiosa missão que lhe compete. A Matemática deve ser estudada na apreensão da verdade. A História deve ser vista, não como uma seqüência de fatos, mas como uma busca dos motivos que dirigem as ações humanas, baseando-se a formação histórica na sinceridade e na imparcialidade. A ciência, enfim, há que ser o guia que conduzirá o homem ao seu superior destino. Se se conseguir êsse objetivo, isto é, se a cultura fôr posta à serviço do aperfeiçoamento da humanidade, se o homem aprender a medir a grandeza do universo e a sentir as harmonias da vida pela afinação de seus sentidos, então, o médico não será sômente um formulador de receitas, o professor um transmissor de conhecimentos, o juiz um dirimidor de conflitos, o advogado um taxador da lei, mas todos, em conjunto, trabalhando com alma, serão, os edificadores de um mundo solidário e cristão. *Tempora venient...* E' preciso crer, trabalhar e esperar.

Crendo, certificando-nos da nossa grandeza a par com o infinito de nossa miséria.

Trabalhando, havemos de buscar no amor a força para a luta e na cultura o discernimento para nortear-nos o caminho.

Esperando, acalentemos a certeza de que somos um povo inteligente e capaz.

Bem sabemos todos que o nosso problema é o da honestidade, da perseverança, da disposição para o trabalho, da saúde, da educação, enfim.

Fale-se em honestidade desde a escola maternal até o último ano das universidades.

Ajustem-se os salários de tôdas as classes para atenuar a força das tentações que a miséria fomenta.

Cuide-se da saúde de nosso povo, para que o pensamento se purifique por influencia do sangue purificado. E realizando-se nos colégios, nas repartições, em todos os locais de trabalho, conferências, estudos da vida de grandes propulsores do progresso, ressaltando-lhes o valor moral e trazendo à nossa gente a certeza de que somos um povo capaz, idealista e bom, é que, senhores de nossa própria terra e de nosso próprio destino, podemos realizar a redenção nacional, levando o nosso caro Brasil para o lugar que lhe cabe no concôrto das nações.

"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 influenciação 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 ESTELITA CAMPOS — "*Chefia*", sua técnica e seus problemas).

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A Organização dos Serviços Públicos Locais na Constituição de 1946 e o Problema da Municipalização

OCELIO DE MEDEIROS
(M.P.A., N.Y.U. — 1954)

A autonomia municipal, nos termos em que a concebe o art. 28, incisos e alíneas, da Constituição de 18 de setembro de 1946, é assegurada por prerrogativas definidas, entre as quais se incluem:

- a) a “administração própria”; e
- b) a “organização dos serviços públicos locais”. (1)

No estabelecimento da administração própria, manifesta-se a autonomia municipal no exercício mais amplo de seus poderes governamentais, sujeitos, porém, aos limites do “que concerne ao seu peculiar interesse”.

Há, no sentido do art. 28, duas esferas de competência que exprimem a manifestação da autonomia municipal:

a) uma *competência geral*, que lhe assegura o direito de possuir administração própria, contanto que se restrinja aos interesses locais isto é, ao “peculiar interesse” dos Municípios. Esse direito de possuir administração própria resulta do exercício de poderes políticos também próprios, dentro dos limites constitucionais e da separação de funções inerentes à estrutura federativa.

b) uma *competência especial*, determinada, definida, que limita aquela competência geral, afirmando-se, precipuamente, na manifestação da autonomia política pelo exercício de poderes específicos referentes à decretação de impostos e taxas; arrecadação dos mesmos; aplicação de receitas e rendas; organização de serviços públicos.

Na instituição da “administração própria” e na organização dos “serviços Públicos locais”, o Município exerce uma autonomia que se sujeita tanto a limites como a condições.

(1) Na opinião de THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, os serviços que se denominam *públicos locais* “são de conceituação ampla e imprecisa. Serão, de um modo geral, aqueles que interessam à vida urbana — água, saneamento, Transporte, luz, instrução primária, polícia urbana, enfim, tudo quando fôr indispensável à vida e ao conforto elementar da população” (“A Constituição Federal Comentada”, 2.^a edição revista e aumentada, volume I, José Konfino Editor, 1951, págs. 363-364).

Por “administração própria”, entende-se que o Município deve estabelecer, como decorrência de seus próprios poderes políticos, os órgãos administrativos essenciais. O Município deve se administrar e governar a si mesmo e não através da União ou do Estado-membro, de vez que possui poderes constitucionais específicos, como sejam o de eleição do Prefeito (órgão executivo) e dos vereadores (que constituem o órgão legislativo). São direitos assecuratórios de sua própria autonomia.

Pela realização dessa competência geral de possuir administração própria, o Município manifesta, através de seus poderes, a sua capacidade organizatória, no que diz respeito aos “serviços públicos locais”.

“Serviços Públicos Locais”, entretanto, compreendem as mais variadas formas de ação da autonomia municipal, mas condicionando-se tanto aos limites constitucionais como aos seus próprios recursos humanos, financeiros e técnicos. (2)

Por “serviços públicos locais” entendem-se os órgãos de administração geral e específica, da sua própria estrutura, como sejam os que possuem funções ligadas, de um lado, a pessoal, material, estatística, serviços e encargos, e, de outro lado, educação, saúde, engenharia, obras, viação abastecimento, etc.

A organização desses serviços depende das necessidades locais, da capacidade tributária dos municípios, dos recursos humanos, técnicos, financeiros e outros, aos quais se condicionam sua existência, estruturação, número, volume, extensão e desenvolvimento.

Há, também, serviços tradicionalmente objetos de concessão ou arrendamento, como sejam os de “utilidade pública”, que aos Municípios compete tanto “organizar” como controlar, regulamentar, fiscalizar ou mesmo prestar diretamente, caso lhe seja mais vantajoso e conveniente.

Nada impede, por exemplo, que o Município, ao exercer a faculdade de organização dos serviços públicos locais, tenha diretamente a seu cargo serviços de água, transportes, esgotos, luz, força e outros necessários ao público, principalmente quando nos mesmos a iniciativa privada não se interessar.

Nesta hipótese especial, poderá mesmo o Município manifestar-se na administração direta de empresas geralmente conferidas à iniciativa privada, como sejam fornecimento de leite, padaria, olarias, construção, estabelecimentos funerários, mercados, matadouros, hotéis, cinemas etc.

Desde que a iniciativa privada não se mostre interessada em empreendimentos comerciais dessa natureza, em muitos dos quais há características de serviço público, nada obsta que o Município exerça essas atividades. “municipalizando-as”, isto é, delas se desincumbindo diretamente.

(2) “... Todos os serviços públicos locais” — escreveu PONTES DE MIRANDA — “isto é, todos os serviços que não sejam *comuns* ao Estado Membro, ao Território, ou à União, portanto não excedam o interesse municipal preponderante — devem ser organizados pelo Município” (“Comentários à Constituição de 1946”, Vol. I, Henrique Cahen Editor, Rio de Janeiro, s/d, Rio de Janeiro, pág. 487).

Quando "serviços de utilidade pública", ou "serviço público" ou atividades tipicamente comerciais nos quais falhe a iniciativa privada são exercidos pelo Estado, o fato se denomina de "estatização".

Quando isso ocorre na órbita municipal, chama-se "municipalização".

Trata-se, entretanto, de uma instituição jurídica que se sujeita a diversas interpretações, na conformidade dos limites da ação estatal em face dos direitos da iniciativa privada, conforme já foi amplamente demonstrado através da "Revista do Serviço Público". (3)

(3) Ver "A Organização dos Serviços Públicos de caráter local e o problema da Municipalização", do autor, publicado como separata da "Revista do Serviço Público", Ano VIII, Vol. I, N.º I, Janeiro de 1945.

O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Para que a Administração Pública possa cumprir sua elevada missão, atendendo aos propósitos dos Poderes da República e à compreensível expectativa do povo, é necessário que o Serviço Civil seja integrado por funcionários compenetrados dos seus deveres e imbuídos do espírito de bem servir à coletividade.

E' dever do Estado assegurar tratamento equânime aos funcionários públicos, em harmonia com os princípios inscritos na Constituição, entre os quais assume especial relêvo o de salário igual para trabalho igual, consagrado no Tratado de Versalhes e, modernamente, na Declaração dos Direitos do Homem, de iniciativa das Nações Unidas.

Cumpre assegurar a adequada composição dos quadros funcionais, visando a remunerar em bases justas o trabalho dos funcionários, levando-se em conta a dificuldade e responsabilidade da tarefa de cada um. Os cientistas, os técnicos, os profissionais e responsabilidade da tarefa de cada um. Os cientistas, os técnicos, os professores, os funcionários administrativos, os mestres, os contra-mestres, os operários qualificados e tantas outras categorias funcionais precisam obter do Estado o tratamento justo de que se fazem merecedores pelos serviços que prestam com dedicação e eficiência.

O Plano de Classificação de Cargos representa um grande e oportuno esforço no sentido de resolver tão relevante quanto urgente problema. Trata-se de lei complementar ao Estatuto dos Funcionários e que merece o apóio de todos os brasileiros. Sem a classificação e justa remuneração dos cargos públicos, precária e talvez inoperante será qualquer tentativa de reforma substancial da Administração Pública Brasileira, por todos reconhecida como inadiável.

JUAREZ TÁVORA

A Codificação do Direito Municipal

(Uma técnica jurídica a serviço da administração)

A. DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos
Municípios)

I — A presença do Direito Municipal no campo da ciência jurídica não é recente, bastando considerar a capacidade do Município de produzir atos jurídicos — inerentes a ele — em maior ou menor grau, conforme o quadro histórico, os tipos de Estado ou a crise do Direito. O reconhecimento desse Direito é que é de nossos dias. Hoje assistimos à sua sistematização formal expositiva, enriquecida de rigor metodológico.

O direito municipal estabelece o ordenamento jurídico da administração pública do município, e atinge, nas respectivas relações, um raio de ação tão amplo que tem por limites as próprias manifestações da vida local. Trata-se de um direito especial cujas normas se caracterizam pelo poder de análise, diverso do direito administrativo, mais adstrito à síntese que à análise. As normas de direito administrativo, emanadas do poder da União, têm natureza política, em contraposição com as do Direito Municipal, — técnico por excelência. A unidade de interesses da comunhão local, capaz de coordenar normas heterogêneas, a capacidade de produzir direitos pelo município como ente autônomo dentro do Estado, o fenômeno da municipalização dos serviços públicos — constituem, sem dúvida, o fundamento do direito municipal.

Tendo em vista esses elementos que o revelam, podemos definir o direito municipal como *um conjunto sistemático de normas peculiar às coletividades descentralizadas, num determinada grau de ordem jurídica.*

II — O nosso direito municipal, enquanto direito positivo, encontra dificuldades que impedem o seu desenvolvimento. Os fatores que retardam o seu progresso, encontrá-mo-los, paradoxalmente, na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas. Na Constituição Federal pela demora de sua regulamentação na matéria que concerne à autonomia local, haja vista o regime de concessões públicas de que tratam os arts. 5.º, 151 e 153. Nas Constituições Estaduais, a limitação da competência do município, pelo estabelecimento de restrições ao poder de legislar. Examinemos as Constituições de Minas Gerais e da Bahia. O art. 82, da Constituição Mineira estabelece, em harmonia com o art. 28 da Constituição Federal, que:

Os municípios, inclusive o da Capital, e os das estâncias hidro-minerais naturais, mesmo quando beneficiados pelo Estado, ou pela

União, são autônomos em tudo que respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente quanto:

.....

II — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas”.

Adiante, no seu art. 114, contrastando com a faculdade do art. 82, estatui esta restrição fulminante:

“A lei estabelecerá um Código Tributário padrão para os municípios”.

Eis um preceito típico, no sentido de sua manifesta inconveniência aos interesses locais, subvertendo a concepção de autonomia. A Constituição Bahiana também se extremou nas suas regras de tutela, prejudicando o livre exercício dos poderes municipais. E’ o que se nota nas disposições de seu art. 104:

“Os municípios não poderão, sem prévia autorização da Assembléia ou de Seção Permanente:

I — perdoar a dívida ativa, salvo nos casos previstos ou quando o devedor fôr reconhecidamente pobre;

II — conceder privilégios e isenções;

III — alienar ou aforar bens imóveis do domínio municipal, salvo as exceções previstas na lei orgânica;

IV — majorar impostos em mais de 20%;

V — celebrar contratos sem concorrência pública, salvo as exceções previstas no Código de Contabilidade.”

Em termos mais precisos, a competência para a autorização deveria ser concedida às Câmaras Municipais.

Por outro lado, as Leis Orgânicas ainda aumentam as restrições aos poderes locais. A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo veda, por exemplo, às Câmaras Municipais a elaboração de estatutos próprios de funcionários, porque declara vigente um antigo estatuto ditatorial, promulgado pelo Decreto-lei n.º 13.030, de 28 de outubro de 1952. A vossa Lei Orgânica incide no mesmo lapso, quando no art. 81, n.º XVI, subordina obrigatoriamente ao Departamento das Municipalidades, o ante-projeto de lei orçamentária, para, só depois disso, poder o Prefeito enviá-lo à aprovação da Câmara Municipal. A Lei de Organização Municipal da Paraíba é igualmente restritiva de competência em setor de relevante importância como o tributário, vedando aos municipais, pelo seu artigo 75, elevar impostos além de 20% do seu valor, ao tempo do aumento, contrariando assim disposição de 20% do seu valor, ao tempo do aumento, contrariando assim disposição expressa do artigo 202, da Constituição Federal, ao estabelecer que os tributos serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

O conteúdo do Direito Municipal se amplia apesar dessas limitações formais. A contradição e a deficiência do direito positivo representam antes uma crise que um prejuízo definitivo. E’ verdade que vemos enfraquecido o domínio da validade das suas normas. Mas, o que importa é que se lhe reco-

nheço uma vigorosa substância doutrinária, que a legislação, na medida de seu aperfeiçoamento, terá de consagrar e acolher.

III — A fixação do direito positivo do município, que terá por objeto a sistematização de todas as suas relações jurídicas, se traduzirá num Código. Até agora as suas leis, decretos e regulamentos eram de uma simplicidade primária. Tudo esparso, obsoleto, retrógrado. A codificação das leis municipais, sob bases modernas, bem utilizadas os recursos de exegese e hermenêutica, constitui uma necessidade inadiável.

Há países como a França que podem, num sentido, dispensar a codificação municipal, pois, possuem ali as comunas uma Lei Orgânica geral, cujo texto, de 5 de abril de 1884, é o resultado de longa experiência associada à jurisprudência. As soluções jurisprudenciais ditadas por uma sábia e vigorosa justiça administrativa suprem a codificação. Nós, que não temos esse extraordinário instrumento de adaptação legal, dela não podemos prescindir.

O direito municipal brasileiro é um direito constituindo num sistema de descentralização imperfeita. (1) A eliminação das Leis Orgânicas e o reexame das Constituições Estaduais, viria libertar o município de inúmeros obstáculos cerceadores de sua autonomia. E' necessário que juristas e políticos meditem sobre estas questões, que são vitais ao desenvolvimento do Brasil. O único Estado da Federação que talvez tenha resolvido bem o aspecto legal do problema, é o do Rio Grande do Sul, em cuja Constituição, no art. 54, estabelece amplas atribuições ao Município, entre outras a do item II, *de votar e reformar as suas leis orgânicas*. O município possui um campo de ação próprio e independente, que lhe gera a autonomia, ou seja, o elemento básico que condiciona o desenvolvimento do direito municipal.

Sem a apuração e ordenamento dos textos que disciplinam a atividade local, não teremos serviços públicos organizados, nem administração eficaz e sim o empirismo, a rotina, o caos. E' imperioso que se promova maior eficácia à administração municipal, pela apuração e fixação dos textos, e precisão de processos, particularmente em matéria tributária. A solução do problema está, realmente, na codificação: facilitará aos administradores a prática da justiça através de uma aplicação mais perfeita da lei. E representa, ainda, o meio mais adequado para a integração do direito municipal, no sentido de acolherem suas normas tudo quanto possa sugerir, no curso de suas transformações, a técnica e o progresso da ciência. Considerando o importante assunto, não é sem razão que assim escreve o insigne Greca:

"La vida moderna, con su técnica, há provocado una modificación fundamental en las instituciones lecales. Sería ridículo pretender la aplicación de leyes e instituciones que rigieron en las ciudades del medioevo, o en nuestro período colonial a las ciudades actuales, vibrantes, ruidosas, renovadas por un constante progreso.

(1) cf. DELORENZO NETO — *Problemas de Direito Municipal*, in "Revista de Direito Municipal", Bahia, 1951, vol. XII, pág. 15.

En viejo derecho municipal, con sus cartas — pueblas y con sus fueros, sería hoy completamente anacrónico." (1)

O ordenamento de um código pode reajustar a vida municipal, estabelecendo a obrigatoriedade da planificação administrativa, suas condições e recursos. E convém notar que a experiência brasileira, por nós levada a efeito em cerca de trinta municípios, demonstra de maneira insofismável a importância da codificação, que atua além dos limites estritamente jurídicos, para modificar e transformar mesmo profundamente os métodos de administração. A produtividade dos serviços públicos está na dependência da codificação. Confirmando este nosso ponto de vista aí está a lição de ARDANT, na mais recente monografia sobre a técnica do Estado. Ensina o eminente professor:

Ce serait une erreur de croire que la codification ne presente d'interêt que pour les juristes. L'histoire même devrait nous metre en garde contre cette opinion. Les grands travaux de codification sont presque tous situés aux tournants de l'histoire, aux débuts de l'Etat romain, vers la fin du Monde Antique, au début de la Renaissance, au commencement de la monarchie absolue, á la fin de la Révolution. Il doit donc y avoir quelques rapports entre cette technique juridique et les mouvements les plus profonds que affectent la vie en société (2)

Recordemos os resultados obtidos pela Prefeitura de Ourinhos (Estado de São Paulo), em consequência da reforma da legislação ali empreendida, em 1952. E' o que se pode observar neste quadro comparativo de suas receitas, antes e depois da codificação:

CIÇAMENTOS MUNICIPAIS

ANTES DA CODIFICAÇÃO				DEPOIS DA CODIFICAÇÃO	
1949	1950	1951	1952	1953	1954
cr\$	cr\$	cr\$	cr\$	cr\$	cr\$
3.581.700,00	4.321.000,00	4.350.000,00	4.687.600,00	9.630.000,00	12.900.000,00

Os estudos então levados a efeito — agora confirmados pela experiência — propiciaram um desenvolvimento à administração jamais atingido cuja base repousa na implantação de três técnicas conjugadas:

1.º) a técnica da codificação;

(1) ALCIDES GRECA — *Derecho y Ciencia de la Administration Municipal*, tomo I, Santa Fé, 1943(pag. 35. D

(2) ARDANT GABRIEL — *Technique de L'Etat* — Paris, 1953, pp. 91-104.

2.º) a técnica da tributação racionalizada;

3.º) a técnica da planificação.

Os dados comparativos que citamos evidenciam um impressionante resultado de crescimento de receita, pois, a soma dos excessos nos dois últimos orçamentos quase equivalem à soma total dos quatro anteriores! (1) E, em consequência, os problemas do Município de Ourinhos foram equacionados dentro de um quadro lógico, sob a garantia de uma vigorosa base jurídica e financeira.

Êsses resultados se manifestaram definitivos no município de Vitória, a primeira Capital brasileira que adotou a codificação. Observemos a evolução da receita, de modo idêntico a Ourinhos:

ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

ANTES DA CODIFICAÇÃO			DEPOIS DA CODIFICAÇÃO	
1951	1952	1953	1954	1955
Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$
15.000.000,00	19.000.000,00	22.305.000,00	39.747.000,00	51.500.000,00

Dêsses benefícios, oriundos de um esforço de racionalização e conjuntura, é que estão a reclamar as administrações das grandes cidades brasileiras, sobretudo as Capitais, considerando suas funções urbanas peculiares, e os complexos sociais que nelas intensamente se agravam e acentuam.

IV — Vamos referir, em síntese, as grandes linhas que caracterizam o código municipal, tendo em vista os esquemas de elaboração mais aperfeiçoada, como por exemplo os de Vitória, Garça e João Pessoa.

Todo o trabalho da codificação supõe um exame prévio, que comporta as seguintes fases:

- 1.ª) estudo global da legislação do município;
- 2.ª) separar a legislação vigente da não vigente;
- 3.ª) classificação dos textos aproveitáveis;
- 4.ª) introduzir as inovações necessárias;
- 5.ª) crítica e comparação;
- 6.ª) redação final.

(1) cf. DELORENZO NETO — *A Planificação Municipal de Ourinhos*, — Rio, 1954.
Nota: Até 30 de novembro a Prefeitura havia arrecadado Cr\$ 44.000.000,00.

Subordinamos a metodologia do sistema — que se vem apurando com a experiência — ao princípio que estabelece a classificação das normas de acôrdo com a generalidade decrescente, e especialização e complexidade crescente. Em consequência, duas grandes divisões foram necessárias, em Parte Geral e Parte Espacial. Ambas se subdividem em Livros que compreendem em cada um dêles, tôdas as matérias afins de um determinado assunto. Cada Livro comporta desmembramento em Títulos, que agrupam disposições sobre os assuntos à medida em que se particularizam. Os Títulos, por sua vez se desmembram em Capítulos, Seções e Subseções conforme seja necessário fazê-lo por razões de método, sempre procurando com clareza juntar e distinguir as respectivas noções e normas. O articulado da Parte Geral é precedido por Disposições Preliminares, que por assim dizer presidem a orientação que domina a inteligência de todo o texto.

Os esquemas já publicados nesta Revista elucidam êsse ordenamento legal em todos os seus diversos elementos. O que mais assinala um trabalho dessa natureza é o travamento lógico, que tem sido, aliás, o objetivo dos codificadores desde os juristas romanos. Os métodos lógicos, evidentemente são uma condição irrefutável de progresso, e por isso mesmo, representam uma necessidade de ordem prática. E, no campo do conhecimento jurídico, torna-se cada vez mais imprescindível — devido à multiplicidade e incongruência das normas — a utilização dos recursos da Lógica, e em geral, de toda a Filosofia.

V — A contribuição, que, através dos esquemas, apresentamos aos estudiosos é o resultado de estudos especializados que empreendemos desde 1948, e completados em França, em 1949, na Faculdade de Direito de Paris. Ali fomos surpreender um material riquíssimo sobre a codificação napoleônica, e magníficos subsídios de direito comparado. À luz dêsses recursos renovamos nossos estudos de direito constitucional e direito administrativo. Depois de nosso regresso, conseguimos concluir, após demorado exame da legislação local, o Código Municipal de Guaranésia — a primeira tentativa de codificação no gênero, embora parcial. Tínhamos em vista regulamentar, num texto único, tôdas as relações jurídicas do Município, contudo, apesar de nossos esforços, êsse código não disciplinava as relações jurídicas de natureza especial, que, por dificuldade de método, seriam objeto de leis especiais. Como por exemplo, o regime tributário. Aliás o próprio art. 114 da Constituição de Minas Gerais, vedava qualquer desenvolvimento da legislação neste campo, ao estabelecer a admissibilidade do Código Tributário Padrão para os municípios.

Se é verdade, por um lado, que o Código de Guaranésia deixa de ser um simples Código de Posturas, para se tornar a disciplina de relações jurídicas numa esfera de ação mais vasta da competência do Município — por outro, podemos afirmar que o prosseguimento dêsses estudos e a reforma da legislação em trinta municípios, nos proporcionou um aperfeiçoamento de técnica, o que permitiu, sem dúvida, a unificação completa da matéria, de que é exemplo o Código Municipal de Ourinhos, (1) de 1952, superior, neste sentido, aos trabalhos anteriores. Depois de Ourinhos, ainda avançamos um

(1) Ver esquema in "Revista do Serviço Público", Rio, abril de 1953.

passo com a codificação de Londrina, para atingir maior precisão científica no Código Municipal de Vitória, para o qual fizemos rigorosa reclassificação das matérias, eliminada a distinção incorreta entre poder de polícia e poder regulamentar. Após realização desse difícil trabalho, conforme dissemos, — primeira codificação de Capital brasileira — conseguimos estabelecer a codificação integral das relações jurídicas do Município no texto de João Pessoa.

A fim de possibilitar a comparação, podem ser examinados os esquemas dos Códigos Municipais mais importantes, sobretudo, tendo em vista o sentido da evolução metodológica que lhes presidiu à elaboração. São eles os Códigos dos Municípios de Guaranésia (Minas Gerais), Londrina (Paraná), Vitória (Espírito Santo), Garça (São Paulo) e João Pessoa (Paraíba), datando, respectivamente, de 1950, 1952, 1953 e 1954. (3)

Por certo se aperfeiçoarão ainda os que estamos preparando para Curitiba (Paraná) e Belém (Pará). Em trabalhos desta natureza, força é repetir, não se devem subestimar os recursos de direito comparado. E, no caso, sobrelevar considerar como material valioso de estudo o exame comparativo de nosso direito interno, a partir das Constituições Estaduais e das Leis de Organização Municipal. "O que existe de tangível — ensina Filadelfo de Azevedo (1) — é o método comparativo, dominando as ciências sociais, e que comporta tôdas as medidas de extensão no tempo e no espaço. Revela-nos como nascem, vicejam, morrem e até resuscitam os institutos jurídicos, sujeitos vários dêles a uma evolução cíclica. Continua o insigne jurista: A tarefa de comparar, amena e sedutora, não encontrará, pois, limites, mas afastada de qualquer objetivo imediato seria quiza superflua nos dias que correm nem sempre propícios à pura elaboração cultural, sem finalidades tangíveis. Mas, se canalizada adequadamente, fomentará rendimento utilíssimo não só ao País, como à humanidade. Dentro das fronteiras, o método comparativo aperfeiçoa a técnica e fora delas conduz à uniformização do Direito ideal distante mas de marcha rígida e segura.

A boa utilização dos magníficos subsídios do direito comparado poderá iluminar extraordinariamente o campo de pesquisas do direito municipal, e transformá-lo em elemento fundamental de renovação jurídica, porquanto, é a comunhão local e grande laboratório dos fenômenos sociais. Assim, poder-se-á, quem sabe, acrescentar dados novos à formação de uma mentalidade jurídica que possa diminuir a tensão existente entre juristas e sociológicos, em razão da reconhecida oposição entre o direito e a realidade social. E' necessário, decididamente, restabelecer o critério indutivo na elaboração do direito.

A propósito, convém recordar a advertência de JACQUES LECLERCQ: (1)
"Les juristes continuent à étudier tous les problèmes humains, comme si la question essentielle et presque la seule était d'avoir une bonne formule juri-

(2) in "Revista do Serviço Público", Rio, dezembro de 1949, p. 116.

(3) Ver DELORENZO NETO — *Esquemas da Codificação Municipal*, São Paulo, 1954.

(1) in "Revista Brasileira dos Municípios", Rio, 1950, n.º 12, pp. 981-1.036.

dique. Mais de plus en plus, le monde se tranforme à côté des juristes et, faute d'une sociologie du droit soigneusement elaborée et systématiquement construite, le droit perd tous les jours de son prestige. Or, le droit est un phénomène important. S'il ne dirige et ne domine pas tout, il constitue cependant un élément essentiel de l'ordre social il est appelé à rendre des services considerables et le déclin du droit risque de provoquer des graves malaises sociaux. Mais le droit ne peut jouer le rôle qu'il doit jouer qu'à condition de se fondeur sur une sociologie du droit scintifiquement établie".

As reflexões dêste jurista-sociólogo são oportunas e profundas. Aliás, outras não são as tendências que presidem ao reexame dos grandes temas do pensamento social contemporâneo. Assim, uma vasta síntese de conhecimentos se estabelece com as novas concepções da Economia Humana, (2) em cujo quadro se reivindica uma exata compreensão do fenômeno jurídico. Pois, tão importante é êle, que o responsabilizam pela grave crise institucional do Estado em nossos dias. E' que as instituições jurídicas, na solução de seus objetivos, carecem de justiça social, que na terminologia dos autores antigos se denominava "Justiça Legal", e que tem por objeto o bem comum. Essa "justiça legal", ou "Justiça Social", como querem os teólogos de hoje, virtude de príncipes e de cidadãos, é virtude formadora das sociedades felizes, das verdadeiras comunidades humanas. Seu nome mais adequado — ensina Lebrete — deveria ser, mesmo, "Justiça Comunitária". Pois bem, é à realização dêsse bem comum, tão distante nos interesses imediatos em que se debate a política atual — que se convoca a colaboração dos juristas. E, na reforma de base que principia a preocupar os nossos homens públicos, essa colaboração há de partir de um estudo da Constituição a fim de criarem-se — em regime de ampla autonomia política e descentralização administrativa — instituições regionais em correspondência às necessidades regionais.

VI — Foi pensando nessas realidades que tentamos empreender a reforma do direito municipal. A nossa modesta contribuição visa dotar as administrações municipais de um instrumento eficaz de ação administrativa. E as leis só valem quando, através dela, possam permitir o progresso do povo. Quando se transformam em meios de atraso social, e entrave ao progresso material, devem ser rejeitadas ou transformadas. Porisso — não será demasiado repetir — o Direito, e principalmente o direito administrativo e o direito municipal, há de ter uma ressonância científica e técnica. Êle não possui, unicamente, uma substância empírica, como pretendia Miceli. (1) Indiferente à ciência, às técnicas, à filosofia o direito positivo — e em particular o direito municipal — jamais poderá servir à sociedade. Não passará de um conjunto de normas abstratas e vastas. Não ordenará as cidades, não garantirá o povo contra a injustiça, não será o esteio das nações. Terá de reconhecer que os interesses sociais são os interesses comuns, e em consequência,

(1) in Sociologie et Juridisme — *La vie Intellectuelle*, Paris, Mai — 1952, p. 10.

(2) L. J. LEBRETE — *Découverte du Bien Commun*, Paris, Économie et Humanisme, 1947 — Caps. V e XXVIII.

(1) cf. CLÓVIS BEVILAQUA — *Estudos Jurídicos*, Rio, 1916, pp. 5-9.

devem preponderar sobre os interesses particulares. E' a opção social profunda que a consciência jurídica, em nossos dias, exige e reclama.

VII — A reforma substancial das leis municipais só deverá ser empreendida quando possa significar uma garantia para as populações. Essa aspiração assinalou profundamente a codificação romana das leis civis. (2) E' o que pretendemos atingir em nosso direito municipal, a fim de dar uma legislação progressista ao administrador progressista? Ora, o Prefeito deve ser um administrador que tenha o espírito de justiça e o senso do futuro. Um homem que vê a administração pelo ângulo da rotina que não muda, não tem horizontes: não pode servir o bem comum, que exige dele um sentido dinâmico, uma inquietação constante. E dessa legislação reformada, dêsses novos materiais que lhe encaminhamos à experimentação, temos a esperança de que possam surgir os elementos seguros e definitivos para a construção da teoria do direito municipal brasileiro.

(2) cf. ALEXANDRE CORREIA e GAETANO SCIASCIA — *Manual de Direito Romano*, São Paulo, 1953, vol. I, pp. 463-473.

“Urbanismo é a arte de planejar o desenvolvimento das cidades, com o objetivo de assegurar saúde, segurança e condições de trabalho aos seus habitantes, provendo eficientes e convenientes formas de circulação e fomentando o bem-estar geral” (Thomas Adams — *City Planning*) — a *pud* Antônio Pezzolo — *Revista do Serviço Público* — Agosto de 1954.

A Desapropriação no Regime das Águas

JAIR TOVAR

APRECIACÃO DO FUNDAMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação constitui excepcional limitação do direito de propriedade, hoje utilizada por todos os povos cultos, com fundamento no interesse coletivo. (1)

E' invocado comumente para sua caracterização o conceito fundamental, que lhe deu LAURENT: "O interesse particular não cede diante do geral. O proprietário, mais do que de *um interesse*, é titular de *um direito*, sobre o qual *um interesse*, ainda que geral, não pode nunca prevalecer. Mas a sociedade, como corolário dos deveres, que se lhe incumbem, possui também direitos mais poderosos, mais imperiosos que quaisquer outros e diante dos quais devem curvar-se os particulares". (2)

O vigente texto constitucional (3) refere-se a três ordens de casos, que podem permitir esse direito:

- a) a necessidade pública;
- b) a utilidade pública;
- c) o interesse social.

A necessidade pública compreende hipóteses denunciadoras de maior gravidade e exigência do que as de utilidade pública ou interesse social; mas em qualquer delas, para que se permitisse a execução da desapropriação, fazia-se necessária a precedência da integração dos seguintes elementos:

a) verificação da necessidade, utilidade pública ou interesse social sobre o objeto da desapropriação, que poderiam ser sujeitos à averiguação judicial;

(1) Para CLÓVIS BEVILÁQUA "o fundamento da desapropriação é a preponderância do interesse público sobre o privado, quando os dois se acham em colisão" — *Cod. Civ.* vol. 3.º, obs. 2 ao art. 590. MEUCCI — *Ist. di Dir. Amm.*, pág. 548, 6.ª ed., vê na desapropriação uma conciliação dos dois direitos — o público e o privado — ou seja uma condição do próprio organismo geral do Direito.

(2) LAURENT — *Droit Civil*, vol. VI, n.º 132.

(3) E' o seguinte o teor do texto constitucional, constante do artigo 141, § 16: "E' garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro".

As anteriores Constituições brasileiras referiram-se ao instituto nos seguintes artigos: a de 1824, no art. 179, § 22; a de 1891, no art. 72, § 17; a de 1934, no artigo 113 n.º 17.

b) pagamento ou depósito, prévios, referente ao valor do objeto.

RUI BARBOSA, ao apreciar aquela primeira condição, desdobrou-a em duas exigências: 1.º) — que a empresa, obra, ou trabalho ao qual se destina a desapropriação seja de pública utilidade; 2.º) — que a desapropriação de cada um dos bens desapropriados seja *indispensável* à execução do cometimento ou melhoramento, cuja pública utilidade se reconhecer. (4)

E com aquela clareza solar, que é típica na argumentação do consagrado jurista: Como se vê, a necessidade com que aqui se ocupam os autores, não é a da obra projetada em relação à utilidade pública, senão a do prédio que se quer desapropriar em relação à obra projetada. Depois de exigir que a obra seja conveniente ou útil ao bem público, exige-se, outrossim, que o imóvel, cuja desapropriação se determina, seja "*imprescindível*" à obra. São duas questões sucessivas e diversas. Admitindo que a utilidade pública *exija a obra*, em seguida se inquire se a obra exige *esse prédio*, *esse imóvel*, *essa desapropriação*." (5)

E' de uma nitidez absoluta a fixação que o mestre faz, no tocante a essa exigência, na forma do direito dominante em seu tempo.

Entretanto, a lei atual sobre desapropriação retirou do Poder Judiciário a faculdade de apreciação da necessidade ou utilidade, e por conseguinte também do interesse social, estabelecendo uma presunção de direito no simples fato de o Executivo fundamentar o seu ato em qualquer dos aludidos motivos constitucionais. (6)

A DESAPROPRIAÇÃO NO CÓDIGO DE ÁGUAS

O Código de Águas, no seu artigo 32, prevê a desapropriação no domínio das águas com referência:

a) às águas públicas de uso comum ou patrimoniais;

b) às águas comuns e às particulares e respectivos álveos e margens. (7)

Não agrada na exposição da sua substância o teor do dispositivo e merece que lhe façamos certas observações.

Nada a dizer quanto ao exercício da faculdade constitucional no atinente às águas patrimoniais ou dominiais em geral.

O poder público possui os bens dessa espécie com a faculdade de livre disposição, como se fôra qualquer particular em relação aos seus, que estiverem livres de gravames especiais.

Já não acontece o mesmo, em princípio, com os bens públicos de uso comum, pois entram na classe dos bens inalienáveis, por sua natureza; e

(4) *Comentários à Const. Federal Brasileira*, col. por HOMERO PIRES, vol. V, pág. 418.

(5) *Idem*, *idem*.

(6) Decreto-lei n.º 1.283, de 18-5-1939, art. 2.º.

(7) *Esse dispositivo do Código de Águas está em consonância com o § 2.º do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 3 365, de 21-6-1941.*

daí a necessidade da prévia mudança de destinação para dominicais daqueles considerados de uso comum.

A seu respeito, desta forma pronunciou-se o codificador civilista, cotejando-os com os bens de uso especial e os dominicais:

“Os primeiros são os que pertencem a todos (*res communis omnium*). O proprietário desses bens é a coletividade, o povo. À administração pública estão confiadas a sua guarda e gestão. Podem utilizar-se deles todas as pessoas, respeitadas as leis e regulamentos. Os segundos são propriedade da União, do Estado e dos Municípios, porém, aplicados a determinada ordem de serviços públicos. Os terceiros são patrimoniais. Sobre eles a União, o Estado ou o Município exerce poderes de proprietário, segundo os preceitos do direito constitucional e administrativo. (8)

Conquanto dúvidas tivessem ocorrido a respeito (9) no campo da desapropriação, todos os bens se equiparam, no sentido de ser possibilitada a faculdade do poder público, não havendo restrições à expropriação dos bens públicos com fundamento na sua natureza. (10)

De tal modo, para que se compreenda essa faculdade de desapropriação conferida à União em relação aos mesmos bens pertencentes aos Estados e aos Municípios, e ao Estado em relação aos bens dos municípios, força é ter em vista uma colaboração daquele fundamento do *domínio eminente*, de que fala RODRIGO OTÁVIO, como que dimanante “eficientemente da soberania, soma de direitos, às vezes imponderáveis, como que enfiteuse suprema que se traduz pelo exercício efetivo de uma atribuição de exceção”. (11)

Quanto aos bens públicos de uso especial, o Código de Águas não cogita de águas com esse caráter, não obstante poderem existir através do seu conceito específico.

LIMITES DA DESAPROPRIAÇÃO

O direito de desapropriação é atribuição do poder público, seja ele federal, estadual ou municipal.

No tocante à amplitude desse poder público e exercício de seu império, temos que considerar três graus diferentes:

1.º) o que se refere à União, cuja faculdade desapropriante pode ser exercida não só em relação aos bens particulares, como outrossim em relação aos bens públicos dos Estados e dos Municípios;

2.º) o que se refere aos Estados, que se pode aplicar contra os bens particulares e os públicos do Município;

3.º) finalmente, o que se refere aos Municípios, cuja execução só é pre vista em relação aos bens particulares.

(8) CLÓVIS, op. cit., vol. I, obs. ao art. 68.

(9) EURICO SODRÉ, *A desapropriação*, pág. 22.

(10) SEABRA FAGUNDES, *Da desapropriação no Dir. Bras.*, n.º 58.

(11) *Do Domínio da União e dos Estados*, n.º 10, in fine.

Não podem, portanto, os Estados desapropriar bens da União como não podem os Municípios desapropriar os mesmos bens e os dos Estados.

O princípio aí estabelecido dá vitalidade ao fundamento, que RODRIGO OTÁVIO lobrigou para a desapropriação, como sendo manifestação do *domínio eminente* em benefício do interesse público, (12) teoria contra a qual se manifestou a crítica de CLÓVIS BEVILÁQUA, que vê tal fundamento exclusivamente na preponderância do interesse público sobre o privado. (13)

No atinente às águas, o Código respectivo estabelece que as públicas de domínio comum e as patrimoniais dos Estados ou dos Municípios, bem como as águas comuns e as particulares, e respectivos álveos e margens, podem ser desapropriadas:

- a) tôdas elas pela União;
- b) as dos Municípios e as particulares, pelos Estados;
- c) as particulares, pelos Municípios. (14)

Pode assim a União utilizar-se da faculdade constitucional *erga omnes*, em todo o território nacional; os Estados, cada qual dentro do seu território, sem que seja possível a um desapropriar bens situados no território de outro, embora necessários à integração de um seu serviço de necessidade ou utilidade pública; os Municípios, igualmente, só na sua circunscrição territorial em relação aos bens particulares.

Como a estabelecer uma restrição a essa faculdade, o Código de Águas determinou que a desapropriação unicamente se poderá verificar na hipótese de algum serviço público nêle classificado ou na legislação vigente. (15)

MOTIVOS PARA A DESAPROPRIAÇÃO

As expressões "necessidade ou utilidade pública" tiveram sua aplicação inicial em nosso direito na Lei n.º 422, de 9 de setembro de 1826, já que a Constituição imperial nenhuma referência explícita fizera às condições nela contidas.

O propósito do legislador de então, estabelecendo os dois grupos, foi o de conferir, nas hipóteses de necessidade pública, ao Procurador da Fazenda Pública a verificação de sua exigência perante o Juiz do domicílio do proprietário, enquanto que, nos de utilidade pública, o reconhecimento do motivo deveria ser conseqüente de ato do Poder Legislativo, mediante requisição do mesmo Procurador. (16)

Tal distinção deixou de ter aprêço na última lei sobre desapropriações pois que tôdas as hipóteses foram compreendidas dentro da "utilidade pú-

(12) RODRIGO OTÁVIO, op. cit., n.º 16, X.

(13) Cod. Civ. an., vol. 3.º, obs. 2 ao art. 590: "O fundamento da desapropriação é a preponderância do interesse público sobre o privado, quando os dois se acham em colisão". BARBALHO, na mesma compreensão, já definia a desapropriação: "É uma limitação à propriedade privada, no interesse superior da comunhão". (Com. à Const. Federal, art. 72, § 17, pág. 437).

(14) Código de Águas, art. 32.

(15) Código de Águas, art. 33.

(16) SEABRA FAGUNDES, op. cit., n.º 12-A.

blica", por ser o seu conceito mais amplo que o da "necessidade", tornando-se esta dispensável como justificativa da alienação forçada. (17)

Primitivamente ocorrera o inverso, de vez que a expressão "necessidade" foi a de que se utilizou no instituto, quando na Revolução Francesa, com a declaração dos direitos do homem, a Constituição de 14 de setembro de 1789 assim dispôs: "*La propriété est inviolable et sacrée. Nul ne peut être privé, si ce n'est l'orsque "La Nécessité publique", légalement constatée, exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*".

A dicotomia de expressões ressurgiu com o advento da Constituição Federal de 1946, que, como já vimos, ainda acresceu aos dois motivos da "utilidade" e da "necessidade", o do "interesse social".

O exímio comentador da lei vigente assim explica a inclusão feita pelo legislador constituinte: "Com base nêle (o interesse social) terão lugar as expropriações que se façam para atender a plano de habitações populares ou de distribuição de terras, à monopolização de indústrias ou nacionalização de empresas, quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do governo, etc." (18)

Qualquer dos motivos de desapropriação mencionados acima pode ser suscitado no campo do direito das águas, pois delas pode precisar o poder público, em decorrência de necessidade, utilidade ou interesse social, conforme a hipótese.

INDENIZAÇÃO PRÉVIA

Uma das duas "condições impreteríveis" para a desapropriação, segundo o conceito de RUI BARBOSA, é a que vem expressa nos sucessivos textos constitucionais, como sendo "a indenização prévia", a que se executa pelo pagamento efetivo em moeda corrente (19) ou, em casos especiais, pelo depósito, também em moeda corrente, do valor real do objeto desapropriado, feito em juízo.

CLÓVIS BEVILÁQUA enumera os seguintes casos permissíveis da consignação, que é modalidade do pagamento previsto no artigo 972, do Código Civil:

1.º se o proprietário recusa a indenização que foi arbitrada (Código Civil, art. 591, parágrafo único);

2.º se o bem desapropriado estiver sujeito a garantia real, e neste caso, far-se-á o depósito da garantia integral do credor;

3.º se recair penhora sobre o bem desapropriado, porque a penhora retira o bem da posse do devedor e o destina à venda judicial, para ser pago o exequente com o respectivo produto;

(17) Idem, idem, n.º 89 — SOLIDÔNIO LEITE, *Desapropriação*, n.º 15, diz que não se pode fazer bem a distinção entre necessidade e utilidade pública, discriminando os serviços de uma e outra ordem.

(18) SEABRA FAGUNDES, *op. cit.*, n.º 12-C.

(19) C. MAXIMILIANO *Com. à Const. Federal* n.º 445, *in fine*. Hoje o texto constitucional é explícito nesse sentido.

4.º) não havendo transcrição do título, se a propriedade do prédio estiver contestada por ação real. (20)

Dilatando-se a esfera de permissibilidade do depósito na desapropriação, enquadram-se realmente nela tôdas as hipóteses previstas no artigo 973 do Código Civil.

RUI BARBOSA, porém, insurge-se contra a sua tolerância, em passagem cuja transcrição oferecemos: "Não é exato que quem deposita paga, porque, enquanto o preço da indenização permanece em depósito, o proprietário dêle está privado, sem poder aplicá-lo, nem dêle tirar proveito correspondente. Indenizar previamente e depositar, são atos que não se conciliam, antes se chocam, e repelem, quando se trata de desapropriação. Indenização prévia importa em pagamento anterior à realização de algum fato; depositar é dar a guardar o que tem de ser entregue mais tarde. A indenização prévia supõe um pagamento imediato, pronto, sem possibilidade de demora; o depósito presume tardança, espera de realização próxima ou remota de algum ato". (21)

Não parece proceder, em face do nosso direito positivo, a estupenda dialética do mestre.

Como já acentuamos, a consignação é modalidade de pagamento, cuja procedência se opera em determinados casos.

Êsses casos estão previstos na lei civil, e uma vez nêles haja incidência, o pagamento torna-se apto por via de depósito. Pairando qualquer dúvida acêrca de quem seja o proprietário do objeto desapropriado ou no intuito de respeitar direito de terceiros sôbre êles, o caminho indicado outro não pode ser senão o da consignação judicial. (22)

Nada obsta que expropriante e expropriado entrem em acôrdo para que a obrigação se indenize ou se extinga por transação entre ambos, aspecto outro por que se pode consumir o pagamento, como nada impede seja feito por uma dação ou por uma compensação.

JUSTO VALOR EM DINHEIRO

Ao lado da anterioridade da indenização, o vigente dispositivo constitucional relativo à desapropriação determina que a mesma se faça de um modo *justo e em dinheiro*.

Com o restabelecimento dessas condições, diz SEABRA FAGUNDES que a Constituição "retirou à lei ordinária a faculdade de acertar critérios de avaliação economicamente insatisfatórios e prevenir dúvidas acaso suscetíveis sôbre a constitucionalidade do pagamento em valores outros que não o dinheiro." (23)

(20) *Soluções Práticas do Direito*, vol. 2, XX.

(21) RUI BARBOSA, *op. e vol. cit.*, pág. 424.

(22) CLÓVIS, ESPÍNOLA, LEVI CARNEIRO, SÁ FREIRE e outros pronunciaram-se a respeito da inadmissibilidade do depósito no caso de haver transcrição, o que evidentemente não colide com o que ficou acima citado. Veja-se SOLIDÔNIO LEITE, *op. cit.*, número 142-A.

(23) SEABRA FAGUNDES, *Op. cit.*, n.º 14.

Teve o inciso da Carta Magna o evidente intuito de coibir a permissão contida no Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de julho de 1941, art. 32, onde se permitia o pagamento "em títulos da dívida pública federal, de acôrdo com a cotação do dia anterior ao do depósito", (24) bem como tornar inaplicável o disposto no artigo 27, § único do mesmo decreto-lei. (25)

CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO

O Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de julho de 1941, no seu artigo 5.º, sob a rubrica única de "casos de utilidade pública", enumera, em alíneas que vão da letra *a* à letra *p*, as diversas hipóteses que podem oferecer aso à desapropriação.

Dentro do lato pressuposto dessa última letra, que se refere aos demais casos previstos por leis especiais", já se enquadraria a faculdade despropiante no domínio das águas, constante do art. 32 do C. A., ainda que não houvesse de modo explícito feito referência na letra *f* ao "aproveitamento das minas e das jazidas minerais, das águas e energia hidráulica".

O Código de Águas, em diversos dos seus artigos, faz alusão à utilidade pública; (26) e em outros refere-se expressamente à desapropriação, como acontece no caso de concessão, em que se permite ao concessionário, para a execução dos trabalhos definidos no respectivo contrato, bem como para a exploração da concessão, "desapropriar nos prédios particulares e nas autorizações preexistentes, os bens, inclusive as águas particulares sobre que verse a concessão e os direitos que forem necessários, de acôrdo com a lei que regula a desapropriação por utilidade pública, ficando a seu cargo a liquidação e pagamento das indenizações". (27)

Trata-se de um caso de delegação de atribuições previstas na lei de desapropriações, quando dispõe que "os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato". (28)

Já a legislação pátria anterior cogitava da desapropriação das águas, isso em decorrência de renhido pleito judiciário travado em 1880, de que participaram os mais eminentes juristas, entre eles LAFAYETTE, TEIXEIRA DE FREITAS, RIBAS, AMARO CAVALCANTI e outros, dêle resultando o advento da Lei n.º 3.396, de 24 de novembro de 1888, "sobre cujo art. 21, n.º II, se basearam a lei federal de 1903 e a maioria dos códigos estaduais de processos para fixar o critério da avaliação das águas". (29)

(24) "O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia do Poder Legislativo, em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos em bolsa, de acôrdo com a cotação do dia anterior ao do depósito".

(25) Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o "quantum" da indenização não será inferior a 10 nem superior a 20 vezes o valor locativo, etc."

(26) Para ilustração do asserto, citamos os arts. 43 e 140.

(27) C. A. art. 151, let. "b".

(28) Dec.-lei n.º 3.365, art. 3.º.

(29) EURICO SODRÉ, *op. cit.*, pág. 56 — "Águas".

O art. 37 e seus §§ do Regulamento baixado pelo Decreto n.º 4.956 de 1903, assim dispunha:

“O valor da indenização, nos casos da desapropriação de águas, será o que corresponder ao volume ou força motora de que efetivamente utilizar-se o proprietário, ao tempo da desapropriação (Lei n.º 3.396, de 24 de novembro de 1888, art. 221, n.º II).

§ 1.º A indenização não excederá à exigência do proprietário, nem será inferior:

a) à oferta previamente aprovada pelo Governo;

b) a 6% do valor da propriedade, constante de inventário, ou contrato de aquisição, revestido das formalidades legais, e na falta de inventário ou contrato, do valor que estimarem os arbitradores. (Lei n.º 3.396, de 1888, art. 21, n.º 11).

§ 2.º Quando o abastecimento exigir construções em terrenos próximos ou adjacentes aos mananciais, serão fixadas indenizações aos que para esse fim forem desapropriados, segundo as regras do art. 31. (Lei n.º 3.396, de 1888, art. 22).

§ 3.º Possuindo o proprietário estabelecimento que fique prejudicado com a desapropriação, por não permitir o interesse público, que, na forma do parágrafo seguinte, lhe seja fornecida quantidade de água suficiente para a respectiva exploração, será também desapropriado o mesmo estabelecimento, regulando-se a indenização pelo disposto no mencionado art. 31. (Lei n.º 339, de 1888, art. 23).

§ 4.º Além da indenização, é garantida ao proprietário a quantidade de água necessária ao consumo doméstico, fazendo-se, para esse fim as convenientes derivações. (Lei n.º 3.396, de 1888, art. 24)”.
.

Éo atinente à desapropriação das terras foreiras da União, entre as quais as constantes de terrenos de marinha, incluídos no estudo do Direito das Águas, (30) o Governo discricionário baixou o Decreto n.º 24.606, de 6 de julho de 1934, onde são regulados diferentes processos para a determinação das indenizações, critérios hoje derogados pelo princípio constitucional, que manda seja observado o “justo valor” (31) como critério primacial.

UTILIDADE PÚBLICA

Conquanto o Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941, só se referia a desapropriação por utilidade pública, (32) a vigente Constituição Federal continua a insistir no uso da expressão “por necessidade ou utilidade pública”, e ainda lhe acrescenta o “interesse social” como sendo compreensivo de modalidade à parte.

(30) C. A., arts. 13 e 30.

(31) SEABRA FAGUNDES, n.º 14-D.

(32) Artigos 1 e 5.

O legislador ordinário entendeu que a simples utilidade pública era motivo para a expropriação, e assim, dentro do seu conceito, compreendeu que estaria também a necessidade pública, de mais exigente satisfação.

Não obstante no fundo tenham as mesmas características e gerem os mesmos processos com idênticas conseqüências, são realmente hipóteses distintas, que, intercorrendo na órbita do direito privado, por limitarem a propriedade, foram assinaladas e desdobradas no art. 590 do Código Civil.

Aí vêm considerados como sendo casos de necessidade pública:

- a) a defesa do território;
- b) a segurança pública;
- c) os socorros públicos nos casos de calamidade; e
- d) a salubridade pública.

E como casos de utilidade pública:

- a) a fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública;
- b) a abertura, alargamento ou prolongamento de suas ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, quaisquer vias públicas;
- c) a construção de obras, ou estabelecimentos destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene;
- d) a exploração de minas.

Bem razão tinha, entretanto, o egrégio SÁ PEREIRA, quando assinalou:

“Por mais casuística que a do legislador ordinário tenha sido, a tese constitucional talvez não se tenha esgotado e teremos então de passar além do Código para ficar dentro da Constituição”. (33)

Daí por que, com tôda procedência disse eminente constitucionalista pátrio: “Desapropria-se tudo que pode servir para efetuar uma obra de utilidade pública: água corrente ou em cachoeira, terrenos, casas, pedreiras, privilégios, concessões”. (34)

O Decreto-lei n.º 3.365, citado, enumera nas letras a a p do artigo 5, vários casos, que enquadra entre os de utilidade pública, os quais, todavia, ainda não esgotam o princípio constitucional.

Entre esses casos, tem particular interesse, no estudo que está sendo feito, o constante da letra f “o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia elétrica”.

O Decreto-lei n.º 1.283, de 18-5-1939, anterior ao atual estatuto das desapropriações de 1941, tinha neste particular um dispositivo categórico, que era o do seu artigo 2.º: “Nos processos de desapropriação, não compete ao Poder Judiciário averiguar e decidir se se verificam ou não os casos de necessidade ou utilidade pública, cuja enumeração na lei é apenas exemplificativa”.

(33) SÁ PEREIRA, *Man. do Cod. Civ.*, vol. VIII, n.º 126.

(34) C. MAXIMILIANO, *Com. à Constit.*, n.º 445.

Evolução Histórica do Direito Administrativo

(Notas de aula)

CAIO TÁCITO

O Direito Administrativo surgiu como disciplina jurídica autônoma em época relativamente recente. Até a reforma política decorrente da Revolução Francêsa não se podia caracterizar a independência científica dos preceitos reguladores da atividade administrativa do Estado. Por certo, muito antes desse marco cronológico existiam normas jurídicas sobre a organização e execução de serviços públicos. Faltava-lhes, porém, a unidade de tratamento, de objeto e de método. E' evidente que a tarefa administrativa precedeu ao Direito Administrativo. Todo grupo social, mesmo primitivo e embrionário, exerce funções de administração. A disciplina da vida comum, as necessidades essenciais de defesa e manutenção da coletividade conduzem a um processo administrativo, embora rudimentar. Não se encontra, porém, do sistema jurídico dessas relações a subordinação simultânea do indivíduo e do Estado ao império da lei.

Desde o Direito Romano podemos identificar um conjunto de normas e princípios relativos à administração. As constituições de Diocleciano cuidam da organização administrativa. No "Corpus Juris Civilis" figuram os títulos "de juri fisci", "de acquis", "de publicanis", "de via publica" e outros que dispõem sobre a matéria administrativa. No "Digesto" encontram-se fragmentos sobre mercados, feiras, fiscalização de gêneros alimentícios, cargos públicos e suas honras, sobre tributos e sua arrecadação. GAIO, PAPINIANO e ULPIANO escreveram sobre a administração pública. Todos esses elementos não se formulavam, porém, com o caráter de autonomia e se enquadravam no "jus publicum". Se, eventualmente, existia a norma administrativa não se constituía ainda o Direito Administrativo.

Ressalvadas as variações históricas, o panorama se repete em toda a antiguidade e na Idade Média. O feudalismo, construído sobre o princípio da autoridade, era incompatível com a subordinação do senhor feudal a um sistema jurídico de administração. Também nos Estados absolutos, em que a vontade do soberano era a última lei, não havia clima para a formação do Direito Administrativo. A administração não se submetia a regras e condições limitativas e flutuava ao sabor da conveniência política ou dos ditames pessoais da suprema autoridade do Estado.

A juridicidade da administração pública é fruto do liberalismo político. Os direitos do homem geram os deveres do Estado. Nos regimes absolutos, o administrador — veículo da vontade do soberano — é, como este, irresponsável. A administração é, apenas, uma técnica a serviço de privilégios de nascimento. O Estado de Direito, ao contrário, submete o Poder ao domínio da Lei: a atividade arbitrária se transforma em atividade jurídica.

O Direito Administrativo surge entre as cinzas ainda quentes do regalismo. A sua certidão de nascimento é, de acordo com parecer de Zanobini, a lei de 28 pluviôse do ano VIII (1800 no calendário gregoriano), que deu feição jurídica à administração francesa.

O episódio central da história administrativa no século XIX é a subordinação do Estado ao regime de legalidade. A lei, como expressão da vontade coletiva, incide tanto sobre os indivíduos como as autoridades públicas. A liberdade administrativa cessa onde principia a vinculação legal. O Executivo opera dentro em limites traçados pelo Legislativo, sob a vigilância do Judiciário.

A esse fenômeno de legalização da atividade administrativa associa-se mais recentemente, a tendência de fortalecimento do Poder Executivo. A sociedade liberal, baseada na livre iniciativa, aprofundou-se em contradições e antagonismos. Os interesses se organizaram em grupos, provocando conflitos intoleráveis com os postulados da ordem democrática. O Poder Público foi convocado a disciplinar e conter a atividade privada, sujeitando-a aos princípios do bem comum e da justiça social. O Estado moderno assume, cada vez mais, sentido dinâmico, mediante a regulamentação, o controle ou o monopólio do comércio, da produção, do ensino, do transporte ou, até mesmo, da pesquisa científica. A tônica dos regimes políticos se desloca da abstenção para a intervenção. Intervir para preservar — eis o lema democrático moderno.

Os novos encargos de governo levam à hipertrofia dos órgãos executivos. Não mais se limita a administração ao papel clássico de manter a ordem e a tranquilidade públicas. O poder de polícia do Estado alcança, praticamente, todas as formas de atividade humana. A administração, ao mesmo tempo, se especializa e se generaliza. Os entes estatais se descentralizam em novas pessoas jurídicas de direito público. A capacidade normativa do Executivo se desenvolve por meio das delegações legislativas e do poder regulamentar. Os tribunais administrativos, ou as comissões dotadas de poderes quase-judiciais, englobam expressiva parcela da atividade jurisdicional.

O individualismo jurídico se decompõe sob a pressão poderosa de causas e concausas sociais. A socialização do Direito transcende ao plano doutrinário e se afirma na criação legislativa e na hermenêutica constitucional. Não se trata apenas — disse-o o professor Afonso Arinos de Melo Franco — de crise do Direito, mas de Direito da crise.

As condições sociais atribuem ao Estado uma posição de tutela e gerência de interesses gerais e individuais. A manutenção e sobrevivência do indivíduo, a sua proteção contra riscos e incertezas sociais, a própria defesa da

soberania nacional motivam a revisão de alicerces: a propriedade, a família, o trabalho, a autonomia da vontade ou a liberdade de contrato obedecem a novos pressupostos de inspiração coletiva.

Na França surgem, no início do século XIX, os primeiros trabalhos sistemáticos de Direito Administrativo, dedicados especialmente à análise do direito positivo e da jurisprudência administrativa. Duas obras famosas do primeiro quartel do século trazem esse cunho peculiar: "Les elements de jurisprudence administrative" de MACAREL (1818) e as "Questions de Droit Administratif" de CORMENIN (1822) são, sobretudo, crítica e síntese de casos materiais.

A obra de DE GERANDO, as "Institutas de Direito Administrativo Francês" é uma coletânea ordenada da abundante legislação da época e de sua interpretação dominante.

Partindo do exame da jurisprudência para a construcionista do Direito Administrativo, a escola francesa se caracterizou pelo emprego do método exegético. LAFERRIÈRE escrevia, ainda no século passado: "Com a ajuda da jurisprudência, devem-se buscar os elementos de solução jurídica e completar esse trabalho de análise com uma síntese que condense e firme a doutrina". Acentuando a tendência, GASTON JÈSE assinalou, recentemente, em prefácio, a tradução argentina de seu notável tratado que "o direito administrativo francês é uma criação do Conselho de Estado, atuando como tribunal administrativo". MARCEL WALINE, entre outros, alude à disciplina como um "direito pretoriano", "um direito jurisprudencial".

Além dos precursores já indicados, deve-se a formação da ciência do Direito Administrativo na França aos esforços de AUCOC, LAFERRIÈRE, DUCROCO, SERRIGNY, BATBIE, DUFOUR, entre muitos. No século atual, o seu intenso desenvolvimento e fecundo poder criador recebeu o impulso da contribuição de DUGUIR, HAURIOU, JÈZE, BERRHÉMY, ROGER BONNARD, MARCEL WALINE, ROLLAND LAUBADÈRE e vários outros. Merece destaque especial a contribuição valiosa da "revue du Droit Public et de la Science Politique", que é manancial excelente da doutrina francesa.

Em sentido oposto à orientação francesa, a escola alemã dedicou-se ao estudo do Direito Administrativo dentro de critérios desligados da aplicação imediata da lei e visando antes a estabelecer princípios gerais teóricos para os vários institutos. Por outro lado, como assinala FLEINER, ao passo que na França a criação da nova ciência jurídica se originava da revolução social extremada, o direito administrativo alemão não se filia a uma crise profunda do Estado e da sociedade, mas a um lento processo de transformação. Iniciando-se com os trabalhos de MOHL, em 1825, a doutrina alemão de direito administrativo aprofundou-se nas obras de STEIN, SARWEY, LABAND e GEORGE JELLINEK. Extremando-se na construção abstrata, a corrente germânica terminaria pecando pelo excesso de sistematização teórica. No período contemporâneo devem ser referidos os nomes de OTTO MAYER, FLEINER, MERKL, HOHN e WALTER JELLINEK pelos seus importantes subsídios ao estudo da matéria.

Na Itália, coube a DOMENICO ROMAGNOSI antecipar-se ao movimento científico, com os seus "Principii fondamentali di Diritto Administrativo", publicados em 1814, os quais, pela sua importância doutrinária na época, levaram ZANOBINI a lhe atribuir o título de "fundador da ciência do direito administrativo". O florescimento da literatura italiana na especialidade se verifica, porém, mais tarde, à luz da experiência francesa e alemã. Dosando as duas tendências, os escritores do país mediterrâneo atingem um grau de equilíbrio que lhes assegura papel de relêvo a bibliografia de Direito Administrativo. MANNA (1842), MEUCCI (1879) e sobretudo ORLANDO e seus adeptos, a partir de 1885, renovaram, profundamente a doutrina jurídica administrativa. Graças à intensa profusão de seus tratadistas e monografistas, é indispensável o acesso à contribuição italiana para o conhecimento da atualidade científica no Direito Administrativo. Merece relêvo a atuação, entre outros, de CAMMEO, SANTI ROMANO, RANELLETTI, CINO VITTÀ, PRESUTTI, RAGGI, FORTI, ZANOBINI, D'ALESSIO, GIANNINI, LENTINI. E' importante também o farto material doutrinário e de jurisprudência contido em revistas especializadas, como a "Rivista di Diritto Pubblico", o "Foro Anministrativo", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", "Rassegna di Diritto Pubblico", e outros mais.

Na literatura jurídica de outros países podemos assinalar, como autores de consulta necessária, BIELSA, BULLRICH, BASAVILRASO, na Argentina; MARCELO CAETANO, MAGALHÃES COLAÇO, em Portugal; POSADA, OVIEDO, GASCON Y MARIN, na Espanha; GABINO FRAGA, no México; GOODNOW, LANDIS, FREUND, WHITE, VOM BAUR, HART e WILLOUGHBY, nos Estados Unidos; CARR, ROBSON, SCHWARTZ, na Inglaterra.

Entre nós, os primeiros livros de Direito Administrativo surgem da necessidade didática. Criada a cadeira pela lei de 16 de agosto de 1851, começou a ser lecionada, quatro anos mais tarde, nas Faculdades de Recife e São Paulo. VICENTE PEREIRA REGO, catedrático na primeira dessas escolas publicou em 1856 o seu "Compêndio ou repetições escritas sobre os elementos de Direito Administrativo" (1) enquanto ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS, catedrático em São Paulo, divulgava, em 1866, o "Direito Administrativo Brasileiro". Em 1862 o VISCONDE DO URUGUAI lançou o seu importante "Ensaio sobre o Direito Administrativo". VEIGA CABRAL, FURTADO DE MENDONÇA e outros escrevem também obras na especialidade, seguidos no século atual, por VIVEIROS DE CASTRO, PÔRTO CARRERO, ALCIDES CRUZ, OLIVEIRA SANTOS, entre os mais antigos e, entre os mais modernos JOSÉ MATOS DE VASCONCELOS, TITO PRATES DA FONSECA, RUI CIRNE LIMA, GUIMARÃES MENEGALE, RODRIGUES VALE, ALCINO SALAZAR, BILAC PINTO, CARLOS MEDEIROS SILVA, GONÇALVES DE OLIVEIRA, VITOR NUNES LEAL, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, SEABRA FAGUNDES e inúmeros outros. E' de se realçar ainda, o progresso ofe-

(1) A obra de VICENTE PEREIRA DO REGO é o primeiro livro sobre Direito Administrativo publicado na América Latina. Mas, a respeito, a nota de minha autoria, in "Revista de Direito Administrativo" — Vol. 27, pgs. 428-429.

recido a sistematização dos estudos de Direito Administrativo no Brasil pela "Revista de Direito Administrativo", modelar publicação especializada.

AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

As relações estreitas entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional criaram, por algum tempo, impugnações à autonomia da primeira disciplina. DUCROCO dizia que no Direito Constitucional se encontravam os títulos dos capítulos do Direito Administrativo. FOIGNET atribuía ao Direito Constitucional o estudo das atividades superiores do Estado e ao Direito Administrativo o de suas atividades inferiores.

Modernamente, porém, é pacífica a autonomia do Direito Administrativo, como ramo especial do Direito Público, com objeto próprio e distinto do Direito Constitucional. A sua importância prática, aumenta, por outro lado, dia a dia, com a crescente intervenção do Estado na ordem econômica e social, limitando e ordenando, no interesse da coletividade, os excessos do individualismo liberal que conduziu, no estágio atual do capitalismo, a formação de poderes privados acima do Estado.

A experiência da sociedade contemporânea evidenciou que não mais se admite a posição contemplativa do Poder Público diante de conflitos sociais notórios e angustiantes. O ideal enciclopedista do individualismo jurídico tornou-se obsoleto diante da concentração da riqueza nas mãos de grupos poderosos, em detrimento da imensa maioria. A função de equilíbrio do Estado tornou-se imperativa a sua intervenção no domínio da atividade privada. O Estado passou de fiscal a agente, de espectador a ator, de estático a dinâmico. O Poder Público tornou-se industrial, comerciante, banqueiro transportador. Além da ação coatora e limitadora, exerce o Estado a ação direta de criador e distribuidor de riqueza e bem estar. A experiência do *New Deal*, nos Estados Unidos, como a do *Fair Deal*; a política inglesa de socialização progressiva (que mesmo o regresso aos conservadores não mais eliminou em suas raízes) são exemplos claros da era intervencionista no Estado moderno.

Entre nós, a Constituição de 1946 faculta a intervenção da União no domínio econômico e o monopólio estatal de determinada indústria ou atividade (art. 146); condiciona o uso da propriedade ao bem estar social, admitindo a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos (art. 147) e determina que a lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico (art. 148).

A crescente participação do Estado em novos territórios de ação vem naturalmente, ampliar também o setor de aplicação do Direito Administrativo, parecendo assim confirmar aquela imagem de RADBRUCH quando vaticinava que o Direito Administrativo terminaria por devorar o Direito Civil. Já se disse que, na sociedade do futuro todo o Direito será Público, na comunhão integral de deveres e aspirações. Mesmo na realidade do presente, em que a crise social desafia o legislador e o jurista, a expansão do Direito Administrativo é a correlação natural do alargamento da função administrativa do Estado.

A Responsabilidade Civil e seus Antecedentes Doutrinários em Direito Brasileiro

ARNOLD WALD

(Advogado no Distrito Federal)

A responsabilidade civil do Estado constitui indubitavelmente um dos problemas fundamentais do direito administrativo hodierno. Poucas questões detiveram tão longamente e por tantas vezes a atenção de advogados e magistrados sem que todavia se fizesse uma síntese do direito vigente na matéria. O nosso único tratado que tenha, em sua época, esgotado o assunto ainda é o de AMARO CAVALCANTI, *Responsabilidade Civil do Estado*, datando de 1905. Durante os cinquenta últimos anos, por maior que fosse o numero de questões forenses referentes à responsabilidade estatal, a nossa doutrina não lhe dedicou uma monografia. Alguns artigos e capítulos introduzidos em tratados gerais de direito administrativo, como o de THEMISTOCLES CAVALCANTI, ou de responsabilidade civil, como o de ACUIAR DIAS, constituem a nossa parca bibliografia na matéria. Sente-se a profunda necessidade de um trabalho novo e vigoroso que nos esclareça sobre a posição real do problema, estudando as transformações doutrinárias e as adaptações jurisprudenciais. Neste sentido, a obra de um jovem assistente da Faculdade de Direito de Paris — RENÉ CHAPUS — intitulada *Responsabilité Publique et Responsabilité Privée* e publicada em 1954, poderia nos servir de exemplo.

Os primeiros esforços para introduzir e consolidar a teoria da responsabilidade civil do Estado em direito brasileiro datam de três pleitos judiciais que se escalam entre 1898 e 1900 e em que foi advogado dos autores o Conselheiro RUI BARBOSA. Todas as questões de direito público que se desenvolveram após a proclamação da República tiveram em RUI o seu primeiro patrono. E parece que a história dos institutos obedece a quadros sistemáticos e simétricos. São os advogados, Rui Barbosa e, posteriormente, Astolpho de Rezende, que exigem a ampliação dos institutos, procurando impô-los em nossa sociedade do início do século. A seguir, são os ministros do Supremo Tribunal Federal, primeiramente em votos vencedores, e enfim em votos vencedores, que, atendendo a essas exigências, definem as questões controversas da nossa dogmática. Piza e Almeida, Pedro Lessa, Lucio de Mendonça, Edmundo Lins vão incluir na jurisprudência do excelso pretório as interpretações extensivas pleiteadas pelos militantes do fóro. É o que acontece com a chamada "*doutrina brasileira do habeas-corpus*", com a proteção possessória dos direitos pessoais, com a responsabilidade civil do Estado. Naquela época, é a expansão das garantias individuais que os advoga-

dos reivindicam e os juizes concedem. Posteriormente, com a socialização e a publicização do direito, são medidas de direito social, de justiça distributiva, de proteção aos economicamente fracos que são defendidas pelos advogados. E os juizes, nos votos vencidos, já atendem à responsabilidade civil baseada no risco, à teoria da imprevisão. PHILADELPHO DE AZEVEDO e UROZIMBO NONATO indicam a tendência que breve haverá de ser dominante em nossa jurisprudência. Pode ser assim compreendida a evolução da teoria da responsabilidade civil do Estado em nosso direito. Inicialmente, tivemos a luta de RUI, no fim do século passado, para que os nossos tribunais reconhecessem a existência da responsabilidade estatal baseada nos princípios clássicos da culpa e da representação. Uma vez admitida essa responsabilidade, a doutrina procurou dar-lhe outro fundamento, que já encontramos nas obras de ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA e de AGUIAR DIAS e nos votos vencidos de Philadelpho de Azevedo. E acerca dos votos vencidos nunca será demais lembrar a observação de RENÉ DAVID que neles indica os sintomas das correntes latentes que existem em nossa jurisprudência, apontando o direito que deverá surgir amanhã.

RUBEM NOGUEIRA escreveu um interessante ensaio — *O advogado Rui Barbosa — Momentos culminantes de sua vida profissional* — em que focalizou as diversas questões jurídicas que foram estudadas e transformadas pela Agua de Haia. Há todavia um capítulo que falta na obra do advogado baiano e que dever-se-ia referir justamente à responsabilidade civil do Estado. A contribuição de RUI ao nosso direito público não se limitou aos problemas da extensão do *habeas-corpus* e das medidas possessórias, dos limites interestaduais e das desapropriações, do estado de sítio e dos impostos interestaduais. Coube-lhe ainda a missão de consolidar no direito pátrio a teoria da responsabilidade civil do Estado. Mas a omissão de Rubem Nogueira se explica. A sua obra é de 1949 e a publicação dos volumes publicados pela Casa de Rui Barbosa que abrangem os trabalhos sobre a responsabilidade civil se escalam no período que vai de 1948 a 1950.

Em 1898, o empastelamento do jornal *O Comércio de São Paulo*, órgão dirigido por Afonso Arinos e pertencente a Eduardo Paulo da Silva Prado, ocorrido sem que a polícia local tivesse evitado a desordem e os prejuízos decorrentes, deu margem a uma ação de perdas e danos intentada pelo proprietário do jornal contra o Estado de São Paulo. Diversos pareceres foram juntos aos autos pelo Autor, entre os quais avultam três de autoria respectivamente dos Conselheiros Rui Barbosa e A. Coelho Rodrigues, e do ministro José Higino. Em notas de revisor, que precedem a publicação do parecer de RUI, o juiz José Câmara assinala que a responsabilidade civil do Estado era "assunto pouco ventilado até fins do século XIX, e de certo vacilante na jurisprudência pátria, onde era encarado com certa timidez" e observa que "não obstante tal contingência, pôde RUI BARBOSA fixar a seu respeito princípios de vasta profundez". (1)

O parecer de RUI, elaborado em Friburgo, em 14 de março de 1898, procura impor ao nosso meio jurídico e especialmente aos nossos tribunais

(1) *Obras Completas*, de RUI BARBOSA, edição da Casa de Rui Barbosa, vol. XXV, 1898, tomo IV, *Trabalhos Jurídicos*, p. 168.

a tese, até então discutível, da responsabilidade civil do Estado por atos dos seus prepostos, levando para o campo do direito administrativo o princípio da responsabilidade da pessoa jurídica pelos atos dos seus representantes. "Essa responsabilidade — observa RUI — nasce direta e essencialmente do princípio jurídico da *representação*, não das relações da *culpa in eligendo*, ou da *culpa in vigilando*; pelo que não pode a administração pública eximir-se a responsabilidade, provando que o empregado *bonos mores mutavit in malos*, ou que a vigilância mais cabal dos seus superiores não poderia ter evitado o fato danoso." (2)

Assinalando a falta de legislação nacional sobre a matéria lembra RUI que deve ser aplicada a norma geral da responsabilidade das pessoas jurídicas, princípio civilista que domina tôdas as situações desde que não haja uma lei especial firmando privilégio do Estado. Cita ainda o jurisconsulto o exemplo do direito comparado, da jurisprudência das côrtes de cassação da França e da Itália, que considera como fonte subsidiária do nosso direito. Inspira-se RUI sobremaneira na lição de MEUCCI [*Della responsabilità indiretta delle Amministrazioni Pubbliche in Archivio Giuridico*, vol. XXI (1878) e *Instituzioni di Diritto Amministrativo* (1892)] autor que, não só admite a responsabilidade do Estado, como fundamenta-a não só na culpa, como também no risco, no princípio "*ubi emolumentum, ibi onus*". Meucci, citado por Rui, chega a ladear a teoria do risco quando estabelece que:

"Comme essa (l'amministrazione pubblica) risente il vantaggio e il como de'atti de suoi funzionari, cosi deve rispondere dei danni, che essi cagionano abusando dell'autorità, dei mei mezzi, della forza che loro confida".

Opõe-se o jurisconsulto com veemência à teoria regalista de origem romana, à irresponsabilidade estatal reconhecida no direito britânico e a mesma doutrina detendida na época por alguns juristas continentais, liderados por MANTELLINI.

Reconhecendo a influência romanística sofrida pelo direito pátrio, assinala RUI a diversidade dos sistemas políticos existentes. A República Presidencialista brasileira não pode adotar os princípios de irresponsabilidade que eram inerentes à onipotência do estado romano. Já não podemos aceitar as velhas máximas latinas "*quod principi placuit, legis habet vigorem*" ou "*princeps a legibus solutus est*". Os poderes públicos sofrem limitações constitucionais e são responsáveis pelo seus atos.

Embora profundamente ligado ao direito anglo-saxão, especialmente no campo do direito público, RUI repudia a regra *The king can do no wrong*, deduzindo, ao contrário da separação dos poderes, a necessidade da responsabilidade das autoridades estatais.

Ao argumento constitucional da responsabilidade individual do funcionário, estabelecida pelo artigo 82 da Constituição de 1891, opõe o caráter subsidiário e regressivo dessa responsabilidade. Já prepara assim a afamada frase de SÁ PEREIRA, indicando a necessidade de reparação dos danos causados pelos prepostos de pessoas jurídicas. As pessoas jurídicas, diria

(2) *Op. cit.*, p. 177.

DA PEREIRA, não indenizam por não terem cometido culpa, e os seus prepostos ou agentes não reparam o dano por carecerem de idoneidade financeira. Assim, RUI esboça a teoria, que viria dominar o nosso direito constitucional, da responsabilidade estatal pelos atos do seus prepostos. Apega-se RUI a autores franceses e italianos e à nossa própria jurisprudência para obrigar o Estado a reparar os danos cometidos por seus prepostos. Os termos do parecer de 1898 dominam outra consulta a que responde RUI, no mesmo caso, já em 18 de maio de 1900. Efetivamente, julgada improcedente a ação de perdas e danos, movida por Eduardo Paulo da Silva Prado contra o Estado de São Paulo, em primeira instância, recorrera o Autor para o tribunal local, sendo negado, em 29 de junho de 1899, provimento ao recurso, contra o voto vencido do Desembargador Marcondes Cesar. Opostos embargos, foram rejeitados, sendo três os votos vencidos. Foi então pedido a RUI o segundo parecer para opinar sobre o cabimento do recurso extraordinário. Recebido este, dele não conheceu o Supremo Tribunal Federal, contra os votos dos ministros Pereira Franco e Pisa de Almeida. (3) O parecer de RUI destruiu os argumentos, até então dominantes em nossa jurisprudência, fundamentados na omissão da lei brasileira em matéria de responsabilidade do Estado, no recurso ao direito romano, que não a conhecia e no sentimento de que "a irresponsabilidade do Estado é a doutrina mais coadunável aos nossos costumes e leis".

Em outros casos teve ainda RUI a oportunidade de debater o problema, já com maior sucesso judiciário, construindo assim a nossa teoria da responsabilidade civil do Estado. O caso do mercado da Glória, processo que durou de 1896 até 1900, permitiu que RUI voltasse ao assunto por diversas vezes. Em 1893, foram despejados por motivo de higiene, por ordem do Prefeito Barata Ribeiro, os locatários do Edifício do Mercado da Glória. Não obstante ter sido tal decisão tomada por motivo do estado sanitário do prédio interditado, foi alojado em suas dependências o 1.º Regimento de Artilharia da Guarda Nacional, que lá permaneceu até novembro de 1894. Posteriormente, em 1896, foi vendido o referido prédio pela sua proprietária, a Cia. de Obras Públicas e Empresas de Minas Gerais, ao Sr. Antônio Martins Marinhos, a quem eram transferidos os direitos concernentes à reclamação de indenização, suscetível pelos prejuízos decorrentes do fechamento das casas, da cessação do pagamento de aluguéis e da ocupação das tropas federais. (4) Realizada uma vistoria que provou não se justificar a interdição do prédio, foi intentada uma ação de perdas e danos por RUI BARBOSA. Os argumentos do patrono do autor são grosso modo os dos pareceres no caso do empastelamento do jornal paulista: recurso ao direito comparado, repúdio ao regalismo romanista, aplicação dos princípios civilistas à matéria. Julgada parcialmente procedente a ação, foi posteriormente confirmada a sentença em grau de apelação e de embargos respectivamente, por uma das Câmaras Cíveis e pelas Câmaras Reunidas em setembro de 1899 e em maio de 1900.

(3) O segundo parecer consta das *Obras Completas*, de RUI BARBOSA, ed. cit., vol. XXVII, 1900, tomo II, *Trabalhos Jurídicos*, p. 211 e seguintes.

(4) Para a questão do mercado da Glória, v. as *Obras Completas*, já cit., vol. XXV, 1898, tomo V, p. 5-104.

As razões da apelação na ação ordinária, movida por Amaral Ribeiro & Cia., contra a União Federal, para haver a reparação do dano emergente e lucro cessante sofridos pelos autores e ocasionados por agentes do Estado, também são da lavra de RUI, voltando a debater a matéria.

Tratava-se, então, de um navio — o *Itália* — que transportava armas para o governo e fôra capturado pelos rebeldes, durante uma insurreição, no Rio Grande do Sul, em 1893, sendo a seguir perseguido e bombardeado pelas forças legais. O Supremo Tribunal confirmou, no caso, a sentença de primeira instância, que julgou os autores carecedores de ação, por serem os danos provenientes de atos de terceiros. (5)

Vemos pois quanto foi ampla a contribuição de RUI na evolução doutrinária e jurisprudencial da responsabilidade civil do Estado. Coube-lhe preparar a aceitação da norma que viria a ser o artigo 15 do Código Civil, e firmar a doutrina da responsabilidade estatal, posteriormente confirmada por textos constitucionais. O nome de RUI estava indissolivelmente ligado a essa primeira fase da evolução do conceito. A seguir, temos uma outra fase, na qual passa-se das normas civilistas e individualistas para normas específicas do direito administrativo, procurando a distribuição equitativa dos encargos sofridos por alguns dos membros da comunidade nos casos de motins ou revoluções. Primeiro, com RUI BAREOSA, o Estado foi submetido às normas civilistas e reconhecido responsável pelos danos por êle causados. A seguir, ficando a culpa como base no direito civil, nas relações inter-individuais, surgiu a teoria do risco do serviço, da garantia legal para fazer reparar os danos causados pelos agentes do Estado independentemente de culpa. São etapas de uma evolução que esclarece a fisionomia atual de um instituto e permitem que se pressinta a sua forma no direito futuro, *de jure constituendi*.

(5) V. *Obras Completas*, cit., vol. XXV, 1898, tomo V, p. 109-122. Outro parecer de Rui, contrário à reparação dos danos causados, respondeu à consulta formulada por uma firma de abastecimento de carnes verdes que apresentara à Câmara Municipal de certa cidade uma proposta que fora aceita pela maioria da Câmara, tendo sido dada ordem ao intendente para firmar contrato. Havendo, porém, recurso de alguns vereadores para o Congresso Estadual, decidiu este, de acordo com a Constituição local, anular os atos da referida Câmara. Entretanto, a firma já contratara com diversos fazendeiros um importante fornecimento de gado. Houve, pois, prejuízo por não ter sido assinado o contrato entre a firma e o Município. Respondeu Rui que não havia responsabilidade alguma, já que esta só poderia surgir depois de firmado o contrato. V. *Op. cit. loc. cit.* p. 141-145.

PARECERES

Consultor Geral da República

*Ministros para Assuntos
Econômicos — Aposentadoria
compulsória.*

PARECER

N.º de referência — 14 U

I

O Ministro das Relações Exteriores, em exposição de motivos dirigida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, sugere o pronunciamento desta Consultoria Geral sobre a questão de saber se os Ministros para Assuntos Econômicos, classe O, ocupantes dos cargos criados pela Lei nº 2.060, de 5 de novembro de 1953, devem ser aposentados compulsoriamente aos 65 anos de idade, de acordo com a legislação aplicável aos funcionários da carreira diplomática, ou aos 70 anos, nos termos da legislação geral, Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

Alude a mencionada exposição de motivos à situação do Ministro Edgard Melo aposentado por haver atingido idade superior ao limite máximo fixado para a permanência em atividade dos diplomatas de carreira, o qual não se conformando com a aposentadoria, tirara protesto judicial, anunciando o propósito de propor ação de anulamento do ato respectivo. Refere-se, ainda, o aludido ofício a outro funcionário do quadro de Ministros para Assuntos Econômicos, Senhor Leopoldo Diriz Martins Júnior, que já completara 65 anos de idade, sendo, pois, urgente resolver se deve ou não ser o mesmo aposentado.

A aludida exposição vem instruída com dois pareceres proferidos sobre o assunto, a saber, do douto Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador HILDEBRANDO ACCIOLI, outro do ilustre Dr. FRANCISCO SÁ FILHO, Ajudante do Pro-

curador Geral da Fazenda, e uma informação preparada no Gabinete daquela Secretaria de Estado, os pareceres concluindo pela legalidade da aposentadoria compulsória dos referidos Ministros aos 65 anos e a mencionada informação pela aplicação, no caso, da regra geral do Estatuto dos Funcionários Públicos, isto é, aposentadoria pelo implemento de idade, aos 70 anos.

II

A Constituição Federal, tratando dos Funcionários Públicos, determina, no art. 191, que o funcionário será aposentado compulsoriamente aos 70 anos de idade.

Atendendo “à natureza especial do serviço”, dispõe o § 4.º do citado art. 191, poderá a lei reduzir o referido limite.

O princípio, de ordem constitucional, não constitui novidade da Carta Federal vigente: vem da Constituição de 1937, art. 156, letra d, de onde fôra quase que literalmente transplantado para a Carta Política de 18 de setembro de 1946.

Com fundamento em tal preceito, o Decreto-lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946, dispondo sobre aposentadoria de funcionário da “carreira de diplomata”, mandou aposentar compulsoriamente: os da classe N aos 65 anos; os da classe M aos 60; classe K, aos 55, acrescentando que poderão ser aposentados compulsoriamente, ex-offício, a critério do Governo, os que completarem 35 anos de efetivo exercício (Decreto-lei nº 9.202, art. 12, §§ 1.º e 2.º).

A Lei nº 1.220, de 28 de outubro de 1950, determinou a aplicação aos incluídos nos novos padrões K, L, M, N e O das disposições da legislação em vigor, relativas aos padrões J, K, L, M e N, respectivamente (art. 4.º), de sorte que os membros da carreira diplomática do padrão O se aposentam compulsoriamente aos 65 anos; os do padrão N aos 60, os do padrão M aos 55 anos.

Surge, então, a questão ora submetida ao pronunciamento desta Consultoria Geral: os

Ministros para Assuntos Econômicos, Conselheiros Comerciais, da classe O devem ser aposentados, compulsoriamente, aos 65 anos?

A resposta resultará do desate desta premissa: pertencem eles à carreira diplomática?

Com efeito, somente aos funcionários da "carreira diplomática" estabeleceu a legislação ordinária, Decreto-lei n.º 9.202, de 1946, a aposentadoria com menos de 70 anos de idade.

O referido Decreto-lei dispõe desenganadamente sobre funcionários da "carreira diplomática" (art. 12).

Ora, os Ministros para Assuntos Econômicos não são funcionários daquela carreira. A Lei n.º 2.060, de 5 de novembro de 1953, criou no art. 1.º, na *carreira diplomática*, 20 cargos da classe M, 10 na classe L e 15 na classe K e, no art. 3.º, restabeleceu "no Quadro permanente do Ministério das Relações Exteriores, com o título de Ministro para Assuntos Econômicos, os cargos isolados e de provimento efetivo de Conselheiros Comerciais".

A distinção de cargos isolados e de carreira, entre nós, se alça à categoria constitucional. A Constituição, com efeito, distingue os cargos de carreira dos isolados, quando dispõe que a primeira investidura naqueles só se dá "mediante concurso, precedendo inspeção de saúde" (art. 186).

Ora, se o cargo de Ministro para Assuntos Econômicos é cargo isolado, de provimento efetivo, por expressa determinação legal (Lei n.º 2.060, art. 3.º); se a aposentadoria compulsória antes dos 70 anos só foi instituída para os funcionários da "carreira diplomática", segue-se que não poderão esses Ministros ser compulsoriamente aposentados aos 65 anos de idade e poderá mesmo ser nomeado para tal cargo aquele que tenha atingido essa idade.

Não vale argumentar que têm esses Ministros ou Conselheiros Comerciais, por expresso dispositivo legal, "as prerrogativas inerentes aos funcionários da carreira diplomática de igual padrão" (Lei n.º 2.060, art. 3.º, § 3.º) para concluir, como o fizeram os mencionados pareceres do Dr. Consultor Jurídico do Ministério e Dr. Ajudante de Procurador Geral da Fazenda, que ficam sujeitos à aposentadoria compulsória dos diplomatas de carreira, chegando o primeiro a se manifestar pela ilegalidade da nomeação do senhor Edgard Melo, feita após ter atingido os 65 anos de idade.

Com efeito, a "prerrogativa inerente aos funcionários de carreira de igual padrão", se refere ao tratamento, às distinções de que gozam tais funcionários, na diplomacia, não podendo tal cláusula, ao parecer desta Consultoria Geral, ser invocada para aplicação de norma especial.

Não se pode, perder de vista que a aposentadoria compulsória antes dos 70 anos é excepcional: o legislador ordinário somente a pode estabelecer, "atendendo à natureza especial do serviço", de modo expresso. E o legislador somente a instituiu, no Ministério das Relações Exteriores, para funcionários de carreira.

III

Houve dúvidas, na aplicação do Decreto-lei n.º 9.202, de 1946, que instituiu tal aposentadoria obrigatória aos membros da carreira diplomática.

O Supremo Tribunal chamado a se manifestar, em recurso de mandado de segurança impetrado pelo Ministro OTÁVIO FIALHO, concluiu que o preceito que a instituir não era inconstitucional, embora o Ministro RIBEIRO DA COSTA, em sua declaração de voto, conforme teve ensejo de registrar em modesto comentário a acórdão do Tribunal de São Paulo, verberasse acicamente o dispositivo, que privava o país de diplomatas dignos, de capacidade comprovada, os quais eram assim aposentados quando, com experiência e idade provecta, melhor poderiam exercer suas altas funções ("Revista de Direito Administrativo", vol. 17, págs. 62/63).

Em outro julgamento, no mandado de segurança n.º 1.044, impetrado pelo Ministro Afonso Lopes de Almeida, o Excelso Tribunal reafirmou sua jurisprudência, pela voz do relator, Ministro ABNER DE VASCONCELOS, do Tribunal Federal de Recursos então em exercício na mais alta Corte, reputando constitucional a norma do Decreto-lei n.º 9.202 que instituiu essa aposentadoria especial, diversa da estabelecida para a generalidade dos servidores públicos: "A Constituição, pontificou o eminente Juiz, não definiu o que seja carreira de natureza especial; por certo a incumbência ficou para o legislador ordinário, caso a doutrina do direito público administrativo já não lhe precisasse a conceituação. Ora, a diplomacia sempre foi, através dos tempos, uma carreira particular de natureza política que exige requisitos especiais de investidura, qualidades funcionais de cultura, aptidão, sagacidade e firmeza de inteligência. A mobi-

lidade de seu desempenho, ditada sempre pelas conveniências dos interesses nacionais, nem sempre é propícia à resistência física dos seus representantes, ao enfrentarem latitudes antagônicas e ambientes organicamente hostis".

Reconheçamos com o nobre juiz que a diplomacia constitui serviço especial, nos termos constitucionais, mas, não se pode olvidar que ao Poder Judiciário cabe apreciar, em todos os casos, por provocação de interessados, se se trata realmente de "serviço de natureza especial", ao estipular a legislação a aposentadoria compulsória antes de atingir o servidor 70 anos de idade.

A incumbência de declarar os serviços especiais não fica assim irrestritamente para o legislador ordinário, como resulta da declaração de voto do eminente relator do referido mandado de segurança: afigura-se-nos, ao revés, passível de controle pelo Poder Judiciário, conforme procuramos esclarecer no mencionado estudo (Revista citada, vol. cit.).

A propósito, convém assinalar, como já o fizemos no referido comentário, de acordo com o Desembargador MÁRIO MAZAGÃO, notável especialista do nosso direito administrativo, que a aposentadoria não pode ser decretada, a critério do Governo, quando o funcionário tenha adquirido mais de 35 anos de serviço, tal como dispuzera preceito das disposições transitórias da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável a delegados de polícia e tal como preceitua o art. 12, § 2.º, do Decreto-lei n.º 9.202, de 1946, a funcionários da carreira diplomática.

Com efeito, dispõe a Constituição Federal que, com 35 anos de serviço, o funcionário público será aposentado, "se o requerer" (art. 191, § 1.º). O citado preceito das disposições transitórias da Constituição do Estado de São Paulo, como o art. 12, § 2.º, do Decreto-lei n.º 9.202, de 1946, determinando a aposentadoria ao atingir o funcionário os 35 anos de serviço, ainda a critério do Governo, restringem, em verdade, a garantia de ordem constitucional superior, expressa na Constituição Federal. O que faculta a Constituição, como se viu, é a redução do limite de 70 anos, portanto, a aposentadoria compulsória, mediante lei especial, não em função do tempo de serviço, mas, em função da idade: "Atendendo a natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o número II (aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade) e no § 2.º deste

artigo, a saber, (proventos integrais e o aposentado contar 30 anos), limite este que poderá assim ser reduzido.

IV

Na hipótese, os Ministros para Assuntos Econômicos, os Conselheiros Comerciais não pertencem à carreira diplomática: são titulares de "cargos isolados de provimento efetivo", nas textuais expressões do art. 3.º da Lei n.º 2.060, de 1953. Já a Lei n.º 9.202, de 1946, proibia, como proíbe, a sua transferência para a carreira diplomática — "não poderão ser transferidos para a carreira diplomática" (art. 28, parágrafo único).

Nestas condições, a tais Ministros, Conselheiros Comerciais, como os denominam a lei, não se aplica o dispositivo do Decreto-lei n.º 9.202 que estabelece a aposentadoria compulsória com menos de 70 anos para os titulares da "carreira diplomática", devendo-se, em consequência, ser anulado o ato que aposentou o Ministro Edgar de Melo, com as decorrências legais.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1954. —
A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral
da República.

Professores no magistério militar — Concurso de provas e de títulos.

PARECER

N.º de referência — 45 U

I

Em lúcida exposição, esclarece o Excelentíssimo Senhor Ministro da Guerra que o seu antecessor deu o seguinte despacho ao ofício n.º 508 — Div. Téc. 1, de 4 de junho de 1954, que comunicava o resultado dos trabalhos da Comissão Julgadora do Concurso de Títulos, mandado realizar pela Portaria n.º 47, de 22 de janeiro de 1954, para o preenchimento de vagas no Magistério do Exército:

1.º) Faça-se o expediente relativo à efetivação dos Oficiais aprovados no concurso e propostos pela DGE, obedecendo-se as pres-

crições do Dec.-Lei n.º 103, de 23 de dezembro 37 e da Portaria n.º 47, de 22 de jan. 54.

2.º) Deixam de ser efetivados os Capitães Afrânio Jardim e Cláudio Ribeiro que se acham em licença para tratamento de saúde e o Capitão Valdir Teixeira Góis que se acha subjuídice, devendo a D.G.E. propôr a efetivação dos mesmos tão logo estejam desembaraçados.

3.º) A Diretoria Geral do Ensino propõe a efetivação dos oficiais constantes da letra E do ofício 508 — Div. Téc./1, de 4 jun. 54, caso venham os mesmos a fazer jús a essa efetivação, dentro do prazo de validade do concurso.

4.º) Seja transferido da Aman para a Es. P. S. Paulo, como professor a título precário de outra disciplina, o Cap. Carlos da Mata Garcia.

5.º) Deixa de ser efetivado o Maj. "T" Humberto César Tavares Gonçalves, por ter entregue ao Gabinete, documento firmado em caráter definitivo e que deverá ser remetido à Diretoria Geral do Ensino.

6.º) Quanto ao Major José Marques de Oliveira, aos Capitães Gilson Castro Correa e Sá e Pedro Buzatto Costa e aos demais oficiais professores já nomeados a título precário, a DGE deverá submetê-los a concurso, nos moldes do estabelecido pela Portaria n.º 47, de 22 jan. 54, tão logo satisfaçam, os mesmos, as condições de inscrição constantes da citada Portaria.

7.º) À Diretoria Geral do Ensino, para tomar conhecimento, arquivar a documentação relativa ao concurso de títulos e providenciar no que lhe disser respeito.

Em consequência do concurso, foram efetivados os oficiais a que se referem os itens 1 e 2 restando cumprir os demais itens do referido despacho.

Esclarece o eminente titular da pasta da Guerra que o Decreto-lei n.º 103, de 23 de dezembro de 1937, permite ao Ministro escolher concurso de títulos ou de provas. O antecessor de Sua Excelência optou pelo concurso de títulos, com a mencionada Portaria n.º 47, preferindo o atual titular da Pasta da Guerra, o concurso de provas. Não quer Sua Excelência ferir direitos adquiridos, não pretende, por outro lado, quebrar a linha da diretriz, que firmou. Por isso mesmo, mandou formular consulta ao órgão jurídico do Ministério e, com o parecer deste, para agir devidamente amparado pelos mais autorizados órgãos de consulta jurídica do Governo,

pretende o pronunciamento da Consultoria Geral da República sobre as mesmas questões, que são as seguintes:

"I — Há qualquer direito adquirido pelos Oficiais mencionados no item 6 do despacho ministerial transcrito em o número 2 do ofício agora remetido a essa Consultoria?

II — Mandar submetê-los a concurso de títulos e provas (Constituição de 1946), quando assim exigir o interesse do ensino, mesmo desobedecendo à Portaria n.º 47, a que o despacho ministerial se refere, contraria direitos supostamente assegurados pelo ato administrativo do Ministro anterior?

III — Poderá o Ministro atual deixar de cumprir itens do despacho ministerial de seu antecessor, sem ferir, com isto, qualquer pretensão direito adquirido pelos oficiais contemplados no despacho?"

II

O Decreto-lei n.º 103, de 23 de dezembro de 1937, classificou os professores do magistério militar em quatro categorias: a) catedráticos; b) adjuntos de catedráticos; c) contratados; d) em comissão. Os catedráticos e adjuntos de catedráticos serão civis ou militares nomeados mediante concurso para disciplinas de assuntos gerais não essencialmente militares pertencentes aos cursos da Escola Militar e dos Colégios Militares ou estabelecimentos militares. Os contratados são escolhidos pelo Ministro da Guerra, por tempo prefixado, e os professores em comissão serão oficiais do Exército ativo, nomeados por tempo limitado para disciplina de instrução profissional, recebendo gratificação fixada em regulamentos dos estabelecimentos de ensino militar.

Além dos professores, há ainda os instrutores, contratados e em comissão, sendo que a escolha destes últimos só poderá recair em oficiais da ativa, mediante condições fixadas nos regulamentos dos respectivos estabelecimentos de ensino.

Como se vê, na hipótese, tratar-se de nomeação efetiva para cargos de magistério.

Ora, a partir da vigência Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 "para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigirse-á concurso de títulos e de provas".

O preceito constitucional acima referidos é de aplicação imediata, como sempre opinou a Consultoria Geral da República, pelos seus vários titulares.

Precisamente sobre as nomeações para o magistério militar, o Prof. HAROLDO VALADÃO emitiu, como Consultor Geral da República, o parecer 256 R, de 2 de fevereiro de 1950, no sentido de que estava revogado o § 4.º do art. 13 que permitia o acesso às cátedras pelo adjunto do catedrático mais antigo, indicando o concurso de títulos e de provas como o único meio de provimento, face o preceito constitucional ("Pareceres do Consultor Geral da República", 1950, vol. IV, pág. 447).

Como escreve Capitant, a revogação tácita resulta da incompatibilidade entre a disposição da lei nova com a da lei anterior — "*l'abrogation tacite résulte de l'incompatibilité qui existe entre les dispositions de la loi nouvelle et celles des lois antérieures*" ("Introd. à l'étude du Droit Civil", página 60).

Ora, em face dos termos inequívocos do art. 168, n.º VI, da Constituição Federal, que exige o concurso de títulos e de provas para o provimento das cátedras no ensino oficial, acham-se revogados não somente o § 4.º do art. 13 citado, como também o § 1.º do art. 2.º do Decreto-lei n.º 103, de 1937, que dispõe: "Os professores catedráticos e adjuntos de catedráticos serão civis ou militares, nomeados mediante concurso de títulos ou de provas...". O concurso, com efeito, há de ser de "títulos e de provas", nos expressos termos da Constituição para a efetivação em todos os cargos de magistério oficial.

Na verdade, pela legislação vigente os catedráticos e os adjuntos de catedráticos têm as mesmas vantagens, a mesma situação: ao respectivo concurso de catedrático ou de adjunto de catedrático só podem inscrever-se os oficiais que houverem atingidos o posto de capitão, sem falta que os desabone, contarem mais de dez anos de serviço e tiverem, no máximo, 35 anos de idade. Nomeados professores catedráticos ou adjuntos de catedráticos, os oficiais serão transferidos para a reserva, no posto imediatamente superior ao que tiverem na inatividade, por ocasião da nomeação, não podendo haver, porém, transferência em posto superior ao de coronel. A aceitação da nomeação importa em renúncia definitiva do serviço ativo do Exército, para o qual o oficial transferido para a reserva não mais poderá reverter. Esses

oficiais terão, porém, gradual acesso na reserva até o posto de coronel inclusive, conforme o seu tempo de serviço e de modo que sejam maiores, tenentes-coronéis e coronéis, quando contarem respectivamente, 15, 20 e 30 anos de serviço público (Decreto-lei n.º 103, de 1937, art. 3.º § 1.º e 2.º).

Se as vantagens de uns e de outros são as mesmas e mesmas são as funções; se os catedráticos somente obtêm o cargo pelo concurso de provas e de títulos, parece claro, na esteira da Constituição, que quis eliminar o favoritismo, olhos abertos aos altos interesses do ensino, que os adjuntos de catedrático, em tudo equiparados aos catedráticos, não podem de outra forma, senão por meio do concurso de provas e de títulos, conquistar os seus cargos efetivos. O dispositivo legal que falava em "concurso de provas ou de títulos", (art. 2.º, § 1.º), referindo-se igualmente a catedrático e a adjunto de catedrático, acha-se, ao parecer, revogado pela Lei Maior.

Este, com efeito, o entendimento da norma constitucional.

Ao cabo de contas, o concurso de provas e de títulos foi o meio de que se valeu o legislador constituinte para selecionar o professorado oficial: estabeleceu-se, com efeito como estímulo à competição de valores, é processo democrático, o mais sério meio de seleção que até hoje se conhece, instituído em vista dos superiores interesses do ensino e contra o qual nenhuma voz honestamente pode levantar-se.

Ao parecer, pois, da Consultoria Geral da República, não somente para cátedras, em sentido restrito, mas, para provimento dos cargos do magistério oficial efetivo, o concurso há de ser de provas e de títulos, por expressa exigência da Constituição Federal. O cargo efetivo, em verdade, se equipara às cátedras, ao reclamar o concurso de títulos e de provas, pois, do contrário, o preceito constitucional ao fácil poderia ser ilidido: ao invés de cátedras, para a qual a exigência do concurso nas condições assinaladas é expressa, criar-se-iam cargos efetivos de professor e aos candidatos poder-se-ia, então, dispensar o concurso de títulos e de provas, o que a Constituição teve em vista evitar.

III

Como consequência da resposta ao primeiro quesito da Consulta estou em que o concurso de títulos não satisfaz ao reclame cons-

titucional, ao art. 168, n.º VI, da Carta Política de 1946: o Excelentíssimo Senhor Ministro da Guerra, fiel à louvável diretriz que firmou, deverá mesmo optar pela abertura de concurso de provas e de títulos, não havendo direito adquirido a resguardar.

Apenas, em face do princípio da manutenção das situações jurídicas subjetivas, formadas à luz de interpretação da lei por órgãos autorizados e, tendo em vista sérias consequências, a saber, os oficiais nomeados para cargos do magistério oficial efetivo passam para a reserva, não podendo mais reverter à atividade (Decreto-lei n.º 103, de 1937, art. 3.º § 1.º), admite-se liberalmente que a revisão do assunto não vá ao ponto de desfazerem-se nomeações (ver, a respeito, sobre revogabilidade ou não do ato administrativo, acórdão do Supremo Tribunal na Rev. de Dir. Adm., vol. I, pág. 186). Mas, estou em que não se devem fazer nomeações, ou efetivações, para o magistério militar, que é oficial, sem o concurso de provas ou de títulos, reclamado pelo citado preceito constitucional.

Como procurei esclarecer, em parecer desta Consultoria, fundado na doutrina e na jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, nem mesmo da prestação de concurso resulta direito a nomeação (Ver *Diário Oficial* de 4 de janeiro de 1955, pág. 59). Assim sendo, se pode deixar de prover os cargos, o que é o mais, pode a alta Administração determinar concurso de provas e de títulos, mormente em observância a prescrições constitucionais, não se podendo falar, ao parecer, em direito adquirido, mesmo porque o concurso, há hipótese, nem foi prestado.

De resto, o que o despacho do ex-Ministro da Guerra determina foi que a Diretoria Geral do Ensino propusesse a efetivação de professores e submetesse oficiais a concurso. Mas, o Ministro da Guerra não está obrigado a levar os respectivos decretos ao Presidente da República, nem este é obrigado a nomear, conforme procurei esclarecer no citado parecer n.º 36 U, de 15-12-54 (*Diário Oficial* citado).

Nestes termos estou em que não há, no caso, direito adquirido de professores ainda não nomeados.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 1955.
— Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

*A Lei n.º 1.267 de 1950
— Inaplicabilidade ao pessoal
da P. M. e C. B.*

PARECER

N.º de referência — 46 U

I

Solicita-se o parecer da Consultoria Geral da República sobre a promoção pleiteada pelo major reformado do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, Leão José Ferreira, ao posto de Tenente-Coronel, com fundamento nos arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 1.267, de 9 de dezembro de 1950, por ter participado na repressão ao movimento comunista de 1935, preceitos que assim se acham redigidos:

“Art. 1.º Os oficiais e as praças das Forças Armadas que, nas 1.ª e 7.ª Regiões Militares, tenham tomado parte com suas Unidades no combate contra a revolução comunista de 1935, cumprido missões e cooperado com as mesmas; se deslocado de sua sede com seus Corpos, para os mesmos fins ou tenham oferecido resistência comprovada nas Corporações rebeladas quando transferidos para a reserva remunerada serão, em seguida, promovidos ao posto imediato com os respectivos vencimentos integrais, sem prejuízo das demais vantagens legais a que tiverem direito.

Art. 2.º Os oficiais e as praças que estejam na reserva remunerada ou reformados desde que satisfaçam as exigências do artigo anterior serão promovidos ao posto imediato na data da publicação desta Lei, com os vencimentos integrais do novo posto mediante requerimento.”

Consta do processo que o mencionado oficial fôra anteriormente, em 8 de dezembro de 1953, promovido, já na reforma, do posto de capitão ao posto de major, de acordo com o art. 1.º da Lei n.º 1.609, de 22 de maio de 1952, combinado com o art. 1.º da Lei n.º 1.195, de 9 de setembro de 1950, por ter sido reformado no posto de capitão por incapacidade física e, à época da reforma, teria estado em posição na escala de antiguidade de posto que lhe permitia ingresso no quadro de acesso de promoção por merecimento.

Fundamenta o pedido de ser promovido ao posto de tenente-coronel no fato de, como

oficial de dia, ter sido responsável pela segurança do quartel de sua Corporação, inclusive a vigilância de presos do 3.º R. I., escoltando-os para o Regimento de Cavalaria da Polícia Militar e ter ficado em regime de prontidão rigorosa por ocasião do referido levante comunista, tendo sido, com outros oficiais, elogiado pelo Ministro da Justiça, em elogio coletivo, pela participação da mencionada repressão.

II

Ao parecer da Consultoria Geral da República, a Lei n.º 1.267, de 1950, que assegura promoção aos que reprimiram a revolta comunista de 1935, somente abrange os oficiais e praças das Forças Armadas e, entre estas, não se incluem, em linha de princípio, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros.

O eminente juriconsulto atual Ministro da Justiça, Desembargador SEABRA FAGUNDES, teve ensejo de esclarecer, em substancioso estudo: "As polícias militares (inclusive os corpos de bombeiros, que constituem polícia especializada) cujo fim precípua é a defesa da segurança e da ordem interna nos respectivos âmbitos territoriais (Estados, Territórios, Distrito Federal), não integram as forças armadas do país (Const. Fed., art. 176; Decreto-lei n.º 9.009, art. 21)" — SEABRA FAGUNDES, "As Forças Armadas na Constituição", Rev de Dir. Adm., vol. X, pag. 5).

De fato, o art. 176 da magna Carta Política de 1946, é expresso que são "as forças armadas constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica", esclarecendo o parágrafo único do art. 183 que "quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do exército".

Em princípio, pois, salvo em caso de guerra, não se atribui ao pessoal das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros os direitos e vantagens conferidos por lei s Forças Armadas. Para beneficiá-lo, é necessário que a lei o diga expressamente.

Assim, com efeito, dispôs a lei 1.195, de 9 de setembro de 1950, ao expressar-lhe determinada vantagem. "Art. 1.º — Os oficiais das Forças Armadas nacionais, os da Polícia Militar e os do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal...".

Do mesmo modo, a Lei n.º 1.338, de 30 de janeiro de 1951, sobre graduação de mili-

tares, preceitua com exatidão técnica: "Art. 1.º São restabelecidas, em toda a sua plenitude, nas Forças Armadas Nacionais (Exército, Marinha e Aeronáutica) e nas Forças Auxiliares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal), todas as disposições da Lei n.º 1.215...".

Como se vê, quando o legislador quer beneficiar o pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros di-lo expressamente, pois que, em verdade, não são integrantes das Forças Armadas.

No caso de que trata, acresce que a Lei n.º 1.267, de 1950, se refere desenganadamente a oficiais de Unidades da 1.ª e 7.ª Regiões Militares: — "Art. 1.º Os oficiais e as praças das Forças Armadas, que nas 1.ª e 7.ª Regiões Militares, tenham tomado parte com suas Unidades no combate contra a revolução comunista de 1935...". Por isso mesmo, nem foi esse diploma legislativo referenciado pelo Ministro da Justiça.

E assinala-se que o oficial postulante não tomou parte "no combate contra a revolução comunista". Lei de privilégio, por sua natureza, é a Lei n.º 1.267 de interpretação restrita. O decreto, que a regulamentou liberalmente e que não pode ser aceito em muitos pontos por não se ajustar à determinação legal, o Decreto n.º 29.548, de 10 de maio de 1951, deixa patente que tal Lei só abrange o pessoal do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, conforme o art. 7.º: — "Os Ministérios Militares farão publicar em boletim a relação nominal dos militares da ativa, que estão abrangidos pelo art. 1.º da Lei n.º 1.267 citada".

Ocorre ainda, na hipótese, que o peticionário já foi promovido de capitão reformado ao posto de major, com fundamento na Lei n.º 1.609, de 22 de maio de 1952, que dispõe no art. 3.º que "os oficiais já promovidos por ocasião da reforma ou da passagem para a reserva não são atingidos por esta Lei". Desta sorte, se se tivesse de promover o postulante com fundamento na Lei n.º 1.267, de 1950, ao passar para a reforma, ter-se-ia que anular, antes, sua promoção com fundamento na Lei n.º 1.609 citada.

Por todas essas considerações, ao oficial em apreço, ao parecer da Consultoria Geral da República, não assiste direito de ser promovido.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 1955. —
A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Tempo de serviço — Contagem em dobro em virtude de participação em operações de guerra — Quando se verifica.

PARECER N.º 67/54

Indaga-se, no processo, da propriedade da contagem em dobro do tempo em que o interessado, como funcionário estadual prestou serviço militar, tendo participado, segundo alega, de atividades de patrulhamento e policiamento da costa durante o estado de guerra.

2. Embora tal assertiva não se encontre documentada, admitiremos, *ad argumentandum*, a sua extensão.

3. A contagem de tempo de serviço estadual, já parcialmente admitida na legislação anterior, passou a se fazer integralmente, para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, desde a vigência da atual Constituição, à luz de seu art. 192. O Estatuto vigente reproduziu a norma (art. 80, n.º 1) que também figura, até mesmo com maior amplitude, em textos regulamentares.

4. O cômputo do tempo de serviço estadual far-se-á em consonância com os ditames da legislação local, salvo quando afetar a validade de princípios constantes do sistema legislativo federal.

5. O requerente pretende contar em dobro o período em que teria servido, durante o último conflito internacional, na defesa da costa brasileira.

6. Este benefício excepcional está, no entanto, vinculado à participação efetiva em operações de guerra. E' o texto expresso do art. 80, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários da União. A Constituição do Estado de Goiás, em que se cuida arrimar o postulante, não lhe abona, tampouco, a pretensão. O seu art. 127, § 2.º também se limita a propiciar a avaliação dobrada do exercício em caso de "serviços de guerra".

7. A equiparação de serviços de comboio, transporte ou patrulhamento costeiro às atividades bélicas é restrita aos casos específicos em que a lei assim estipulou (art. 261 e 263 do Estatuto; Lei n.º 616, de 2-2-49; Dec. 26.907, 18-7-49; Lei n.º 916, 14-11-49, art. 1.º, parágrafo único). E' critério analógico que somente o legislador tem capacidade para exercitar, não comportando, no plano meramente exegético, a iniciativa do intérprete.

8. Não havendo, assim, autorização legal para a desejada duplicação do tempo de serviço, que não tem acolhida em quaisquer dos dois terrenos legislativos apregoados, parece-me acertada a conclusão do parecer da D.P., contrária ao deferimento do pedido.

Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1954.
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Ato administrativo — Quando ilegal, pode ser revisto na instância administrativa se ainda não se consumou a prescrição quinquenal.

PARECER N.º 71/54

O Sr. Newton de Saldanha Nogueira da Gama reclama contra a anulação da portaria n.º 384, de 15 de setembro de 1953 que lhe concedera, indevidamente, melhoria de salário por antiguidade.

2. O ato ora contestado louvou-se em parecer que emiti, no processo n.º 4.945/54, de interesse de D. Dulci Melgaço Filgueiras, a quem cabia, de direito, o acesso em causa.

3. Não tendo a servidora prejudicada impugnado o ato ilegal, dentro do prazo concedido à reclamação administrativa, foi argüida dúvida quanto à possibilidade de lhe

ser reconhecido o direito que, no mérito, pacificamente se lhe atribuía.

4. Confessando o erro de fato, a administração vacilava no tocante à oportunidade de saná-lo, mediante outro ato administrativo.

5. Opinei, a esse propósito, no sentido de que, convicta a administração da ilegalidade de seu procedimento, poderia revê-lo, desde que se não houvesse consumado o prazo de prescrição do direito de ação.

6. Escrevi, em abono dessa tese, as seguintes considerações:

"4. Os prazos de reclamação, na esfera administrativa, são peremptórios e fatais. Uma vez excedidos, cessa o direito ao seu conhecimento, podendo a administração repelir, de plano, os pedidos extemporâneos. Não há, em suma, obrigação administrativa em receber e decidir pretensões caducas *ex vi lege*.

5. Sem embargo do encerramento da instância administrativa, a jurisprudência construiu a tolerância para a acolhida de reclamações líquidas e certas, para as quais ainda não se exauriu o acesso ao Poder Judiciário.

6. Em Parecer n.º 11/54, referido no processo, assinaei que:

"as reclamações administrativas podem ser providas pela administração se estiver convencida da ilegalidade dos atos impugnados e não estiver encerrado o prazo da prescrição quinquenal do direito de ação".

7. No mesmo sentido opinei no Parecer 45/53, com apoio nas opiniões de Carlos Medeiros Silva (Revista de Direito Administrativo, vol. 15, p. 300), Temístocles Cavalcanti ("Pareceres do Consultor Geral da República" — p. 557) e Antônio Gonçalves de Oliveira (Revista de Direito Administrativo — vol. 18, p. 297), nos termos seguintes:

"Uma vez que não tenha perecido o direito subjetivo, com o sêlo definitivo de prescrição judicial, pode a Administração conhecer do mérito e restaurar a relação de direito ofendida, desde que convencida da liquidez e certeza das razões invocadas.

8. A providência não é, em suma, um direito da parte, mas uma liberalidade da administração. Se é inequívoca

a lesão de direito, o princípio de economia processual e de celeridade na prestação da justiça aconselha a antecipação da medida assecuratória em que culminará a intervenção do juiz.

9. No caso atual, a administração confessa o erro de fato, em detrimento da requerente. Remetê-la às vias judiciais será gesto inócuo e protelatório, eis que, no mérito, o órgão de pessoal admite a procedência de suas razões.

10. À luz desses elementos, sou de parecer que a reclamação deve ser recebida e deferida, em parte, para o efeito de ser concedida à requerente a melhoria de salário por antiguidade a que fêz jus, segundo a informação da S.P.

7. Acolhendo a opinião que espousei, a administração apenas antecipou-se a inevitável anulação judicial do ato que praticara em virtude de falso motivo.

8. Revendo a melhoria de salário imprópria feita em benefício do atual reclamante, tão pouco veio a administração a lesar-lhe o patrimônio jurídico, eis que o ato administrativo ilegal não pode consolidar situação viciada de nulidade essencial.

9. O reclamante que de boa fé, usufruiu vantagens que, legalmente, não lhe assistiam está isento da *repetitio indebiti*, segundo o princípio contido no art. 49, § 1.º, do Estatuto, mas não poderá reivindicar a restauração de ato cuja ilegitimidade nem ele próprio contesta, em sua essência.

Sou assim, de parecer que o pedido deve ser indeferido, por falta de apoio legal.

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1954.
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Prazos administrativos — Contagem em meses — Aplicação da Lei n.º 810, de 1949.

PARECER N.º 75/54

A Divisão de Pessoal do Ministério da Justiça, em pronunciamento de seu antigo Diretor, procurou reabrir a matéria concernente à contagem de prazos administrativos fixados em meses.

2. A respeito, como observa a D.P. deste Departamento, vigora, pacificamente, a orientação firmada pelo Sr. Consultor Jurídico efetivo, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, em pareceres emitidos no processo número 5.958/50 e publicadas no *Diário Oficial* de 20 de abril de 1951.

3. Na espécie, aliás, não se trata de campo aberto a posições doutrinárias, ou a preferências pessoais do intérprete. A Lei n.º 810, de 6 de setembro de 1949, revogando a disposição do art. 125, § 3.º do Código Civil, determina que, para efeito de cômputo de prazos...

"Considera-se mês o período de tempo contado do dia do início ao dia correspondente do mês seguinte".

4. De *lege constituto*, os prazos mensurados em meses terminam, assim, obrigatoriamente, em dia numericamente idênticos ao de seu início. Este o critério legal, cuja observância se impõe, como já me ocorrera salientar em pareceres ns. 1/53 e 7/53, o primeiro deles publicados no *Diário Oficial* de 16 de janeiro de 1953.

5. Feita a opção legislativa, não compete ao hermenêuta discutir os efeitos da providência, mas consumá-los segundo o ditame legal.

Concordo, portanto, com a D.P. com respeito à exatidão do cálculo da duração da licença urufruída.

Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Aposentadoria em cargo em comissão — Revisão do ato em virtude da Lei n.º 2.188, de 1954.

PARECER N.º 79/54

Josué Seroa da Mota foi aposentado, em 27 de maio de 1953, no cargo de Oficial Administrativo, classe O, com as vantagens da função gratificada de Delegado Fiscal no Estado do Rio Grande do Sul.

2. Esta era, na época, a situação mais favorável ao interessado, para efeito da aplicação do art. 180, § 1.º, do Estatuto que autoriza, para o funcionário com mais de 35

anos de serviço, a passagem à inatividade com as vantagens do cargo ou função de maior padrão por ele exercido, durante mais de 2 anos.

3. Posteriormente, no entanto, a Lei número 2.188, de 3 de março de 1954, elevou o valor de remuneração do cargo de Diretor da Casa da Moeda, de que aquele servidor fora titular e fez retroagir o novo quantitativo à data de 1.º de abril de 1953, anterior à da aposentadoria.

4. Daí a indagação, de que cogita o presente processo, sobre a possibilidade de ser revista a aposentadoria, de modo a efetuarla no cargo em comissão, agora mais benéfico ao interessado.

5. A Lei n.º 2.188, embora vigente à data de sua publicação, regrediu, em seus efeitos financeiros, a abril do ano anterior, quando ainda não se consumara a aposentadoria do requerente.

6. Estivesse já então alterado o nível de vencimento do cargo em comissão de Diretor da Casa da Moeda e nele ter-se-ia verificado a fixação dos proventos, segundo o princípio estatutário.

7. Não encontro, assim, impedimento a que, superveniente a majoração, mas de efeitos pretéritos, deva, conseqüentemente, opera-se a revisão da aposentadoria para ajustá-la, como manda a lei, às "vantagens do maior padrão".

8. A hipótese guarda analogia com a faculdade de opção de titulares em cargo efetivo transformado em cargo em comissão, cujo valor foi elevado pela citada Lei n.º 2.188. De acordo com o parecer n.º 375-T, do Sr. Consultor Geral da República, a eles se reconheceu o direito à preferência desde abril de 1953 e não apenas da data de vigência da lei. No mesmo sentido opinei, em parecer n.º 51/54, a respeito de titulares de cargos em comissão convertidos em função gratificada, com ressalva da situação pessoal de seus ocupantes (*Diário Oficial* — 24-6-54 — p. 11.176).

9. Em suma, se a lei nova atingiu ao passado para beneficiar aos ocupantes de cargos em comissão, abrangerá também os que neles se deveriam aposentar, se desde então já normalmente existisse a remuneração que se veio a estabelecer.

10. Dado o regresso em sua aplicação, os novos valores fixados passaram a ser os existentes à data de aposentadoria. Observa-

los e, portanto, aplicar a lei contemporânea à decretação da inatividade, que pela *fictione juris* da retroação, é, no caso, a Lei n.º 2.188, única regra normativa sobrevivente para a fixação do conteúdo financeiro do padrão do cargo, à época da aquisição do estado de inativo.

11. O pedido, a meu ver, deve ser acolhido, expedindo-se novo decreto de aposentadoria no cargo em comissão de Diretor da Casa da Moeda, com proventos iguais ao valor atribuídos na mencionada Lei número 2.188.

E' o meu parecer,

S.M.J.

Rio de Janeiro, 4 de outubro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Remoção — Impedimento
durante a fase eleitoral — Interpretação do art. 250 do Estatuto.*

PARECER N.º 84/54

O I.A.P.B. consulta se a proibição do art. 250 do Estatuto alcança a remoção de funcionário no Distrito Federal para Niterói ou vice-versa.

2. O preceito estatutário institui uma forma especial de inamovibilidade transitória do funcionário, durante a fase eleitoral, ou seja, no semestre precedente e no trimestre posteriormente à data das eleições. A medida tem duplo alcance: o de obviar que o administrador venha, abusivamente, a cercear a atividade política militante, como ainda a de que se possa realizar a intimidação ao eleitor, ou mesmo, o cerceamento ao direito de voto.

3. A vedação legal é absoluta e não admite atenuações exegéticas. No período de tempo ali estabelecido nenhuma transferência ou remoção *ex-officio* pode ser feita para local diverso daquele em que residir o funcionário.

4. Parece-me, assim, que o art. 250 do Estatuto se aplica à hipótese da consulta não podendo o funcionário residente no Distrito Federal ser removido ou transferido para

Niterói, ou reciprocamente, durante os meses pre e post-eleitorais.

A garantia se estende, como é óbvio, ao pessoal extranumerário, *ex-vi* do art. 252, n.º II, do Estatuto.

Rio de Janeiro, 8 de outubro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Salário-família — Impossibilidade de habilitação post-mortem — Prescrição das prestações de vantagem.

PARECER N.º 86/54

A consulta renova matéria já examinada em parecer por mim exarado no processo n.º 7.195/51 e publicado no *Diário Oficial* de 29 de janeiro de 1953. Trata-se da possibilidade de habilitação *post-mortem* ao salário-família. Mostrei, na oportunidade, que a concessão da vantagem é direito personalíssimo do funcionário que não se transmite, por via hereditária. A lei especial (art. 34 da lei n.º 488) somente autoriza a *manutenção* de salário-família concedido em vida ao respectivo titular.

2. Esta orientação, que mereceu a anuência do então Diretor Geral do D.A.S.P. ("Revista de Direito Administrativo", vol. 32, p. 343), foi ainda agora, confirmada em decisão do atual titular no processo número 6.661/54, aprovado parecer da D.P., que assim se manifestou:

"Discordando, porém, do referido parecer, alega a Divisão do Interior do Ministério da Justiça e Negócios Interiores que não há necessidade de "se esclarecer desde logo se o servidor falecido se habilitou ou não a concessão do salário-família aos seus dependentes, pois a interpretação do disposto no artigo 34 da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, que melhor se coaduna com a finalidade do salário-família seria, a meu ver a que não fizesse depender da habilitação do servidor falecido o direito de seus filhos menores à percepção do dito salário, posteriormente a sua morte". (fls. 11).

Não obstante, é preciso considerar que qualquer benignidade de interpretação deve encontrar limite nos próprios têr-

mos da lei. Dêse modo, se o artigo 34 da mencionada Lei número 488, de 1948, se refere, expressamente, à continuação de pagamento (o que pressupõe, dado o caráter personalíssimo do direito habilitação prévia e exercício anterior do mesmo), não há como aplicar-se a interpretação teleológica, inteiramente desnecessária, em face da clareza do texto."

(*Diário Oficial*, 7-10-1954, p. 16.487).

3. Não encontro nas ponderações feitas no presente processo novos argumentos de ordem jurídica que me convençam de desacerto na colocação legal em que assentei o meu raciocínio. Não basta a inegável finalidade social do benefício para que o intérprete possa corrigir a lei naquilo em que a entende imperfeita.

4. No Estado de Direito a ação do Poder Executivo, normativa ou distributiva, não pode superar os antipianos legais. Se a lei se traçou um critério, não é lícito ao intérprete repudiá-lo e construir, dedutivamente, outra norma substitutiva.

5. O Estatuto define o salário-família como direito acessório ao vencimento ou remuneração (art. 118, n.º IV) e pessoalmente concedido ao funcionário (art. 138 e seguintes). Não se trata, por outro lado, de favor automaticamente atribuível pela existência de dependente. A legislação complementar condiciona-o a ato de vontade do servidor, que poderá ou não dê-lo se utilizar.

6. A Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948 não autorizou senão que

"Ocorrendo o falecimento do servidor público civil ou militar, o salário-família continuará a ser pago a seus filhos menores, até que atinjam a maioridade".

7. A seu turno, a Lei n.º 1.149, de 30 de junho de 1950, ampliou essa sobrevivência do salário-família aos dependentes de servidores falecidos antes da Lei n.º 488. A tese de que essa retroação possa alcançar situação anterior à criação da vantagem não me parece exata e nesse sentido me pronunciei em parecer n.º 17/54 (*Diário Oficial* de 15-3-54, p. 4.074).

8. Pelos fundamentos expostos, mantendo, assim, o meu ponto de vista anterior,

que me parece fiel ao sentido e ao conteúdo da legislação em vigor.

E' o meu parecer, S.M.J..

Rio de Janeiro, 13 de outubro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Licença especial — Gratuidade da substituição dela resultante — Aplicação da Lei n.º 283, de 1948 e da Lei número 1.616, de 1952.

PARECER N.º 87/54

A Lei n.º 283, de 24 de maio de 1948, que assegurou licença especial aos funcionários civis e militares, fixou o princípio da gratuidade das substituições resultantes do afastamento dos respectivos beneficiários (art. 3.º).

2. Vigorou esse princípio até que, incorporada aquela regalia ao elenco das regalias estatutárias (Lei n.º 1.711, art. 88, VII e art. 116 e segs.), inovou-se a matéria com o caráter geral de onerosidade aplicado a todas as substituições, automáticas ou não, desde que superiores a 30 dias (artigos 72 e 73).

3. À luz dessa norma específica foram pagas ao recorrente as vantagens da substituição a partir da vigência do atual Estatuto.

4. Pretende, no entanto, o postulante que, desde a Lei n.º 1.616, de 4 de junho de 1952, já assistia aos membros do Ministério Público local o direito à substituição remunerada nos afastamentos motivados pela concessão de licença especial.

5. Parece à D.P. que essa norma não derogou a lei especial que, por extensão, se aplicava aos membros do Ministério Público. O sistema da licença especial os atingira, como um todo, não se podendo fracionar em seus efeitos.

6. Creio, todavia, que a matéria deve ser considerada sob outro ângulo. A norma do art. 5.º da Lei 283, embora ligada a louvável intuito de economia, não era, a rigor, integrante do sistema de fruição da licença especial. Alcançava a terceiros, obrigando-os a prestação gratuita de serviços, dilatando o caráter não oneroso que, então, se associava.

va à substituição automática (decreto-lei número 1.713, art. 29, parágrafo único).

7. Podia, no entanto, o legislador isentar dessa gratuidade determinada classe de servidores públicos, ou a todos eles, como veio, finalmente a fazê-lo, por força do art. 73 do atual Estatuto. A generalização da medida operada na lei vigente, foi assim, parcialmente antecipada na Lei n.º 1.616.

8. Determinou essa última lei que todas as substituições operadas no quadro do Ministério Público mediante designação do Procurador Geral, nos impedimentos dos titulares ou vacância do cargo, passariam a ser remuneradas, desde que excedentes de 30 dias. Não havia, assim cogitar-se da origem do impedimento, senão da extensão do tempo de substituição.

9. A lei própria do Ministério Público derogou, quanto aos seus jurisdicionados, o preceito geral que, mais adiante, viria, a seu turno, a ser revogado.

Penso, em consequência, que é pertinente o recurso, devendo ser deferido o pedido inicial, ou seja, o pagamento da substituição desde a vigência da Lei n.º 1.616.

E' o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Direito de certidão —
Exame, pela autoridade administrativa, da legitimidade do
pedido.*

PARECER N.º 92/54

A Constituição federal assegura, em seu art. 141, § 36, n.º III, a expedição de certidões para defesa de direito. O preceito é auto-executável, como tive ensejo de realçar em trabalho alusivo ao tema ("Certidões administrativas" — in "Repertório Enciclopédico de Direito Brasileiro" — vol. 8, p. 96 e segs).

2. O fornecimento de certidão pressupõe, no entanto, a faculdade de exame, pela administração, da legitimidade dos fins a que se destina, que devem ser expressamente declarados na formulação do pedido.

3. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, que atualmente ilustra, com o seu saber, a Consul-

toria Geral da República, assinalou que "a parte, com efeito, deve indicar o fim para o qual pretende a certidão. Se não indica, seu pedido pode ter indeferimento" ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 15, p. 258).

4. Quando a certidão se refere a dados pessoais do pleiteante, é aceita, usualmente, a fórmula sintética de que o documento se destina a defesa de seus direitos. Se, no entanto, o pedido envolve direito de terceiros, somente deve a autoridade conceder a certidão quando verificada a pertinência da solicitação, à vista da finalidade alegada.

A decisão que limitou o fornecimento da certidão à pessoa do requerente parece-me, assim, juridicamente exata. O Sr. Diretor do S.A. é competente para decidir sobre a propriedade dos fins a que se destina a certidão, sobretudo no concernente à situação de terceiros, e, mais ainda, quando se trata, como na hipótese, de pedido imotivado.

Rio de Janeiro, 22 de outubro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Fundação da Casa Popular — Requisição de funcionário federal — "feitos quanto ao vencimento e vantagens."

PARECER N.º 95/54

I

A Fundação da Casa Popular renova a consulta, já formulada em processo n.º 2.022/53, sobre a percepção do vencimento do cargo pelo funcionário público federal posto à sua disposição. Indaga, ainda, se a requisição vedará a percepção do salário-família e da gratificação adicional e o cômputo do tempo de serviço.

2. A matéria jurídica concentra-se em um problema de direito intertemporal. O Estatuto de 1939 não cogitava do efeito do afastamento de funcionário requisitado, no tocante à percepção de vencimentos. O Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944, alterado pelo de número 7.881, de 20 de agosto de 1945, que permitiu o exercício em entidades especificadas — entre as quais as "Fundações instituídas em virtude de lei federal" — determinou que a requisição im-

portaria a perda de vencimento ou remuneração (art. 3.º).

3. A Fundação da Casa Popular foi, no entanto, contemplada com o privilégio da manutenção do vencimento ou remuneração dos servidores públicos federais postos à sua disposição, conforme dispôs o art. 3.º, letra a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 21 de agosto de 1946.

4. O atual Estatuto não se absteve de regular a matéria. No art. 121, n.º III, enunciou, expressamente, o princípio de que "perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo o funcionário quando designado para servir em autarquia, sociedade de economia mixta ou estabelecimento de serviço público".

5. Louvado nessa regra estatutária, coloquei-me de acordo com a D.P., na primitiva consulta, entendendo que a lei especial relativa à Fundação da Casa Popular estava revogada, nesse terreno, pelo novo preceito.

6. Observei, na oportunidade, em parecer n.º 10/54:

"O Estatuto é lei primária no tocante ao regime jurídico do funcionalismo civil da União. O direito ao vencimento, por parte do servidor federal, regula-se pelas prescrições que nele se inscreverem, contra as quais não pode subsistir princípio anteriormente consignado em lei que apenas secundariamente regia a matéria.

Concordo, assim com o ponto de vista da D.P., no sentido de que a regalia prevista no art. 3.º, letra a, do Decreto-lei n.º 6.921, de 1948, está revogada, por ser incompatível com o disposto no art. 121, n.º III, do Estatuto em vigor" ("Revista de Direito Administrativo", vol. 36, p. 3.571).

7. Retificando o seu anterior pronunciamento, a D.P. opina, agora, pela sobrevivência da lei especial. Não mais atribui à Fundação em causa a natureza autárquica, em que alicerçava o seu juízo. Também não a enquadra entre os *estabelecimentos de serviço público*, a que se refere o Estatuto, "mas sim entre os organismos cujos serviços o Governo administra sem, todavia, dar-lhes o caráter de serviços públicos". Sugere, contudo, a minha audiência, ao que anuiu o Senhor Diretor Geral.

II

8. Reexaminei, meditadamente, a equação jurídica proposta, sem me aleiar, também, das conseqüências práticas que, por certo, acarreta à Fundação da Casa Popular a cessação da garantia de vencimentos aos funcionários federais que nela servem.

9. Não encontro, no entanto, argumentos que abalem a convicção exposta em meu parecer anterior. O preceito estatutário não manda cancelar o vencimento ou remuneração apenas ao funcionário afastado para servir em entidade de direito público, tanto assim que enumerou entre os beneficiários da prestação de trabalho, as sociedades de economia mixta.

10. A descrição estatutária visou, obviamente, a se referir aos tipos de entes personalizados junto aos quais podem servir, por meio de requisição, os servidores federais. Não somente alcançou, definidamente, às autarquias e sociedades de economia mixta, com as demais entidades que, exercendo um *serviço público*, possam dispor da atividade de funcionários da União.

III

11. A natureza jurídica da Fundação da Casa Popular não é pacífica, como afirma a consulta. Embora os seus Estatutos, aprovados em portaria n.º 69, de 23 de maio de 1952, lhe atribuem a condição de pessoa jurídica de direito privado (D.O. 11-VI-1952, p. 9636), não vacilou o eminente Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Dr. OSCAR SARAIVA em declarar, recentemente, com a concordância do titular da pasta:

"embora se trate de organização a qual foi dada a forma de uma Fundação, entendemos tratar-se, inequivocamente, de entidade de direito público que reúne as características de uma verdadeira autarquia" (D.O. 11-II-54, p. 2.040).

12. O seu patrimônio é originário de doações do poder público e a sua receita constitui-se, essencialmente, mediante tributos especiais e recursos orçamentários (Lei n.º 1.473, de 24 de novembro de 1951). A União não somente exerce o direito de escolha de seus dirigentes, como o controle hierárquico e financeiro de sua administração.

13. O art. 14 do Decreto-lei n.º 9.218, de 1.º de maio de 1946, que a instituiu, con-

cedeu-lhe as isenções tributárias peculiares à Fazenda Nacional e as autarquias. O artigo 11 do Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946, declara, ainda mais expressivamente, que

"os serviços da F.C.P. são considerados públicos federais, ficando em consequência os seus bens e atos isentos de todos os impostos ou tributações federais, estaduais ou municipais."

14. Inequivoco, assim, que a Fundação da Casa Popular exerce *serviço público*, com os privilégios que a êsse são inerentes. Louvada nessa qualidade, a F.C.P. pleiteou e obteve isenção de imposto de selo em contratos de seguro e no recebimento de prestações de mútuo hipotecário ("Revista de Direito Administrativo", vol. 33, p. 433 e vol. 35, p. 415).

IV

15. A referência a "estabelecimentos de serviço público", inscrita no texto estatutário, não é encontrada no direito nacional. O legislador se inspirou, provavelmente, na terminologia francesa em que a designação se tornou familiar como símbolo dos entes personalizados do Estado.

16. O simile não é perfeito porque os "établissements publics" abrangem, no sistema francês, tanto as autarquias, como aos serviços industriais e comerciais do Estado. A sua noção, por isso mesmo conserva um sentido fluido, tão excelentemente estudado na monografia de ROLAND DRAGO, "Les crises de la notion d'établissement public" (Paris, 1950).

17. Êle corresponde, no entanto, em seu núcleo conceitual, à gestão de um serviço público especificado. ANDRÉ BUTTGEMBACH, estudando o fenómeno a propósito do regime belga, identifica o sentido de "estabelecimento público" ao de "fundação", emanada da vontade estatal:

"L'établissement public est, avant tout, — comme le précise son appellation même, — un établissement, au sens juridique traditionnel de ce mot, pris comme synonyme de *fondation*: c'est une *fondation de service public* par l'autorité publique, de même que, établissement d'utilité publique est une *fondation d'intérêt général par un particulier*" ("Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique" — 1952 — p. 307).

18. OTTO MAYER indica a sinonímia, no direito alemão, entre estabelecimento público (*öffentliche Stiftung*), citando, no mesmo sentido, expressiva bibliografia ("Le droit administratif allemand" — vol. IV, p. 268).

V

19. A Fundação da Casa Popular é, assim, um dos *estabelecimentos de serviço público*, a que alude o art. 121, n.º III, do Estatuto. O funcionário público, que nela passa a ter exercício, sujeitar-se-á ao mesmo regime dos que fiquem a serviço de autarquias ou sociedades de economia mixta. O art. 3.º, letra a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, está revogado pela superveniência de lei com a qual é incompatível (art. 2.º, § 1.º da Lei de Introdução ao Código Civil).

20. Poderá, contudo, o funcionário continuar a receber o salário-família, que é pago mesmo nos casos de perda de vencimento ou remuneração (Estatuto, art. 141). A gratificação adicional, que é vantagem acessória ao vencimento e avaliação em proporção a êsse, não poderá ser percebida, durante o prazo de afastamento.

21. O tempo de serviço, enquanto durar a requisição, será computado na forma estabelecida no art. 3.º do Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944.

A o seu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de novembro de 1954.
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Tempo de serviço — Contagem para o pessoal de obras — Aplicação do art. 268 do Estatuto.

PARECER N.º 96/54

O reexame da matéria, provocado pela D.P.V., tem em vista, especialmente, o critério para a conversão, em anos dos dias de serviço prestado pelo pessoal de obras, uma vez que, no mérito, é inquestionável a aplicação, em seu benefício, do art. 268 do Estatuto.

2. A D.P., dêste Departamento, em parecer anterior, havia optado pela adoção de critério idêntico ao que se utiliza para o

extranumerário-diarista, ou seja, a fixação do ano na base de 300 dias.

3. Obtempera, no entanto, o órgão de pessoal do Ministério que, em certos casos, a prestação anual de serviço supera àquele limite. A D.P., deste Departamento, considerando excepcional essa eventualidade, persiste na solução inicialmente preconizada.

4. Omissa a lei, quanto à forma de conversão do tempo de serviço dos diaristas de obras, parece-me razoável que, analogicamente, se lhes estenda o método seguido com referência aos extranumerários-diaristas.

5. A medida visa a beneficiar essa categoria de servidores públicos, não os inferiorizando no gozo de regalias cuja concessão esteja condicionada ao decurso de certo número de anos.

6. Por outro lado, não creio que sejam irrelevantes as ponderações feitas pela D.P.V., a propósito de diaristas que, no curso do ano, tenham ultrapassado o limite de 300 dias de trabalho.

7. A aplicação rígida, em tais casos, do índice em causa, importaria, praticamente, em transportar, para o ano seguinte, o saldo de dias que se verificasse. Assim, por exemplo, uma pessoa que tivesse, corridamente, 2 anos e meio de serviço (900 dias), estaria, na conversão esposada, com três anos completos.

8. Entendo, assim, que o critério mais exato será o de considerar, isoladamente, o tempo de serviço prestado dentro de cada exercício. Desde que nêle o diarista conte, pelo menos, 300 dias, ter-se-á como ultimado um ano de serviço, desprezando-se, porém, para efeito de cálculo, os dias excedentes que não poderão ser transpostos para o exercício seguinte.

9. Com a solução acima indicada, manter-se-á intacta a equiparação equânime a que se filiou a D.P., sem tão pouco incidir nos inconvenientes realçados.

10. Quanto à segunda parte da consulta, a saber, se o tempo de serviço prestado como diarista de obras pode ser levado em conta para o cálculo do período básico de concessão da licença especial, entendo que se impõe resposta afirmativa. O art. 268 do Estatuto autoriza a contagem, para todos os efeitos, abrangendo, portanto, a hipótese fo-

calizada. A ausência de regulamento não deve, por outro lado, retardar o exercício desse direito, que é auto-executável.

E' o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 1954.
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Gratificação adicional —
Concessão a funcionário apo-
sentado — Aplicação do art.
146, Parágrafo único, do Esta-
tuto.*

PARECER N.º 97/54

Augusto Duarte Pinto, Assistente, padrão H, exercia, como interino, o cargo de Professor Catedrático, padrão M e nêle veio a se aposentar (art. 196, n.º IV, do antigo Estatuto, combinado com o art. 1.º do Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45).

2. Indaga-se, agora, se lhe assiste direito a perceber gratificação adicional, com apoio no art. 146, Parágrafo único, do Estatuto vigente.

3. A D.P. adota solução negativa, tendo em vista que era interino o provimento no cargo em que ocorreu a aposentadoria e a exegese firmada ao preceito estatutário limitou a vantagem aos funcionários efetivos.

4. A disposição cogitada estatui que a gratificação "é extensiva aos funcionários que se acham aposentados, e tenham completado o respectivo tempo de serviço na atividade.

5. O alcance da lei é, assim, o de equiparar o inativo ao funcionário em atividade, para o gozo da gratificação adicional. Ambos concorrem à obtenção do acréscimo salarial, apenas vedado, ao aposentado, contar tempo subsequente ao ingresso na inatividade.

6. Em suma: com respeito ao aposentado, a lei recua, ficticiamente, à data do ato, para examinar se, já então o funcionário consumara o índice de tempo necessário.

7. Ora, o interessado contava, à data de aposentadoria, segundo se afirma no processo, mais de 25 anos de serviço. Adquiriu, portanto, direito à gratificação adicional que, não podendo incidir sobre a condição interina, deve ser concedida na base do cargo efetivo de que era titular.

8. Não importa que, pela aposentadoria, tenha cessado o vínculo com o cargo efetivo. E' elementar que o inativo não mais ocupa qualquer cargo público. A aposentadoria é forma de vacância (art. 74, n.º V) e o laço com a atividade apenas se conserva para a fixação dos proventos e a eventual reversão.

9. A hipótese excepcional configurada no processo se assemelha, de certa forma, com a solução dada em regulamento, à gratificação adicional do funcionário aposentado em cargo superior de carreira. Embora a passa-

gem à inatividade ocorra em outro cargo, a vantagem continua a ser calculada sobre o vencimento do cargo primitivo, não obstante a cessação de qualquer liame entre êle e o aposentado (art. 5.º, § 1.º, do Decreto n.º 31.922, de 15-12-52).

10. Sou, assim, de parecer que, no caso da consulta, o aposentado faz jus a gratificação sobre o cargo efetivo que ocupava na atividade, ou seja, o de Assistente, padrão H.

Rio de Janeiro, 6 de novembro de 1954.
— *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

A educação nacional, em seus diversos aspectos, apresenta, ainda, todo um vasto campo a conquistar. Não é possível ao Governo, nem o assunto pode ser objeto de esquemas dentro da bitola normal. Eis porque desejo aproveitar esta oportunidade para encaminhar um apêlo a todos os setores que, na composição da sociedade brasileira, representem a iniciativa privada. A solução dos problemas do ensino precisa ser colocada em termos de campanha permanente e movimento nacional de caráter primordial e urgente. A educação não pode mais ser considerada como um privilégio de ricos, nem depender apenas da rotina burocrática. E' um direito social dos que dela precisam, que são todos os jovens, e um dever social dos que podem ministrá-la, que são todos os cidadãos letrados. Quero convocar neste momento todos os brasileiros em condições de participar desta batalha. Vamos agir todos doravante como se o Brasil estivesse em guerra declarada ao analfabetismo.

(Trecho do discurso do Presidente Café Filho ao povo brasileiro, pronunciado através de "A Voz do Brasil", da Agência Nacional, no dia 12 de outubro de 1954).

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 19.466
RIO GRANDE DO SUL

MATÉRIA CONSTITUCIONAL

Funcionários estáveis postos em disponibilidade pela supressão do cargo tem direito a vencimentos integrais — A disponibilidade remunerada a que se refere o artigo 189, da Constituição Federal, é a disponibilidade com a mesma remuneração. Do contrário, poderia o legislador ordinário reduzir a remuneração a termos de a tornar ilusória.

Relator: o Senhor Ministro Mário Guimarães.

Recorrentes: Aldemâr Gonçalves Pires e outros.

Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul.

ACÓRDÃO

Acordam em sessão do Supremo Tribunal Federal por maioria de votos, declarar não aplicável os artigos da lei n.º 311, do Estado do Rio Grande do Sul, na parte em que contrariem os princípios constitucionais acima enunciados, nos termos que constam das notas taquigráficas a este acórdão incorporados.

Rio, 25 de junho de 1954. — A.M. Ribeiro da Costa, Presidente. — Mário Guimarães, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Valdemar Gonçalves Pires e outros propuseram contra o Estado do Rio Grande do Sul uma ação ordinária, alegando serem "funcionários em disponibilidade remunerada, em virtude de extinção dos cargos que exerciam e entendem terem direito aos aumentos que tiveram os funcionários em atividade e como o Estado não tenha reconhecido esse direito,

recorrem ao Judiciário, pedindo seja o réu, condenado a lhes pagar as diferenças de vencimentos, a gratificação adicional da quarta parte sobre essas diferenças e outras vantagens e melhorias de condições, conforme se liquidar em execução de sentença.

Fundam os requerentes o seu direito, no disposto no art. 189, parágrafo único da Constituição Federal e 206 da Constituição do Estado, citando duas decisões judiciais, publicadas na revista Arquivo Judiciário, volumes XI e XXII, a fls. 256 e 444 respectivamente.

O Estado contestou o pedido, dizendo que o artigo 206 da Constituição Estadual não obriga a dar tratamento aos funcionários em disponibilidade, igual aos dos que se encontram no exercício efetivo de suas funções que a obrigação contida naquele dispositivo, é do aproveitamento dos em disponibilidade em cargos ou função equivalente, por sua natureza e estipêndios.

Invocando o conceito de vencimento do art. 106 do Estatuto dos Funcionários Públicos, afirma, também, que não seria lícito admitir uma remuneração pecuniária que não corresponda a uma contra prestação de serviço. Arremata dizendo que o aumento de estipêndio ao funcionalismo constitui ato discricionário do Estado "que pode fazê-lo correlação à totalidade dos seus servidores ou, apenas, com relação a determinada classe". (Fôlhas 30-31 dos autos).

O juiz da 1.ª instância, com base no Decreto estadual n.º 311, de 31 de dezembro de 1942, arts. 188 e 189, julgou improcedente a ação. Apelaram os autores, mas não tiveram melhor sorte porque o acórdão de fls. 44 verso lhes negou qualquer direito, pelos seguintes fundamentos: lê fls. 44 verso. Manifestaram os apelantes recurso extraordinário, invocando, em seu pro, o art. 101, n.º III, letras a e d, da Constituição Federal. Acusam o acórdão de haver desatendido ao disposto no art. 189 da Constitui-

ção Federal a que foi dada interpretação diversa de outra acolhida em vários julgados. Admito, com fundamento apenas na letra *d*, e contestado o recurso, pronunciou-se o Doutor Procurador Geral nestes termos: lê folhas 85. E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, aplicando os arts. 188 e 189, do Decreto-lei estadual, de 31 de dezembro de 1942, mandou pagar o funcionário em disponibilidade na base do tempo de serviço, e na razão de 1/30, por ano.

Argumenta-se que no regime constitucional vigente a remuneração proporcional do funcionário em disponibilidade não mais é permitida. Há de ser integral. Diz o artigo 189, parágrafo único da Constituição: "Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com que ocupava".

Não me parece, de início, que se deva remeter o processo ao Tribunal pleno, para declaração da inconstitucionalidade do dispositivo da lei estadual. Essa lei, de 1942, é anterior à Constituição de 46. Não é hipótese de aplicação do art. 200 da Constituição Federal.

Não é, propriamente, uma questão de constitucionalidade, para a qual se demande o pronunciamento do Tribunal Pleno. E' de revogação de uma lei estadual por lei federal, de ação mais lata.

Os requisitos especiais que a Constituição prescreve no art. 200 são para o caso em que uma lei posterior à Constituição deixa de ser aplicada por dar o Tribunal preferência ao preceito constitucional. E' uma situação anômala em que a autoridade do Legislativo aparentemente se põe em choque. O Judiciário é então convidado a julgar um atentado à Constituição praticado por um dos poderes, julgamento, é claro, de máxima gravidade. Natural que se requeiram, como sempre exigiu a jurisprudência americana, cautelas especiais. Declarar, porém, revogada uma lei por outra é rotina dos Tribunais. Para tanto não há mister o *quorum* elevado do art. 200.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, entendo que inconstitucionalidade

e incompatibilidade de lei com superveniente texto constitucional são uma, e a mesma coisa. Costuma-se dizer que, no segundo caso, o que se apresenta é apenas uma questão de direito transitório ou intertemporal. Mas, no fundo, há uma superveniente inconstitucionalidade ou incompatibilidade com a letra constitucional.

Entendo que a presente questão deve ser levada ao Tribunal Pleno, o que proponho.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Sr. Presidente, tenho feito a mesma distinção que faz o eminente Senhor Ministro Relator, entre a declaração de inconstitucionalidade da lei votada com infrigência da Constituição e a hipótese de revogação da lei por uma Constituição superveniente.

A meu ver, a razão decisiva que leva a distinguir entre as duas hipóteses é a seguinte: é que a revogação da lei por uma lei superveniente dar-se-ia ainda que esta não fôsse constitucional e sim simplesmente ordinária. Isso mostra que não se apresenta propriamente o problema de inconstitucionalidade da lei e sim apenas o da revogação da lei antiga pela lei nova.

No caso, entretanto, *data vênica*, eu não concordaria com o eminente Senhor Ministro Relator, porque, quando a Constituição fala em disponibilidade remunerada, por extinção do cargo, não diz que os vencimentos sejam integrais.

Na Constituinte, este problema foi ventilado e o deputado Mário Mazagão acentuou a distinção entre a extinção de um cargo estável e a extinção de um cargo vitalício, há que assegurar a plenitude das vantagens, ao passo que na extinção de um cargo apenas estável mas não vitalício, o funcionário já sabia que, extinto o seu cargo, ele ficaria em disponibilidade, mas com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, nos termos do Estatuto então vigente. Antigamente, nem a isso teria direito, pois, contra a extinção do cargo decretada por lei a bem do interesse público, por ser o cargo desnecessário, só podia invocar direito o funcionário vitalício. Ainda há pouco tempo, tivemos aqui essa hipótese, de que fui relator e em que se declarou impedido o eminente Sr. Ministro Ribeiro da Costa. Tratava-se de alguns cargos de Inspetores Federais de Polícia, criados no Governo Linhares; entendeu pouco tempo depois o Congresso que o interesse público aconselhava a extinção des-

ses cargos; foram extintos e os seus titulares postos em disponibilidade, mas com remuneração proporcional ao tempo de serviço. Reclamaram a remuneração integral, que negamos. Invoquei, em contrário a opinião de Pontes de Miranda, a opinião de Carlos Maximiniano, que, nos seus Comentários à Constituição, mostra terem sido rejeitadas as emendas com que a Assembléa Constituinte se pretendeu conceder em tal caso a integralidade dos proventos.

Além disso, basiei-me num argumento que me parece por si só decisivo.

Se no art. 189, parágrafo único, quando fala em disponibilidade remunerada do funcionário estável, tivesse a Constituição visado estabelecer a remuneração integral, seja qual fôr o tempo de serviço, ficaria sem alcance nem sentido o art. 192, que manda contar integralmente tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, para efeitos de disponibilidade.

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) — Eu explicaria facilmente: para o efeito da disponibilidade, conta-se o tempo de serviço, tendo em vista a hipótese de ainda não estar estável o funcionário. Para isto se aplicaria o art. 192.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Mas se êle não fôr estável, nem terá direito a disponibilidade, pois a Constituição só o concede, em caso de extinção do cargo, ao funcionário estável (parágrafo único do artigo 189). Se o funcionário não estável pode ser livremente demissível, por mais forte razão o poderá se a lei extinguiu o cargo por desnecessário, caso em que para a demissão existe justa causa, decorrente da própria lei.

Como acentuei desde o início, se se tratasse de lei federal, o problema seria de revogação. Mas trata-se de lei estadual, que não se revoga por lei federal.

Nestas condições, existe um problema de inconstitucionalidade, o de saber se a lei estadual se harmoniza, ou não, com a Constituição. Não é, por conseguinte, simples problema de revogação da lei.

Pôsto como está o problema, isto é, saber se é constitucional a lei estadual em face da Constituição Federal, eu me inclino, *data vênia* do eminente Sr. Ministro Relator, pela proposta do eminente Sr. Ministro Nelson Hungria, no sentido da remessa dos autos ao Tribunal Pleno.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, *data vênia* do eminente Sr. Ministro Relator, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Nelson Hungria.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Presidente) — Eu dispensaria a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, ficando vencido como o eminente Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Remetidos os autos ao Tribunal Pleno, contra os votos dos Senhores Ministros Relator e Presidente.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, o feito foi por mim levado à 1.^a Turma, com o seguinte relatório:

“Valdemar Gonçalves Pires e outros propuseram contra o Estado do Rio Grande do Sul uma ação ordinária, alegando serem “funcionários em disponibilidade renumerada, em virtude de extinção dos cargos que exerciam e entenderam terem direito aos aumentos que tiveram os funcionários em atividade e como o Estado não tenha reconhecido êsse direito, recorrem ao Judiciário, pedindo seja o réu condenado a lhes pagar as diferenças de vencimentos, a gratificação adicional da quarta parte sobre essas diferenças e outras vantagens e melhoria de condições, conforme se liquidar em execuções de setença.

Fundam os requerentes o seu direito, no disposto no artigo 189 parágrafo único da Constituição Federal a 206 da Constituição do Estado, citando duas decisões judiciais, publicadas na revista Arquivo Judiciário, volumes XI e XXII, a folhas 256 e 444 respectivamente.

O Estado contestou o pedido, dizendo que o artigo 206 da Constituição estadual não obriga a dar tratamento aos funcionários em disponibilidade, igual aos que se encontram no exercício efetivo de suas funções que a obrigação contida naquêlê dispositivo, é do aproveitamento dos em disponibilidade em cargo ou função equivalente, por sua natureza e estipêndio.

Invoando o conceito de vencimento do art. 10, do Estatuto dos Funcionários Pá-

cos, afirma, também, que não seria lícito admitir uma remuneração pecuniária que não correspondesse a uma outra prestação de serviço. Arremata dizendo que o aumento de estipêndio ao funcionalismo constitui ato descricionário do Estado "que pode fazê-lo com relação à totalidade dos seus servidores ou, apenas, com relação a determinada classe". Fôlhas 30-31 dos autos.

O juiz de 1.^a instância, com base no Decreto estadual n.º 311, de 31 de dezembro de 1942, arts. 188 e 189, julgou improcedente a ação. Apelaram os autores, mas não tiveram melhor sorte, porque o acórdão de fôlhas 44 verso lhes negou qualquer direito, pelos seguintes fundamentos: lê fls. 44 verso Manifestaram os apelantes recurso extraordinário, invocando em seu prol, o art. 101 n.º III, letras a e d, da Constituição Federal. Acusam o acórdão de haver desatendido ao disposto no art. 189 da Constituição Federal, a que foi dada interpretação diversa de outra acolhida em vários julgados. Admitido, com fundamento apenas na letra d, e contestado o recurso, pronunciou-se o Dr. Procurador Geral nestes termos:

E' o relatório.

Achei que não era caso de matéria constitucional e que poderia ser resolvido pela Egrégia Turma, mas o Sr. Ministro Nelson Hungria entendeu que a questão devia ser trazida ao conhecimento do Tribunal Pleno, assim também entendendo os Senhores Ministros Luiz Gallotti e Ribeiro da Costa. Daí, a apresentação do caso a julgamento deste Tribunal Pleno.

E' o relatório.

VOTO

Sr. Ministro Mário Guimarães — A questão que cumpre resolver é se a lei do Estado do Rio Grande do Sul, de n.º 311, de 31 de dezembro de 1942, que manda pagar os funcionários estáveis, em disponibilidade, na razão de um trinta ávos por ano, pode subsistir em face do parágrafo único do artigo 189, da Constituição de 46.

Quando foi a tese submetida à 1.^a Turma, entendi não haver, propriamente, discussão sobre inconstitucionalidade a anterior à Carta de 46. Em razão, todavia, do pronunciamento dos Senhores Ministros da turma, concordei com a vinda dos autos a plenário.

A meu ver, e *data venia*, a disponibilidade do funcionário estável, em caso de supressão

do cargo, há de ser, no atual regime constitucional, com vencimentos integrais.

Diz o art. 189, parágrafo único da Constituição Federal:

"Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava".

Esse dispositivo é de inatacável lógica: estável é aquilo que permanece, que se não muda, que é fixo. Estabilidade significa a conservação das mesmas condições.

Balança estável, diz-se em Física. Pêso estável, emprega-se em linguagem comum. Estável é sinônimo de imutável. E' verdade que a estabilidade não veda a remoção. Mas conservadas condições iguais, mantidas as mesmas vantagens.

Permite a lei magna, no interesse da administração pública, se extingam os cargos, mas determina fique o funcionário em disponibilidade remunerada.

Que significa disponibilidade remunerada? A mim me parece que há de ser disponibilidade com a mesma remuneração. Do contrário, facilmente seria o dispositivo burlado. Poderia o legislador ordinário reduzir a remuneração a proporções tais que a tornassem ilusória.

Não se confunde disponibilidade com aposentadoria. Na aposentadoria é que se atende, para efeito da fixação dos proventos, ao tempo de serviço. O funcionário, não podendo, pela idade ou por moléstia, continuar em atividade, é afastado definitivamente e o Estado o remunera tendo em vista o passado. A disponibilidade é uma situação presente e provisória. O funcionário está válido. Por dificuldades de administração, ou qualquer outro motivo, que compete ao próprio Estado resolver, se vê afastado temporariamente. Não poderá durante a situação passageira em que se encontra procurar novo emprego ou fonte de renda. Cumpre ao Estado impedir que o seu servidor ainda capaz, tornado inativo por ato do Estado, sofra qualquer prejuízo. Objeta-se que, em sendo assim, confundidas estarão a estabilidade e a vitaliciedade. Para este efeito, na verdade o estão. Para outros, porém, é que distinções existem. O artigo 189 as indica: vitalícios são os funcionários que somente podem perder o cargo em virtude de sentença judiciária. Estáveis os que também a podem perder no caso de se extinguir o cargo, ou mediante processo administrativo.

Extinto o cargo de funcionário vitalício, ele não é obrigado a aceitar outro. Se é simplesmente estável, será constrangido a tal, desde que de igual categoria.

Aí está em que reside a diferença. Claro é que, se fôr extinto cargo de provimento vitalício, continuará o titular a receber seus vencimentos. A lei não julgou necessário dizê-lo expressamente. Disse-o em relação aos estáveis precisamente porque, quanto a estes, poderia surgir dúvida.

Dos comentadores à Constituição, um deles o eminente Eduardo Espínola, é omissivo a respeito. Carlos Maximiliano, com base no elemento histórico, acolhe a opinião que estamos combatendo. Cairam, diz êle. "As Emendas 312, 502, 636 e 1.599, que, no caso de extinção do cargo, atribuíam ao funcionário a disponibilidade com vencimentos iguais aos percebidos na atividade; caber-lhes, portanto, o que em lei se considera disponibilidade remunerada, isto é, com os proventos proporcionais ao tempo de serviço, conforme determina o Estatuto dos Funcionários Públicos. "V. Comentários ao artigo 189".

Parece-me, *data venia* do ilustrado Mestre de quem eu sou incondicional admirador, que tal supressão, no caso, não tem grande importância. A eliminação de emendas num texto de lei, nem sempre significa que seja o Congresso contrário ao teor dessas emendas. As vezes, a supressão ocorre porque a matéria já está clara em outro trecho do projeto. Na discussão que se travou, por ocasião de ser elaborado o art. 189, discussão de que dá notícia José Duarte, o que se colige é que foi rejeitada a emenda Acúrcio Torres no ante-projeto, mas que, finalmente, sob a forma atual ingressou na lei. A objeção que lhe fez Mário Masagão prevaleceu na primeira fase dos trabalhos apenas. Veja-se, em relação ao Projeto revisto, a exposição de José Duarte: "Projeto revisto. I — Aprovou-se o texto em segundo turno, e no plenário. Paulo Sarasate pede destaque de emenda, quanto ao parágrafo único, porque a norma justa é que o funcionário fique em disponibilidade até que ocupe cargo análogo, que esteja vago ou venha a vagar. Pela moderna conceituação, a diferença entre funcionários vitalícios e funcionários estáveis é a que se acha expressa no projeto em debate, isto é, vitalícios só pode ser exonerado mediante sentença judiciária, enquanto o estável pode perder o cargo em razão de processo administrativo.

Ferreira de Sousa: A técnica jurídica entendida dessa forma não há quem possa responder.

Mário Masagão esclarece: De acordo com os princípios tradicionais de Direito Administrativo brasileiro, o atual projeto da Constituição dividiu os funcionários em três classes, os vitalícios, estáveis e demissíveis *ad nutum*. Segundo o direito universal o funcionário estável é conservado enquanto bem servir e existir o seu cargo. Nisso se distingue do vitalício, que tem direito ao cargo de qualquer maneira; quando este se extingue, conserva todas as vantagens respectivas. O pensamento da Comissão estabelece o projeto que há a hipótese excepcional de o Poder Legislativo se achar na contingência de extinguir cargo porventura ocupado por funcionário estável que se conservou na função, por prazo muito longo, de 10 anos, por exemplo; ficará, êle em disponibilidade remunerada. O funcionário adquire estabilidade após cinco anos quando sem concurso ou de dois anos se prestou concurso... Quando o funcionário conta 10 anos de serviço é conveniente que se lhe dê amparo, porque, tendo ficado tanto tempo ao serviço da União, perdeu a aptidão para outro serviço. A emenda foi aprovada nos termos em que está, atualmente, o parágrafo único do art. número 189". Pág. 342.

Themístocles Cavalcanti diz que, a esses funcionários, os estáveis — em princípio, devem ser assegurados "todos os direitos e vantagens" — v. vol. 3.º, pág. 171. E Pontes de Miranda, de modo categórico: "Toda disponibilidade, hoje, é de vencimentos integrais e para provimento logo que se crie ou vague o cargo.

A disponibilidade supõe que não se possa dispor, no momento, do funcionário público. Por essa razão, objetiva, fica êle disponível. Em caso de mudança de sede do juízo e o juiz não aceita mudar, preferindo a disponibilidade, os seus vencimentos são integrais (art. 124, VII). Se o cargo de qualquer funcionário público foi extinto, sendo êle estável (art. 189, parágrafo único), fica em disponibilidade, até que seja aproveitado. Idem, se não há possibilidade, no momento, de se dar efetividade ao reintegrado. A disponibilidade é sempre com os vencimentos que tenha o posto em disponibilidade: não foi êle que deu causa à medida. Todas as vantagens posteriores lhe vêm".

Estou com êste preclaro jurista. O recente Estatuto dos Funcionários Públicos consa-

grou tal inteligência dispondo no art. 174: "Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade com provento igual ao vencimento ou remuneração até seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimento compatíveis com o que ocupava". Ninguém pretenderá ver, na lei nova, uma interpretação autêntica da Constituição. Serve, contudo, para indicar o rumo que norteia o espírito jurídico dominante. Argumenta-se, ainda, que: admitida a obrigação dos vencimentos integrais perderia sentido o artigo 192 da Constituição, que diz: "O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria".

Não procede o argumento. O fator tempo é de ser contado na disponibilidade porque, sem o seu decurso por dois anos, na hipótese de funcionários que ingressarem, mediante provas ou por cinco, nos mais casos não há falar de estabilidade.

Finalmente, pretende-se que, podendo ser reduzidos os vencimentos de funcionários estáveis na ativa, razão não existe para os que não possa o Estado diminuir quando passem a disponibilidade. Eu já mostrei que a situação provisória de funcionário em disponibilidade não comporta a desigualdade de tratamento. A redução de vencimentos de funcionários é feita num caráter geral e somente sob a premência de motivos de ordem pública. A disponibilidade vai ferir apenas uns ou um limitado grupo de funcionários, o que ensejaria, como se demonstrou no início deste voto, porta aberta é burla da lei e a perseguições.

Por todos esses motivos, reputando contrário ao dispositivo do art. 189, parágrafo único da Constituição Federal os artigos 188 e 189 da lei estadual, sou pela sua não aplicação.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Senhor Presidente, meu voto é de inteiro acôrdo com o do Senhor Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente, com a ressalva que eu faço, de opinião antiga, que tenho, a respeito de que as leis anteriores a esta Constituição não podem ser inconstitucionais, se em conflito

com a mesma, porque só podem ser inconstitucionais as que posteriormente são promulgadas; feita essa ressalva, e por se tratar apenas de uma questão de tese, estou de pleno acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Senhor Presidente, de que se tratava, no caso, de matéria constitucional de alto relêvo, reclamando o pronunciamento do Tribunal Pleno, acaba de evidenciar o próprio eminente Senhor Ministro Relator, que, na Turma, entretanto, entendera diferentemente, isto é, que o caso não devia ser trazido ao pronunciamento do plenário.

Feita esta observação estou de inteiro acôrdo com os argumentos e a conclusão do voto de S. Excia.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, no trecho, já citado pelo eminente Sr. Ministro Relator, do comentário de Carlos Maximiliano, diz o ilustre constitucionalista: "Cairam as emendas 312, 502, 636 e 1.599, que, no caso de extinção do cargo, atribuíam ao funcionário a disponibilidade com vencimentos iguais aos percebidos na atividade; cabe-lhes, portanto, o que em lei se considera disponibilidade remunerada, isto é, com os proventos proporcionais ao tempo de serviço, conforme determina o Estatuto dos Funcionários Públicos".

Aqui, Carlos Maximiliano se refere ao Estatuto então vigente, porque o Estatuto atual já dá ao funcionário estável, pôsto em disponibilidade por extinção do cargo, vencimentos integrais. Se bem me lembro, no debate travado na Constituinte, a razão decisiva para a rejeição daquelas emendas foi a seguinte: a Constituição distingue três hipóteses — funcionário vitalício, que é pôsto em disponibilidade por extinção do cargo com vencimentos integrais; funcionário estável, que é pôsto em disponibilidade, por extinção do cargo, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, e funcionário *sem estabilidade*, que, por isso mesmo, sendo extinto o cargo, é em consequência exonerado.

Entendo que a lei ordinária poderá dar mais do que a Constituição assegura, mas não considera inconstitucional a lei que dá ao funcionário estável em disponibilidade

de vencimentos proporcionais ao seu tempo de serviço.

Assim, *data venia* do Sr. Ministro Relator, rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, a Constituição de 1937, no art. 157, dispunha o seguinte: "Poderá ser pôsto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba, no caso, a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade..."

Este preceito foi generalizado no artigo 194 do Estatuto de 1939 (Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro), que ampliou a regra, que era excepcional, estabelecendo que, sempre que houvesse disponibilidade por extinção do cargo, ou qualquer outra razão, os vencimentos seriam proporcionais ao tempo de serviço.

A Constituição de 1946, no entanto, dispõe apenas o seguinte: "Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava".

Estou, *data venia* do Sr. Ministro Relator e dos que o acompanharam, de acordo com o Sr. Ministro Luís Gallotti. Este preceito do art. 189, parágrafo único, permite a lei estadual observe o antigo preceito, segundo, o qual os vencimentos poderiam ser proporcionais, no caso de disponibilidade. Não há, pelo menos, uma infração manifesta de preceito constitucional, porque a Constituição afirma que, extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, mas não fixa a quantia dessa remuneração.

Entendo que, pelo art. 189, o Estatuto tem liberdade de legislar. Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, desde que não infrinjam os princípios da Constituição Federal. Ora, a Constituição de 1946 não estabelece o princípio de que a remuneração dos funcionários em disponibilidade é integral.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Se a Constituição não dá critério nenhum, então não se pode admitir que o Estado reduza a um mínimo irrisório a remuneração.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Entendo que os Estados têm liberdade na fixação da remuneração da disponibilidade; será difícil a reorganização dos serviços estaduais, se ficar obrigada a obedecer a princípios que, pelo menos, não são expressamente constitucionais.

Rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Senhor Presidente, entendo que o próprio texto da Constituição de 1946 deixa claro que, pôsto em disponibilidade, um funcionário estável, esta disponibilidade será remunerada, com vencimentos próprios, pertinentes. A Constituição diz apenas "remunerada", não diz menos remunerada, nem mais remunerada; só pode ser "remunerada" com os próprios vencimentos.

Acompanho, assim, o voto do Sr. Ministro Relator, acolhendo a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Senhor Presidente, também acolho a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Edgard Costa — Sr. Presidente, a lei é anterior à Constituição de 1946 e, assim, é caso de insubsistência da lei.

Estou de acordo com o eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Senhor Presidente, também voto pela insubsistência da lei. O critério antigo, da proporcionalidade de vencimentos, desapareceu e só ele é que dava aos Estados a possibilidade de redução de vencimentos, de que a

Constituição hoje não cuida. O funcionário é pôsto em disponibilidade transitória, até que seja aproveitado e não é possível desarticular a situação do funcionário em face de situação que deve ser breve, duradoura.

Estou de acordo com o eminente Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Foi acolhida a preliminar de não aplicação da lei estadual em face do preceito constitucional federal, contra os votos dos Srs. Ministros Luís Gallotti e Hahne-mann Guimarães, devendo os autos voltarem à Turma para juntamento final.

Deixaram de comparecer, por se acharem em gozo de licença especial, os Exmos. Senhores Ministros Barros Barreto e Rocha Lagoa, substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

RECURSO MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.646 — MINAS GERAIS

Recurso ordinário de mandado de segurança. Tendo o legislador deixado à administração o poder de apreciar livremente a oportunidade de fazer as remoções de professores primários, confirma-se o acórdão recorrido.

Relator: O Sr. Ministro Rocha Lagôa.

Recorrente: Neida Pires das Neves.

Recorrido: Estado de Minas Gerais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso ordinário de mandado de segurança n.º 1.646, sendo recorrente, Neida Pires das Neves e recorrido o Estado de Minas Gerais, acordam em sessão plenária e por maioria de votos os Ministros do Supremo Tribunal Federal em negar provimento ao recurso, nos termos das notas taquigráficas antecedentes, integrando neste o relatório de fls. 67.

Rio de Janeiro, 1 de dezembro de 1952.
— José Linhares, Presidente. — Rocha Lagôa, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rocha Lagôa — Neida Pires das Neves, professora primária interina do Grupo Escolar Dr. José Gaspar, de Ibiá, impetrou ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais mandado de segurança contra o ato do Governador do mesmo Estado que a removêra *ex-officio* para Campos Altos, alegando ser ilegal a remoção, porque não realizada em período de férias, e sem que a removida houvesse completado o período de dois anos pela lei exigido a transferência de professores de um estabelecimento de ensino para outro.

O *recurso* foi denegado, por entender aquele Tribunal legítimo o ato de transferência, não amparando a intenção da impetrante os dispositivos legais invocados, pois possibilitam à administração remover qualquer professor em qualquer época, a seu juízo, somente exigindo-se a permanência durante um biênio para a remoção a pedido.

Irresignada, manifestou a impetrante o presente recurso ordinário, pleiteando a reforma do acórdão recorrido. Sustenta a recorrente que a expressão "a juízo da administração" pressupõe a condição de necessidade ou utilidade pública, o que se não verifica na espécie, onde a transferência teria sido determinada por motivo de ordem política.

O ilustre Dr. Procurador Geral da República opinou pela confirmação do acórdão recorrido.

VOTO

Nego provimento ao recurso. Trata-se de funcionária interina e assim sem garantia de estabilidade.

Mas, ainda que fôsse efetiva, lícita teria sido a transferência da impetrante, nos termos do art. 442 do Decreto Estadual número 3.508, de 21 de dezembro de 1950, segundo o qual os funcionários do ensino poderão ser removidos, a pedido com a firma devidamente reconhecida, ou a juízo do governo. Por sua vez, dispõe o artigo 443 dêsse mesmo diploma que as transferências ou remoções serão permitidas após a primeira designação, salvo motivos excepcionais, a juízo da administração e quando houver vaga.

Ficou assim outorgado ao prudente arbítrio do governo estadual a faculdade de remover os professores primários, quando entendesse necessária a transferência.

Deixou o legislador à administração o poder de apreciar livremente a oportunidade de fazer ou não fazer as remoções. Não se tratando de competência vinculada e sendo em

regra inadmissível nos estreitos limites do processo de mandado de segurança o pronunciamento sobre a ocorrência de desvio do poder, por exigir minuciosa apreciação de matéria de fato, dependente de produção de provas, impõe-se a confirmação do acórdão recorrido.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, o que se verifica é o seguinte: a Administração transferiu a funcionária por medo e exclusivo arbitrio. Qual a razão, qual a causa, qual o motivo excepcional que autorizava essa transferência? Não se sabe e não se disse.

Assim, estou a identificar, no caso, positivamente, o que S. Ex.^a o eminente Ministro Relator não quiz reconhecer: um desvio do poder.

Para a transferência, ha de existir um motivo de conveniência administrativa...

O Sr. Ministro Rocha Lagôa (Relator) — A lei declara que é possível a transferência a juízo da Administração. Fica ao arbitrio prudente do Governo fazer ou não a transferência.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Mesmo a faculdade discricionária não é ilimitada. No caso foi praticada uma pura arbitrariedade, ao arrepio da lei, que, expressamente, subordinava a transferência à existência de um motivo excepcional.

Assim, *data venia* do eminente Ministro Relator, dou provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Sr. Presidente, se a lei diz — "a juízo do Governo", trata-se de uma faculdade discricionária. Não será o exercício do poder arbitrário, segundo

a distinção conhecida entre poder discricionário e poder arbitrário.

O Sr. Ministro Rocha Lagôa (Relator) — Acresce a circunstância de se tratar de funcionária interina.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — A interinidade seria antes para ser levada em consideração se estivesse em causa uma demissão. Mas houve remoção e o que se pretende é a inamovibilidade, a qual não constitui regra, mas exceção.

Assim, nos limites em que a questão se apresenta e em mandado de segurança, onde cabe a controvérsia sobre matéria de fato, acompanhamento, *data venia*, o voto do eminente Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, a intervenção do Poder Judiciário, na exposição dos atos da Administração Pública limita-se à sua legalidade. O Poder Judiciário não pode apreciar os motivos determinantes do ato, desde que não atinjam a legalidade.

Assim sendo, acompanhamento o voto do Sr. Ministro Relator, *data venia* do eminente Ministro Nelson Hungria.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento contra o voto do Sr. Ministro Nelson Hungria.

Impedido o Sr. Ministro Orozimbo Nonato.

Deixou de comparecer, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Exmo. Sr. Ministro Edgard Costa, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

Nos países onde já existe um plano de classificação de cargos, os responsáveis pela elaboração do orçamento e pela sua administração, são unânimes em reconhecer a utilidade daquele instrumento. Na verdade, as despesas de pessoal absorvem grande parte da receita e constituem o item mais importante da despesa pública. Em face do significativo volume dos gastos públicos à conta da rubrica "Pessoal", é natural que se envidem os maiores esforços para bem defini-la e assegurar a criteriosa aplicação de recursos financeiros de tal vulto.

Do Relatório da Comissão de Classificação de Cargos que acompanha o anteprojeto de lei enviado pelo Poder Executivo do Congresso Nacional. Publicado no "Diário do Congresso" de 11-9-54.

O recorrente contrapõe a esta tese a constante da do acórdão da 2.^a Câmara Cível na apelação número 14.123, onde se lê: "O art. 17 do decreto lei número 9.626, de 1946, não comporta o entendimento que lhe deu o art. 10 do Decreto local deste Distrito Federal número 8.662, de 1946; interpretação "*praeter legem*" incompatível com o direito. Confirmada a sentença que deferiu o pedido de segurança" (fls. 7).

Nesse mesmo sentido são citados outros acórdãos da mesma 2.^a Câmara: na apelação número 16.893 (fólias 8v.), no agravo número 2.755 (fls. 9), no agravo número 3.038 (fólias 43).

E' patente a divergência entre os acórdãos em confronto, como reconhece, em seu parecer, o Dr. Procurador Geral (fls. 32, item n.º 3).

Com efeito, ao passo que o acórdão recorrido sustenta que o art. 10 do decreto número 3.662, regulamentando o artigo 17 do decreto lei n.º 9.626, com ele se harmoniza, não o tendo inovado nem infringido, os acórdãos divergentes proclamam que o referido art. 10, do regulamento não comporta o entendimento que deu ao art. 17 do decreto lei a que se refere, inovando "*praeter legem*".

As únicas dúvidas suscitadas contra o conhecimento da presente revista, reportam-se, segundo as razões da recorrida, a duas circunstâncias:

a) Os recorrentes estribaram-se inicialmente na mera conclusão do julgado recorrido, somente tendo junto a certidão do acórdão em inteiro teor alguns dias depois e antes da intimação feita à Prefeitura para conhecimento do recurso.

Basta a exposição que se acaba de fazer para mostrar que nenhum prejuízo e nem mesmo irregularidade ocorreu.

b) Diz a Prefeitura que o caso do acórdão recorrido é de laudêmio, contribuição civil e não imposição fiscal (fls. 28 e 32).

Difícil de compreender o argumento da Prefeitura, visto como a exigência por ela feita ao recorrido foi a da "revalidação do imposto de transmissão de propriedade" como condição para pagamento do laudêmio e subsequente lavratura da escritura de venda definitiva, para isso fundando-se, como diz o acórdão recorrido, no artigo 10 do decreto municipal número 8.662 (fls. 15v.).

No mérito, deve prevalecer a tese dos acórdãos divergentes, como o tem sustentado a

Procuradoria Geral por vários de seus delegados (fls. 15 e 32) e a própria Prefeitura, segundo parecer do Dr. Miguel Teixeira, publicado na Revista de Direito Imobiliário, vol. 4, pág. 67).

Tal é a orientação assente na Vara de Registros Públicos pelo então juiz e atual desembargador Oscar Tenório e a adotada em geral pela jurisprudência, da qual veio agora a destoar o julgado recorrido.

Partiu este dum equívoco quando confundiu "conhecimento de imposto" com "recibo de seu pagamento". E é o próprio acórdão recorrido quem se refuta ao declarar, contraditoriamente, que os "conhecimentos a que (a lei federal) se refere não são os recibos de pagamento do imposto e sim as "guias" para esse fim, pois o imposto de transmissão pago mediante a expedição de guia" (fólias 16).

O que o art. 17 do decreto lei n.º 9.626 determinou é que os conhecimentos expedidos

Extraídas, portanto, guias para o pagamento do imposto, tem o interessado um ano para fazer esse pagamento, sob pena de caducidade daquelas guias.

O art. 10 do decreto n.º 8.662, a pretexto de regulamentar o decreto lei número 9.626, estabeleceu um preceito novo qual seja o de que depois de pago o imposto, o interessado teria um ano para fazer lavrar a escritura.

Não é possível confundir o preceito da lei com o do regulamento, nem podem ambos coexistir. Deve evidentemente prevalecer o estatuído na lei sobre o determinado no regulamento.

Este exorbitou da norma clara e precisa da lei, ficando assim direito líquido, certo e incontestável dos requerentes, amparados pelo art. 17 do decreto lei n.º 9.626 de 1946.

Deve, portanto, prevalecer a tese dos acórdãos divergentes, sendo deferidos aos recorrentes o mandado de segurança impetrado, nos termos constantes da sentença de primeira instância certificada a fls. 14.

Custas pela recorrida.

Rio, 14 de outubro de 1953. — Estácio Corrêa de Sá e Benevides, Presidente com voto. — Francisco Pereira de Bulhões Carvalho, Relator.

Cient, Rio, 27 de outubro de 1953. — Fernando Maximiliano.

Registrado em 23 de dezembro de 1953.

APELAÇÃO CIVIL N.º 25.665

Art. 40 da Lei Org. do D. Fed. — Veterinários e agrônomos da Prefeitura. Não têm idênticas atribuições e responsabilidades", pouco importando os pontos de contacto existentes entre as atribuições inerentes a uns e outros cargos. Exemplos de identidade. Analogia ou semelhança de atribuições. Auto - executabilidade do art. 40.

Relator: O Sr. Des. Romão Côrtes de Lacerda.

1.º Apelante: O Juízo da 4.ª Vara da Fazenda Pública.

2.ª Apelante: Prefeitura do Distrito Federal.

Apelados: Newton Guimarães Alves e outros.

ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação civil n.º 25.665, apelantes — 1.º) o Juízo da 4.ª Vara da Fazenda Pública e 2.º) a Prefeitura do Distrito Federal, e apelados — Newton Guimarães Alves e outros:

Acordam em 1.ª Câmara Cível admitir como assistente dos autores apelados Sylvio Thales Torres e indeferir os demais pedidos de assistência e, de *meritis*, dar provimento aos recursos para julgar, como julgam, improcedente a ação. Dos pretendentes à assistência somente Sylvio Thales Torres provou, com o doc. de fls. 150, ser veterinário, classe N; Francisco Santos Carvalho, da procuração de fls. 151, não pode ser admitido porque o citado doc. (fls. 150v.) se refere a Francisco Salles Carvalho e Silva. Os requerentes às fls. 144 nenhuma prova juntaram de sua qualidade para serem admitidos como assistentes. Quanto ao mérito. O artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, para que fôsse auto-executável, necessitava conter todos os elementos necessários à sua execução. Dispõe ele que os cargos idênticos devem corresponder vencimentos iguais; não dispõe como se deva proceder quanto a cargos idênticos correspondem vencimentos desiguais; não manda que os cargos de vencimentos menores passem a ter os vencimentos dos cargos melhores remunerados; ou se se deve dar um vencimento médio, etc. Logo, falta um elemento para a execução do artigo 40: o modo de fixar os vencimentos quando desiguais para cargos idênticos.

E o como proceder, o critério de fixação, somente o legislador pode dar, adotar, escolher; não o Judiciário, que, constitucionalmente, não tem atribuição para fixar vencimentos. Se o art. 40 dissera que, no caso de quebra da regra geral nêle firmada, os vencimentos dos cargos menos remunerados passassem a ser iguais aos dos mais remunerados, aí, sim, o art. 40 conteria todos os elementos necessários à sua execução; seria auto-executável.

Mas, ainda que auto-executável, o artigo 40, o que êle determinou é que sejam fixados vencimentos iguais para cargos de "idênticas atribuições e responsabilidades". Os autores veterinários, alegam identidade de atribuições e responsabilidades, inerentes a seus cargos, com as atribuições e responsabilidades dos médicos e dos agrônomos; entendem, por isso, terem direito aos vencimentos destes. Exclui-se, desde logo, a identidade de atribuições e responsabilidades entre os cargos dos autores e os dos médicos. O veterinário não trata de pessoas; pouco importaria fôsse êle incumbido, v. g., de ministrar injeções anti-rábicas em pessoas; tratar-se-ia de incumbência episódica, como a que se dá no enfermeiro, de injetar medicamentos em enfermos, em lugar do médico. Por outro lado, não são idênticas as atribuições e responsabilidades dos veterinários às dos agrônomos. O veterinário é médico de brutos; os agrônomos têm atribuições diferentes.

Basta promover a lista das atribuições do Departamento de Agricultura e do de Veterinária, no doc. distrital n.º 9.266-48 (fls. 13), para adquirir-se certeza disso.

As informações de fls. 79, adotadas pelo Sr. Secretário da Agricultura à fls. 97, mostram, apenas, que as atribuições dos veterinários e dos agrônomos não raro se entrelaçam e têm terreno comum no qual se exercem.

Mas isso não é "identidade"; dizem-se idênticos, v. g., dois triângulos retângulos de lados iguais; mas um triângulo retângulo não pode ser idêntico a um triângulo não retângulo, pouco importando que num como noutro haja três lados, três ângulos, que a soma dos ângulos internos num e noutro seja de 180 graus, etc. Não se pode confundir identidade com analogia ou semelhança.

Cargos idênticos atribuições e responsabilidades, são, v. g., de Ministro do Supremo Tribunal Federal; os de promotores público junto aos Juizes singulares do crime, etc.

Mas se a lei amanhã, resolvesse remunerar melhor o promotor junto ao Tribunal do Juri.

os demais promotores do crime nada teriam que reclamar, com base na igualdade, porque as atribuições dêles são análogas às do promotor do juri, mas não idênticas: os processos são diferentes, o modo de exercer as atribuições é diverso, etc.

Entre veterinários e agrônomos não há identidade de atribuição, pouco importando os pontos de contacto que possam existir entre atribuições inerentes a um ou outro cargo. O agrônomo, v. g., não pode operar um cão, não pode tratá-lo contra a raiva; isso não é de sua atribuição; exemplos como êsse poderiam ser multiplicados, para demonstrar a falta de *identidade* de atribuições e responsabilidades pertencentes aos cargos em confronto. Os pareceres de fls. 79 apenas mostram que há algumas coisas que os agrônomos fazem e que os veterinários também podem fazer, e vice-versa. Mas se essa circunstância levasse à conclusão de que os dois cargos têm identidade de atribuições, então raros seriam os cargos de *análogas* atribuições cujos vencimentos não devessem ser igualados pelo Judiciário. Os pareceres de fls. 79 mostram, talvez, que seria de justiça ganhassem os veterinários o mesmo que os agrônomos; mas se a lei é injusta, cabe ao legislador corrigir-lhe a injustiça, e não ao Judiciário; êste corrige injustiças do legislador; põe termo a ilegalidades. Se fôsem contrários, v. g., ao art. 40 da Lei Orgânica mandou a lei Distrital pagar mais ao agrônomo que ao veterinário, o judiciário poderia pôr termo à ilegalidade; mas o que se mostra, quando muito, é que não é justa ou equitativa a desigualdade de tratamento; e isto foge à apreciação do Juiz. O caminho é o Legislativo; e, neste sentido, dizem os autores que houve projeto votado, mas vetado pelo executivo. O Juiz é que não pode arrogar-se função de legislador para pôr fim a situações que lhe pareçam injustas.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 1954. — *Guilherme Estelita*, Presidente — *Romão Côrtes de Lacerda*, Relator. — *João Coelho Branco*.

Registrado em 21 de junho de 1954.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 871

E' facultado à administração pública rever seus próprios atos, anulando-os, se praticados com infração da lei.

Relator: Sr. Des. Roberto Medeiros.

Requerente: Charles Massy Browne.

Informante: Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA QUARTA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 871, sendo requerente Charles Massy Browne e requerido o Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal:

O requerente impetra o presente mandado de segurança dizendo: que é proprietário de um lote de terreno, com frente para a rua particular, lado par, com entrada pelo número 28 da rua Araujo Gondim, hoje General Ribeiro da Costa, confrontando o mesmo pelo lado direito com uma passagem de 2,50m de largura, passagem que divide o seu terreno do prédio n. 4, da citada rua particular, pertencente ao Dr. Hermette Socci, Engenheiro da Prefeitura; que licenciou na Prefeitura do Distrito Federal a construção de um prédio residencial nesse terreno, sobre pilotis, com três pavimentos, licença essa que recebeu o alvará indicial n.º 37.999, e foi prorrogada pela guia n.º 14.988, que recebeu o visto em 4 de março de 1953; que já estava a obra em andamento quando, em 7 de maio de 1953, por provocação do Dr. Hermette Socci, foi a aludida obra embargada pela Prefeitura, alegando esta que a construção não estava de acordo com o Código de Obras, pois, em se tratando de rua de menos de oito metros, não pode nela ser edificado prédio de mais de dois pavimentos. O suplicante fez a devida reclamação, mas foi mantido, por ato do Prefeito, o despacho recorrido, e assim, impedido o requerente de continuar a sua obra; que o motivo alegado foi simples pretexto para atender o Dr. Hermette Socci, que não desejava que a obra do suplicante viesse a prejudicar a vista do prédio vizinho, de sua propriedade; que a lei número 83, de 9 de julho de 1948, em seu artigo 2.º, estipula que, nas ruas de vila existentes nas partes da zona residencial designadas por ZR-2, ZR-3 e ZR-4, no Código de Obras, serão permitidas: construções de dois pavimentos, quando as mesmas ruas tiverem a largura de 6 m. com edificações de ambos os lados, e construções de três pavimentos, quan-

do as mesmas ruas tiverem 8ms. de largura, e também, quando tendo as ruas de vila apenas 6m., só existem edificações de um único lado; que dita lei 83 já estava em vigor quando o suplicante licenciou a sua construção em rua particular, a qual, aliás, na frente do seu terreno, tem uma largura que vai de 6,95m a 7,43m, e, portanto, largura muito superior à rua na parte fronteira ao prédio do Dr. Hermette Socci, pois nêsse trecho a rua tem somente 6,82m, tal não impedindo que o Dr. Hermette Socci construisse um prédio de três pavimentos em seu terreno. Só essa circunstância permitiria que, pelo mesmo princípio, ao suplicante fôsse dada também licença para a construção; que seu prédio se acha a poucos metros do arranha-céu que faz a esquina da rua particular com a rua General Ribeiro da Costa, e que apesar de fazer esquina com essa rua particular, tem doze pavimentos, não era possível que ao suplicante se negasse também o direito de construir um prédio de três pavimentos, sobre pilotis, que não é considerado pavimento; que, uma vez concedida a licença de obra regular, o Prefeito não podia mais embargá-la, sem um fundamento novo e superveniente à concessão da licença, e, assim sendo, tem o suplicante direito líquido e certo de prosseguir na sua obra (fls. 2-4). O requerido prestou as informações de fls. 12 a 21, nas quais, em resumo, diz que a rua em questão é de vila e tem menos de oito metros de largura; que a citada lei 83, de 1948, não tem aplicação na hipótese, porque, ao ser concedida a licença, em 8 de dezembro de 1950, já vigorava a lei 525, de 20 de novembro de 1950, que excluiu do campo de sua incidência o 5.º Distrito, que é o de Copacabana, onde está situado o terreno do requerente; que, a rigor, à data da licença seria de aplicar-se o Decreto 6.000, Código de Obras, porque a lei 525 revogara a lei 83; art. 177, o requerente não pode levantar no seu terreno construção de mais de um pavimento; admitindo-se que ao acaso de devesse aplicar a lei 83, de 1948, esquecida a revogação contida na lei 525, e, nada obstante a licença haver sido concedida, quando esta já vigorava, a construção em apreço só poderia ser de acôrdo com a alínea a do art. 2.º da Lei 83, dois pavimentos, porque a rua de vila não tem oito metros de largura; que a prorrogação da licença, concedida pelo Engenheiro Chefe do Distrito infringiu não só o art. 103, como também os artigos 177 do mesmo Código de Obras e 2.º da Lei n.º 83; que, terminado em 24 de julho de 1952, o prazo da prorrogação anteriormente concedida,

e não havendo início de obra, conforme o proprietário declarava em suas petições, cabia, de acôrdo com o § 2.º do art. 103 do Código de Obras, a revalidação e não qualquer prorrogação. O alvará de licença foi expedido em 23 de fevereiro de 1951, com o prazo de nove meses. Deferido um pedido de modificação, em 21 de janeiro de 1952, por falta de licença. Em 23 de novembro de 1951 e o impetrante foi autuado em 28 de abril de 1952, o prazo do alvará terminou em 24 de outubro de 1952, alegando ainda não ter iniciado as obras, pediu o impetrante a revalidação do alvará. Foram contados os emolumentos de prorrogação por oito meses, a partir de 24 de novembro de 1951 e a terminar em 24 de julho de 1952. Em 18 de dezembro de 1952, não tendo ainda iniciado as obras, requereu o impetrante nova revalidação do prazo para as obras, o que já não foi concedido, tendo em vista o constante do processo número 7.521.030-52. E isso porque, ou o prédio deveria ter um só pavimento, nos termos do Decreto 6.000 — art. 177 —, ou dois, de acôrdo com a lei 83 — art. 2.º; que isso explica a cassação da prorrogação aludida, conforme proposta do Secretário Geral de Viação e Obras, por ser ato infringente da lei. Não era possível prorrogar a licença porque o caso não era de prorrogação, e sim de revalidação. Não era lícito revalidá-la, porque com a revalidação se infringiria a lei; que o ato de cassação contra o qual se insurge o impetrante, pelo que deflúe da própria inicial, surge como legítimo e praticado, em conformidade com a lei. O único direito patente na inicial é o da Administração negar a licença. A Procuradoria Geral do Distrito Federal opinou pela denegação da medida (fls. 30 e 31). Isto pôsto: Considerando que, segundo o entendimento do impetrante, a liquidação do seu pretendido direito se funda principalmente em que: "uma vêz concedida a licença de obra regular, não pode mais o Prefeito embargá-la, sem um fundamento novo e superveniente à concessão da licença (fls. 4); Considerando, entretanto, que é direito da administração pública rever seus próprios atos, anulando-os, se praticados com infringência da lei; Considerando que "é facultado à administração pública anular os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei, pois só na hipótese de ter sido esta obedecida, é que dêles poderia ter nascido um direito público subjetivo. Ao pronunciar-se o Judiciário, se provocado, sobre a legalidade do ato anulador, dirá sempre a palavra final e estenderá o seu exame ao ato anulado. Se êste era legal, ge-

rando o direito subjetivo, o Judiciário restabelecerá. Se, porém, era ilegal mantê-lo, apesar disso, só porque a administração o rescindiu, seria falhar o Judiciário à sua missão, de controle da legalidade dos atos administrativos". (Supremo Tribunal Federal, em 6 de abril de 1913. Arquivo Judiciário, vol. 109, pas. 181 e 183); Considerando que, como resulta das informações de fls. 12 e 21, e dos processos administrativos em apenso, foram irregularmente concedidas não só a licença inicial, como a sua prorrogação; Considerando que o próprio impetrante reconhece que sua rua tem menos de oito metros de largura e que o prédio que pretende construir é de três pavimentos. E a lei que invoca é expressa no sentido de só facultar a construção em uma rua de tal largura de prédios de dois pavimentos, salvo se só forem permitidas construções de um único lado, exceção que não se alegou ocorrer e não ocorre. Pelo que se lê às fls. 4, 5, e 16 do processo número 7.521.969 em apenso e à fls. 11 do processo 7.511.194, também em apenso, verifica-se que são permitidas construções nos dois lados da rua; Considerando que assim à fora de dúvida que a licença foi concedida com infringência de expressa disposição de lei. O requerente sente isso tanto que os termos da inicial encerram mais um apelo à equidade do que propriamente um pedido de justiça; Considerando, por outro lado, que no dia 18 de dezembro de 1952, o impetrante requereu revalidação da licença, por não ter iniciado as obras no prazo legal (fls. 37 do processo n.º 7.521.969). No entanto, irregularmente concedeu-se-lhe prorrogação. Irregularmente, porque, cancelada automaticamente a licença, nos termos do art. 102 do Código de Obras, só podia ser revalidada e não prorrogada. E a revalidação não era de conceder-se sem infração da lei, que não permite construção de prédio de mais de dois pavimentos em rua particular de menos de oito metros de largura; Considerando que o ato da administração pública, contra o qual é impetrado mandado de segurança, não se apresenta eivado de abuso de poder, nem de ilegalidade; Considerando o exposto e o que mais consta dos autos:

Acordam os Juizes da 4.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça denegar a segurança, contra o voto do relator, que a concedia.

Custas pelo impetrante.

Rio, 9 de julho de 1954. — *Estácio Corrêa de Sá e Benevides*, Presidente. — *Roberto Medeiros*, Relator designado. — *Francisco Pereira de Bulhões Carvalho*. — *Estácio Cor-*

reia de Sá e Benevides, vencido, com o voto em separado.

Estácio Corrêa de Sá e Benevides, ver e emendar os seus próprios atos, vencido, convenho na tese do acórdão de que a administração pode rever e eventas os seus próprios

Estácio Corrêa de Sá e Benevides, vencido, convenho na tese do acórdão de que a administração pode rever e emendar os seus próprios atos, quando convencida de que errou. Mas, se à própria lei é defeso prejudicar o direito adquirido, como poderia fazê-lo o ato de administração, mesmo quando, como na espécie, tem o caráter regulamentar do direito de construir?

Consta dos autos que o impetrante obteve licença regular para construir um prédio de apartamentos no seu terreno, em uma rua de vila, no bairro do Leme. Concedida lhe foi a licença com base em parecer do órgão técnico da diretoria de engenharia, competente para isso. Ia a obra em plena execução, quando um engenheiro da Prefeitura, Sr. Hermetder que o prédio em construção tiraria a te Socci, achando-se prejudicado, por entrevista do que êle viesse a construir em seu terreno, próximo ao do autor, e sustentando que o deste teria um pavimento a mais do permitida pelas leis municipais para o local, reclamou à P. D. F., a cujos quadros pertence como engenheiro, e a administração municipal, fazendo-se de Juiz, entre o seu funcionário-engenheiro, e o terceiro, embargou a obra em andamento com a sua licença, fundada para tanto em novo parecer obtido pelo reclamante, de um seu colega, e divergente do anterior, que havia concluído pela legalidade do projeto.

O autor levantou a sua construção até o ponto em que foi embargada, no exercício de um direito legítimamente adquirido com a obtenção da licença. Assim, suposto que o primeiro parecer esteja errado, e certo o segundo (quod est demonstrandum), é de toda evidência que a P. D. F. não poderia fazer demolir o prédio em execução ou embargá-lo sem prévia indenização.

À parte a anomalia de estar a administração assim a dirimir o conflito de interesses privados, sendo um dos interessados engenheiro integrante dos seus quadros que assim comodamente se forra aos incômodos e despesas da nunciação judicial da obra nova pela qual se considerou prejudicado — tão falha de razões que se vêm apegar à alegação de incompetência do engenheiro que concedeu a prorrogação da licença:

A lei anterior nº 82, permitia a construção de prédios de três pavimentos, em ruas de vila, de apenas três metros de largura, quando nelas fosse edificado apenas um dos lados. A informação no contraria isso, sendo de presumir que a licença fosse concedida por se verificar essa circunstância de fato. A lei ulterior, modificativa dessa, por disposição própria, não se aplicou ao bairro em que está a obra embargada.

A informação prestada pela P.D.F. abstém-se de afirmar a ilegalidade da concessão da licença: Procura justificar o embargo com nulidade e chicanas: ilegalidade da prorrogação da licença, — a discutir se o caso seria de prorrogação ou de nova licença, a competência do engenheiro que assinou o alvará — sem demonstrar que em casos análogos seja o alvará assinado por outra autoridade, etc.

E' francamente suspeito o que estes autos espelham, e pode-se lícitamente duvidar de que um simples cidadão que não fosse engenheiro da P.D.F., com a consequente possibilidade de influenciar os pareceres dos colegas que houvessem de opinar, pudesse encontrar o mesmo carinhoso desvelo pelos seus interesses.

Ao meu ver, o impetrante tem direito líquido e certo de executar a sua obra como foi regularmente licenciada, salvo desapropriação quando queira mudar ou modificar o seu plano prévia indenização pela municipalidade, no diretor para o local.

Ciente, 23-9-54. — F. de Carvalho.

Registrado em 25 de outubro de 1954.

A tendência para a expansão das despesas dos particulares, além dos limites dos rendimentos produzidos no mesmo período, contribui bastante para agravar a inflação. Nesse ponto, as restrições de caráter monetário serão mais eficazes, se combinadas com o controle de preços e o racionamento. Como, entretanto, no setor privado da economia há forças em movimento que tendem a escapar à ação controladora do Estado, a luta contra a inflação se torna muito complexa.

Por mais sábia e realista que possa ser a política de crédito destinada a eliminar a margem inflacionária, sua eficácia será sempre relativa, em virtude do montante de poder aquisitivo disponível que escapa ao seu alcance. Não é possível ao Governo organizar um planejamento rígido para as atividades privadas, pois é irrefreável a tendência para o uso desnecessário ou indevido do crédito, mesmo dentro dos limites das restrições de ordem geral, impostas em qualquer que seja o esquema adotado. Na impossibilidade de se calcular, unitariamente, a utilidade do crédito para cada atividade privada julgada imprescindível, reside a fragilidade do sistema de controle do crédito, não obstante a valiosa ajuda do mesmo no combate à inflação.

EDUARDO LOPES RODRIGUES, *Aspectos do Planejamento Financeiro*, in "R.S.P.", vol. 66, n.º 1 de janeiro de 1955, pág. 42.

Tribunal Federal de Recursos

APELAÇÃO CIVEL N.º 4.189 — DISTRITO FEDERAL

Funcionários aposentados; revisão de vencimentos; conforme a Constituição (artigo 193), somente o Congresso poderá realizá-la, ocorrendo os requisitos preceituados na Carta.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

Recorrente: Dr. Juiz da 2.ª Vara de Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelantes: Henrique Barbalho Uchôa Cavalcanti e outros.

Apelados: Os mesmos e a União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de deral, recorrendo Dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*; apelante — Henrique Barbalho Uchôa Cavalcanti e outros; apelados, os mesmos e União Federal, etc.

Acordam os juizes da 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria, dar provimento ao recurso, *ex-officio*, julgando prejudicada a apelação voluntária, conforme o relatório e notas taquigráficas. Custas pelos apelantes.

Rio, 20 de agosto de 1953. — *Afrânio Antônio da Costa*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Os autores propõem ação ordinária contra a União Federal, exigindo desta o cumprimento do artigo 193 da Constituição Federal, dada a alteração dos vencimentos do funcionário federal em atividade, pela Lei n.º 488, de 1948. Pleiteiam em consequência vencimentos iguais aos dos funcionários em atividade, gratificação por tempo de serviço e atrasados. A longa contestação de fls. 68,

pode ser resumida em dois argumentos: a aposentadoria seregula pela lei vigente ao tempo de sua decretação, e a revisão ordenada pelo artigo 193, da Constituição Federal, não implica equiparação.

Entendeu o Dr. Juiz a quo:

“Deve ser tida como questão superada a de saber se os vencimentos dos funcionários têm ou não caráter alimentar.

A preferência está nitidamente marcada no art. 193 da Carta Magna através da condição: “sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda...”. O fato determinante, pois, da modificação de vencimentos pelo menos para efeito da revisão dos proventos, é a alteração do poder aquisitivo da moeda. Nada mais positivo para fixar que osproventos dos funcionários têm, por opção do contribuinte, caráter essencialmente alimentar.

Argumenta-se, de parte da União, que revisão não quer dizer equiparação.

Prestigia-se a objeção em escólio de PONTES DE MIRANDA:

“A revisão não implica equiparação. (Comentário à Constituição de 1946). — Rio, 1947, vol. 4.º, pág. 167). Certo, em termos. Revisão não importa necessariamente, equiparação. Mas pode, sem qualquer violência ao seu sentido, ser equiparação, bastando que o legislador ordinário o queira.

O legislador ordinário tem inteira liberdade para, no cumprimento do mandamento constitucional, tanto observar a proporcionalidade decorrente da diferença de encargos e responsabilidade entre os funcionários em atividade e os aposentados, como, considerando-a irrelevante, à vista das circunstâncias, adotar o critério da equiparação. Será simplista, mas terá a vantagem de evitar a auspiciosa dificuldade apresentada pela procura de critério tapaz detraduzir corretamente a distinção, às vezes irritantemente sutil, entre aposentados e não aposentados.

Foi o que sucedeu na Lei José Linhares (decreto-lei n.º 8.512, de 1945), na Lei número 1.193, na Lei n.º 1.220, na Lei número 1.316. Como se vê, houve reiteração de critério, talvez por impossibilidade de chegar a fórmula idônea de marcar distinções entre os dois grupos. Não entrando o sistema do decreto lei n.º 8.612, em conflito com a norma estatutária, o que se pode entender daí é a sua continuidade, não só por força de sua adaptabilidade ao preceito constitucional, como também por preferência expressa do legislador ordinário.

Omisso em relação aos demais funcionários, violou, êle, a ampla disposição constitucional específica, o que se pode dar, como é sabido, por simples inércia, e ofendeu, mais, o princípio geral da igualdade, já que tratou desigualmente situações idênticas, porque, no particular, tôdas situações de funcionários, em presença do fenômeno comum — a alteração do poder aquisitivo da moeda — precisamente o previsto na regra específica. O respeito à igualdade constitucional, princípio ativo e não simples programação ao legislador, é essencial à realização do Estado democrático.

Não me conformo às opiniões que sustentam haver, para remediar a anomalia, necessidade de lei especial. A violação está consumada e ao Poder Judiciário cabe a suprema prerrogativa de fazer respeitar a Constituição. Não se quedará intimidado pela desfavorável apreciação dos que, sentindo-lhe a ação, por essência enérgica e corretiva, insinuam o falacioso perigo da ditadura judiciária.

Os proventos dos inativos, assim equiparados aos funcionários em atividade, compreendem adicionais por tempo de serviço, *pro labore facto*. Não fôsse assim e por meio de sua denegação se abriria via de burla não só às leis que firmaram a continuidade da Lei Linhares, mas também ao preceito constitucional, reduzindo, descompassadamente, os vencimentos dos inativos, como causa para o tratamento diferencial, uma vez que a índole dos adicionais é comum a inativos e a servidores em atividade.

O direito dos autores nasce com a decisão e não com a lei. Produz efeitos *ex-nunc* e não *ex-tunc*.

Julgo, pelo exposto, precedente, em parte, a ação, para decretar a equiparação dos vencimentos e demais vantagens pedidas na inicial, aquêles e não declarativa de direitos.

Honorários de advogado na base de 20 % sobre partir da sentença, que é constituída e a condenação.

Em audiência de 21 de agosto foi publicada a sentença. Em 8 de setembro dela apelada.

A União (fls. 263) apelou em 11 de outubro os primeiros apelantes (segunda-feira).

O parecer do Dr. Subprocurador Geral é pelo provimento (lê fls. 263).

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — Dou provimento ao recurso *ex-officio*. Inúmeros funcionários aposentados ajuizaram esta ação, para terem equiparados seus vencimentos aos dos funcionários em atividade, dizendo-se amparados pelo artigo 193 da Constituição.

O preceito constitucional diz: “os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

1.º) Não há esforço possível para demonstrar que rever vencimentos é o mesmo que equiparar vencimentos; 2.º) a revisão é matéria para lei ordinária; 3.º) ao Congresso Nacional cabe, em primeiro lugar, apurar se o poder aquisitivo da moeda sofreu alteração, e em caso afirmativo, em quanto se deu a diminuição do poder aquisitivo. Somente fixados estes elementos, poderão ser “revistos” os vencimentos. Porque a elevação dos estipêndios não obedece, para os funcionários em atividade, apenas à desvalorização da moeda. O acréscimo de serviço, a modificação das atribuições, são fatores em linha de conta. Não é possível assim “equiparar” pura e simplesmente os vencimentos dos aposentados aos que se acham em atividade. Passados poucos anos, não há paralelismo possível. E tanto a “revisão” é obra do legislador, que a sentença reconhece que “sem qualquer violência a revisão pode ter o sentido de equiparação, bastando que o legislador ordinário o queira.

De inteiro acôrdo com a afirmação. Mas, no caso dos apelantes, o legislador ainda não quis fazer a revisão. O motivo não importa, como também não importa que prescrevam para os militares a Lei 1.316 de 20 de janeiro de 1951, e outras que concederem aumentos específicos a classes determinadas ou

de modo determinado, em momento que ao mesmo legislador pareceu oportuno.

Não é possível ao Poder Judiciário investir-se de função privativa do Legislativo, para ampliar benefícios ou extrair de uma lei efeitos ou consequência além do que nela se prevê.

O caso não se resolve à luz de doutrinas, mas, do imperativo legal.

Não conheço das preliminares suscitadas pelo Dr. Subprocurador, bem decididas já em primeira instância e quanto à intempestividade do recurso dos autores também improcedente; o prazo de apelação terminou dia 6 de setembro, sábado, o apelo foi posto segunda-feira, dia 8. O recurso voluntário da União é que veio no dia 10 de outubro, 50 dias depois, fora do prazo.

Dou assim provimento ao recurso *ex-officio* para reformar a sentença e declarar improcedente a ação; prejudicado o recurso dos autores.

VOTO

Sr. Ministro Elmano Cruz — (Relator)
— Sr. Presidente, preliminarmente, também conheço da apelação voluntária da parte. Nego-lhe, porém, provimento para prover o recurso *ex-officio* e dar pela improcedência da ação. Tenho como óbvio que, no exame a ser feito na futura lei de revisão de proventos de atividade se baseado na alteração do valor aquisitivo da moeda. É pressuposto indispensável. A não ser assim, não se justifica que se alterem vencimentos. Toda vez que lei ordinária alterar vencimentos, ter-se-á como necessário o pressuposto de que seu deu na diminuição do poder aquisitivo da moeda. Entretanto nem pelo fato da lei ordinária alterar os vencimentos dos servidores ativos se segue que os proventos dos inativos devam ser alterados na mesma proporção. O legislador pode entender que os funcionários em atividade com suas necessidades peculiares, inclusive as de transporte para chegar ao local de serviço — obrigação que os inativos não têm — as de subsistência com sua alimentação fora do lar, muitas vezes exigidas pelo horário de trabalho, necessitar de alimento maior. Tudo isso pode determinar diversidade de tratamentos. A alteração, portanto, pode ser igual ou desigual para ativos e inativos.

De qualquer maneira, jamais por ato do Poder Judiciário mas Legislativo. Sem dú-

vida, os inativos os inativos têm legítimo interesse em ver alterados seus proventos. Têm ter a própria subsistência. Entretanto, a alteração deve ser feita por lei ordinária. E as mesmas necessidades que os ativos de vantagens da revisão devem ser conferidas a partir da data da lei que concedeu a majoração aos funcionários em atividade. E, se a lei ordinária amanhã expedida não lhes conhecer tais vantagens, eles poderão pleitear, na justiça, o que lhes fôr negado e eu os atenderei. No momento, porém, não é possível. Não existe lei alguma ordenando a pretendida equiparação.

Acompanho o voto de V. Excia. para julgar improcedente a ação.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — Sr. Presidente, começo pela tempestividade do recurso dos Autores. A União arguiu a intempestividade dêsse recurso. Vejamos: aos 14 dias do mês de agosto realizou-se a audiência de instrução e julgamento, presentes as partes por seus representantes. Nessa audiência o juiz designou o dia 21 do mesmo mês para a publicação da sentença, o que realmente se fez, conforme termo de audiência à fls. 253. Consequentemente, a 21 de agosto foi publicada a sentença. Qual o consequência para o efeito da contagem do prazo? Di-lo o artigo 812 do Código de Processo Civil:

"Contar-se-á da data da leitura da sentença..."

"...o prazo para interposição de recurso, observando-se nos demais casos o disposto no artigo 28".

(e há uma remissão na lei — art. 271)

Vejamos o art. 271:

"Encerrado o debate, o juiz proferirá a sentença".

Já discutido o assunto neste Tribunal, entendeu a maioria de aplicar, na hipótese, a regra do art. 27, que manda excluir o dia do início e incluir o dia final.

Entendi que sempre que trata de sentença publicada na audiência, a regra do art. 27 não se aplica. Não se aplica porque lhes é contrária a disposição expressa. Mas na hipótese, admitindo-se o pensamento da maioria do Tribunal, se a sentença foi publicada na audiência do dia 21 com pleno conhecimento das partes, aplicando-se a regra, evidentemente, do dia 22 há que ser contado esse prazo. Então, teremos: 22 a 31 dez dias; 1, 2, 3, 4, 5

— quinze dias. Dia 5 foi sexta-feira. De maneira que o prazo terminou na sexta-feira. Ora, o recurso veio segunda-feira, dia 8, evidentemente a destempo. Não pode haver dúvida nisso, *da venia*, como também a destempo veio o recurso do representante da União.

Consequentemente, não conheço dos dois recursos voluntários. Conheço do recurso *ex officio* e lastimavelmente conheço, Sr. Presidente, porque, realmente, cria uma situação altamente embaraçosa para o juiz. Não pode haver na lei dispositivo inútil. E' um princípio de hermenêutica conhecido. Não há dispositivo sem sentido, sem aplicação. Ora, se não há lei comum, não haverá, com muito maior sentido, na Constituição. O constituinte disse no art. 193:

“Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

O que é que quer dizer isto. Qual a aplicação ou consequência que isso pode ter na ordem prática? O que é que o Poder Judiciário pode extrair daqui para o efeito de reconhecer um direito a quem o pleiteia? Eis a dificuldade, eis a grande e torturante dificuldade, porque não tem dúvida que o constituinte quis prevenir alguma coisa.

O Sr. JOSÉ DUARTE, no livro em que resuscitou alguma coisa dos trabalhos legislativos, diz que no ante-projeto não se cogitou dessa providência; que, também, a Comissão Constitucional dela não cuidou, mas que no Plenário foram oferecidas várias emendas, destacando-se a de n.º 3.846; que a Sub-Comissão não aprovou essa emenda, como, também não a adotou a Comissão Constitucional. Agora, o Projeto revisto:

“Na votação final do projeto, Jurandir Pires pediu destaque para a sua emenda número 3.846, e, justificando-a, disse que o conceito mercantilista de que o dinheiro é riqueza, e não apenas, padrão de medida variável, no tempo para aferição de valores, relativos às utilidades, fêz com que se cometesse a injustiça de negar, praticamente, a assistência social em virtude de degradação, por vezes fabulosa, da capacidade aquisitiva dos pensionistas do Estado. Esse dispositivo, além de significar uma expressão de justiça social, é uma opoção para aqueles cuja idade ou destino tira a faculdade de adquirirem meios de subsis-

tência. Em discurso que proferiu mostra como a degradação da moeda inutilizava totalmente o instituto de aposentadoria”.

Está aqui esboçado o sentido da emenda. Aquêlê sentido que temos que procurar nos dispositivos da lei porque não podemos admitir uma lei sem finalidade.

O Sr. CARLOS MAXIMILIANO, comentando a Constituição, quase não diz nada, mas sempre diz alguma coisa, e diz só isto:

“O artigo 193 faz justiça aos aposentados, que, antes, sofriam privações quando se alterava o poder aquisitivo da moeda nacional”.

E o nosso ilustre e sempre festejado PONTES DE MIRANDA diz assim, e só isto:

“A regra dirige-se aos legisladores ordinários e pede à Justiça, ao ter em mãos lei que aumente vencimentos, sem o reajustamento que o art. 193 impõe, reputá-la inconstitucional. A aplicação aos funcionários públicos em atividade será acompanhada, sempre, de aplicação aos inativos, sobre a mesma base, se outro critério não se tomou. A revisão não implica equiparação mas todo aumento há de corresponder aumento”.

Parece-nos que foi isso que sustentou o magistrado. E' um dos pontos, pelo menos, ao que ouvi. A revisão poderia não ser equiparação, mas a todo aumento há de corresponder um aumento. De modo que o juiz, se não me engano, disse que não tendo havido a providência do legislador, aquilo que a justiça havia de reconhecer aplicando o que se pode extrair do artigo 193, seria a equiparação. Será certo.

Senhor Presidente, êste é um dos momentos torturantes do juiz, porque não parece certo, mas também não está certa a desatenção ao artigo 193 da Constituição.

O Sr. PONTES DE MIRANDA, como jurista de alto quilate que é, indica o meio coercitivo ou a ação competente para que se cumpra a Constituição. E, em caso de seu descumprimento ou de não observância, diz:

“Os interessados deve mexer o direito que lhes cabe no art. 141, § 37”.

Êset dispositivo é assim:

“Ê assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos poderes públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas”.

Quer dizer: a invalidação da lei incompleta. Mas não se fez nada disso. A lei, ou as leis, não sei quantas já houve, se uma só, ou mais, forem aplicadas incompletas. Voltam-se os interessados, para o Judiciário. Mas, voltando-se para o Judiciário, pedem concretamente aquilo que se me afigura que o Judiciário não lhe pode dar: a equiparação, porque a Constituição não impõe essa equiparação. Quando muito, numa construção a fundo na interpretação do texto, poderá chegar-se ao ponto que chegou o ilustre juiz autor da sentença, o que, entretanto, não aceito, porque me parece um tanto arbitrário. Parece-me que a providência que resta aos interessados será aquela de compelir os poderes competentes a cumprir a Constituição. Mas ainda aí, restará uma grande dificuldade: como compelir o Congresso a votar uma lei? Qual o meio de que dispõe aquele que encontra a definição de um direito na Constituição, de compelir o Congresso a cumprir um lei? Pelo Judiciário. Mas o Judiciário poderia impôr orientação ao Congresso? O Judiciário poderia dizer ao Congresso: vote uma lei de equiparação, vote uma lei de melhoria da aposentadoria, desde que a Constituição não é positiva quanto ao alcance, à extensão do direito definido? Ora, Sr. Presidente, francamente, há uma situação de perplexidade. Eu, pelo menos, me sinto perplexo. Parece-me que o que se pretendeu foi estabelecer a obrigação de uma revisão dos proventos de aposentadoria sempre que, em razão da alteração do poder aquisitivo da moeda, se alterem ou se modifiquem os vencimentos dos funcionários em atividade. Isso, aliás — faça de dois gumes — para mais ou para menos, evidentemente. O meio entretanto, de tornar isso efetivo é que o legislador ainda não indicou. Pode o Judiciário frente a isso tudo, deixar que subsista sem consequência, sem concretização, um direito?

Sr. Presidente, a sentença terá pelo menos o efeito e praticamente ela já está reformada de convocar atenções. Se neste país a insensibilidade, ou u descaso pelas coisas sérias, não se generalizou a tal extremo, as atenções daquêles a quem competir hão que se voltar para o problema.

Não sei se o constituinte fez mal, se fez bem, se vai onerar o Tesouro, se não vai, se as rendas públicas comportar, ou não. Não me compete, a mim, juiz, examinar êsse aspecto, mais sim, aplicar a Constituição. Eu a aplico. Eia há de ter consequência, há de ter vida.

Por isso tudo, Sr. Presidente, confessando tôda a minha dificuldade, raramente, com o fiz, peço licença para confirmar a sentença, a fim de que êste meu voto enseje o recurso cabível e a questão se agite, se debata, e por isso se convoque a atenção dos responsáveis para esta situação de indefinição que aí está pairando até agora.

E' meu voto.

DECISÃO

(Julg. da 1.^a Turma, em 20/8/953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento ao recurso *ex-officio*, prejudicado o recurso dos apelados por maioria devotos. Não se conheceu à unanimidade do recurso voluntário da União e por maioria, conheceu-se do recurso dos demais apelantes. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 192 — DISTRITO FEDERAL

Sendo o Tribunal de Contas alto órgão administrativo de funções quase-judicantes, sem entretanto ser órgão do Poder Judiciário, pouco importando garantias conferidas pela Constituição a seus membros — êsse é outro problema diverso — equipara-se, para efeitos do mandado de segurança, a autoridades federais comuns: compete o conhecimento do "writ" a juizes comuns julgadores de causas do interesse da União, com recurso para o Tribunal Federal de Recursos. Quanto a verba para recursos, sufraga-se a regra do art. 27 do Cód. de Proc. Civil, emendada pelo Decreto-lei n.º 4.565, de 1942: é a legislação uniforme para todo o mais que deve dominar a matéria.

Interpretação do parágrafo único do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 5.436, de 1943, em concomitância com o mais pertinente

ta ao caso dos autos: provento de aposentadoria, tendo em conta tempo de serviço, etc.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho.

Recorrente: Cronge Santerre Guimarães.

Recorrido: Tribunal de Contas da União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de mandado de segurança n.º 192, do Distrito Federal, sendo recorrente Cronge Santerre Guimarães e recorridos o Tribunal de Contas e a União Federal:

Acordam os Ministros competentes do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, preliminarmente e por maioria, em dar o juízo e o mesmo Tribunal como competente para o conhecimento e julgamento da hipótese versada nos autos (voto divergente, o do Sr. Juiz Elmano Cruz) e, por unanimidade em dar o recurso como terposto tempestivamente; no mérito, em negar provimento ao recurso, por maioria (contra o voto daquele mesmo Juiz, em parte), dessa maneira confirmando as conclusões da sentença recorrida, tudo conforme fundamentos constantes das notas taquigráficas juntas.

Distrito Federal, em 20 de abril de 1949.
— *Afrânio Antônio da Costa*, Presidente. —
Artur Marinho, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Artur Marinho (Relator) — Cronge Santerre Guimarães, pretendendo a segurança de direito que alega pertencer-lhe em próprio, mas sonogado por decisão do Tribunal de Contas, impetrou mandado contra este e a União. Corrido o processo em primeira instância o ilustre juiz sentenciante negou a ordem (sentença, fls. 41 a 45; leu).

Pela leitura dos autos, inclusive a da sentença, verifica-se que as relações jurídicas a deslindar assim se resumem:

O postulante era Agente Fiscal do Imposto de Consumo, atuando no interior do Estado de São Paulo. Após 24 anos de serviço foi aposentado. Seus vencimentos no momento apropriado eram de Cr\$ 12.000,00 como parte fixa e de uma parte variável (percentagens) que montava a certa quantia, cuja base de

cálculo se reduzia a Cr\$ 60.000,00 para anq, visto limitação a um máximo mensal de.... Cr\$ 5.000,00. Eis dados certos e incontroversos. Mas, contemplado aquele tempo de serviço (24 anos), os vinte e quatro trinta avos de lei foram tidos, na decisão administrativa prevalecente, como alcançando em geral a... Cr\$ 57.600,00 (72 divididos por 30 e o quociente multiplicado por 24).

O provento anual de Cr\$ 57.600,00 é que é objeto de impugnação ou controvérsia a ver.

Conforme o impetrante, a parte fixa de Cr\$ 12.000,00 somada à móvel efetivamente apurada (Cr\$ 96.212,80) oferecia um total de Cr\$ 108.212,80, cujos vinte e quatro anos subiam a Cr\$ 86.570,00. Respeitada a lei de limitação no tocante à parte móvel, e feito cálculo, julga-se êle com direito a provento global de Cr\$ 72.000,00, é o que pleiteia como direito seu, tido como líquido e certo, sem prejuízo do acréscimo da chamada Lei Linhares.

Os pontos percorridos pela sentença sujeita a estudo explicam detalhes.

A decisão impugnada apareceu no "Diário da Justiça" de 16 de julho de 1948 (fls. 46). A petição de recurso deu entrada em 23 daquele mês (fls. 47 e 46v.), destacando o recorrente que o dia 18 foi domingo (fls. 52). O arrazoado fez a crítica sóbria da sentença (fls. 47-52) e a Procuradoria da República propugna pela manutenção desta (fls. 54).

Perante este juízo *ad quem*, o esclarecido Dr. Subprocurador Geral da República frisa: a) que a competência dêste Tribunal era originária; b) que o recurso foi interposto a des- tempo; c) *de meritis*, que a sentença atacada está correta (fls. 62 a 66, a ter em mesa). Surgem, pois, em face das letras a) e b) que acabo de frisar, duas questões preliminares levantadas por um interessado legítimo.

É o relatório.

1.ª PRELIMINAR

Incompetência — Voto

O Sr. Ministro Artur Marinho (Relator) — Entendo que a competência deste juízo superior é mesmo a recursal e, em caso assim, também já estabeleceu decisão tomada nesta Cesa pelo mandado de segurança n. 189. Reporto-me ao ponto vencedor, que ajudei a elaborar e, para isso, *data venia*, reproduzo meu modo de ver, o seguinte, depois de co-

mentar a divergência em que me coloquei frente ao Sr. Juiz Relator.

"A hipótese não comporta um sufrágio de doutrina de competência implícita, mas sim a da geral, como ali da tribuna acentuou o projecto advogado dos impetrantes, embora para entrar em dúvida com a própria atitude correcta que assumiu. "Competência geral, que esta, ninguém pode pôr em dúvida", disse textualmente aquele eminente patrono dos recorrentes.

Cada um dos casos que o insigne Relator acentuou em seu voto para concretizar sua doutrina de competência implícita, desde o alusivo a julgamento de atos dos antigos juizes federais substitutos, tem aplicação doutrinária segura, ou porque que nunca se estenderiam à hipótese de que agora nos ocupamos.

No agravo de petição n.º 6.373, decidido pelo ac. de 4 de janeiro de 1935, relatado pelo Ministro Bento de Faria, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, teve ensejo de reiterar uma doutrina que sempre lembro, por reputá-la compatível com a verdade jurídica em questões de construção de poder jurisdicional, não assinalado literalmente na Constituição ou em leis válidas, a saber:

"O poder jurisdicional, sem dúvida, não deve ser estabelecido pela artificiosidade de argumentos mas pode decorrer implícito da preceituação expressa que necessariamente o contém".

"A meu ver, nós podemos construir o poder jurisdicional desta Corte em casos excepcionais guiados pela referida regra de fundo. Decidir de nossa própria competência, ligada àquele poder, derivado da Constituição, até porque é postulado corrente de fundo o que Finley and Sanderson, na obra *The American Executive*, formularam ao afirmar: "all of the departments of the government judiciously have the right of judging of the constitution and interpreting it for themselves (página 49)".

Podemos construir nossa competência implícita, repito. Mas, *Modus in rebus*, quanto a que, para o Supremo Tribunal Federal fôr porventura implícita. "Juiz das atribuições dos demais poderes, sois o próprio Juiz das vossas" disse em 1941, no próprio recinto daquele Tribunal, o então Ministro da Justiça, Francisco Campos, num discurso em que o pensador se alçou a uma altura que deixou o político estadonovista, por um instante ao me-

nos, absolvido de quaisquer erros por êle cometidos ou a êle atribuídos.

Em face de tais verdades, não posso considerar este Tribunal Federal de Recursos bastante credenciado para julgar da competência construenda daquele outro órgão, em que pese à categoria a este mesmo Tribunal conferida pela Lei Máxima, em termos hábeis e para certos fins, idêntica a do Supremo mesmo.

Mas não há *impasse*. Nem, juizes que somos, sem resposta ao clássico *quid juris?*

O apoucamento de meus recursos me indicam a solução que satisfaz a minha consciência para fundamentar o meu voto. Traduzo-a num resumo, o seguinte:

O projecto Tribunal de Contas, à margem dos órgãos do Poder Judiciário, a que se refere o art. 94, da Constituição de 1946, mantém-se como um órgão administrativo quase ou semi-judicante, dada sua competência (artigo 77 da Constituição cit.) e do mais que forma e informa sua estrutura. Ou continua a tratar-se, como frisava Ruy, do mesmo "medidor independente" entre dois dos Poderes da República, aos quais auxilia. A Lei das Leis o investiu de funções altas, sem contudo dar-lhe o caráter de órgãos do Poder Judiciário. Conferiu aos seus membros garantias e honrarias eminentes, visto suas responsabilidades no regime, nas equiparções adequadas, entretanto, não os confundindo com os magistrados que entram no conceito de membros do Poder Judiciário. Aquela equiparação não é com os juizes desta Casa senão para certos efeitos, ou vantagens restritas, nem a este Tribunal, que é superior a qualquer outro, salvo o Supremo. Que fica, então, para classificar a situação do douto aerópago como colégio de índole constitucional e a de seus componentes como servidores da nação?

Resta, para mim, que o Tribunal, em caso, joga o papel de elevada autoridades federal, seus membros participando do mesmo *munus*, um e outro, porém, não sendo autoridades judiciais no sentido próprio da locução.

Assim, e para fins como o em causa, na questão preliminar, já que não há como repetir, em tese, a possibilidade do *writ* de que nos ocupamos neste instante, tenho como seguro competir o conhecimento do recurso a este Tribunal Federal de Recursos.

Colhe-se, realmente, que se o ato incriminado é de autoridade federal, uma autoridade

judicante de primeira instância podia conhecer do pedido de mandado, como recurso voluntário de partes para este juízo *ad quem*. Parece-me a letra do art. 104, II, *h*, *in fine*, da Constituição, que estatuiu competir ao Tribunal Federal de Recursos "julgar em grau de recurso" sobre decisões "proferidas em mandado de segurança" se federal a autoridade apontada como coatora".

Creio, pois, curial a nossa competência, como, em primeiro grau de juiz local competente, *ex-vi* do art. 201 da Lei das Leis, para julgar as causas em que a União interferir como parte necessária ou accidental na formação do juízo. A interferência da União é inequívoca nos mandados de segurança, ações sumárias *sui generis*: donde em paralelismo com o mais já acentuado, o poder de conhecer que se refere, aqui no Distrito, aos Juizes da Fazenda Pública, com recurso para esta Casa do Judiciário nacional.

Enquanto assim, ou enquanto tudo isso promana de preceitos explícitos da Constituição, contendo necessariamente a competência construenda, a competência do Egrégio Supremo Tribunal Federal, assinada pela Constituição — *circumscreve*, para mandado de segurança, ao conhecimento ordinário dos que versarem ato do Presidente da República, da Mesa da Câmara ou do Senado e do Presidente do próprio Supremo Tribunal Federal (art. 101, I, *i*), e, mediante recurso ordinário, ao conhecimento dos decididos em última instância pelos Tribunais locais ou federais e só quando forem denegatórias as respectivas decisões (art. 101, cit., II, *a*).

O Colendo Tribunal de Contas, éle próprio, não julgaria mandado de segurança em caso algum, exatamente porque não é órgão do Judiciário, e quaisquer atos dêle promanados, ou de seus membros, não escapando ao *judicial control*, pelo *writ*, e não se tratando de atos ou decisões das individualidades assinaladas ao alto, obviamente o edifício jurisdicional por construir com escala pela questão de competência, que é menos, é mesmo cogitado pelos impetrantes.

Por fim, lembro que só no caso de *habeas corpus*, que não é o dos autos, poderia, por competência (poder de governo, competência excelsa, proteção da liberdade física do homem em todos seus aspectos, princípio de salvação potencial ou efetiva na defesa do regime), e enquanto o perigo de violência se pudesse afastar, poderia, *ex-vi* do art. 101,

citado, I, letra *h*, *fine*, em caso de excepcional gravidade, ir para o Supremo, fôsse quem fôsse outro juiz ou Tribunal o competente.

Em face de tudo, dou pela competência dêste Tribunal e, assim, conheço do recurso ora em causa.

É meu voto.

E agora, transponho essas razões, não só para fundamentar a competência do juiz de primeira instância, mas também para obter e ponderar a preliminar acêrca da competência originária dêste Tribunal, levantada pelo eminente Sr. Dr. Subprocurador Geral da República. Esse aspecto, então, eu penso que o próprio artigo 101, inciso primeiro, exclui, porque não iríamos de maneira alguma equiparar a situação do Tribunal de Contas à de Ministro de Estado. E assim, Sr. Presidente, não dou pela preliminar.

1.ª PRELIMINAR — INCOMPETÊNCIA

Voto vencido

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Sr. Presidente, sinto divergir do Sr. Ministro Relator. Tenho, aliás, sobre o assunto, ponto de vista conhecido, manifestado, não só em votos neste Tribunal, como em artigo doutrinário. Entendo que em tempo de mandado de segurança, efetivamente não é deste Tribunal a competência para conhecer de atos do Tribunal de Contas: é do Supremo Tribunal Federal, originariamente. Se os ministros do Tribunal de Contas não são nomeados com garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos e como os Ministros do Tribunal de Recursos são julgados pelo Supremo, art. 101, inciso I, da Constituição, dada a afinidade entre mandado de segurança e *habeas corpus*, não sei como cindir a competência do Supremo Tribunal e dar a outro Tribunal qualquer competência para julgar em mandados de segurança atos do Tribunal de Contas ou seu Presidente.

No que diz respeito às ações ordinárias não há dúvida, porque o Juiz da Fazenda tem competência para anular atos até do Presidente da República por meio de ação ordinária e não na tem para mandados.

Assim, Sr. Presidente, conheço da preliminar arguida e a acolho para declarar nula a sentença de 1.ª instância.

VOTO

O Sr. *Ministro Rocha Lagoa* — Sr. Presidente, se eu fôra legislador da Constituinte, teria deferido a competência para julgamento de mandado de segurança, impetrado contra o Tribunal de Contas, ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, pelos fundamentos aduzidos pelo Sr. *Ministro Elmano Cruz*. Evidentemente não se compreende, na sistemática adotada pela Constituição, que os atos do Tribunal de Contas sejam apreciados por juiz singular. Mas, infelizmente, não foi essa a orientação seguida pelo legislador, que deu competência explícita, não só ao Supremo Tribunal Federal, na letra e, art. 101, como a este próprio Tribunal de Recursos, art. 104, letra b.

Dando competência explícita, não incluiu o Tribunal de Contas e eu tenho como perfeitamente jurídicas as considerações feitas pelo Relator no tocante à competência implícita. Acho que não há como admiti-la, no caso. Há que entrar na regra de que é competente este Tribunal de Recursos para julgar em grau de recursos mandados de segurança se federal a autoridade apontada como coatora. Por conseguinte, inclui-se nessa regra a competência do Juiz de 1.^a instância para apreciação de atos contra os ministros do Tribunal de Contas.

Assim, acompanho o voto do Senhor Ministro Relator.

VOTO

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — De acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — Acompanho o Senhor Ministro Relator.

2.^a PRELIMINAR — INTEMPESTIVA

VOTO

O Sr. *Ministro Artur Marinho* (Relator) — Já acentuei no relatório que a sentença de 14 de julho do ano passado foi publicada em 16 daquele mês, dia que verifiquei recaído numa sexta-feira. O recurso entrou no dia 23 subseqüente, ou na sexta-feira seguinte.

Segundo o recorrente, que destacou o ponto em uma nota, não contava como começo de prazo o dia 18, por ser um domingo. Conforme a douta Subprocuradoria da República, porém, o recurso do dia 23 só foi manifestado

no sexto dia, nada importando o domingo, dia 18, por não ser o último de prazo, mas sim o de começo, para firmeza do que invoca o art. 27 do Código de Processo Civil.

Não acolho a preliminar. É que o art. 27, em caso, sofreu modificação pelo 3.^o do Decreto-lei número 4.565, de 1942: onde o Código dizia incluir-se o dia do começo o excluir-se-á o do vencimento foi dito no último dos dois diplomas legislados exatamente o contrário, isto é, "excluir-se-á o do vencimento". Fora de dúvida que o dia 18, em caso, um domingo, foi o de começo do prazo, colhe que excluindo êle, o termo começou a fluir em 19 (2.^a-feira), passando o do vencimento, portanto, a ser o dia 23, precisamente o da apresentação, despacho e juntada do instrumento com que o impetrante manifestou seu recurso.

A provecta Subprocuradoria teria razão se a lei de 1939 não tivesse sido alterada pela de 1942. No caso, pois, não há como contemplar a 2.^a parte do art. 27 atrás referido.

Visto como o recurso foi firmado no quinto dia, rejeito a preliminar.

VOTO

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* — De acôrdo com o Ministro Relator.

VOTO

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Sr. Presidente, já pedi esclarecimentos ao Sr. Ministro Relator, mas necessito reiterar esse pedido. Segundo notas, a sentença teria sido publicada a 17 de julho. É exato?

O Sr. *Ministro Artur Marinho* — A sentença foi publicada no "Diário da Justiça" de 16 de julho de 1948.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Qual a data do recurso interposto?

O Sr. *Ministro Artur Marinho* — A petição de recurso deu entrada no dia 23.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Sr. Presidente, eu também conheço do recurso, porque, no caso, terão que ser observados os dois dispositivos da Lei da Organização Judiciária do Distrito Federal. Trata-se de 1.^a instância, juízo comum. Os dois dispositivos são estes: um, o que declara que, enquanto o "Diário da Justiça" fôr publicado à tarde, os prazos se dilatam de um dia; outro, aquêle — lembrado da Tribuna, aliás, — que diz que, quando o prazo se inicia em sábado, também se dilata de um dia. Parece que, no caso, há essa dupla circunstância. Em assini

sendo, o recurso teria sido interposto dentro do prazo. Conheço.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma Cunha Melo — De acordo com o Sr. Presidente Relator.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro Artur Marinho — (Relator): O impetrante foi aposentado em 1943, tempo em que vigorava a Carta de 1937. Sem contar ainda 30 anos de serviço e sem que ocorressem quaisquer dos motivos excepcionais para que o provento da aposentadoria igualasse ao vencimento da atividade, colhe-se de logo que o referido vencimento diminuiria à base de tantos avos sobre 30, quantos fossem o tempo de serviço: no caso, 24 anos encaráveis como numerador do denominador 30.

Esses detalhes estavam marcados pelo entendimento do art. 156 daquele Decreto-mor de 10 de novembro, e percorreriam regulamentação por lei ordinária, na hipótese, entre outras, o decreto-lei n.º 1.713, de 1930 (artigo 198, § 3.º, comb. com o 199, §§ 4.º e 6.º). O provento da aposentadoria seria proporcional a tempo de serviço, a critério de um trinta avos por ano, sem excesso sobre a percepção remuneratória da atividade. Apenas a lei ordinária interpretou provento como termo equivalente a vantagem, usado na Carta.

Agente fiscal do imposto do consumo, o ora recorrente percebia, quando em atividade, os denominados "vencimentos variáveis", sabidamente constituídos de uma parte fixa e outra propriamente variável, e, aposentando-se, tinha, em presença do decreto n.º 21.074, de 1934, que ver verificada a média daqueles vencimentos "nos três últimos anos" anteriores à aposentadoria, "base" do provento (artigo 1.º, § 2.º). O art. 9.º das disposições transitórias da lei n.º 284, de 1936, garantiu esse direito, reduzindo entretanto "de três para um ano o período para cálculo da média de vencimentos". O Decreto-lei n.º 5.436, de 1943, anterior à data da aposentadoria ora em causa, manteve parte fixa e parte variável como remuneração de ocupantes daqueles cargos, mas fez constar que nenhum poderia perceber de percentagem (parte variável) "importância anual superior a Cr\$ 60.000,00 (art. 1.º e parágrafo único)".

Esse o quadro legislado pertinente à espécie, até 1943, ano de interesse para exame.

Trata-se do devido para a atividade, obviamente sujeito a ver se na atividade ele também encontra adequação e, encontrando, que modificações pode comportar, visto o princípio de proporcionalidade atrás frisado.

Conforme princípio certo, e tirante exceções cláusula das explicitamente ou derivadas de normas necessariamente extensivas, a regra da proporcionalidade de tempo de serviço deve ser acatada quando o servidor sai da atividade para a inatividade remunerada. A questão da justiça ou injustiça dessa política do direito positivo é outra, em frente à realidade da vida e dos padrões de valores econômicos ou o do dinheiro, e aquele direito procurou superá-la com observância de método explícito nas leis, um deles, hoje de cunho constitucional, é o que manda rever os proventos da inatividade sempre que por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade (art. 193 da Constituição de 1946), flutuando o critério revisor porque variável conforme circunstâncias sabidas, sendo que, em nossos dias, a lei número 449, do ano passado, fixou o aumento do provento que corresponda a aumento do percebido pela atividade em dois terços (artigo 18): um outro, é o que já existia antes da Constituição vigente, resultante da denominada Lei Linhares, a acatar.

Somando tudo isso e parecendo-me flagrante que o preceituado pelo parágrafo único do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 5.436 cit. dirigindo-se ao que se dá na atividade entra também no que se torna pertinente à inatividade como base de cálculo, a situação do recorrente assim se resume:

Em 1943, a parte fixa da remuneração do interessado era de Cr\$ 12.000,00; a móvel, apurada, subisse a quanto subisse, no ano anterior, 1942, não poderia ultrapassar a Cr\$ 60.000,00. O total, pois, de Cr\$ 72.000,00 para o ativo seria o mesmo para o inativo, com direito a provento igual à remuneração (compreensiva em duas partes). Mas, atendendo a tempo de serviço, os vinte e quatro trinta avos, dão a importância de Cr\$ 57.600,00, provento da aposentadoria especificadamente debatida.

Ou isso, ou desatender ao princípio da limitação, que abrangia a toda a classe, sem o que resultaria inconstitucional, e ao par da proporcionalidade, que se aplica à espécie

sem a mais leve hesitação. Nunca seria por via oblíqua ou por via de cálculo discricionário ou ainda por negar a evidência, isto é, a pertinência do parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.436, que poderia estabelecer superioridade do inativo sobre o ativo. Este precisa mais do que aquele de ir e vir para o trabalho, transportando-se, gastando mais em apresentação pessoal e representações, etc., e esse é um dos fundamentos do possível desnível entre vencimento de ativo e provento do inativo, hoje, dado o art. 193 da Constituição, deixado ao justo critério dos legisladores ordinários, donde um mestre, Pontes de Miranda, frisar com acerto irretorquível, que mesmo "a revisão não implica equiparação". Outra cousa é diminuir por não atingir o aposentado os 30 anos de serviço: o desnível é insuperável pelas autoridades administrativas e foi o que se deu com o recorrente, que, agora, beneficia, em termos amplos, o aumento de lei do ano passado.

Em que pese o brilho com que o douto patrono do postulante conduziu os debates, com uma sobriedade e cortezia próprios de um verdadeiro advogado, a sentença recorrida deve ser mantida em suas conclusões, desde ter o colendo Tribunal de Contas, concluído, agido corretamente. Digo conclusões apenas, porque a questão de direito, à luz de fatos provados, não refugia a situação de liquidez e certeza de direito em tese para efeito da possibilidade do *wright*; o que há é mesmo, na espécie, ausência de direito da impetrante e não simplesmente contravérsia profunda ou de maior em torno daquêle pretenso direito.

Nego provimento ao agravo.

VOTO MÉRITO

(Vencido)

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Sr. Presidente, ainda uma vez lamento divergir do Sr. Ministro Relator, aliás, a divergência me coloca em posição muito boa, qual a de receber de S. Excia. uma lição, caso esteja em êrro. Esta questão da fixação de proventos em face de vencimentos fixos e variáveis foi tomada sob o aspecto legal, pela primeira vez, ao que me lembro, pelo Decreto 24.174, de 1934, que mandou se computasse na fixação dos proventos, por inatividade dos funcionários públicos em geral, da parte fixa a média dos três anos anteriores à data em que elle passasse à inatividade. Este decreto teve, no tocante à forma de cálculo, alterado o sis-

tema por uma disposição transitória da Lei n. 284, de 1936, que mandou fôsse tomado como termo médio, "um" ao invés dos "três" anos anteriores.

Ora, o Agente Fiscal do Imposto de Consumo é funcionário público, aliás, diziam-se ao tempo do governo anterior, a menina dos olhos do Presidente da República, que tinha critério próprio para provimento desses lugares. Surgiram atribuições para o Governo; verificou-se que os vencimentos desses agentes excediam, por vezes, o razoável para atender à justa remuneração. Assim, muito se legislou a respeito. Vários decretos foram baixados sobre o assunto, culminando no de n.º 5.436, que fixou, no máximo inexcédível, de sessenta contos anuais a parte percentual atribuída ao fiscal de imposto de consumo, a título de cota variável e julgada bastante em face da situação econômica da época.

No Decreto-lei 24, de 1937, que fixou no máximo de 5 contos o padrão de vencimentos, foi seguida a mesma esteira e, pela primeira vez, no caso do Dr. João de Barros Barreto, se entendeu que esse decreto-lei fôra revogado pelo Estatuto.

Assim, a lei, no caso dos funcionários da Recebedoria — em especial dos agentes do imposto de consumo — é singular; houve até uma sentença minha contra o Dr. Cândido Borges e outros, que foi reformada pelo Supremo Tribunal Federal, porque mandei calcular os proventos com base na lei de 36 e o Tribunal a reformou, considerando que tinham elles direito adquirido aos proventos, na forma da Lei de 1934, que lhes era mais favorável.

O funcionário público que passa para a inatividade, em regra, tem direito aos proventos da parte fixa em função dos anos de serviço e aos da parte variável, na média do ano anterior (Lei 284). Ora, este impetrante, no ano anterior teria tido Cr\$ 12.000,00 fixos e mais a variável de Cr\$ 96.000,00 referente à porcentagem. Logo, se elle seguisse o Estatuto dos Funcionários, seria aposentado com Cr\$ 12.000,00 de parte fixa mais Cr\$ 96.000,00 de parte variável (Cr\$ 108.000,00 anuais). No pertinente, entretanto, ao Agente Fiscal, veio uma Lei de 1943 que, com relação a esse funcionário, fixou o máximo da parte variável em Cr\$ 60.000,00 anuais. Esses Cr\$ 606.000,00 não eram fixos, mas não eram superáveis, constituíam um limite, um teto. Se a soma não atingisse....

Cr\$ 60.000,00, evidentemente não serviria essa porcentagem de base para o cálculo dos vencimentos de inatividade. Mas se ultrapassasse, teria que se reduzir até aquela cifra, e nunca abaixo dela.

Exemplificando: Se no ano anterior a soma de porcentagens atingisse Cr\$ 48.000,00 receberia Cr\$ 1.000,00 por mês, de parte fixa, e Cr\$ 4.000,00 de parte variável, ou seja, ... Cr\$ 5.000,00 e não Cr\$ 6.000,00. O que não se concebe é o que pleiteia o impetrante — que lhe seja assegurado, quando aposentado com 24 anos de serviço, o mesmo provento que teria um seu colega aposentado com 30 anos de serviço.

Qualquer fiscal de consumo, após trinta anos de serviço, terá, na inatividade, proventos correspondentes à soma anual de Cr\$ 12.000,00 de vencimentos fixos e Cr\$ 6.000,00 de porcentagem, o que, dividido por 12 meses, dá Cr\$ 6.000,00 para cada mês. Não é possível que o impetrante venha a ter isso, porque só conta 24 anos de serviço ou tenha mais do que isso porque é este o máximo que ele poderia ter na inatividade, a equiparação deve ser feita em cada caso e não de um para outro. Evidentemente, um funcionário aposentado com 24 anos terá maiores proventos do que um com 15 ou 20 anos, mas evidentemente menores do que o aposentado com 30 anos. Assim, um servidor que passar à inatividade, qualquer que seja o tempo de serviço, terá os proventos limitados ao máximo de Cr\$ 72.000,00, só atingíveis ao cabo de 30 anos.

Ora, a parte variável, por disposição especial de lei, não pode passar de Cr\$ 60.000,00 anuais; mas se esse montante foi excedido, só por força de lei se operou a redução, essa redução de modo algum poderá ser levada abaixo dos Cr\$ 60.000,00 anuais, que já constituem o limite razoável fixado pelo legislador, para a atribuição da parte variável. A meu ver, o que está sujeito à cota percentual, a quantos forem os anos de serviço, não é a cota fração de tantos 30 avos da remuneração variável, mas a parte fixa. A sua cota fixa é de Cr\$ 12.000,00 anuais, e 24-30 dessa cota correspondem a Cr\$ 9.599,00 anuais, e, nestes termos, daria provimento ao recurso, para prover em parte o pedido e mandar calcular os 24-30 sobre a parte fixa, adjudicando-se a parte variável na sua integridade. Com isso virá o impetrante receber, na sua inatividade, menos do que recebem os fiscais de consumo

que atingem o limite máximo de tempo no serviço público.

Se fôssemos fixar a porcentagem de 24-30 também sobre a parte variável, o lógico seria que tomassemos por base o que ele, efetivamente percebeu no ano anterior — Cr\$ 96.000,00, — e não o limite fixado pelo Decreto n. 5.436. Teríamos, assim, excepcionalmente, no caso dos agentes fiscais remunerados: uma a da lei e outro fora da lei.

Meu voto, pois, é no sentido de dar provimento ao recurso para assegurar ao impetrante o direito a perceber, como inativo, 24-30 da parte fixa e integralmente a parte variável até o limite de Cr\$ 60.000,00 anuais (Cr\$ 5.000,00 anuais), por ter ele excedido de muito, no ano anterior, esse limite.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Rocha Lagoa* — Acompanho o voto do Sr. *Ministro Relator*.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Estou de pleno acôrdo com o voto do Sr. *Ministro Artur Marinho*. Compreendi, também, as razões do voto do Sr. *Ministro Elmano Cruz*, que se orientou tendo em vista, unilateralmente, o caso concreto. Adiro, entretanto, ao do eminente *Relator*, que examinou o problema de forma abrangedora, decidindo, finalmente, de acôrdo com os mandamentos legais.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — Acompanho o voto do Sr. *Ministro Relator*.

DECISÃO

(Julgamento da Ata, de 29-4-49).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte :

Por maioria, contra o voto do Sr. *Ministro Elmano Cruz*, rejeitaram a preliminar de incompetência do Tribunal; por unanimidade, despregaram também, a preliminar de intempestividade; ao mérito, negaram provimento ao recurso, para manter as conclusões da sentença, contra o voto do Sr. *Ministro Elmano Cruz*, que dava provimento para que a limitação proporcional atingisse, apenas, a parte fixa. Não tomou parte no julgamento o Sr.

Ministro Henrique D'Ávila. Impedido o Sr. Ministro Mourão Russell. Usaram da palavra o Advogado Dr. José Luiz Sales, pelo recorrente, e, o Exmo. Sr. Dr. Alceu Barbedo, Subprocurador Geral da República, pela União Federal.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.763
— DISTRITO FEDERAL

"Mandado de Segurança — Aos funcionários da Estrada de Ferro Central do Brasil não se aplica o disposto no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — A Lei n.º 1.163 de 1950 deu aos mesmos êsses benefícios, mas essa lei não tem que ver com as que deixaram antes da sua vigência o serviço da Estrada".

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Requerente: João Ribeiro Filho.

Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Marinha.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança número 2.763, do Distrito Federal, impetrante João Ribeiro Filho; autoridade havida como coatora, o Ministro da Marinha, etc.

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, denegar o writ, na forma e pelos fundamentos do relatório e notas taquigráficas constantes de fls. 38 até 50. Custas pelo impetrante.

Rio, 18 de agosto de 1953. — *Cunha Vasconcellos*, Presidente. — *Henrique D'Ávila*, Reitor.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila. — João Ribeiro Filho impetra mandado de segurança contra ato do Excelentíssimo Sr. Ministro da Marinha, que lhe negou a estabilidade, na função de cartógrafo da Diretoria de Hidrografia e Navegação daquele Ministério. Alega que, antes de ingressar no serviço da Marinha,

havia sido topógrafo da Estrada de Ferro Central do Brasil, durante quase vinte anos, onde adquiriu a estabilidade de que cogita o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visto ter sido extranumerário-mensalista da referida Estrada, com mais de cinco anos de efetivo exercício à data do advento da Constituição Federal vigente.

Aconteceu, entretanto, que, em dezembro de 1948, deixou espontaneamente o cargo de topógrafo da aludida ferrovia, para aceitar o de cartógrafo da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha. Daí entender o Sr. Ministro da Marinha, ouvido o Consultor Jurídico do Ministério, que ao impetrante não assistia direito à estabilidade pretendida no cargo de cartógrafo, por não haver a adquirido na função anterior, da qual se afastara voluntariamente.

Essa, em síntese, a espécie. Pedi, como de direito, as informações do estilo, e, S. Excia. o Sr. Ministro da Marinha, pelo ofício de folhas, remete a este Tribunal o parecer emitido sobre o assunto, pelo proveto Consultor Jurídico daquele Ministério, Dr. Camillo Rauli Frates, cujo teor é o seguinte:

"João Ribeiro Filho, Cartógrafo da Diretoria de Hidrografia e Navegação deste Ministério, requer Mandado de Segurança, contra o ato de V. Excia. que indeferiu seu pedido de reconhecimento de estabilidade, com a respectiva publicação no Boletim do Pessoal deste Ministério, e no *Diário Oficial*, e vantagens daí decorrentes. O fundamento do pedido estaria em que o extranumerário em questão adquirira estabilidade no cargo de Cartógrafo, que exerceu até 31 de dezembro de 1948, na Estrada de Ferro Central do Brasil, com apoio no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de forma que, na nova função que exerce neste Ministério, de Cartógrafo referência 27, já seria funcionário 27. já seria funcionário estável, com direito líquido e certo ao que pediu. O requerente confessa, na sua petição, que se demitiu do cargo de Topógrafo da referida Estrada, tendo sido admitido, neste Ministério na função de Cartógrafo, ref. 27, ext. mens. do antigo Estatuto dos Funcionários estáveis. Não é o caso do impetrante, a partir de 1949, pretendendo que a estabilidade adquirida no cargo anterior lhe garanta igual direito na nova função que exerce a título precário. Invoca, fundamento, o disposto no citado art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 192, do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos

Civis, que etão assim concebidos: Art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: "Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação d'este Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias. "Art. 192, § 2.º do Decreto-lei número 1.713, de 28-10-1939: "A estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, ressaltando-se ao Governo o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo, de acordo com as suas aptidões". Como se vê, o que a Constituição garante é a estabilidade dos extranumerários que, à data da sua promulgação, exerciam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, equiparando-se aos funcionários estáveis. Não é o caso do impetrante, que entrou a exercer neste Ministério função instável em 1949, como dito acima e afirmado pelo próprio interessado. Quanto ao preceito, na época, pelo antigo Estatuto dos Funcionários Públicos, não é menos certo a ausência do pretendido direito. Efetivamente, a função a que passou a servir, sendo instável, não pode conferir estabilidade pela sua própria natureza. É o que observou, em parecer à respeito, o Professor Haroldo Valadão, quando no exercício da Consultoria Geral da República, referido pelo atual Consultor Geral da República, quando opinou sobre a questão, em parecer n.º 12-T, publicado no *Diário Oficial*, de 5 de julho de 1951. Neste último, diz o Dr. Consultor Geral da República: contestando as conclusões a que chegara o Dr. Luciano Pereira da Silva, seu antecessor: "A conclusão é apressada e não tem procedência. O Estatuto, que só contém dois artigos sobre a estabilidade (artigos 191 e 192), no primeiro marca o prazo para a sua aquisição e, no segundo, estabelece, na oração principal, que constituiu o seu corpo, que a demissão do estável requer prévia sentença ou processo administrativo. Nos parágrafos 1.º e 2.º trata da estabilidade em confronto com a inamovibilidade, procurando extremar os institutos. Por isto diz que "a estabilidade não obrigará a União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário

faltoso, inápto ou incapaz" (§ 1.º) e, em seguida, que "a estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, ressaltando-se ao Governo o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo, de acordo com as suas aptidões (§ 2.º). Este final do dispositivo, sempre omitido ou menospresado nas citações, conjugado com o anterior, revela claramente que a intenção da lei foi afastar qualquer propósito de equiparar-se a estabilidade e a inamovibilidade, que é prerrogativa dos juizes. Disse a lei, em substância, que a estabilidade não seria escudo em favor do mau funcionário faltoso, inépto ou incapaz, ainda que do cargo, em certas circunstâncias, e aproveitado em outro, de acordo com as suas aptidões. E' a hipótese da readaptação funcional, também prevista no Estatuto, arts. 68-69. Um dispositivo que visa armar o Governo contra o mau funcionário estável não pode ser interpretado, evidentemente, como instituidor de um privilégio capaz de transformar em seu benefício, a natureza do provimento dos cargos ou funções públicas. Quando a lei ressalva ao Governo a faculdade de afastar o funcionário faltoso, inápto ou incapaz, ainda que estável, mediante o seu aproveitamento em outro cargo de acordo com as suas aptidões, não autoriza a modificar a natureza do provimento do cargo, que ele vai ocupar, porque esta competência cabe ao legislador. Não é possível, portanto, extrair do artigo 192 e seus parágrafos a regra de que a estabilidade, uma vez adquirida, acompanha o seu titular, que se considera sempre efetivo, ainda que outra seja a natureza da investidura do cargo ou função". E mais adiante, concluindo, fere, precisamente, a hipótese em apreço, nestes termos: "Em face do exposto, é meu parecer que o reexame da matéria, solicitado pelo Diretor Geral do DASP, se impõe, para restabelecimento da tese, de que haverá perda de estabilidade adquirida sempre que a nova função, por sua caracterização legal, seja incompatível com a estabilidade, ressalvados os casos estreitos de melhoria de salário, acesso, transformação e transferência *ex-officio*, quando se tratar de extranumerário estável; em se tratando de funcionário, em todos os casos, porque, perdendo o cargo, por incompatibilidade de acumulação, perde também a estabilidade, que não pode sobreviver, se o novo exercício é por natureza precário e ele não conserva o anterior, por vedação constitucional e legal". Vê-se, assim, que não podia ser outro o despacho impugnado, indeferindo o pedido de estabilidade extranumerário, impetrante da segurança. (fls. 30-4). E a seguir, os

autos foram ter ao Dr. Subprocurador Geral da República, que assim se pronuncia:

"O Parecer do ilustre Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, enviado com ofício ministerial de fls. 28, esclarece devidamente a ausência do pleiteado direito. Reportando-nos àquele trabalho, que tem a seu prol, igualmente, pronunciamento da eminente Consultoria Geral da República, esperamos a denegação do pedido". (fls. 36).

É o relatório.

VOTO

Sr. Presidente, discutiu-se a fundo, neste Tribunal, sobre se a franquia consignada no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estendia-se aos servidores das autarquias. Chegando-se, por fim, a conclusão negativa, ou seja, que ela só se entenderia com os servidores públicos propriamente ditos. Para formação dessa jurisprudência, muito contribuiu V. Excia., que, se bem me recordo, foi o paladino desse entendimento. Posteriormente sobreveio a Lei número 525-A, de 7-12-1948, que, em seu artigo 3.º, inciso I, procurou estender aos servidores autárquicos a propalada franquia. Esse dispositivo não vingou, contudo, porque foi vetado. Os interessados, todavia, não desanimaram. Bateram novamente às portas do Congresso. E, obtiveram, no que respeita à Central do Brasil, pelo art. 14, da Lei 1.163, de 27-7-1950, a acalentada de que cogita o artigo 23 das Disposições Transitórias, para os extranumerários mensalistas daquela Ferrovia. Não resta dúvida, portanto, que se o impetrante tivesse permanecido no cargo de topógrafo, exercido na Estrada de Ferro Central do Brasil, teria alcançado o predicamento à estabilidade, não a partir da Constituição de 1946, e sim, do advento da lei n. 1.163, que criou direito novo, estendendo o que, a Constituição franqueava apenas aos extranumerários da União, aos servidores de igual categoria da Estrada de Ferro Central do Brasil. Mas, acontece que, à data do advento dessa lei, o impetrante já se havia exonerado, desde há muito, do cargo que exercia na Central do Brasil, para aceitar a função de cartógrafo, referência 27, do Ministério da Marinha. É certo que alega, visando contornar esse óbice, ao exonerar-se da Estrada de Ferro Central do Brasil, declara que continuaria no serviço público; procurando, destarte, emprestar a essa sua passagem na Central do Brasil para certo caráter de readaptação ou transferência o Ministério da Marinha. O seu ingresso nas

novas funções, todavia, não se reveste de semelhante caráter. A readaptação ou a transferência só seria possível, caso se tratasse de servidor público propriamente dito. E o impetrante era extranumerário da Central do Brasil. Não é aceitável, portanto, a alegação do impetrante de que não deixou a função anterior para aceitar uma outra; mas, apenas variou de atribuições dentro do serviço público. Sendo assim, no cargo que ora ocupa, de cartógrafo, a título precário, não é possível que venha a adquirir a estabilidade que teria conseguido, no anteriormente exercido, na Estrada de Ferro Central do Brasil e do qual se exonerou voluntariamente, antes do advento da lei que o beneficiaria.

Nessas condições, Sr. Presidente, não vislumbro na pretensão do impetrante direito líquido e certo a tutelar pela via do mandado de segurança.

Indefiro, consequentemente, o pedido.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 17 de agosto de 1953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Djalma da Cunha Melo, Cândido Lôbo e Afrânio Antônio da Costa, indeferindo a ordem, pediu vista o Sr. Ministro Mourão Russell, aguardando o Sr. Ministro Abner de Vasconcelos. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russell — Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, que concluiu denegando o mandado. Conforme S. Excia. afirmou, somente a partir da Lei n. 1.163, de 1950, foram estendidos os benefícios do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos funcionários da Estrada de Ferro Central do Brasil. E como o impetrante se exonerou da função de extranumerário que exercia naquela Estrada em 1948, antes, portanto, da extensão dos referidos benefícios aos servidores da mesma ferrovia, a ele não se pode aplicar o disposto na Lei 525-A, de 1948, porque o art. 5.º dessa lei, que estendia aos benefícios do art. 23 às autarquias, foi vetado pelo Presidente da República, veto esse mantido pelo Congresso. Assim, só a partir da lei 1.163, de 1950, lei posterior à exoneração do impetrante, têm os

servidores daquela ferrovia os benefícios do referido art. 23.

Por essas razões acompanho o voto do relator.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno, em 18 de agosto de 1953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, denegou-se a ordem. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Mello, Cândido Lôbo, Abner de Vasconcelos, Elmano Cruz e Afrânio Antônio da Costa votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

APELAÇÃO CIVEL N.º 473 — S. PAULO

Servidores das Caixas Econômicas Federais — Só no silêncio do direito positivo específico, peculiar, se aplica a esses empregados o Estatuto dos Funcionários da União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 473, de São Paulo, apelante — Luiz Mendes do Prado, apelados — Caixa Econômica Federal e União Federal, etc.

Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, negar provimento à apelação, na forma das notas taquigráficas de fls. 194 e 195, integradas neste relatório de fls. 184 até 190. Custas pelo apelante.

Rio, 26 de agosto de 1953. — *Abner de Vasconcelos*, Presidente. — *Henrique D'Avila*, Relator.

RELATÓRIO

O MM. Julgador a quo situou e dirimiu a controvérsia que ora nos ocupa a atenção, da seguinte maneira (fls. 136 a 141):

“Com o falecimento de Antônio Micheli de Siqueira, vagou-se o cargo de Tesoureiro Geral da Matriz da Caixa Econômica Federal de São Paulo, tendo sido provido nele, em data de 15 de junho de 1944, pelo critério de an-

tiguidade na classe e por ato do Conselho Administrativo, João Gomes da Silva, antigo Tesoureiro da Agência do Brasil e de Santos, que havia sido aposentado por invalidez, e revertera ao serviço ativo em 12 de maio do mesmo ano. Sustentando que essa promoção não fôra legal, o autor, Luiz Mendes Prado, dirigiu-se às autoridades administrativas competentes pedindo fôsse ela tornada sem efeito para o fim da nomeação recair na sua pessoa como o funcionário mais antigo na classe. Teve, porém, indeferidas tôdas as suas pretensões, motivo pelo qual veio a Juízo com a presente ação contra a Caixa Econômica Federal de São Paulo e a Fazenda Nacional, pleiteando e alegando, em extensa e bem deduzida petição, o seguinte: a) que João Gomes da Silva, estando aposentado e revertendo à atividade, perdera, em seu benefício, a posição de mais antigo na classe e bem assim possuía o interstício legal para a promoção; b) que esse fato decorria da aplicação do dispositivos pertinentes do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União e do seu Regulamento de Promoções, pois como funcionários públicos devem ser considerados e são realmente os funcionários das Caixas Econômicas Federais, conforme é de lei e tem sido consagrado por muitos julgados; c) que o ato administrativo deve ser considerado nulo e provido no cargo ele requerente, com tôdas as vantagens, além de ser a Caixa ré condenada a pagar-lhes honorários de advogado, juros de mora e demais despesas judiciais. A ré contestou o pedido e alega que os empregados das Caixas não são funcionários públicos e portanto não se lhes aplicam os textos legais que regulam as promoções, a aposentadoria e outras situações dos ocupantes de cargos públicos; que o antigo Tesoureiro das Agências do Braz e de Santos, João Gomes da Silva, teve suspensa sua aposentadoria e reverteu no serviço por decisão da Junta Administrativa do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, prejuízo da contagem de tempo do serviço anteriormente prestado, na forma do parágrafo 5.º do art. 69, do dec. 54, de 12 de setembro de 1934; que esse funcionário, voltando à atividade a 12 de maio de 1944, foi promovido a 15 de junho do mesmo ano, por contar na ocasião 7.532 dias, ao passo que o mção foi estritamente legal, e justa, devendo autor tinha apenas 1.510, antes disso a promoção foi estritamente legal e justa, devendo a ação ser julgada procedente. A Fazenda Nacional parte, visto como a Caixa Econômica é uma autarquia e assim tem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, apoia todas as considerações desta

e afirma a perfeita regularidade da promoção. As partes juntaram farta prova documental, que bem elucida e esclarece a questão de fato, e na audiência de julgamento ocorreu o que consta do respectivo termo. Isto pôsto, e bem examinado o caso, passo a decidir. A União, realmente, não pode ser considerada como ré e fica desde já excluída do processo, pelos motivos que cumprimamente expôs, continuando no entanto a nele funcionar o seu digno procurador, na qualidade de mero oficiante. Em face dessa valiosa opinião do ilustre patrão do autor e dos julgados que assim têm entendido, os funcionários das Caixas Econômicas não são funcionários públicos. Assim também resolveu em firme jurisprudência, o Conselho Superior das Caixas Econômicas, baseando-se nos textos claros e categóricos do próprio Estatuto dos Funcionários Públicos, é a pessoa legalmente investida em cargo público. Art. 3.º Cargos Públicos, para os efeitos deste Estatuto, são criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União. Além disso, não se compreenderia que funcionários públicos, se como tal fossem considerados os empregados das Caixas, fossem associados obrigatórios do I.A.P. dos Bancários, como determina o dec. lei 627, de 18 de agosto de 1938. Poderá apenas haver, como acentua o Conselho, equiparação para certas finalidades expressamente determinadas em lei. Nada mais. Dito isto é bem de ver que não tem razão o autor quando pretende sejam aplicados os dispositivos reguladores das promoções dos funcionários públicos e consequentemente a inteligência que o DASP vem dando a certos textos e passagens, como se vê do parecer de fls. 41. Possui a ré o seu regulamento de promoções, mandado adotar pelo respectivo Conselho Administrativo, e que se encontra à fls. 127 e 133, e datado de outubro de 1941. Note-se logo que reproduz com as mesmas palavras, várias disposições do Estatuto dos Funcionários, donde se concluir que seguiu não consta tal como faz o das Promoções dos apenas aquilo que interessava aos seus empregados. Funcionários Públicos, que os funcionários que revertam à atividade devem perder, na classificação. E observe-se que desse Regulamento básica, sua colocação em benefício daquêles que não interromperam o efetivo exercício na sua classe. Tratando-se de uma disposição excepcional, que prejudica toda a classe dos aposentados ainda em condições de reverterem à atividade, era necessário que o Regulamento expressamente assim o determinasse. Por conseguinte, o antigo Tesoureiro João Gomes da Silva, retornando ao serviço

no mesmo cargo, por determinação (e não a pedido, convém acentuar) da Junta Administrativa do Instituto, tinha o direito de conservar todas as vantagens anteriormente obtidas, inclusive os seus dias de antiguidade que o tornaram o mais velho da classe do Departamento de Valores. Dai a perfeita regularidade da sua promoção. E em abono dessa afirmativa, confirmam-se os seguintes textos do Regulamento das Promoções: Art. 10 — Para ocorrência às promoções esrá exigido, na classe, o estágio mínimo de dois anos de efetivo exercício. Parágrafo único — Entende-se por tempo de efetivo de serviço, o tempo líquido de exercício na classe, observados os parágrafos do art. 4.º. Parágrafo 1.º — Na contagem de tempo não serão computadas as faltas por motivo de férias, gala e por outros motivos determinados em lei. Assim a rigor, o próprio tempo em que João Gomes da Silva esteve afastado pela aposentadoria, *contadas por lei* (art. 96, e parágrafos do *decreto* definitivo, devia ser-lhe contado, o que todavia não foi, pois suas faltas foram *determinadas* 54, de 12 de setembro de 1934). *Então* não seja precisamente o caso dos autos. veja-se ainda o parágrafo único do art. 43, do Reg. das Promoções, que declara não constituir falta para os efeitos de assiduidade as licenças especiais e para tratamento de saúde (João Gomes estava aposentado não definitivamente por motivo de saúde). Finalmente muito embora a restrição "para os efeitos deste regulamento", tenha-se em vista o parágrafo 5.º do art. 69, do citado dec. 54, quando estabelece que o associado do Instituto que tiver suspensão a sua aposentadoria, terá assegurada a volta ao cargo que ocupada sem prejuízo de contagem de tempo de serviço ali anteriormente prestado. Vai essa citação apenas como um reforço para a nossa argumentação. Como, pois, sem dispositivo expresso que o autorize, subtrair do atal Tesoureiro da Matriz da Caixa ré tanto tempo de serviço, representativo, sem dúvida, de anos e anos de esforços, debons trabalhos e, quem sabe, até de sacrifícios? Nessas condições e atendendo ao mais que dos autos consta, julgo a ação improcedente e condeno o autor nas custas".

Irresignado, apelou, tempestivamente, o autor (fls. 143 a 157), batendo-se pela procedência da ação: (lêr). O recurso foi contrarrazoado de fls. 159 a 164: (lêr). E nesta Superior Instância a douta Subprocuradoria Geral, à fls 182, reportando-se às razões da Caixa apelada, preconiza a manutenção do *decisório sub-censura*.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator). — As promoções dos servidores das Caixas Econômicas Federais estão sujeitas aos Regulamentos elaborados pelo Conselho Superior. Tais servidores não são funcionários públicos federais, adstritos ao regime do Estatuto respectivo. Portanto, não há por que invocar determinada preceituação estatutária, desconhecida no regime disciplinar da Caixa apelada como meio hábil de regular a promoção do autor. A decisão apelada, está, em tudo, conforme com o direito. E, assim sendo, a

mantenho, por seus próprios e jurídicos fundamentos, negando provimento ao recurso.

DECISÃO

(Julg. da 2.^a Turma em 26-8-953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negaram provimento à apelação. Os Srs. Ministros Maurão Russell e Abner de Vasconcellos votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo Sr. Ministro Abner de Vasconcellos.

E' certo que os debates e as competições indicam muitas vezes a vitalidade do regime. Mas isto não quer dizer que a democracia se caracterize única e forçosamente por uma luta sem treguas. Ela também existe, com feição mais nobre e ação mais fecunda, através das combinações em que, nas horas de crise, o espírito de partido e os sentimentos individuais cedem diante de um interesse mais alto, que é o da coletividade. E' nessas ocasiões que a política, como arte a serviço do bem público, adquire um sentido de grandeza.

Presidente CAFÉ FILHO.

NOTAS

Documentação e Divulgação da Agricultura no Brasil

JOSÉ A. VIEIRA

(Diretor do Serviço de Informação Agrícola)

A divulgação dos assuntos referentes à economia agrária do Brasil vem progredindo, nos últimos anos, a par do desenvolvimento geral do próprio Ministério da Agricultura.

Instalado em 1940, o Serviço de Informação Agrícola tem evoluído animadoramente, embora, por falta de maiores recursos, ainda não conseguisse levar às populações do interior, em extensão e profundidade, os benefícios da difusão dos ensinamentos, conselhos e orientação dos técnicos e das autoridades. Mesmo assim, a obra do S.I.A. é bastante apreciada por quantos a conhecem ou dela se têm valido. Algumas Secretarias de Agricultura Estaduais possuem, também, excelentes serviços de divulgação ou publicidade agrícola, destacando-se as de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco. Contudo, tais serviços são de âmbito restrito e não reúnem o conjunto de atribuições e modalidades como as que desenvolve o serviço de Informação Agrícola, visando a todo o território nacional.

Atualmente, conta o S.I.A. com uma Biblioteca e seis seções, a saber: Documentação, Publicações, Consultas e Informações, Extensão Agrícola, Divulgação e Administrativa.

DOCUMENTAÇÃO E BIBLIOTECA

A sua *Biblioteca*, que funciona na Biblioteca Central do Ministério da Agricultura, possui cerca de 28.000 volumes, abrangendo trabalhos os mais valiosos e diversos, de interesse para especialistas, estudiosos e produtores, que podem acompanhar os progressos técnicos e científicos da agricultura mundial através das referências contidas nas "Notícias Bibliográficas", mensalmente editadas.

A seção de *Documentação*, depois do incêndio ocorrido em março de 1953, acha-se em fase de restauração, realizando trabalhos próprios e solicitando, das organizações agrícolas, material disponível, principalmente documentos e fotografias. Como documentação da vida rural, realiza dois planos importantes: o do Calendário Agrícola do Brasil (já foram publicados os referentes aos Estados de São Paulo, Paraná e Distrito Federal, encontrando-se em impressão o de Minas Gerais); e a série de monografias sobre aspectos regionais característicos das atividades ruralistas, já tendo edi-

tado sete trabalhos desse gênero, por autores consagrados nas respectivas especialidades. Elabora, ainda, o Relatório Anual do Ministério da Agricultura, com os elementos fornecidos pelos seus diversos órgãos.

LIVROS, FOLHETOS E PERIÓDICOS

Quanto a *Publicações*, o S. I. A. distribui cerca de quinhentos mil exemplares anualmente, pelo preço de custo ou gratuitamente, para entidades interessadas. São folhetos e livros, de natureza técnica, destinados, sobretudo, a orientar os lavradores e criadores nas suas tarefas de produção.

Merece destaque especial a grande obra do "Dicionário das Plantas Úteis do Brasil", com três volumes publicados. A Seção de Publicações compreende os setores de impressão (Multilith), posto de venda e expedição. A maioria dos trabalhos é, porém, impressa em oficinas de outras entidades públicas ou particulares, neste caso, mediante concorrência pública. O jornal mensal "Informação Agrícola", com 10 mil exemplares de tiragem, é remetido às associações rurais, prefeituras municipais, autoridades e outros interessados.

A Seção de *Consultas e Informações* atende pessoalmente, por telefone ou por carta, a mais de cinco mil interessados, por ano. Um de seus trabalhos mais úteis é o que se refere à disseminação de "comunicados técnicos", para os jornais do interior, revistas especializadas e páginas agrícolas dos grandes jornais diários das Capitais. Elevam-se a mais de cento e trinta mil páginas mimeografadas os "comunicados" anualmente distribuídos.

EXTENSÃO AGRÍCOLA

Em 1954, com o novo regimento do S.I.A., foi criada a Seção de Extensão Agrícola, para reunir atividades típicas, como "semanas ruralistas", cursos de educação rural, missões rurais, cursos de economia doméstica e indústrias rurais caseiras, bem assim a campanha dos clubes agrícolas escolares. Já no ano passado, foram realizadas treze semanas ruralistas, nas diversas regiões do país, com a colaboração das autoridades estaduais, municipais e eclesiásticas, além dos técnicos do Ministério sediados no interior. Mais de trinta mil pessoas se beneficiaram com esses certames, através de palestras, demonstrações práticas e exibições cinematográficas.

A campanha dos *Clubes Agrícolas*, mantida há vários anos, está sendo melhor estudada para a adoção de rumos mais objetivos, em consequência do levantamento da situação dessas pequenas organizações, espalhadas pelos diferentes pontos do território nacional. O que se pretende é a instalação de, pelo menos, um clube agrícola modelo em cada uma unidade da Federação e também o preparo de dirigentes para essas organizações, de forma a permitir o seu desenvolvimento e manutenção independentes da ajuda governamental, depois de um ou dois anos dessa assistência.

DIVULGAÇÃO

A obra de divulgação para as massas é feita através dos setores de Imprensa, Rádio e Cinema, num trabalho de vulto, que tem merecido satisfação aceitação. Diariamente o S.I.A., através do Setor de Imprensa, for-

nece noticiário aos jornais, agências telegráficas e emissoras sobre as principais atividades do Ministério, notadamente os atos e resoluções do Titular da Pasta. No ano passado, além de milhares de cópias fotográficas, foram distribuídas cerca de duas mil e oitocentas notícias diversas, tendo sido enviadas para mais de quatrocentos jornais do interior, seleções quinzenais daquele noticiário, que alimenta e anima várias campanhas de interesse da economia nacional.

O Setor de *Rádiodifusão Rural* prepara, diariamente, dois informativos de cinco minutos para quatro emissoras cariocas. Aos domingos, das oito as nove, transmite o programa *Terra Brasileira*, em colaboração com a Rádio Ministério da Educação. E ainda remete, para duzentas e cinco emissoras do interior, semanalmente, um programa de quinze minutos. Foram tomadas diversas providências relacionadas com a guarda e instalação de aparelhagem destinada ao funcionamento da Rádio Rural. Possui, o Serviço, dois excelentes transmissores de ondas curtas; estúdios, com ar condicionado, no edifício-sede do Ministério; terreno em Benfica, e dispõe, também, da concessão dos canais. Em face de obstáculos à construção do pavilhão, para abrigo dos transmissores e início de funcionamento, o Ministério da Agricultura solicitou ao da Viação providências complementares para assegurar a respectiva licença, já há tempos outorgada. Com a cooperação das entidades agrícolas, a radiodifusão rural tende a desenvolver-se no Brasil, de modo a prestar maiores serviços aos lavradores e criadores.

Em matéria de *Cinema Agrícola*, o S.I.A. chegou a produzir cerca de trezentos filmes, a maioria de propaganda e ilustração das atividades rurais. Infelizmente, o laboratório de cinematografia e a filmoteca foram destruídos, quase totalmente, pelo incêndio ocorrido. Em virtude do alto custo da aparelhagem necessária, é demorada a reinstalação desse serviço, que, entretanto, está sendo levado a efeito, dentro das possibilidades atuais. A orientação firmada visa a preparar a implantação de um cinema educativo para as populações rurais, quer em 35 mm., quer em 16 mm., sendo que este está destinado a desempenhar papel relevante nos trabalhos de extensão agrícola e divulgação técnica. Nesse sentido, numerosas são as solicitações das entidades públicas e particulares dedicadas a programas de educação extensiva no meio rural.

RELAÇÕES PÚBLICAS

Considerando, por fim, a conveniência de coordenar e disciplinar, num único Setor, as atividades do S. I. A. caracterizadamente de *Relações Públicas*, obtendo-se maior eficiência à sua atuação e do Ministério, no particular, o ministro Costa Pôrto assinou Portaria (n.º 144, de 9-11-55) criando o Setor de Relações Públicas. Além das tarefas específicas à atribuição, este Setor articula-se com os demais órgãos da administração pública, máxime os do próprio Ministério, promovendo as medidas necessárias a uma atuação uniforme nesse campo de atividade, não só nesta Capital, mas também nos Estados e Territórios.

RECURSOS E PERSPECTIVAS

São esses os principais trabalhos que o Serviço de Informação Agrícola vem desenvolvendo em favor da agricultura nacional. Para essa obra dispôs, no ano passado, de recursos da ordem de vinte milhões de cruzeiros, compreendendo dez milhões para Serviços e Encargos, seis milhões para Material e quatro milhões para Pessoal, integrado por quarenta e cinco titulados e noventa extranumerários mensalistas. Prestam, ainda, serviços, em regime especial, trinta colaboradores.

Um índice da atividade do S.I.A. é revelado pela movimentação de mais de quarenta mil fichas anuais, através da Seção *Administrativa*, que mantém o protocolo do Serviço e trata de tudo quanto se relaciona com pessoal, material, orçamento e comunicações.

Caminha, assim, o Serviço de Informação Agrícola para se transformar não só no órgão típico de relações públicas do Ministério da Agricultura, mas também num grande centro de informações da economia rural brasileira, procurando, ainda, estabelecer uma verdadeira rede nacional de divulgação agrícola, de modo a mobilizar a opinião pública do país em favor do maior desenvolvimento e racionalização das suas atividades agro-pecuárias.

A documentação acompanha o documento desde o instante em que êle surge da pena do autor até o momento em que impressiona o cérebro do leitor. Ela é ativa ou passiva, receptiva ou dativa; está em tôda parte onde se fale (Universidade), onde se leia (Biblioteca), onde se discuta (Sociedade), onde se coleciono (Museu), onde se pesquise (Laboratório), onde se administre (Administração), onde se trabalhe (Oficina).

PAUL OTTET — Separata da "R.S.P.", 1947.

Regulamentação das Inscrições no Registro de Imóveis

ARNOLD WALD

A portaria do Desembargador Corregedor, de 18 de fevereiro de 1955, sob o n.º 466, estabeleceu enfim, um prazo para a transcrição, inscrição e averbação de documentos nos registros de imóveis, prazo de 30 dias para exame dos documentos e de vinte e cinco dias para o registro.

A medida em questão foi tomada após reiteradas reclamações contra os oficiais titulares dos registros, especialmente no que se refere ao 5.º Ofício, que abrange toda a zona sul. Na realidade, a divisão administrativa foi feita em tempos em que a cidade tinha uma população distribuída de outra maneira e parece ilógico que tal divisão seja mantida atualmente. Do mesmo modo que as autoridades policiais estão desdobrando o 2.º Distrito, que corresponde a uma população de mais de 250.000 habitantes, parece-nos útil e necessário fazer um desdobramento análogo em matéria de registros de imóveis para que a atividade administrativa possa ser realmente eficaz. A manutenção do *statu quo* lembra os "burgos podres" da velha Inglaterra, em que o mesmo número de deputados pertenciam às novas cidades industriais e a alguns vilarejos de uma dezena de habitantes.

Urge que a reforma seja feita para atender às necessidades impostas pela rapidez e segurança nas transações imobiliárias. A providência do Corregedor foi um primeiro passo. O segundo será uma nova divisão dos registros de imóveis no sentido de assegurar maior eficácia aos seus trabalhos.

Na realidade, porém, tanto a *tradição* como a transcrição não passam de um fato externo, do qual a lei faz depender a transferência da propriedade.

FRUTUOSO SANTOS — *Contrato de Promessa de Compra e Venda de Imóveis não loteados* — pág. 17 — Edit. da Casa do Estudante do Brasil.

Estudos sobre a Constituição Brasileira

F. ALCÂNTARA NOGUEIRA

DENTRE os órgãos técnicos da Fundação Getúlio Vargas, destaca-se o Instituto de Direito Público e Ciência Política, cujos trabalhos de pesquisa, em base sistematizada, sobre assuntos político-jurídicos, têm tido a melhor acolhida nos meios especializados.

Fruto dessa produção é esse volume intitulado "Estudos Sobre a Constituição Brasileira", onde estão reunidas várias Conferências que foram pronunciadas no Auditório da F. G. V., e de autoria de conceituados juristas brasileiros.

O presente trabalho oferece uma visão larga e profunda de diferentes aspectos das nossas Constituições, pondo o leitor em contacto com importantes elementos das diversas Cartas Magnas que têm regido o Brasil, ao mesmo tempo que propicia conhecimentos de algumas atividades sócio-jurídicas-econômicas mais representativas da atual conjuntura nacional.

Fazem parte desse conjunto de palestras os seguintes estudos: "Espírito da Constituição de 1946", de Hermes Lima; "Intervenção da União no Domínio Econômico", de Themistocles Cavalcanti; "O declínio das Sociedades de Economia Mista", de Bilac Pinto; "A Desapropriação por interesse social", de Carlos Medeiros Silva; "Os poderes do Presidente da República", de Oswaldo Trigueiro; "Tribunal de Contas e Contrôlo da execução orçamentária", de Aliomar Baleeiro; "A organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas", de João Mangabeira; "Alguns problemas municipais em face da Constituição", de Victor Nunes Leal; "A organização do funcionamento do Poder Judiciário", de Seabra Fagundes; e "O Direito Eleitoral e a Constituição de 1946", de Barbosa Lima Sobrinho.

O título de cada trabalho e a sua autoria dispensam comentários maiores, já que por si mesmos dizem da importância e atualidade da matéria e a seriedade com que foi vasada. Trata-se, pois, de oportuna publicação, capaz de interessar os estudiosos de assuntos jurídicos e políticos.

"Quatro Estudos" (A Ciência Política. O Sistema Constitucional. O Poder Político. O Sistema Federal). — Themistocles Brandão Cavalcanti. — Edição da Fundação Getúlio Vargas, 109 págs. — Rio, 1954.

Também pertencente ao grupo de pesquisas do Instituto de Direito Público e Ciência Política é este trabalho de autoria do Prof. Themistocles Cavalcanti, aliás, Presidente deste órgão técnico-jurídico.

O A. é um dos nomes de maior proeminência no cenário jurídico nacional e suas várias obras são sobejamente conhecidas e citadas pelos que se dedicam a êsse setor cultural.

Os estudos em aprêço são, como êle mesmo declara em "nota prévia", temas que "visam divulgar e sugerir o debate" sôbre matéria de direito público e ciência política.

Verdade se diga, porém, o Prof. Themistocles Cavalcanti conseguiu não apenas divulgar ou sugerir debates, mas apresentar em linguagem clara a definição, situação do problema e compreensão dêsses temas importantes e cada vez mais atuais, que são os referentes à ciência política, ao sistema constitucional, ao poder político e ao sistema federal.

Naturalmente que não se trata de matéria em que a opinião dos especialistas seja pacífica. Pelo contrário, o que bem lhe caracteriza é a diversidade de opiniões, porque se trata de uma verdadeira tomada de posição frente às diferentes ideologias políticas.

O Prof. Themistocles Cavalcanti mostra que suas idéias se acham filiadas ao sistema democrático, no sentido em que êsse termo é empregado comumente, ou seja, divergente das idéias socialistas. Mas todo o livro não é só uma definição de atitude política-jurídica, uma vez que, em muitos casos há exposição e conceituação de matéria interpretativa, como na parte relativa ao Sistema Constitucional Brasileiro e ao Sistema Federal e as relações governamentais administrativas entre a União, os Estados e os Municípios. Êstes dois temas talvez constituam mesmo as partes mais vigorosas do livro, onde a capacidade do A. se apresenta mais digna de admiração.

Em síntese, os "Quatro Estudos" do Prof. Themistocles Cavalcanti toram escritos por um jurista que, em assuntos dessa natureza, se encontra entre os especialistas nacionais de maior relêvo. O trabalho, realmente, sugere debates em vários lances, mas contém, vez por outra, ensinamentos que estudiosos e doutos muito poderão aproveitar.

A competência privativa da União para legislar sôbre o direito penal substantivo e sôbre o processo, não exclui a dos Estados, para legislar sôbre o direito disciplinar e penal administrativo, desde que não invada a esfera do direito penal.

THEMISTOCLES CAVALCANTI — *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, pág. 96. Ed. José Konfino).

Mesa Redonda do Instituto Internacional de Ciências Administrativas

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizará de 11 a 15 de julho do corrente ano, em Oxford, sua mesa redonda anual. Além dos representantes oficiais do Instituto e de seus Estados Membros, várias personalidades eminentes do mundo econômico público participarão dos debates que focalizarão os seguintes assuntos:

1. Elementos comuns à gestão das empresas públicas e privadas;
2. Tendências da formação universitária para as funções administrativas do setor privado, que apresentam interesse particular na formação para as funções de administração pública;
3. Avaliação do conceito do "Administrative Staff College";
4. Maneiras de aumentar a eficiência das empresas econômicas do Estado — Processos modernos de gestão utilizados nas empresas privadas e nas administrações públicas, mais indicados para serem aplicados nas empresas econômicas do Estado.

Além desses, dois assuntos secundários serão discutidos:

1. Mercados da Administração;
2. Contrôlo administrativo da execução do orçamento.

Perante a própria corrente histórico-evolutiva, em maioria absoluta no campo da hermenêutica, aparece a jurisprudência como elemento de formação e aperfeiçoamento do Direito.

CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Interpretação do Direito*,
pág. 269, Liv. Freitas Bastos, 1951.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD WALD

Le Droit Soviétique par RENÉ DAVID e JOHN N. HAZARD, prefácio do decano Julliot de La Morandière, Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, 2 vol.

A obra dos Professores René David, da Faculdade de Direito de Paris, e John Hazard, da Columbia University, integra a coleção dos sistemas de direitos contemporâneos publicada pelo Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris. Trata-se do primeiro trabalho global abrangendo todos os aspectos do direito soviético. O primeiro volume, de autoria do Professor David, procura fixar os dados fundamentais do direito soviético e as suas bases filosóficas. Após historiar a tradição jurídica russa, desvenda o autor, em análise minuciosa, as relações entre a doutrina marxista e o direito soviético. Refere-se, a seguir, às fontes do direito e à organização da justiça na URSS. Consta como apêndice do 1.º volume, uma tradução francesa da constituição russa. A segunda parte, tradução da obra em língua inglesa, do Professor Hazard, *Law and Social Change in the U.R.S.S.*, constitui a parte especial do livro, tratando sucessivamente do direito de propriedade, das sucessões, da planificação e dos contratos, do partido único, do direito criminal, administrativo, trabalhista, da propriedade literária e industrial, da responsabilidade civil e da família. Uma ampla bibliografia completa a riqueza da obra que assinala uma nova etapa nos estudos de direito comparado, revelando aos juristas do mundo ocidental as concepções dominantes além da cortina de ferro.

El Fideicomiso (trust) en el Derecho Comparado (Especialmente Americano), por ROBERTO GOLDSCHMIDT e PHANOR J. EDER, Ediciones Arayu, Buenos Aires, 1954, 152 p.

Os professores Roberto Goldschmidt, da Universidade de Caracas, e Phanor J. Eder, da New York University, nos oferecem interessante ensaio sobre o instituto anglo-saxão do *trust*, que procuram explicar aos juristas continentais. Numa primeira parte, o comercialista Roberto Goldschmidt diferencia o *trust* do negócio fiduciário e da simulação, caracterizando a seguir o Professor Eder o fideicomisso no direito anglo-americano. Uma última parte compreende a legislação dos países latino-americanos em matéria de *trust*. Trata-se de excelente estudo de análise e interpretação, com fundamentação no direito positivo dos diversos países do Novo Mundo.

REVISTA DAS REVISTAS

ARNOLD WALD

Revista Forense, vol. 155, ano 51 — Setembro-outubro de 1954.

O n.º 155 da *Revista Forense* abrange, além de farta jurisprudência, artigos doutrinários de especial importância. O Ministro Seabra Fagundes, retomando o tema de uma conferência que pronunciara, em 1952, na Fundação Getúlio Vargas, esboça a evolução histórica do Poder Judiciário no Brasil, detendo-se no estudo da crise do Supremo Tribunal Federal. Carlos Medeiros Silva focaliza as autarquias estaduais e municipais, penetrando no difícil problema do controle administrativo e assinalando a existência das sociedades de economia mista estaduais. O direito financeiro é analisado por Rubens Gomes de Souza, enquanto Lino de Moraes Leme aponta as transformações do direito de família, baseando seu estudo no direito comparado. Orlando Gomes se refere à nulidade no direito contratual do trabalho e Ademir Raimundo da Silva observa quais sejam os pressupostos processuais. Uma tradução de um artigo de Roger Vidal nos revela a importância da evolução da teoria do desvio do poder na jurisprudência administrativa

francesa. Entre os pareceres, merecem especial destaque o do Professor Francisco Campos sobre requisições do Instituto do Açúcar e do Alcool, e o do Professor Caio Tácito sobre a teoria da imprevisão nos contratos administrativos.

Revue Trimestrielle de Droit Commercial, 7ème année, número 4, Paris.

O n.º IV de 1954 da *Revue Trimestrielle de Droit Commercial*, dirigida pelos Professores Jean Escarra e Roger Houin, compreende informações legislativas, jurisprudenciais e bibliográficas sobre o direito comercial francês e estrangeiro. Um artigo de A. Brun e M. C. Seffert aponta os esforços realizados no sentido da unificação do direito comercial europeu. Um informe do Professor Moller assinala as modificações sofridas pelo Código Comercial Alemão, em matéria de qualidade de comerciante. As crônicas convergem no estudo da organização geral do comércio, da propriedade literária e industrial, das sociedades comerciais, dos títulos de crédito do direito de falimentar, etc...

CONCURSOS E PROVAS

QUESTOES

Inspetor do Trabalho - C. 278 - M. T. I. C.

PROVA DE PORTUGUÊS

Esta prova terá a duração de horas

1. Dados os vocábulos abaixo, façam o seguinte: transcrevam-nos, quer estejam certos, quer errados; quando errados, corrijam-nos:
atenue
adendo
escôvinha
perdõe
coévo
qüinqüênio
ventriloqüo
cincoenta
po-lo
mantém-la
2. Assinalem com X nos parênteses as formas corretas:
() flegma
() fleuma
() fleugma
() prazeroso
() prazeroso
3. Dêem o plural de:
civil
escrivão
escrivão-mor
4. Dêem o superlativo absoluto sintético que não termine em *íssimo* salubre ...
a) frágil
acre negro
5. Dêem o positivo ou normal de:
opúsculo codicilo
ventrículo máximo
6. Recomponham os trechos tornando pleonástico (reforçativo ou enfático) o objeto direto ou indireto):
a) Empregado e empregador insultaram-se durante o trabalho.
.....
.....
.....
b) Autuei o criminoso em flagrante.
.....
.....
c) Ao funcionário foram remetidas as novas instruções do DNT.
.....
.....
7. Dadas as frases abaixo, façam o seguinte: transcrevam-nas, quer estejam erradas, quer estejam certas; quando erradas, corrijam-nas. A modificação do que está certo anula a correção do que está errado:
a) Poderei, nos primeiros dias do mês entrante, vos enviar o relatório das atividades desta Comissão.
.....
.....
b) Logo que cheguei à Fábrica Félix, ordenei se fazer o levantamento geral de seus empregados.
.....
.....
c) Verificamos que estavam os dois sócios se furtando ao cumprimento da legislação trabalhista em vigor.
.....
.....
d) O tesoureiro fez o possível para não dificultar-lhe o licenciamento.
.....
.....
8. Passe os verbos das orações abaixo para a segunda pessoa do singular (tu) do *Imperativo Afirmativo* e substitua os termos grifados pelos pronomes correspondentes.
Ceder *esse terreno* a nossa instituição.
.....
convocar as *partes litigantes*.
.....
cominar aos *conviventes* pena menor.
.....

9. Dê a única forma do *Imperativo Afirmativo* dos seguintes verbos defectivos:
- reaver precaver-se
10. Corrija, nas linhas abaixo, os textos errados quanto à regência. Observe que há apenas três textos errados.
- O Diretor anuirá de boa vontade a esse pedido.
- Não avaliava o valor moral daquele para quem apelava.
- Debalde apelaram êles daquela injusta decisão.
- O Senhor Embaixador aquiesceu de deixar o Brasil em janeiro próximo.
- Soube a hora da cerimônia mas não pude assistir a ela.
- Está o governo obrigado a pagar por decisão judiciária, que não poderá desobedecer.
- Nada lhe contrariava tanto como um erro de regência.
- Os que não compareceram na sessão mandaram, por escrito, o seu voto.
- Não pude comparecer à última reunião.
1.
2.
3.
11. Assinale, com um C dentro dos parênteses, os textos inteiramente certos quanto à regência. Observe que há apenas dois textos errados.
- () O empregado não renuncia ao cargo efetivo.
- () Não se incorpora ao salário a gratificação.
- () A fiscalização será procedida semanalmente.
- () Este produto não satisfaz aos meus fregueses.
- () Extinta a comissão, cessam as vantagens a ela inerentes.
- () Os que lhe exaltam não o conhecem de perto.
- () Custou-me muito convencê-lo do contrário.
12. Complete as orações fazendo flexionar o verbo sempre no *pretérito perfeito*.
- Atente para a concordância.
1. Mais de um funcionário do despacho. (recorrer)
2. Qual dos seus funcionários na discussão? (intervir)
3. de duração (Considerar-se) determinada os contratos caracterizados nesta cláusula.
13. Corrija, nas linhas abaixo, os textos errados quanto à concordância. Observe que há apenas dois textos errados. O que ela dizia eram palavras sem nexos.
- A maior parte dos homens age por impulso.
- Qual de vós passareis por lá?
- Fazem já muitos dias que não se fazem apreensões.
- Passou por ali Jesus e os seus discípulos.
- Um dos que falaram já foi Ministro.
1.
2.
14. Escreva, nos espaços, a função exercida pela palavra se.
- O contribuinte não se apresentou à repartição.
-
- Assim se vai aos astros.
-
- Registraram-se todos os pedidos formulados antes da Lei.
-
- Devem-se encontrar, nas razões expostas, os fundamentos da pretensão.
-
15. Assinale, com uma cruz nos parênteses, as frases em que o Infinitivo (pessoal ou impessoal) estiver *corretamente* usado:
- () Para lograrem seu intento, terão de esforçar-se ao máximo.
- () Não os vi chegarem no início da sessão.

- () Eles não poderão, durante a hora de expediente, distraírem-se em tarefas estranhas ao serviço.
- () Serão elementos difíceis de obterem.
16. Dê a classificação completa das orações subordinadas *adverbiais*
- Perto que esteja, não me ouvirá.
Subordinada adverbial
- Caso queiras, iremos contigo.
Subordinada adverbial
- Como não pude vir ontem, farei hoje minha tarefa.
Subordinada adverbial
- Serão concedidas as vantagens desde que ele prove o alegado.
Subordinada adverbial
- Desde que aqui cheguei, não ouvi referências a sua pessoa.
Subordinada adverbial
17. Nos períodos que se seguem há orações subordinadas *substantivas*. Assinale, com uma cruz nos parênteses, os períodos que as contiverem:
- () Não vês que os astros nos revelam bons aúqurios?
- () Não será perdoada a multa que a Diretoria lhe impôs.
- () Embora o processo contenha todos os elementos de prova, o Conselho baixá-lo-á em diligência.
- () Nada impede que se delegue ao chefe da Seção a competência para rescindi o contrato
- () Se forem excluídos do pagamento desse imposto, haverá recurso ao Tribunal.
- () Embora houvesse razões em contrário, o pedido foi deferido.
- () E' conveniente que todos estejam a postos.
18. Dê derivados *parassintéticos* dos seguintes vocábulos:
- quadro
 - guerra
 - item anulado
 - crime
 - água
19. Nas frases abaixo, a palavra que desempenha várias funções. Classifique-as de acordo com a coluna ao lado,
- preenchendo os parênteses com os números convenientes:
- () Não sei o que houve.
- () Será conveniente que o assunto seja estudado.
- () O princípio a que se referiu o orador era o estabelecido pela Constituição.
- () Serão dirimidas as dúvidas que, porventura, os interessados levantem no decorrer dos debates.
- Pronome relativo sujeito.
 - Conjunção causal.
 - Conjunção condicional.
 - Pronome relativo predicativo.
 - Pronome indefinido.
 - Pronome relativo objeto direto.
 - Pronome relativo objeto indireto.
 - Conjunção temporal.
 - Conjunção concessiva.
 - Advérbio.
 - Conjunto integrante.
20. Das palavras que se seguem, dê o diminutivo que termina em inho (a), ito (a) ou zito (a):
- raiz
- globo
- código
- homem
- questão
21. Indique as palavras de origem latina ou de origem grega:
- cair, simpatia, eurtímia, simpósio, sentir, ginásio, colateral, perímetro, catálogo, anástrofe, mesa, gosto pedúnculo, telefone, ônibus.
- origem grega
- origem latina
22. Preencha os parênteses da 1.^a coluna com os números da 2.^a que convierem, conforme a *significação* das palavras:
- (10) encéfalo
- (7) euforia
- (1) dispnéia
- (2) regredir
- (8) obstar
- (3) hipótese
- (13) proceder
- (14) anônimo
- (5) simpatia

- () apatia
 - () endoscopia
 - () energia
 - () cominar
 - () dirimir
 - () amnésia
1. dificuldade de respirar
 2. suposição
 3. introspecção
 4. força inerente
 5. compaixão
 6. andar para trás
 7. sensação de bem-estar
 8. postar-se à frente de
 9. falta de sentimento
 10. o que está dentro do crânio
 11. sem nome
 12. caminhar à frente de
 13. falta de memória
 14. desfazer
 15. ameaçar com castigo

PROVA DE DIREITO ADMINIS- TRATIVO

Esta prova terá a duração de 2 horas

Preencha as linhas em branco nas seguintes questões:

1. Um Inspetor do Trabalho, no efetivo exercício de suas funções, caso venha a participar da gerência ou administração de empresa comercial ou industrial, será passível da pena de
2. O direito de pleitear na esfera administrativa prescreverá:
 - I — Em, quanto aos atos de que decorram demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
 - II — Em, nos demais casos.
3. De um modo geral, o prazo para o funcionário tomar posse é de, contados da publicação do ato de provimento no órgão oficial; prazo esse que poderá ser prorrogado, a requerimento do interessado, até
4. O servidor só adquire direito a férias, após de efetivo exercício e as férias serão de consecutivos.
5. O funcionário nomeado em caráter efetivo adquire estabilidade após quando ingressar em virtude de concurso e após, quando ingressar sem concurso.
6. Dentre as formas de vacância há uma que é sempre aplicada como penalidade; denomina-se
7. O funcionário, ainda que tenha ingressado por concurso, ficará sujeito a um período de dois anos de experimentação, no qual deverá demonstrar que possui certos requisitos exigidos para o exercício da função pública. Esse período chama-se
8. No serviço público brasileiro há um tipo de servidor que percebe salário na base da produção; denomina-se
9. Há no serviço público brasileiro determinados órgãos que embora criados por lei e desempenhando função pública, gozam de autonomia técnica, administrativa e financeira e se constituem com personalidade jurídica própria de direito público; são
10. As reposições e indenizações à Fazenda Pública serão descontadas em parcelas mensais não excedentes da do vencimento ou remuneração.
Assinale com um x, no parênteses ao lado, a resposta certa nas seguintes questões:
11. A fiança para cargo cujo provimento dependa da satisfação dessa exigência poderá ser prestada:
 - () em ações da Petrobrás S.A.;
 - () após a entrada em exercício do cargo;
 - () mediante prestações deduzidas do vencimento do cargo;
 - () em apólices de seguro de fidelidade funcional, emitidas por instituto oficial ou empresa legalmente autorizada.
12. No sistema orçamentário brasileiro, o regime vigente é:
 - () do exercício financeiro;
 - () da gestão financeira;
 - () do exercício gestão;
 - () da rotatividade;
 - () da dualidade.

13. E' permitida a acumulação:
- ☐ de um cargo técnico com o de juiz;
 - ☐ de dois cargos técnicos;
 - ☐ de um cargo de magistério, secundário ou superior, com o de juiz;
 - ☒ de um cargo de magistério, secundário ou superior, com qualquer cargo administrativo.
14. Achando-se o funcionário indiciado em processo administrativo em lugar incerto, será:
- ☐ dispensada a citação, julgando-se o acusado à sua revelia
 - ☐ citado por edital, com prazo de 15 dias;
 - ☒ adiado o julgamento para época mais oportuna;
 - ☐ citado por edital, com prazo de 8 dias.
15. Será concedida ajuda de custo:
- ☐ ao funcionário que se deslocar de sua repartição em objeto de serviço, durante 30 dias;
 - ☐ à família do funcionário falecido, a título de funeral;
 - ☒ ao funcionário que passar a ter exercício em nova sede;
 - ☐ pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
 - ☐ ao funcionário que fôr pôsto à disposição de qualquer entidade de direito público.
16. A ordem de prisão administrativa do responsável por dinheiros e valores pertencentes à Fazenda Nacional, no caso de alcance, compete:
- ☐ ao Presidente da República;
 - ☐ ao Diretor do órgão de pessoal;
 - ☐ ao Ministro de Estado;
 - ☒ à autoridade judiciária competente.
17. O processo administrativo precederá, obrigatoriamente, a aplicação das penas de:
- ☐ repreensão;
 - ☐ disponibilidade;
 - ☐ suspensão por mais de 30 dias;
 - ☐ dispensa do cargo ou função.
18. São deveres do funcionário, previstos no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União:
- ☐ comparecer às festas cívicas;
 - ☐ obedecer às ordens superiores, mesmo quando manifestamente ilegais;
 - ☐ apresentar sugestões que contribuam para melhoria do serviço;
 - ☐ observar as normas legais e regulamentares.
19. O funcionário que se achar cumprindo pena de suspensão:
- ☐ não poderá ser promovido;
 - ☐ contará êsse tempo para efeito de aposentadoria;
 - ☐ poderá ser promovido, mas a promoção ficará sem efeito, se verificada a procedência da penalidade aplicada;
 - ☐ não poderá se ausentar do local da sede, sem prévia autorização.
20. Quando ocorrer empate na classificação por antiguidade para efeito de promoção à classe final de carreira, terá preferência, no 1.º desempate, o funcionário:
- ☐ de maior tempo de serviço público;
 - ☐ colocado em 1.º lugar na lista de merecimento;
 - ☐ de maior prole;
 - ☐ mais idoso;
 - ☐ de maior tempo de serviço público federal.
21. A reintegração do funcionário determinará:
- ☐ a destituição de plano de quem lhe houver ocupado o lugar;
 - ☐ o seu reingresso no serviço público, sem ressarcimento das vantagens ligadas ao cargo;
 - ☐ a criação de novo cargo, tenha sido extinto o anteriormente ocupado pelo servidor reintegrado;
 - ☐ a sua disponibilidade com vencimentos proporcionais aos que percebia à data da demissão, até haja vaga que possibilite o reingresso.

22. O funcionário poderá obter licença:
- () por motivo de afastamento do cônjuge, funcionário civil ou militar;
 - () quando convocado para servir no juri;
 - () para concorrer a cargo eletivo;
 - () para se afastar do País, a fim de servir em organismos internacionais.
23. O funcionário que, tendo recebido ajuda de custo, regressar à sede antes de terminada a incumbência de que foi encarregado:
- () não precisará restituí-la aos cofres da União;
 - () deverá restituir apenas a parte que não foi gasta;
 - () deverá restituí-la integralmente;
 - () deverá restituir apenas 1/3 da importância recebida.
24. À Divisão de Fiscalização (D.F.) do Departamento Nacional do Trabalho, entre outras atribuições, compete:
- () garantir o direito de greve, previsto em lei;
 - () executar as medidas relativas ao controle das atividades sindicais em todo o território nacional;
 - () controlar e orientar a inspeção do trabalho em todo o território nacional;
 - () promover a organização sindical.
25. Um Inspetor do Trabalho, com 5 anos de serviço, em pleno exercício de suas funções, ao autuar um infrator, foi por ele inopinadamente agredido, resultado daí sua invalidez definitiva para o serviço público. Terá assim direito à aposentadoria:
- () com provento integral;
 - () com provento proporcional ao tempo de serviço;
 - () com provento correspondente a 1/3 do vencimento;
 - () com provento correspondente a 2/3 do vencimento.
26. O funcionário que se deslocar da sede da repartição, em objeto de serviço, por prazo superior a 30 dias, poderá receber:
- () somente diárias;
 - () somente ajuda de custo;
 - () diárias e ajuda de custo;
 - () gratificação por serviço extraordinário e diárias.
27. Um funcionário que está cursando o 3.º ano da Faculdade de Direito, faltou ao serviço por 5 dias, em virtude dos exames e provas a que teve de se submeter. Esses dias serão considerados como:
- () faltas ao serviço;
 - () de efetivo exercício;
 - () de licença para o trato de interesses particulares;
 - () de férias e descontados do respectivo período regulamentar.
28. Dentre os requisitos para que um cidadão possa tomar posse de todo e qualquer cargo público se enumera:
- () ser reservista de 1.ª categoria;
 - () ser brasileiro nato;
 - () ter atingido a maioridade civil;
 - () estar no gozo dos direitos políticos.
29. Quando o funcionário, demitido ou exonerado, reingressa no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízo, assegurada apenas a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores, para efeito de aposentadoria, verifica-se:
- () o aproveitamento;
 - () a reversão;
 - () a readmissão;
 - () a reintegração.
30. O ingresso no serviço público está subordinado à exigência do concurso, pela Constituição Federal e pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, quando se tratar de:
- () qualquer cargo público, seja qual for a sua natureza;
 - () cargo em comissão;
 - () primeira investidura em cargo de carreira;
 - () cargo isolado somente.

Resolva as seguintes questões:

1. Carlos Silva foi admitido, mediante concurso, no cargo de Oficial Administrativo do Ministério da Justiça. Mais tarde matriculou-se na Faculdade Nacional de Medicina e concluiu o curso, com distinção. Decorridos 8 meses e tendo registrado seu diploma, requereu transferência para uma de 5 vagas e existentes na mesma classe da carreira de Médico do Trabalho.

O órgão de pessoal embora reconhecendo a capacidade do interessado e a conveniência em aproveitar os seus serviços especializados, foi de parecer que a lei não permitia a transferência porque: (Marque com X, no parênteses, a resposta certa).

- () a carreira de Médico do Trabalho pertence a outro Ministério;
 - () a transferência a pedido somente pode ser feita em vaga a ser provida por merecimento;
 - () a transferência para cargo de carreira não pode exceder a $1/3$ dos cargos de cada classe;
 - () a transferência para carreira diversa depende de habilitação em concurso.
2. Na carreira de Inspetor do Trabalho ocorreu uma vaga, na classe L, no dia 29 de abril de 1954, vaga essa que deverá ser preenchida pelo critério de antiguidade. O funcionário x, ocupante da classe K, foi promovido por ser o mais antigo na classe na data da vaga, conforme decreto de 2 de setembro publicado no *Diário Oficial* de 4 do mesmo mês. Pergunta-se: a partir de que data a promoção produzirá todos os seus efeitos?
Resp.:/...../1954.
 3. Três funcionários A, B e C, ocupantes de cargos da classe O (Cr\$ 8.400,00), foram aposentados: A, por ter atingido a idade limite, sendo que o seu tempo líquido de serviço era de 20 anos; B, que foi aposentado por invalidez contava com 12 anos de serviços prestados ao I.P.A.S.E., 8 anos à Prefeitura do Distrito Federal e 10 à União, além de um período de licença prêmio não gozada; e finalmente C, que contava somente com 4 anos, foi aposentado por motivo de doença profissio-

nal. Pergunta-se: Qual o provento de aposentadoria de cada um dos referidos funcionários?

- A — Cr\$
- B — Cr\$
- C — Cr\$

PROVA DE MATEMÁTICA E ESTATÍSTICA

Esta prova terá a duração de 2 horas

MATEMÁTICA

Resolva as questões a seguir. Coloque as respostas nos lugares indicados. Para rascunhos, use os espaços, em branco, abaixo de cada questão.

1. A soma de dois números é 12,4. Um é o triplo do outro. O produto desses números será
2. Numa caixa d'água de $6m^3$, quantos litros d'água cabem?

Resp.:

3. Temos três números: 2, 7 e 4. Achar outros três, proporcionais aos primeiros e tais que a sua soma seja 130.

Resp.:,,

4. Os $2/3$ de uma fortuna equivalem a Cr\$ 4.000.000,00. Quanto valerão os $3/4$ dessa mesma fortuna?

Resp.:

5. Um objeto, comprado por Cr\$ 800,00, foi vendido por Cr\$ 1.000,00. Quanto por cento do preço de venda o lucro representa?

Resp.:

6. Depositei certa importância no Banco de Crédito Real de Minas Gerais. Ao fim de 4 meses, à taxa de 6% a.a., retirei capital e juros, num total de Cr\$ 10.200,00. Quanto depusitei?

Resp.:

7. Ao câmbio de 4 pence, qual é o valor da libra?

Resp.:

8. Um triângulo retângulo tem para lados 3, 4 e 5 metros. Qual é a sua área?

Resp.:

ESTATÍSTICA

1. Tendo em vista a distribuição de frequência abaixo, completar as proposições que lhe seguem.

3	a	5,9	3
6	a	8,9	5
9	a	11,9	12
12	a	14,9	15
15	a	17,9	8
18	a	21	1

- O intervalo de classe é
- A classe de maior frequência é
- O ponto médio da classe que contém os valores mais baixos da variável é
- O limite inferior da classe de frequência 8 é
- A amplitude total da variável é ...
- A frequência acumulada das 4 primeiras classes é
- A mediana está contida na classe

2. Calcular, pelo processo rápido, a média aritmética da distribuição apresentada na questão anterior, fazendo os cálculos na folha em branco anexa e escrevendo a resposta no local abaixo indicado.

Resp.:

3. Traçar o histograma da distribuição apresentada na primeira questão, utilizando-se do espaço abaixo:
4. Citar as propriedades da aritmética que a relacionam com os desvios ou discrepâncias.

5. Tomando por base o ano de 1940, calcular o número índice relativo ao ano de 1941.

Anos	Salários (Cr\$)
1938	1.230,00
1939	1.280,00
1940	1.500,00
1941	1.600,00
1942	1.650,00

Resposta: o número índice é

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 Séc. 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 adaptável às condições que lhe são próprias."

ARTUR HEHL NEIVA — *Técnica de Administração* — in "R.S.P." de janeiro de 1938, Ano I, n.º 2, pág. 24.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

BRASIL

- Aviação* — dezembro de 1954, Rio de Janeiro.
- Bibliografia Brasileira de Educação* — I.N.E.P., M.E.C. — junho de 1954, Rio de Janeiro.
- Boletim da Associação Comercial do Maranhão* — Setembro de 1954, São Luís, Maranhão.
- Boletim Bibliográfico Brasileiro* — Setembro e outubro de 1954, Rio de Janeiro.
- Boletim Mensal — Federação das Indústrias do Distrito Federal* — Março de 1955, Rio de Janeiro.
- Boletim Técnico* — Secretaria de Viação e Obras Públicas de Pernambuco, julho a setembro de 1954, Rio de Janeiro.
- Câmara de Comércio e Indústria do Brasil* — março de 1955, Rio de Janeiro.
- Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil* — Conselho Nacional de Economia, 1955, Rio de Janeiro.
- IDORT* — Instituto de Organização Racional do Trabalho — agosto a dezembro de 1954, São Paulo.
- Mensagem Econômica* — Associação Comercial de Minas — fevereiro de 1955, Belo Horizonte, Minas Gerais.
- Polônia* — Janeiro de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista da Faculdade de Farmácia de Santa Maria* — Universidade do Rio Grande do Sul.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Janeiro de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista do Conselho Nacional de Economia* — novembro e dezembro de 1954, Rio de Janeiro.
- Revista Forense* — julho e agosto de 1954, Rio de Janeiro.
- Revista de Intendência da Aeronáutica* — dezembro de 1954, Rio de Janeiro.

Revista do IRB — Instituto de Resseguros da Guerra — janeiro a fevereiro de Janeiro.

Revista Municipal de Engenharia — Prefeitura do Distrito Federal — abril a junho de 1954 — Rio de Janeiro.

Revista de Engenharia Militar — Ministério da Guerra — janeiro e fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Revista da Ordem dos Advogados — fevereiro de 1955, São Paulo.

AMÉRICA

- Boletim Linotípico* — Número 82, 1954, Brooklyn, Nova York, U.S.A.
- Cimento Portland* — Instituto del Cemento Portland Argentino — diciembre de 1954, Buenos Aires Argentina.
- El Foro* — Colegio de Abogados — abril — diciembre de 1954, México.
- News* — the civil service association of Ottawa — december 1954, Ottawa, Canada.
- Seguridad Social* — Agosto — diciembre de 1954, México.
- Revista Universitaria* — Universidad Nacional del Cuzco — Segundo Semestre de 1953, Cuzco, Peru.
- Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* — julio — setiembre de 1954, Montevideo, Uruguay.
- Revista Del Foro* — Colegio de Abogados de Lima — mayo — agosto de 1954, Lima, Peru.
- Trojan in Government* — University of Southern California, January 1955, Los Angeles, California, U.S.A.
- Universidad* — Universidad Nacional del Litoral — diciembre 1954, Santa Fe, Argentina.

EUROPA

Progreso en Administración Pública — Instituto Internacional de Ciencias Administrativas — octubre, 1954, Bruselas, Belgica.

Informacion Juridica — Ministerio de Justicia — febrero 1955, Madrid, España.

Noticias de Portugal — Secretariado Nacional da Informação — março de 1955, Lisboa, Portugal.

Red Tape — Civil Service Clerical Association — january 1955, London, England.

Rivista di Agricoltura Subtropicale e Tropicale — ottobre — diciembre 1954, Firenze, Itália.

Revista de Administración Pública — Instituto de Estudios Politicos — enero — abril de 1954, Madrid, España.

The Shipyard — november — december 1954, Wallsend, England.

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA E SEU OBJETO

Quem hoje se der à tarefa ingente e beneditina de escrever uma "História Administrativa do Brasil", realmente digna desse título, não poderá prescindir da contribuição dos princípios de administração geral. Não é possível tratar bem de qualquer assunto sem lhe conhecer, claramente, o objeto. Em se tratando de história da administração pública, o assêto assume importância ainda mais séria. Administração Pública é, a grosso modo, o Estado em funcionamento, como atividade, aparelhado e sistematizado. Conseqüentemente, a História Administrativa é, numa tautologia cabível, a da atividade estatal e das formas por que ela se manifesta e evolui. Que obra de mérito, poderá realizar hoje o historiador, se não determinar, preliminarmente, os limites e os modos da ação do Estado; se, por exemplo, não considerar ou desconhecer as atividades-meios e as atividades-fins do Estado; se não sabe distinguir, na evolução das instituições administrativas, os vários tipos de organização; se está alheio ao problema histórico das dimensões da ação do poder público, isto é, das "áreas administrativas"?

J. GUILHERME DE ARAGÃO, *Administração e Cultura* — DASP, publicação avulsa n.º 377 — D.I.N., Rio, 1951, pág. 101.

Tôda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 617 — Rio de Janeiro — Brasil.