REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PUBLICO

(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVI — FEVEREIRO DE 1953 — Vol. I - Nº. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL — Pág.

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas 3

COLABORAÇÃO

Problemas da Taxa no Brasil — Aliomar Baleeiro 5
Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática — 1.ª Parte — Dwight Waldo (Trad. de Thomaz Newlands Neto) 13
Em Prol de um Código de Ética para o Serviço Público — Harvey Walker 18
Atividade Física de Compensação para os Trabalhadores da Indústria — Inezil Penna Marinho .. 20
Algumas Reflexões sôbre a História Administrativa dos Estados Unidos (Continuação) — Charles M. Wiltse 24
O Sistema de Pessoal em vigor no Serviço Federal comporta uma Política Dinâmica de Enquadramento? — I — Ross Pollock (Trad. de Mary Cardoso) 27
A Função Pública na Inglaterra — Paul-Marie Gaudemet (Trad. de Maria Victoria Caldeira Branco) 36

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Projeto de Questionário relativo à Administração Econômica — M. Henry Puget (Trad. de Achilles Bretas) 43

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Readaptação — Alufsio Moreira 48
Curso de Português — Formação de Escriturários para Ministérios Militares — João Luiz Ney .. 52

SELEÇÃO

Questões apresentadas no Concurso para Zelador do Ministério da Fazenda — C. 246 56
Questões apresentadas no Concurso para Prático de Laboratório do Ministério da Fazenda — C. 247 57
Questões apresentadas no Concurso para Tecnologista do Ministério da Fazenda — C. 248 58
Questões apresentadas no Concurso para Meteorologista do Ministério da Agricultura — C. 252 59

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Classificação de Cargos ou Revogação do art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal — Carlos Eduardo de Oliveira Valle 61
Para Apreciável Desenvolvimento, um Valioso Poder Econômico — Francisco Coelho Nascimento 64
Treinamento para Governos Municipais nos Estados Unidos — Carlos Eduardo de Oliveira Valle 66
Os Aspectos Econômico-Financeiros da Administração de Pessoal nos Municípios Brasileiros — Agrício Silva, João Baptista Fernandes e Joaquim Rocha Penteado 71

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Congelamento e Liberação de Aluguéis — Oliveira e Silva 75
O Direito Penal Brasileiro desde 1939 — Arnold Wald 77
Pareceres do Consultor Jurídico do D.A.S.P. 82
Pareceres do Consultor-Geral da República 85
Recurso extraordinário n.º 16.398, do Supremo Tribunal Federal 91

DOCUMENTÁRIO

São José dos Campos, o Centro de Ensino e de Pesquisas da Aeronáutica Brasileira — Reportagem de Maria Vesentini 95

NOTAS

Publicações recebidas 111

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

— — — — —

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

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

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

— — — — —

Expediente

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

— — — — —

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

— — — — —

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

— — — — —

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

— — — — —

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

— — — — —

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

EDITORIAL

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas

Não se pode negar que a administração, quer no âmbito do direito público, quer no terreno da ação privada, adquiriu foros de ciência cujos princípios devem ser obedecidos ou as conseqüências econômicas do trabalho serão deficitárias se não forem desastrosas. No entanto, com êsse aspecto, a administração só nos dois últimos decênios dominou a consciência dos homens do Brasil, muitos dos quais hoje dedicam a vida a seu estudo ou utilizam o respectivo prestígio a fim de promover sua elevação à categoria de disciplina universitária. A essa evolução podemos atribuir a origem dos Cursos de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, e da idéia de incluir-se, na estrutura curricular da Faculdade de Ciências Econômicas, de Minas Gerais, uma cadeira para treinamento dos que desejam abraçar a carreira de administrador.

Na América do Norte, porém, há muito que êsse ramo do conhecimento é objeto de ensino. Os diplomados em administração pelas suas universidades — Siracusa, Colúmbia, Califórnia do Sul e muitas outras — encontram agora nas emprêsas particulares e nos serviços governamentais do país grandes oportunidades de emprêgo e promissoras perspectivas profissionais.

Na verdade, desde o último quartel do século dezenove que a ciência da administração começou a dar frutos. Na Europa Central, nas Ilhas Britânicas, na França e nos Estados Unidos, os líderes do govêrno e das indústrias se converteram, em questões administrativas, àquela "razão adquirida na esfera científica", segundo a palavra de Bertrand Russell, e desde então cooperam ou lutam mesmo pela substancial mudança que, na base dessa razão, se operou e ainda se opera nos processos de trabalho, na organização e na técnica supervisora.

Quanto ao Estado, em face da ampliação de seu campo de competência e do aumento considerável de seus encargos, foi obrigado a promover o ajustamento de seus meios e normas, dos conceitos burocráticos e da personalidade de seus agentes às condições oriundas das conquistas técnico-científicas, mormente as que afetam a gestão dos negócios públicos.

Nos nossos dias, os esforços feitos para solucionar os problemas de administração, por exemplo, o são em têrmos de ciência, o que suscitou a necessidade de convocar-se as mais eminentes expressões da inteligência e da cultura nesse particular.

O resultado imediato dessa necessidade foi o aparecimento de um órgão especial, cujos atuais dirigentes e membros formam uma sociedade inteiramente dedicada à tarefa de proporcionar, através de uma intensa política assistencial e fecunda divulgação de suas teorias e de suas práticas, a melhoria dos padrões administrativos em todo o mundo.

Do ponto de vista histórico, porém, a arregimentação dêsses representantes do pensamento culto ocorreu quando se organizou o Instituto In-

ternacional de Ciências Administrativas. Ao principiar o século vinte, o sentido dos encargos do Estado, em franco processo de extensão, inspirou a providência de convocar-se os homens de espírito esclarecido ao debate das magnas questões públicas.

Por êsse motivo, celebrou-se, em 1910, a conferência internacional em que se decidiu a criação de um Comité Permanente incumbido de pôr em vigor as resoluções aprovadas pelo seu plenário e de organizar, em 1923, o segundo conclave que, como o primeiro, teve lugar na capital da Bélgica. Seguiram-se a êsses dois congressos a Conferência de Paris, em 1927, de Madrid, em 1930 — quando foi criado o Instituto Internacional de Ciências Administrativas — de Viena, em 1933, de Varsóvia, em 1936, e de Berna, em 1947, em que foram instituídos os órgãos auxiliares da entidade internacional, isto é, o Comité Científico e o Comité de Práticas Administrativas.

A partir de 1948, porém, passou a patrocinar mesas-redondas para discussão de assuntos de relevante significação para a melhoria dos sistemas burocráticos. Inaugurou essa fase de atividades a reunião de Copenhague. Vieram, em seguida, as de Lisboa, Florença, Nice e Knocke, série esta a que se pode acrescentar o Nono Congresso, a realizar-se em Estambul, marcado para o segundo semestre do corrente ano. Não se limita o grande organismo de Bruxelas a promover conferências, congressos e mesas-redondas. Ao Comité de Práticas Administrativas, por exemplo, constituído pelos técnicos, estudiosos e autoridades públicas de vários países e também de vários órgãos internacionais — pessoas essas a cujo cargo está a tarefa de executar para os respectivos governos os planos de aperfeiçoamento dos métodos administrativos — cumpre colhêr tôda sorte de informações técnico-científicas a fim de transmiti-las aos filiados ao I.I.C.A. com o objetivo de propiciar amplo proveito das experiências e conhecimentos, tornando-os universais. Cabe ainda a êsse Comité promover a difusão das ciências administrativas, o que faz com a publicação de livros, monografias, teses, ensaios e discursos de interêsse para o Estado.

No Brasil foi a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO honrada com a oportunidade de servir de veículo de divulgação para o I.I.C.A. Desde dezembro publica os trabalhos de seus membros, tendo instituído, em janeiro do corrente, uma seção especial para a entidade sediada na Bélgica. Sob os seus auspícios, promoverá a R.S.P., sinceramente interessada pelas obras de doutrinação e esclarecimento que visem ao aperfeiçoamento das atividades administrativas, a publicidade, em português, dos princípios científicos assim como das realizações das pessoas e dos governos interessados pelo assunto e que comunicarem ao Comité de Práticas Administrativas os resultados de seus esforços, sua maneira de tratar os problemas da administração e o método de conduzir as atividades de planejamento e de execução dos programas governamentais.

Problemas da Taxa no Brasil

ALIOMAR BALEEIRO

SUMÁRIO: I — As taxas no Brasil. II — A doutrina estrangeira. III — O pomo de discórdia. IV — Importância política da distinção entre impostos e taxas. V — A taxa e a competência legislativa dos Estados. VI — A taxa de assistência social do Paraná. VII — A posição atual da jurisprudência.

I — AS TAXAS NO BRASIL

ALGUNS financistas escrevem que a teoria das taxas ainda está por completar-se e aludem a vacilações dos doutrinadores de referência a certos aspectos dêsse tributo.

Por outro lado, divergem as classificações científicas das receitas públicas e, como várias delas foram construídas sôbre conceitos de economia pura, surgem confusões lamentáveis quando as invocam para aplicações políticas e jurídicas inteiramente estranhas às rígidas cogitações dos economistas.

Há, entretanto, um conceito financeiro de taxa pacìficamente aceito pela doutrina e consagrado tanto pela Constituição brasileira quanto pelos tribunais mais importantes do país, a despeito do inacabado da teoria e dos equívocos de algumas versações do assunto. As controvérsias não atingem essa conceituação, cuja fixação é indispensável à inteligência do sistema de discriminação de rendas da Carta de 1946, que pressupõe o gênero "tributos" integrado pelas espécies "impôsto", "taxa" e "contribuição de melhoria", inconfundíveis entre si.

O art. 30, II, da Constituição diz que "compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios *cobrar*: ... II) "taxas". Quando se refere a impostos, o têxto diz *"decretar"* (art. 15, 19...). Quando quer abranger taxas, impostos e contribuição de melhoria, usa da expressão "tributos" (art. 141, § 34 e arts. 202 e 28, II, "a").

Cobram-se as taxas quando alguém se utiliza de serviço público especial e indivisível e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial para os cofres públicos. Admite-se, em muitos países, taxa quando alguém é colocado em situação jurídica que lhe é particularmente vantajosa: — isenção do serviço militar obrigatório; dispensa de impedimentos matrimoniais, etc.

E' característico da taxa a especialização do serviço em *proveito direto do contribuinte*, ao passo que, na aplicação do impôsto, não se procura apurar se há qualquer interêsse direto e imediato por parte de quem o paga: — se tem capacidade econômica e está vinculado a determinada comunidade política, nada mais indaga o legislador para que o submeta ao gravame fiscal sob a forma de impôsto (Jèze: "Cours Elementaire de Science des Finances et de Legisl. Fin., 1931, págs. 353 e 354).

Na taxa, em princípio, há exoneração dêsse gravame se o indivíduo não se utiliza do serviço, não goza de vantagem alguma de determinada situação ou não provocou a despesa por atividade ou ato de sua responsabilidade.

Daí afirmar-se que a taxa é a contraprestação de serviço, e benefício recebido, ou feito, ou custeado pelo Estado.

Se bem que o cameralista Von Justi e Adam Smith, — êste a propósito de emolumentos de justiça, já houvessem notado, desde o fim do século XVIII, a diferença entre certos tributos sôbre todos os indivíduos e outros que só atingiam os usuários de determinado serviço, só no meado do século passado a distinção passou a ser assinalada pelos tratadistas, dando-se metòdicamente, pelo menos no campo da doutrina, nomes especiais àqueles dois grupos tributários: "Taxa" ("fee" dos inglêses; "Gebühren" dos alemães; "taxe", "tassa", "tasa", respectivamente dos franceses, italianos e espanhóis.)

E' de recordar-se que "taxa" e "taxação", como sinônimos de tributo e imposição, estavam desusadas de 1831 a 1844, segundo testemunho do velho Ferreira Borges, nas duas edições de sua "Sintetologia", aparecidas nesses anos (2.ª ed., notas, pág. 4). Quando retornam essas palavras ao uso da linguagem fiscal, assumem o sentido específico da Constituição e da doutrina.

Todavia, na legislação de vários países, por tradição ou por motivos psicológicos, ainda aparecem com tal denominação verdadeiros impostos ou tributos híbridos dêles e de taxas, pelo excessivo quantitativo em relação ao valor do benefício ou custo do serviço acaso prestado ou provocado.

O prof. Monteiro de Barros Filho recorda a desconfiança com que Leroy Beaulieu, em 1899, na 6.ª edição de seu tratado, critica como sutis e inseguras as diferenciações entre taxas, impostos

e contribuição de melhoria nos estudos de Seligman e de Cossa.

Mas a Constituição brasileira de 1891, nos arts. 7.º e 9.º, aludia especìficamente às taxas e mencionava as de correios e telégrafos. Em 1896, já AMARO CAVALCANTI ponderava que

"a palavra *taxa*, sem embargo de ser igualmente usada, como sinônimo geral de impostos, não devia ser assim entendida ou empregada; visto como na sua acepção própria, ela designa o gênero de contribuição, que os indivíduos pagam por um serviço *diretamente recebido*. O pagamento das taxas é facultativo, é, por assim dizer, o preço do serviço obtido e na medida que cada um o exige ou dêle tira proveito; tais são, p.ex., as taxas de correio, — as de matrícula nos estabelecimentos de instrução — os das repartições públicas (emolumentos por certidões, registros de documentos etc.)" "Enquanto pelas taxas, o indivíduo procura obter um serviço que lhe é útil pessoalmente, individualmente, — o Estado, ao contrário, procura, pelo *impôsto*, os meios de satisfazer as despesas necessárias da administração, ou indispensáveis ao bem comum, tais como: a manutenção da ordem, as garantias do direito etc." (Amaro Cavalcanti: "Elementos de Finanças" — 1896, pág. 170).

Nessa época, vacilava ainda a doutrina européia, sobretudo na França e na Inglaterra. Mas, no Brasil, o conceito de "taxa" não só estava difundido, mas fôra consagrado na primeira Constituição republicana, que, nesse particular, foi religiosamente seguida pelas Cartas de 1934, 1937 e 1946.

Os constitucionalistas e financistas brasileiros, nos últimos 50 a 60 anos, não discrepam na fixação do sentido específico de taxa, conforme estabelecemos inicialmente, ou seja, o de contraprestação, e por oposição a impôsto. (AMARO CAVALCANTI — *obr. loc. cits.*; VEIGA FILHO — *Ciência das Finanças*, 4.ª ed., pág. 76, nota 2; RUI BARBOSA — *Questão dos Portos*, pág. 94 e seg., e outros trabalhos; DEODATO — *Finanças* 1.ª ed., 1941, pág. 36, etc.; FRANCISCO CAMPOS — *Dir. Constit.*, 1942, pág. 197 seg. 174; TEOTÔNIO M. BARROS — *As taxas* etc., 1941, pág. 18; TEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI — *Const. Fed. Coment.*, 1948, I, p. 376. E outros).

Finalmente, um texto legal firmou três tipos de taxas:

a) tributos exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte; ou

b) tributos postos à disposição do contribuinte; ou

c) contribuições destinadas ao custeio de atividades *especiais* do Estado ou do Município, provocadas por *conveniências de caráter* geral ou de determinados grupos de pessoas.

Dec.-lei n.º 2.416, de 17-7-40, art. 1.º, § 2.º, Dec.-lei n.º 1.804, de 24-11-939).

Mas, em contraste, "a designação de impôsto fica reservada para os tributos destinados a atender *indistintamente* às necessidades de ordem geral da administração pública." (idem). Não é taxa, pois, para o Dec.-lei n.º 2.416, tributo que indistintamente cobre despesas com necessidades públicas de ordem geral.

Em que pêse a opinião autorizada do prof. Carvalho Pinto ("Discriminação de Rendas", 1941, pág. 157), não nos parece primorosa a conceituação do art. 1.º, § 2.º "in fine" do Dec.-lei n.º 2.416.

Mas êsse mesmo escritor paulista adverte que "há *sempre*, nestas imposições, como observa Lutz, uma combinação de utilidade pública e *benefício privado*, o que lhe confere interessante aceitação popular (obr. cit., pág. 157).

II — A DOUTRINA ESTRANGEIRA

Adam Smith, apontado como o primeiro ou dos primeiros na distinção das taxas e impostos, não propôs uma denominação especial. Fixou com clareza que, em certos casos a despesa pública não deve ser suportada por tôda a coletividade mas apenas pelo grupo de indivíduos que a provocaram ou que com ela se beneficiaram. "Destarte, — diz êle — as despesas de administração da justiça poderiam ser pagas convenientemente por uma *contribuição particular*, seja dum ou doutro, seja destas duas diferentes classes de pessoas (os que litigam sem razão ou os que são restaurados em seus direitos pela justiça) à medida que a ocasião o exigisse, isto é, por honorários ou custas, pagas no curso do processo. Não se há de recorrer, para isso, a uma contribuição geral de tôda a sociedade, com o fim de serem condenados todos êsses criminosos que, pessoalmente, não possuem bens para cobertura dessas custas." (*Riqueza das Nações*, livro V, § 5.º). O mesmo aconselha para as despesas de caráter local, como a polícia e as estradas municipais ou distritais que, embora aproveitem a tôda a sociedade, interessam "imediata e mais diretamente aos que nelas viajam ou transportam mercadorias". "Não é justo que tôda a sociedade contribua para despesas das quais só em pequena parte recolhe os frutos." E ainda: "Quando os estabelecimentos ou serviços públicos que aproveitam a tôda a sociedade não podem ser mantidos em sua totalidade, ou o não são de fato suportadas pela contribuição daqueles membros particulares dela que usufruem vantagens mais imediatas daqueles serviços, é necessário que o deficit, na maior parte das circunstâncias, seja coberto pela contribuição geral de tôda a coletividade (Idem, id.)

Êsse raciocínio foi o germe da teoria das taxas, no fim do século XVIII. Só na segunda metade do século XIX, divulgar-se-ia, tornando-se um lugar comum de todos os compêndios de finanças.

Então, Luigi Cossa ensinava em seu pequeno e claro livro que tanta circulação logrou no Brasil, não só no original mas também na tradução francesa:

"Nel linguaggio scientifico, dicesi *tassa* la retribuzione dei *servigi pubblici speciali resi ai privati* sopra loro *domanda*.

Le tasse differiscono quindi dalle *imposte*:

1.º per l'oggetto, perchè le prime riguardano *servigi speciali* e spontaneamente *richiesti*, e le seconde *servigi generali* obbligatoriamente *offerti*;

2.º per *criterio* della *divisione* che per le tasse è la quantità della *spesa provocata* e per le imposte la quantità delle ricchezze dei *contribuenti*." ("Primi Elem. di Scienza delle Finanze" — 4.ª ed., 1887, pág. 43).

Forma-se assim a noção clássica de taxa como processo de repartição duma despesa pública, para um fim especial, exclusivamente entre aquêles que se beneficiaram dela ou deram motivo a que ela se fizesse. E' o que se lê invariàvelmente nos autores, não só os clássicos mas os contemporâneos, que não divergem sôbre êsse ponto fundamental, embora se separem acêrca de outros pontos, que adiante examinaremos de passagem.

Bilac Pinto, em erudito parecer, já teve oportunidade de afirmar e provar a tese de que "o característico fundamental da *taxa*, como estamos vendo da sua definição legal (Dec.-lei n.º 1.804, de 1939), é o de constituir contraprestação de serviços especiais prestados ou postos à disposição do contribuinte. O benefício especial objetivo, mensurável, é condição essencial para que o tributo seja conceituado como taxa". (Revista Forense, vol. 120, fasc. 545, pág. 55 e segs.) Citou e transcreveu o ilustre professor da Universidade do Brasil, em apoio dessa tese, a lição de Jèze, Trotabas, Seligman, Marconcini, Graziani, d'Albergo, Cossa, Buehler, Eheberg Martinho Simões, Ruzo, Amaro Cavalcanti, Teotônio Monteiro de Barros, Vanoni, Pugliese.

A essa lista, de si já impressionante, ainda poderiam ser acrescentadas, no mesmo sentido, as lições de ADOLFO WAGNER — *Traité de la Science des Finances*, 1.º vol. trad. de Vouters, 1909, págs. 23, 113, 118 e, especialmente, 344 e seg. e vol. II, tradução de Roujat, pág. 14 e segs.; FRANCESCO NITTI — *Principes de Science des Finances* — trad. S. Freund, 1928, vol. I, pág. 268 e seg.; FEDERICO FLORA — *Manuale della Scienza delle Finanze*, 6.ª ed., 1921, pág. 193 e seg.; VINCENZO TANGORRA — *Trattato di Scienza della Finanza*, 1915, pág. 537 e seg., § 429 e seg.; GIOVANNI FASOLIS — *Scienza delle Finanze in relazione ai Principii ed alle Direttive Fasciste*, 1933, pág. 123 e seg. EDGARD ALLIX — *Traité Elem. Science des Finances et Leg. Fin.*, 1931, pág. 449; G. RICCA SALERNO — *Scienza delle Finanze*, 1890, pág. 137; DINO JARACH — *Principi per l'applicazione delle Tasse di Registro*, 1937, pág. 14; e vários outros escritores.

Mas, dar-se-á que, com o correr do tempo, haja variado o conceito da taxa, de sorte que, contemporâneamente, tenha perdido o caráter de compensação ou de contraprestação entre o contribuinte e o Fisco? Em absoluto, isso não aconteceu, pois não só as recentes reedições de obras de escritores já consagrados entre as duas grandes guerras mantêm pacìficamente o caráter de contraprestação, mas êste elemento essencial figura na lição das obras aparecidas depois da última guerra.

Consultem-se, para verificação desta afirmativa, dentre outros financistas e juristas que publicaram ou reviram suas obras recentemente os seguintes e de incontestável autoridade: A.D. GIANNINI — *Elementi di Diritto Finanziario*, 1945, pág. 69; EMANUELE MORSELLI — *Corso di Scienza della Finanza Pubblica*, 1949, vol. 1.º, pág. 109 e seg.; A. GARINO CANINA — *Corso di Scienza delle Finanze*, 1949, págs. 65-66; HENRY LAUFENBURGER — *Traité d'Economie et de Legisl. Fin. — Revenu, Capital et Impôt*, 4.ª ed., 1950, página 131; SALVADOR ORIA — *Finanzas*, 1948, v.I, pág. 565 e seg.; G. AHUMADA — *Tratado de Finanzas Publicas*, 1948, vol. I, pág. 193; RAYMOND MALEZIEUX — *Finances Publiques*, 1949, pág. 106 e seg.; WILLIAM J. SCHULTZ — *American Public Finance*, 1942, pág. 606 e seg.; HAROLD GROVES — *Financing Government*, 1947, pág. 393; WILLIAM WITHERS — *Public Finance*, 1948, pág. 269; HARLEY L. LUTZ — *Public Finance*, 4.ª ed., 1947, págs. 226 e 228; LINARES QUINTANA — *El Poder Impositivo y la Libertad Individual*, 1951, pág. 55 e segs.; JULIEN LAFERRIÈRE (em colab. com WALINE) — *Traité Elem. de Science et Legislat. Financières*, 1952, pág. 232; MC. ANDREOZZI — *Derecho Tributario Argentino*, 1951, vol. 1.º, pág. 74 e segs.; RUBENS GOMES DE SOUZA — *Compêndio de Legisl. Tribut.*, 1952, § 46, especialmente pág. 140.

A taxa é sempre uma técnica fiscal de repartição da despesa com um serviço público especial e mensurável pelo grupo restrito das que se aproveitam de tal serviço, ou o provocaram ou o têm ao seu dispor. Por isso mesmo, juristas que negam a possibilidade de utilização do conceito de "causa" no direito fiscal, abrem exceção para os "preços" e, ainda, para os tributos estatuídos sob o "princípio da equivalência", como a taxa e a contribuição de melhoria (P. ex.: Ernst Blumenstein, em "La causa nel diritto tributário svizzero", "Rivista Dir. Finanziario Scienza delle Finanze", 1939, pág. 355 e segs.) A taxa tem, pois, como "causa" jurídica e fato gerador a prestação efetiva ou potencial dum serviço específico ao contribuinte, ou a compensação dêste à Fazenda Pública por lhe ter provocado, por ato ou fato seu, uma despesa também especial e mensurável.

III — O POMO DE DISCÓRDIA

Vários escritores, por descargo de consciência, registram que a teoria das taxas ainda não está inteiramente construída e aludem às perplexidades em que os colocam certos problemas inseparáveis da conceituação dêsse tributo.

Já vimos que é pacífica, na melhor doutrina dos financistas franceses, italianos, belgas, alemães, argentinos, brasileiros e até americanos, acima citados, o conceito de taxa como processo de distribuição do custo de um serviço público especial, divisível e mensurável, de sorte que venha a ser suportado pelos indivíduos que dêle se beneficiam, utilizando-o ou o tendo à sua disposição, ou por aquêles que provocaram certa despesa pública.

Ora, as controvérsias não atingem êsse conceito nem põem em dúvida a diferenciação entre a taxa e impôsto, ainda que se observe, em certos casos, a consociação dum e doutra, ou a absorção duma taxa tradicional por um impôsto, como no de herança ou o de transmissão inter-vivos.

As discussões dos autores, em geral, envolvem o problema da classificação científica das receitas públicas: a) a taxa é um tributo, no sentido de ser compulsória sua aplicação? b) como se distingue a taxa do preço? c) como calcular-se o "quantum"

da taxa, tendo-se em vista o custo do serviço e a vantagem do contribuinte?

Êsses debates podem ser colhidos na monografia do prof. Teotônio Monteiro de Barros Filho, que os resume e dêles participa, classificando as taxas como receita derivada ("As taxas e seus principais problemas teóricos", 1941, n.º 23, pág. 53), mas admitindo que umas são facultativas, outras obrigatórias (idem, pág. 99). Nesse último ponto, aliás, discordamos do ilustre professor da Univ. de São Paulo.

Essas discussões se originam da atitude singular dos pensadores que pretendem reduzir as Finanças à categoria de ciência puramente econômica. Um dêles e dos mais ilustres, Viti de Marco, deu à sua obra fundamental o título significativo de "Economia Financeira", que, contemporâneamente, foi adotado por Laufenburger em seu tratado. Einaudi, na introdução escrita para a tradução daquele livro de Viti de Marco, conta que êste, Pantaleoni e Mazzola, dedicando-a às Finanças Públicas, "experimentavam desagrado ante aquela miscelânea de preceitos práticos e digressões filosóficas ou políticas, de comentários legais e aplicações inexatas de definições e leis econômicas, que, então e ainda hoje integram em grande parte a Ciência das Finanças".

Ora, êsses economistas, no propósito de imprimir o cunho de ciência pura às Finanças, isolam e focalizam no fato financeiro, por abstração, apenas o aspecto econômico, desprezando todos os aspectos políticos, morais e jurídicos que o complicam e o acompanham em seu conteúdo sociológico. Destarte, quando tentam uma classificação científica de receitas, devem ser entendidos no exato alcance dos objetivos que os inspiraram: — classificação exclusivamente econômica com inteiro e intencional desconhecimento de categorias jurídicas ou políticas. Êsses últimos aspectos, sustentam êles, cabem à missão bem diversa da Política e do Direito.

Feita essa ressalva, é perfeitamente compreensivo que êsse grupo de sábios, sobretudo italianos, pretenda classificar as receitas como um sistema de preços diferenciais segundo as leis econômicas. Mas, dentro do grupo, não há concordância sôbre a classificação, nem sôbre a terminologia. Para Barone e Pantaleoni, por exemplo, o impôsto é um "preço político" e a taxa um "preço semipolítico". Einaudi, nos últimos anos, resolveu eliminar a taxa como categoria de receita. Em trabalho recente, Gangemi escreveu: "Il nostro concetto di prezzo político è diverso da quello expresso dal Barone, dal Pantaleoni, dallo Jannaccone e dall'Einaudi, ma tiene presente la distinzione fatta da quest'ultimo dei servizi pubblici" ("I prezzi in Economia Finanziaria", na coletânea "Fin. Pub. Contemp.", em honra a Tivaroni, 1950, pág. 215).

Por outras palavras, para os economistas italianos citados, há que enquadrar nas leis de preços o custo dos serviços públicos. No mundo atual, raramente êsses serviços são pagos segundo os princípios do mercado livre ou seja conforme as leis das trocas econômico-privadas. Daí, serem escassas as receitas governamentais sob a forma de preços privados ou quase-privados, pois certos elementos monopolísticos, e sobretudo coercitivos, por ato de autoridade, realçam os caracteres de preços públicos e políticos, para os quais se criaram històricamente as técnicas das taxas e impostos.

E' necessário, pois, atentar-se no critério especificamente econômico dêsses autores para que não sejam êles responsáveis por confusões que não patrocinaram, pois as classificações que defenderam não visam, antes excluem, os objetivos jurídicos e práticos das categorias financeiras tais como impostos, taxas e preços.

Bilac Pinto ao pôr em contraste e em crítica várias classificações de receitas como a de Seligman e de Einaudi, teve o cuidado de fazer a advertência, que acabamos de salientar:

"O valor lógico e a eficácia jurídica de uma classificação não se confundem.

"Uma classificação pode ser irrepreensível do ponto de vista lógico e inteiramente ineficaz do ponto de vista jurídico.

"A verdade lógica não constitui necessàriamente uma verdade jurídica ou uma verdade histórica.

"Existindo em cada país civilizado uma classificação constitucional, legal ou jurisprudencial das receitas públicas, que, não obstante seu caráter empírico e seus defeitos lógicos, está incorporada ao respectivo direito objetivo, as classificações teóricas que com ela não coincidam são destituídas de eficácia jurídica." (*As classificações teóricas da receita pública*, na "Rev. Forense", vol. 144, pág. 530).

Abrimos êsse parêntese para acentuar que os problemas e as controvérsias em tôrno de taxas residem na sua assemelhação aos chamados "preços" e resultam em última análise de critérios de economistas, voluntária e inteiramente indiferentes aos conceitos dos juristas. Para êles, como vimos, até impôsto se enquadra numa das categorias de preços — preços políticos". É, pois, um ponto de vista excêntrico relativamente à divisão já hoje clássica entre impostos e taxas.

As questões jurídicas mais ásperas, por outro lado, jazem também na delimitação da fronteira entre "taxas" e "preços", já que êstes ultimos, do ponto de vista legal, escapam à regra inflexível do art. 141 § 34 da Constituição, matéria que foi amplamente discutida no ruidoso caso das chamadas "taxas aeroportuárias" (Ver parecer do prof. Haroldo Valadão, consultor-geral da República, na Rev. Dir. Adm., vol. 20, pág. 351).

IV — IMPORTÂNCIA POLÍTICA DA DISTINÇÃO ENTRE IMPOSTOS E TAXAS

Para a imensa maioria dos financistas, pois, a distinção entre impôsto e taxa reside em que ambos são processos de repartição de custos, mas enquanto a última divide a despesa por entre os indivíduos componentes do grupo limitados dos beneficiários (quer usem do serviço ou o provoquem, quer gozem do serviço porque o têm à sua disposição), em contraste, o impôsto opera a divi-

são dos encargos governamentais por grupos mais dilatados sem a mínima preocupação de que os indivíduos dêles integrantes sejam ou não beneficiados, ou tenham a mais remota responsabilidade na provocação do serviço assim mantido.

A importância dêsse critério, fundamentalmente jurídico e político, é evidente para um país que, em suas Constituições, vem acentuando a rigidez da discriminação de receitas entre as três órbitas da estrutura federal.

Se o conceito de taxa, expressamente prevista no art. 30, II da Constituição, não fôr racionalmente fixado pelos legisladores e tribunais, arruinar-se-á o sistema de separação de receitas que o Constituinte delineou no propósito de assegurar a autonomia dos Estados e Municípios e também garantir os indivíduos contra as bitributações que infernam a vida dos contribuintes norte-americanos.

São conhecidos dos tribunais vários casos em que legisladores rebeldes à discriminação constitucional de rendas ou infensos à solução lógica de majoração dos tributos da competência local nos casos de apertura dos cofres públicos, preferem o caminho tortuoso da criação de falsas taxas, como disfarces de impostos de alheia competência ou exigidos acima dos tetos do art. 19, V, e § 6.º da Constituição Federal. (Ver, p. ex., *Rev. Forense,* vol. 97, pág. 363 ou Rev. Trib., vol. 137 pág. 507).

Além disso, severa conceituação das taxas é indispensável à salvaguarda de certos princípios de limitação constitucional ao poder de tributar. O art. 27 da Constit., p. ex., proíbe tributos interestaduais ou intermunicipais, que limitem o tráfego de qualquer natureza, mas ressalva "a cobrança de taxas, inclusive pedágios, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas". O art. 31, V, "a" proclama a imunidade recíproca da União, Estados e Municípios, vedando o lançamento de impôsto sôbre bens, rendas e serviços uns dos outros. A contrário sensu, cabe evidentemente a cobrança de taxas uns dos outros. (Ver *Rev. Trib.*, vol. 108, pág. 104).

Êsses exemplos depõem acêrca da necessidade de fixação nítida do conceito de taxa, num país federal de inflexível discriminação de receitas, como o Brasil.

Note-se que em países unitários, onde êsse problema político não existe, os órgãos jurisdicionais e a doutrina se esmeram na distinção entre impostos e taxas, porque daí decorrem várias conseqüências práticas, como as mencionadas pela Côrte de Cassação de Paris, a propósito da taxa de limpeza, no acórdão de 11-12-1950, (na Gaz. Palais, de 1 e 2 de março, 1951, citados na R.S.L.F., 1951, pág. 38). Comentando êsse julgado, diz o prof. Maxime Chrétien que êle confirma a jurisprudência sôbre a distinção entre impostos e taxas, acrescentando:

"La jurisprudence de la Cour de Cassation a toujours proclamé la distinction de la taxe et de l'impôt: à la difference de l'impôt, la taxe est, declare-t-elle, la remuneration d'un service. (Cf. not. Cour de Cass., 25-6-1907, Sirey 1908, I, 97; 18-2-1941, Gaz. Palais, 1941, 1, 437)" — "Distinction de la taxe et de l'Impôt", crônica do prof. CHRÉTIEN na Rev. Sc. Legisl. Fin., dirigida por JÈZE e LAUFENBURGER, 1951, pág. 381).

Outro testemunho da importância teórica e prática dessa distinção, mesmo fora dos países federais, é o espaço que a ela dedica, enfatizando-a, o prof. Laferrière, em obra recentíssima (Waline e Laferrière, obr. cit., 1952, pág. 232 e seg.)

Não é lícito, portanto, condescender-se com distorsões do conceito da taxa, destas que a deformam, a ponto de confundi-la com impôsto de aplicação ou destinação especial, como se a finalidade específica do tributo fôsse seu característico. A condenável e obsoleta prática de aplicar-se o produto de determinado impôsto à manutenção de certa despesa — o sêlo de Educação, p.ex. — não o desnatura, nem o transforma em taxa. Reportamo-nos ao que escreve doutamente, sôbre isso, o prof. Rubens G. de Souza, condenando o art. 1.º, § 2.º "in fine" do Dec.-lei n.º 2.416 ("Compêndio", cit., 1952, § 46, especialmente pág. 140).

V — A TAXA E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS

E' inovação do Constituinte de 1946 a competência do Congresso Nacional para legislar sôbre "normas gerais de direito financeiro" (Constit., art. 5.º, XV, "b"), embora não ficasse excluída igual competência dos Estados quanto à legislação de caráter supletivo ou complementar (id., art. 6.º).

Qualquer dispositivo que defina a taxa, distinga-a do impôsto, trace diretrizes programáticas aos legisladores estaduais e municipais, ou a limite, é, sem dúvida, "norma geral de direito financeiro", cabendo, portanto, em princípio, à competência legislativa da União. Mas os Estados podem legislar suprindo as lacunas da lei federal sôbre essas normas gerais.

Os Estados podem legislar, ainda, restringindo a aplicação da taxa ou do impôsto, e, destarte, autolimitando suas próprias prerrogativas. Se essa atitude é politicamente objetável, nenhum reproche se lhe poderá fazer do ponto de vista jurídico.

Mas ao legislador estadual, a título de suprir a inexistência de norma geral de direito financeiro da União, ou preencher lacuna da mesma, é defeso ampliar o conceito da taxa, eliminando contornos que implìcitamente a Constituição adotou, quando a erigiu em categoria distinta do impôsto e da contribuição de melhoria.

Quando um Estado, em sua Constituição, como Minas Gerais (Constit. de 14-7-1947, art. 169) limita a 20%, ao tempo do aumento, o máximo da elevação de qualquer impôsto estadual ou municipal, essa cláusula é válida como vedação intransponível oposta à Assembléia Legislativa local, embora me pareça inoperante para o legislativo dos Municípios, por fôrça do art. 28, II, "a" da Constituição Federal. O Estado pode autolimi-

tar-se, em sua Constituição, já que lhe estão reservados "todos os poderes que, implícita ou explìcitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição Federal" (art. 18, § 1.º desta). Mas, quando o Estado limita aquilo que a Constituição Federal deu ao Município, transpõe a fronteira dos poderes que lhe são reservados e desafia a implícita vedação da lei maior.

Um Estado pode definir "taxa", na Constituição ou na lei, restringindo o conceito acaso traçado na lei federal de normas gerais de direito financeiro. Assim lho permite o citado art. 18, § 1.º, da Constituição Federal. Mas um Estado não pode ampliar o conceito de taxa, dilatando-o além do que está implícito na Constit. Federal, quando distingue três tipos de tributos (art. 30). Êsse conceito de taxa não pode igualmente ser distendido pelo legislador federal no uso da competência de criar as normas gerais de direito financeiro (art. 5.º, XV, "b"). Se o fizesse, violaria direito que da Constituição decorre para os indivíduos.

O art. 1.º, § 2.º, do Dec.-lei n.º 2.416, de 17-7-40, anterior à Constituição de 1946, é compatível com esta quando conceitua como taxa o pagamento "exigido como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição". Mas se, na ambígua redação da parte final, quando menciona "contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou Município, provocadas por conveniências de caráter geral ou determinados grupos de pessoas", pretende considerar taxa o tributo que se cobra dos indivíduos do grupo A para o serviço de assistência ao grupo B, então, em verdade, pôs o nome de taxa no que é apenas impôsto com destinação especial. Se um Estado aplica tributo sôbre a venda de guarda-chuvas e destina o respectivo produto à assistência aos leprosos ou aos órfãos, êle apenas decretou um impôsto e o aplicou a um fim especial, mas não cobra taxa no sentido da Constituição. Não há, nisso, identidade ou nexo qualquer entre o contribuinte e o beneficiário do serviço especial assim custeado. Falta elemento essencial ao conceito da taxa, pois a especialização do serviço por ela custeado é um elemento, porém não o único nem o fundamental. Êste reside em que, na taxa, o serviço é pago pelo grupo que se aproveitou ou provocou êsse mesmo serviço.

Se admitíssemos outra inteligência, os resultados seriam catastróficos para a estrutura constitucional do país. Teríamos de aceitar que os Estados poderiam cobrar taxas sôbre a importação, o consumo, a renda e a remessa de fundos para o exterior desde que aplicassem o produto de cada um dêsses tributos a determinado serviço específico. Os municípios poderiam cobrar taxas sôbre heranças, transmissões inter-vivos e vendas ou consignações, desde que destinassem cada uma delas a fim específico, sob a denominação de taxa. O Município exigiria da União e dos Estados impostos com destinação especial, destruindo a imunidade recíproca do art. 31, V, "a" da Carta de 1946. A Constituição não destrói a si mesma. Logo, não transige com interpretação que a aniquila.

O Estado do Paraná, no art. 89, da Constituição de 12-7-1947, dispôs:

> "O produto das taxas será aplicado exclusivamente na manutenção, ampliação e modernização dos serviços de que provêm, deduzidas apenas as despesas de sua administração".

Poderia fazê-lo? Evidentemente sim, porque o legislador estadual supre as lacunas do federal em matéria de normas gerais de direito financeiro (art. 6.º de referência ao art. 5.º, X, "b" da Constituição) e porque ao Estado está reservado todo poder que expressa ou implìcitamente lhe não foi vedado pela Constituição Federal (art. 18, § 1.º desta). Se o Paraná não o houvesse feito, o conceito de taxa ainda assim estaria implícito, para o legislador paranaense, no sistema de discriminação de rendas da Constituição Federal. Mas êle o fêz e talvez houvesse restringido conceito mais amplo. Mas incontestàvelmente pode autolimitar-se.

Se admitirmos, por amor à discussão, que a Constit. Fed. tolera o conceito do art. 1.º § 2.º "in fine" do Dec.-lei n.º 2.416 para a taxa, isto é, a confusão desta com o impôsto de aplicação especial, não poderemos deixar de reconhecer que, não obstante isso, no Paraná taxa é apenas aquela que se contém dentro da rígida disciplina do art. 89 da Constituição dêsse Estado.

Se, entretanto, a Constituição dum Estado limita o conceito de taxa, excluindo-a em hipótese que seria de taxa compatível com a Constituição Federal, nenhum contribuinte pode opor essa cláusula restritiva ao Município. Êste, a nosso ver, pode exigir taxa, sempre que esta não repugne à Constituição Federal, embora com isso contrarie dispositivo da Constituição ou de lei do Estado. Êste não pode diminuir o que a Constituição de 1946, em matéria tributária, concedeu aos Municípios, nem mesmo sob pretexto de exercitar a competência supletiva ou complementar do art. 6.º dessa Carta.

VI — A TAXA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO PARANÁ

O Paraná criou, por Decreto-lei n.º 666, de 5-7-47, uma "taxa de assistência social", que é cobrada sôbre a venda ou consignação de aguardente destinada ao consumo no Estado. Mais tarde, êsse tributo teve sua destinação transferida, por Lei de n.º 371, de 18-7-1950, para o serviço de Assistência ao Servidor Público. E, por fim, outra lei, a de n.º 691, de 13-8-1951, mandou que o produto da arrecadação, sob aquela rubrica, pertencesse à Fundação de Assistência ao Trabalhador Rural.

Ora, em face dêsses diplomas, há destinação especial do tributo a determinado fim ou serviço. Mas não existe o elemento essencial e característico da taxa, no conceito teórico-clássico, — o esposado pela Constituição de 1946 — uma reparti-

ção do custo do serviço pelo grupo que o provocou, dêle se beneficia ou o tem à sua disposição.

Se certas pessoas possuem automóvel, é perfeita a cobrança da taxa que as atinge para conservação da auto-estrada ou para os serviços de inspeção de freios, máquina e pertenças de segurança dos carros, ou, ainda, para a polícia de direção do tráfego. Elas, no primeiro caso, são beneficiárias do serviço e, no segundo, além de usuárias são também causadoras duma despesa que o Estado faz para proteção tanto de pedestres quanto dos próprios automobilistas. Se nunca houve incêndio em minha casa, nem por isso deixo de estar beneficiado e servido pelo equipamento de bombeiros que permanece noite e dia à minha disposição. E as companhias de seguro, muito mais do que eu, se beneficiam com a existência da aparelhagem dos bombeiros em ininterrupta prontidão, desde que isso diminui, para elas, o risco potencial de prejuízos.

Mas não há raciocínio lógico pelo qual se possa afirmar que os fabricantes, negociantes e consumidores de aguardente destinada a consumo no Paraná — enfim os contribuintes daquela chamada taxa, gozam, têm à sua disposição, ou provocaram serviços de assistência prestados ao servidor público ou ao trabalhador rural. Dir-se-á que a aguardente é fabricada com cana, cereais ou vegetal outro plantados por trabalhadores rurais. Nesse caso, aceito o argumento para discussão, ficaria logo excluída a mercadoria importada de outro Estado, pois no território dêste é que residem os trabalhadores rurais de cujo esfôrço resultou a matéria-prima. E, ainda mais, a taxa deveria recair sôbre todos os produtos agrícolas, a fim de que não seja violada a regra de igualdade do art. 141, § 1.º da Constituição Federal.

Mas no Paraná essa exegese jamais seria aceitável, porque a taxa de aguardente só poderia ser aplicada na manutenção, ampliação e modernização dos serviços de que provém, isto é, os da assistência à produção específica da aguardente ou seus produtores, deduzidas as despesas de administração fiscal para êsse fim exclusivo (Constituição Estadual, art. 89). Só isso e mais nada.

Mas argumentar-se-á que, no exemplo indicado, a taxa mascara, talvez, impôsto de venda e sendo êste da competência estadual, nada impede que o Estado o arrecade, pois tanto poderia fazê-lo para serviços gerais, quanto para serviços especiais. A isso se opõe, inequìvocamente, de início, o rigor do art. 89 da Constituição daquele Estado, mas, em segundo lugar, tal impôsto de venda seria inconstitucional, porque *discriminado pelo destino* da mercadoria, contra expressa vedação do artigo 19, § 5.º.

Pontes de Miranda entende, ainda hoje, que não é possível a discriminação do impôsto de vendas pela *espécie* da mercadoria, ("Comentários" à Constituição de 1946, vol. 1.º, pág. 457) o que, tècnicamente, pode ser arranjado por adicionais ou falsas taxas que alcancem algumas dessas mercadorias, exonerando outras. Não é essa a nossa opinião, como já a expusemos noutra oportunidade, ("Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar", pág. 137 e seg., n.º 48) mas se a taxa paranaense recai sôbre aguardente *destinada a consumo dentro do Estado* existe discriminação inconstitucional, *por destino*, nos têrmos categóricos do art. 19, § 5.º, da Carta Federal.

VII — A POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

Os repertórios de decisões documentam a resistência dos governos locais ao conceito clássico da taxa, assim como a vacilação de alguns tribunais a respeito dos problemas suscitados por ela.

Nos últimos anos, entretanto, tende a uniformizar-se a jurisprudência brasileira, de sorte que se firma em todo o país o conceito de que a taxa é espécie do gênero tributo, de sorte que a sua cobrança depende de criação em lei e autorização anual no orçamento, por fôrça do art. 141, § 34, da Constituição, (Ac. do S.T.F., 13-12-1950, rec. ext. 16.697 do D.F., D. Just. 6-10-52, pág. 4604; idem ac. 15-1-51, D. Just. 10-11-52, pág. 5071 — caso da taxa sôbre algodão em pluma), esboçando-se, por outro lado, a distinção entre "taxa" e "preço" (caso das taxas aeroportuárias, ac. do T.F.R. no mandado de segurança 437, *Diário da Justiça*, 12 e 17-9-949. Ver, ainda, R.D.A., 20-3-51).

O próprio problema da "parafiscalidade", em sua conexão com o das taxas e do impôsto único, já foi aflorado pelo Trib. Fed. de Recursos, a propósito do ruidoso caso da contribuição de previdência, para o IAPETC, sôbre os carburantes e lubrificantes. Nessa decisão, não só os juízes, incidentemente, reconheceram a taxa como espécie do gênero tributo, mas a definem como contraprestação de serviço público utilizado pelo contribuinte (Acórdão do T.F.R., de 26-6-52, no rec. mand. segurança n.º 1287, "D. Just.", 23-9-52, pág. 4425 e seg.)

O Tribunal de São Paulo, em decisão unânime, tomada em plenário, já proclamou essa mesma tese:

"Taxa é, porém, remuneração de serviço prestado, tendo sido admitida a sua cobrança para custeio de serviço por conveniência de caráter geral ou de determinados grupos.

"Com relação à taxa de registro e fiscalização criada pelo ato municipal n.º 998, de 9-1-1936, nenhuma justificativa existe para a sua manutenção, porquanto lhe falta o elemento essencial caracterizador das taxas: o preço de um serviço prestado, ainda que a sua conveniência seja, apenas, de caráter geral."

.....

"O serviço a que a taxa criada pelo ato 998 liga o seu nome é de utilidade exclusiva da Municipalidade e não dos contribuintes."

.....

"Se não lhe cabe cobrar taxas para o custeio de serviços inerentes à sua própria organização, o que, porventura, cobrou a êsse título é ilegal, ainda que lhe fôsse permitido cobrá-lo como adicional de um outro tributo." (T.J.S.P., pleno, ac. unânime de 21-1-1948, no agravo

35.881, "Rev. Tribunais", vol. 172, fasc. 575, pág. 854. Ver, ainda, na mesma Revista: v.171, pág. 717 e v.176, pág. 737).

A Procuradoria-Geral da República, manifestando-se sôbre essa taxa paulista, subscreveu a interpretação do acórdão acima citado:

"Embora irrecusável a competência do Município para decretar taxas sôbre serviços municipais, não pode ser havido como válido o Ato 998, de 8-1-36, de São Paulo, que criou a taxa de fiscalização e registro para custeio de um serviço de utilidade exclusiva do Município e não dos contribuintes." (Parecer do Dr. Plínio Travassos, de 18-9-52, "D. Just.", 5-11-1952, pág. 12301).

Finalmente, o Supremo Tribunal Federal, há cêrca dum ano, por unanimidade, fixou o conceito de taxa nos têrmos do voto seguinte do Min. Orozimbo Nonato:

"E' a taxa, no conceito clássico, "uma prestazione obligatoria afinchè l'ente pubblico renda un servizio speciale al singolo che corrisponde" (*Romano*, in Tangorra, liv. loc. cit).

.....

"Mas, consoante ao magistério de Pugliese, o que a caracteriza, assim no direito financeiro, que no administrativo, "é a sua função remuneratória, representando uma relação bem definida entre o serviço prestado e aquêle que aproveita dos seus benefícios (v. Temístocles Cavalcanti, liv. cit., v. cit., pág. 376)" (Ac. S.T.F., unânime, 23-4-51, Rec. extr. Alagoas n.º 16551, "D. Just.", 29 de dezembro de 1952, pág. 5729).

Não há dúvida, pois, de que a jurisprudência dos mais reputados tribunais do país, a começar pelo Supremo, está fixada no conceito de que a taxa é processo de repartição de despesa pública especial exclusivamente pelos contribuintes integrados no grupo que se beneficiou com o serviço custeado por essa despesa, ou o provocou por suas atividades.

Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática

DWIGHT WALDO
(Tradução de *Thomaz Newlands Neto*)

I PARTE

VÁRIAS teorias sôbre a "administração democrática" têm sido elaboradas nos últimos anos. Diferem entre si quanto às origens, motivos determinantes e grau de artificialismo. Umas foram imperfeitamente forjadas ao calor da administração, ao passo que outras representam o produto bem acabado dos eruditos. Algumas dizem respeito, de modo especial, à administração privada, e outras conseguem transpor êsses limites convencionais.

As teorias da administração democrática representam significativo progresso do pensamento político. Embora entre elas se contem as que são de certo modo grosseiras e limitadas, constituem, em conjunto, novos caminhos a explorar na evolução das doutrinas democráticas. E quaisquer que sejam suas limitações, são um esfôrço construtivo no sentido de adaptar-se ao mundo contemporâneo uma ética em que acreditamos. Se, de fato, é a administração o centro do govêrno moderno, as teorias democráticas do século XX devem compreender a administração. Pretendemos esboçar as bases do pensamento e da história administrativos, diante das quais as teorias da administração democrática poderão ser vistas em relêvo; desejamos, ainda, passar em breve revista algumas dessas teorias, e comentar as perspectivas e problemas do futuro desenvolvimento da teoria da administração democrática.

I

Torna-se necessário, primeiro, encarar o problema do significado da palavra democracia. Que é democracia? Definição e significado são importantes porque as novas teorias rejeitam velhas acepções e propõem outras tantas. As novas teorias, outrossim, embora reclamem, em sua totalidade, o título de "democráticas", são por fôrça heterogêneas e, provàvelmente, até certo ponto, inconciliáveis.

Os estudiosos das instituições políticas se dividem em partidários da interpretação estrita e partidários da interpretação lata do conceito de democracia. O falecido Professor E.M. Sait, em seu estudo sôbre a democracia, publicado no livro *Political Institutions: A Preface*, oferece excelente tratamento da concepção estrita. Democracia, a seu ver, significa simplesmente o conjunto de instituições tais como as assembléias representativas, que, no passado, eram associadas a essa palavra. Não se poderá considerar errôneo o seu modo de pensar. Assegura, sem dúvida, maior precisão de terminologia, num certo nível dos debates, e oferece valioso instrumento legalístico.

O presente ensaio, entretanto, pressupõe a validade de uma interpretação ampla da democracia. Parte do princípio de que o seu significado essencial reside numa ética, num conjunto de valores. E' bem verdade que se poderia advogar a causa de que a tríade, liberdade, igualdade e fraternidade proporciona, histórica e lògicamente, a maior parte do conteúdo "real" da democracia; e que, sem êsses conceitos, as assembléias representativas, os direitos civis, o sufrágio universal, a independência do judiciário e todos os demais aspectos da democracia contemporânea não teriam sentido.

Não se afirma, neste trabalho, que tôdas as "teorias da administração democrática", adiante resumidas, poderiam tornar efetivos, se aplicadas, os objetivos da democracia. São elas apresentadas como os tijolos e o côlmo com que as pessoas, atendo-se aos valores democráticos e mediante o uso da razão e as luzes da experiência, encontrariam os possíveis meios de organizar melhores instituições democráticas.

Ainda uma palavra no intuito de evitar incompreensões. Poder-se-ia presumir que um ensaio sôbre a teoria da administração democrática fôsse tratar de problemas tais como o contrôle legislativo das repartições públicas e os contratos coletivos de trabalho no serviço público. Êsses assuntos constituem as atuais fronteiras da realização da democracia. O ponto central do presente ensaio, no entanto, não é o presente, o existente, mas o futuro e o potencial. O que se procura discernir é onde poderão situar-se as fronteiras de amanhã, e que orientação há de ser tomada no sentido de chegar-se a essas fronteiras.

II

Embora seja impossível datar com precisão o início da administração pública ou privada como esferas autônomas do pensamento, é certo que suas bases foram lançadas em fins do século XIX e que surgiram, uma e outra, como estruturas distintas, embora similares, nos começos do século XX. Conformadas numa cultura particular, aceitaram como próprias muitas idéias e valores centrais dessa cultura. E' manifesto que assim aconteceu, embora não seja isso freqüentemente reconhecido e permaneça, ainda, imperfeitamente compreendido. Cumpre notar, porém, que a administração privada e pública "aceitaram", por exemplo, o culto norte-americano da ciência e das revoluções urbana e industrial do século XIX, não só para o efeito de balizarem o passado como também para compreenderem o presente e afeiçoarem o futuro.

É particularmente importante o fato de a teoria da administração privada haver crescido lado a lado com a civilização industrial e comercial e até mesmo a seu serviço, numa época em que esta, em seus melhores aspectos era vigorosa e cheia de confiança em si mesma e, em suas falhas, grosseira e ávida. A teoria e a prática da administração privada, em resumo, foram elaboradas num contexto que, sob muitos e importantes aspectos, nada tinha de democrático. Os direitos de propriedade e o poder de dirigir eram esmagadores. Em todos os assuntos capitais, tratavam-se os empregados como meios e não como fins, naquelas estruturas que emergiram das grandes organizações industriais e comerciais. Essa rudeza e impiedade do sistema foram, sem dúvida, sob múltiplos aspectos mitigadas por atos de bondade e generosidade, baseados em sentimentos humanitários e religiosos. Mas êsses atos situavam-se, de certo modo, à margem do sistema: eram expressões da Graça, provindos do alto, e não o reconhecimento normal de direitos ou reivindicações morais.

A administração privada absorveu a frialdade científica do espírito de cálculo e de boa vontade condescendente para com o empregado. Evidenciam-se claramente essas duas qualidades na aurora do movimento, na ação de Frederick W. Taylor, em Midvale Steel. Não seria exagerado afirmar que Taylor considerava seus empregados, em essência, como animais de tiro. Proclamou piedosamente, no entanto, e repetidas vêzes, que o seu sistema de direção visava a beneficiar tanto o empregado (ao menos o "empregado de primeira qualidade") quanto à própria direção. E não há motivos para duvidar-se de sua sinceridade.

A expressão que melhor descreve o espírito da administração privada nos fins do século é "paternalismo rude". Nestes cinqüenta anos já transcorridos, os homens de negócios norte-americanos, nos bons e maus momentos, transformaram-se de maneira significativa.

É indubitável que o aparelhamento industrial, comercial e financeiro cresceu muito, tendo-se processado uma concentração paralela de contrôle, senão de riqueza. Mas, simultâneamente, sobreveio um espírito de pureza e de brandura. Pode-se discutir o caráter da mudança, e alguns diriam que jamais o mundo dos negócios foi tão exigente e arrogante como neste meio de século. Todos, porém, serão forçados a admitir que êle modificou o seu tom e as suas táticas, e talvez as suas próprias convicções.

Quaisquer que tenham sido os motivos, modificaram-se também o clima e o espírito da administração. A mudança processou-se no sentido do paternalismo rude para o paternalismo benevolente ou tutelar. O elemento paternalístico permanece significativo. No mais importante conglomerado de administração privada dos nossos dias, por exemplo, o associado ao nome de Elton Mayo, o paternalismo é vigoroso e manifesto. Não há razões para pôr em dúvida a solicitude de Mayo, com os empregados, freqüentemente expressa por êle próprio, bem como o seu profundo interêsse pelo que considera os males da sociedade moderna.

O abrandamento da teoria da administração privada não pode, sem dúvida, ser identificado com o desenvolvimento da "teoria administrativa democrática". Existe significativa distinção entre o mais benevolente paternalismo e um sistema democrático sadio e operante. É indiscutível que certos aspectos do "abrandamento" decorreram de razões que não têm a menor relação com a democracia ou, até mesmo, com os sentimentos humanitários, pois que nasceram do propósito de obter-se maior produção ou de antecipar uma possível ação corretiva, de ordem política. Descontados totalmente, entretanto, quaisquer motivos de natureza democrática, da parte da administração privada, os movimentos em favor do paternalismo esclarecido poderão, não obstante, haver criado condições em que uma administração democrática possa medrar — desenvolvendo-se, pelo menos, com mais facilidade do que seria de supor há uma ou duas gerações. As conseqüências da ação devem ser distinguidas dos seus motivos; aquelas, porém, exercem influência sôbre motivos futuros e ulteriores conseqüências. Cumpre admitir que um dos possíveis resultados dos recentes progressos da administração privada, seria o desenvolvimento de um Despotismo Superior. Mas, outro possível resultado, se exploradas certas tendências e oportunidades, seria uma Nova Democracia.

Em qualquer hipótese, o amadurecimento da administração dos negócios fornece apenas uma parte da explicação do desenvolvimento da teoria democrática, na esfera particular. Grande parte do impulso em favor da teoria democrática proveio de pessoas movidas principalmente por sentimentos religiosos ou éticos, embora tenham podido empregar outra linguagem, em suas explicações do assunto. Ordway Tead, que advogou largamente a causa da democracia na administração, possui claros e declarados sentimentos religiosos. E pode-se argüir, ainda, que Mary Parker Follet foi ao mesmo tempo teóloga e filósofa.

Em sua atitude para com a democracia, a história do movimento da administração pública revela significativo contraste com a do desenvolvimento da administração privada. Nas raízes dessas diferentes atitudes está um importante fato de ordem ideológica e outro, de natureza administrativa. O fato ideológico é que embora os Fundadores da Pátria não tenham tido o menor propósito de criar uma democracia, no moderno e pleno sentido do têrmo, achavam-se, os Estados Unidos, não obstante, comprometidos com a democracia como ideal político, por ocasião do período de formação da administração pública consciente de sua existência. Na verdade, aquêles que lançaram as bases da disciplina da administração pública, nos decênios posteriores à Guerra Civil, falavam tanto em "instituições republicanas" como em ideais democráticos; mas as tendências eram claras. O resultado foi que os primeiros interessados em administração pública, Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Charles Beard, para citar apenas alguns — consideravam a democracia como o sentido capital e o princípio básico do sistema político norte-americano. As preocupações dêsses homens não eram, certamente, a administração pública na sua acepção restrita; ao contrário, de todo o complexo das instituições públicas fizeram êles sua província. Entretanto, e de modo curioso, êsses primeiros estudiosos lançaram as bases de certos critérios de pensamento segundo os quais a democracia, durante uma geração inteira, viria a ser princípio político extrínseco ao campo dos interêsses profissionais, na administração pública. De fato, os estudiosos que vieram mais tarde não só passaram a ver a democracia como estranha ao setor de seus interêsses profissionais, como também, e freqüentemente, chegaram a considerá-la hostil ao princípio central da eficiência. Tornaram-se êles ambivalentes, esquizóides, e procuraram com ardor fazer progredir a democracia pela negação do seu relêvo no "processo administrativo".

A razão dessa estranha ambivalência deve ser procurada no "importante fato administrativo" acima referido. Êsse fato, com o qual teve de defrontar-se a administração pública no seu período de formação, foi o estado de extrema desorganização, ausência de sistema, amadorismo e desonestidade que caracterizou a administração norte-americana.

Êsse estado resultou das fôrças que moldaram a história norte-americana no século XIX, agindo sôbre a Constituição do século XVIII e, também, em larga medida, existentes dentro dela própria. Os fundadores da nacionalidade haviam procurado criar um govêrno de poderes restritos, dividido e equilibrado em seus órgãos; e as fôrças do século XIX, ao mesmo passo que hostis, a êsse critério, até certo ponto, deram, por outro lado, novo impulso aos princípios que aquêles haviam estabelecido. Assim a sociedade de fronteira e a "democracia jacksoniana" inverteram, de algum modo, os princípios de 1787, mas também os ampliaram. A "democracia jacksoniana", embora revelasse ocasionalmente tendência para o govêrno forte e a "tirania da maioria", verificou, quase sempre, que o govêrno dividido e dispersivo condizia com o seu modo de sentir. Tomou, por conseguinte, a filosofia política de Jefferson, enquadrou-a nos seus propósitos e forçou o poder político para baixo e para a periferia. O tribunal de condado, o distrito escolar independente, o juiz eletivo e as eleições, eis os seus símbolos e criações.

Os fundadores da administração pública foram reformadores. Procuraram corrigir condições gerais de grossa desonestidade pública e ineficiência. Se a filosofia básica do govêrno — a democracia, não seria responsável pelos flagrantes males do desgovêrno, então as razões dêles deveriam ser buscadas na interpretação e institucionalização dessa filosofia. Ao mesmo passo, uma reiterada e condenatória acusação era dirigida à democracia "centrífuga". Evolveu-se, então, a nova filosofia do conceito de democracia para uma sociedade que trocava suas bases rurais por outras, urbanas, e ingressava na era da ciência e da tecnologia.

Essa nova filosofia era centrípeta, pelo menos com respeito à administração. Reverteu-se, em todos os seus aspectos fundamentais, a crença dominante no século XIX, de que a democracia só seria possível com a subdivisão do poder e das funções de govêrno entre o povo.

A pedra angular da nova filosofia foi o princípio de que a administração é separável da política, e o deve ser — considerada esta como o conjunto de atividades dos partidos políticos, e elaboração de diretrizes e rumos. Em 1887, publicou Woodrow Wilson um vigoroso e profético enunciado da nova filosofia, no ensaio sob o título "The Study of Administration". "O autogoverno", dizia, "não consiste em participar de tudo, assim como o bom govêrno da casa não significa, necessàriamente, cozer o jantar com as próprias mãos". Verificou que a democracia está realmente em perigo quando existe uma excessiva dispersão de poderes: "Não há perigo algum no poder, desde que não seja irresponsável. Se dividido em parcelas entre muitos, tornar-se-á indistinto e, se indistinto, tornar-se-á irresponsável."

Frank Goodnow, em seu livro de 1900, *Politics and Administration*, defendeu a ideologia administrativa em marcha, que advoga a separação, o isolamento e a centralização de funções, embora não visasse, em sua teoria, a demonstrar a dicotomia estrita entre política e administração, como freqüentemente se argúi. Os princípios e técnicas tomados de empréstimo à experiência administrativa estrangeira, à esfera militar e ao mundo dos negócios deram, outrossim, impulso à teoria administrativa que favorece o racionalismo, a hierarquia e a formação profissional dos quadros. Ao iniciar-se a Primeira Guerra Mundial, completou-se a síntese: livros e jornais confiantemente proclamavam a nova filosofia, e uma alteração revolucionária seria processada no conceito de democracia aplicado à administração.

No decurso da maior parte de uma geração mal se fizeram ouvir dissensões, na literatura es-

pecializada, aos "dogmas da centralização" e aos "cânones da integração". Alcançada a verdade, voltavam-se as atenções para a sua aplicação, revendo-se regulamentos, realizando-se estudos de reorganização, reformas de orçamentos e de pessoal. Acreditava-se e proclamava-se vigorosamente que os meios e critérios de eficiência eram os mesmos em qualquer administração: a democracia, se quisesse sobreviver, não poderia deixar de lado as lições da centralização, da hierarquia e da disciplina. Era o império franco da máxima de que "a autocrácia durante o serviço é o preço da democracia depois dêle".

O preceito exprime, sem dúvida, a filosofia prática do mundo dos negócios norte-americanos, durante êsse período; em verdade, dêle mais do que qualquer outra fonte é que a administração pública retirou suas idéias. Nem os porta-vozes daquele nem os reformadores desta manifestaram a mais leve dúvida ou a menor insinceridade ao proclamarem sua devoção à democracia, ao passo que insistiam, com o mesmo ânimo, ser a democracia maléfica e perturbadora dos empreendimentos centrais humanos, governar o povo e produzir a riqueza.

Concedamos a essa filosofia e aos seus propugnadores o que merecem. Se os nossos critérios de medida forem empíricos e comparativos, e não imaginativos ou idealizados, o mundo dos negócios, nos Estados Unidos da América, não agiu mal com respeito à democracia. Seria temeridade e ingratidão afirmar que os "cânones da integração" foram uma resposta completamente falsa à necessidade flagrante de modificar as instituições, num país em mudança, ou que, postos em prática, tenham sido os seus resultados principalmente nocivos.

O que importa, entretanto, é fato decisivo e permanece de pé. A administração privada e pública foram, em certo sentido de largo alcance, desleais ao ideal democrático, pela insistência de que a democracia, boa e desejável embora, é algo de situado na periferia da administração. Deve-se a muitos fatôres a relativa ausência de calor nas tradições democráticas ocidentais, em face da crise do nosso tempo. Mas, sem dúvida, uma parcela da inércia, indecisão e confusionismo reinantes neste país é a conseqüência inevitável de se haver por largo tempo sustentado o ponto de vista de que o ideal aqui professado não tem relevância durante a metade das horas de vigília do homem.

Afortunadamente, o "processo" verificado nestes últimos anos preparou o caminho e firmou as bases de certos aspectos essenciais do desenvolvimento da teoria administrativa democrática, desde que fôr decidido marchar para a frente. Em primeiro lugar, observa-se a rejeição completa do dogma geralmente aceito a menos de uma geração, segundo o qual "política" e "administração" constituem categorias que se excluem, mùtuamente ou quase isso. Essa evolução está escrita em ponto grande nas páginas dos dez primeiros anos de publicação da *Public Administration Review*. Em segundo, critérios cada vez mais críticos do conceito de eficiência como idéia central dos estudos de administração têm surgido, chegando, por vêzes, até mesmo à eventual negação dêsse conceito. Êste fato, entretanto, não é tão nítido e inequívoco como a separação entre política e administração (à qual, no entanto, está ligado, lógica e històricamente). E' bem verdade que Herbert Simon, em sua recente obra, *Administrative Behaviour*, apresenta uma defesa vigorosamente raciocinada da noção de uma ciência abstrata da administração, construída em tôrno do conceito de eficiência. É claro, entretanto, o sentido geral dar menos realce, tornar menos estrito, "socializar" e, até mesmo, rejeitar o conceito de eficiência.

Finalmente, criticam-se cada vez mais os "cânones da integração", notando-se a tendência para sua modificação ou abandono, embora tenham sido êles, durante mais de uma geração, a fórmula de alcançar-se a eficiência e, simultâneamente, a democracia. São os cânones da integração, em verdade, a base teórica geral das mais modernas reformas administrativas e assim, ainda lhes resta, provàvelmente, validade e fôrça histórica (por analogia, a centralização do poder sob os Tudors teve de proceder à constitucionalização dêsse poder, ao tempo dos Stuarts). Mas, parece clara e inelutável a marcha no sentido do recuo das doutrinas da centralizção, hierarquia, unidade e simplicidade, outrora aceitas como axiomas. O ensaio de Francis W. Cooker, de 1922, *"Dogmas of Administrative Reform"* representa, no consenso geral, o início de sua contestação, no campo teórico e profissional. O movimento de recusa e abandono dos dogmas da centralização, em grande parte resultante da influência de Cooker, avultou na década dos trinta, atingindo o seu auge no humor sardônico que se observa no ensaio de Charles S. Hyneman sôbre a "teologia" da administração pública. O argumento contra a centralização e a concentração não é puramente negativo, simples réplica em meio aos debates. Tem variado de tom e se apresentado, por vêzes, de forma sutil e construtiva. Os trabalhos que encarecem e defendem a descentralização, em seus vários aspectos, ligam-se ao assunto, embora a defesa da descentralização se faça, provàvelmente, em nome de uma superior eficiência tanto quanto em nome de mais democracia.

Na administração privada, o preparo para a recepção e desenvolvimento das idéias democráticas não foi tão completo como na administração pública; ainda assim, é significativo em sua amplitude e conteúdo implícito. Uma parcela dêsse preparo resultou do crescimento e aceitação cada vez maior das organizações trabalhistas (labour unions); outra, decorreu do choque e do fermento da Grande Crise; outra, ainda, da influência das idéias religiosas no mundo dos negócios. A mais importante contribuição adveio, porém, do Movimento de Administração Científica, resultante das experiências de Hawthorne.

Apresso-me em explicar esta última observação, para que não seja mal compreendida. Sob certos aspectos, o Movimento de Administração

Científica foi altamente antidemocrático. Um dos seus conceitos básicos, o da "revisão da responsabilidade de baixo para cima" dificilmente poderia ser mais contrário à democracia. Ao mesmo passo, continha o movimento, porém, importantes elementos democráticos. A idéia da autoridade da *função*, contrapondo-se à autoridade sob quaisquer outros fundamentos, foi colocada pelo próprio Taylor ao centro do movimento, e jamais êle deixou de louvar o "funcionalismo", contrastando-o com o sistema "militar" de organização. A idéia da autoridade da função, a seu turno, é plenamente democrática, sob todos os aspectos. Mas *pode* assumir muitos sentidos democráticos. Relaciona-se, claramente, ao princípio das "carreiras abertas ao talento", da democracia da classe média e, por certo, acha-se mais próxima do núcleo ideológico de várias escolas de pensamento socialista.

Não se poderia jamais exagerar a influência das experiências de Hawthorne, na administração privada. De um lado, desenvolveu-se um paternalismo muito mais sutil e artificial (e, por conseguinte, virtualmente mais vicioso). Proclamam os fatos, em sua realidade, que, segundo o ponto de vista de Mayo e sua escola, existem Dirigentes e Dirigidos: assim é e assim deve ser. Mas, do outro lado, sentimentos humanitários movem os partidários de Mayo, que procuram soluções para os males da sociedade industrial. Êles espalharam a levedura e, se o fermento fôr manipulado com habilidade, será possível dêle destilar democracia. A redescoberta do ser humano total, ou pelo menos mais completo, nas salas de montagem em série, em Hawthorne, foi importante acontecimento na história intelectual americana (O fato de as "descobertas" de Hawthorne terem sido feitas como o foram, e proclamadas como revelações, quando anunciadas, é comentário eloqüente à nossa civilização). E' possível que o paternalismo dos partidários de Mayo seja capaz de transmutar-se em fraternalismo. A fraternidade, a secularização do amor cristão, da caridade, estêve ligada à liberdade e à igualdade, no início da era democrática. Certos males da democracia decorrem, sem dúvida, do esquecimento da fraternidade, do que resultou o exagerado realce da liberdade e da igualdade.

(*continua*)

Em Prol de um Código de Ética para o Serviço Público

HARVEY WALKER

EM quase todos os países e épocas tem havido funcionários que prostituem a função pública em benefício de um partido político, de amigos, parentes ou em benefício próprio. Alguns dos que assim procedem são chamados a responder perante os tribunais ou perante a opinião pública e então usualmente se justificam afirmando que outros adotaram a conduta que em seu caso é condenada.

As culturas diferem no grau de censura que impõem ao uso indevido das coisas públicas. Em alguns países, os defraudadores do erário, os traficantes de favores públicos, são punidos severamente. Países há em que essas faltas são castigadas com multas, prisão e perda do cargo; em outros, a pena é sòmente de demissão. Já, em outros a desonestidade nos serviços públicos tem dominado por tão longo tempo que é aceita pacientemente pelo público: a conduta sem ética e até imoral provoca um encolher resignado de ombros e o faltoso continua em seu pôsto.

Não seria lógico esperar um tipo universal de reação pública ante a desonestidade. Cada cultura tem seus próprios padrões. São êles aprendidos no lar, na escola, na igreja e em todos os demais contatos sociais. O caráter é formado pelos preceitos e exemplos recebidos nos primeiros anos de vida. Um clima ético é o fator cultural formado das normas de educação e dos hábitos de pensamento da grande massa do povo. Não podemos esperar que os servidores públicos, que saem dessa massa, tenham, em geral, padrões éticos diferentes daqueles de seus amigos e vizinhos, tanto no serviço público como fora dêle. Diz bem Kefauver: "enquanto o próprio código moral do cidadão não o impedir iludir-se a si mesmo (como acontece no caso de se corromperem os servidores públicos) o problema da corrupção e da moralidade na vida pública continuará a ser muito real e agudo".

Alguns procuram solução para o problema através da ação da igreja organizada. Evidentemente, será necessário mais que uma simples pregação para que se consiga um resultado substancial. Tôdas as principais religiões do mundo ensinam a boa conduta nas relações sociais. Mas o esfôrço heróico dos homens de boa vontade e dos líderes religiosos não impediu que ocorressem e ainda ocorram muitos casos de desonestidade no exercício das funções públicas.

Muitos estudiosos do govêrno e da administração pública crêem que uma das soluções seria fomentar e desenvolver um alto senso de responsabilidade profissional entre os próprios funcionários públicos. Talvez tenhamos — afirmam — dependido por tempo demasiado longo de leis repressivas e regulamentos oficiais para reger a conduta dos servidores públicos. Seria interessante tentar uma experiência de auto-regulamentação dos mesmos. Propõem, por isso, que se organizem os funcionários em uma associação profissional, formada de grupos segundo o nível hierárquico dos servidores. Cada grupo teria a tarefa de estabelecer normas de conduta para seus respectivos membros e de informá-los das mesmas. Cada novo funcionário deveria conhecê-las e comprometer-se a cumpri-las. Os casos de infração do código de conduta funcional seriam analisados à luz dessas normas, por meio de uma comissão de disciplina. Tal comissão teria o direito de impor multas e outros tipos de penalidade, como a de suspensão e até de demissão. Uma comissão assim constituída estaria sempre mais vigilante e seria mais realista na aplicação do código de ética que os tribunais que, raramente, estão a par dos problemas da administração.

Parece óbvio que a criação de um código de ética para os servidores públicos requereria muito tempo e deveria ser obra de muitos indivíduos. Outros grupos de profissionais já criaram seus códigos de ética. Os médicos e advogados do serviço público devem respeito a códigos próprios, elevados e severos, de ética profissional e que são respeitados por todos os que se dedicam ao exercício da profissão em caráter privado. Mas, para o administrador em geral, o escriturário, o mensageiro, o técnico, em função pública, não há outro código de referência que não seja o código criminal ou a própria consciência. Apresentamos na página seguinte o esbôço de um código que poderá servir de exemplo do que seria o de ética para um servidor público. Talvez tivesse êle maior influência que um código criminal ou um estatuto dos funcionários para levar cada servidor público a adotar certos preceitos fundamentais para suas atividades. Um código de ética pelo menos reforçaria os outros. Em cada país, os servidores públicos responsáveis poderiam encarregar-se de criar um para seus próprios serviços. Muito concorreria isso para o esta-

belecimento de padrões profissionais e de uma atmosfera em que a carreira pública, baseada no sistema do mérito, pudesse crescer e desenvolver-se.

ESBÔÇO DE UM CÓDIGO DE ÉTICA PARA SERVIDORES PÚBLICOS

1. Reconheço que é alta honra o ser escolhido para servir o público. Hei de esforçar-me contìnuamente por provar que sou digno de tal confiança. Nunca praticarei, voluntàriamente, qualquer ato que me desqualifique ou me incapacite para o cumprimento de meus deveres.

2. Reconheço que aquêles com quem tenha contato hão-de considerar-me representante do govêrno e seu servidor. Conduzir-me-ei sempre com dignidade e cortesia, de forma a merecer confiança e apoio.

3. Desde que sou servidor de todo o povo, não serei parcial com qualquer indivíduo ou grupo no desempenho de minhas funções públicas.

4. Meu salário e outras vantagens são fixados pelos representantes do povo, visando a compensar-me por todos os meus serviços como empregado público. Assim, não solicitarei e não aceitarei qualquer outro pagamento, dádiva ou favor, monetário ou não, de qualquer pessoa, para que me desincumba de qualquer função pública ou cumpra o meu dever. Isto se refere não sòmente ao trabalho feito por mim durante minhas horas usuais de expediente, em meu lugar de trabalho, como também a qualquer outro tempo ou lugar. Se considerar meus vencimentos inadequados, apelarei sòmente para o corpo legislativo, que fixa os salários dos servidores públicos, tendo em vista o aumento que me pareça necessário.

5. Nunca me aproveitarei de informações sôbre negócios públicos, que venham a ser de meu conhecimento durante o curso de minhas atividades funcionais, ou em conseqüência das mesmas, para minha vantagem pessoal ou a de qualquer outra pessoa, firma ou emprêsa.

6. Nunca praticarei, particularmente, qualquer ato de que me envergonharia se viesse a tornar-se notório. Tampouco negarei aos representantes acreditados pelos órgãos responsáveis informação pública, acesso a livros, documentos e arquivos, a menos que tenham sido declarados secretos pelo poder legislativo.

7. Serei escrupulosamente honesto na gestão de fundos públicos e na conservação dos bens do Estado, tratando-os com cuidado maior do que o dispensado aos meus próprios. Nunca usarei propriedades públicas que estejam sob minha guarda para fins pessoais nem permitirei que outros o façam. Nunca confundirei dinheiro público com o de minha propriedade. Honesta e francamente farei declaração sôbre o montante e a natureza de meus haveres pessoais, ao ingressar no Serviço Público, declaração que também farei ao deixar o mesmo serviço estando disposto a dar conta minuciosa de qualquer aumento que se tenha verificado nos mesmos haveres pessoais.

8. Cumprirei prontamente, da melhor maneira de que fôr capaz, tôdas as minhas obrigações de cidadão.

9. Não aceitarei emprêgo que seja incompatível com o cumprimento de minhas obrigações públicas, tanto no que se refira a horas como a natureza do trabalho ou sem o conhecimento e consentimento de meus superiores hierárquicos no Serviço Público.

10. Não buscarei ou aceitarei qualquer privilégio em virtude de minha posição no Serviço Público, a menos que o mesmo tenha sido conferido em conformidade com a lei geral. Em minhas representações perante o corpo legislativo pleiteando melhores condições de trabalho, falarei sòmente em nome de minha classe, nunca em meu nome próprio.

11. Reconheço ter a obrigação, perante meus empregadores, o povo, de esforçar-me contìnuamente para aperfeiçoar-me, de modo que possa servi-los com mais eficiência. Esforçar-me-ei, durante tôda a minha carreira no Serviço Público, por aprender o mais possível a respeito de cada função que ocupar, preparando-me para maiores responsabilidades que me possam ser conferidas por promoção.

12. Prometo apoiar meus superiores enquanto servirem êles ao público e obedecerem às leis que lhes cumprem administrar. Sempre que sinta ser impossível lhes ser leal por estar em desacôrdo com a sua política, farei as representações próprias perante as autoridades competentes e se as diferenças acaso existentes não puderem ser afastadas pedirei minha demissão. Não buscarei notoriedade, mas não esconderei dos órgãos de publicidade as razões que me impeliram a tal procedimento.

A êsses doze cânones ou afirmações, muitos outros poderiam ser acrescentados; mas serão êles suficientes para ilustrar a natureza de um código de ética para os serviços públicos.

Cumpre que sublinhemos mais os deveres e responsabilidades dos servidores públicos do que seus direitos. Enfim, em uma democracia, os direitos de um servidor público não podem ser maiores que os conferidos a qualquer cidadão. Não obstante, seus deveres são muito maiores. Precisamos ter uma compreensão mais ampla da fôrça moral que é — ou deve ser — a do funcionalismo. Se puder autocontrolar-se, merecerá a confiança e a aprovação de todos; em caso contrário, nossa democracia se enfraquecerá constantemente.

Atividade Física de Compensação para os Trabalhadores da Indústria

INEZIL PENNA MARINHO

SUMÁRIO : I — Considerações gerais. II — Grupamento homogêneo. III — Atividades físicas.

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. A atividade física destinada aos trabalhadores da indústria tem como objetivo geral, suscitar, desenvolver e aprimorar as qualidades físicas do industriário, estimular o funcionamento de seus órgãos e, como objetivo especial, desenvolver excepcionalmente certas qualidades, que a natureza da profissão escolhida exige para um rendimento de trabalho maior e, ainda, dar ao organismo uma compensação de modo tal que as sinergias musculares muito solicitadas durante o trabalho, possam obter para os seus músculos um relaxamento adequado, enquanto outros, cuja solicitação foi quase nula, sejam convenientemente exercitados, de maneira a evitar a atrofia dos elementos componentes e, em conseqüência, a redução de sua capacidade.

2. Para que a atividade física possa ser racionalmente orientada, dois elementos de suma importância terão de ser considerados relativamente a cada profissão :

a) natureza da posição dominante durante o trabalho;

b) qualidades psico-somáticas que deverão ser excepcionalmente desenvolvidas.

3. Os cursos previstos para o ensino industrial no Brasil (Lei Orgânica do Ensino Industrial) são de vinte e quatro categorias profissionais e, no quadro que se segue, consideramos, além da posição dominante no trabalho e das qualidades psico-somáticas a explorar, as cadeiras fundamentais de cada curso, as quais caracterizam justamente a natureza básica do trabalho em cada categoria profissional. (Vide páginas 21 e 22)

4. Não sendo possível trabalhar com 24 turmas, cada uma das quais representando uma das categorias, estas serão reunidas em grupos homogêneos em relação à posição dominante no trabalho profissional e às qualidades psico-somáticas a explorar.

5. Em face disso, teremos o seguinte quadro : (Vide página 22)

6. As qualidades psico-somáticas a explorar, que figuram no quadro II, poderão ser esquematizadas da seguinte forma :

Qualidades psico-somáticas	Precisão dos movimentos ou Movimentos de precisão	habilidade manual equilíbrio destreza.
	Fôrça nos movimentos ou Movimentos de fôrça	fôrça em geral fôrça braçal (melhor braço).
	Habilidade natatória.	

7. Para a posição dominante no trabalho profissional, teremos esta chave :

Posição dominante	de pé sentada de pé e sentada de pé e de cócoras.

8. Com êsses elementos, será possível ao professor de Educação Física realizar o seu trabalho de acôrdo com as recomendações feitas a seguir.

II — GRUPAMENTO HOMOGÊNEO

1. Os trabalhadores serão reunidos sempre em quatro grupos e a sessão de atividades físicas comportará duas partes — a primeira destinada à ginástica analítica e a outra às atividades recomendadas para explorar as qualidades psico-somáticas requeridas para melhor desempenho da função.

2. Para a parte de ginástica de compensação, os trabalhadores serão assim reunidos :

QUADRO I

CURSOS	CADEIRAS FUNDAMENTAIS	POSIÇÃO DOMINANTE DO TRAB. ESCOLAR	QUALIDADES PSICO-SOMÁTICAS A EXPLORAR
I — Fundição	Modação Fundição	De cócoras De pé	Precisão de movimentos — Fôrça e destreza.
II — *Serralharia*	Forja Serralharia	De pé De pé	Fôrça braçal (melhor braço) — Relativa precisão de movimentos.
III — *Caldeiraria*	Forja	De pé	Precisão de movimentos — Habilidade manual.
IV — *Mecânica ou Máquinas*	Trabalho em máquinas operatrizes — Ajustagem	De pé De pé	Precisão de movimentos — Habilidade manual.
V — *Mecânica de Precisão*	Trabalho em máquinas operatrizes — Ajustagem	De pé De pé ou sentada	Grande precisão de movimentos — Grande habilidade manual.
VI — *Mecânica de automóveis*	Ajustagem Trabalho em máquinas operatrizes	De pé De pé	Habilidade manual. Precisão de movimentos.
VII — *Mecânica de aviação*	Ajustagem Trabalho em máquinas operatrizes	De pé De pé	Habilidade manual. Precisão de movimentos.
VIII — *Máquinas e instalações elétricas*	Ajustagem Trabalho em máquinas operatrizes — Construção e reparo de máquinas elétricas. Instalações elétricas	De pé De pé De pé ou sentada De pé	Habilidade manual. Precisão de movimentos. Habilidade manual. Habilidade manual e equílibrio.
IX — *Aparelhos elétricos e telecomunicações*	Ajustagem Trabalhos em máquinas operatrizes — Construção e reparo de máquinas elétricas	De pé De pé De pé ou sentada.	Habilidade manual. Precisão de movimentos. Habilidade manual.
X — *Alvenarias e revestimentos*	Alvenarias e pedra Alvenarias de tijolos	De pé e curvada para a frente De pé e curvada para a frente	Fôrça muscular e habilidade manual. Habilidade manual e equílibrio.
XI — *Carpintaria*	Esquadria Tesouras e coberturas	De pé Variável	Fôrça nos braços e habilidade manual. Fôrça nos braços e habilidade manual.
XII — *Cantaria artística*	Alvenarias Cantaria	De pé e curvada para a frente Sentada ou de cócoras	Habilidade manual e equílibrio. Fôrça e habilidade manual.
XIII — *Pintura*	Pintura	De pé	Precisão de movimentos e equílibrio.
XIV — *Fiação e tecelagem*	Fiação Tecelagem	De pé De pé	Habilidade manual. Habilidade manual.
XV — *Pesca*	Marinharia Técnico de pesca	Variável De pé	Destreza e habilidade natatória. Fôrça (esfôrço coletivo).
XVI — *Marcenaria*	Marcenaria Manejo de máquinas	Variável De pé curvada para a frente De pé	Habilidade manual e fôrça. Habilidade manual.
XVII — *Cerâmica*	Modelagem Moldação	De pé De pé	Habilidade manual. Habilidade manual.

XVIII — *Joalheria*	Ourivesaria	Sentada	Habilidade manual e grande precisão de movimentos.
	Gravação e douração	Sentada	Habilidade manual e grande precisão de movimentos.
XIX — *Artes de couros*	Sapataria	Sentada	Habilidade manual.
	Selaria e correaria	Sentada ou de pé	Habilidade manual.
XX — *Alfaiataria*	Corte	De pé	Habilidade manual.
	Costura	Sentada	Habilidade manual.
XXI — *Corte e costura*	Corte	De pé	Habilidade manual.
	Costura	Sentada	Habilidade manual.
XXII — *Chapéus, flores e ornamentos (sexo feminino)*	Corte e costura	De pé e sentada	Habilidade manual.
	Confecção de chapéus	Sentada	Habilidade manual.
XXIII — *Tipografia e encadernação.*	Composição manual	De pé	Habilidade manual.
	Composição mecânica	Sentada	Habilidade manual.
XXIV — *Gravura*	Fotogravura	De pé	Habilidade manual.
	Fotografia	De pé	Habilidade manual.

QUADRO II

CURSOS	POSIÇÃO DOMINANTE NO TRABALHO	QUALIDADES PSICO-SOMÁTICAS A EXPLORAR
Fiação e tecelagem; Cerâmica; Gravura e Marcenaria.	De pé	Habilidade manual.
Artes de couro, Alfaiataria; corte e costura; Chapéus, flores e ornamentos (sexo feminino) e Tipografia e encadernação	De pé e sentada	Habilidade manual.
Mecânica de máquinas; Mecânica de aviação; Aparelhos elétricos e telecomunicações; Mecânica de precisão	De pé	Habilidade manual e precisão de movimentos.
Carpintaria	De pé	Habilidade manual e fôrça.
Mecânica de automóveis	De pé	Habilidade manual, precisão de movimentos e fôrça.
Máquinas e instalações elétricas	De pé	Habilidade manual, precisão de movimentos e equilíbrio.
Alvenarias e revestimentos e Cantaria Artística	De pé e sentada	Habilidade manual, fôrça e equilíbrio.
Fundição	De pé e de cócoras	Precisão de movimentos, fôrça e destreza.
Serralheria	De pé	Fôrça braçal (melhor braço) e relativa precisão de movimentos.
Caldeiraria	De pé	Fôrça braçal (melhor braço).
Pintura	De pé	Precisão de movimentos e equilíbrio.
Joalheria	Sentada	Habilidade manual e precisão de movimentos.

Grupo A (Posição dominante no trabalho — de pé) — Categoria de Fiação e Tecelagem; Cerâmica; Gravura; Marcenaria; Mecânica de máquinas; Mecânica de aviação; Aparelhos elétricos e telecomunicações; Mecânica de precisão; Carpintaria; Mecânica de automóveis; Máquinas e instalações elétricas; Serralheria; Caldeiraria; Pintura.

Grupo B (Posição dominante no trabalho — sentada) — Joalheria.

Grupo C (Posições dominantes no trabalho — de pé e sentada) — Artes de couro; Alfaiataria; Corte e costura; Chapéus, flores, ornatos (sexo feminino); Tipografia e encadernação; Alvenarias e revestimento; Cantaria artística.

Grupo D (Posições dominantes no trabalho — de pé e de cócoras) — Fundição.

3. Para as qualidades psico-somáticas a explorar os trabalhadores serão grupados da seguinte forma:

Grupo I (Precisão nos movimentos ou movimentos de precisão) — Categorias de Fiação e Tecelagem; Cerâmica; Gravuras; Marcenaria; Artes de couro; Alfaiataria; Corte e costura; Chapéus, flores e ornatos (sexo feminino); Tipografia e encadernação; Mecânica de máquinas; Mecânica de aviação; Aparelhos elétricos e instalações elétricas; Pintura e joalheria.

Grupo II (Fôrça nos movimentos ou movimentos de fôrça) — Caldeiraria e Serralheria.

Grupo III (Precisão relativa nos movimentos e movimentos de relativa fôrça) — Carpintaria; Mecânica de automóveis; Alvenarias e revestimentos; Cantaria artística; Fundição.

Grupo IV (Habilidade natatória, fôrça e destreza) — Pesca.

III — ATIVIDADES FÍSICAS

1. Para a parte de ginástica analítica, com o objetivo de corrigir os vícios ou tendências viciosas de postura e compensar a solicitação excessiva de certas sinergias musculares e a pouca atividade de outras são recomendados os exercícios abaixo:

Grupo A

— Exercícios analíticos nas posições deitada, sentada e de joelhos;
— exercícios abdominais;
— exercícios de movimentação das articulações do tronco e dos joelhos;
— automassagem dos membros inferiores;
— exercícios de relaxamento para o tronco.

Grupo B

— Exercícios analíticos nas posições de pé e deitada;
— exercícios abdominais;
— exercícios de suspensão;
— automassagem abdominal.

Grupo C

— Os exercícios indicados para os grupos A e B.

Grupo D

— Exercícios analíticos nas posições deitada e sentada;
— exercícios abdominais;
— exercícios de suspensão;
— automassagem abdominal;
— exercícios de relaxamento para os membros inferiores.

2. Para a exploração das qualidades psico-somáticas exigidas pela natureza da profissão, são indicadas estas formas de trabalho físico:

Grupo I

— Exercícios combinados e assimétricos;
— marchas rápidas;
— exercícios de equilíbrio;
— saltos;
— corridas de velocidade;
— lançamento em precisão;
— basquetebol;
— volibol de duplas;
— volibol (na posição de levantadores);
— futebol.

Grupo II

— Exercícios de relaxamento dos músculos do tronco e dos membros superiores;
— exercícios de trepar;
— exercícios de levantar e transportar;
— corridas de resistência;
— lutas;
— cabo de guerra;
— volibol (na posição de cortadores);
— futebol;
— ginástica em aparelhos;
— remo.

Grupo III

— Os exercícios preconizados para os grupos I e II em menor grau de intensidade.

Grupo IV

— Natação;
— marchas rápidas;
— exercícios de equilíbrio;
— saltos;
— corridas;
— lançamentos em precisão e distância;
— exercícios de trepar;
— exercícios de levantar e transportar;
— lutas;
— cabo de guerra;
— futebol;
— volibol;
— basquetebol;
— remo.

3. Sempre que possível, o professor de Educação Física procurará atender, mais precisamente, à necessidade de desenvolver as qualidades psico-somáticas apontadas para cada categoria no quadro II e, quando as condições de trabalho forem ideais — em face do pequeno número de categorias, ou do tempo disponível ou dos auxiliares com que possa contar, as referidas no quadro I.

4. O professor de Educação Física deverá, sobretudo, evitar formas de trabalho físico que contrariem o desenvolvimento aprimorado das qualidades psico-somáticas requeridas para o melhor rendimento em cada profissão escolhida.

Algumas Reflexões sôbre a História Administrativa dos Estados Unidos

CHARLES M. WILTSE

(Continuação)

IV

FOI também William Crawford, criador e dirigente da primeira máquina política da história americana, que reconheceu a potencialidade eleitoral do Departamento do Tesouro. O Professor White menospreza ou, melhor, quase despreza o protecionismo como importante na administração do período jefersoniano. No entanto, êsse protecionismo foi por vários motivos decisivo! O *Tenure of Office Act*, de 1820, não foi de modo algum o precursor do sistema do mérito mas, sim, um instrumento hàbilmente concebido e poderoso por meio do qual Crawford pretendia garantir sua própria eleição para o cargo de Presidente da República em 1824. Não fôsse êle afastado do serviço por motivo de saúde e a máquina eleitoral que havia criado com os coletores alfandegários, agentes de terra e outros servidores de seu departamento o teria sem dúvida levado à vitória. A máquina que organizara foi na verdade um fator decisivo na eleição de Jackson quatro anos mais tarde!

O Professor White sem o querer comprova o fato chamando a atenção para uma proposta do Senador Ninian Edwards, de Illinois. Êsse parlamentar sugeriu que êle e seu colega, Senador Thomas, deveriam ser incumbidos da escolha de dois dos quatro agentes de terra a serem nomeados em Illinois. O Professor White cita, com aprovação aliás, a resposta de Crawford segundo a qual essa proposta seria inadmissível desde que importaria de fato "numa transferência para os Senadores do direito de nomeação que foi conferido ao Presidente da República pela Constituição". Se isso fôsse tudo, a atitude adotada teria sido justa. Mas a verdade é que naquela época a praxe já consagrada era a de indicarem os senadores e deputados os nomes das pessoas que o Presidente da República devia nomear para os cargos públicos. No caso presente, a questão era exatamente a de ser o Secretário Crawford um candidato à Presidência da República e o Senador Thomas, de Illinois, um de seus homens. O Secretário de Estado, Adams, também era candidato à Presidência e o Senador Edwards era, na ocasião, seu correligionário em Illinois. Desde que os cargos eram da pasta do Tesouro, é claro que com o desenrolar dos acontecimentos todos os quatro nomeados deveriam ser amigos de Crawford. A interferência pública de Edwards foi um ato habilidoso com que esperava compartilhar da marmelada com seu rival. As agências de terras, em suma, eram administradas muito eficientemente, como o próprio Professor White afirma num outro trecho de sua obra; mas eram na realidade administradas em função dos interêsses políticos do Secretário do Tesouro.

Era do interêsse de Crawford impedir qualquer desgovêrno ou abuso do poder por parte de funcionários que eram seus subordinados. Por êsse motivo, êle indicava ao Presidente, para fins de nomeação, servidores públicos honestos e eficientes. Era, porém, de seu interêsse conquistar o maior número possível de seguidores no seio do eleitorado e êle não viu nenhuma incompatibilidade (como não a viu, na verdade, nenhum de seus colegas de gabinete, com exceção, talvez, de Adams) entre os dois objetivos! Em outras palavras, nada impedia o agente de terras de Illinois de ser honesto e rígido no cumprimento de seus deveres e, no dia da eleição, levar eleitores às urnas para votarem em Crawford. Os homens escolhidos pelo Senador Thomas teriam feito exatamente isto, mas os escolhidos por Edwards teriam agido no interêsse de Adams.

A hostilidade de Adams para com o seu próprio Diretor-Geral dos Correios, John McLean, não foi motivada porque McLean usava o filhotismo em seu departamento para eleger Jackson mas, sim, porque êle não usou êsse método para auxiliar a reeleição de Adams. As razões de McLean tinham raízes talvez no seu próprio desejo contrariado de candidatar-se à presidência. A verdade é que o incidente demonstra a verdade dos fatos. O sistema de protecionismo no govêrno era muito conhecido de todos os que participaram da administração no período em exame e era abertamente discutido na imprensa e na correspondência privada da época.

A administração não pode separar-se da política pública em escala maior do que pode separar-se da política partidária. Se o Presidente da República e o Ministério não orientam a administração no sentido do cumprimento de um programa,

o seu partido não permanecerá muito tempo no poder! O Professor White concorda que mesmo Alexander Hamilton, a quem considera o melhor administrador do período de formação do país, dirigiu, conscientemente, a política de terras tendo em vista elevar a renda e não estimular a colonização. A política preferida de Hamilton era de criar uma nação industrializada poderosa e estava certo em pensar que o valor muito baixo das terras públicas canalizaria o braço trabalhador para as fazendas do oeste. O mesmo aconteceu no tempo de Monroe e Calhoun usou o poder e o prestígio do Departamento de Guerra para ativar as obras de melhoramentos internos: estradas e canais serviriam muito mais vêzes para o comércio do que para transportar tropas. Crawford, por sua vez, orientou a política financeira do govêrno no sentido de estimular a colonização do oeste, essa mesma colonização que Hamilton tanto temia.

O caráter do ministério, com o que White concorda, é fundamentalmente político e os atos administrativos de seus componentes são, necessàriamente, condicionados por suas obrigações e ambições políticas. As determinações de natureza administrativa, de amplo alcance quanto a suas conseqüências, processam-se em bases francamente políticas. Jefferson, finalmente, consentiu em repelir o embargo porque sua incapacidade para executá-lo estava militando contra o prestígio do partido. A guerra de 1812 foi financiada com empréstimos e pela imprensa porque o govêrno não ousava pedir ao Congresso um novo banco nacional. A insubordinação de Jackson foi perdoada por Monroe por insistência de Adams, segundo o qual o repúdio ao rebelde tornaria mais difícil para êle a assinatura de um tratado com a Espanha. Em suma, a administração pública e a política pública em seus aspectos primários, são produto do trabalho partidário. Uma boa política mal administrada é ainda melhor do que uma política ruinosa levada a efeito com eficiência e presteza.

V

Em todo o período jefersoniano, o espetro do conflito separatista exerceu dominante influência no sentido de determinar as diretrizes administrativas do govêrno. Depois do Acôrdo de Missouri, em 1820, a discórdia civil iminente predominava nas preocupações de todos os homens de visão. Cada um a seu modo procurava reduzir a cisão e todos os que exerciam autoridade orientavam a política no setor sob seu contrôle no sentido da própria idéia de solução pacífica. A política nacionalista de Adams quando subiu à Presidência visava a reforçar de tal modo o govêrno federal que um conflito separatista seria impossível. A oposição de Calhoun, então Vice-Presidente, baseava-se na convicção de que a supremacia da União seria de fato a supremacia da parte mais forte e a destruição da mais fraca.

Na verdade, as diferenças conceituais entre os que sustentam ter a Constituição criado um Estado Nacional e os que defendem a tese de que a União é, apenas, uma federação, serviram, virtualmente, de base a tôda a fase de atividade governamental em três quartos de séculos. A controvérsia acentuou-se vivamente lá pelo fim do período federalista quando Virgínia e Kentucky repudiaram os *Alien* e *Sedition Acts*. Essa controvérsia foi posta, ainda, em foco em 1814 quando a *Hartford Convention* ameaçou retirar *New England* da União. Foram fixados os têrmos definitivos de referência, porém, em dúzia e meia de importantes casos julgados pela Suprema Côrte no govêrno de James Monroe. As questões do *Dartmouth College*, o processo de *Sturges* contra *Crownshield* e de *McCullogh* contra *Maryland* foram decididas em fevereiro de 1819. Seguiu-se o caso de *Cohens* contra *Virginia*, em 1821, depois que a questão foi redefinida de modo fatal no *Missouri Compromise*. Em 1824 surgiram os casos de Gibbons contra Ogden e de Osborn com o *Bank of the United States*. Em cada um dêsses casos, John Marshall encontrou oportunidade para expor o dogma da supremacia nacional, com suas fatais conseqüências para o sul escravocrata! Quando a maioria nortista no Congresso seguiu a doutrina na votação das tarifas, em 1824 e 1828, preparou-se o cenário para algo semelhante a uma rebelião.

Na linguagem da administração pública, a controvérsia constitucional se transformou numa simples questão de responsabilidade dos Estados em face da responsabilidade da União. De um modo geral, os federalistas sustentavam a tese favorável à União e os antigos jefersonianos a da responsabilidade dos Estados. No segundo período de govêrno de Monroe, porém, a linha divisória interpartidária, no que dizia respeito ao caso, foi definitivamente transposta com Adams que tomou posição a favor da União enquanto Calhoun se transformava em campeão na defesa dos Estados. O Partido Republicano se estava desarticulando e depois da subida de Adams ao poder, transformou-se, de fato, em dois partidos — o *National Republicans*, que se transformou mais tarde em *Whigs*, e o dos Jacksonianos, ou Democratas.

A condição do país naquela época de meios vagarosos e impróprios de comunicação tornou possível a existência da escola dos direitos estaduais. Washington estava distante, o mesmo acontecendo com as capitais dos Estados. O govêrno local era uma fôrça real e os Estados, em muitos sentidos, eram, virtualmente, autônomos. O Professor White reconhece alguns problemas criados pelo dualismo Estados-União, escolhendo a questão da milícia para um tratamento especial. Êle se esqueceu de um ponto essencial, porém. As milícias, de New England ao Gôlfo do México, eram tidas, em primeiro lugar, como exércitos estaduais e, em segundo, como fôrças federais em potencial. Antes de 1830, não havia um único Estado na União cuja milícia não estivesse disposta a lutar contra o exército da União caso recebesse ordens nesse sentido.

Por isso, pode-se estabelecer uma distinção de valor: os federalistas hamiltonianos eram favo-

ráveis à administração centralizada enquanto os republicanos jefersonianos defendiam uma grande dose de autonomia local. Os Estados eram os instrumentos de govêrno local e, por isso, os seus direitos e a descentralização, antes da estrada de ferro e do telégrafo, significavam quase a mesma coisa. Exceto ao longo da costa atlântica, as comunicações não acompanharam a marcha do progresso. Os rios e canais foram as principais artérias do comércio e êstes favoreciam New York, New Orleans e uma dúzia de outras cidades mais importantes que Washington. Os centros da vida comercial e econômica eram mais reais para o cidadão da classe média do que a capital da república. Além disso, êsse cidadão podia encontrar mais perto de sua casa as evidências flagrantes do govêrno.

VI

Tais críticas, conforme se pode deduzir da leitura das páginas anteriores, resultaram, em parte pelo menos, do ponto de vista institucional adotado por White no exame dos problemas. Em *The Federalists*, por exemplo, o Tesouro é tratado num certo sentido e o Departamento de Estado em outro. Só depois de percorridos vários capítulos é que temos a luta Hamilton-Jefferson que exerceu uma influência decisiva sôbre a divisão de funções entre os dois departamentos. A significação do desenrolar da política para a história administrativa tende a ser subestimada pelo autor e, também, pelo leitor porque é estudada em diferentes obras, nunca revelando a existência de uma interrelação casual. O julgamento dos indivíduos feito, exclusivamente, em têrmos de capacidade administrativa dá uma impressão falsa como acontece quando o Professor White permite que sua admiração por Hamilton, como administrador o cegue de tal modo que êle não é capaz de reconhecer a intromissão destruidora de Hamilton, o intrigante político, em assuntos que não eram de sua competência.

Em ambos os volumes a distribuição de espaço parece depender mais da disponibilidade de fontes de informação do que da relativa importância dos problemas discutidos. Esta é, provàvelmente, a razão para o indevido realce atribuído ao *embargo* na obra *The Jeffersonians*. Não é argumento, porém, que explique a completa omissão de qualquer estudo do *Second Bank of the United States*. O banco foi, afinal de contas, criado pelo Congresso e reconhecido pelos tribunais como um instrumento do govêrno federal. Seu primeiro presidente foi um antigo Secretário da Marinha; o segundo, um antigo presidente da Câmara e o terceiro foi, em muitos sentidos, a mais importante figura administrativa da época: Nicholas Bidle. Talvez o Professor White esteja, porém, reservando o banco para quando começar o estudo dos turbulentos dias de Jackson.

Os erros da obra de White são erros comuns, talvez, para as histórias especiais de tôda a espécie, resultantes das inerentes dificuldades em delimitar um campo e distinguir o relevante do irrelevante. De um modo geral, êle nos presenteia com um relato cuidadoso, acadêmico e esclarecido do desenvolvimento da administração pública no período de formação do govêrno. Êle nos mostrou como a estrutura de cada pasta ministerial chegou a ser o que realmente foi, como as rendas eram arrecadadas e gastas, como era selecionado o pessoal do Estado e como as operações diárias do govêrno eram levadas a cabo, antigamente, numa era de vida mais simples. *The Federalists* e *The Jeffersonians* serão bastante lidos pelos estudiosos de administração pública e muito merecidamente, aliás! A advertência persiste, porém: a administração não existe e não pode existir no vácuo. Os fatôres determinantes não eram idéias abstratas — teorias de administração, como o Professor White as chama, derivadas de divergentes filosofias de govêrno. Elas são, em vez disso, conseqüências econômicas e sociais do tempo e dos fatos políticos da vida, condicionados como são e sempre serão pelo caráter, ambição e desejo dos sêres humanos.

A cada problema, conforme surge, os homens aplicam sua inteligência, sua experiência, seu conhecimento a respeito da maneira por que êle foi solucionado em outros países e em outras épocas. O plantador sulista tinha longa experiência em administração porque a gerência de uma fazenda era, em miniatura, a gerência de um Estado. O mercador de New England, em sua esfera, tinha idêntica experiência porque seus navios cruzavam os sete mares, e a fortuna ou ruína que lhe traziam dependiam, em grande parte, de sua habilidade para escolher as cargas e os mercados e para controlar os fatôres que dominam em ampla escala as transações comerciais. Os americanos dos primeiros tempos eram, em suma, tão competentes em práticas administrativas como qualquer outro povo e eram, também, tanto quanto outro qualquer povo, engenhosos na aplicação de sua experiência aos problemas de govêrno.

As funções de govêrno eram menos amplas no princípio do século dezenove do que depois dêsse período, mas, também, a própria sociedade era menos complexa. A tarefa administrativa podia ser cumprida com uma equipe relativamente pequena de servidores civis e com uma organização não complicada pelos processos formais e levantamentos do volume de trabalho. Os princípios de "administração" precisavam ser estudados pelos jefersonianos; mas êles sabiam como nós talvez não o sabemos que a administração pública não pode divorciar-se da política pública e da política comum!

(*In Public Administration Review*, Vol. XII, N.º 2, Primavera de 1952).

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

I — A Comissão do Serviço Civil responde: "Sim". (1)

ROSS POLLOCK
(Tradução de *Mary Cardoso*)

Ross Pollock é chefe substituto da Divisão de Exame e Lotação da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos e tem a seu cargo o recrutamento e a seleção para cargos que envolvem atividades relacionadas com as ciências sociais. É, ainda, secretário de várias subcomissões especializadas de pessoal, tendo servido, anteriormente a tais funções, na Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan e na Assembléia do Serviço Civil dos Estados Unidos e Canadá.

NA excitação da guerra e na urgência da reconversão à paz, aquêle que trabalha nas atividades de lotação ou de distribuição ou de enquadramento de pessoal, (2) no serviço público, tem tido a atenção prêsa, na maioria dos casos, a um ou outro aspecto dêsse trabalho, mas é agora chegada a ocasião de examinar, com ôlho crítico, as tarefas já desempenhadas, passando em revista as boas praxes utilizadas antes da guerra e durante as hostilidades, de modo a dispor de elementos que lhe permitam planejar, para o setor a seu cargo, um programa completo de lotação — programa que se ajuste realmente às exigências da boa organização.

O presente artigo descreve algumas das providências que podem ser adotadas por êsse especialista sem infringência das normas, dos regulamentos e das leis ora vigentes no serviço federal. A descrição não é, porém, completa, pois que para se examinar integralmente todos os aspectos do enquadramento de pessoal, sob o sistema legal do serviço público, seria necessário não um artigo, mas um livro.

O trabalho do especialista em lotação, quando bem feito, compõe-se de um conjunto de operações, estreitamente relacionadas. Para os objetivos da análise, podemos, em condições normais, dividir tal trabalho em três partes principais: 1) o planejamento de um bom programa de recrutamento, feito por seus auxiliares em colaboração com a Comissão do Serviço Civil; 2) a boa utilização dos funcionários em serviço, obtida através da cooperação dos auxiliares imediatos do especialista; 3) a articulação do plano de enquadramento no programa geral da organização. Esta divisão em três partes — recrutamento, utilização e articulação — é, todavia, artificial e feita apenas para os propósitos de análise. Na prática essas três partes constituem, de fato, *um* programa de enquadramento. Na análise das operações que compõem o recrutamento, por exemplo, é necessário levar em conta que os melhores resultados só podem ser obtidos quando as funções estão devidamente classificadas e o sistema de pagamento organizado em bases atraentes; se há boas oportunidades de promoção, programas de treinamento bem conduzidos e se as relações entre chefes e subordinados se processam segundo as boas normas, em ambiente de trabalho seguro e adequado às necessidades do trabalhador.

---

(1) N. do E. — Primeira parte de um simpósio desenvolvido em três reuniões da *Society for Personnel Administration*, sob a direção de Donald R. Harvey.

(2) N. do T. — O têrmo, em inglês, é "placement", cuja tradução literal não teria sentido, no texto. Por outro lado, na terminologia vigente em nosso meio administrativo, a palavra *lotação* exprime conceito demasiado extrito, não passando, na prática, de mera distribuição ou localização de funcionários pelos diferentes serviços. *Enquadramento*, também, não é expressão inteiramente satisfatória, para tradução do *placement*, pela relação inevitável com o conceito de *quadro*, definido no Estatuto. Entretanto, a inexistência de mais expressiva terminologia, nos força a utilizar, nesta tradução, *enquadramento* e *lotação* como palavras de sentido equivalente, traduzindo o têrmo inglês *placement* e significando, de fato, a distribuição dos servidores pelos diversos setores da organização, segundo critério que atenda, não apenas às exigências do serviço, mas que corresponda, igualmente, a conveniência individual, consideradas as aptidões, a qualificação e a especialização profissional, único critério capaz de assegurar melhor rendimento.

O Trabalho de Recrutamento no Serviço Federal é uma Grande Tarefa

E' grande e importante o trabalho de recrutamento no Govêrno Federal e estima-se que meio milhão de pessoas é admitido, cada ano, para que se mantenham preenchidos 1.750.000 cargos no Serviço Federal. Embora nem todos os dez mil diferentes tipos de cargo tenham, necessàriamente, que ser providos com pessoal de fora, os especialistas em lotação devem diligenciar para que todos os tipos de funções sejam mantidos adequadamente preenchidos, pelo número apropriado de servidores. Essa tarefa, porém, é demasiado grande para ser atendida apenas por êsses especialistas e é mesmo grande demais para repousar nos ombros dos especialistas e dos técnicos da Comissão do Serviço Civil, ainda que trabalhem todos juntos. É, na realidade, trabalho que exige todos os recursos do maquinismo administrativo federal — tanto do estafe, quanto da linha.

O especialista em lotação desempenha papel importante no programa de recrutamento do Serviço Federal — e uma de suas maiores contribuições a êsse programa é a elaboração antecipada de planos de recrutamento. Mesmo nas organizações que utilizam pessoal de tipos relativamente pouco variados, o planejamento do programa de recrutamento constitui tarefa difícil e interminável, que deve cobrir cada tipo de cargo, em cada um dos diferentes níveis da organização.

Diz-se que a taxa de mudança (3) no Serviço Federal alcança cêrca de três por cento, mas êsse dado, de caráter genérico, tem pouco valor para o plano de recrutamento. O especialista em lotação precisa saber quantos empregados, de cada tipo, são necessários. Precisa, ainda, conhecer a taxa normal de mudança relativa a cada tipo de cargo, e deve poder antecipar os fatôres prováveis cujo desenvolvimento virá modificar essa taxa normal, a qual nunca é, em si mesma, um número simples e isolado. Mudança, aqui, quer dizer exonerações a pedido, demissões, aposentadorias e perdas por morte. Nos agrupamentos maiores devem ser analisadas as determinantes de cada causa normal de mudança. Outras causas existem, igualmente importantes, mas de mais difícil identificação. Alterações de natureza tecnológica podem determinar o aumento da necessidade de pessoal ou, ao contrário, suprimi-la dràsticamente. Quando se inventou o separador automático, por exemplo, certas operações das máquinas separadoras foram tão simplificadas que um grande número de empregados especializados se tornou desnecessário, mas, por outro lado, o desenvolvimento da aviação comercial acarretou grande aumento do número de auxiliares necessários a vários setores do Serviço Federal.

E' também difícil de se prever a despesa decorrente da execução de determinada função federal e para que o programa de recrutamento possa ser prontamente executado, deve, de ordinário, ser planejado com muita antecedência em relação à época de votação do orçamento.

O especialista em lotação deve considerar, igualmente, o efeito das condições do mercado de trabalho sôbre a taxa de mudança e sôbre o recrutamento. No momento, os salários do Govêrno parecem inferiores, em muitos casos, aos níveis da indústria e do comércio, especialmente no que concerne às posições mais elevadas. O técnico em lotação deve avaliar a extensão em que tal desvantagem poderá determinar a necessidade de relotação, bem como dificultar a obtenção do concurso de pessoas altamente qualificadas.

A Elaboração do Programa de Recrutamento deve ser feita em colaboração com os Funcionários de Linha

O especialista raramente se encontra em situação de poder considerar todos êsses fatôres intangíveis, ao fazer a estimativa das necessidades de emprêgo. Cabe-lhe diligenciar para que os funcionários da organização, embora assoberbados pelas tarefas diárias, dediquem algum tempo a êsse importante planejamento, que é trabalho a ser permanentemente executado, em razão de modificações que estão sempre ocorrendo nesses fatôres intangíveis, as quais podem alterar radicalmente as previsões.

Consideremos um ligeiro exemplo: suponhamos que o Congresso haja votado crédito para a construção de um novo hospital. O técnico em lotação precisa começar a planejar o recrutamento pelo menos um ano antes do término da construção. Êsse planejamento deve ser feito com a colaboração do diretor médico, na parte concernente a médicos, enfermeiras, psicopatologistas, atendentes, cozinheiros, escriturários, telefonistas, inspetores, funcionários administrativos e mais um sem número de tipos de auxiliares. Devem ambos assentar, em seguida, a época em que os diversos recrutamentos serão realizados. Certos tipos de auxiliares serão recrutados após a terminação das obras, mas antes da instalação do equipamento. Outros, a tempo de receberem treinamento antes da abertura do hospital. Da proporção em que aumentar o número de pacientes, ficará dependendo o recrutamento de numeroso pessoal auxiliar.

O diretor médico e o especialista planejarão a forma de recrutamento. Um pequeno grupo especializado terá, provàvelmente, que ser obtido de outros hospitais, já em pleno funcionamento. Outro tipo de pessoal será possìvelmente cedido por alguma organização do próprio Govêrno. Deve então ser preparada a propaganda dos concursos, planejando-se a publicidade sôbre os exames e as datas e horários de sua realização. O diretor médico e o técnico em lotação deverão poder orientar os funcionários da Comissão do Serviço Civil sôbre as melhores fontes de recrutamento de pessoal estranho ao serviço público. Atendentes e cozinhei-

(3) N. do T. — *Mudança, renovação, movimentação* — traduzindo o inglês "turnover".

ros poderão, de certo, ser encontrados nas vizinhanças do hospital, ao passo que haverá determinados locais que fornecerão as enfermeiras e os auxiliares administrativos. Médicos e especialistas terão, possìvelmente, que ser recrutados por todo o país. Cada um dêsses grupos será alcançado através de fontes diferentes. O Serviço de Emprêgo dos Estados Unidos poderá ajudar na localização de pessoal não especializado. As academias e as escolas de comércio auxiliarão no que diz respeito a pessoal de escritório, enquanto que as organizações científicas o poderão fazer quanto ao corpo médico.

O técnico em lotação talvez precise mesmo planejar um segundo recrutamento, antes de terminado o provimento inicial, pois uma vez o hospital em funcionamento é provável que tenha que recrutar novos atendentes, para manter mais ou menos constante o número dêsses instáveis auxiliares; e, dentro de poucos meses, outros tipos de servidores estarão necessitando de substitutos.

Esta simples descrição das fases do trabalho do especialista e do funcionário de linha diretamente interessado no problema dá, por si só, uma idéia da magnitude de sua tarefa de planejamento que pode ser assim resumida:

PLANO DE RECRUTAMENTO

1. Quais são os tipos de pessoal a recrutar?

2. Quando deverão ser recrutados? (Facilidades oferecidas, alojamento, volume de trabalho, período de treinamento, etc.).

3. Como serão recrutados? (Grupo especializado, transferências, emprêgo temporário, concursos).

4. Onde os recrutar? (Localmente, regionalmente ou em todo o país? Através de escolas, organizações profissionais, comerciais, etc.?).

5. Quando surgirá a necessidade de substituições, para compensar a taxa normal de mudança?

A chave do bom planejamento é a cooperação — entre os funcionários de linha e os técnicos de pessoal. Aquêles sabem exatamente aquilo que querem, quanto dinheiro há disponível para pagar pessoal e quais são os expoentes de seu campo profissional. Falta-lhes, porém, quase sempre, informação sôbre o mercado de trabalho e raramente dispõem do treino psicológico necessário ao planejamento de um programa de recrutamento, além do que é muito difícil que tenham plena consciência do fato de que o recrutamento constitui uma de suas maiores responsabilidades. Precisam do auxílio de bem treinados especialistas em pessoal, mas sua contribuição no trabalho de recrutamento é algo deveras importante.

Cabe ao técnico de pessoal convencer o funcionário de linha da importância da função recrutadora; do mesmo modo que é função sua aproximar os examinadores da Comissão do Serviço Civil dos funcionários da organização interessada no recrutamento, que conhecem com precisão a natureza dos cargos a serem providos. A tarefa do técnico é administrar a função recrutadora — não consiste em supervisionar as minúcias do recrutamento. Damos, a seguir, um sumário das fases dêsse trabalho:

ADMINISTRAÇÃO DO RECRUTAMENTO

(Feita, em colaboração, pelo técnico de lotação, a Comissão do Serviço Civil e os funcionários de linha).

1. Estabelecimento de bons padrões de qualificação.

Identificação de conhecimentos, habilidades e aptidões exigidos pelo cargo.

Desenvolvimento de testes e padrões para medida dêsses conhecimentos, habilidades e aptidões.

2. Elaboração de programa equilibrado de exames.

Consulta a especialistas em seleção de pessoal.

Consulta a profissionais na ou nas especializações em que se situam os cargos.

Verificação da fidedignidade dos testes.

Preparação de esquemas de avaliação.

3. Organização do programa objetivo de recrutamento.

Fixação de épocas:

a) de provimento dos cargos;

b) de chamada dos candidatos.

Estudo das fontes de recrutamento.

Divulgação de notícias sôbre a realização dos concursos.

Colaboração de associações profissionais e técnicas, escolas, etc.

Treinamento de operadores e planejamento do roteiro do recrutamento.

Organização de bom programa de relações com o público, capaz de despertar o interêsse de candidatos de alta qualificação.

4. Planejamento do trabalho inicial de lotação.

Familiarização do candidato com a organização a que irá pertencer.

Localização do servidor, sempre que possível, no setor da organização a que êle melhor se ajusta.

Acompanhamento da ação do servidor no trabalho, para verificação da justeza do enquadramento.

Se o especialista em lotação conseguir administrar, agressivamente, um amplo programa do tipo que descrevemos — e, em paralelo, fazer as demais operações que definimos como *utilização* e *integração* — verificará quão importante e desafiador é o seu trabalho. Descobrirá, que, se trabalhar em estreita colaboração com as outras duas partes da equipe de recrutamento — a comissão e o funcionário de linha — fará sua tarefa de modo muito melhor. Por exemplo, em algumas organizações é costume fazer-se com que técnicos de recrutamento com pouco ou nenhum treinamento especializado em determinada profissão sejam enviados às universidades para expor aos estudantes as oportunidades de emprêgo. Já em outras, mandam-se químicos às escolas de química, físicos às de física e assim por diante. Não será difícil saber quais, dessas organizações, costumam atrair os elementos mais bem qualificados. Quando se tem em mira selecionar o melhor em determinada profissão, é da maior importância, para que haja interêsse pelos empregos do Govêrno, que o primeiro contato seja feito através de pessoas também de alta qualificação técnica.

O trabalho difícil do especialista de lotação consiste em treinar os técnicos e profissionais de sua organização para as atividades de recrutamento e, paralelamente, obter que os mesmos sejam dispensados dos encargos específicos inerentes aos respectivos cargos, pelo tempo necessário à execução de um bom trabalho de recrutamento.

A resposta à pergunta "O sistema de pessoal em vigor no Serviço Federal comporta uma política dinâmica de *recrutamento?*" é "Sim".

O Programa de Utilização deve ser apoiado pela Chefia

As funções de recrutamento podem — mas não devem — tomar todo o tempo do técnico de lotação. E' também de sua responsabilidade providenciar para que a organização desenvolva e mantenha sadio e eficiente programa visando à adequada utilização de seus funcionários. A responsabilidade total da boa utilização dos empregados da organização é, porém, reconhecidamente, uma função de linha, isto é, constitui encargo que parte da chefia suprema e da mesma desce aos chefes de departamento, de divisão, de seção, etc. Nesse particular, o técnico de lotação pode agir apenas como elemento de estafe da chefia suprema e, por isso, é da maior importância que os princípios que regem a política de utilização de pessoal, na organização, sejam claramente definidos, em norma escrita emanada dessa chefia, na qual se especifique no mínimo:

1. O propósito do programa de utilização, qual seja, a maior eficiência das operações;

2. Seus objetivos : o desenvolvimento de amplo sistema de carreiras, de que constem:

— oportunidades de acesso
— padrões de qualificação
— regras uniformes de promoção
— razoável sistematização das instâncias de recurso.

3. A autoridade e a responsabilidade do órgão de pessoal no programa de utilização.

É inestimável o valor de um sadio sistema de promoções para o prestígio da organização e dos empregos que a mesma possa oferecer. As perdas de pessoal especializado tenderão a diminuir se forem mostradas as oportunidades de acesso ensejadas pela organização, tendo-se elevado o moral dos que nela permanecem, pela garantia que se lhes dá de tratamento justo e eqüitativo.

Se existe o sistema de carreiras, aquêles que trabalham na organização vêm sempre em primeiro lugar, quando se trata de prover um cargo que ficou vago em qualquer nível acima do inicial. É responsabilidade do técnico de lotação estabelecer tal princípio, para benefício da organização. É êle quem define razoáveis requisitos de qualificação que habilitarão o funcionário a ter uma carreira, mas não obstante isso, deve cuidar também de proteger os interêsses da organização, dando-lhe meios de admitir indivíduos excepcionalmente bem qualificados, tôda vez que surja necessidade de pessoal dêsse tipo e que o mesmo não possa ser encontrado mediante promoção normal dentro do próprio serviço.

As normas bem definidas de promoção devem ser elaboradas e explicadas aos servidores. Sempre que houver cargos ou funções estanques, isoladas, sem possibilidades de progresso, cabe ao técnico de lotação procurar corrigir a anomalia. Em alguns casos a solução está em treinamento. Em outros, é necessário modificarem-se os padrões de recrutamento. O estabelecimento de um regime de promoções em amplo sistema de carreiras é tarefa que exige do técnico de pessoal todo o seu engenho e capacidade. O plano deve deixar bem claro, para compreensão dos interessados, quais os conhecimentos e habilidades requeridos para o acesso aos cargos de grau mais elevado. Deve conter regras ou preceitos que orientem a autoridade administrativa quando esta tiver que optar entre um elemento de dentro e outro de fora da organização, definindo a extensão em que êste tem que ser mais altamente qualificado que aquêle, para que se justifique a preferência pelo elemento estranho. Há, ainda, questões como estas a serem respondidas: "Nos cargos auxiliares, devem as promoções ficar confinadas, em cada Divisão, apenas ao respectivo pessoal?" "Que sistema estabelecer para as promoções nos serviços descentralizados?" "Quando houver um órgão central e uma rêde de órgãos regionais, devem os servidores daquele concorrer às promoções para provimento de vagas na rêde regional?"

Se há um mensageiro que aspira a transformar-se em empregado mais qualificado, a êle devem ser proporcionados meios de descobrir, antes que surja sua oportunidade de promoção, qual o tipo de treinamento que lhe será necessário. Se essa promoção exige um teste de aptidão, o mensageiro deve ser orientado a respeito, antes de onerar-se com o pagamento de taxas escolares. Se lhe falta a aptidão indispensável, o técnico de lotação poderá guiá-lo e esclarecê-lo no sentido de pretensão mais adequada. Um profissional especializado que deseja ocupar cargo administrativo pode representar problema ainda mais complexo. Talvez seja necessário destacá-lo, em rodízio, para diferentes postos, capazes de lhe dar experiência em planejamento, em organização, em execução e nas demais habilidades indispensáveis ao desempenho adequado da função administrativa. O técnico, ao planejar oportunidades de acesso dêsse tipo, terá que trabalhar em estreita colaboração com a chefia da organização.

Na administração do sistema de promoções, o técnico de lotação terá que consultar a chefia, os funcionários de linha e os representantes das organizações de empregados em relação aos seguintes pontos :

a) Planejamento do sistema de promoções.
Estabelecimento de padrões.
Treinamento ou qualificação necessários.
Características pessoais.
Valor atribuído à experiência anterior.
Valor atribuído à antiguidade.
Exames escritos necessários.

b) Definição de responsabilidade.

Que autoridade decidirá sôbre a promoção? (Diretor de serviço, de Divisão, etc.?)

c) Qual a autoridade reconhecida, no assunto, ao órgão de pessoal?

A de representante da administração.
A de órgão delegado da Comissão do Serviço Civil.

d) Quem aprovará ou promoverá a aprovação dos padrões de promoção?

Funcionário designado para a aprovação dos padrões da organização.
Funcionário designado para negociar a aprovação dos padrões da Comissão.

e) Previsão de oportunidades de acesso.

Estabelecimento das linhas gerais de promoção.
Fixação de normas para ingresso de pessoas estranhas à carreira:

1. por transferência
2. mediante concursos.

Planejamento de acesso para as funções estanques.
Política de transferências do pessoal da organização para cargos normalmente providos mediante promoção.

f) Aprovação do sistema.

Pelos funcionários de linha.
Pelos representantes dos empregados.
Discussão preliminar com a chefia suprema, para apresentação do plano.
Discussão e revisão do plano pelos supervisores com os respectivos subordinados.
Aprovação final pela chefia suprema.

g) Divulgação do plano.

Acompanhamento da ação dos supervisores, para segurança de que o plano foi bem compreendido.
Publicidade em tôrno do assunto em boletins, etc.
Preparação de impressos sôbre o plano, que ficarão disponíveis no órgão de pessoal.

h) Organização de assentamentos individuais.

Obtenção de dados pessoais através dos próprios servidores.
Codificação e arquivamento dos dados.
Obtenção de dados pessoais sôbre os servidores através dos supervisores.
Atualização periódica dos registros.

O resumo precedente cogita de sistema de promoções que não representa, para o técnico de lotação, trabalho fácil. Seu sucesso depende de dois fatôres: 1) o sistema terá que ser aceito e compreendido pelos empregados, pelos supervisores e pela chefia suprema; 2) o serviço de lotação deve dispor de pessoal em número suficiente à administração do sistema. Os chefes precisarão estar convencidos de que o sistema lhes dará os auxiliares qualificados de que necessitam, ou então reagirão contra o mesmo. Os empregados deverão convencer-se de que o sistema funciona em seu benefício, de modo a aceitarem a necessária nomeação de elemento estranho ao serviço como aceitarão a promoção de um companheiro, que encararão como recompensa justamente conseguida.

O estabelecimento do sistema de promoções deveria ficar nas mãos do técnico de lotação. Sendo os padrões da Comissão do Serviço Civil, no que concerne a promoções, de tipo muito sumário e geral, caberá a êsse técnico desenvolver para cada organização padrões mais específicos. Se determinada norma genérica da Comissão deixa de atender às necessidades da organização, o técnico discutirá com aquela Comissão a fixação de novos padrões de qualificação. Os técnicos de mais eficiência, quando êsse trabalho é necessário, utilizam seus chefes de serviço nessa discussão, sempre que isso é possível.

É, geralmente, tarefa dos técnicos de lotação o determinar, por delegação de competência da Comissão do Serviço Civil, até que ponto certa promoção atende aos padrões estabelecidos pela Comissão. Como, na maioria das vêzes, as pessoas cuja promoção é proposta atendem, suficientemente a tais requisitos, é relativamente pequeno o número de casos em que essa tarefa se torna realmente séria. Quando ocorrem, o técnico de lotação tem que fazer uma difícil escolha, entre propor a modificação geral de padrões, pedir a abertura de uma exceção (cujas razões têm que ser muito bem justificadas), ou indicar para o cargo outro servidor mais bem qualificado do que aquêle que haja sido proposto.

O Técnico de Lotação em face do Sistema Administrativo

Uma das maiores dificuldades do técnico de lotação no estabelecimento de um bom sistema de carreiras decorre do fato de que tal sistema só pode subsistir se a organização fôr conduzida segundo sadios princípios de administração. É certo que êsse técnico não pode, por si só, assegurar a observância de boas práticas administrativas, mas é sua a responsabilidade de apontar à chefia da organização as medidas necessárias à correção das falhas existentes no sistema administrativo vigente no serviço. No desempenho dessa importante atribuição, deve o técnico, òbviamente, trabalhar em estreita colaboração com os funcionários de linha, com os responsáveis pela organização e com os especialistas em normas e métodos de trabalho. Seu objetivo deverá ser o entrosamento do sistema de carreiras na política geral de administração sob que funciona o serviço, sistema que engloba tôdas as atividades, da chefia suprema aos empregados da linha de produção.

Do sistema de administração apresentado à *Society for Personnel Administration* em 1941, por Lawrence A. Appley, atual presidente da Associação Americana de Administração, constam os seguintes pontos:

1. Bom planejamento de estrutura, com eliminação de duplicações;

2. Distribuição de funções e encargos segundo uma base lógica;

3. Estabelecimento de padrões de trabalho para órgãos e para indivíduos;

4. Comparação dos resultados obtidos com os padrões fixados;

5. Determinação das modificações necessárias: métodos de trabalho, treinamento, melhores padrões de recrutamento, etc.

6. Estabelecimento de padrões de tempo de execução e aproximação dos resultados obtidos no trabalho aos padrões fixados.

Tal sistema de administração muito contribuirá para a formação do clima favorável a um bom regime de carreiras. Uma vez atendidos os pontos 1 e 2, torna-se fácil estabelecer as oportunidades de promoção e a fixação de "standards" de qualificação é mais simples e mais objetiva após a observância dos itens 3 a 5. Durante a guerra, o Exército estabeleceu um sistema de revisão para os servidores civis que poderia ser fàcilmente adaptado ao ponto 5. De tempos a tempos o técnico de lotação visitava os chefes para saber como ia decorrendo o trabalho dos funcionários e dêsses contatos resultavam transferências e remoções, ou o planejamento de modificações nos padrões usados para o recrutamento, além de outras providências, tôdas tomadas com o objetivo de articular o sistema com as verdadeiras necessidades do serviço.

Instrumentos da Boa Utilização dos Funcionários

Entre os vários recursos à disposição do técnico de lotação para o aperfeiçoamento das práticas de enquadramento e para a garantia da boa utilização do pessoal, encontram-se:

1. O fichário de qualificações.

2. As estatísticas de mudança ou movimentação.

3. As entrevistas com os servidores que deixam o trabalho.

São numerosos os serviços federais que organizaram e vêm utilizando os fichários de qualificações. Usam-se formulários, na maior parte dos casos o modêlo 57, cujo preenchimento pelos servidores é estimulado pelo órgão de pessoal. Depois, sob a orientação do técnico de enquadramento, são analisados tais formulários por especialistas, conhecedores dos padrões exigidos para promoções e transferências, bem como dos encargos atribuídos ao pessoal da organização. Códigos especiais classificam os empregados como candidatos a futuras oportunidades. Os códigos referentes aos dados profissionais, a habilidades ou capacidades especiais, à qualificação técnica em razão de cursos feitos, etc., são geralmente anotados em cartões ou fichas e devidamente tabelados. Serviços pequenos adaptarão o sistema, usando, talvez, apenas o código principal, relativo aos dados profissionais ou ocupacionais, empregando o processo da referência cruzada para os demais itens. Quando devidamente mantidos, tais fichários são de valor inestimável. Na emergência da guerra, a Comissão do Serviço Civil foi, de inópino, solicitada a aparelhar certos serviços com pessoal capaz de executar trabalho altamente confidencial, e o órgão de pessoal pôde oferecer ao exame dos técnicos fichários contendo dados sôbre experiências de servidores em vários setores especializados, no campo do direito, da técnica da investigação secreta, etc. A informação prestada pelo funcionário deve ser suplementada por outras, igualmente importantes, sôbre sua personalidade, capacidade de trabalho, padrão de rendimento, aptidões e habilidades.

As estatísticas sôbre os que deixam o serviço deveriam ser estudadas, para que se identificassem as razões pelas quais o fazem. No caso de um grupo profissional agitado, o técnico de lotação talvez tenha que analisar também os dados em função da área geográfica, do tipo de trabalho, sua importância social e duração. Da análise das estatísticas de mudança, o técnico pode extrair dados importantes que esclareçam os seguintes pontos:

1. Áreas em que se faz necessário recrutamento mais intenso.

2. Trabalhos que oferecem maiores oportunidades de promoção.

3. Custo da mudança.

4. Necessidade de modificação de padrões de recrutamento, para redução da mudança.

5. Pontos fracos na organização:
a) falta de substitutos adequados;
b) perdas desnecessárias que ocorrem em setores mal administrados.

6. Setores bem organizados e em que ocorre taxa reduzida de mudança.

O técnico de lotação deve evitar o uso de estatísticas gerais de mudança em sua análise. Em relação a funções técnicas e burocráticas, por exemplo, tais dados são, via de regra, altamente diferentes. E mesmo quando não o são, as estatísticas podem ter significado completamente diverso para os objetivos finais da organização.

Estreitamente relacionados às informações obtidas através das estatísticas de mudança, são os dados que o técnico de lotação pode extrair das entrevistas com os empregados que abandonam o serviço, as quais dão às frias estatísticas um novo significado. O empregado que deixa o serviço por estar mal satisfeito pode revelar muita coisa em seu ressentimento, se fôr bem conduzido pelo técnico de lotação e, se êste especialista puder diagnosticar as causas de descontentamento, ficará em posição de ajudar a chefia a melhorar os pontos fracos da organização. A entrevista final fornece dados importantes sôbre o sucesso do programa de enquadramento.

O Sistema de Carreiras no Serviço Federal

Está aos poucos se firmando a convicção da importante responsabilidade que cabe ao técnico de lotação. Sôbre cada um dêles e sôbre a Comissão do Serviço Civil recai a responsabilidade total pelo desenvolvimento do sistema de carreiras no Serviço Público.

A necessidade de integração das atividades de enquadramento exercidas nos diferentes órgãos do Serviço Federal num sistema coordenado é de todo aparente, quando se consideram, por exemplo, os problemas de lotação que surgem em muitos dos chamados grupos de estafe. As melhores oportunidades de acesso a serem estabelecidas para os técnicos de orçamento, os especialistas em organização e métodos de trabalho, os técnicos de pessoal, de material, de comunicações, etc., podem exigir que o sistema considere como um todo não

apenas a organização, mas um conjunto de organizações. Há outros grupos de cargos altamente importantes cujo provimento requer, igualmente, a cooperação de vários organismos, se se deseja assegurar o recrutamento dos elementos de melhor qualificação. Acredita-se, também, cada vez com mais firmeza, que há posições administrativas do grau mais elevado cujo preenchimento é sempre mais bem feito quando se escolhem pessoas de larga experiência no serviço do Govêrno. Para prover tais cargos todo o serviço público deverá ser examinado, até que se encontrem os raros e talentosos administradores que essas funções exigem. Mesmo no que diz respeito aos cargos científicos e profissionais, nota-se a tendência no sentido da implantação de um sistema de carreiras ainda mal definido, mas que se estenderá além dos limites de cada organização.

Os técnicos federais de lotação organizaram ligeiro programa para a identificação e o enquadramento de altos funcionários de estafe e de linha e o trabalho nesse particular realizado pela Comissão Interdepartamental de Lotação tem sido extremamente eficaz. É êsse grupo, aliás, o único em que é possível saber-se, por via de um método lógico, qual o melhor elemento para desempenhar determinado cargo, no conjunto do serviço. Já no que concerne, por exemplo, à localização de um bom servidor para provimento de terminado cargo no setor descentralizado do Serviço Federal, a colaboração daquela Comissão é pràticamente nula, enquanto que a Comissão do Serviço Civil vai organizando pequeno fichário de altos funcionários dêsse mesmo serviço, o qual certamente ajudará um pouco.

É óbvio que todos os órgãos federais terão que cooperar se se pretende o desenvolvimento de um verdadeiro sistema de carreiras. Se o Serviço Público atravessar, em futuro próximo, período de estabilização, é possível que os técnicos de lotação e os órgãos especializados cheguem à articulação de um programa concatenado. Se cada órgão mantivesse registros adequados sôbre seus próprios servidores e pudesse franqueá-los à Comissão do Serviço Civil, para as necessárias pesquisas, ter-se-ia dado largo passo no sentido de tal coordenação.

A resposta à pergunta: "O sistema atual do serviço público civil comporta um programa enérgico de utilização de pessoal?" é, igualmente, afirmativa. Ação enérgica, dinamismo — são imprescindíveis, se se deseja o sucesso dessa facêta do programa de enquadramento.

O técnico de lotação é peça importante na máquina de pessoal. Sua função deve ser cuidadosamente entrosada no conjunto das operações. E, em contraposição, seu trabalho pode ser reforçado pela ação dos demais setores do órgão de pessoal.

A eficiência do trabalhador recrutado pelo técnico de lotação depende, em parte, das condições de trabalho e, muitas vêzes, o aumento da taxa de mudança está em função de más condições oferecidas ao servidor no ambiente de trabalho.

O técnico de lotação precisa, por isso, conhecer tão bem êsse ambiente quanto o especialista em relações humanas no trabalho ou o encarregado de segurança, para que possa analisar com propriedade a valia dos padrões de eficiência da organização e de seu programa de recrutamento. Entre as condições específicas que deve examinar, figuram:

1. Adequada iluminação.

2. Adequadas condições de aquecimento e ventilação.

3. Instalações sanitárias.

4. Boas condições de segurança.

5. Facilidades de alimentação.

6. Facilidades de aquisição de mercadorias ou gêneros.

7. Disponibilidade de moradia adequada, a preço razoável.

A importância das condições de trabalho é demonstrada por estudo recentemente feito, em colaboração, pelo Serviço de Saúde Pública, pela Administração dos Edifícios Públicos e pelo Serviço de Rendas Internas, do qual se verifica que a produção das trabalhadoras foi grandemente aumentada com a melhora da iluminação e do arranjo no local de trabalho.

Muitos técnicos de lotação, nos serviços eficientemente dirigidos das repartições de Washington, tendem a dar pouca importância a êsses padrões, que assumem, porém, significado ainda maior quando se consideram os serviços regionais, situados fora da sede. Ao recrutar ou ao planejar o recrutamento para êsse tipo de serviço — em que se contam 90% dos cargos do Govêrno Federal — os técnicos de lotação deveriam considerar os efeitos de tais fatôres.

Os riscos de acidente nos serviços industriais, nos laboratórios, depósitos e arsenais do Govêrno Federal foram grandemente reduzidos graças ao trabalho de engenheiros especializados em problemas de segurança. Na proporção em que êsses riscos diminuem, vai-se tornando mais fácil, para o técnico de lotação, atrair para tais serviços candidatos de boa qualificação. É evidente, portanto, que o técnico de lotação se beneficia sempre que observa e comunica aos responsáveis pela segurança condições precárias que ocorram no ambiente de trabalho.

O trabalho dos técnicos de lotação e de treinamento é, freqüentemente, interrelacionado e ao se planejar o recrutamento o segundo deveria ser notificado, para programar, igualmente, as atividades de orientação e de treinamento no trabalho. Ao estudar padrões de execução, erros, desperdício e outros fatôres que influem no estabelecimento de padrões de qualificação, o técnico de lotação obtém dados de grande valor para o especialista que terá que elaborar planos de aperfeiçoamento.

O classificador de cargos e funções, o técnico de pessoal e o especialista em lotação deverão

estudar juntos os problemas oriundos de descontentamento e as causas de defecção de pessoal. Um sistema de tarefas bem definidas e um bom plano de promoções podem fazer muito para reduzir os motivos de descontentamento. O classificador de cargo trabalhará em colaboração com os superiores na fixação das tarefas, as quais, definindo com clareza o trabalho de cada auxiliar, ajudarão o técnico de lotação a estabelecer requisitos de qualificação objetivos e realistas. Êste, por seu lado, verificará que o especialista em classificação lhe será útil na identificação dos encargos que poderão servir como pontos de referência para a escala de promoções. A experiência do técnico de pessoal, versado nos problemas de relações humanas no trabalho, acostumado a tratar os casos de descontentamento e a estudar as causas de queixa e insatisfação, poderá suplementar as informações obtidas nas entrevistas com pessoal que deixa o serviço e ajudará na avaliação do sistema de enquadramento usado na organização. No que se refere aos problemas de redução de pessoal, já está perfeitamente demarcada a competência dos três componentes da equipe de técnicos a que fizemos referência. O especialista em classificação de cargos assume, via de regra, a responsabilidade da determinação das áreas de competição, o técnico de lotação especifica os elementos qualificados para preencher os claros existentes, ou para substituir outros empregados ainda sem garantia de estabilidade, e o encarregado do setor das relações humanas estabelece as negociações necessárias a propósito de queixas ou mal-estar decorrentes das medidas de redução de pessoal, que estejam sendo determinadas. Às vêzes, é preciso reunir a essa equipe de técnicos o especialista em treinamento, pois nos casos de cortes ou de reorganizações o treinamento pode auxiliar muito na preparação dos empregados, quer através de programas de revisão, quer mediante treinamento objetivo para novos encargos.

O técnico de lotação e o de classificação devem trabalhar em estreita colaboração. Se êste esquece que a classificação de cargos não é apenas um instrumento para a fixação dos níveis de salário, o técnico de lotação terá que defrontar situação bem difícil. Se o classificador agrupa, nas mesmas classes, cargos para os quais são justamente exigíveis os mesmos requisitos de qualificação, será, pelo contrário, facilitado o trabalho do técnico de lotação.

É claro, pois, que o técnico de lotação desempenha papel importante na equipe de técnicos de pessoal.

É Possível a Execução de um Programa Dinâmico de Lotação

Quando se pergunta "Pode ser executado, no quadro legal ora vigente no Serviço Federal, um programa dinâmico de lotação?" a resposta "Sim" será dada por qualquer um que analise o trabalho a ser feito. Gastamos milhares de palavras, nos parágrafos precedentes, para esboçar o trabalho dinâmico que se deve esperar do técnico de lotação. Cada capítulo sugere operações inteiramente exeqüíveis sob os princípios a que obedece o atual sistema administrativo do Govêrno Federal.

A ação do técnico de enquadramento, na organização vigente no Serviço Público, é descrita com precisão nas especificações para provimento dos cargos de técnicos de lotação (formulário CAF-234-O), publicadas pela Divisão de Classificação de Pessoal, da Comissão do Serviço Civil Americano. Os deveres de tais funcionários, como oficialmente os define a Comissão, cobrem um extenso campo, que vai do recrutamento à utilização de pessoal e à integração das operações de enquadramento nas demais fases da administração de pessoal.

Ninguém — especialmente entre aquêles que trabalham na Comissão do Serviço Civil — acredita que o vigente sistema de pessoal no Serviço Público seja perfeito. O esfôrço para aperfeiçoá-lo representa verdadeiro desafio a todos aquêles que se dedicam à administração de pessoal.

É indispensável o sistema de carreiras, para que o técnico de lotação possa fazer trabalho eficiente. Sob tal sistema, há relativa estabilidade na organização dos diversos serviços, o técnico pode usar métodos de seleção objetivos — e não políticos — e a organização tem poderes para eliminar os maus elementos e corrigir erros de enquadramento.

É possível que se venha a conseguir coisa ainda melhor, mas até agora o instrumento mais eficaz para eliminação do regime do nepotismo e para desenvolvimento de um serviço de carreira realmente dinâmico tem sido o concurso público, livremente competitivo, para ingresso no Serviço Civil. Aquêles dentre nós que já trabalharam sob regimes de proteção podem dar testemunho do fato de que, sob os mesmos, há sensível instabilidade. Em certa jurisdição, cada mudança de administradores acarretava a dispensa de cêrca de 90% do pessoal do Departamento, até a aprovação de uma lei tornando competitivos os cargos. Podemos concordar, também, com um velho reformador que dizia preferir escolher os candidatos para a maioria dos cargos públicos pelo tamanho do nariz, a fazê-lo por qualquer processo político — embora sabendo que há, naturalmente, um lugar para o candidato político: aquêle que se situa no ponto mais elevado da hierarquia das funções incumbidas do traçado de diretrizes. Em certa cidade, famosa pela política dos "pistolões", fêz-se concurso para cargos de polícia, mas os resultados do concurso foram completamente abandonados ao se fazerem as nomeações. Os testes objetivos empregados deixaram de medir a lealdade política e essa cidade veio a ficar conhecida pelos desrespeitos à lei nela praticados. Quem já trabalhou com funcionários nomeados pelo critério político sabe como é difícil afastar os incompetentes, quando seus pa-

tronos dispõem de prestígio. A despeito de tudo que se tem dito sôbre a dificuldade em demitir pessoal nomeado por concurso, é sempre possível dispensar os que não se mostrarem à altura dos cargos e os riscos ligados a tais dispensas são sempre menores do que os que surgem, em idênticas circunstâncias, quando prevalece o sistema do "pistolão".

Reconhecendo a incompatibilidade dos sistemas de nepotismo com os encargos altamente técnicos do Govêrno Moderno, o povo americano vem apoiando a extensão gradual do sistema do mérito, do âmbito federal a muitas jurisdições estaduais e municipais. Sabemos que o sistema federal pode ser ainda melhorado, pois seu aperfeiçoamento é constante. As providências tomadas pela Comissão do Serviço Civil no sentido da descentralização da função de enquadramento, podem ser apontadas como notável esfôrço de aperfeiçoamento, no que concerne às atividades de lotação. A Comissão tem, também, delegado amplas responsabilidades aos técnicos de pessoal, a chefias de serviços e a comissões examinadoras. Dessas medidas resulta que a função do técnico de enquadramento, nos diferentes serviços, é cada vez mais importante, pois o sistema do serviço federal é extraordinàriamente flexível e, se há necessidade de modificá-lo, aos técnicos de lotação compete recomendar as alterações oportunas e acompanhar os serviços, até que as alterações sejam feitas.

Nesse particular deve ser levado em consideração o fato de que os diversos serviços fazem parte de *um* Govêrno Federal e que, em conseqüência, deve predominar uma certa coesão, que assegure o estabelecimento de alguns padrões de caráter geral. Não é conveniente que os órgãos federais entrem em competição para obter o concurso dos mesmos servidores, nem que os funcionários de uns se passem para outro, porque êste paga mais pelo mesmo trabalho. É, porém, vantajoso que haja oportunidades de transferência de um serviço para outro e que as promoções não se confinem aos limites departamentais.

O trabalho de enquadramento é grande demais para ser feito só pelos técnicos de lotação. É, ainda, muito grande para ficar a cargo dêsses técnicos e dos especialistas da Comissão do Serviço Civil. Os resultados melhores serão obtidos apenas quando o técnico de lotação, a Comissão do Serviço Civil e os chefes e funcionários dos diferentes órgãos se esforçarem, juntos, para resolver os complexos problemas de enquadramento de pessoal que surgem na administração de nossos dias.

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

A Função Pública na Inglaterra

PAUL-MARIE GAUDEMET
(Tradução de *Maria Victoria Caldeira Branco*)

EM alguns países, notadamente na França e na Alemanha, o problema da natureza jurídica da relação de emprêgo público provocou amplos debates. Procurando conciliar a exigência do consentimento do funcionário para o ingresso na função pública e a liberdade do Estado de modificar, unilateralmente, a situação de seus agentes, os juristas obedientes à sua tendência mais ou menos liberal, insistiram sôbre o caráter contratual ou a natureza estatutária daquele vínculo. Esta controvérsia clássica não parece ter repercutido entre os autores inglêses, mais voltados às especulações teóricas.

Os tribunais evitaram manifestar-se de forma categórica, sôbre o laço que une o "civil servant" à Coroa. Parece, contudo, que na Grã-Bretanha, ao inverso do continente, a tese contratual sobrepuja a teoria estatutária. Em conformidade com a concepção liberal pura, a doutrina inglêsa entende geralmente que o "civil servant" está ligado à Coroa por um contrato. (1)

A solução filia-se à tradição britânica. A princípio, o laço de função pública era pessoal. Membros da "Casa Real", os altos funcionários a serviço da Coroa, estavam ligados ao Soberano por um contrato. Os vestígios dêste sistema primitivo, em que o serviço pessoal do príncipe não se distingue do serviço do Estado, são tenazes. Até o comêço dêste século, cada mudança de reinado exigia nova nomeação dos "civil servants", porque êles estavam ligados, pessoalmente, ao Rei. A morte do soberano acarretava a ruptura do vínculo de serviço. Sòmente o "Demise of Crown-Act", em 1901, pôs têrmo a esta prática. Desde então, o funcionário ficou menos ligado à pessoa do soberano do que ao Estado.

Os agentes subalternos jamais estiveram ligados à pessoa do Rei; estavam, porém, presos por uma relação pessoal de cunho contratual aos altos funcionários que os escolhiam e pagavam, utilizando-se de rendas pessoais ou de taxas previstas para o serviço. Na segunda metade do século XIX extinguiu-se, quase totalmente, o sistema. Êsses "civil servants" passaram a ser nomeados pela Coroa e pagos pelos créditos concedidos pelo Parlamento. Ainda aí, o laço da função pública perdia o caráter pessoal. O funcionário prendia-se ao Estado.

Esta despersonalização ameaçava eliminar o caráter contratual da relação de emprêgo público, que a caracterizava, a princípio, mas terminou por sobreviver.

As decisões da justiça sem serem formais inclinavam-se para a concepção contratual.

A propósito dos recursos opostos às demissões, os juízes invocam "les contrats d'emploi au service de la Couronne" (Dunn v.R. 1896, 1 Q. B. 116, p. 119) ou "le contrat de service sous la Couronne" (Gould v. Stuart 1896, A.C. 575). A prática parece também consagrar esta tese. Alguns "civil servants" assinam contrato escrito com os departamentos ministeriais que os empregam. O ato fixa as condições de trabalho do agente cuja natureza contratual não mais pode ser contestada. Em relação a outros "civil servants" a doutrina apela, na falta de ato escrito determinando-lhes os regimes de serviço, para a noção de contrato implícito.

O desenvolvimento dos "Whitley Councils" não fêz mais que acentuar êste caráter contratual. Permitindo aos "civil servants" à semelhança de trabalhadores privados discutir as condições de trabalho com os representantes do govêrno considerado como empregador, êstes organismos acentuam a natureza contratual da obrigação que os une ao Estado.

A adoção generalizada da teoria contratual ocasiona certas conseqüências práticas, importantes. Ela tende a consagrar a norma, segundo a qual a situação do funcionário não pode ser modificada unilateralmente. Assim, o funcionário, uma vez nomeado, não pode subtrair-se ao vínculo da função pública sem a aprovação de seus superiores: a demissão deve ser aceita. Tão pouco, o Estado pode, unilateralmente, aumentar os encargos ou diminuir estipêndios de seus servidores estabelecidos na época de sua admissão. Os "civil servants" não têm um direito expresso à conservação das vantagens que lhes são conferidas por ocasião de seu ingresso no Serviço. Mas o caso estipula a Coroa a não deduzi-los. Assim, as "Ordresen Conseil", modificando os regulamentos administrativos internos especificam, muitas vêzes, que a alteração "não afeta os direitos, privilégios ou isenções" de que anteriormente se beneficiava o pessoal. É

(1) C.S. EMDEN, *The Civil Servant in the Law and The Constitution* — Londres, Stevens and Sons — 1923, p. 18 e seguintes.

em virtude do mesmo princípio, que leis, como as "Trade-Union and Trade Disputes Act" de 1927 ou as leis reduzindo as pensões, determinam que elas não se aplicam aos funcionários nomeados antes de sua vigência.

Entretanto, estas restrições à modificação unilateral das condições de trabalho dos "civil servants" são mais aparentes do que reais. Elas deixam subsistir a onipotência constitucional do Parlamento. Uma lei pode sempre modificar os direitos do "civil servant". E há mais. A própria Coroa possui meios de agravar a situação de seus agentes. É um princípio fundamental do direito inglês, da função pública que os "civil servants" são demissíveis "at pleasure". O direito de demissão da Coroa é considerado uma cláusula implícita do contrato da função pública. (2)

Êle permite, eventualmente, ao govêrno obter a aquiescência de seus agentes a uma diminuição de seus proventos. A ameaça da demissão bastaria para impedi-los de reclamar a continuidade de sua situação. Daí admitir-se que a Coroa possa reduzir a retribuição dos "civil servants". Êste direito é considerado como uma conseqüência da demissibilidade "at pleasure". Se a Coroa pode dispensar seus agentes ao seu arbítrio, poderá também atenuar o rigor da decisão, oferecendo-lhes a permanência por menor remuneração. O "civil servant" poderá, neste caso, recusar a proposta, e deixar o serviço sem risco de processo por abandono do emprêgo — tese expressamente consagrada pelos tribunais que consideram uma redução nos vencimentos ou um descenso como uma demissão, seguida de nomeação menos vantajosa. (3)

Assim a natureza contratual do vínculo da função pública retira a flexibilidade do regime jurídico do "Civil Service" e se adapta às constantes necessidades dos serviços públicos. Condicionado pela cláusula da demissibilidade "at pleasure", o contrato da função pública não oferece mais garantia aos "civil servants" do que uma situação estatutária. Menos porém, do que a natureza jurídica do laço da função pública, interessam aos "civil servants" os meios de sua constituição.

A FORMAÇÃO DO VÍNCULO DA FUNÇÃO PÚBLICA

A formação do vínculo da função pública acarreta um sério problema de política administrativa. A escolha do método pelo qual o Estado selecionará os seus agentes, importa em resolver o problema de recrutamento. Os organizadores do "Civil Service" a isto se dedicam com especial cuidado. Suas soluções são geralmente reputadas excelentes, e citadas como exemplo.

Dois princípios condizentes com a concepção liberal inglêsa, os orientam : a preocupação de eliminar, no recrutamento, as influências partidárias, a fim de assegurar a neutralidade política da administração e o propósito de escolher os agentes, segundo suas qualidades e conhecimentos gerais antes, do que em razão de suas capacidades técnicas e aptidões particulares.

Êstes princípios são postos em prática por uma Comissão especial : a "Civil Service Commission". Êste órgão deve preparar o recrutamento do "Civil Service" e resguardá-lo das influências partidárias. Os Comissários são nomeados pelo Rei, mediante ato próprio. Êles não se devem influenciar em suas decisões, senão pelo interêsse geral do serviço, desviando-se de tôda cogitação política. Cabe-lhes entregar aos candidatos, depois do exame, um certificado de aptidão sem o qual, nenhum dêles pode, em princípio, ser nomeado por um chefe de departamento, a não ser em caráter temporário.

A unidade do órgão de recrutamento firma a unidade do "Civil Service", mas ela impõe à "Civil Service Commission" uma tarefa imensa. Os Comissários são autorizados a contratar assistentes, com a homologação da Tesouraria, para ajudá-los em sua missão. Êles organizam os exames e as provas de aptidão não sòmente para os postos do "Civil Service", como também para uma parte dos candidatos ao "Foreign Service", aos cadetes da Aviação e da Marinha e certos cargos técnicos.

Incumbe-lhes baixar, com a aprovação da Tesouraria, os regulamentos fixando as condições de entrega dos certificados de aptidão. Êstes regulamentos são publicados na "Gazeta de Londres". A publicidade garante-lhes a imparcialidade. Êstes regulamentos estabelecem os princípios que presidem ao recrutamento e fixam as suas modalidades.

Em sua origem e até o princípio dêste século, a seleção dos candidatos se realizava, ùnicamente, por meio de exames escritos. Êste sistema, introduzido em 1855, em reação contra os abusos do favoritismo, foi preferido às provas orais. Permitindo o anonimato, parecia apresentar mais garantias de imparcialidade. A experiência demonstrou a insuficiência do exame escrito, para avaliação da personalidade do candidato. A partir de 1905. os Comissários introduziram o sistema das provas orais. Estas, ocuparam, no início, um campo limitado. O seu uso se desenvolveu, consideràvelmente, a partir de 1920. Como os Comissários atribuíssem maior importância às qualidades pessoais dos candidatos do que aos seus conhecimentos técnicos, eram levados a acentuar a importância do exame oral. Atualmente, êstes ocupam lugar essencial nos métodos de seleção da "Civil Service Commission".

A guerra de 1939-1945, marcou, profundamente, o sistema de recrutamento. Na Grã-Bretanha, como na maioria dos países beligerantes, o problema da nomeação dos funcionários, apresentou-se, após a cessação das hostilidades, sob um aspecto especial. A suspensão do recrutamento durante a guerra deixava inúmeras vagas. O govêrno empenhou-se em reservar três quartos delas aos ex-combatentes, que tendo passado no serviço

(2) C.S. EMDEN, ver *ob. cit.*

(3) C.S. EMDEN, ver *ob. cit.* p. 22.

ativo, o tempo que, normalmente, deviam dedicar aos estudos universitários, apresentavam uma formação muito diversa da normalidade dos candidatos. A idade não lhes permitia, em geral, se entregar a longos estudos preparatórios. Era necessário suprir as vagas e incorporar ao serviço administrativo os candidatos vítimas da guerra. O problema, que se colocara em condições análogas em 1918, foi estudado desde o início da nova guerra mundial. A partir de 1941, o primeiro Comissário da "Civil Service Commission", se preocupou em adaptar os métodos de seleção às novas circunstâncias. Depois de longas discussões com as Universidades, um plano de reforma foi submetido à Tesouraria. Em fevereiro de 1944, todo o problema de recrutamento do após-guerra foi encaminhado ao *National Whitley Council*. Em novembro, um livro branco foi publicado. Nêle se preconizavam os novos métodos seletivos para o período de reconstrução. Êste plano, adotado pelas Comunas em dezembro de 1944, lança as bases do novo sistema de recrutamento: suspensão temporária dos processos normais de recrutamento; organização de concursos especiais segundo métodos originais para os candidatos vítimas da guerra, para os quais se reservariam cargos; instauração de concursos permitindo aos funcionários, já integrados no "Civil Service", o acesso às classes superiores.

Êstes novos métodos foram postos em vigor em agôsto de 1945. Entretanto, os processos clássicos de recrutamento foram progressivamente retomados a partir de 1948. O período de reconstrução expirou em 31 de dezembro de 1949, mas os métodos modernos de seleção continuaram a ser utilizados. Servem, ainda, para o recrutamento de 25% das vagas da *Administrative Class*. A título de experiência, até 1957, os candidatos à *Administrative Class* podem escolher o concurso do tipo tradicional ou submeter-se às provas instituídas durante o período de reconstrução. Podem, mesmo, prestar o concurso sob ambas as formas. Os processos tradicionais de recrutamento não excluem os novos métodos.

A) OS PROCESSOS TRADICIONAIS DE RECRUTAMENTO

A "Civil Service Commission" não pode conceder aos candidatos o certificado de aptidão necessário à nomeação senão depois de verificados a aptidão geral e os conhecimentos profissionais.

As condições gerais a serem satisfeitas pelos candidatos são inúmeras. Um requisito de idade é impôsto nos regulamentos próprios aos diversos serviços. A idade do candidato é considerada com a dedução do tempo de serviço militar. Se os regulamentos não fixam um limite de idade para a função, os Comissários apreciam-na, de acôrdo com as exigências peculiares ao serviço. Em princípio, nenhuma nomeação pode ser feita acima de 50 anos, sem autorização especial da Tesouraria. O limite de idade pode ser reduzido para o candidato, a pedido de um departamento e de acôrdo com a Tesouraria, se o recrutamento não foi realizado por meio de concurso.

Os candidatos devem ser de nacionalidade britânica. O "Aliens Restriction (Amendment) Act" de 1919, exclui os estrangeiros do "Civil Service". Regulamentos posteriores, exigem dos candidatos a nacionalidade de origem e até mesmo, como para os candidatos aos cargos diplomáticos, o nascimento dêles e de seus pais, em território britânico.

Os candidatos não recebem certificado de aptidão, se não comprovam boa saúde e idoneidade moral.

Sòmente após a verificação destas condições gerais, o "Civil Service Commission" cuida do exame de sua aptidão profissional.

Como regra, a "Civil Service Commission" sòmente entrega os certificados de aptidão, após a realização dos concursos ou exames.

A nomeação é feita pelo chefe do departamento. As provas tendem a revelar as qualidades intelectuais dos candidatos e a extensão de sua cultura, mais do que os conhecimentos especializados.

Conforme a concepção britânica do funcionário-cidadão, os comissários preferem o homem honesto, o "gentleman" embora inexperiente, ao técnico vicioso pela deformação profissional.

Os concursos compreendem, geralmente, uma prova escrita, que deve revelar o grau de instrução geral do candidato. Para o acesso aos cargos inferiores do "Civil Service", as provas se restringem, em geral, a êsse exame escrito, suficiente para revelar conhecimentos elementares. Para a *Administrative Class* e a *Executive Class*, o exame escrito é completado com uma prova oral: a "interview". É uma conversação que permite aos examinadores formular ao candidato questões gerais e avaliar, pelas respostas, sua capacidade de julgamento e sua formação.

Para as funções técnicas a "interview" prevalece quase sempre sôbre as provas escritas. Nessa hipótese, porém, o candidato deve provar qualificações técnicas especiais. Para estas funções, o departamento em que ocorre a vaga publica um aviso solicitando candidatos, que se submetem a uma comissão de seleção composta, em geral, de um representante da "Civil Service Commission" e do Chefe do Serviço interessado. Depois da "interview" a banca escolhe um dos candidatos e o departamento ministerial realiza a nomeação, condicionada a apresentação do diploma ou certificado profissional. É o sistema utilizado para a seleção de engenheiros, químicos, agrônomos e outros servidores técnicos do "Civil Service".

O uso da "interview", na escolha de funcionários, é característico do recrutamento britânico e tem dado bons resultados. Foi imitada no estrangeiro, notadamente na Bélgica.

Mas, foram, sobretudo, os sistemas de recrutamento usados na Grã-Bretanha, durante o período de reconstrução, que deram ao método da "interview" tôda sua amplitude.

B) OS PROCESSOS DE RECRUTAMENTO NO PERÍODO DA RECONSTRUÇÃO

Inspirados, por vêzes, nos métodos utilizados, logo após a 1.ª guerra mundial, os processos de seleção adotados no período da reconstrução, admitem, também, interessantes inovações. Os mais importantes foram empregados na escolha dos candidatos à *Administrative Class* e aos cargos superiores do "Foreign Service". Seus resultados não poderiam ser julgados em definitivo, senão à luz de experiência mais longa, embora pareçam, desde logo, favoráveis. Por isto, êstes métodos foram prolongados além do término do período de reconstrução, de modo a conduzir a experiência até 1957. Os novos métodos asseguram o recrutamento da quarta parte das vagas da *Administrative Class* e de quase todos os cargos superiores do "Foreign Service". Entretanto, os métodos de seleção diferem, segundo as classes do "Civil Service". O valor das provas escritas e orais varia segundo a natureza das vagas a ocupar.

Para o recrutamento da *Administrative Class,* uma prova escrita eliminatória permite excluir os candidatos visìvelmente deficientes. Assegurando uma primeira seleção, pela eliminação dos incapazes, não é computada para a classificação final. A nomeação depende, ùnicamente, da nota obtida depois da "interview", diante do Bureau de Seleção Final ("Final Selection Board" ou F.S.B.) cuja apreciação depende, todavia, dos resultados das provas prestadas, anteriormente pelos candidatos.

Para o acesso à *Executive Class,* ao contrário, a classificação depende ao mesmo tempo, da nota do exame escrito e da "interview".

Para a *Clerical Class* e a *Sub Clerical Class,* o concurso comporta sòmente o exame escrito.

Para as classes científicas e técnicas, os candidatos são submetidos apenas às provas orais, mas devem evidenciar qualificações especiais ou a posse de diplomas.

Orais ou escritas, as provas exigidas dos candidatos são tôdas originais.

Elas tendem mais a fazer sobressair as qualidades pessoais do homem do que os seus conhecimentos de Administração. As mais interessantes, são aquelas utilizadas para o recrutamento da *Administrative Class*.

É delas que a seguir nos ocuparemos.

1) *As provas de admissão*

Estas provas são escritas, e não têm por objeto revelar o nível de instrução dos candidatos. Servem para mostrar suas aptidões gerais. Não têm também nenhum caráter técnico.

Elas compreendem, de início, três provas de inglês, em que os candidatos devem demonstrar o domínio do idioma. Na primeira, o candidato deve resumir um texto de literatura clássica e interpretar certas passagens difíceis; pode, assim, mostrar sua clareza de espírito. Na segunda é chamado a dissertar sôbre um assunto geral a propósito do qual manifesta suas qualidades de julgamento. A terceira é uma composição de cultura geral, versando um conjunto de assuntos variados; os candidatos devem desenvolver 3 questões entre doze assuntos da atualidade, que lhe são propostos.

Segue-se uma prova simples de aritmética, na qual o candidato demonstrará antes suas qualidades de raciocínio do que seus conhecimentos matemáticos.

Por fim, um teste de inteligência cujo coeficiente é o dôbro do das outras provas, constitui a maior originalidade do sistema. Os testes de inteligência já tinham sido utilizados em seguida à 1.ª guerra mundial. Êles objetivam revelar a vivacidade de espírito dos candidatos, sem dêles exigir nenhum conhecimento especial. O teste compreende numerosas questões simples que devem ser respondidas em curto espaço de tempo. Permite avaliar a aptidão do candidato para trabalhar ràpidamente e com sangue frio. Êstes testes de inteligência são empregados tanto no recrutamento de datilógrafos como no de diplomatas. Oferecem resultados cujo valor tem sido apreciado, de diversos modos.

Para os candidatos às classes subalternas, os resultados dos testes de inteligência parecem satisfatórios. Permitem distingui-los segundo a vivacidade de espírito necessária à execução rápida de suas tarefas. Para os candidatos às classes superiores, êstes testes parecem menos valiosos. Trata-se então de pessoas que, possuindo, em geral, grau universitário, desfrutam de inteligência mais desenvolvida. O problema é assim, de separar os candidatos cuja inteligência é excepcionalmente brilhante, daqueles cuja vivacidade de espírito é apenas mediana. Ora o teste de inteligência é muito mais apto a eliminar os candidatos de espírito obscuro, do que fazer sobressair os espíritos esclarecidos. Os inglêses afirmam, usualmente, que um mau teste é o produto de "asno", ao passo que um bom teste não é, necessàriamente, o sinal de uma "águia". O especialista em palavras cruzadas, soluciona, em geral, a contento o teste de inteligência, o que não significa que esteja naturalmente qualificado para a alta administração. Se os testes de inteligência foram, entretanto, mantidos para a seleção de candidatos às altas funções administrativas, é que se pôde observar no conjunto uma certa correlação entre os resultados dêstes testes e os outros elementos de apreciação.

Do mesmo modo, a insuficiência dos testes escritos para distinguir os candidatos mais capacitados não tem grande inconveniente. A prova escrita não tem, para os candidatos à *Administrative Class,* mais do que um papel eliminatório. Seus resultados não entram na classificação final; servem simplesmente ao "Civil Service Selection Board" para estabelecer a lista dos candidatos admitidos às provas orais. O "curriculum vitae" dos candidatos e os relatórios eventualmente for-

necidos a respeito dêles, pelas autoridades universitárias ou militares ou seus antigos patrões, são igualmente levados em consideração. Para serem admitidos, os candidatos deviam, originàriamente, totalizar, no mínimo, 365 pontos sôbre um máximo de 600. Como respostas a certas críticas formuladas, notadamente por Bevin, e a fim de permitir maior número de concorrentes à demissão, esta média foi ligeiramente diminuída. São assim, as provas de admissão, principalmente orais, que, no sistema de reconstrução, prevalecem para a seleção dos candidatos à *Administrative Class* ou aos postos superiores do "Foreign Service."

2) *As provas de admissão diante do "Civil Service Selection Board"*

As provas de admissão devem revelar a personalidade do candidato. Êles tendem a destacar suas qualidades humanas, mais do que seus conhecimentos técnicos. É a perspicácia, o caráter, o discernimento do candidato mais do que seus conhecimentos de direito, matemática, ou economia política, que é preciso levar em conta. Por essa forma, o sistema se entrosa na concepção britânica da função pública. Para compor o "Civil Service", mais vale escolher homens de valor do que especialistas ou técnicos.

Para chegar a êste resultado, os candidatos eram, de início, convocados, em grupos de 21 ou de 24, à "Manor House", "Stoke d'Abernon" (Surrey). Era uma casa de campo que "sem ser luxuosa era confortável e agradável". Os candidatos divididos em 3 equipes de 7 ou 8, aí deviam residir 3 dias para serem examinados pelo C.I.S.S.B. Êste, composto de um presidente e 9 membros divididos em 3 grupos, cada um compreendendo um presidente, um psicólogo e um observador. Cada grupo era encarregado em especial de uma equipe de candidato. O ambiente assemelhava-se ao de um "week-end" entre amigos. Os candidatos eram submetidos durante sua permanência a uma série de provas, das quais os membros do "Civil Service Selection Board", instalados igualmente na residência, observavam os resultados.

Os exames eram numerosos e variados, abrangendo: testes psicológicos, exercícios práticos e "interviews".

O sistema de seleção dos candidatos à *Administrative Class* e aos cargos superiores do "Foreign Service" apresenta uma grande perfeição técnica. A variedade e a escolha judiciosa das provas permitem aos candidatos capazes de se fazerem distinguir. Os testes não exigem conhecimentos técnicos. Evitam todo "handicap" àqueles cujos estudos foram interrompidos pela guerra. Aliás, a composição dos grupos de examinadores garante, tanto quanto possível, a imparcialidade dos julgamentos.

Dispensando o conhecimento técnico do candidato, corre-se o risco de introduzir no "Civil Service" espíritos brilhantes, mas incapazes de ação. Não será isto encorajar à indolência os jovens mais bem dotados? O perigo parece ter-se feito notar. Hoje, os candidatos não mais podem concorrer segundo os processos do C.I.S.S.B., a menos que já possuam graus universitários.

O fato de deixar à discrição do F.S.B. a escolha dos "civil servants" não é isento de perigo. Pode-se temer que as decisões do F.S.B. não se libertem de uma concepção uniforme e esteriotipada do "civil servant". A apreciação subjetiva dos membros do F.S.B. conduz ao perigo de não se obter, na escolha dos agentes, tôda a variedade desejável. Alguns receiam que o F.S.B. tenda a se tornar doutrinário e não saiba adaptar às novas exigências, o seu ideal do "civil servant". O perigo é real e inerente a todo sistema de recrutamento único; é o preço de unidade do "Civil Service". Deve-se, contudo, notar que o perigo foi parcialmente evitado pelos britânicos. A presença no F.S.B. de membros estranhos à administração reduz o risco da esclerose do recrutamento e assegura que as necessidades mutáveis dos administrados não serão esquecidas pelas autoridades encarregadas da seleção dos funcionários.

A RUPTURA DO LAÇO DA FUNÇÃO PÚBLICA

Se os inglêses se esforçam em estabelecer o laço da função pública em benefício de pessoas capazes de servir ùtilmente à administração, dão a êle uma certa fragilidade a fim de estimular o zêlo do "civil servant". Sem dúvida, o "Civil Service" não consagra, ao contrário da administração helvética, o princípio das nomeações temporárias, renováveis cada 4 anos. A eficácia do serviço exige a estabilidade dos empregos que a própria prática suíça já obrigava a considerar. Mas os inglêses desconhecem o funcionário vitalício do direito alemão. O "Civil Service" não é como o "Berufsbeamtentum" alemão, uma casta cujos membros estão ligados permanentemente ao Estado. O laço que une o "Civil Service" à Coroa é frágil. O princípio da demissibilidade "at pleasure" é consagrado.

Ainda aqui a prática corrigiu os excessos que o princípio poderia conter. O govêrno se abstém de fazer demissões de maneira arbitrária, como o direito estrito lhe permite. Desde muito, a regra não causa maior prejuízo aos "civil servants". A Coroa é um empregador modêlo e os diretores do pessoal sempre foram, em relação aos servidores da Coroa, antes benevolentes do que rigorosos.

Em suma, quatro processos essenciais são utilizados para desfazer o laço da função pública: a suspensão, a aposentadoria, a exoneração e a demissão que apesar da regra da demissibilidade "at pleasure" é excepcional.

1. *A suspensão*

A suspensão não rompe, definitivamente, o vínculo da função pública. Ela, temporàriamente, desliga o funcionário de certas obrigações e priva-o de alguns de seus direitos.

O chefe de departamento pode sempre suspender um funcionário. Não é necessário utilizar-se de processo especial. Êste sistema, também conhecido nas legislações estrangeiras, permite afastar, ràpidamente, do serviço o funcionário sem importar em medida definitiva. A suspensão é sempre aplicada ao funcionário que responde a processo penal. A permanência no cargo poderia constituir causa de escândalo. Uma sanção definitiva, por outro lado, seria injustificada desde que a culpabilidade ainda não está provada. A suspensão é pronunciada até o término do processo.

Suspenso, o funcionário deixa o exercício do cargo. Afastá-lo de suas funções é o fim essencial visado pela medida. Continua, entretanto, a fazer parte do serviço público, sujeito às obrigações e à disciplina geral dos "civil servants".

O pagamento do funcionário suspendido pode ser retirado total ou parcialmente. Com a expiração do prazo da suspensão, as quantias retidas podem ser pagas ao funcionário. Serão, em caso contrário, confiscadas, em parte ou no todo.

A suspensão é, às vêzes, uma medida preliminar à sanção disciplinar. Neste caso, tôdas as acusações levantadas contra o funcionário devem ser-lhe comunicadas por escrito, antes da aplicação da pena definitiva, que põe têrmo à suspensão.

A suspensão pode, igualmente, terminar pela volta do agente ao serviço. Isto se opera sem formalidade uma vez que o vínculo da função pública não foi desfeito.

2. *Aposentadoria*

A aposentadoria enfraquece, mais acentuadamente, o vínculo de função pública do que a suspensão. É, geralmente, definitiva. Todavia, não rompe completamente o laço que une o funcionário do "Civil Service". O aposentado fica sujeito a algumas obrigações relativas à função pública. Beneficia-se também de proventos resultantes de sua condição funcional.

A aposentadoria pode ser declarada, em princípio, logo que o funcionário atinja a idade de 60 anos; torna-se obrigatória quando êle ultrapassa 65 anos. Contudo, a Tesouraria pode solicitar ao chefe de departamento uma prorrogação da atividade, durante mais 5 anos, se a aposentadoria fôr prejudicial ao serviço.

A aposentadoria antecipada é admitida, mediante invalidez comprovada. Neste caso será concedida uma pensão por invalidez. A aposentadoria pode ainda, ser antecipada, em caso de supressão de cargo, ou, reorganização de serviços; uma pensão poderá ser então concedida, não excedendo, porém, àquela que seria concedida por motivo de invalidez. No caso de incapacidade funcional do funcionário, o govêrno tem a faculdade de demiti-lo. Nesta hipótese, o funcionário não tem direito à pensão, mas, no máximo, a um pagamento a título de indenização. Êste sistema impedia, quase sempre, os chefes de departamento ministerial de se desembaraçar dos agentes incapazes. É constrangedor despedir um velho servidor tornado incapaz, sem lhe assegurar a subsistência. Assim, o "Civil Service" se achava embaraçado com agentes pouco ativos que lhe prejudicavam o rendimento, mas em relação aos quais os dirigentes hesitavam em declarar a dispensa. Para remediar a situação, o govêrno, empenhado em manter a eficácia do Serviço, procurou facilitar as aposentadorias antecipadas dos agentes, sem necessidade de motivação especial. O "Superannuation Act" de 1949 foi decretado. Inspirada nas soluções adotadas no "Foreign Service", esta lei permite a aposentadoria antecipada, com concessão de pensão proporcional, aos funcionários de mais de 50 anos de idade, quando "no interêsse da eficiência do serviço".

O funcionário aposentado antes de 60 anos de idade, pode ser obrigado a voltar ao serviço.

O vínculo da função pública não se desfaz, definitivamente. Em caso de recusa, o funcionário perde o direito à pensão ou à indenização. Reassumindo o cargo, êle vai perceber, em vez do vencimento igual ao de sua antiga função ou a daquela em que fôr reaproveitado, se mais elevado.

c) A EXONERAÇÃO (RESIGNATION)

Com a exoneração, o laço da função pública se rompe por iniciativa do funcionário. Como convém a um regime de função pública liberal, a exoneração é sempre possível. O funcionário que é um "civil" e deve ficar alheio às obrigações militares não pode ser coagido a continuar no "Civil Service".

De acôrdo com a concepção contratual da função pública a exoneração não se efetiva, a não ser depois de aceita pela autoridade superior. A aceitação nunca é recusada. A exigência dela permite, entretanto, manter um certo prazo entre o momento em que o funcionário manifesta a vontade de sair do serviço e a cessação de suas funções. O prazo varia segundo as administrações. É necessário para assegurar o bom funcionamento do serviço e evitar interrupções bruscas. Impede também que os "civil servants" se subtraiam, pela exoneração, às sanções disciplinares.

Se o funcionário conserva o direito de exoneração, deve a administração impedir que elas se tornem freqüentes. O "Civil Service" britânico, ao contrário do "Civil Service" americano, é uma carreira. Seus organizadores temem que as possibilidades de se exonerar, em condições demasiado vantajosas estimulem os funcionários a deixar, prematuramente, o serviço para se dedicar aos empreendimentos industriais, que lhes oferecem maiores salários. Por isto, o funcionário que se demite antes de 60 anos perde o direito à pensão. Além disso, o funcionário que se exonera não é jamais readmitido no "Civil Service".

Existe uma exceção especial a êsse princípio com respeito a mulheres. Até 1946, elas eram obri-

gadas a se exonerar, por motivo de casamento. Atualmente, a exoneração, sem ser obrigatória, é estimulada. A exoneração de mulher, em virtude do casamento, pode comportar uma indenização. Se a mulher tem então mais de 6 anos de serviço pode beneficiar-se com um pagamento correspondente a um mês de vencimento, por um ano de serviço, até o máximo de 12 meses. Além disso, se ficar viúva ou se seu marido não pode mais atender à manutenção da família, ela poderá ser readmitida, apesar da exoneração anterior.

A mulher funcionária não deve ser prejudicada em virtude da exoneração a que foi senão obrigada, pelo menos estimulada, e que assim mais se assemelha a uma demissão. A solução parece lógica.

d) a demissão (dismissal)

É um princípio geral do direito inglês, que a Coroa pode demitir o "Civil Servant" "at its pleasure". Êste direito não é uma prerrogativa especial da Coroa. Resulta de cláusula tácita do contrato da função pública. Ela existe sempre que uma disposição estatutária expressa não a suprimir em relação a determinada categoria de seus agentes. A regra se impõe, em princípio, a todo o funcionalismo e apresenta várias conseqüências.

Ela impede um funcionário de contratar outro funcionário por duração determinada. O "Civil Service" desconhece, em princípio, as nomeações "temporárias" tão freqüentes no regime alemão da função pública.

Veda, também, os funcionários reclamar indenização em virtude de demissão.

Demitidos, êles não podem reclamar violação do contrato.

Êste princípio é uma garantia do bom funcionamento do serviço. O temor da demissão estimula o zêlo do funcionário que uma demasiada garantia poderia amortecer. Nenhum processo especial é necessário, se a Coroa deseja fazer cessar o vínculo que liga o funcionário ao Estado. Dêsse modo, raramente, um processo disciplinar é instaurado, porque a sanção mais grave pode ser aplicada sem formalidade.

Outra conseqüência da demissibilidade "at pleasure" é a possibilidade dada à autoridade hierárquica de rebaixar o funcionário de cargo sem estar obrigado a processo especial. O decesso se traduz em uma demissão seguida de uma nomeação em grau inferior.

A liberdade da demissão compreende a de rebaixamento. Ainda aqui, a ameaça do decesso pode estimular eficazmente o zêlo do "Civil Service".

A regra da liberdade de demissão poderia conduzir à instabilidade funcional tornando-se nociva ao bom funcionamento do "Civil Service". A prática removeu o inconveniente. O govêrno não abusa do direito de demissão, evitando atos arbitrários. Sòmente em caso de falta grave do agente verifica-se a demissão. Apesar da fragilidade aparente do vínculo da função pública, a estabilidade do servidor civil britânico é comparável à dos funcionários do continente. Como de hábito à disparidade dos princípios jurídicos se sobrepõem as exigências práticas comuns. A necessidade geral da continuidade do serviço levou à adoção, à margem das regras jurídicas distintas, de soluções práticas idênticas. Elas asseguram a estabilidade dos funcionários.

Conferida no interêsse do serviço, esta estabilidade é preciosa para os servidores civis. Sem constituir um direito representa uma das regalias mais importantes do seu estatuto.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Projeto de Questionário Relativo à Administração Econômica

M. HENRY PUGET
(Trad. de *Achilles Bretas*)

NA reunião realizada em Paris em 19 de fevereiro de 1950, o Comité Científico, por proposta de seu Presidente, julgou conveniente recomendar o estudo da administração econômica como um dos novos temas de trabalho a que se dedicaria o Instituto, nos próximos anos.

Esta proposta foi aceita pelo Bureau do Instituto em Florença. Decidiu-se, outrossim, organizar um questionário que serviria de guia na primeira parte das investigações a empreender.

OBSERVAÇÕES GERAIS

O vasto domínio da administração econômica só poderá ser suficientemente explorado pelo Instituto em prazos longos. As pesquisas se realizarão por etapas. De início bastará examinar os principais aspectos da administração. Posteriormente virá o exame pormenorizado dos setores que ela comporta, dos processos que emprega. Delimitar nosso campo de ação, distinguir seus setores, descrever e apreciar sumàriamente os processos empregados, situar com precisão os problemas fundamentais a resolver, pôr em evidência os tipos de soluções que devem ter a primazia e esboçar um julgamento de valor, eis a tarefa para 1951.

Terminados êsses trabalhos iniciais e tomadas estas vistas panorâmicas, proceder-se-á, nos anos de 52 e 53, talvez em 54 e 55, à coleta de informações de caráter mais especial e à análise mais minuciosa, no seio da multiplicidade de serviços e órgãos fixando a atenção em tais ou quais dentre êles.

Esta marcha progressiva e a confrontação de monografias modificarão, sem dúvida, certos resultados que aparentemente se destacavam no curso da fase preliminar. A síntese de conjunto, e as conclusões definitivas se encontrarão no relatório final, no têrmo de tôda a enquête.

Seria um mau método, começar desde já, ao acaso, por pesquisas isoladas e demasiado profundas, antes de traçar um quadro, de tirar proveito do que é atualmente acessível, de harmonizar os elementos discordantes e assinalar os pontos essenciais.

Durante os doze meses seguintes será preciso circunscrever, limpar, classificar. O questionário foi concebido para provocar respostas que permitam atingir êstes fins.

Seção I

A seu ver que se deve entender por administração econômica?

1. Em seu país, quais as principais intervenções da autoridade pública na vida econômica?

A — Seriam as intervenções de caráter clássico?

1.º pela regulamentação em assuntos comerciais, industriais, agrícolas (providências policiais, limitações, proibições);

2.º pelo impôsto, direitos de alfândega, subvenções claras ou disfarçadas;

3.º pela constituição de monopólios fiscais;

4.º pela criação de certas indústrias do Estado;

5.º pelo congelamento de preços de certos produtos ou serviços de primeira necessidade;

6.º pela legislação trabalhista;

7.º pela fiscalização do aproveitamento de certas riquezas nacionais.

B — Seriam as intervenções novas?

a) por extensão de atribuições já parcialmente existentes?

1.º Quanto a:
— fixação de preços,
— distribuição de matérias-primas,
— orientação e planejamento da produção,
— abastecimento,

2.º Quanto ao contrôle a exercer sôbre emprêsas privadas que fornecem produtos ou serviços de interêsse público;

3.º Tudo isto em período de crescimento da legislação fiscal e de desenvolvimento da legislação social;

b) pela organização de um setor de economia pública?

1.º pelo fornecimento num quadro local ou no plano nacional de produtos ou serviços,
— com ou sem monopólio,
— por meio de emprêsas em cujo seio os capitais privados não preponderam ou das quais são excluídos;

2.º extensão dêste setor:

— causas gerais de seu crescimento progressivo,
— etapas sucessivas,
— limites atuais.

C — Existe, a seu ver, uma administração econômica distinta da administração pública?

Para intervir na vida econômica, a autoridade pública utiliza de preferência ora o aparelho administrativo ordinário ou os métodos administrativos comuns, ora adaptações dêste aparelho administrativo e de seus processos, ou ainda órgãos e processos especiais que muito se aproximam dos que utiliza setor privado?

A — Quais os casos em que, no seu país, se põe em ação o sistema administrativo comum?

a) E' o que se dá em geral com as intervenções de tipo clássico. Exemplo: regulamentação em matéria comercial, industrial, agrícola, alfandegária; contrôle e concessões em matéria de minas, eletricidade (na ausência de nacionalização).

b) O mesmo se verifica, nos níveis mais elevados, em algumas intervenções novas. Exemplos:

— Serviço de abastecimento,
— Serviço de preços,
— Serviço de planejamento.

c) O sistema administrativo ordinário parece suficiente.

1.º Quando as tarefas que incumbem à autoridade pública em virtude da intervenção desta na vida econômica são análogas às que habitualmente assume uma administração de tipo normal.

2.º Quando o caráter comercial ou industrial do serviço se acha em plano secundário relativamente às preocupações dominantes:

— Vontade de centralização,
— Necessidade da defesa nacional,
— Qualidade artística de um produto,
— Quase exclusividade do aspecto fiscal.

B — No seu país, quais os casos em que a administração se restringe a certas adaptações dos sistemas administrativos comuns?

a) O sistema administrativo comum, oferece facilidades utilizáveis:

1.º Na gestão de serviços de natureza econômica.
— Na descentralização do serviço.
— Na criação de conselhos consultivos (técnicos, usuais, etc.)
— No emprêgo de determinados processos contábeis (repartições arrecadadoras, etc.)

2.º Na individualização dêsses serviços.
— Na instituição de orçamentos anexos.
— Na criação de autarquias de tipo normal.

b) Certa flexibilidade pode ser introduzida no sistema administrativo comum:

— Pela suavização da tutela normal,
— Por retoques às normas financeiras comuns.

C — Quais, no seu país, os órgãos especializados e os processos especiais em assuntos de administração econômica?

a) O sistema administrativo ordinário, mesmo depois de retocado se revela, ao que parece, insuficiente:

1.º Quando o caráter comercial ou industrial predomina;

2.º Quando, por conseguinte, se torna necessário libertá-lo de regras rígidas, e desenvolver a iniciativa e a ousadia.

3.º Quando se torna necessário tomar precauções contra a ingerência de políticos e, até certo ponto, da própria autoridade pública.

b) Despontam três categorias de órgãos:

1.º Por adoção das formas jurídicas da vida privada;

2.º Pela utilização de formas jurídicas da vida privada, com modificações profundas, entretanto; exemplo: as corporações públicas, na Inglaterra e nos Estados Unidos.

3.º Pela combinação de uma instituição administrativa ordinária, a autarquia, e do regime de sociedades de direito privado; as novas autarquias (établissements publics) de caráter industrial e comercial na França, as emprêsas do Estado na U.R.S.S.;

c) êsses órgãos funcionam em condições e com processos diferentes dos que encontramos na administração comum.

Não são tolhidos pela maioria das regras impostas a esta administração.

D — Como fixar os limites da administração econômica?

a) num sentido lato a administração econômica compreende o conjunto dos processos e dos órgãos pelos quais a autoridade pública intervém na vida econômica.

b) ela se opõe à administração militar, à administração do ensino, abarca órgãos e processos ordinários, bem como órgãos e processos especiais, possui portanto um campo imenso, onde nem tudo tem caráter original;

c) num sentido mais estreito, a administração econômica compreende tão-sòmente os processos e órgãos que asseguram a criação e o funcionamento de emprêsas públicas de caráter industrial e comercial.

Fora dela ficam numerosas intervenções da autoridade pública na vida econômica, realizadas, cumpre notá-lo, quase sempre pela utilização do sistema administrativo comum, tal qual é, ou ligeiramente modificado.

A administração econômica engloba órgãos e processos comuns, mas de modo particular, órgãos e processos especiais.

Seu campo ainda é vasto e seu caráter acentuadamente original.

E — Quais os traços característicos da administração econômica?

Tomados que sejam êsses traços em sentido lato ou restrito, mais freqüentemente porém neste último, a administração econômica difere da administração comum.

a) Por seu objeto, sua ação em matéria econômica.

b) Por seu espírito, sua preocupação de produtividade, necessidade de seguir um meio em mutação constante, tendência a se libertar das formas antigas.

c) Por sua evolução, desenvolvimento crescente e rápido, criação de órgãos novos e emprêgo de novos métodos.

Observação — Na parte subseqüente do questionário e na redação das respostas a serem fornecidas à II Seção, a expressão "administração econômica" será tomada em sentido restrito, e, a fim de abreviar o estudo, tudo o que diz respeito a emprêsas municipais será completamente excluído.

Seção II

Como estão organizados e funcionam, em seu país, os órgãos da administração econômica?

I — Órgãos de tipo clássico.

A — Serviços do Estado não personificados.

a) Quais os serviços do Estado não personificados, de caráter industrial e comercial, e quais as emprêsas indus-

triais e comerciais geridas diretamente por serviços do Estado como acessório a uma tarefa principal destituída de caráter industrial e comercial? (1)

b) Qual o entrosamento dêstes serviços e emprêsas?

1.º Ministério de que dependem, ou subordinação direta do Chefe de Estado em regime presidencial.

2.º Autoridade diretamente colocada na chefia, indivíduo ou colégio.

3.º Grau de descentralização do poder.

4.º Existência de conselhos consultivos técnicos, etc.

c) Qual o pessoal de que dispõem?

1.º funcionários: especializados ou não, recrutamento geral ou distinto, particularidades do estatuto.

2.º auxiliares,

3.º empregados ou operários em regime de direito privado,

4.º direitos sindicais, direitos de greve.

d) Seu regime administrativo ou financeiro oferece particularidades?

1.º quanto a mercados, preços de venda, contabilidade, orçamento,

2.º pela outorga de individualidade financeira,

3.º quanto aos litígios: juízes competentes.

e) No seu setor de atividade, gozam ou não de um monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas,

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, motivos.

B — Autarquias.

a) Quais os serviços ou empregos do Estado de caráter industrial e comercial constituídos sob forma de autarquia, isto é, dotados de personalidade jurídica completa sob regime administrativo distinto do que rege as emprêsas privadas? (1)

b) Qual a estrutura dessas autarquias?

1.º órgãos,

2.º grau de autonomia,

3.º ministério de que dependem e tutelas,

4.º conselhos consultivos.

c) Qual o pessoal de que dispõem?

1.º funcionários: especializados ou não, recrutamento geral ou distinto, particularidades do estatuto, — adição;

2.º auxiliares;

3.º operários e empregados em regime de direito privado;

4.º honorários e salários;

5.º direitos sindicais, direitos de greve.

d) Quais as particularidades de seu regime administrativo e financeiro?

1.º quanto a mercados, preços de vendas,

2.º no que se relaciona com a contabilidade, orçamento, impostos ou taxas,

3.º capital inicial e empréstimos,

4.º subvenções do Estado, diretas ou disfarçadas;

5.º litígios, juízes competentes.

e) Em seu setor de atividades, gozam ou não de um monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas,

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, motivos,

3.º fortalecimento ou enfraquecimento dos poderes do govêrno sôbre as autarquias existentes.

2. Órgãos novos.

A — Autarquias de caráter industrial ou comercial.

a) Quais os serviços ou emprêsas do Estado, constituídas sob forma de autarquias de caráter industrial e comercial, isto é, dotados de personalidade jurídica completa, e que conservam aspecto administrativo mas estão isentas em larga escala das regras impostas aos serviços administrativos comuns?

b) Qual a estrutura dessas autarquias?

1.º órgãos;

2.º grau de autonomia;

3.º ministérios de que dependem, e contrôle, comissários do govêrno, controladores financeiros;

4.º conselhos consultivos;

5.º descentralização no interior da autarquia;

6.º órgãos secundários.

c) Qual o pessoal de que dispõem?

1.º funcionários ou não funcionários no cimo ou em todos os graus da hierarquia, recrutamento, formação, adição;

2.º particularidades do estatuto, garantias, vantagens;

3.º honorários e salários;

4.º direitos sindicais e direitos de greve;

d) Qual seu regime administrativo e financeiro?

1.º quanto a mercados, preços de venda;

2.º quanto a contabilidade, orçamento, impostos ou taxas;

3.º capital inicial, empréstimos;

4.º subvenções do Estado, diretas ou disfarçadas "avances";

5.º litígios, juiz competente.

e) Em seu setor de atividade, gozam ou não de monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor oferecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas;

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, causas;

3.º fortalecimento ou enfraquecimento do contrôle sôbre essas autarquias;

4.º responsabilidade ministerial e contrôle parlamentar.

B — Sociedades de economia mista.

a) Quais as emprêsas de caráter industrial e comercial de que o Estado participa, no quadro de sociedade de economia mista ?

b) Qual a estrutura dessas sociedades?

1.º participação do Estado em regime de minoria, de igualdade ou de maioria;

2.º participação de pessoas privadas de órgãos públicos;

3.º estatutos e modificações aos estatutos, capital e aumento de capital, fundos de cada sócio;

4.º órgãos da sociedade

- — composição, designação e poderes do conselho de administração;
- — composição e poderes da assembléia-geral;
- — diretor-geral ou presidente, sua nomeação e poderes;
- — descentralização no interior das sociedades, órgãos secundários;

---

(1) Não se pede uma enumeração completa mas simplesmente uma ordem segundo a importância, e a indicação dos principais exemplos.

5.º contrôle exercido sôbre a sociedade,
— comissários do govêrno,
— poderes dos ministros e quais êsses ministros,
— atos que devem ser aprovados e documentos submetidos à apreciação;

6.º representação das obrigações, dos beneficiários, do pessoal;

c) Qual o estatuto do pessoal dessas sociedades?

1.º pessoal sob regime de direito privado;

2.º recrutamento, garantias, vantagens;

3.º honorários e salários;

4.º direitos sindicais, direitos de greve;

d) Qual o regime financeiro dessas sociedades?

1.º mercados, preços de venda;

2.º previsões, contabilidade, balanças;

3.º empréstimos;

4.º subvenções do Estado, "avances";

5.º litígios, juiz competente.

e) Em seu setor de atividade, essas sociedades gozam ou não de um monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas;

2.º sistema em via de extensão ou de recuo;

3.º crescimento ou diminuição da participação do Estado nessas sociedades, conseqüências;

4.º fortalecimento ou debilitação do contrôle exercido sôbre essas sociedades.

C — Sociedades Paraestatais, Corporações públicas, Emprêsas autônomas.

a) Quais os serviços ou emprêsas constituídas sob forma de sociedades paraestatais, corporações públicas ou emprêsas autônomas, isto é, constituídas sob forma de órgãos instituídos pelo Estado, dotados de plena personalidade jurídica, submetidas a certo contrôle da autoridade pública, funcionando, entretanto, quase inteiramente como sociedades privadas? (2)

b) Qual a estrutura dessas sociedades paraestatais, corporações públicas, ou emprêsas autônomas?

1.º diferença:
— entre as mesmas e as sociedades de economia mista;
— entre as mesmas e as autarquias de caráter industrial ou comercial;
— entre as três formas, sociedade paraestatal, corporação pública, emprêsa autônoma;

2.º textos constitutivos, estatutos;

3.º órgãos:
— conselhos de direção, conselho de administração, composição, designação, poderes;
— ausência de assembléia-geral, substituição desta;
— presidente, diretor-geral, designação, poderes;
— conselhos consultivos e a representação dos beneficiários, do pessoal etc.;
— descentralização interna, divisões ou circunscrições, órgãos secundários, designação, composição, poderes;

4.º contrôle:
— poderes dos ministros, e quais êsses ministros;
— comissários do govêrno, controladores financeiros;
— atos que devem ser aprovados e documentos submetidos à apreciação.

(2) Ver a nota anterior.

c) Qual o estatuto do pessoal?

1.º pessoal em regime de direito privado;

2.º recrutamento, garantias, vantagens;

3.º salários;

4.º direitos sindicais, direitos de greve.

d) Qual o regime administrativo e financeiro?

1.º assimilação geral com as emprêsas privadas;

2.º particularidades relativas a certos pontos, mercados, previsão, contas, empréstimos;

3.º subvenção do Estado, capital inicial, "avances";

4.º letígios, juiz competente.

e) Em seu setor de atividade êsses órgãos exercem ou não um monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas;

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, causas;

3.º fortalecimento ou debilitação do contrôle exercido sôbre êsses órgãos;

4.º responsabilidade ministerial e contrôle parlamentar;

5.º gravidade e dificuldade dêsse problema quanto às Corporações públicas na Inglaterra. Apresenta-se em tôda parte com acuidade variável.

Seção III

Quais em seu país os problemas da administração econômica?

A administração econômica apresenta problemas gerais. Eis, ao que parece, os quatro principais: êles se entrelaçam.

A — Qual, a seu ver, a categoria de órgãos a que convém dar preferência?

— uma única categoria para todos os casos;
— ou diversidade de soluções para os casos diferentes;
— motivos da escolha, conforme as circunstâncias e a natureza das emprêsas.

B — Qual a melhor maneira de proteger os órgãos da administração econômica contra as pressões políticas, ou pressões de interêsses privados de beneficiários, de operários?

— aptidão à resistência das diversas categorias dêsses órgãos;
— influência da composição, da duração das funções, dos poderes, da remuneração dos conselhos de direção,
— forma de participação dos beneficiários, do pessoal na vida dêsses órgãos;
— limitação das possibilidades de intervenção dos ministros, do Parlamento.

C — Qual deve ser o contrôle a exercer sôbre êsses órgãos?

— extensão e condições do exercício do contrôle;
— aprovações prévias e contrôle *a posteriori*;
— divisão dos poderes entre os ministros e o Parlamento.

D — Como assegurar a qualidade e a eficácia de pessoal superior dêsses órgãos?

— para as tarefas novas da administração econômica, pessoal administrativo comum ou pessoal especializado.
— recrutamento, formação, aperfeiçoamento do pessoal.

E — Como realizar a direção-geral e a coordenação da administração econômica?

a) Instituições de direção e coordenação;

1.º ministérios técnicos e ministérios da Fazenda;

2.º ministério da Economia Nacional ou de Negócios Econômicos;

— Conselho Econômico, Comissariado ou Comissão do Plano;

— Comités interministeriais e Presidência do Conselho;

— elaboração de uma política de conjunto,

— meios de impor essa política,

— solução das dificuldades;

3.º na cúpula o Conselho dos ministros e o Parlamento;

b) resultados.

1.º a obediência nem sempre obtida;

2.º a coordenação é freqüentemente imperfeita;

3.º em conseqüência da mudança de ministros ou da quase permanência dos conselhos:

— por falta de ligação suficiente entre os diversos ministérios e entre os diversos órgãos da administração econômica;

— em conseqüência do particularismo dêsses ministérios ou dêsses órgãos.

3.º Quando o Govêrno central é fraco ou absorvido por trabalhos urgentes, os grandes órgãos autônomos da administração econômica correm o risco de fazer surgir um novo feudalismo que se apossa da realidade do poder no que diz respeito à administração econômica.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal

Readaptação

ALUÍSIO MOREIRA

SUMÁRIO: 1. Origem histórica da readaptação — Conceito; 2. Importância da readaptação; 3. Objetivos da readaptação; 4. Causas determinantes do desajustamento; 5. Técnica da readaptação; 6. A readaptação no serviço público brasileiro — Condições para sua promoção; 7. Meios utilizados na readaptação; 8. Processamento da readaptação; 9. Meios de aferição das condições de capacidade intelectual — Bibliografia.

1. *Origem Histórica da Readaptação — Conceito* — As origens da readaptação profissional podem ser encontradas nas investigações sôbre condutores de veículos, processadas nos começos dêste século, por Munsterberg, nos Estados Unidos da América e Lahy, na França, com o propósito de encontrarem uma explicação científica para os acidentes de bondes e de ônibus. Os resultados dessas pesquisas foram surpreendentes e determinaram novas diretrizes para o recrutamento e a seleção profissionais que passaram, desde então, a ser feitos sob bases científicas. Datam dessa época os estudos realizados por Seltz sôbre a seleção dos aviadores e os de Moede e Piorkwski sôbre a dos automobilistas. Tais investigações, além de traçarem novos rumos à seleção profissional, contribuíram para revelar o problema dos desajustamentos profissionais, agravado enormemente em conseqüência da guerra de 1914-1918. Tornou-se, por isso, séria preocupação dos industriais, dos técnicos e dos cientistas do após-guerra, o aproveitamento de inválidos para o trabalho. Surgem, então, assentadas em princípios científicos a readaptação e a reeducação profissionais, as quais, com o correr dos anos, atingiram o elevado grau de desenvolvimento em que atualmente se encontram.

De acôrdo com a literatura técnica especializada, os têrmos reabilitação, readaptação e reeducação têm, cada um dêles, aplicação especial. Assim é que:

Reabilitação — é uma expressão genérica, que abrange tôdas as formas de desajustamentos, mesmo os de ordem econômico-social, como, por exemplo, o desemprêgo técnico;

Readaptação — refere-se ao novo ajustamento à mesma profissão, sejam as causas de desajustamento, físicas, psicológicas ou sociais;

Reeducação — subentende a aprendizagem e iniciação em nova profissão, quaisquer que sejam as causas do desajustamento.

Na realidade, porém, êsses têrmos são, em geral, empregados indistintamente. Entre nós, o legislador preferiu a expressão *readaptação*, com o significado mais amplo, compreendendo tôdas as formas de desajustamento.

Consoante a definição do art. 68 do Estatuto dos Funcionários (Dec.-lei n.º 1.713, de 28-10-39), a readaptação consiste no aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual e vocação. Conforme se depreende da definição acima, a readaptação pressupõe, necessàriamente, um indivíduo não adaptado ao cargo que ocupa, seja devido a uma modificação em seu estado físico ou mental, seja pela constatação de que não possui a necessária aptidão ou pendor para a função.

2. *Importância da Readaptação* — A readaptação constitui um dos mais importantes e sugestivos problemas de administração de pessoal. E' por meio dela que o administrador moderno consegue um perfeito ajustamento do indivíduo ao trabalho, fator preponderante para a obtenção do máximo de eficiência dos serviços.

Muitas vêzes, não obstante todo o empenho com que se processou a seleção inicial, o estágio

---

Observação — A presente aula foi dada quando se achava em vigor o antigo Estatuto dos Funcionários e o Decreto n.º 29.642, de 6-6-51, que regulamentou o instituto da readaptação. O novo Estatuto dos Funcionários, consubstanciado na Lei n.º 1.711, de 28-10-52, inovou radicalmente sôbre a matéria, tornando obsoletos muitos dos postulados defendidos pelo antigo Estatuto. A modificação ocorrida na legislação não invalida nem tira a oportunidade da presente aula, que além de seu valor doutrinário, constituirá proveitoso estudo sôbre o sistema anteriormente adotado no serviço público federal brasileiro.

probatório e até mesmo o "placement" do elemento admitido no serviço da organização, ocorrem casos de desajustamentos funcionais, quer decorrentes de modificações no estado físico do indivíduo por acidentes ou doenças, quer oriundos de desnivelamentos mentais ou intelectuais em face das exigências do cargo, quer, finalmente, por inadaptação ao ambiente de trabalho por parte do executor do serviço.

Com respeito a êstes dois últimos aspectos, Félix Garas sustenta que não basta a seleção, ainda que bem sucedida, pois o que importa não é o que o indivíduo *sabe,* mas o que êle é *capaz de fazer;* não é o *resultado* do trabalho prestado, mas a *natureza* dêsse trabalho. Há que considerar as qualificações requeridas para o normal desempenho do serviço e os defeitos que a função pode tolerar e não a simples habilitação no concurso.

O papel reservado à readaptação é, precisamente, o de primeiro investigar as causas determinantes do desajustamento do empregado, para, em seguida, procurar readaptá-lo, antes de se tomar a medida extrema do seu afastamento do serviço mediante exoneração ou aposentadoria.

3. *Objetivos da Readaptação* — Um dos objetivos da readaptação é a correção das causas determinantes do desajustamento do indivíduo no trabalho, procurando, dessa forma, mantê-lo a serviço da organização antes de cogitar do seu afastamento temporário ou definitivo mediante disponibilidade, aposentadoria ou exoneração.

Isto é tanto mais importante quando sabemos que a admissão de um novo empregado significa dispêndio de recursos financeiros com a seleção e o treinamento. Há ainda que levar em conta o natural decréscimo de produção até que o elemento novato consiga igualar em eficiência o seu antecessor.

Convém salientar por outro lado que, determinando o aproveitamento do indivíduo em função mais compatível com a sua vocação, o instituto da readaptação visa também o interêsse do próprio ocupante do cargo, o qual, perfeitamente integrado na sua tarefa, poderá executar o serviço com maior satisfação e interêsse e, conseqüentemente, com maior rendimento.

Concluindo, podemos, portanto, afirmar que a readaptação visa :

a) corrigir as causas do desajustamento do indivíduo no trabalho;

b) manter o indivíduo no serviço ativo, em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual e vocação, ao invés de afastá-lo definitivamente;

c) despertar o interêsse do empregado pelo trabalho, mantendo-o perfeitamente integrado na sua tarefa;

d) evitar despesas forçadas com a seleção e treinamento do novo elemento e o natural decréscimo de produção que sua admissão determina.

4. *Causas Determinantes do Desajustamento* — Conforme já tivemos oportunidade de salientar, a readaptação pressupõe, evidentemente, uma modificação no estado físico ou mental do indivíduo, que o inabilita para o exercício normal das funções do cargo que ocupa. Essa inadaptação, ou melhor dizendo, êsse desajustamento, pode decorrer de várias causas, tais como :

a) mau "placement" inicial, e

b) intercorrência de várias causas de desajustamento.

FÉLIX GARAS acentua:

"Ce qu'importe, ce n'est pas ce qu'on sait, mais ce qu'on est capable de faire. Ce n'est pas le resultat du travail, fourni, mais la nature de ce travail". (*La selection des fonctionaires,* pág. 157).

Por isso, nem sempre o concurso é suficiente para estabelecer o critério da seleção. Muitas vêzes o candidato demonstra boa capacidade intelectual nas provas a que é submetido para a admissão, mas fracassa na prática do serviço. E' preciso haver um ótimo "placement" inicial, ou melhor, que o indivíduo seja colocado no setor de trabalho onde melhor possa desempenhar as atribuições que lhe competem.

Quanto ao item *b,* os desajustamentos podem ser de caráter físico ou de caráter psicológico.

As causas de caráter físico são os acidentes no trabalho, as doenças profissionais e a perda de capacidade física. As causas psicológicas podem ser decorrentes de desajustamentos mentais, intelectuais e profissionais. Verifica-se o desajustamento profissional quando ocorre, por exemplo, a introdução de novas técnicas para o trabalho, às quais o indivíduo se mostra inadaptável.

5. *Técnica da Readaptação* — Ari de Castro Fernandes sustenta que a técnica da readaptação é delicada, difícil e cheia de surprêsa, exigindo a participação de vários especialistas, os quais devem, quase sempre, reorientar sua atitude profissional face a um novo problema, até então para êles desconhecido. Aconselha, por isso, a adaptação dêsses especialistas uns aos outros e todos êles ao problema comum de readaptar indivíduos desajustados ou incapacitados.

A técnica da readaptação consiste:

a) na descoberta das causas, caso em que a chefia pode desempenhar importante papel;

b) na aplicação do meio curativo adequado.

No tratamento do assunto há evidente confusão entre o que seja adaptação e readaptação, mas não há para isso razão de ser, pois a adaptação é apenas aspecto preventivo; enquanto que readaptação é medida curativa.

Segundo CÉZAR MADARIAGA (*La reeducación profesional*) para se conseguir uma perfeita adaptação do indivíduo ao cargo o trabalho deve ser estudado em têrmos de

— possibilidade;
— adaptabilidade;
— conhecimento;
— disposição;
— execução;

fazendo-se, em cada caso concreto, a indagação se o indivíduo

— pode;
— serve;
— sabe;
— quer;

dedicar-se a um tipo de trabalho que é

— possível;
— adequado;
— organizado;
— atraente.

6. *A Readaptação no Serviço Público Brasileiro — Condições para sua promoção* — A readaptação, de acôrdo com o Estatuto dos Funcionários e o Decreto n.º 29.642, de 6-6-1951, que a regulamentou, será compulsória, sòmente será aplicada a funcionários em gôzo de estabilidade e dar-se-á em cargo de igual padrão de vencimento.

Promover-se-á a readaptação por motivo de natureza física, quando ocorrer modificação do estado ou das condições de saúde do funcionário, daí resultando diminuição de eficiência no exercício do cargo, o que aconselha o seu aproveitamento em atribuições diferentes.

Proceder-se-á à readaptação por motivo de natureza psicológica quando se verificar uma das seguintes causas:

a) o nível mental do funcionário não corresponder às exigências da função;

b) a função atribuída ao funcionário não corresponder aos seus pendores vocacionais;

c) o funcionário não possuir a habilitação profissional exigida em lei para o exercício do cargo.

7. *Meios utilizados na Readaptação* — Seja por motivo de natureza física, seja por motivo de natureza psicológica, a readaptação verificar-se-á mediante:

a) atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira a que pertencer;

b) transferência, na impossibilidade de ser aplicado o meio especificado no item precedente.

8. *Processamento da Readaptação* — O diretor ou chefe da repartição ou serviço que tiver funcionário desajustado funcionalmente, proporá ao dirigente do órgão de pessoal respectivo a readaptação do servidor, indicando as razões em que fundamenta a proposta. O órgão de pessoal examinará a proposta, emitindo parecer; se favorável à readaptação, encaminhará o processo à Seção de Assistência Social (S.S.), a fim de submeter o funcionário aos exames julgados necessários à verificação de sua capacidade. De acôrdo com o parecer do chefe da S.S., o dirigente do órgão de pessoal designará, então, uma Comissão de três membros, um dos quais médico da S.S. para, no prazo de 30 dias, indicar outros encargos ao funcionário, respeitadas as funções próprias à carreira ou cargo a que pertence.

A Comissão em aprêço, se julgar necessário, poderá ouvir o diretor, ou chefe de repartição, serviço ou seção onde estiver em exercício o funcionário, para a indicação dos encargos do readaptando.

Quando a Comissão acima julgar impossível a simples redistribuição de encargos, proporá, em parecer justificado, a readaptação mediante transferência. Neste caso a proposta de readaptação, por intermédio do Ministro de Estado ou dirigente do órgão subordinado à Presidência da República, será enviada ao D.A.S.P. para ser examinada pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.). A D.S.A. do D.A.S.P. requererá, então, para o readaptando, o exame do Serviço de Biometria Médica (S.B.M.) e constituirá uma Comissão de Readaptação (C.R.) de quatro membros, sendo:

a) um representante da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento;

b) um representante da Divisão de Pessoal;

c) um técnico de administração, especializado em treinamento;

d) um médico do Serviço de Biometria Médica.

De posse do laudo médico do S.B.M. a C.R. examinará os pareceres emitidos e promoverá a readaptação do funcionário, se fôr o caso.

Não cabendo readaptação por motivo de natureza física, a Comissão de Readaptação promoverá a verificação das condições de capacidade intelectual, a fim de indicar o cargo para o qual deve ser transferido o readaptando.

9. *Meios de Aferição das Condições de Capacidade Intelectual* — As condições de capacidade intelectual do readaptando são verificadas através dos seguintes processos:

a) provas, entrevistas e exames psicotécnicos;

b) verificação de diplomas, certificados de habilitação, títulos e trabalhos originais.

Após essa verificação, nas condições acima mencionadas, a Comissão de Readaptação, mediante relatório circunstanciado, indicará o cargo para o qual deve ser transferido o funcionário.

Quando fundamentada em motivos de ordem intelectual, a readaptação será precedida das seguintes medidas, ou de qualquer delas, a critério da C.R.:

I — estágio do readaptando no cargo indicado, pelo prazo mínimo de seis meses, prorrogável a critério da C.R.;

II — conclusão, pelo readaptando, de curso oficial em que se ministrem conhecimentos de natureza e nível correspondentes ao cargo indicado.

Findo o período de estágio, que será realizado em repartição diversa daquela em que estiver lotado o readaptando, o chefe imediato do estagiário, em relatório circunstanciado, informará à Comissão sôbre a conduta do servidor em observação, seu aproveitamento, aptidão para o cargo em que estagiou e conveniência de readaptá-lo em cargo da mesma natureza.

Acreditamos que, se em vez do relatório único, houvesse vários relatórios parcelados, de dois em dois meses, por exemplo, talvez a verificação da necessidade ou não da readaptação do estagiário por parte da Comissão de Readaptação fôsse melhor apreciada. Além disso, mediante vários relatórios, o processamento do estágio seria melhor controlado pela C.R., que poderia, inclusive, orientar o chefe imediato ou o estagiário, caso fôsse necessário.

Na hipótese do item II, do art. 17, isto é, conclusão de curso, caberá ao Diretor do curso oficial apresentar à C.R. relatório sôbre a assiduidade e o aproveitamento do readaptando bem como sôbre sua aprovação no curso.

De posse do relatório do chefe imediato, ou do Diretor do curso, a C.R. confirmará a indicação para o novo cargo, podendo, ainda, determinar novo estágio ou nova matrícula em curso, ou resolver sôbre a prorrogação do estágio.

BIBLIOGRAFIA

W. J. RUTTMANN — *Orientación Profesional*.

CÉZAR MADARIAGA — *La Reeducación Profesional*.

FÉLIX GARAS — *La selection des fonctionaires* — La rotation des fonctionaires.

ARI DE CASTRO FERNANDES — *Readaptação Profissional por Incapacidade Física* (monografia).

OSVALDO FETTERMANN — *Da Reabilitação Profissional* (monografia).

OSVALDO FETTERMANN — *Reabilitação Profissional* (tese).

OSVALDO FETTERMANN — *O Reajustamento Profissional no Direito Brasileiro* — (série de artigos) — "Revista do Serviço Público", nºs. de agôsto, setembro, outubro e novembro de 1945.

OSVALDO FETTERMANN — *O parágrafo 1.º do art. 70 do Estatuto dos Funcionários* — "Revista do Serviço Público", setembro e outubro de 1948 — pág. 222.

M.J.A. FERNANDES — "Um caso de readaptação" — "Revista do Serviço Público", novembro e dezembro de 1948, pág. 174.

JUBÉ JÚNIOR — *Adaptação Funcional e Preparação Técnica nas Modernas Organizações de Serviço Público*, (artigo) "Revista do Serviço Público", novembro de 1940, pág. 36.

MYRA Y LOPEZ — *Aspectos Psicotécnicos do Processo de Orientação Profissional* (artigo) "Revista do Serviço Público", outubro e novembro de 1946, pág. 11.

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *O Funcionário Público e o seu Estatuto* — Ed. Freitas Bastos, Rio, 1940, págs. 246-257.

RUIZ Y GOMES — *Princípios Generales de Derecho Administrativo*.

Curso de Português

Formação de Escriturários para Ministérios Militares

João Luiz Ney

ORTOGRAFIA OFICIAL: *palavras com Z, S, Ç e SS*

Regras práticas para o emprêgo do Z intervocálico:

1. Terminam em IZAR (com Z) os verbos de formação vernácula derivados de palavras cujo radical não termina em *S*.

agonia (agonIZAR)	álcool (alcoolIZAR)
ameno (amenIZAR)	americano (americanIZAR)
morte (amortIZAR)	animal (animalIZAR)
antipatia (antipatIZAR)	árvore (arborIZAR)
aristocrata (aristocratIZAR)	temor (atemorIZAR)
atual (atualIZAR)	autômato (automatIZAR)
autor (autorIZAR)	canal (canalIZAR)
cânone (canonIZAR)	capital (capitalIZAR)
caráter (caracterIZAR)	categoria (categorIZAR)
cautério (cauterIZAR)	central (centralIZAR)
civil (civilIZAR)	concreto (concretIZAR)
cota (cotIZAR)	cristal (cristalIZAR)
divino (divinIZAR)	drama (dramatIZAR)
economia (economIZAR)	escândalo (escandalIZAR)
escravo (escravIZAR)	especial (especialIZAR)
espiritual (espiritualIZAR)	estéril (esterilIZAR)
eterno (eternIZAR)	evangelho (evangelIZAR)
exterior (exteriorIZAR)	familiar (familiarIZAR)
final (finalIZAR)	fiscal (fiscalIZAR)
fóssil (fossilIZAR)	fraterno (fraternIZAR)
.....	.....

Fazem exceção a esta regra os verbos:
BATIZAR — PRECONIZAR — CATEQUIZAR

2. Conseqüentemente, terminam em ISAR (com S) os verbos derivados de palavras cujo radical termina em *S*.

liso (aliSar).	análise (analiSar)
anis (aniSar)	aviso (aviSar)
bis (biSar)	catálise (cataliSar)
cútis (cutiSar)	diálise (dialiSar)
"divisare" (diviSar)	camisa (descamiSar)
frisa (friSar)	íris (iriSar)
improviso (improviSar)	paralisia (paraliSar)
pesquisa (pesquiSar)	piso (piSar)
preciso (preciSar)	gris (griSar)
.....	.....

3. Terminam em EZA (com Z) os substantivos derivados de adjetivos.

avaro (avarEZA)	justo (justEZA)
duro (durEZA)	triste (tristEZA)
baixo (baixEZA)	certo (certEZA)
alto (altEZA)	áspero (asperEZA)
belo (belEZA)	nobre (nobrEZA)
delicado (delicadEZA)	mole (molEZA)
destro (destrEZA)	miúdo (miudEZA)
limpo (limpEZA)	magro (magrEZA)
fino (finEZA)	firme (firmEZA)
ligeiro (ligeirEZA)	largo (larguEZA)
franco (franquEZA)	fraco (fraquEZA)
frio (friEZA)	puro (purEZA)
pobre (pobrEZA)	gentil (gentilEZA)
sutil (sutilEZA)	rijo (rijEZA)
.....	.....

Faz exceção a esta regra o substantivo PROEZA.

4. Conseqüentemente, terminam em ESA (com S) os substantivos ou adjetivos que não se enquadram na regra anterior.

meSa	defeSa	reprêSa
surprêSa	despeSa	marqueSa
baroneSa	duqueSa	princeSa
prioreSa	dogeSa	consuleSa
portuguêSa	prêSa	franceSa

.....

5. Terminam em EZ (com Z) os substantivos derivados de adjetivos.

ácido (acidEZ)	altivo (altivEZ)
árido (aridEZ)	ávido (avidEZ)
cândido (candidEZ)	escasso (escassEZ)
estúpido (estupidEZ)	fétido (fetidEZ)
hediondo (hediondEZ)	honrado (honradEZ)
inválido (invalidEZ)	lânguido (languidEZ)
lívido (lividEZ)	macio (maciEZ)
mudo (mudEZ)	nítido (nitidEZ)
nu (nudEZ)	pacato (pacatEZ)
rígido (rigidEZ)	tímido (timidEZ)
.....	.....

Fazem exceção a esta regra:

JAEZ — SOEZ — TALVEZ — VEZ — TEZ — INDEZ — XADREZ — ENTREMEZ (farsa) — PEZ (breu) — FÊZ (barrete turco e pret. perfeito do verbo *fazer*).

6. Conseqüentemente terminam em ÊS (com S):

marquês	freguês	manganês
mês	três	cortês
torquês	burguês	camponês
montês	chinês	arnês (arreios de cavalo)
rês	escocês	montanhês
pedrês	siamês	português

.....

7. As palavras com a terminação ÉS (aberta) grafam-se com S, com exceção do numeral DEZ.

através — invés — convés — revés — viés — grés (arenito) — aloés (planta chamada babosa)...

8. Terminam em AZ, IZ, OZ (com Z) os adjetivos cujos cognatos possuem "C" no lugar do Z.

audaz (audácia)	sagaz (sagacidade)
contumaz (contumácia)	meretriz (meretrício)
loquaz (loquacidade)	feroz (ferocidade)
perspicaz (perspicácia)	fugaz (fugacidade)
feliz (felicidade)	mordaz (mordacidade)
atroz (atrocidade)	tenaz (tenacidade)
capaz (capacidade)	nutriz (nutricionista)
eficaz (eficácia)	veloz (velocidade)
mendaz (mendacidade)	

Entre outras, terminam também em "Z" as seguintes palavras de uso comum:

assaz	canaz (sup. de cão)	capataz
cartaz	fatacaz	ladravaz
lobaz	paz	pratarraz
aprendiz	atriz	bissetriz
chafariz	chamariz	cicatriz
diretriz	imperatriz	juiz
matiz	matriz	motriz
nariz	perdiz	quadratriz
raiz	verniz	algoz
arroz	foz	noz
voz	andaluz	avestruz
capuz	cruz	cuscuz
luz	.....	

9. Conseqüentemente escrevem-se com "S" final:

aguarrás	aliás	ananás
atrás	detrás	lilás
gás	anis	bis
país	pleuris	Paris
após	ilhós	retrós
jus	pus	obus

.....

10 Por obediência à etimologia, escrevem-se com "Z" medial intervocálico:

alazão	alfazema	algazarra	armazém
azáfama	azar	azeite	azeitona
azêmola	azeviche	azimute	azinhavre
azorrague	azougue	azul	amazona
amizade	aprazível	arrazoado	atenazar
avizinhar	azêdo	azedume	azia
aziago	azo	azôto	azucrinar
bazar	apaziguar	abalizado	balázio
baliza	bazófia	bezerro	bizantino
buzina	búzio	bizarro	cizânia
carmezim	clerezia	coalizão	comezaina
copázio	coriza	cozer	cozinha
cruzeiro	comezinho	deslize	deslizar
desmazêlo	dezembro	dezena	dizimar
doze	duzentos	dúzia	enfezado
dizer	encruzilhada	esfuziar	espezinhar
esvaziar	fazenda	fazer	folgazão
fuzil	gatázio	gaze	gazeta
gazua	gôzo	granizo	guizo
homiziar	horizonte	jazer	imbuzeiro
jazida	juàzeiro	juízo	lambuzar
macambúzio	mazela	mazurca	menosprêzo
nazareno	nazismo	ojeriza	ozônio
prazer	prazo	prezar	primazia
proeza	protozoário	razão	regozijo
revezar	rezar	rezingar	rodízio
quizila	sezão	topázio	tornozelo
trapézio	treze	trezentos	vazar
vazante	vazio	vêzes	vizinho
.....	.....	.....	.....

11. Dentre as palavras de uso comum, escrevem-se com "S" medial intervocálico:

abrasar	abuso	acaso	aceso
acusar	agasalho	alusivo	ambrosia
análise	anestesia	aquisição	apresentar
aposentar	arrasar	arrevesar	asa
aprisionar	asilo	atraso	atrasar
aviso	artesão	ausente	basear
besouro	brasa	brasão	brisa
camisa	caserna	casimira	cesura
cláusula	coeso	conciso	corrosivo
cortesia	coser	crisântemo	crise
crisol	caso	colisão	crase
campesino	desejo	deserto	desespêro
desistir	difuso	divisor	dose
divisa	demasia	ênfase	entusiasmo
enviesar	episódio	erosão	escusa
esôfago	esquisito	exclusivo	êxtase
extasiar	fantasia	frase	frisa
fusível	fusão	erisipela	fase
filósofo	fisiologia	frenesi	gasolina
gelosia	gênese	ginásio	grisalho
grosa	groselha	guisa	gasoso
heresia	hesitar	hipocrisia	hipótese
hosana	indeciso	intruso	irrisório
improviso	isolar	isento	ilusão
ileso	isenção	indefeso	lapiseira
lesão	liso	lisonja	losango
lousa	magnésia	lisura	mariposa

maisena	manusear	misantropo	mísero
mucosa	museu	música	nasal
oásis	ocaso	obeso	ousar
parafuso	paisagem	paraíso	parasita
persuasório	pesadelo	pêsames	pêso
pesquisa	plausível	poesia	preciso
prêsa	presente	presídio	presumir
presunto	prisão	profuso	propósito
prosa	prosélito	prosódia	pusilânimo
quase	querosene	paralisia	poetisa
quesito	quiser	raso	rasura
represália	repositório	requisito	requisição
resenha	residir	resíduo	resina
resistir	resumir	riso	rosa
revisor	síntese	sacarose	siso
sósia	tesoura	tesoureiro	tosar
traseira	usar	usina	usufruir
usura	usurpar	vaselina	vasilha
vaso	vesícula	visitar	visão
....	....	....	....

12. Palavras com "Ç" intervocálico e palavras com "SS":

acaçapar	empoçar	abadêssa	devassidão
açafrão	encontradiço	admissível	devassar
açaí	endereçar	alvissaras	devassado
açambarcar	enderêço	alvissareiro	devasso
aço	engaço	amassar	dissensão (divergência)
açúcar	enguiço	antisséptico	dissertar
açucena	escaramuça	apressar	dissídio
açude	espinhaço	aprensurar	dissimular
açular	estilhaço	argamassa	dissipar
adelgaçar	feitiço	arremessar	dissuadir
adoçar	graça	assacadilha	dossel
agarradiço	hortaliça	assanhar	egresso
alcobaça	inchaço	assar	emassar
almaço	irritadiço	assassino	empossar (dar posse a)
almoçar	jaçanã	asseado	endossar
almôço	joça	asseio	endôsso
ameaçar	justiça	assecla	escasso
andaço	laçar	assediar	escassez
aprêço	laço	assentar	fossa
arregaçar	lingüiça	assertiva	fóssil
arruaça	linhaça	assessor	fôsso
babaçu	maça (clava)	asseverar	fracasso
bagaço	maçada	assíduo	fricassé
baço	maçaranduba	assobio	gêsso
boçal	maçarico	assolar	girassol
braça	maçaroca	assoprar	grassar
buço	maciço	atravessar	inconcusso
cabaça	maço	avassalar	indefesso
cabeçalho	maçom	avêsso	ingresso
caçar	magriço	bossa	insôsso
caçarola	maniçoba	bússola	interêsse
caçoar	miçanga	carrossel	lasso (cansado)
caçuá	moça	cassar (anular)	massa (pasta)
caçula	mordaça	cassa (fazenda)	massagista
caiçara	muçulmano	cassino	massudo
calhamaço	noviço	clássico	messe
caliça	ouriço	comissário	missionário
caniço	paçoca	comissura	necessidade
cansaço	palhoça	compasso	obsessor
caraça	peça	compressa	passe
carcaça	poça	compromisso	passo
cachaça	poço	concessionário	percursor
carniça	rebuliço	concessivo	pêssego
castiço	rechaçar	condêssa	pintassilgo
cavalariça	regaço	confessar	possessivo
cediço	roça	congresso	possesso
chalaça	roliço	cossaco	potassa
choça	ruço (pardacento)	crasso	presságio
chouriço	soçobrar	demissionário	pressuroso
chumaço	suíço	depressa	promessa
cobiça	sumiço	desassisado	promissória
coçar	taça	desassociar	regresso
corrediço	tapeçaria	desassombro	remessa
couraça	terraço	desassossêgo	repressivo
derriçar	traça	dessecar	remissivo
dobradiça	trapaça	dessorar	

tripeça	viço	ressarcir	sessão
troça	vidraça	ressuscitar	vicissitude
.....	.....	sanguessuga	.....

13. Palavras de uso comum terminadas em *SÃO* e em *ÇÃO*:

apreensão	impressão	absolvição	contorção
admissão	incursão	absorção	contração
agressão	intercessão	abstração	contravenção
ascensão (subida)	intromissão	abstenção	convenção
aversão	inversão	aceitação	correção
cessão (ato de ceder)	mansão	acusação	correlação
comissão	missão	adaptação	criação
compreensão	obsessão	administração	decepção
compressão	opressão	admiração	definição
concessão	pensão	adoção	deflagração
confissão	permissão	aflição	degradação
conversão	perversão	alfabetização	delação
convulsão	pressão	asserção	depreciação
demissão	pretensão	assimilação	descrição
depressão	procissão	assunção	deserção
digressão	progressão	atração	desobstrução
dimensão	propensão	autorização	dessecação
discussão	regressão	calção	detenção
dispersão	repercussão	cansanção	discrição
dissensão	repreensão	cassação	dissertação
distensão	repressão	cessação	distinção
diversão	retorsão	cessão	distorção
emersão	reversão	circunscrição	exibição
emissão	sessão	coação	exoneração
emulsão	submersão	coerção	extinção
excursão	submissão	comoção	função
expansão	sucessão	concepção	inscrição
expressão	suspensão	conciliação	inserção
expulsão	tensão	consecução	intenção
extensão	transgressão	consignação	intervenção
extorsão	transmissão	consumação	isenção
imersão	ablução	contenção	junção
	abnegação		menção

QUESTÕES OBJETIVAS

I — Complete as palavras empregando S ou Z:

1. escandali( )ar
   sinteti( )ar
   descami( )ar
   improvi( )ar
   pesqui( )ar
2. desli( )ar
   parali( )ar
   abali( )ar
   anali( )ar
   preconi( )ar
3. harmoni( )ar
   hospitali( )ar
   imortali( )ar
   indeni( )ar
   ironi( )ar
4. destre( )a
   limpe( )a
5. proe( )a
   prince( )a
6. burgue( )a
   emprê( )a
   despe( )a
   consule( )a
   gentile( )a
   largue( )a
   france( )a
   defe( )a
   destre( )a
   avare( )a
   surprê( )a

II — Assinale com um X as palavras grafadas corretamente.

1. ( ) atravez
   ( ) camponez
   ( ) marquez
   ( ) talvez
   ( ) norueguez
   ( ) freguez
2. ( ) escassês
   ( ) manganês
   ( ) xadrês
   ( ) viuvês
   ( ) desfaçatês
   ( ) altivês

SELEÇÃO

Questões apresentadas no Concurso para Zelador do Ministério da Fazenda - C.246

Apresentamos, aqui, as questões que fizeram parte das Provas de Português e Matemática do concurso para Zelador do Ministério da Fazenda.

PORTUGUÊS

I — As palavras que se vêem à esquerda, e que dizem respeito a objetos ou a material de uso nos laboratórios, *estão escritas erradamente*. Corrija-as nas linhas correspondentes que se encontram à sua direita.

Exemplo :

balansa: ..... balança

Prossiga:

1. distilador: .....
2. gazômetro: .....
3. massarico: .....
4. esterelizador: ....
5. microscópeo: .....
6. alcômetro: .....
7. almofaris: .....
8. areiômetro: .....

II — Dê o feminino dos seguintes nomes :

Exemplo :

poeta : ..... poetisa

Prossiga :

9. ator: .....
10. rei: .....
11. príncipe: .....
12. judeu: .....
13. herói: .....
14. cristão: .....

III — Ponha no plural as palavras abaixo :

Exemplo :

rapaz: ..... rapazes

Prossiga :

15. cálice: .....
16. frágil: .....
17. aptidão: .....
18. cidadão: .....
19. cortês: .....
20. funil: .....

IV — Escreva, nos espaços adequados, o grau superlativo absoluto (sintético) das palavras que se seguem:

Exemplo :

rico: ..... riquíssimo

Prossiga :

21. nobre: .....
22. simples: .....
23. módico: .....
24. ágil: .....
25. elogiável: .....
26. antigo: .....

V — O pronome oblíquo átono, que se encontra grifado nas frases abaixo, *está colocado erradamente. Copie essas frases nas linhas indicadas e corrija, note bem, apenas a colocação do pronome oblíquo.*

Exemplo: Não encontrei-o na sala.

Resposta: *Não o encontrei na sala.*

Prossiga :

27. Ninguém consegue-o ver.
28. Mataria-o, se você não interviesse.
29. Sempre estimei-a.
30. Encontrarei-*te* amanhã.
31. *Lhe* darei a notícia.
32. Faríamo-*lo* nosso confidente.
33. Não podê-*lo-ia* afirmar.
34. *Se* apresente, amanhã, ao seu chefe.
35. Tenho aplicado-*me* muito a êsse estudo.
36. Não magoei-*te* tanto assim.

VI — Nas frases que se seguem, *os verbos não estão concordando corretamente com as formas de reverência empregadas*. Copie essas frases integralmente e corrija *apenas* o tempo verbal que aparece grifado.

Exemplo: V. Ex.ª não o *quisestes* fazer.

Resposta: *V. Ex.ª não o quis fazer.*

Prossiga:

37. V.S.ª *precisais* nomear-me.

38. V.Ex.ª, Sr. Ministro, *andais* preocupado?

39. Você não *perderias*, tenho certeza.

40. V. Revma. não me *podeis* perdoar?

MATEMÁTICA

Resolva as questões abaixo. Faça os cálculos nas fôlhas em branco. Coloque a resposta sôbre a linha pontuada.

1. $1356 + 15 - 456 =$ .....
2. $2567 \times 103 =$ .....
3. $23145 \div 15 =$ .....
4. $\frac{2}{3} + \frac{1}{6} + \frac{3}{5} + \frac{1}{2} =$ .....
5. $3 - \frac{3}{7} =$ .....
6. $\frac{2}{5} \times \frac{1}{2} \times \frac{5}{6} =$ .....
7. $\frac{3}{5} \div 5 =$ .....
8. $23{,}8 + 235{,}62 =$ .....
9. $1{,}286 - 0{,}6 =$ .....
10. $0{,}6 \times 0{,}005 =$ .....
11. $0{,}8 \div 0{,}08 =$ .....
12. $4{,}62 \div 0{,}2 =$ .....

13. Quantos metros há em 3 quilômetros?

Resposta: .....

14. Quantos quilogramas há em 23600 gramas?

Resposta: .....

15. Quantos litros há em 0,4 hectolitros?

Resposta: .....

16. Quantos centímetros cúbicos há em 1 litro?

Resposta: .....

17. 50% de 20 = ...

18. 20% de 180 = ...

19. 10% de ..... = 8

20. Sabendo que 12 laranjas custam 18 cruzeiros, quantas laranjas se podem comprar com 30 cruzeiros?

Resposta: .....

Questões apresentadas no Concurso para Prático de Laboratório do Ministério da Fazenda — C.247

Em seguida, publicamos as questões constantes das Provas de Português e Matemática do concurso para Prático de Laboratório do Ministério da Fazenda — C.247.

PORTUGUÊS

I — No grupo de palavras à esquerda, há *oito* que se encontram escritas erradamente. Reproduza-as, corretas, nas linhas que se indicam à direita.

— quasi	1. _____
— limpeza	2. _____
— expontâneo	3. _____
— adimitir	4. _____
— pesquiza	5. _____
— lavagem	6. _____
— explosão	7. _____
— análise	8. _____
— pulverização	
— destilação	
— previnir	
— aparêlho	
— sugeitar	
— esterilizar	
— estranho	
— graduador	

II — Dê os plurais de:

9. laboratório-modêlo _____
10. qualquer ..... _____
11. caráter ..... _____
12. cidadão ..... _____
13. frágil ..... _____
14. fuzil ..... _____
15. desvão ..... _____
16. exceção ..... _____

III — Nas linhas indicadas, copie *tôdas* as frases abaixo, corrigindo, *quando fôr o caso*, a colocação do pronome que está grifado. Observe que algumas frases não contêm êrro.

17. *Me* passe aquela proveta, colega!

18. Não dou-*lhe* qualquer informação.

19. Onde *se* escondeu você?

20. Chegou a moça a que você referiu-*se*.

21. O trabalho far-*te*-á mais forte.

22. Você tinha insultado-*me* tanto!

23. Em *se* aproximando o Natal, pedirei férias.

24. Direi-*te*, amanhã, o meu segrêdo.

IV — Dos verbos abaixo, escreva, nas linhas apropriadas, a 1.ª *pessoa do singular* dos tempos que se pedem:

	Pretérito perfeito	Presente do subjuntivo	Futuro do subjuntivo
25. Perfazer			
26. Louvar			
27. Intervir			
28. Saber			
29. Dizer			
30. Haver			

V — Nas linhas indicadas, copie *tôdas* as frases abaixo, corrigindo, *quando fôr o caso,* a regência verbal. Note que algumas frases não contêm êrro.

31. Cheguei em casa muito cedo.

32. A justiça perdoa os inocentes.

33. Respondeste mal ao Diretor.

34. Procedemos à realização da prova de Português.

35. Faz algum tempo que não lhe vejo.

36. Demos um convite a cada aluno.

37. Se quiserem, dirijam-se a diretora do colégio.

38. A prova consistirá em três partes.

MATEMÁTICA

Resolva as questões abaixo. Faça os cálculos nas fôlhas em branco. Coloque as respostas sôbre as linhas pontuadas.

1. 235 — 240 + 6 = ...
2. 205 x 103 = ...
3. 1365 ÷ 13 = ...
4. $\frac{2}{3} + \frac{1}{6} =$ .....
5. $5 - \frac{4}{5} =$ .....
6. $\frac{2}{5} \div \frac{3}{5} =$ .....
7. 0,6 + 0,08 + 2 = ...
8. 0,082 — 0,0005 = ...
9. 3,2 x 0,06 = ...
10. 0,07 ÷ 5 = ...
11. Quantos quilômetros há em 3000 metros?
    Resposta: .....
12. Quantos hectolitros de água são necessários para encher um reservatório de 125000 decímetros cúbicos de volume?
    Resposta: .....
13. Quantos decigramas há em meio decagrama?
    Resposta: .....
14. 20cm³ de uma substância foram dissolvidos em 15 minutos. Em quantos minutos serão dissolvidos 48cm³ dessa mesma substância?
    Resposta: .....
15. 16% de 300 = ...
16. .....% de 80 = 16

Questões apresentadas no Concurso para Tecnologista do Ministério da Fazenda — C. 248

Apresentamos, a seguir, as questões que fizeram parte da Prova Escrita do concurso para a carreira de Tecnologista do Ministério da Fazenda.

PROVA ESCRITA

1. Lei de ação das massas, enunciado e aplicações.
2. Que é uma solução tampão? Explique em que condições uma solução tampão apresenta sua capacidade máxima de fixar ácidos e bases sem variar o seu pH.
3. Que se entende por produto de solubilidade e quais as suas aplicações?
4. Quais são os meios de indicação nas titulações por óxido-redução?
5. Calcular o grau de hidrólise de uma solução 10-2M de acetato de sódio. Ka = 1.75 x 10-5.
6. Como proceder a escolha adequada do indicador nas titulações por neutralização?
7. Quais as leis que regem a deposição eletrolítica?
8. Descrever sumàriamente os princípios em que se fundamenta a determinação potenciométrica do pH.
9. Em que se baseia a colorimetria relativa? Quais os métodos colorimétricos usados na análise quantitativa?
10. Quais os fundamentos teóricos e aplicações da polarimetria?

(Nota: Antes de cada resposta indique o número da questão correspondente. *Escreva com letra bem legível.*)

Questões apresentadas no Concurso para Meteorologista do Ministério da Agricultura — C. 252

PROVA ESCRITA DE METEOROLOGIA

Responda, nas linhas em branco, as questões que seguem. No fim da prova, encontram-se algumas fórmulas que o candidato poderá utilizar, se assim lhe parecer conveniente, para facilitar os cálculos relativos a certas questões.

1. Dar, em calorias por minuto, o valor médio da energia solar diretamente absorvida por cm^2 da superfície terrestre; justificar o valor dado e citar os principais fatôres que tendem à compensação do desequilíbrio latitudinal da radiação terrestre.

2. Descrever sucintamente as principais características da troposfera (distribuição vertical da temperatura, da pressão, da umidade e dos ventos, composição volumétrica do ar e variação do limite superior da troposfera com a latitude e as estações do ano).

3. Calcular a espessura aproximada de uma coluna de ar caracterizada por:

   a) pressão na base: 1020,0 mb;

   b) pressão no tôpo: 928 mb;

   c) temperatura média (bulbo sêco): 20°C;

   d) umidade uniforme: w = 12 g/kg.

   Considerar a gravidade igual a 9,8 m/seg2. Dar o resultado em metros geométricos.

4. Dizer em que sentido varia a estabilidade de uma camada de ar sêco limitada verticalmente pelas superfícies isobáricas de 1000 e 900 milibares e apresentando um gradiente vertical de temperatura inferior ao gradiente adiabático sêco, quando elevada a uma altitude tal que os seus níveis superior e inferior passam a coincidir com as superfícies isobáricas de 500 e 600 mb, respectivamente.

5. Caracterizar, resumidamente, o estado de instabilidade condicional do ar úmido (Critério de estabilidade baseado no deslocamento adiabático infinitesimal de uma parcela de ar).

6. Definir: *temperatura potencial úmida* e *temperatura do ponto de orvalho*.

7. Citar os principais fatôres que determinam a altitude do nível mínimo do vento de gradiente.

8. Como se evidenciam, através das linhas de fluxo nas cartas de nível constante, as zonas de convergência e divergência nos níveis superiores?

9. Traçar o esquema da circulação tricelular para o hemisfério sul.

10. Quais são os principais fatôres que contribuem para a instabilidade coloidal das nuvens e como se manifesta neste particular a diferença entre a tensão do vapor dágua sôbre a água em estado líquido e sôbre o gêlo?

11. Descrever resumidamente o mecanismo da formação e dissipação do nevoeiro de radiação.

12. Quais são os critérios básicos na classificação dos climas segundo Köppen e Thornthwaite?

13. Quais são os principais fatôres que podem influir num microclima?

14. Qual o valor do gradiente adiabático, para ar sêco?

15. Que vem a ser inversão de temperatura?

16. Que vem a ser amplitude diurna da temperatura e como varia ela em função da natureza do terreno e do estado do céu?

17. Que vem a ser umidade absoluta?

18. A evaporação é um fenômeno que rouba ou fornece calor?

19. Pode, nas condições de pressão e temperatura normais da atmosfera, a condensação ocorrer num ar completamente desprovido de impurezas?

20. Qual a relação existente entre a variação da Temperatura e a variação da Umidade Relativa?

21. Pode-se, pelo aspecto das nuvens, estimar o grau de estabilidade ou de instabilidade do ar? Como?

22. Descrever a variação diurna normal da nebulosidade e da precipitação nas regiões intertropicais. Diferenciar entre regime continental e regime marítimo.

23. Classificar as trovoadas, segundo as causas que as originam, e indicar as características mais salientes da trovoada de origem convectiva.

24. Dizer se as características abaixo são conservativas, aproximadamente conservativas ou não conservativas, quando numa massa de ar ocorre:

a) modificação de temperatura devida a um processo adiabático sêco;

b) modificação de temperatura devida a um processo adiabático úmido;

c) modificação de temperatura devida a um processo não adiabático;

d) evaporação, durante a queda, de precipitação originada na própria massa de ar.

Características a classificar:

a) Umidade relativa;

b) Proporção de mistura (mixing ratio);

c) Temperatura do ponto de orvalho;

d) Temperatura do bulbo úmido;

e) Temperatura potencial.

25. Fazer o esquema de um ciclone extratropical, no hemisfério sul, indicando a distribuição das isóbaras, das isalóbaras, dos tipos de nuvens e caráter dos hidrometeoros. O esquema deve corresponder a um ciclone que ainda não apresente indícios de oclusão e que se acha situado sôbre o mar.

FORMULÁRIO

Área do círculo $Ac = \pi R^2$

Área da esfera $As = 4\pi R^2$

Fórmula para o cômputo da altitude:

$$Z_2 - Z_1 = 28{,}7\ Tv\ \log_e \frac{p_1}{p_2} \text{ (metros geodinâmicos)}$$

Z_1 = altitude do nível inferior

Z_2 = altitude do nível superior

T_v = temperatura virtual (^oK)

p_1 = pressão no nível inferior

p_2 = pressão no nível superior

Temperatura virtual: $T_v = T\ (1 + 0{,}61w)$

T_v = temperatura virtual (^oK)

T = Temperatura (^oK)

w = proporção de mistura (mixing ratio)

$\Phi = 0{,}98\ z$

Φ = geopotencial

z = altitude geométrica

$\log_e 1{,}1 = 0{,}0953$

$\log_e 0{,}91 = 9{,}906 - 10.$

Classificação de Cargos ou Revogação do Artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

MUITO embora alguns observadores pouco avisados discordem da opinião, nada mais justo existe, dentre os dispositivos da lei básica do Distrito Federal, que o princípio — universalmente consagrado — de que "para cargos ou funções idênticos igual deverá ser também a remuneração."

O que há porém, de mal, de errado a tal respeito, é o querer-se aplicar o princípio ou a disposição da lei orgânica, sem que estejam *classificados os cargos*, sem que estejam regulamentados os deveres, *atribuições e responsabilidades* dos diferentes *cargos* (efetivos) e *funções* (extranumerários). À falta de tais complementos indispensáveis da lei, a aplicação pura e simples daquela norma é, sob todos os pontos de vista, desastrosa, já que se parte sempre de *análise empírica do trabalho*, que não traduz a exatidão dos deveres e responsabilidades, o que dá margem ao verdadeiro caos administrativo.

Para que todos os servidores públicos, em qualquer esfera, recebam tratamento idêntico e justo, é necessário haver um sistema cuidadosamente elaborado de classificação de cargos e de funções e respectivos vencimentos e salários.

Nos últimos anos, muitos foram os que se dedicaram aos problemas de classificação de cargos e de planos de remuneração, salários e vencimentos, abordando êsses assuntos de diferentes ângulos e usando diferentes métodos. O material assim acumulado é de grande utilidade para todos os administradores que se interessam por aquêles problemas. Os diversos métodos seguidos, contudo, convergem para o mesmo ponto: a determinação *das atribuições e deveres de cada cargo ou função, nos diferentes níveis de classificação*. Os diversos tipos de trabalho ou atribuições podem ser administrados diretamente por um órgão central de pessoal que determine a classificação de todos os cargos, ou podem ser divulgados pelo mesmo órgão para uso e orientação dos subórgãos (Seções de pessoal), aos quais caberá, então, a missão de classificar os cargos.

A primeira coisa a considerar, ao estabelecer-se um plano de classificação de cargo, *é a natureza dos deveres e responsabilidades de cada cargo, sem levar em conta o funcionário que poderá vir a ocupar o cargo*.

Os pontos essenciais de um plano de classificação são os seguintes:

a) análise objetiva, avaliação dos deveres e responsabilidades de cada cargo;

b) os cargos devem ser grupados em classes, tendo por base a igualdade de deveres e responsabilidades. As classes devem ser estanques, isto é, *uma não deverá penetrar* nas atribuições da outra;

c) prover uma correlação adequada entre as classes do cargo, a fim de permitir o estabelecimento de níveis de supervisão apropriados a possibilitar a promoção dos servidores;

d) flexibilidade do plano, tendo em vista permitir revisão na classificação, a fim de adaptá-la a novas situações.

A natureza das obrigações ou atribuições do funcionário deve determinar o nível dos seus vencimentos. Quanto mais difícil e de maior responsabilidade por um determinado trabalho, quanto mais deverá receber o funcionário. *Dentro de uma mesma esfera administrativa, todos aquêles que executarem trabalho semelhante deverão receber salários ou vencimentos equivalentes; mas para isto imprescindível é, a bem da justiça, que, prèviamente, se tenha organizado um plano de classificação de cargos* e que êsse plano, transformado em lei supletiva à disposição genérica, *regulamente* ou defina, *com precisão*, os exatos deveres, responsabilidades e atribuições dos cargos ou funções. (1)

A alusão feita ao plano de classificação de cargos e à sua conseqüente regulamentação tem por objetivo demonstrar qual é exatamente o grau de complexidade do problema, para a Prefeitura

---

(1) Estas diretivas foram recomendadas e aprovadas, inclusive com o apoio do Brasil, no relatório da 1.ª *Conferência das Nações Unidas sôbre Administração de Pessoal*, publicado no "Journal of The Society for Personnel Administration", vol. 114, n.º 4, 1951, págs. 8-17.

do Distrito Federal, da existência legal de um princípio que, embora reconhecidamente justo, não pode ser auto-executável. Depende, para que não redunde sua aplicação em mal maior, das providências indicadas, sem o que preferível e menos desastrosa seria a simples revogação do artigo 40 da Lei Orgânica.

A maior prova de que a inexistência de um plano geral de classificação de cargos, aprovado por lei, traz como via de conseqüência a subversão da ordem indispensável ao funcionamento da máquina administrativa, está aí representada pela triste realidade decorrente de atos praticados com base na auto-executabilidade da prédica contida no artigo 40 da Lei Orgânica. A seqüência de decisões proferidas, tanto na via administrativa como na esfera do Judiciário, em que pêse a boa intenção dos seus prolatores, segundo as quais o texto legal poderia ter aplicação imediata — *independentemente de regulamentação* — isto é, sem que a classificação de cargo exista, legalmente, foi tão funesta, quanto as suas conseqüências, que não seria exagêro aceitar-se a conclusão de que o mal é insanável. Em decorrência ao fato de não haver normas escritas, definidoras dos deveres, responsabilidades e atribuições de cada cargo e de cada função — desarmada a Administração para contestar as mais estapafúrdias hipóteses, aventadas — centenas e centenas de funcionários obtiveram e obtêm, ainda, ganho de causa em ações propostas contra a Prefeitura local, chegando o exagêro e os abusos ao limite de permitirem hoje o absurdo de advogados, procuradores, superintendentes e chefes de seção, por exemplo, perceberem remuneração mais elevada que o próprio Prefeito.

A alternativa para a Prefeitura do Distrito Federal, para corrigir a situação só poderá pois ser esta: Classificação de cargos ou revogação do artigo 40 da Lei Orgânica.

A última destas medidas é, contudo, desaconselhável, sob todos os pontos de vista, sendo embora, por certo a solução mais cômoda.

A revogação do princípio, já universalmente consagrado — inclusive pelo Brasil, na Conferência aludida — sem que ao menos se tente *iniciar* o plano de classificação de cargos, poderia deixar margem à conclusão de que tanto o Executivo como o Legislativo, ou não têm competência para atacar a pesada tarefa, ou por não terem os conhecimentos, um e outro, evoluídos com o resto do mundo, na conquista dos novos princípios de Administração de Pessoal, não compreenderam a importância básica do conceito que é, inclusive, como vimos, uma das normas mestras a que se deve jungir a própria noção de classificação de cargos. E o alcance do valor intrínseco dessa norma de justiça primária foi recentemente prestigiado com o surgimento de novo Estatuto dos funcionários civis da União que em suas disposições transitórias (alínea "a" do artigo 259), ao traçar o roteiro para um plano de classificação de cargos, recomenda como regra primeira, justamente que

"aos cargos isolados de funções e responsabilidades iguais, na mesma localidade, caberá igual vencimento ou remuneração."

Sucede, porém, que no caso do Govêrno Federal a disposição legal atinente ao princípio da isonomia — ao contrário do que ocorre na Prefeitura — está subordinada, como regra mestra — ao programa básico de classificação de cargos, de maneira tal que só poderá ser observado na ocasião em que o programa ou o plano tiverem vida legal. Enquanto isso — como não poderia deixar de ser — o mandamento legal em foco não tem aplicação aos casos concretos, isoladamente.

O exemplo, porém, que deverá ser seguido na P.D.F. (aliás, pela ordem natural da coisa, o inverso pareceria o mais lógico), acaba de nos dar o Departamento Administrativo do Serviço Público: A Lei n.º 1.711, que baixou o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União já referido, entrou em vigor em 1.º de novembro de 1952. Pois bem, os vespertinos que circularam no dia 11 daquele mesmo mês e ano, nos davam notícias de que já estavam sendo tomadas *providências positivas*, no sentido de levar avante a difícil tarefa. E' o que se infere do artigo abaixo transcrito, publicado no "Diário da Noite" de 11-11-52:

OPINARÃO OS INTERESSADOS NA RECLASSIFICAÇÃO DOS CARGOS

"Diário da Noite" antecipa os planos e os nomes dos integrantes da Comissão encarregada do importante estudo.

Prevendo o novo Estatuto dos Funcionários a reclassificação dos cargos do serviço público federal e a revisão dos respectivos níveis de remuneração, o D.A.S.P., conforme noticiamos, propôs ao Presidente da República providências visando ao cumprimento dessas determinações legais. Assim, enquanto não entrar em vigor o orçamento do próximo exercício financeiro, no qual constarão recursos para os trabalhos a respeito foi sugerida e o Chefe do Govêrno concordou, a constituição de uma Comissão Provisória dos Estudos do Plano de Classificação e Revisão dos Níveis de Remuneração.

O D.A.S.P. DISCUTIRA' COM OS INTERESSADOS

Podemos hoje revelar mais detalhes sôbre o assunto, objeto de exposição de motivos do D.A.S.P. A referida Comissão tem prazo até dezembro próximo para concluir seus trabalhos, os quais são considerados preparatórios da Comissão permanente, que a sucederá, e visarão:

1) fixação das diferentes fases de elaboração dos planos;

2) roteiro a ser seguido;

3) formulários necessários aos levantamentos e investigações;

4) composição e treinamento das equipes necessárias à execução dos trabalhos;

5) preparo do material de divulgação, contato e discussão dos planos com os diferentes grupos profissionais interessados.

Como se vê, o plano de trabalho da Comissão provisória é da maior importância e a orientação que o presidiu, especialmente na matéria do item 5, demonstra que o D.A.S.P. pretende seguir um caminho seguro e rápido

para uma obra criteriosa, conciliatória dos interêsses em jôgo que são muitos e complexos. A iniciativa de ouvir os grupos profissionais que integram as carreiras do serviço público é um penhor, para o funcionalismo, da justiça que deverá presidir o cumprimento do Estatuto.

OS MEMBROS DA COMISSÃO

Por outro lado, os integrantes da Comissão são velhos servidores públicos federais, competentes e experimentados no trato do assunto. Revelamos agora seus nomes, que já foram aprovados pelo Presidente: José de Nazaré Teixeira Dias, diretor da Divisão do Pessoal do D.A.S.P., presidente; Aloísio Gomes Caminha, Paulo Poppe de Figueiredo, Valter Toledo Piza e Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho.

Veja-se, agora, comparando-se as situações, como andou acertada a Administração do Govêrno Federal, providenciando, incontinentemente, sôbre a classificação de cargos, antes que se cogitasse da aplicação isolada de qualquer das regras que — como sucede com a contida na Lei Orgânica do Distrito Federal — têm por finalidade, apenas, nortear o executor do plano, fixando o princípio que é, sem dúvida possível, básico, mas que, certamente, não pode ser utilizado sem a indispensável regulamentação.

Não resta a menor dúvida de que o caminho mais curto, para uma pronta solução, embora de conseqüências duvidosas, seria a revogação do artigo 40 da Lei Orgânica. Mais, acidentada, *muito mais longa por certo, porém segura*, para quem de fato deseja chegar à meta final do problema, é a outra via, que consiste no grande empreendimento da classificação de cargos, tão almejada e de finalidades tão benéficas, sob todos os pontos de vista. Parece que na hipótese se aplica, com propriedade, o prudente e sábio ensinamento contido na canção tradicional e popular da velha Escócia:

"You take the high road
And I take the long road
But I'll be in Scotland before you."

Para Apreciável Desenvolvimento, um Valioso Poder Econômico

FRANCISCO COELHO NASCIMENTO

O MUNICÍPIO de Itirapuã — (*) — que foi instalado em 27 de março de 1949, mau grado dispor de um território, composto, na sua maioria absoluta, das melhores terras do Estado de São Paulo, cobertas com matarias abundantes; com grandes e importantíssimas lavouras, cafeeiras e cerealíferas, com vastas e bem cuidadas pastarias, formadas de capins das melhores qualidades, além de grandes e importantes plantéis de gado leiteiro, de raça e de corte, contando anualmente com uma considerável produção de cafés finos e cereais de primeira classificação, ainda se encontra em verdadeiro estado de incipiência, quanto ao seu desenvolvimento em geral.

São inumeráveis em sua classificação geral os melhoramentos de que necessitamos. Porém, neste artigo, vamos citar sòmente os de primeira plana. Por essa exposição se verá em que lastimável estado de más condições administrativas se encontrava êste território, quando passou de Distrito para a categoria de Município.

VIAS DE COMUNICAÇÃO

Nesse setor da administração municipal, as dificuldades são tremendas e desanimadoras, dada a falta de numerário com que luta o Executivo de um Município novo, que se emancipou sob lastimável estado de pobreza, depois de cinqüenta anos de servidão à sede, da qual se desmembrou em 24-12-1948, sem conhecer o benefício de qualquer melhoramento digno de nota.

Esta Prefeitura Municipal que sabe dar o devido valor, à ligação do nosso, com o Estado de Minas Gerais, tem procurado, por todos os meios ao seu alcance, manter em bom estado de tráfego e segurança, as rodovias que cortam o nosso Município. E' nosso intuito incrementar e auxiliar a mantença do intercâmbio, que deve florescer em todos os setores de atividades, entre São Paulo e o Estado Montanhês.

INSTRUÇÃO PÚBLICA

Com a valiosa cooperação econômica do Govêrno Federal e os parcos recursos do nosso orçamento, temos procurado, por todos os meios ao nosso dispor, aumentar a capacidade dos estabelecimentos de ensino, do nosso território. Contudo, no exercício de 1951, verificamos com tristeza que 488 alunos — crianças, adolescentes, e adultos, — ficaram sem aula, por falta de vagas no Grupo Escolar Rural desta cidade, e também nas Escolas Mistas Estaduais, espalhadas pelo Município.

Neste ano, esta Prefeitura instalou uma Escola Mista Municipal, e um Curso de Admissão ao Ginásio, os quais vêm funcionando com grande número de alunos e boa freqüência. Mesmo assim, a falta de vagas para novas matrículas é considerável, dado o crescimento das populações citadina e rural.

O edifício onde atualmente funciona o Grupo Escolar Rural desta cidade não oferece condições de higiene pedagógicas nem de segurança, quanto à sua estabilidade. Interditado por esta Prefeitura, voltou a ser ocupado novamente, em vista da falta de salas para aulas na cidade. Esperamos ansiosos o início das obras do novo edifício, que em promessa desde 1934, parece que vai sair agora.

ÁGUA CANALIZADA E ESGOTOS

Com os estudos feitos, para um poço artesiano, com (72) setenta e dois metros de profundidade (89,5%) oitenta e nove e cinco décimos por cento de pressão, e uma capacidade de ..... (50.000) cinqüenta mil litros de água, em jato contínuo por hora, não logramos junto ao Govêrno do Estado as facilidades que a Lei lhe outorga, em benefício dos Municípios, quando se trata de empréstimo, do dinheiro depositado nas Caixas Econômicas Estaduais para êsse fim.

Continuamos esperando, senão pelos nossos direitos perante a Lei, ao menos pela eqüidade, que deve presidir a distribuição de favores por parte do Estado, para os seus diversos Municípios.

ESTABELECIMENTOS HOSPITALARES

Nesse setor, a nossa situação é simplesmente contristadora. Depois de inauditos esforços, conseguimos organizar e legalizar oficialmente, uma

(*) Itirapuã — Segundo AIROSA, autor de Noções de Tupi-guarani, significa *Morro Alto* (Itira — (Morro) — Puã — (Alto). A significação dá idéia viva da situação da cidade, no alto de uma bela colina, de onde se descortinam altos morros, serras e cordilheiras, ao seu redor e também em grandes distâncias, no território Paulista e no Mineiro, nosso confrontante.

sociedade, para instalar e manter uma Casa de Misericórdia nesta cidade. Além da legalização, nada mais pudemos fazer, por falta de numerário, quer de origem particular ou oficial, para início da construção do edifício ou ainda, para se adaptar um para tal fim. Atualmente, dispomos de uma farmácia — um pouco desfalcada em medicamentos principais, para casos de emergência e de um Pôsto de Saúde recém-instalado, não dispondo de material nem de aparelhamento adequado, para o desempenho das suas atribuições, com vantagem.

Não temos creche, ambulatórios, nem pronto socorro. Os casos graves são atendidos em *Franca, Ribeirão Prêto* ou *São Paulo,* quando o mal não é de morte rápida ou violenta.

MEIOS DE TRANSPORTE

Graças à atenção dispensada pela Emprêsa São José, sediada em Franca, aos reclamos desta Prefeitura Municipal, conseguimos a mantença de (4) quatro horários, neste Município, das jardineiras (ônibus), que trafegam entre aquela cidade, e a de Passos — Estado de Minas. Ainda assim, há sempre falta de lugares e os veículos trafegam cotidianamente superlotados.

CAMPO DE POUSO PARA AVIÕES

Procurando satisfazer as necessidades de comunicações rápidas com São Paulo, Rio de Janeiro e as demais cidades do Brasil, esta Prefeitura conseguiu realizar o trabalho de levantamento das curvas de nível, sob orientação oficial, para estabelecimento de um importante campo de pouso próximo a esta cidade. Êsses estudos foram feitos em terrenos particulares, que ainda não foram desapropriados por falta de numerário. Não sòmente para o desenvolvimento dos transportes aéreos e de intercâmbio com todo o Brasil, dada a sua posição geográfica, êste Município não pode dispensar a facilidade de um campo com as dimensões oficiais, mesmo para um caso de guerra contra o nosso país. Dispomos atualmente de um campo com 450 x 100 metros, que serve sòmente para teco-tecos ou para Estinsons pequenos, em caso de grande emergência.

INDÚSTRIAS AGRÍCOLAS

Como não dispomos de outras indústrias, por falta de elementos coadjuvantes para essas realizações, como sejam água-esgotos-transportes e numerário, esta Prefeitura Municipal vem insuflando no espírito dos fazendeiros locais as vantagens da implantação das indústrias agrícolas, com o cultivo de plantas têxteis aclimatáveis em nossa zona, tais como o rami, o sideral e outras; e criação do bicho da sêda. Não logramos apoio nesse terreno.

Os elementos procurados são céticos e rotineiros, além de não se julgarem obrigados a trabalhar em prol do desenvolvimento do seu Município. Por isso, não dispomos dêsse importante fator de progresso, para a nossa condigna apresentação no concêrto dos Municípios Brasileiros.

MELHORAMENTOS PÚBLICOS

Além da construção de um belo e interessante jardim na Praça Nossa Senhora Aparecida, sob planta e orientação oficial, esta Prefeitura pôs em prática os serviços de irrigação das ruas da cidade, como medida de higiene e de defesa da saúde de seus habitantes, principalmente no tempo do verão. Faltam-nos muitos jardins, parques e bosques, não sòmente para confôrto dos habitantes, como também para exercerem atração sôbre os forasteiros. Mas, por enquanto, a administração municipal não poderá atender a tôdas essas exigências, dada a falta de numerário, para tantas realizações de emergência.

O calçamento da cidade é também um dos serviços que demandam urgência na sua realização. Dêle não podemos prescindir; porém, com êle, não podemos contar, tão pròximamente, por falta de verbas.

CADEIA PÚBLICA E DELEGACIA DE POLÍCIA

Depois de três anos de luta titânica, esta Prefeitura conseguiu da parte do Governador a remessa à Assembléia de um projeto de lei, autorizando o Govêrno do Estado a receber em doação o terreno necessário à construção do edifício para a Cadeia Pública e Delegacia de Polícia.

O prédio alugado, que no momento serve de cadeia e delegacia está em péssimas condições. Não oferece segurança de espécie alguma, quer quanto à custódia de presos, ou à estabilidade da sua estrutura.

Falta-nos, portanto, mais êsse imprescindível melhoramento, não sòmente para manutenção da ordem no Município, bem como para a garantia do cidadão, respeito à Lei e ao sossêgo público e reação contra os desocupados, malandros e desordeiros.

TELÉGRAFO NACIONAL

O Prefeito Municipal já entrou em entendimentos com deputados federais sôbre o assunto. Dados os grandes gastos com aquisição de postes para que o Govêrno mandasse nêles estender os fios, além da exigência de edifício, para a sala de despachos e manipulação, tudo por conta do Município, chegamos à conclusão desoladora de que, tarde ou nunca, poderemos dispor do telégrafo nacional neste território, coisa de muito interêsse, para os Governos Estadual e Federal.

Sem comentários a cada item, como era o nosso desejo, alinhamos, neste ligeiro artigo, as necessidades mais prementes do nosso Município.

Alimentamos a grande e doce esperança de em breve podermos apresentar aos nossos munícipes, e bem assim aos brasileiros de todos os quadrantes, a pujança e capacidade desta comuna, em todos os setores de empreendimentos e atividades, se nos forem dados apoio humano e os meios econômicos indispensáveis. Faremos então dêste pequeno território um padrão de glória para o Estado na constelação dos Municípios paulistas, e um paradigma, para os seus congêneres do nosso querido Brasil.

Treinamento para Governos Municipais nos Estados Unidos

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

PARA muitos, "treinamento" e "educação" do servidor ("training and employee education") são usados indiferentemente para designar as mesmas atividades; para outros tratadistas de Administração de pessoal, porém, tais expressões têm um significativo perfeitamente distinto, em função, principalmente, de quem administra o treinamento (de um modo geral, o Govêrno) ou a educação (em geral os Colégios Universitários).

Tomaremos como base para êste trabalho, a classificação, geralmente aceita, que foi adotada pela *Advisory Conference on Public Service Training* (called by "Office of Education" — abril, 1939) e que, em linhas gerais, é a seguinte:

Pre-Entry Education — E' o que poderíamos chamar de *"educação ou instrução prévia"* — Consiste na soma de experiência educacional que o indivíduo adquiriu antes de ser aceito como funcionário público ou empregado. E' a massa dos conhecimentos que formam a instrução geral do indivíduo.

Pre-Entry Training — que nós traduzimos como *Treinamento Prévio,* e que consiste em uma parcela extraída dos conhecimentos gerais adquiridos através da "pre-entry education", e que deve ser ministrada ao indivíduo, antes de seu ingresso no serviço público, em um caráter eminentemente específico, tendo em vista os conhecimentos, ou a experiência educacional, particularmente relacionados com a natureza do futuro emprêgo. E' aqui saliente o papel desempenhado pelas Escolas e Universidades que, em colaboração estreita com o Govêrno, podem formar elementos de escol para o desempenho, no futuro, das funções públicas na sua diversidade. Essa fase comporta o interessante sistema de "estágios de treinamento" de universitários nas repartições públicas às quais deverão prestar futuramente os seus serviços. (1)

Post-Entry Education — Pode ser entendido como sendo a soma de conhecimentos e experiências adquiridas pelo indivíduo — já como funcionário — através dos processos usuais de ensino (processos educacionais) ensino êsse, como é óbvio, que deve estar relacionado com as diferentes especialidades.

In-Service Training, que é o *Treinamento em Serviço*. E' o treinamento por excelência, no sentido prático. E' a parte da experiência educacional (post-entry education) destinada à obtenção da eficiência do funcionário no desempenho das tarefas que lhe cabem em razão de ofício, ou ao preparo dêsse funcionário para uma determinada função.

Os autores dessa classificação recomendam, com ênfase especial, que não se pode adotar tais definições em têrmos rígidos. O que para determinadas jurisdições governamentais assume caráter de conhecimento básico para o ingresso em determinado cargo público — exigindo uma educação prévia ou um treinamento prévio adequados — já não tem a mesma importância, ou mesmo nenhuma importância, em outras, sendo relegado para plano secundário. Assim, também, é, muitas vêzes, de capital importância que se desenvolva, mediante treinamento em serviço, um determinado conhecimento, para atender à exigência de certos fatôres ecológicos, não comuns a tôdas as jurisdições, do que resulta que para cargos iguais um determinado conhecimento pode ser ou não indispensável, conforme o ambiente característico de cada lugar. E' o que nos explicam, com grande agudeza de observação, os autores de "Municipal Personnel Administration".

"These definitions will be useful only to the extend that they are not permitted to create hard-and-fast-lines. To ilustrate, a course in Spanish might legitimately be considered "in service training" for a policeman in a Texas border town, or for a file clerk in a New Mexico record's office, but it would be considered "postentry education" for these same employees in other cities where spanish has only a cultural value" (p. 138). (2)

TREINAMENTO EM SERVIÇO, PARA O GOVÊRNO MUNICIPAL, NOS ESTADOS UNIDOS

Existe nos Estados Unidos uma quantidade apreciável de compêndios e manuais que se ocupam do treinamento e, especificamente, do "treinamento para o Govêrno Municipal". Seria impossível tentar expor aqui os diversos métodos ou conselhos a tal respeito existentes naquele grande país. Por nos parecer mais atual — ao mesmo tempo que mais acessível, dada a linguagem sim-

(1) Ver HENRY REINING Jr., "Estágio de Treinamento no Govêrno Nacional dos Estados Unidos" — in *Revista do Serviço Público,* Rio, 1944, Vol. III, n.º 1, págs. 22-27.

(2) *"Municipal Personnel Administration"* (The International City Managers Association) publicado para o "The Institute for Training in Municipal Administration", Chicago, U.S.A., Cap. VI, págs. 135-172, 1949.

ples com que está redigida — achamos oportuna e mais prática a adoção dos processos e da técnica aconselhados pela já citada obra, "Municipal Personnel Administration" (2A), de maneira que a exposição que se segue — e que de fato retrata o que de mais moderno se tem feito nos Estados Unidos — tem como base aquêles ensinamentos.

RESPONSABILIDADE DOS SUPERVISORES

Na organização de um programa de treinamento surge desde logo a idéia do responsável por essa organização. E' o que os americanos chamam de "responsability of management and operating of officials", no treinamento.

A êste respeito é indispensável que, de uma vez por tôdas, se esclareça qualquer dúvida que possa subsistir no concernente à responsabilidade indelegável que, no tocante a êsse mister, cabe aos supervisores, seja qual fôr a posição que êles ocupem, dentro da escala hierárquica. Um dos maiores erros, que tem impedido o progresso do treinamento em serviço, consiste, precisamente, na falsa noção que alguns possuem de que o treinamento, ou a função de treinar, pode ser delegada a alguma seção ou a funcionários especializados nesse setor. Muito embora tais especialistas possam e devam ser usados, tal conselho não importa na exclusão da responsabilidade primária daqueles que ocupam os postos de gerência ou de supervisão. Como se sabe, é básico, para que um programa de treinamento seja bem executado, que a direção desempenhe um *papel ativo* nessa tarefa, sem o que não se conseguirá levar avante o que fôr planejado. E' o que se encontra, bem desenvolvido, no trecho abaixo transcrito de um número de junho, de 1942, de "Public Management".

"One of the greatest handcaps to the progress of in-service training has been the mistaken notion that training is a specialized function that can and should be delegated to an officier or unit. Although training specialists have an important role to play, the primary responsability for training lies with the managerial and supervisory officials of the administration from the chief administrator down to the police sargent, or construction foreman, or office supervisor". (3)

O chefe administrativo, justamente por se encontrar no tôpo da pirâmide, em têrmos de responsabilidade e de autoridade, é, por essa razão, o chefe natural de treinamento.

ENCARREGADO DE TREINAMENTO (TRAINING OFFICER) E UNIDADE CENTRAL DE TREINAMENTO (CENTRAL TRAINING UNIT)

Em qualquer jurisdição, seja ela de pequena, de média ou de grandes proporções, é necessário que exista um organismo central com a incumbência de supervisionar o treinamento. Na cidade pequena, os problemas são de natureza mais simplificada. Nesse caso, o Chefe do Govêrno respectivo é quem assume as responsabilidades e os encargos maiores atinentes ao programa e à supervisão geral do treinamento. Nas grandes áreas há necessidade da instalação de uma "Unidade central de treinamento" — o que os norte-americanos chamam de "Central Training Unit". Êsse organismo presta serviços auxiliares, exclusivamente dedicados ao treinamento (*auxiliary training services*).

O "training officer" é o encarregado do treinamento. Nas cidades médias o "training officer" tem funções que abrangem as desenvolvidas nas grandes pela unidade central de treinamento.

O "training officer" tem funções importantíssimas, e mesmo básicas, no treinamento. Entre as inúmeras atribuições cometidas aos encarregados do treinamento podemos pôr em relêvo as que se seguem :

a) Planejar ou auxiliar o planejamento de programas de treinamento;

b) Aconselhar e orientar os administradores do treinamento;

c) Imprimir energia aos principais executores do progresso de treinamento, e

d) Coordenar as atividades do treinamento.

Em face dessas funções, o "training officer" tem por encargo avaliar quais os setores que mais necessitam de treinamento, mediante questionários ou outros processos usados. E' êle quem supervisiona os trabalhos que visam à execução das normas planejadas para o treinamento; participa, também, da avaliação dos resultados. Presta colaboração direta ao Chefe do Executivo local, valendo-se para isso de seus conhecimentos especializados nos diversos métodos de treinamento. Verificada a hipótese de não estar o treinamento produzindo os resultados esperados — esgotados os meios regulares mantidos pela unidade local — cabe ao "Training Officer" entrar em contato com outras agências, cujos métodos estejam mais atualizados ou racionalizados, para que, então, possa, por intermédio dessa colaboração interadministrativa, atingir aos fins almejados. Essa colaboração entre agências municipais, estaduais ou mesmo federais é freqüente nos Estados Unidos e é considerada de grande utilidade para todos os problemas vividos nas diferentes jurisdições.

TÉCNICA PARA UM PLANO DE TREINAMENTO — QUEM NECESSITA DE TREINAMENTO ("TRAINING NEEDS") — CLASSIFICAÇÃO DE ACÔRDO COM AS NECESSIDADES — ANÁLISE PRÉVIA PARA FINS DE TREINAMENTO ("TRAINING SURVEY")

A primeira preocupação, ao ser iniciado um plano de "treinamento em serviço", é a determinação prévia e cuidadosa de quais os treinamentos de que necessitam os servidores que integram a jurisdição, em face das deficiências observadas nas diferentes especializações. Segue-se então o "*exame ou análise do treinamento*" ("training survey")

(2A) Idem.

(3) *Training as a Management Function* — in "Public Management", junho de 1942, U.S.A.

que é, sem dúvida alguma, a fase mais importante do planejamento do programa de treinamento. Há, nessa ocasião, necessidade de uma análise detida e minuciosa das necessidades de treinamento em função das peculiaridades de cada cidade ou jurisdição. Essa análise — que poderemos chamar de "análise prévia" — pode basear-se nos dados que se seguem :

a) natureza do cargo que ocupa o funcionário ("occupational classification");

b) número de funcionários a serem submetidos a treinamento;

c) prévia educação dos funcionários ("previus education of employees");

d) experiência dos funcionários;

e) distribuição do treinamento em razão das necessidades mais evidentes.

Todos êsses pontos, mediante entrevistas ou, preferencialmente, por intermédio de questionários, devem ser esclarecidos, não só pelos supervisores mas, ainda, pelos próprios funcionários.

A análise preliminar, depois de obtidos os dados acima, deve ser seguida de uma reunião da qual deverão participar os elementos dirigentes do Govêrno, diretamente interessados na elaboração do programa de treinamento, e na reunião poderão ser debatidos os seguintes pontos :

1. Apreciação sôbre a significação do treinamento que se vai planejar;

2. Revisão dos processos técnicos de treinamento correntes ou "em voga" na cidade, ou fora do seu âmbito, para que não se desperdice a experiência das municipalidades vizinhas;

3. Identificação dos requisitos mais importantes do problema, ou do treinamento que requer maior atenção no momento;

4. Determinação de quais são êsses requisitos, tendo em vista :

a) desenvolvimento das oportunidades que se oferecem para a realização do programa, dentro da jurisdição, no âmbito local;

b) uso de escolas públicas locais;

c) uso de colégios e universidades locais ou circunvizinhas;

d) uso dos serviços de repartições estaduais;

e) o mesmo com relação às repartições federais; e

f) uso de serviços e material das organizações profissionais nacionais.

Da reunião entre os membros influentes do govêrno local — que nos Estados Unidos constituem o "Steering Committee" — deverá ficar resolvido qual o treinamento do programa a ser cumprido com os recursos próprios — dentro da jurisdição — e qual aquêle que dependerá do auxílio ou da colaboração de outras jurisdições.

De tôda essa análise surge, necessàriamente, uma lista de grupos de funcionários (classificados de acôrdo com as semelhanças existentes entre os cargos que ocupam), e que necessitam de treinamento, como, por exemplo :

1. Bombeiros e policiais.
2. Funcionários que tratam com o público.
3. Profissionais e cientistas.
4. Pessoal administrativo.
5. Supervisores.
6. Amanuenses ("clerical employees").
7. Redatores, etc.

Êsse grupo é genérico e comporta, naturalmente, subdivisões dentro de cada espécie. Tomemos, por exemplo, o caso do policial, cuja carreira pode abranger treinamentos típicos para as necessidades de cada grupo de indivíduo, tendo em vista os progressos obtidos na referida carreira. Temos, assim, que o treinamento para o policial pode, especificamente, visar às situações que se seguem :

1. Novos recrutas.
2. Patrulheiros experientes.
3. Comandantes.
4. Especialistas em comunicações.
5. Detetives.
6. Especialistas na ação preventiva contra o crime ("crime preventius officers").
7. Peritos em identificação, etc.

São êsses, em linhas muito resumidas — quase que esquematizados — os pontos principais que devem ser observados no planejamento de um treinamento, com base científica. Mas, existem outros, como veremos a seguir.

ANÁLISE DO TRABALHO : CONTEÚDO DO PROGRAMA DE TREINAMENTO

A importância da análise do trabalho se revela, principalmente, em função da diversidade de "aplicações que ela pode ter como instrumento de organizações". Tais aplicações, que são inúmeras, apresentam-se sobremodo significativas: na classificação dos cargos e funções; na fixação dos níveis de remuneração; *no treinamento;* e no aperfeiçoamento dos métodos e instrumentos de trabalho". (4)

Essa é uma das razões pela qual DALE YODER nos diz que :

"The first step in any extensive program and likewise the almost essencial foundation therefore is a survey of labor needs, a carefull determination of the types of positions and workers to fil them that are required to carry on the business. A majority of all the wide range of personnel function require such a preliminary analyses. If is necessary if appropriate sources of workers are to be made available; and it is equaly important as a basis for selection training, rating, remuneration transfer and promo-

(4) TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — *Análise do Trabalho* — in "Revista do Serviço Público" D.A.S.P., Rio, 1943, vol. II, n.º 3, págs. 18-21.

tion, employment stabilization, and numerous other highly important personnel functions, before any of these operations can be criticaly evalueted, it is necessary to know what jobs are to be done, what types of workers and personnel habilities are required, and how these are related to cach other" (5).

ANÁLISE DO TRABALHO E TREINAMENTO

"O indivíduo é treinado para desempenhar melhor o trabalho a seu cargo. O treinamento objetiva a aquisição, por parte do indivíduo, de conhecimentos, hábitos e técnicas de trabalho mais aperfeiçoados, aquisição esta que redunda em mais estreita integração entre os indivíduos e o trabalho, através de um mais racional aproveitamento de capacidade, métodos de execução, experiências e ensinamentos. Isso envolve, naturalmente, não apenas o conhecimento do trabalho e de suas atuais condições de execução, mas também o que é de extrema importância e de suas tendências (v.g. passagem da fase manual para a fase mecânica, tendência à especialização, etc.) e o dos reflexos que sôbre êle podem ter as novas descobertas e os novos processos de trabalho surgidos em outros setores de atividade".

Antes de mais nada, queremos frisar que, para a importante tarefa da análise do trabalho, não se improvisam técnicos. E' óbvio, pois, que, na análise do trabalho, já se pressupõe a idéia de que os analistas, além de serem indivíduos cultos e instruídos, devem ter recebido treino especial para o exercício dessas funções.

Devem, ainda, os analistas receber auxílio dos órgãos de estafe, na forma de instruções práticas e padronizadas.

Salienta o Professor Henry Reining Jr. que "para realizar uma análise detalhada, isto é, quando fôr necessário obter grande soma de informações, o analista pode mesmo aprender a profissão ou fazer parte de uma equipe ou grupo de profissionais, a fim de obter informações atualizadas e diretas durante um determinado período. Êste método foi utilizado no estudo de uma profissão para que fôsse determinada a possibilidade de aplicação de testes psicológicos para mensuração de tipos de habilidades e aptidões requeridas pelo trabalho.

MÉTODOS DE ANÁLISE DE TRABALHO

Existem diversos métodos utilizados para a análise do trabalho, que geralmente começam pelo processo do questionário, o qual é complementado por entrevistas e, principalmente, pela observação. A análise do trabalho para ser bem feita exige uma combinação de métodos.

Quando a natureza do trabalho deixa margem a obtenção de informações — o que quase sempre ocorre — surge a possibilidade da participação dos funcionários e supervisores, na descrição ou na análise do trabalho. O processo usado para obtenção dessa participação é o questionário, que deverá ser preenchido, como disse, tanto pelos funcionários como pelos supervisores, para uma comparação futura por parte do analista. No questionário devem ser solicitadas as mais detalhadas informações (além do nome, profissão e repartição do funcionário), sôbre os deveres (com minúcias sôbre o que faz o funcionário), e discriminadas as séries de operações que executam, se fôr o caso: material e equipamento utilizados; conhecimentos necessários; dificuldades mais evidentes no desempenho das tarefas etc.

A entrevista, pela qual o analista obtém, à viva voz, dos supervisores e funcionários, informações mais detalhadas sôbre tudo o que se relaciona com o trabalho a ser analisado, e a observação direta da execução das tarefas que o integram, são os complementos ideais do método do questionário, porque, depois de registradas e confrontadas com os informes obtidos neste último, permitem uma conclusão precisa e real sôbre o quadro dêsse trabalho.

MÉTODOS DE TREINAMENTO EM SERVIÇO

Devemos acentuar, logo de início, que não existe, em matéria de treinamento em serviço, um método ideal, ou métodos melhores uns que os outros. Existem os métodos, considerados clássicos, que iremos enumerar e descrever concisamente. Todos êles apresentam defeitos e vantagens, sendo que o critério para a escolha e adoção dêsses métodos depende das circunstâncias.

Os métodos normais de treinamento em serviço são os seguintes:

a) Instrução em grupo, fora dos serviços ("Group instruction off the job");

b) Instrução individual, fora do serviço ("Individual instruction off the job"); e

c) Instrução individual no trabalho ("Individual instruction in the job").

Em todos êsses métodos são, ou devem ser utilizados, os chamados "instrumentos auxiliares de treinamento", como sejam: as bibliotecas, os filmes cinematográficos, os esquemas ou diagramas, enfim, aquilo que os norte-americanos denominam "visual and auditory aids". São também poderosos elementos auxiliares os manuais de treinamento e outras publicações diversas.

O primeiro dos métodos citados consiste, em resumo: em cursos de breve duração ("Institute and short courses"), leituras, conferências, inspeções ou visitas nas repartições da jurisdição, ou fora dela, demonstrações (aqui se usa do recurso das "visual and auditory aids"), situações simuladas (principalmente para o estudo da reação e da iniciativa, em caso de emergências), investigações ou pesquisas em laboratórios, discussões, seminários etc. Êsse método deve ser empregado, de

(5) DALE YODER — *Personnel and Labor Relations* — N.Y. — U.S.A.

preferência, quando existem funcionários que, dada a natureza e semelhança dos cargos e o interêsse comum a um determinado assunto, se dispõem a estudá-lo em conjunto.

A instrução individual, fora do serviço, compreende: os cursos por correspondência, que assumem particular importância quando se trata de funcionários que trabalham no interior, longe das sedes centrais da jurisdição; as leituras e pesquisas orientadas pelo supervisor; os clubes de leitura; as viagens de estudo etc.

A instrução individual no trabalho é o treinamento mais comumente usado; é o treinamento que consiste na prática supervisionada, vale dizer, no desempenho das diversas tarefas inerentes ao cargo ou função que o empregado ocupa, sob a supervisão do chefe. A "prática supervisionada" comporta quatro fases, que são as geralmente adotadas, a saber: preparação do empregado para receber a instrução; apresentação do trabalho; aplicação e verificação. Usa-se, com freqüência, na instrução individual no trabalho, o método de rodízio dos empregados nos diversos serviços existentes na organização ("rotation in assignmente"). (6)

CONCLUSÃO

O assunto comporta estudo amplo. Cada um dos recursos usados em qualquer dos métodos indicados exige preparação cuidadosa e programas bem engendrados, razão pela qual os encarregados, tanto do planejamento como da execução dêsses programas de instrução, necessitam de possuir conhecimentos profundos e experiência larga nessa especialidade.

Não é possível — porque iríamos estender-nos demasiadamente sôbre a matéria — oferecer maiores detalhes técnicos no que respeita à elaboração dos programas dos diferentes tipos de instrução que chamamos de métodos de treinamento. Serve, entretanto, a ligeira descrição que fizemos em cada um dêles para dar uma noção geral do assunto; e êsse era exatamente o nosso objetivo, neste trabalho.

(6) EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Rio, Imprensa Nacional, 1949 — Cap. XI, págs. 192-201.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIATION, The INTERNATIONAL City MANAGERS — *Municipal Personnel Administration* — Publicado para o "The Institute for Training in Municipal Administration" — Chicago, Illinois, U.S.A. — Capítulo VI, págs. 135-172.

Training for Municipal Administration — "A committee... report" — Chicago — 1936 — págs. 8-15.

BARIDON, Felix e Loomis, Earl — *Personnel Problems* — U.S.A. p. 161.

Civil Service Assembly — *Employee Training in The Public Service* — Chicago, U.S.A., 1941 págs. 48/52.

GRAHAN, George G. — *Education for Public Administration* — Chicago, U.S.A. — 1941 ("Public Administration Service").

GULICK, Luther — *Treinamento para o Serviço Público* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1945, V. IV., n.º 2, págs. 135/124.

HALL, Milton e outros — *Employee Training in the Public Service* — edt. *Civil Service Assembly of the United States and Canada* — Chicago, U.S.A., págs. 2-23.

LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro — *A Importância do Treinamento* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, V. I, n.º 2, págs. 27/30.

LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro — *Análise do Trabalho* — Sua utilização na Administração de Pessoal — in "Revista do Serviço Público" — 1943, V. II, n.º 3, págs. 18/21.

PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Rio, Edit. pela Imprensa Nacional, 1949, Capítulo XI, págs. 192/201.

— *Administração de Pessoal nos Estados e nos Municípios* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1943, V. II, n.º 1, págs. 51/54.

PUBLIC MANAGEMENT — *Training as a Management Function* — 1942 (junho) U.S.A.

RAMOS, Arlindo — *Psicologia Aplicada ao Trabalho*, Rio, 1948 — Comp. Brasileira de Artes Gráficas — Cap. II (Análise do Trabalho).

REINING Jr., Henry — *Estágios de Treinamento no Govêrno Nacional dos Estados Unidos* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, V. III, n.º 1, págs. 22/27.

RIDLEY, Clarence Eugene e Lymann S. Moore — *Treinamento para o serviço público* — in "Revista do Serviço Público", Rio, 1942, V. I, n.º 3, págs. 76/81.

VALLE, Carlos Eduardo de Oliveira — *O Treinamento nos Governos Municipais* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1952, V. III, n.º 3, págs. 83-89.

WALKER, Harvey — *O Treinamento dos funcionários públicos* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, V. I, n.º 1, págs. 44-51.

YODER, Dale — *Personnel and Labor Relations* — N.Y., U.S.A. 1941, pág. 33, Prentice Hall, Inc.

Os Aspectos Econômico-Financeiros da Administração de Pessoal nos Municípios Brasileiros

AGRÍCIO SILVA
JOÃO BAPTISTA FERNANDES
JOAQUIM ROCHA PENTEADO

I — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

ANTERIORMENTE à Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, não existia, a rigor, sistema de pessoal na administração pública brasileira. Até então, possuía cada repartição o seu quadro próprio, dentro do qual era movimentado o respectivo pessoal.

A exemplo do que ocorreu em outros países, notadamente nos Estados Unidos, aqui também foi longa e árdua a luta travada para implantação de um sistema de pessoal que, por fim, foi inaugurado com a promulgação daquele ato legislativo.

Vale a pena recordar — já que não nos cabe fazer um histórico de como se desenvolveu a luta contra o sistema do mérito no serviço civil, luta que ainda perdura em alguns setores — algumas situações encontradas pelas diversas comissões incumbidas de elaborar o anteprojeto depois convertido na citada Lei n.º 284 e que bem evidenciam a balbúrdia existente naquela época no serviço público federal.

Assim, era grande o número de cargos cuja denominação estava em completo desacôrdo com as atribuições exercidas pelos respectivos ocupantes. Alguns exemplos: um médico, desempenhando funções dessa profissão, era ocupante do cargo de marinheiro da Saúde Pública; certo funcionário, que tinha por atribuição recolher os valores encontrados nos cadáveres, exercia o cargo de contabilista do necrotério.

A nomenclatura adotada para a designação de certos cargos, nem sempre exprimia, com a necessária clareza, as atribuições dêsses cargos. Eis algumas das denominações encontradas: "Técnico", "Ajudante", "Auxiliar", "Encarregado das Culturas", "Auxiliar de Ajudante" etc. Também em matéria de fixação de vencimentos era grande a desordem: havia nos Correios e Telégrafos (isto em 1935) empregados que percebiam a diária irrisória de dois cruzeiros e cinqüenta centavos; existiam "Desenhistas de 1.ª Classe", "Desenhistas de 2.ª Classe" e "Desenhistas-Chefes", com os mesmos vencimentos de um mil cruzeiros mensais; foram encontrados oito diferentes níveis de retribuição de primeiro escriturário. (1)

A classificação de cargos, a adoção do princípio geral da formação de carreiras, a padronização de vencimentos, a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil e das Comissões de Eficiência nos Ministérios, medidas essas tôdas determinadas pela Lei n.º 284, outorgaram a êsse diploma legal o legítimo direito de ser êle considerado como o marco divisório entre duas épocas distintas na história do serviço civil brasileiro.

A obra renovadora da administração civil do país, prosseguiu com a criação do D.A.S.P. (Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38), dos Departamentos do Serviço Civil nos Estados e com a promulgação do Estatuto dos Funcionários da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39), que veio estabelecer normas legais sôbre a classificação de cargos e funções, bem como sôbre os direitos e vantagens e os deveres e responsabilidades dos funcionários.

Também os Estados, por fôrça do disposto no Decreto-lei n.º 3.070, de 20-2-41, arts. 54 e 55, adotaram idênticas normas, devidamente adaptadas, é óbvio, às condições regionais.

Aos poucos, graças à eficiente atuação desenvolvida pelo D.A.S.P., foi sendo aperfeiçoado o sistema de pessoal instituído; fizeram-se concursos, criaram-se cursos de aperfeiçoamento e teorias e técnicas de administração começaram a ser divulgadas, através de livros, revistas e publicações diversas.

Pode-se hoje considerar como definitivamente implantado no Brasil o sistema do mérito, sem embargo de alguns tropeços sofridos em sua marcha, neste ou naquele Estado, ou mesmo na União. Já se cuida de melhorar a eficiência do pessoal do serviço público através da aplicação de métodos modernos de seleção, treinamento e aperfeiçoamento.

---

(1) Êsses e outros exemplos da anarquia então reinantes no serviço civil brasileiro encontram-se no Relatório de 25-9-35, da Subcomissão encarregada de elaborar o projeto de reajustamento de cargos e funções da União, pela Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira.

As mais recentes práticas administrativas, irradiadas do centro para a periferia, já atingiram a elevado número de municípios brasileiros, razão pela qual nos parece oportuno abordar algumas questões relacionadas com o problema e que se nos afiguram de grande interêsse para a vida das municipalidades.

II — OS PROBLEMAS DE SELEÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DO PESSOAL

O desenvolvimento econômico-financeiro de um município está condicionado à atuação de diversos fatôres, dentre os quais avulta o do funcionamento da sua máquina administrativa. E como o rendimento do trabalho depende da maior ou menor eficiência do pessoal empregado, compreende-se a razão da importância que se tem dado, ùltimamente, à administração de pessoal, em geral e, de modo especial, ao problema da seleção do elemento humano.

Assim, não se admite hoje uma administração municipal que não disponha de um serviço de pessoal, ainda que modestamente organizado.

Segundo White (2) "as principais atribuições do órgão de pessoal são as de procurar e manter homens e mulheres e auxiliar a criar e assegurar condições de trabalho, sob as quais produzam o melhor possível."

Para o abalizado autor americano, o problema da seleção reveste-se, portanto, de especial importância na administração dada a sua íntima relação com o da eficiência do pessoal.

De fato, a eficiência do funcionalismo municipal está condicionada a todo o sistema de pessoal que se tenha implantado, pois dêste dependerá a prática coerente e reforçada de uma boa seleção, de um bom treinamento e aperfeiçoamento, dedicação ao serviço e execução dos melhores e mais adequados métodos de trabalho ajustados às condições locais.

Selecionar pessoas quer dizer escolher as mais capazes para realizar, com a desejada eficiência, determinadas tarefas. Mas, ao contrário do que muita gente supõe, a seleção de pessoal é uma operação complexa, que importa na execução de uma série de atividades, que vão do recrutamento ao treinamento de servidores.

Para ter-se uma idéia da amplitude e complexidade do problema, vejamos como se processa uma seleção de pessoal tècnicamente orientada, segundo ensina Raul de Morais (3), técnico paulista que se tem destacado sobremaneira no estudo da questão :

"Um processo completo de seleção de pessoal inclui as seguintes fases :

I — *Fase preparatória*, que supõe:
- A) Estudo do mercado de trabalho.
- B) Análise do trabalho ou análise da ocupação.
- C) Preparo de provas.
- D) Preparo de Instrumentos de avaliação da eficiência.
- E) Preparo de métodos de treinamento.

II — *Fase preliminar*, de recrutamento de candidatos.

III — *Fase de seleção pròpriamente dita*, que inclui:
- A) Aplicação de provas e verificação de resultados.
- B) Estágio probatório.

IV — *Fase complementar*, de treinamento."

Quanto ao treinamento, considerado pelo referido autor como fase complementar de um processo de seleção, consiste no ensino da aplicação de novos métodos de trabalho ou no exercício de uma prática usual de trabalho.

Pode êle processar-se :

a) no próprio local de trabalho, cabendo neste caso ao respectivo chefe orientar o funcionário que se deseje treinar; e

b) fora do local de trabalho, sob a forma de aula e, de preferência, durante o período de trabalho.

Como exemplo de cursos de treinamento, para a hipótese do item "b", podemos apontar os de redação oficial, para escriturários; os de mecanografia (incluindo a confecção de quadros e tabelas), para datilógrafos; e os de matemática (sistema decimal, cálculos de áreas, etc.), para lançadores e fiscais de tributação.

O aperfeiçoamento pode ser feito por diversas maneiras.

A mais comum consiste na realização de cursos.

Os cursos de aperfeiçoamento, via de regra, destinam-se a ampliar e atualizar os conhecimentos, bem como aperfeiçoar os servidores nas técnicas de Administração Pública.

Os cursos podem ser permanentes ou especiais. Aquêles, de duração maior, destinam-se ao ensino seriado de disciplinas relacionadas com a Administração Pública. Os últimos, de caráter intensivo, têm por finalidade atualizar os conhecimentos de servidores.

Além dos cursos referidos, outras formas de aperfeiçoamento para servidores municipais podem ser postas em prática, tais como : cursos por correspondência; estágios em Prefeituras maiores, de melhor aparelhamento; palestras ou conferências; seminários; congressos e círculos de debates; publicação de revistas, folhetos e papéis avulsos; biblioteca circulante; visitas de estudos a outras repartições ou serviços, para conhecimento de novos processos de trabalho etc.

(2) LEONARD D. WHITE — "Introduction to the Study of Public Administration", página 277.

(3) RAUL DE MORAIS — Fases e problemas de um processo de seleção. Vantagens da seleção tècnicamente orientada. (Publicação n.º 88 do Instituto de Administração, da Universidade de São Paulo).

Ante o exposto, verifica-se que os problemas de seleção, treinamento e aperfeiçoamento de servidores municipais, só devem ser enfrentados por pessoas que possuam conhecimentos especializados de técnica de seleção e que já tenham adquirido a necessária experiência no trato dessas questões.

Conseqüentemente, a implantação nos municípios de sistemas modernos de administração de pessoal, está fundamentalmente na dependência de técnicos que conheçam as práticas modernas de administração, mas que, ao mesmo tempo, estudem as condições peculiares a cada município, a fim de adaptarem aquelas normas científicas às necessidades e realidades locais.

Sabemos, perfeitamente, que entre nós pouquíssimas municipalidades poderiam isoladamente, contando com os próprios recursos, desenvolver um programa de pessoal dessas proporções.

Quer-nos parecer, todavia, que longe de ser insolúvel, comporta o problema uma solução satisfatória, conforme a seguir passamos a demonstrar.

III — REPERCUSSÃO DA POLÍTICA DE PESSOAL NO CAMPO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A elevada compreensão dos autores da Carta Magna de 1946, deixa entrever claramente, em seu artigo 24, que os meios técnicos de uma boa administração estão mais desenvolvidos no âmbito estadual. A cooperação dos Estados no estabelecimento de modernas práticas para melhorar a aparelhagem funcional dos órgãos municipais iria traduzir-se num aproveitamento mais harmonioso da máquina administrativa de forma que venha a propiciar melhores condições de trabalho e mais racional emprêgo dos recursos orçamentários.

As vantagens advindas para o município dessa modalidade assistencial, são de tal evidência que, na maioria das Constituições dos Estados, está inscrito o mesmo princípio.

No caso de não existir a assistência prestada diretamente pelo Estado, os municípios da mesma região poderiam agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum, normas essas previstas na Carta Constitucional de alguns Estados da Federação.

Essa forma de assistência mútua, mediante convênio municipal, constitui uma inovação em nosso meio. Nos Estados Unidos, porém, ela é comum sob essa forma ou sob a de Ligas Municipais.

Os convênios intermunicipais ofereceriam reais vantagens do ponto de vista financeiro. Um pessoal altamente qualificado e bem identificado com os interêsses da máquina administrativa, poderia propiciar redução de não poucas despesas inúteis tais como: a proveniente do excesso de pessoal, a de desperdício de materiais, e outros gastos de natureza improdutiva. No setor fazendário um corpo de servidores especializado contribuiria para melhor execução orçamentária, evitando-se a evasão de rendas, promovendo a pronta e exata arrecadação da receita.

Como já dissemos, poucos são os municípios que poderiam, com seus próprios recursos, promover a seleção, aperfeiçoamento e treinamento do pessoal. Reunidos, porém, em consórcios, cada município, depois de autorizado por lei, poderia, para isso, consignar em seu orçamento uma determinada percentagem da receita de impostos.

Contudo, essa percentagem não deveria implicar em maior carga tributária imposta à estrutura econômica do município. Evidentemente, todo administrador municipal deve orientar a sua política financeira no sentido de não concorrer para o cerceamento das atividades econômicas, sob pena de contribuir para o encarecimento e queda da produção e, conseqüentemente, para a retração da procura de bens econômicos.

Êsse fenômeno manifestaria seus efeitos no campo da finança pública. Com efeito, a queda da produção implicaria na menor arrecadação de meios, pelo município.

O mesmo aconteceria com os Estados e a União, cujas fontes de receita têm como base a estrutura econômica dos municípios.

Aparentemente, a política de pessoal na administração dos municípios brasileiros constitui um problema regional, quando, na verdade, é de âmbito nacional, pois os seus efeitos se projetam sôbre a estrutura econômico-financeira da Nação.

A matéria exposta no presente trabalho nos leva, obrigatòriamente, às seguintes

CONCLUSÕES

1.º O desenvolvimento econômico-financeiro do município está condicionado à atuação de diversos fatôres, dentre os quais avulta o do funcionamento da sua máquina administrativa. E como o rendimento do trabalho depende da maior ou menor eficiência do pessoal empregado, compreende-se a razão da importância que se tem dado ùltimamente à administração de pessoal em geral e, de modo especial, ao problema da seleção do elemento humano;

2.º A eficiência do funcionalismo está condicionada a todo o sistema de pessoal que se tenha implantado, pois dêste dependerá a prática coerente e reforçada de uma boa seleção, de um bom treinamento, e aperfeiçoamento, dedicação ao serviço e execução dos melhores e mais adequados métodos de trabalho ajustados às condições locais;

3.º A implantação nos municípios de sistemas modernos de administração de pessoal, está fundamentalmente na dependência de técnicos que conheçam as práticas modernas de administração, mas que, ao mesmo tempo, estudem as condições peculiares a cada município a fim de adaptarem aquelas normas científicas às necessidades e às realidades locais.

Neste sentido,

RECOMENDAMOS

1.º que em cada Estado da Federação se organize um núcleo de formação de técnicos de administração municipal, que se encarregue, também, de elaborar estudos sôbre as condições peculiares à administração municipal da região;

2.º que, mediante convênio entre os municípios e eventualmente com a participação do Estado, sejam êsses técnicos postos à disposição dos municípios, para o estudo, a elaboração e a implantação de práticas administrativas modernas nos municípios;

3.º que se promovam, periòdicamente, congressos, conferências ou reuniões dos representantes dos municípios para, conjuntamente com êsses técnicos, debaterem problemas de administração municipal e discutirem eventuais alterações a serem introduzidas na legislação federal e estadual aplicável aos municípios, no sentido de que ela venha a ser mais ajustada à realidade municipal, de forma que melhor atenda às variações econômico-sociais existentes entre os municípios.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Orlando M. — *Problemas Fundamentais do Município* — Cia. Editôra Nacional, São Paulo, 1937.

HODGES, Henry G. — *City Management Theory and Practic of Municipal Administration* — Fs. Crofts. & Co. — New York, 1933.

MEDEIROS, Océlio de — *Reorganização Municipal* — Irmãos Pongetti — Rio, 1946.

MORAIS, Raul de — *Treinamento e Aperfeiçoamento do Pessoal das Prefeituras do Estado de São Paulo,* "Revista de Administração", Ano I, n.º 3, setembro de 1947 — São Paulo.

NITTI, Francesco — *Princípios da Ciência das Finanças* — Trad. de C. Machado. Vol. I, Atenas Editôra — Rio, 1937.

PFIFFNER, John M. — *Municipal Administration* — The Ronald Press Co. — New York, 1940.

SMITH, Adam — *Riqueza de las Naciones* — Vol. III, Livro V, Bosch, Casa Editorial — Barcelona, 1947.

VIANA, Arízio de — *O Problema da Racionalização Administrativa no Brasil* — Serviço de Documentação do D.A.S.P. — Rio, 1951.

WILLOUGHBY, W.F. — *Principles of Public Administration* — The Brookings Institution-Washington — 1927.

WHITE, Leonard D. — *Introduction to the Study of Public Administration* — The Macmillan Co. — New York, 1941.

LEGISLAÇÃO

Constituição Federal — 1946.

Constituições Estaduais — 1947.

Lei n.º 284, de 28-10-36 — Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências.

Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38 — Cria o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39 — Dispõe sôbre a administração dos Estados e Municípios.

Decreto-lei n.º 3.070, de 20-2-41 — Dispõe sôbre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios Federais e dá outras providências.

Decreto-lei n.º 5.511, de 21-5-43 — Altera e retifica disposições sôbre a administração dos Estados e Municípios.

Lei n.º 1, de 18-9-47 — Dispõe sôbre a organização dos Municípios do Estado de São Paulo.

Congelamento e Liberação de Aluguéis

OLIVEIRA E SILVA

A RECENTE prorrogação, por mais dois anos, da Lei do Inquilinato (Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950), oferece oportunidade a algumas reflexões sôbre um dos seus preceitos mais relevantes: o do art. 3.º, que proíbe qualquer aumento no aluguel atual, e o do respectivo parágrafo único, assim expresso: "E' livre, porém, a convenção do aluguel dos prédios, não alugados, na data da publicação desta lei, dos que estão sendo ou vierem a ser construídos e dos que vagarem doravante".

Temos, aqui, simultâneamente, o congelamento e liberação dos aluguéis.

O preceito cria um constrangimento indissimulável à economia do locatário, dificultando a retomada de imóveis para uso residencial ou comercial.

E' que, de um lado, o inquilino defende a sua bôlsa, resistindo a quaisquer ações de despejo, em face do aluguel livre, em outro prédio, a que se candidate. E, como na lei vigente, nos casos de despejos, com exceção dos de falta de pagamento de aluguéis, as apelações têm efeito suspensivo, segue-se que há injusto retardamento no desfecho dos processos.

Como o legislador teria justificado semelhante inovação?

Conversando, certa vez, com o relator do projeto, na Câmara dos Deputados, sôbre o conflito econômico, resultante de tal dispositivo, tive a revelação de que o mesmo visara a atração de capitais para o nosso desenvolvimento imobiliário, porque, com os aluguéis a preço baixo, os interessados não se abalançariam a construir, principalmente no Rio de Janeiro, para obter um reduzido rendimento dos seus capitais.

Vimos, entretanto, que o preceito, em vez de aliviar, entre nós, a condição do inquilino, agravou-a, evidentemente, porque a maioria dos edifícios que se levantam, entre nós, sejam de três ou de doze andares, não se destina a aluguel, porém à venda de apartamentos, o que constitui negócio de lucro fácil, em nossa especulação imobiliária.

Ora, a classe média que luta, entre nós, para subsistir com a sua magra remuneração sujeita a impôsto de renda (impôsto irônico, sem dúvida), não dispõe de recursos para adquirir, em prestações, imóveis para a sua residência, a não ser que o faça por intermédio das autarquias, a que esteja filiada. Assim mesmo, com as grandes dificuldades decorrentes de candidatos numerosos demais para a escassez das verbas das carteiras imobiliárias.

Observa-se, fàcilmente, que nunca se construiu tanto como atualmente, no Rio de Janeiro, e que nunca os aluguéis subiram tanto, representando — o que é, talvez, caso inédito no mundo inteiro — trinta a cinqüenta por cento do vencimento ou salário de cada um.

Assim, o direito de morar se vai tornando, dia a dia, como outras coísas essenciais ao cotidiano de cada um, verdadeiro luxo ou extravagância. O espaço se reduz ao mínimo, na habitação, com os leitos que se desmancham, pela manhã, ou irmãos, de ambos os sexos, obrigados a dormir no mesmo quarto.

Tem havido, em nossas grandes cidades, uma notória involução no que tange à moradia. A casa cede os seus direitos à multiplicação do apartamento, para que se aproveite, ao máximo, a antiga área. Já o apartamento se torna excessivo para uma família que, derrotada pela conjuntura econômica, é obrigada a confinar-se num quarto. Civilização de asfixia, impotente para resolver um fundamental, irremovível problema humano como o da moradia.

Eis a que reflexões amargas nos leva a atual Lei do Inquilinato, com o congelamento e a liberação dos aluguéis.

Poder-se-á resolver o impasse? Com uma legislação drástica, de emergência, que obrigue os proprietários de novos edifícios a reservar, obrigatòriamente, a metade dos apartamentos para aluguéis? Ou criar um excessivo impôsto sôbre o lucro imobiliário, nas vendas de imóveis?

Seria inevitável a grita dos que defendem, a todo o transe, o chamado direito de propriedade, embora tal direito esteja limitado, como qualquer outro, aos imperativos do bem-estar social.

A obrigação do proprietário do edifício, de reservar a metade dos apartamentos, para aluguel, implicaria na fixação dêsse aluguel pelos poderes municipais. Dir-se-á: tal medida dispensaria, por inócua, semelhante fixação, porque, com o grande número de habitações, ficaríamos dentro da velha lei natural da oferta e da procura.

Não esqueçamos que a cidade do Rio de Janeiro cresce, dia a dia, principalmente com a afluência de estrangeiros e brasileiros de todos os Estados. Embora se vá distendendo até os bairros

e subúrbios, onde há menor densidade demográfica, o problema, aí, da habitação ficará condicionado ao de transporte.

O impôsto excessivo sôbre o lucro imobiliário redundaria imediatamente na retração de capitais para o comércio imobiliário. Trataríam os interessados de estudar, logo, a melhor maneira de aplicá-los com um lucro maior, dada a pobreza geral, em nossos acumuladores de capitais, de espírito público.

Não tenhamos ilusões, portanto, na medicina tributária para salvar o doente... Então, apelemos para o govêrno e os institutos de previdência social, para que êstes possam ampliar as verbas de suas carteiras imobiliárias, o que equivaleria a contemplar todos, ou quase todos os segurados, com uma habitação.

No Brasil, ainda teremos de travar, por muitos anos, a grande luta entre o deficiente espírito público e o poderoso espírito de camaradagem... De um lado, os interêsses, os apetites, os pequenos ou grandes agrupamentos econômicos, desviando, de sua finalidade, a máquina administrativa e, do outro lado, o direito a um teto, por mais humilde, de todo o homem que produz. Por quanto tempo durará essa batalha?

Infelizmente, com o nosso sistema bicameral, o tempo escasseia para o debate e estudo, nas comissões, de qualquer lei, mesmo de emergência... Vimos, agora, que, para a prorrogação da Lei n.º 1.300, de 1950, houve necessidade, no Senado Federal, de fazer com que as emendas oferecidas constituíssem novo projeto, porque, do contrário, não daria tempo para a prorrogação, emendada, descer à Câmara dos Deputados, sendo aprovada antes do têrmo da vigente lei.

Teremos, pois, ainda por dois anos, o congelamento e a liberação dos aluguéis, enquanto as ações de despejo, para retomada de imóveis, crescerão, com a resistência dos inquilinos que desfrutam o aluguel de preço baixo.

Indispensável seria o equilíbrio entre um aluguel e o outro. Nem o congelado, nem o liberado. O legislador poderia, nesta fase de emergência, estabelecer uma percentagem, a mais, no aluguel congelado, de acôrdo com a antiguidade da locação e, nos prédios novos ou que se vagarem, criar o arbitramento pelo órgão competente da Prefeitura.

Assim, não se romperia o equilíbrio entre os direitos do locador e do locatário, atenuando o mal-estar social, agora sem remédio, pelo prazo de mais dois anos.

O Direito Penal Brasileiro desde 1939

ARNOLD WALD

A EVOLUÇÃO do direito já se tornou lugar comum.

As conferências, as monografias, as teses convergem sôbre o mesmo tema: a evolução, a crise, a transformação do direito, que parece ser o problema jurídico característico da nossa época.

O assunto já foi exaurido com os trabalhos dos mestres franceses e com uma vasta bibliografia nacional, na qual merecem especial destaque, ao lado de obras não menos valiosas, o Relatório do Professor San Tiago Dantas no último Congresso da União Internacional dos Advogados realizado nesta capital, a aula inaugural dos cursos da Universidade do Brasil pronunciada pelo Professor Arnoldo Medeiros da Fonseca e uma interessante monografia do Professor Ebert Chamoun.

Já as metamorfoses do direito penal foram menos estudadas embora lhes dedicasse diversas obras inteligentes e proféticas o insigne Professor Donnedieu de Vabres e a ela aludisse incidentemente Ripert no seu *Déclin du Droit*.

No Brasil, um dos melhores trabalhos que focalizam a evolução do direito penal é uma esplêndida conferência do Ministro Nelson Hungria, publicada em apêndice do 1.º volume dos *Comentários ao Código Penal*, publicado pela Revista Forense, em que o ilustre magistrado aponta a pandetização do direito penal.

Na realidade, o direito penal havia de sofrer as mesmas influências que o direito civil, passando êle também, de uma fase individualista a uma fase social, padecendo dos excessos de uma regulamentação minuciosa e refletindo a febre legislativa que domina a nossa época. Assistimos pois também à socialização do direito penal. Esta transformação, que, no Brasil, data dos últimos quinze anos, é nìtidamente sentida quando enumeramos e analisamos algumas das principais disposições de direito penal elaboradas desde 1939.

Citemos pois brevemente estas normas que já nos sugerem os institutos novos a se criarem, fazendo-nos adivinhar dêste modo o sentido que vai tomando o nosso direito penal positivo com a hipertrofia dos poderes estatais e a intervenção crescente do Estado na vida comercial.

Vejamos pois algumas das principais medidas legislativas referentes ao direito penal elaboradas a partir de 1939. Notemos que são em geral normas regulamentares de atividades até então livres, medidas protetoras dos interêsses estatais, decretos-leis referentes ao contrôle dos preços e aos crimes contra a economia popular. O próprio Código Penal é um sintoma do abandono das idéias individualistas e da aceitação de novas ideologias que firmam o predomínio da sociedade em detrimento dos direitos e garantias individuais.

Efetivamente, pelo Decreto-lei n.º 1.210, de 12 de abril de 1939, foi aprovado o Código de Caça indicando as licenças necessárias para poder caçar e regulamentando a caça. Estabelece êste decreto no seu capítulo VIII as penas em que incorrem os infratores do Código de Caça, sendo consideradas estas violações como contravenções penais.

O Decreto-lei n.º 1.716, de 28 de outubro de 1939, dispõe sôbre a configuração e o julgamento dos crimes contra a economia popular definindo no seu art. 1.º os gêneros de primeira necessidade.

O Decreto-lei n.º 2.524, de 23 de agôsto de 1940, estabelece as penas para os crimes definidos no art. 3.º, incisos II e V do Decreto-lei n.º 869, ou seja: a transgressão de tabelas oficiais de preços de mercadorias e a fraude de pesos ou medidas padronizadas.

O Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, é o Código Penal vigente.

Para fixar o seu histórico, estamos lembrados de que, com a Proclamação da República fôra abandonado o brilhante código criminal de 1830, inspirado nos projetos Bernardo de Vasconcelos e José Clemente, que não mais correspondia às novas necessidades sociais do momento. A Abolição já fizera com que Nabuco apresentasse, ainda no ministério Ouro Prêto, um projeto de reforma do código de 1830 para dêle retirar as disposições relativas aos escravos. O gabinete incumbiu então o Conselheiro Batista Pereira da elaboração de novo projeto. Revisto êste por uma comissão de jurisconsultos, foi transformado no Código Penal Republicano de 1890, tendo sido promulgado pelo Decreto n.º 847, de 11 de outubro dêste ano.

Mas, com o Código Penal de 1890, "nasceu a tendência de reformá-lo. A datar de sua entrada em vigor começou a cogitação de emendar-lhe os erros e falhas. Retardado em relação à ciência penal do seu tempo, sentia-se que era necessário colocá-lo em dia com as idéias dominantes no campo da criminologia, e, ao mesmo tempo, ampliar-lhe os quadros de maneira que fôssem contempladas novas figuras delituosas com que os progressos industriais e técnicos enriqueceram o elenco dos fatos puníveis."

O direito penal, como todo direito e mais do que qualquer outro ramo da ciência jurídica, é condicionado pela técnica e pelo espírito da época em

que foi elaborado. Assim, o código de 1890 havia de ser essencialmente um código liberal e individualista.

De fato, chegara ao auge o Estado liberal, o individualismo contratual. O Brasil do fim do século passado ainda vivia impregnado e imbuído de Rousseau e de Beccaria, do espírito filosófico francês e da declaração dos direitos do homem e do cidadão.

Mas, enquanto os nossos meios jurídicos ainda viviam apegados ao século XVIII, o direito passava de uma fase individualista a uma fase social, de um período racionalista a uma época em que predominariam os estudos históricos.

O subjetivismo de Maine de Biran e a filosofia eclética de Cousin eram substituídos pelo determinismo de Taine e pelo positivismo de Comte. Já Tarde apontava as transformações do direito. A concepção fisiocrata do Estado liberal era olvidada começando a aludir os economistas e escritores políticos ao intervencionismo dos órgãos estatais.

Com Saleilles, Josserand e Duguit o direito adquiria um caráter social que havia de ser estudado posteriormente pelos Ripert, pelos Savatier e pelos Morin. Com Lombroso e Ferri surgiam a antropologia e a sociologia criminal, com Pende e Di Tullio desenvolviam-se a endocrinologia e a biotipologia.

Tècnicamente atrasado, o Código de 1890 foi também o produto político de sua época; tanto assim que punia com pena menor o indivíduo que traísse o Brasil do que aquêle que cometesse um homicídio dando margem à frase pitoresca de Afrânio Peixoto: "E' maior crime matar um brasileiro do que matar o Brasil". Era assim que pensavam os homens de 1890 arraigados aos princípios da dignidade humana e da autonomia da vontade individual.

Não podiam subsistir tais idéias nos horizontes novos que se rasgavam com o século XX. Os projetos de reforma do Código de 1890 foram-se multiplicando: desde o projeto do deputado Vieira Araújo, de 1893, até os projetos Galdino Siqueira (1913), Sá Ferreira (1927) e Alcântara Machado (1938). O projeto dêste último, eminente mestre da Faculdade de Direito de São Paulo, foi revisto por uma comissão constituída pelos magistrados Vieira Braga, Nelson Hungria e Narcélio de Queiroz e pelo Professor Roberto Lyra, representante do Ministério Público, transformando-se no Código Penal ora vigente.

Manteve o Código, por motivos práticos e considerações de ordem social, a distinção entre crimes e contravenções contra a qual se insurgira, com bases na dogmática jurídica, o Professor Alcântara Machado, só se referindo todavia o Código aos crimes e deixando ao Decreto-lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941, a regulamentação das contravenções penais.

O Código está dividido em duas partes: uma geral, contendo os princípios dominantes em nosso direito penal, e a outra especial, com a especificação dos crimes e das respectivas penas.

A parte geral compreende oito títulos, divididos em capítulos e êstes em seções. A parte especial comporta onze títulos com as mesmas subdivisões, concluindo com as disposições finais.

Na parte geral, encontramos os princípios fundamentais referentes à aplicação da lei penal, ao crime, à responsabilidade e à co-autoria, às penas e às medidas de segurança, à ação penal e à extinção da punibilidade.

Na parte especial estão classificados os crimes de acôrdo com o bem jurídico contra o qual atentam: crimes contra a pessoa; crimes contra o patrimônio; crimes contra a propriedade imaterial; crimes contra a organização do trabalho; crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos; crimes contra os costumes; crimes contra a família; crimes contra a incolumidade pública; crimes contra a paz pública; crimes contra a fé pública; crimes contra a administração pública e crimes contra a administração da justiça.

O nosso Código Penal procurou conciliar os postulados morais com as necessidades sociais, a salvaguarda dos direitos individuais e a defesa do bem comum. Não se deixou levar pela política dos Estados autoritários, a que aludia Donnedieu de Vabres, não adotou o *direito penal de necessidade*. Fêz todavia certas concessões justas à escola positiva, concessões estas que constituem verdadeiros e incontestáveis progressos para o nosso direito penal.

Como o escreve Francisco Campos, na sua exposição de motivos, o Código "ao invés de adotar uma política extremada em matéria penal, inclina-se para uma política de transação ou de conciliação. Nêle os postulados clássicos fazem causa comum com os princípios da Escola Positiva".

Assim, a responsabilidade penal continua a ter como pressuposto a responsabilidade moral, mas, paralelamente, aos elementos perigosos, embora moralmente irresponsáveis, aplicam-se as medidas de segurança, que representam valiosa inovação introduzida em nosso direito, tendo preparado êste ingresso das medidas de segurança no Código de 1940 o movimento doutrinário que em tôrno do assunto foi criado com os artigos do Desembargador Ari Franco e do Professor Heitor Carrilho, com as teses dos Professôres Hélio Gomes e Madureira do Pinho, com o estudo de Ataliba Nogueira e o Relatório de Nelson Hungria na Conferência Brasileira de Criminologia.

Ao juiz foi deixada grande margem de liberdade na graduação da pena de acôrdo não só com as circunstâncias do crime cometido mas também com a personalidade e os antecedentes do criminoso. À justiça moral uniu-se o critério social da periculosidade. Já se disse que se Beccaria fêz com que o homem descobrisse a justiça, Lombroso fêz com que a justiça descobrisse o homem. E' preciso conciliar as duas frases que simbolizam duas fases do direito penal. E' indispensável que o juiz faça justiça graduando a pena de acôrdo com

o temperamento do delinqüente. Mas esta onipotência do juiz seria perigosa se não estivesse limitada por lei. E' também necessário que o direito penal continue sendo o *direito protetor dos criminosos*, a garantia do indivíduo que cometeu o crime e contra o qual a sociedade só poderá usar da pena prevista em lei. Aqui, mais uma vez, operou-se a conciliação entre individualismo e tendências sociais, classicismo e positivismo, direitos do homem e individualização da pena.

O princípio da reserva de legalidade, o *nullum crimen sine lege* foi mantido em nosso direito não obstante o seu abandono generalizado nos Estados totalitários, inclusive na Argentina. Assim, as leis penais não retroagem a menos de serem mais favoráveis ao criminoso.

E' aplicado o princípio da territorialidade da lei, ressalvadas as exceções oriundas de convenções e regras de direito internacional.

O critério da causalidade aceito pelo nosso Código é o da equivalência dos antecedentes. Não se distingue mais pois entre autores e cúmplices, incidindo na pena cominada ao crime "quem de qualquer modo para êle concorre".

No tocante à culpabilidade, equiparou-se o dolo eventual ao dolo direto, considerando-se que agiu dolosamente tanto aquêle que quis o evento como aquêle que assumiu o risco de produzi-lo.

Quanto à responsabilidade penal, o Código abraçou o método bio-sociológico excluindo-se a responsabilidade "se o agente, em razão de enfermidade ou retardamento mental, era, no momento da ação, incapaz de entendimento ético-jurídico e autodeterminação". Ao lado dos irresponsáveis, acolhe o Código os fronteiriços, os semiloucos que ocupam uma região cinzenta, uma terra de ninguém entre os imputáveis e os inimputáveis. São os criminosos de imputabilidade restrita aos quais a lei concede uma redução de pena.

De acôrdo com o Código Penal, estão submetidos à legislação especial os menores de 18 anos.

Deixaram de ser causas excludentes da responsabilidade penal as emoções e as paixões.

São êstes os princípios gerais a dominarem o Código Penal de 1940.

Politicamente, como o nota o Professor Madureira do Pinho, o Código não reflete a situação existente quando da sua elaboração, explicando-se tal fato por ter sido feito por "técnicos não solidários ou comprometidos com o regime político vigente no momento histórico. Procuraram os legisladores dar ao Código Penal uma feição inteiramente apolítica, não querendo sàbiamente arcar com a responsabilidade da elaboração de um código adequado e conforme à atualidade política que reconheciam como certamente transitória". Absteve-se pois o legislador de conceituar e punir os crimes políticos, estabelecendo, no art. 360, nas disposições finais, que ficavam revogadas as disposições em contrário "ressalvada a legislação especial sôbre os crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado e contra a guarda e o emprêgo da economia popular, os crimes de imprensa e os de falência, os de responsabilidade do Presidente da República, e dos Governadores ou Interventores, e os crimes militares."

Quanto à sua técnica jurídica, tem o Código Penal, como todo monumento legislativo, certas falhas. E' todavia de muito superior ao Código de 1890. Basta citar um exemplo: no antigo código as emoções e as paixões eram consideradas como descriminantes e assim numerosas absolvições, pela maioria das vêzes injustas, se sucederam. Êste e muitos outros erros do Código de 1890 foram sanados. Muitos novos crimes surgiram, introduzindo-se no Código vigente, devido à evolução da técnica e as transformações do meio social.

Certas falhas na organização e no vocabulário do Código de 1940 hão todavia de ser apontadas. Assim, v.g., o Professor Madureira do Pinho insurgiu-se contra a definição do infanticídio que, segundo o art. 123, consiste em "matar, sob a influência puerperal, o próprio filho durante o parto ou logo após", lembrando o ilustre catedrático da Faculdade Nacional de Direito a celeuma doutrinária existente em tôrno do conceito de estado puerperal. O mesmo mestre indica com muita razão o êrro de técnica que fêz com que se subordinasse a emissão de cheque sem fundo, crime essencialmente formal, ao texto do art. 171 caput que exige para a configuração do crime a existência de "vantagem ilícita para si ou para outrem em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em êrro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento."

Em resumo, não obstante as suas lacunas, poderemos dizer do Código Penal com Francisco Campos que "nada fica a dever aos grandes monumentos legislativos promulgados recentemente em outros países." Depois de doze anos de vigência do Código o julgamento emitido pelo antigo Ministro da Justiça não pode mais ser contestado.

Talvez não tivesse sido o Código Penal uma codificação perfeita como a imaginaria Rui Barbosa. E talvez repita-se aqui entre defensores e críticos do Código Penal o conflito entre o govêrno Campos Sales e a Águia de Haia quando da elaboração do Código Civil, antagonismo êste apontado e analisado com tanta finura e inteligência pelo Professor San Tiago Dantas em seu excelso estudo sôbre *Rui Barbosa e o Código Civil*. "Para a obra a se empreender queria (Rui) *a longevidade secular*. No pensamento do govêrno, o Código era um grande problema a resolver, no de Rui Barbosa, um produto extremo da nossa cultura, a destilar e cristalizar lentamente, com a preocupação única de obter uma obra pura e durável, que desse testemunho da geração que a elaborou".

Mas, como o nosso Código Civil que mereceu os aplausos de Planiol, o Código Penal de 1940 só pode fazer honra à cultura jurídica nacional, podendo ser colocado o projeto Alcântara Machado à mesma altura que o projeto Clóvis Beviláqua.

O Decreto-lei 3.340, de 8 de maio de 1941, sujeitou a seqüestro os bens de pessoas indiciadas

por crime de que resulta prejuízo para a Fazenda Pública e outros, desde que haja locupletamento ilícito para o indiciado.

O Decreto-lei n.º 3.415, de 10 de julho de 1941, dispõe sôbre a prisão administrativa e o depósito e guarda dos bens apreendidos aos acusados de crime contra a Fazenda Nacional.

O Decreto-lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941, é a lei das contravenções penais. Compreende uma parte geral e outra especial.

Na parte geral, é indicado o elemento subjetivo das contravenções como sendo a simples voluntariedade da ação ou omissão, prescindindo do dolo ou da culpa. A tentativa de contravenção é penalmente indiferente. Grosso modo, e fora as exceções capituladas na lei de contravenções, aplicam-se a esta as regras gerais do Código Penal.

A parte especial divide-se em oito capítulos compreendendo sucessivamente as contravenções referentes à pessoa, ao patrimônio, à incolumidade pública, à paz pública, à fé pública, à organização do trabalho, à polícia de costumes e à administração pública.

O Decreto-lei n.º 3.914, de 9 de dezembro de 1941, é a lei de introdução do Código Penal e da Lei das contravenções penais. Esta lei distingue de modo pragmático (de acôrdo com a pena aplicada), e não ontológico, entre crimes e contravenções penais. Alude às penas cominadas aos infratores do Código Florestal e da legislação especial de caça e pesca, aos falidos, sendo a falência culposa ou fraudulenta. Refere-se à internação de menores e à aplicação de medidas de segurança. Estabelece enfim as penas para os crimes ocorridos antes da vigência do Código Penal.

O Decreto-lei n.º 4.545, de 31 de julho de 1942, que regula a forma e a apresentação dos símbolos nacionais, enumera no seu capítulo VII as penalidades nos casos de profanação dos distintivos e outros símbolos nacionais.

O Decreto-lei n.º 4.124, de 24 de novembro de 1942, estabelece as penas cominadas para os crimes de deserção e de engajamento.

O Decreto-lei n.º 4.865, de 23 de outubro de 1942, proíbe a suspensão condicional de pena imposta aos estrangeiros que estejam no país em caráter temporário.

O Decreto-lei n.º 7.661, de 21 de junho de 1945, é a Lei de Falência ora vigente que especifica em seu título XI quais os crimes falimentares e suas respectivas penas.

O Decreto-lei n.º 7.903, de 27 de agôsto de 1945, ou Código da Propriedade Industrial, estabelece em seu título IV os crimes em matéria de propriedade industrial. Divide-se o título IV em sete capítulos referentes:

1) aos crimes contra os privilégios de invenção, os modelos de utilidade e os desenhos ou modelos industriais;

2) aos crimes contra as marcas de indústria e de comércio;

3) aos crimes contra o nome comercial, o título do estabelecimento e a insígnia;

4) aos crimes contra a expressão ou sinal de propaganda;

5) aos crimes de concorrência desleal;

6) aos crimes cometidos por meio de marcas de indústria e de comércio, nome comercial, título de estabelecimento, insígnia, expressão ou sinais de propaganda;

7) à ação penal e às diligências preliminares.

O Decreto-lei n.º 8.168, de 19 de novembro de 1945, dispõe sôbre o processo e julgamento dos crimes de competência do extinto Tribunal de Segurança Nacional.

O Decreto-lei n.º 8.690, de 10 de janeiro de 1946, regulamenta a substituição e a conversão de penas criminais.

O Decreto-lei n.º 9.070, de 15 de março de 1946, refere-se à organização do trabalho, regulando os dissídios coletivos e a greve e indicando quais as atividades profissionais consideradas fundamentais e quais as acessórias.

O Decreto-lei n.º 9.125, de 4 de abril de 1946, institui as comissões de preços, especificando as suas atribuições, e estabelece o contrôle dos preços, definindo ainda as contravenções contra a economia popular e cominando-lhes as respectivas penas.

O Decreto-lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946, proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional.

O Decreto-lei n.º 9.840, de 11 de setembro de 1946, define novos crimes contra a economia popular.

O Decreto-lei n.º 24.253, de 23 de dezembro de 1947, concede indulto aos delinqüentes primários condenados a penas não excedentes a três anos de prisão desde que não lhes haja sido declarada a periculosidade e que não tenham, em seus assentos penitenciários, faltas graves ou mau procedimento.

São êstes decretos alguns marcos na evolução do nosso direito penal durante êstes últimos doze anos. Representam e constituem menos uma lista completa de normas legislativas penais do que pontos sintomáticos de uma legislação nacionalista e intervencionista, caracterizada por uma regulamentação cada vez maior e mais minuciosa que restringe progressivamente o campo da autonomia da vontade, de uma legislação que está quase diante do perigo de confundir o direito civil com o direito penal.

Assim também no direito penal, passamos do individualismo jurídico ao direito social.

Não acreditamos todavia que a presente evolução seja definitiva, que fique integralmente subordinado o indivíduo às contingências sociais, que seja banido do direito o princípio bíblico de que a pena não passará do criminoso. As necessidades sociais hão de se harmonizar com os princípios morais e o direito penal não pode perder o seu caráter eminentemente humano, a sua função de protetor da sociedade mas, ao mesmo tempo, na palavra do velho Liszt, de "magna carta dos criminosos". E' preciso conciliar a função preventiva e repressiva do direito penal. O direito deve assegurar, na palavra do Professor San Tiago Dantas, a ordem e a justiça. E' indispensável conciliar estas duas finalidades. Devem os juristas fazer a síntese do grande movimento social que impregna o direito hodierno com os princípios da moral individualista e cristã. Só assim a revolução que atravessamos não será vã. Tôda revolução para subsistir há de ser primordialmente uma revolução moral.

As idéias filosóficas e os regimes políticos hão de se concretizar no trabalho agudo de cristalização, no labor crítico e na serenidade moralizadora do jurista. E' o que já dizia Ripert:

"La pensée des philosophes du XVIII eme siècle aurait été vaine si de robustes practiciens, constitutants et législateurs, n'avaient refait l'État et rédigé des codes.

L'oeuvre du juriste est la seule qui demoure quand le tumulte des révolutions est apaisé."

Ao jurista, isento das paixões, cabe pois atenuar o choque dos impulsos revolucionários e realizar uma revolução jurídica que coadune as novas necessidades do direito social com a moral um pouco olvidada em nosso tempo, mas sem a qual não há direito que possa surgir e se manter.

Pareceres do Consultor Jurídico do D. A. S. P.

PARECER

1. Consulta a Divisão de Pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, se, à vista do artigo 12, § 2.º, do atual Estatuto:

a) Poderá o interino exercer cargo em comissão ou função gratificada dentro ou fora da repartição em que estiver lotado;

b) Em caso negativo, se devem retornar às respectivas repartições todos os interinos que se encontravam exercendo cargo em comissão ou função gratificada da data da vigência da Lei n.º 1.711, ou se podem continuar no exercício de tais cargos ou funções, aplicando-se-lhes o regime do Estatuto anterior.

2. Invertidos, para facilidade da resposta, os quesitos da consulta, cabe salientar que a situação dos interinos atualmente no exercício de cargo em comissão ou de função gratificada ter-se-á, necessàriamente, de regular pela lei nova, não cabendo, na hipótese, a sobrevivência da lei revogada.

O efeito imediato da lei, mormente das de ordem pública, opera-se com a sua vigência, ressalvadas apenas as situações definitivamente constituídas que tenham integrado o patrimônio jurídico individual (art. 141, § 3.º da Constituição).

Ainda que o exercício questionado fôsse compatível com o sistema do Estatuto anterior, quaisquer restrições oferecidas pelo novo texto afetarão a legalidade das situações existentes.

3. A dúvida argüida se fundamenta no preceito estatutário superveniente, segundo o qual

> "o funcionário interino só poderá ter exercício no cargo para o qual tenha sido nomeado".

A D.P. dêste Departamento, depois de estudo comparativo com o quadro legal anterior e com outras normas do atual Estatuto, chegou às seguintes conclusões:

a) que o funcionário interino poderá exercer função gratificada, por inexistência de impedimento legal;

b) que ao funcionário interino, bem como ao extranumerário não estável, sempre foi proibido o exercício de cargo de provimento em comissão, sem perda de cargo ou função anterior, cabendo, portanto, a imediata exoneração do cargo que ocupa em caráter interino ou dispensa da função de extranumerário de todo aquêle que se encontra em situação irregular.

4. O Estatuto vigente, inovando o panorama legal que o precedeu, procurou reconduzir a interinidade ao seu objetivo original de suprir, momentâneamente, necessidades imperativas de serviço público, que não se compatibilizem com a expectativa de provimento normal de cargos públicos, mediante a seleção em concursos (Constituição, art. 186).

Ressalvada a substituição de ocupante efetivo de cargo isolado, a interinidade não excederá de dois anos, inclusive para os atuais interinos (art. 12, § 1.º e art. 269), ou, excepcionalmente, de três anos, se aberto concurso para provimento do cargo, cuja homologação se subordina ao prazo máximo de 12 meses (art. 19, § 9.º).

Entendida, assim, a interinidade como remédio de emergência, visando a garantir a continuidade e a eficiência dos serviços públicos, deduziu, lògicamente, o legislador o princípio correlato da vedação do afastamento do funcionário interino do exercício de seu cargo (art. 12, § 2.º).

5. O exercício do cargo não se caracteriza sòmente pela percepção dos respectivos vencimentos. Além dos casos em que êle se presume, por ficção legal, o pagamento dos vencimentos poderá resultar de opções legalmente admitidas, como nas hipóteses dos arts. 73, § 3.º e 121, n.º I, ou, ainda, no princípio implícito, como na hipótese da função gratificada.

6. E' inequívoco que o funcionário designado para a função gratificada deixa de praticar as atribuições de seu cargo e passa a desempenhar os encargos de chefia que são inerentes àquela função (art. 147 do Estatuto).

Além das obrigações gerais correspondentes à função pública distinguiu-se, na escala dos valores hierárquicos e funcionais, atribuições específicas das funções de chefia, que não correspondem aos deveres dos ocupantes de cargo efetivo.

A designação para funções gratificadas importa não sòmente modificação das obrigações funcionais, como, até mesmo, em muitos casos, afastamento do órgão em que o funcionário se encontra lotado (Decreto-lei n.º 7.440, de 5 de abril de 1944).

A interpretação administrativa, oriunda dêste Departamento, já fixou, com exatidão, que

"o desempenho da função gratificada determina, necessàriamente, ao funcionário, o afastamento do exercício do cargo que ocupa" (Exposição de Motivos do D.A.S.P., número 1.697 de 31-7-47),

e que,

"o servidor ao ser investido em função de chefia após ter tomado posse, perde momentâneamente a sua situação anterior, para prevalecer apenas a situação de chefe" (Parecer do D.A.S.P. no Proc. 280-49) (Apud Pessoa Sobrinho, "Manual dos Servidores do Estado", 5.ª Edição — Vol. I — pág. 181).

7. A própria terminologia usual nos atos de designação especifica que o funcionário passa a exercer função gratificada, assumindo com os encargos de chefia ou de natureza especial a que ela se endereça, um povo conjunto de atribuições e meios de ação que se diversificam, formal e materialmente, dos deveres peculiares ao cargo efetivo.

8. Se, portanto, o interino "só poderá ter exercício no cargo para o qual foi nomeado", não há como admitir-se que êle possa exercer outra função, embora relacionada com a natureza do cargo, ou localizada na mesma repartição.

9. Sou, assim, de parecer que a consulta deve ser respondida de forma negativa, determinando-se, ainda, o imediato retôrno aos seus cargos de todos os interinos que se encontram no exercício de cargos em comissão ou de funções gratificadas, baixando-se, imediatamente, os atos de dispensa.

Em 13 de dezembro de 1952. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

(Aprovado — Em 20-12-52. — *Arízio de Viana*, Diretor-Geral).

(Publicado no *Diário Oficial* — 2 de janeiro de 1953 — pág. 12).

FUNCIONÁRIO INTERINO

PROIBIÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO GRATIFICADA — EXECUÇÃO DO ART. 12, § 2.º, DO ESTATUTO

PARECER N.º 10/53

O Sr. Diretor-substituto da D.P.T. solicita o reexame do presente processo em que, aprovando o parecer que emiti em 13 de dezembro último, o Sr. Diretor-Geral fixou a exegese do art. 12, § 2.º, do Estatuto.

Não se funda em qualquer novo argumento de ordem jurídica, capaz de remover as premissas em que assentei o meu raciocínio. A alegação é, apenas, de ordem material, objetivando situação de fato, existente na Delegacia do Trabalho em São Paulo, que, possuindo em seu quadro 63 funções gratificadas, não dispõe de funcionários estáveis em número bastante para preenchê-las.

2. A interpretação das normas do Estatuto não pode, porém, variar, à luz de contigências administrativas eventuais que encontram, no próprio sistema da função pública federal, meios legais de seu atendimento.

De início, cabe assinalar que a administração poderá, por meio de remoção, dotar o órgão em causa de pessoal efetivo necessário ao provimento senão de tôdas, ao menos de parte daquelas funções. Poderão nelas, ainda, ser aproveitados extranumerários, estáveis ou não, segundo o entendimento firmado na Exposição de Motivos n.º 732, de 2 de setembro de 1949, dêste Departamento (*Diário Oficial* de 28 de setembro de 1949 — pág. 13902).

Finalmente, se na repartição em causa existe número predominante de funcionários interinos, a solução lógica e legal é a abertura imediata de concurso para as respectivas carreiras, possibilitando-se, assim, através do critério seletivo determinado na Constituição, não sòmente o aprimoramento dos serviços, como a nomeação de funcionários em condições legais de desempenho das funções gratificadas.

3. Em meu parecer anterior, tive ensejo de assinalar que os preceitos estatutários atribuem à interinidade o seu exato papel de recurso excepcional para suprir os quadros da administração em emergências especiais.

O provimento normal dos cargos públicos deve ser feito, nas classes iniciais de carreira e em outros em que a lei determinar, mediante concurso. Êste processo democrático de seleção é uma das mais fecundas conquistas do serviço público brasileiro e deve ser empregado, com a habitualidade e extensão necessárias a atender à renovação periódica dos quadros de pessoal.

O interino é, por definição, um servidor admitido, a título precário, para uma contigência de momento. E' um remédio extraordinário para suprir lacunas irreparáveis e urgentes dos quadros regulares da administração.

Nem é outro motivo pelo qual, por exemplo, no direito administrativo francês, o interino (intérinaires) não chega sequer a adquirir a qualidade de funcionário público (ver: André de Laubadére — "Traité élémentaire de Droit administratif" — 1953, p. 658; Paul Duez et Guy Debeyre — "Traité de Droit administratif — 1952. p. 640; Waline — "Traité élémentaire de Droit administratif" — 1950, p. 302).

4. A interinidade tornou-se, entre nós, um processo de rotina, um hábito administrativo que, desvirtuando o sentido da autorização legal, fazia corriqueiro um processo excepcional de ingresso na função pública.

A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, diagnosticando êsse equívoco, incutiu maior rigidez à faculdade de admissão de interinos. Fixou-lhes, para isto, o prazo máximo de dois anos de permanência (arts. 12, § 1.º e 269) e determinou a obrigação de exercer, ùnicamente, o cargo para o qual tenha sido nomeado (art. 12, § 2.º).

5. Renova-se, no parecer da D.P., o argumento de que o interino, assumindo a função gratificada, não deixa o exercício do seu cargo, porque continua a perceber os respectivos vencimentos.

Mas, como frisei anteriormente, a percepção de vencimentos não basta para caracterizar o exercício efetivo do cargo. São inúmeras as hipóteses em que o seu pagamento independe da efetividade do exercício no próprio cargo. Além dos casos legais em que se dispensa, *in principio*, o exercício (arts. 36, 79, 105, 106, 107 e 116), êste poderá verificar-se em cargo diverso daquele pelo qual o funcionário é remunerado (arts. 73, § 3.º e 121, n.º I).

Exercendo função gratificada, o funcionário passa a se incumbir de um novo complexo de deveres e responsabilidades, assume novos encargos e atribuições que não se integram no cargo anteriormente ocupado.

Quando, portanto, o Estatuto limita ao interino o exercício exclusivo e restrito do cargo para o qual foi nomeado, não lhe possibilita, òbviamente, outras obrigações funcionais.

Não preceituou o legislador que o interino deveria atender as atribuições do seu cargo, mas que *sòmente* estas poderiam por êle ser exercidas.

6. Não encontro, assim, no pedido de reconsideração, ou no novo parecer da D.P., quaisquer adminículos que me levem a alterar o meu pronunciamento primitivo. As situações de fato, mormente quando passíveis de acomodação legal, não justificam que o intérprete se converta em censor da lei, divorciando-se das opções legislativas para construir novos preceitos, moldados às suas convicções pessoais.

7. As dificuldades indicadas pelo Ministério do Trabalho poderão ser atendidas, de imediato, mediante a concessão de um prazo razoável de tolerância para a observância da lei nova, de modo a não prejudicar o funcionamento e a eficácia dos serviços.

Desde que a administração evidencie o propósito de cumprir a lei, cogitando de lotar a Delegacia do Trabalho em São Paulo de funcionários legalmente habilitados a exercer as respectivas funções gratificadas (e terá, para tanto, os recursos enumerados no item 2 dêste parecer), o imperativo da continuidade do serviço público poderá justificar que, durante o prazo de transição a ser fixado, perdure a situação anterior, aceitando-se, a título excepcional e precário, a investidura de interinos em funções gratificadas.

Rio de Janeiro, em 26 de janeiro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

(Aprovado, em 26-1-52. — *Arízio de Viana*, Diretor-Geral).

(Publicado no *Diário Oficial* de 29-1-53 — pág. 1550).

PARECER

Consulta o Sr. Diretor da D.S.A. se devem ser realizadas as provas de habilitação, para efeito de transferência, organizadas de acôrdo com o anterior Estatuto, tendo em vista a inovação contida no art. 53, § 2.º da atual Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. Salienta que, a menos que se equiparem aquelas provas individuais ao concurso exigido no preceito em causa, tornar-se-á restrita a possibilidade de transferência *ex-officio*, porque:

"*a*) sòmente poderão ser transferidos os funcionários que se tenham prèviamente habilitado em concurso para a carreira visada pela transferência;

"*b*) não haverá transferências *ex-officio*, a menos que a administração retire os transferendos dentre os funcionários citados na alínea anterior;

"*c*) terá o D.A.S.P. que promover a realização de concursos para transferência, facultando-se a inscrição a todos os funcionários que preencherem os requisitos legais."

O Sr. Diretor-Geral solicita, a respeito da matéria, o pronunciamento urgente desta Consultoria Jurídica.

2. O artigo 53, do Estatuto vigente, enumera quatro modalidades distintas de transferência:

I — De uma para outra carreira da mesma denominação de quadros ou de Ministérios diferentes;

II — De uma para outra carreira de denominação diversa;

III — De um cargo de carreira para outro isolado, de provimento efetivo;

IV — De um cargo isolado, de provimento efetivo, para outro da mesma natureza.

Ficou, assim, eliminada, de início, a hipótese de transferência de um cargo isolado, de provimento efetivo, para outro de carreira, prevista na lei antiga (art. 63, n.º III, do Decreto-lei n.º 1.713) e intencionalmente omitida na lei nova, em cuja elaboração foram recusadas as emendas de nºs. 77 e 79, oferecidas ao Projeto n.º 1.327-C, de 1950, que estipulavam a manutenção da medida.

Por outro lado, a transferência ficou subordinada aos requisitos gerais da igualdade de cargos, no tocante ao vencimento ou remuneração (art. 54) e ao prazo de interstício (art. 55), assim como a requisitos especiais, enunciados nos §§ 1.º e 2.º do art. 53.

3. Êste último, sôbre o qual versa a consulta, estabelece que "a transferência prevista nos nºs. II e III dêste artigo fica condicionada à habilitação em concurso, na forma do art. 18". Quando, portanto, a transferência compreender cargos de carreira de mesma denominação, ou a passagem de um para outro cargo isolado, de provimento efetivo, poderá operar-se a transformação funcional, a pedido ou *ex-officio*, observadas as demais condições legais, independente da exigência de prévia habilitação em concurso.

4. Nas hipóteses abrangidas no dispositivo especial, ou seja, nas transferências de uma para outra carreira de denominação diversa, ou de um cargo de carreira para outro isolado, de provimento efetivo, é indispensável a habilitação *em concurso*, não se formalizando a legalidade do ato com a simples realização de prova de habilitação, produzida nos moldes anteriormente adotados.

A norma do art. 53, § 2.º, remetendo os dispostos no art. 18 (que reproduz, fielmente, o art. 186 da Constituição), inovou o instituto, equiparando, nos casos especificados, as duas modalidades de provimento: a nomeação e a transferência. Não mais se cuida, apenas, de apurar a capacidade do funcionário para a nova investidura, mas de estabelecer processo seletivo em que, propiciada a competição, evidencia o candidato ser não sòmente apto, mas o mais apto.

A faculdade discricionária da administração ficou submetida a novo elemento de vinculação legal, a nova condição extrínseca de legalidade que deve, necessàriamente, ser observada, sob pena de nulidade do ato administrativo. E' certo que a obediência ao preceito limitará, de muito, a utilização prática daquela forma de provimento. A restrição resulta, porém, de opção legìtimamente feita pelo legislador, dilatando o princípio de acessibilidade dos cargos públicos que se inscreve entre os postulados constitucionais (art. 184). O critério não é inexeqüível, nem contraditório, e se informa, ainda mais, dos objetivos de moralidade administrativa e de seleção profissional, que são inerentes à função pública.

5. Entendo, em suma, que a partir da vigência do novo Estatuto, não mais prevalecem, para o processamento das transferências cogitadas nos nºs. II e III do art. 53, as provas de habilitação referidas na lei anterior e reguladas no Decreto n.º 6.222, de 4 de setembro de 1940, cabendo observar as seguintes normas:

a) poderá ser transferido, observadas as demais exigências legais, o funcionário habilitado em concurso válido para a carreira ou cargo isolado, de provimento efetivo, que passará a exercer;

b) em caso contrário, é indispensável a realização de concurso, ao qual poderão concorrer outros funcionários interessados, desde que preencham as demais condições legais, publicando-se, para êsse efeito, os editais de inscrição.

6. Parece-me, finalmente, conveniente que a administração promova, com a brevidade possível, a reforma do atual Regulamento de transferência (Decreto n.º 6.222, de 1940 e suas alterações), de modo a harmonizá-lo com as novas disposições estatutárias.

D.F., 18 de novembro de 1952. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aprovado. À D.P. para inscrever a matéria e a tese no rol dos assuntos que devem ser objeto de regulamentação. — Em 19-11-52. — *Arizio de Viana*.

(Publicado no *Diário Oficial* de 8-1-53 — pág. 351).

Pareceres do Consultor-Geral da República

PARECER

N.º de referência — 213T

I

1. O Exmo. Sr. Presidente da República, atendendo à sugestão do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicitou o parecer desta Consultoria-Geral sôbre a aplicação do novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28-10-52) às promoções que se deverão realizar no corrente mês de dezembro.

2. A lei nova reduziu o interstício para a promoção, que era de 730 dias (art. 48 do Estatuto revogado) a 365 dias de efetivo exercício na classe (art. 42). O Regulamento das Promoções, baixado na vigência da lei antiga, dispõe que "a antiguidade, o interstício e a condição de estar o funcionário compreendido nos dois primeiros terços da classe serão apurados na data da abertura da vaga. Se então não houver funcionário com os requisitos indicados, será considerada data da vaga o último dia do promeiro mês do trimestre em que se possa preencher a vaga, por haver candidatos habilitados" (art. 11 do Decreto n.º 24.646, de 10-3-48). Para "regularizar o processamento das promoções" o mesmo Regulamento determina que elas se façam trimestralmente (art. 39). Estabelece ainda (art. 40) que

> "Nas promoções a serem realizadas em março, junho, setembro e dezembro, serão providas tôdas as vagas verificadas, respectivamente, até o *último dia dos meses* de janeiro, abril, julho e outubro".

3. Como o novo Estatuto, que entrou em vigor em 1 de novembro último, manteve o princípio de que as promoções se façam trimestralmente (art. 40), admite o D.A.S.P. que continuem em vigor as normas dos artigos 39 e 40 do Regulamento de promoções. "Dêsse modo", prossegue o mesmo órgão, "nas promoções a serem realizadas em *dezembro* corrente serão providas as vagas verificadas *até* 31 *de outubro*". E, de acôrdo com o artigo 11 do Regulamento, as condições de acesso serão apuradas, na data da vaga, isto é, a 31 de outubro, quando ainda vigente o antigo Estatuto.

4. Finalmente, consulta o Departamento se para as vagas ocorridas até 31 de outubro, na vigência do antigo Estatuto, "a antiguidade, o interstício e a condição dos dois terços devem ser considerados nos têrmos daquele diploma legal, ou se, ao revés, cumpre subordinar a verificação daqueles requisitos às normas da Lei 1.711, de 1952".

II

5. E' princípio legal que *"a Lei em vigor terá efeito imediato e geral"*. Não atingirá, entretanto, "as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito" (art. 6.º da Lei de Int. ao Código Civil Brasileiro) afastada a hipótese de retroatividade, mesmo por cláusula expressa, pela Constituição de 1946 (artigo 141, § 3.º).

6. Lembra Oscar Tenório que "a finalidade da Lei é disciplinar, em determinada sociedade humana, o maior número possível de relações. O princípio geral tem de ser, portanto, *o do efeito imediato da Lei*" (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro", 1944, pág. 107). Êsse "efeito imediato" só encontra obstáculo nas "situações jurídicas definitivamente constituídas" ou na "execução do ato jurídico perfeito".

7. A regra incorporada à nossa legislação, pela iniciativa de eminentes jurisconsultos (Fidelfo Azevedo, Orozimbo Nonato e Hahnemann Guimarães) é a corrente na doutrina e foi objeto de alentada exposição de P. Roubier, em obra clássica ("Les Conflits des Lois dans le temps", 1933).

8. No direito administrativo ela encontra especial receptividade, em se tratando de direitos e deveres de funcionários públicos, porque, neste particular, o legislador tem maior liberdade de ação, atendendo à condição legal e estatutária da relação de emprêgo, modificável ao sabor do interêsse público, sem as restrições peculiares aos regimes contratuais. (Ac. do T.J. do Dist. Fed., *in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 24, página 72; idem do T.J. de São Paulo, *in* "Revista" cit., vol. 13, pág. 229; idem, do T.J. do Rio Grande do Sul, *in* "Revista" cit., vol. 9, pág. 183; idem, do Supremo Tribunal Federal, *in* "Revista" cit., vol. 4, pág. 157 e vol. 3, páginas 194 e 244).

9. O mestre francês acentua a propósito:

> "Il existe une difference de structure entre le droit privé et le droit public, *que imposera toujours d'une manière plus pressante l'effet immediat de la loi* dans celui-ci que dans celui-là.
>
> .....
>
> Toute réforme apportée dans son mecanisme ne peut, par la force même des choses, laisser fonctionner parallelement le système ancien et le nouveau". (P. Roubier, ob. cit., Tome II, página 463).

10. Na mesma ordem de considerações, abordando o caso das funções públicas, depois de afirmar, invocando e ensinamento de Jèze ("Les Principes generaux du dr. adm., 3.ª ed., pág. 133), segundo o qual a situação do funcionário público constitui um estatuto legal, que pode sempre ser modificado pelas leis novas *in futurun*, focaliza P. Roubier situação semelhante à mencionada na presente consulta para concluir que as prescrições da lei nova quanto às nomeações afastam as da antiga, mesmo quando haja sido iniciado o respectivo expediente. (Ob. cit., pág. 471).

11. Carlos Maximiliano é da mesma opinião:

> "Aplicam-se logo os preceitos fixadores das condições de aptidão para os cargos públicos.
>
> .....
>
> *As modalidades e as condições* das promoções *regem-se pela lei atual*".

("Direito Intertemporal", 1946, pág. 334).

12. Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho entendem também que "enquanto uma situação jurídica não está constituída ou extinta, a lei nova pode modificar as condições de sua constituição ou da sua extinção, sem que haja efeito retroativo; há sòmente efeito imediato da lei" ("A Lei de Int. ao Cód. Civil Brasileiro", 1943, vol. 1, pág. 325).

13. Convém, ainda, recordar, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, que "as promoções de funcionários são estritamente estatutárias, *podendo as suas condições ser alteradas por legislação subseqüente*" (Revista de Direito Administrativo, vol. 3, pág. 244; idem, página 194).

Não fere direito de candidato à promoção *"a alteração por lei, depois de surgida a vaga, dos requisitos e processos de provimento"*, sentenciou o T.J. de São Paulo, em ac. de 30-6-48, *in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 17, pág. 173. No mesmo sentido, com indicação de abundan-

tes fontes doutrinárias e jurisprudenciais são os pareceres de Francisco Campos e Mário Mazagão, *in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 1, págs. 273 e 693, e as decisões do D.A.S.P., *in* "Revista" citada, vol. 8, págs. 337-9 e vol. 20, pág. 247.

III

14. A aplicação dos princípios legais e doutrinários expostos, leva-nos à conclusão de que as promoções relativas ao último trimestre do corrente ano devem obedecer integralmente ao novo Estatuto, que entrou em vigor em 1 de novembro, data de sua publicação oficial.

15. O antigo Estatuto, no art. 55, dispunha que as promoções seriam "processadas e realizadas em épocas fixadas em regulamento, preceito que o novo diploma não produziu. Determinou êste que "as promoções serão realizadas de três em três meses, desde que verificada a existência de vaga".

16. A apuração dos requisitos para as promoções que se deverão realizar no último mês e trimestre do ano corrente, e já na plena vigência do novo Estatuto, não podem, entretanto, ficar adstritos a preceitos *regulamentares* anteriores que, aplicados, viriam privar de acesso funcionários que satisfazem plenamente as condições exigidas pela lei nova.

17. No primeiro mês do trimestre (outubro), estava em vigor a lei antiga, e no segundo e terceiro (novembro e dezembro) a lei nova. Mas, só no período de vigência desta (dezembro) é que as promoções, mesmo de acôrdo com os preceitos antigos, se deverão realizar.

18. De acôrdo com a lei antiga, o preenchimento de requisitos em *outubro*, não chegou a produzir qualquer efeito jurídico, ou, para usar de linguagem legal, não chegou a configurar uma "situação jurídica definitivamente constituída".

Era uma expectativa de direito que a lei nova podia alterar desde que entrasse em vigor, como efetivamente entrou, antes de concretizar-se mediante o ato de promoção.

19. O preceito que marcava o dia 31 de outubro como sendo o têrmo final para apuração das condições de acesso é de natureza *regulamentar*, que não pode constituir obstáculo à aplicação da lei nova no que concerne ao mesmo objeto, isto é, aferição dos pressupostos de um ato a ser baixado durante a sua vigência.

20. Caso contrário, o ato expedido depois de vigente o novo Estatuto, teria como fundamento não os índices de qualificação por êle estabelecidos, mas os de um regulamento expedido para execução da lei revogada.

21. As condições intrínsecas da promoção seriam as do regulamento antigo, como se houvessem, por fôrça dêle, criado uma situação definitivamente constituída, *antes da expedição do respectivo ato*.

22. A doutrina exposta repele tal conclusão. O *efeito imediato* da lei nova atinge às situações em curso, o que vale dizer, que os requisitos de promoção, ainda não decretada, devem ser aferidos por ela e não pelo texto anterior.

23. A data de 31 de outubro, encontrada no regulamento, não pode operar no caso concreto de *conflito de leis*, como limite intransponível à regência da lei nova no que toca à aferição de requisitos e pressupostos da promoção. Seria dar a um marco ou trâmite do processamento do ato, como a escolha da data aludida, o efeito da própria promoção, isto é, considerá-la como pràticamente consumada, quando ainda era mera expectativa que podia, como aconteceu, ser frustrada, ou alterada, por fôrça de aplicação imediata da lei nova.

Assim, serão providas em dezembro as vagas verificadas até 31 de outubro, mas a elas concorrerão os candidatos que, pelo novo Estatuto, preenchiam àquela data os requisitos nêle estabelecidos.

Em conclusão: as condições para as promoções a se realizarem, no corrente mês de dezembro, já na vigência do novo Estatuto, devem obedecer aos preceitos nêle estabelecidos.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1952. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor-Geral da República.

(Aprovado, em despacho de 16-12-52, pelo Sr. Presidente da República).

PARECER

N.º de referência — 123-T

I

1. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou despacho em exposição de motivos do Departamento Administrativo do Serviço Público, determinando a audiência desta Consultoria-Geral sôbre o processo oriundo do Ministério da Educação e Saúde em que é interessado Carlos Augusto Guimarães Domingues e no qual se discute a possibilidade de acumulação dos cargos de professor de "Prática de Processo Civil e Comercial", da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil e o de "Oficial Instrutivo", do Tribunal de Contas da União.

2. Conclui o Departamento pela impossibilidade da acumulação ante o disposto no art. 185 da Constituição; o cargo de oficial instrutivo não é técnico ou científico, nem há correlação de matérias. Tal denominação foi dada aos ocupantes da antiga carreira de oficial administrativo do Tribunal de Contas, pelo art. 2.º da Lei n.º 886, de 24-10-49. No exercício de suas funções não tem oportunidade ao oficial instrutivo de aplicar normas de processo civil e comercial, peculiares como são os pleitos judiciários.

3. Anteriormente se pronunciaram pela possibilidade de acumulação o Tribunal de Contas e o Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Educação e Saúde. Os argumentos por êstes expendidos foram minuciosamente refutados pelo Departamento.

II

4. A regra constitucional quanto às acumulações é a da proibição; excepcionalmente são elas permitidas. Assim, disse em parecer quando no exercício do cargo de Consultor Jurídico do D.A.S.P.:

> "A interpretação do texto constitucional, em se tratando de permissão de acumulações remuneradas *deve ser restritiva. A regra vigorante é a da proibição e por isto mesmo deve abranger tôdas as situações não explicitamente excluídas*".
>
> ("Revista de Direito Administrativo", volume 24, pág. 264 e *D.O.* de 21-12-50, páginas 18264-5).

O mesmo conselho dá Themistocles B. Cavalcanti:

> "Em matéria de acumulação de cargos, proventos e funções, há de se considerar *sempre a natureza proibitiva do preceito que só admite exceções que decorram de sua letra*".
>
> ("A Constituição Federal Comentada, volume IV, pág. 151).

Tratava-se, na hipótese, de um ocupante da carreira de "diplomata" que pretendia lecionar Economia Política, na Faculdade Nacional de Direito. Entendi que o seu cargo efetivo não era técnico, nem científico e que não havia correlação de matérias.

5. No Proc. 3.527-50, emiti no D.A.S.P. parecer em 31-8-50, sustentando que um "oficial administrativo" do Ministério da Fazenda não podia acumular o exercício de seu cargo com o de Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, por não ser aquêle de natureza técnica ou científica.

6. Sôbre a definição de "cargos técnico-científicos" baixou a Secretaria da Presidência da República a Circular 6-47 (*Diário Oficial* de 30-6-47, pág. 8752) a qual faz remissão ao Decreto n.º 19.949, de 8-5-31, art. 9.º De acôrdo com os itens V e VI são caracterizados tais cargos por esta forma:

> "V — os cargos técnico-científicos são os que encerram funções próprias de técnico do mesmo ramo — genérico, de estudos científicos, ainda que não da mesma disciplina particularizada, ou da mesma especialidade (Art. 9.º do Decreto n.º 19.949, de 8 de maio de 1931);
>
> VI — como cargos técnico-científicos serão também considerados outros de ensino, ainda que não de magistério, como inspetores ou fiscais, observadas, sempre, as condições de diversidade dos estabelecimentos, de compatibilidade dos horários de serviços e de limitação do número de cargos não excedentes de dois (art. 9.º do decreto citado)".

Louvando a caracterização da Circular, escreveu Alaim de Almeida Carneiro, *in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 25, págs. 379-381.

Segundo Cândido de Figueiredo, "técnico" "é o que é próprio de uma arte", "relativo a uma ciência". O mesmo significado dá ao vocábulo Laudelino Freire no "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguêsa".

Camilo R. Prates, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, opinando no impedimento do Consultor-Geral da República, a propósito da conceituação de cargo técnico, teceu interessantes considerações sôbre a atividade da administração, para concluir, com apoio em autores estrangeiros, que:

> "Elucida-se, assim, que a atividade administrativa deve ser tida como técnica quando o exercício de uma tem sôbre a outra influência decisiva, de tal forma que não seja possível separá-las, tal a interdependência em que se acham".
>
> (Revista de Direito Administrativo, vol. 21, página 380).

7. A carreira de *oficial instrutivo* é a mesma de oficial administrativo, com novo rótulo apôsto pela Lei número 886, de 1949. Nada tem de técnica, nem de científica, conforme entendimento reiterado da administração federal, em casos concretos, aplicando a doutrina da aludida circular e do Decreto n.º 19.949, de 1931.

No Processo n.º 2.490-49, observou o D.A.S.P.:

> "Visto que o cargo de oficial administrativo não tem caráter técnico ou científico, dadas as suas atribuições indiscutíveis burocráticas, não pode o seu ocupante, em hipótese alguma, exercer outro cargo sem incorrer na acumulação vedada expressamente pelo dispositivo constitucional".

8. Quanto à correlação de matérias, tem o Departamento razão, quando afirma não existir, no caso em exame. De fato, no processo administrativo não se aplicam normas do processo civil ou comercial. E tanto esta é a realidade que nos concursos para o cargo de oficial administrativo não se exige prova desta disciplina. Conforme se lê das Instruções baixadas em 1943, pelo D.A.S.P., reguladoras do concurso para o provimento em cargo inicial de carreira de oficial administrativo, as matérias exigidas foram Português, Direito Administrativo, Matemática, Estatística, Noções de Contabilidade Pública, Direito Constitucional, Penal e Civil e Geografia do Brasil.

9. Nas Instruções para o concurso de Auditor do Tribunal de Contas da União, aprovadas pelo mesmo Tribunal em sessões de 20 de abril e 18 de maio de 1951 e publicadas no *Diário Oficial* de 20-7-51, não se exige também prova de "Processo Civil e Comercial". Tal concurso não é privativo de bacharel em direito, porque nêle também se podem inscrever os funcionários da Secretaria do Tribunal que contem mais de 10 anos de efetivo exercício no próprio Tribunal ou nas suas Delegações (arts. 2.º e 6.º).

10. Como se vê, o conhecimento das normas do processo civil não é condição essencial nem para a carreira de oficial administrativo, hoje denominada de oficial instrutivo, nem para a de Auditor do Tribunal. Em ato recente considerou êste Egrégio órgão que o candidato ao cargo de Auditor, seja bacharel em direito, *ou não*, deve produzir provas sòmente de Direito Administrativo, Ciências das Finanças, Direito Constitucional, Civil e Comercial, e Contabilidade.

11. A correlação de matérias, referida na Constituição deve ser *necessária* e não meramente acidental como já tive oportunidade de sustentar (Pareceres, como Consultor Jurídico do D.A.S.P., *in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 23, pág. 332, e vol. 24, pág. 262; idem, Parecer n.º 36 T, emitido nesta Consultoria-Geral, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no *Diário Oficial* de 31-7-51, página 11347).

12. Finalmente, não há como falar em "direito adquirido" à acumulação pelo fato de ter sido a Faculdade federalizada quando o interessado ocupava a cátedra. Em caso semelhante manifestei-me nesta Consultoria-Geral (Parecer n.º 77 T, de 11-12-51):

> "6. Não me parece fundada a afirmativa de que o acumulador tem por si um "direito adquirido" à acumulação de cargos públicos. Antes da federalização da Faculdade tinha o funcionário um emprêgo na entidade privada. Esta situação é que a lei nova veio atingir. Não consistia ela em acumulação no sentido constitucional, porque não havia a ocupação de dois cargos públicos. O que lhe era então permitido consistia no exercício simultâneo de um emprêgo privado e de outro público. Esta duplicidade de atividades não poderia constituir "direito adquirido", porque mesmo sem o advento da federalização à lei ordinária era lícito impedi-la. Em verdade não há obstáculo constitucional para a implantação do regime do "tempo integral" para o funcionário, nem à proibição completa ou parcial do exercício de atividades privadas. O Estatuto capitula, no art. 226, várias atividades privadas vedadas ao funcionário, e outras leis poderão ampliar aquelas incompatibilidades.
>
> 7. A situação do funcionário é estatutária ou legal e pode ser modificada sempre que o interêsse público o exija, a critério do legislador. Não cabe ao atingido alegar direito adquirido a determinada situação funcional. Assim têm decidido pacìficamente os tribunais (Revista de Direito Administrativo, vol. 24 págs. 72 e 136; vol. 22, pág. 142; vol. 20, pág. 247; vol. 17, pág. 173; ovl. 13, pág. 229; vol. 9, pág. 183; vol. 4, pág. 157; vol. 3, págs. 194 e 244).
>
> 8. Segundo P. Roubirer, em se tratando do exercício de funções públicas:
>
> "... il convient de noter que l'incompatibilité d'une fonction publique avec telle ou telle situation peut toujours être établié par une loi nouvelle". ("Les Conflits de Lois dans le Temps" 1933, Tome II, pág. 472).
>
> No mesmo sentido opina Carlos Maximiliano:
>
> "Os preceitos atuais regem o exercício das funcões públicas, os poderes e deveres dos serventuários, por exemplo, tornando compatíveis ou incompatíveis dois lugares ou duas atividades oficiais, ou instituindo incompatibilidade absoluta, conforme tem sucedido com excluir de certos empregos ou profissões os naturalizados e os membros de família outrora reinante". (Direito Intertemporal", 1946, página 335).
>
> 9. Não tinha, portanto, o funcionário em causa, "direito adquirido" à continuação por tempo indefinido ao exercício simultâneo de seu cargo com o emprêgo privado. Se êste não era vedado, antes da federalização, uma lei nova poderia torná-lo incompatível sob a invocação de qualquer motivo que a juízo do legislador fôsse considerado plausível.

10. Se a lei nova podia restringir as atividades privadas do funcionário, por mais forte razão poderia também fazê-lo dentro dos quadros funcionais, criando as incompatibilidades que entendesse razoáveis.

No caso, o impedimento vem da própria Constituição (art. 185) e é evidente que a lei nova não poderia dispensá-lo. A sua observância estava implícita porque o legislador ordinário não tinha poderes para afastá-la. Ainda que não mencionada a sua invocação se impõe ao aplicador da lei.

11. Quando foi baixada a lei de federalização não havia, portanto, "direito adquirido" a determinada situação funcional, isto é, um direito intangível do funcionário de continuar a exercer, sem restrições a par da função pública, determinado emprêgo privado. Com o advento da federalização a incompatibilidade surgiu e contra ela não é lícito invocar-se direito adquirido".

("Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. I, págs. 404-405).

13. Não é demais repetir a observação que fiz no Parecer de 14-2-51, já citado:

11. E' preciso que a administração se previna contra a interpretação corrosiva de texto que veda as acumulações a fim de que não se repita o que ocorreu com a regra de 1934 que, falseada e ampliada, ao sabor da pressão dos acumuladores, provocou a reação drástica da Constituição de 1937 e do Decreto-lei n.º 24, do mesmo ano".

("Revista de Direito Administrativo", volume 23, págs. 333-34).

14. Em face do exposto, e dos Pareceres que a propósito das questões suscitadas neste processo emiti anteriormente, e que estão oficialmente publicados, penso que a impugnação do D.A.S.P. tem tôda a procedência e deve ser acolhida, no caso que deu origem a êste processo.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1952. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor-Geral da República.

Aviso n.º 171, de 2 de outubro de 1952, do Ministério da Fazenda.

MAGISTRADO — APOSENTADORIA; FIXAÇÃO DE PROVENTOS

— O Decreto-lei n.º 5.527, de 1943, não obrigava a União a reajustar os vencimentos de seus servidores quando os dos Estados fôssem superiores; estabelecia, ao contrário, uma limitação para os vencimentos estaduais, durante o regime de intervenção federal que cessou com a promulgação das Constituições dos Estados.

PARECER

N.º de referência — 196 *T*

I

1. Por decreto de 6-11-51 o Dr. Jaime Mendonça foi aposentado, por invalidez comprovada e com vencimentos integrais, na forma do art. 95, §§ 1.º e 2.º da Constituição, no cargo de Juiz de Direito da Comarca de Rio Branco, do Território do Acre.

2. Na Diretoria da Despesa Pública, do Ministério da Fazenda, procedeu-se ao cálculo de proventos e apurou-se que eram integrais — Cr$ 210.000,00 anuais — sendo Cr$ 168.000,00 de vencimento, de acôrdo com a Lei n.º 499, de 1946 e Cr$ 42.000,00, de 25% de gratificação adicional, na forma da Lei n.º 21, de 1947, visto contar mais de 30 anos de serviço público. Nesta base foi concedido ao inativo o abono provisório.

3. Submetido o processo ao Tribunal de Contas, sem que houvesse qualquer reclamação do interessado, recusou-se o registro da concessão em sessão de 25-6-52, "porque os proventos foram calculados em importância inferior à devida". Do voto do Ministro Relator se verifica que assim foi entendido porque S. Ex.ª aplicou à espécie o Decreto-lei n.º 5.527, de 28-5-43. Tal diploma, depois de determinar que "os Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, autarquias e órgãos paraestatais adotarão a classificação, nomenclatura e regime de salários de cargos e funções de extranumerários da União", declara:

> "*Essas entidades* não poderão atribuir aos seus servidores ou empregados, vencimento, remuneração ou salário superior aos dos servidores civis da União, observada a identidade, semelhança ou equivalência de funções".

4. Dêste preceito o ilustre Relator tira a seguinte conclusão:

> "Assim, de acôrdo com êsses princípios, uma vez que se determinou expressamente por disposição legal, que os vencimentos dos funcionários estaduais não poderiam ser superiores aos dos funcionários federais de idênticas ou semelhantes funções, é justo e lògicamente aceitável que os vencimentos dos magistrados estaduais não poderiam, pela mesma razão, ser superiores aos dos magistrados de categoria correspondente de nomeação federal".

5. E, como a Lei n.º 631, de 9-1-50, do Estado de São Paulo, mandou pagar aos juízes de 4.ª entrância o vencimento mensal de Cr$ 16.000,00, o inativo de que trata o presente processo deveria ter igual benefício. Lembra que em relação aos Desembargadores da Justiça do Distrito Federal o reajustamento se procedeu com base no art. 26, § 3.º da Constituição; a alteração dêste dispositivo, operada pela Emenda Constituicional n.º 1, de 26-1-50, não influiria na solução do caso porque posterior à lei paulista de majoração.

6. Finalmente foi o processo enviado à Procuradoria-Geral da Fazenda Pública, que emitiu parecer contrário à decisão do Tribunal. O Sr. Ministro da Fazenda, pelo Aviso 171, de 2-10-52, solicitou a opinião desta Consultoria-Geral.

II

7. O Decreto-lei n.º 5.527, de 1943, foi baixado quando os Estados estavam sob regime de intervenção federal autorizada no parágrafo único do art. 176 da Constituição. A sua administração se regia pelo Decreto-lei número 1.202, de 5-4-39 e pelas leis que o modificaram, situação esta que perdurou até a promulgação das respectivas constituições, conforme o disposto no art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18-9-46. Podia, a União, naquela época, prescrever aos Estados as normas relativas ao seu funcionalismo, que entendesse convenientes, desde que não fôsse ofendida a Constituição Federal, como aliás o fêz pelo Decreto-lei n.º 3.070, de 20-2-41 e outros textos.

8. A circunstância de editar para os Estados determinada norma, não importava, entretanto, para a União, em adotá-la, automática ou necessàriamente, para o seu pessoal. Foi o que aconteceu com o Decreto-lei n.º 5.527. Segundo êle os Estados não poderiam atribuir aos seus servidores vencimentos superiores aos pagos pela administração federal. Mas, a recíproca não decorria, necessàriamente do texto, isto é, a União não se obrigava no caso de infração da regra, pelos Estados, a igualar as vantagens. E' sabido que a fixação de salários obedece a vários fatôres, além de correlação de funções, como sejam o custo de vida na região e a maior ou menor quantidade de candidatos ao emprêgo. A correlação estabelecida no Decreto-lei n.º 5.527 havia de atender a êstes fatôres de forma a não estabelecer

situações injustas. Por isto mesmo o referido texto determinou (art. 1.º § 2.º) que os órgãos locais se articulassem com os da administração central para cumprimento do que nêle se dispôs.

9. A limitação de vencimentos foi prescrita para o pessoal dos Estados; o da União foi referido como baliza ou ponto de referência para a respectiva fixação. Não teve o intuito, o legislador federal, ao baixar o Decreto-lei n.º 5.527, de estabelecer escalas de vantagens para os servidores da União. Disse a lei que os Estados deviam observar um teto, mas não admitiu que êste teto pudesse ser deslocado, exatamente pela pressão de quem com êle se deveria conformar. Se houvesse infração da regra, a solução estaria na sua nulidade, e não na acomodação do preceito violado, mediante novo ato legislativo da União, fazendo elevar o vencimento federal ultrapassado pelo estadual. De outra forma haveria inversão de posições, em contradição ao previsto no texto: os servidores federais não poderiam ganhar *menos* que os estaduais, quando a lei estabelece que êstes é que não poderiam ganhar *mais* do que aquêles. O propósito da União, que administrava os Estados, em virtude da intervenção, de impedir a elevação de salários locais, redundaria numa obrigação para ela de, sempre que houvesse quebra do padrão estabelecido, curvar-se à vontade dos órgãos estaduais, que eram seus delegados, decretando novos vencimentos para os seus servidores.

O comando do assunto passaria aos poderes subordinados, quando o texto o reservava, expressamente, ao poder interventor.

10. A paridade estabelecida pelo Decreto-lei n.º 5.527, de 1943, cessou, automàticamente, com a promulgação das Constituições dos Estados. Em virtude destas, readquiriram êles plena autonomia em matéria de fixação de vencimentos do pessoal a seu serviço. Assim, com relação ao Estado de São Paulo, por fôrça do citado art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1946, o Decreto-lei n.º 5.527 deixou de vigorar ao ser promulgada em 9 de julho de 1947 a Constituição local. De acôrdo com o seu art. 20, *d*, a competência para a fixação de vencimentos dos cargos públicos estaduais passou à exclusiva competência da Assembléia Legislativa. A Lei n.º 631 de 1950, que concedeu melhores vencimentos aos Juízes estaduais, que os percebidos pelos do Distrito Federal, ou dos Territórios, foi baixada sem as peias do Decreto-lei n.º 5.527, que deixara de vigorar no Estado desde a promulgação, 3 anos antes, da sua Constituição. Não podia, portanto, o texto federal de 1943 servir de confronto com o local de 1950 porque o primeiro não mais se aplicava naquela circunscrição territorial.

Nesta época, aliás, já estavam promulgadas tôdas as Constituições locais e o Decreto-lei n.º 5.527 não mais se aplicava a qualquer Estado membro.

11. O raciocínio do digno Relator conduz a êste resultado, que não me parece aceitável. A lei federal de 1943, que caducou com a promulgação da Constituição paulista, desde 1947, teria ressuscitado em 1950, não para obrigar o Estado a observar os limites de vencimentos nela fixados, mas para obrigar a União a reajustar os de seu pessoal. Mas, como disse, nem à época da intervenção federal nos Estados, a União estava forçada a obedecer aos padrões que êles estipulassem; o contrário é que ficara estabelecido.

12. Com relação aos *desembargadores* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal houve preceito constitucional assegurando a equiparação (art. 26, § 3.º combinado com o art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Mas os Juízes de 1.ª instância não foram incluídos na paridade; estabeleceu-se para êles uma gradação, tendo como ponto de partida os vencimentos dos desembargadores do Tribunal a que estivessem subordinados (art. 128 n.º VI) e não o que percebessem os seus colegas, da mesma categoria, mas de outro Estado. A Emenda Constitucional n.º 1 tomou por base, para os desembargadores da Justiça do Distrito Federal, a quantia fixada para os Ministros do Supremo Tribunal Federal; aos juízes foi assegurada uma equiparação, tendo como ponto de referência, os vencimentos dos Desembargadores.

13. Aos juízes de 1.ª instância, entretanto, não aproveitava o disposto no art. 26, § 3.º da Constituição, nem o Decreto-lei n.º 5.527, máxime depois de promulgada a Constituição de São Paulo. A Lei n.º 631, dêste Estado, não pode sofrer contraste, portanto, quer com o texto constitucional primitivo, que tinha sòmente os desembargadores como destinatários, quer com a lei federal de 1943, já derrogada com o advento da Carta Magna paulista.

III

14. Com relação à interpretação do art. 56 da Lei n.º 830, de 23-9-49, abordada pelo ilustrado Procurador-Geral, já tive oportunidade de manifestar-me, no mesmo sentido, no Parecer 11 T, aprovado pelo Exmº. Sr. Presidente da República (*Diário Oficial* de 23-5-51, pág. 797 e "Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. 1, março-dezembro de 1951, págs. 39-43).

E' o que me parece. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 30 de outubro de 1952. — *Carlos Medeiros Silva*.

Nota — Pelo Aviso n.º 193, de 13-11-1952, o Sr. Ministro da Fazenda comunicou haver aprovado êste parecer.

AVISO N.º GM/3148, DE 30 DE JULHO DE 1952, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

ASSUNTO — Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (S.A.M.D.U.); natureza jurídica; criação mediante decreto executivo; normas aplicáveis ao seu pessoal.

— A criação de uma autarquia é ato de natureza legislativa.

PARECER

N.º de referência 179 *T*

I

1. O Dr. Geraldo Terreri, médico do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (S.A.M.D.U.), tendo obtido uma bôlsa de estudos no estrangeiro, requereu, ao respectivo Diretor, autorização para ausentar-se, durante um ano, "com percepção de seus vencimentos e contagem de tempo de serviço".

2. O expediente foi submetido ao Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, com a informação de que não havia obstáculo ao deferimento do pedido, quanto a ausência do servidor; mas, a propósito de vencimentos recordou o Diretor do S.A.M.D.U. que os precedentes existentes o foram com exclusão dêstes.

3. Ouvido o Dr. Consultor Jurídico do Ministério, levantou êste jurisperito várias questões sôbre a posição do referido órgão, no serviço público, bem como de seu pessoal. Lembrou que, de acôrdo com o Decreto n.º 27.664, de 30-12-49, art. 5.º, o pessoal que serve em cada S.A.M.D.U. se constitui de "servidores efetivos, requisitados aos Institutos e Caixas e por servidores contratados a título precário, sempre mediante prévia autorização do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio". No Regimento do mesmo S.A.M.D.U., aprovado pela Portaria ministerial n.º 22, de 28-2-50, art. 71, "aos servidores contratados a título precário aplicam-se as disposições da legislação trabalhista e, quanto ao regime do pessoal, as disposições especiais dêste Regimento".

Esclarece, ainda, que o S.A.M.D.U. é uma comunidade de serviços. (art. 1.º do Decreto n.º 27.664, de 1949) com caráter autárquico. Mas, ente autárquico, ou não, os "seus servidores devem ser considerados servidores públicos". Ponderou, afinal, que a organização do S.A.M.D.U. merece reexame.

4. Em face do exposto, o Sr. Ministro houve por bem solicitar o parecer desta Consultoria-Geral.

II

5. O Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência da Previdência Social foi criado por *decreto executivo;* não é, portanto, uma autarquia.

6. O conceito de autarquia tem sido objeto de acurados estudos, entre nós e no estrangeiro (*Francisco Campos,* "Direito Administrativo", págs. 263 e 287; *Manuel de Oliveira Franco Sobrinho, in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 17, pág. 408 e vol. 25, pág. 387; *Themístocles B. Cavalcanti* e *Orlando Gomes, in* Revista citada, vol. 19, págs. 375 e 384; *Dário de Almeida Magalhães,* Revista citada, vol. 20, pág. 340; *Carlos da Rocha Guimarães,* Revista citada, vol. 5, pág. 77; ac. do Tribunal de Justiça do Rio G.S., *in* Revista citada, vol. 5, págs. 196 e 198; Ac. do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, *in* Revista citada, vol. 2, pág. 156; Parecer que emiti quando Consultor Jurídico do D.A.S.P. *in* Revista citada, vol. 3, pág. 434; *Romão Côrtes de Lacerda, in* Revista Forense, vol. 90, pág. 377; *Oscar Saraiva, in* Revista Forense, vol. 84, pág. 771 e vol. 100, pág. 233; *Antão de Morais, in* Revista Forense, vol. 128, pág. 380).

7. Mas a sua criação depende de lei, afirmam os autores.

Tito Prates da Fonseca, depois de reportar-se a opiniões alheias, disse:

> "... penso que essas entidades só aparecem quando lhes é expressamente concedida personalidade jurídica *por uma lei*".
>
> ("Autarquias Administrativas", 1935, página 39).

Rafael Bielsa, depois de recordar que as entidades autárquicas são pessoas de direito público, que fazem parte da administração pública, adverte:

> "Consecuencia de esto es que ellas *deben ser creadas directamente por ley e no por decreto del Poder Ejecutivo,* a diferencia de las personas juridicas regidas por el derecho civil".
>
> ("Estudios de Derecho Público" — I — Derecho Administrativo — 1950, pág. 409; Prólogo do livro de *Horácio H. Heredia,* "Contralor sobre los Entes autárquicos", 1942).

Benjamin Villegas Basavilbaso, é do mesmo sentir. ("Derecho Administrativo", 1950, vol. II, pág. 181).

8. "A criação de uma autarquia é ato de natureza legislativa" afirmou o Sr. Ministro da Justiça, Prof. *Agamennon Magalhães,* em exposição de motivos aprovada pelo Exmº. Sr. Presidente da República ("Revista de Direito Administrativo", volume 2, pág. 802). A *Gonçalves de Oliveira,* Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas, assim também entendeu (Rev. Dir. Adm., vol. 2, pág. 848). Em parecer que emiti, quando Consultor Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público, concluí pela mesma forma (Rev. Dir. Adm., vol. 3, pág. 434).

O Tribunal de Contas da Prefeitura do Distrito Federal, em decisão, cita a opinião de *R. Bielsa* ("La Prensa" de 12-7-37) para aceitar a tese de que as autarquias, sendo pessoas jurídicas de direito público, formando parte da administração, "devem ser criadas por lei e não por ato executivo" (Rev. Dir. Adm., vol. 22, pág. 264).

9. O Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-43, que concede isenção fiscal às autarquias, no art. 2.º, dá como apanágio destas a personalidade de direito público, explícita ou implìcitamente reconhecida em lei.

A Lei n.º 830, de 23-9-49, que reorganizou o Tribunal de Contas da União, no art. 139, define como autarquias o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral e as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas, *por lei,* para execução de serviços de interêsse público ou social custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro.

10. A pessoa jurídica é criação da lei ou resulta do processo, para a sua instituição, prescrito nas leis civis ou comerciais. Se a entidade é de direito público, não prevê a lei comum os trâmites para a sua organização. A lei especial deverá ditá-los ou supri-los.

11. Por ato executivo não seria admissível que se outorgasse personalidade jurídica a uma entidade criada à revelia do direito comum e sem lei especial prévia e autorizativa.

A competência de tal órgão seria subtraída, no todo ou em parte, de outros, de natureza administrativa, que a receberam da lei. Não poderiam êstes sofrer a mutilação, sem o consentimento do legislador. Caso contrário, a órbita de atribuições, fixada em lei, de determinados órgãos ficaria ao alcance e à mercê de atos regulamentares que poderiam anulá-los, amputando-lhes prerrogativas essenciais.

12. O S.A.M.D.U. não se pode considerar uma autarquia, porque não foi criado por lei, não tem personalidade jurídica, não tem patrimônio próprio.

As prescrições do decreto executivo que o criou valem como ordens de serviço para os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões naquilo que não contrariar os estatutos que as regem.

13. O pessoal do Serviço é pago com dinheiro dos Institutos e Caixas e desempenha trabalhos próprios dêstes órgãos. A êle se deve aplicar o regime prescrito para os servidores dêstes entes autárquicos, quer seja requisitado, quer *contratado a título precário* (art. 5.º).

14. Sendo a comunidade de serviços, na espécie, uma associação de fato, por lhe faltar personalidade jurídica, são sujeitos ativos e passivos dela, os seus componentes, isto é, os Institutos e Caixas. Na ausência de regra especial são de aplicar-se, para solução de conflitos, as normas do direito comum a propósito das sociedades ou associações sem personalidade jurídica.

15. Para decidir o caso que deu origem a êste processo, dever-se-á indagar da posição do requerente dentro do S. A. M. D. U.; se fôr requisitado de algum Instituto ou Caixa a sua situação funcional será a que possuia no órgão de onde proveio. Se, admitido, a título precário, pelo próprio S. A. M. D. U., aplicar-se-á o princípio geral de que o servidor, nestas condições, se desliga, definitivamente do serviço, quando deixa o exercício sem motivo expressamente previsto em lei.

16. Seria conveniente que a posição do S.A.M.D.U. fôsse desde logo definida em lei própria, que viesse pôr têrmo a inúmeras situações que o seu funcionamento dará ensejo.

E' o que me parece.

S.M.J. — Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1952.

Carlos Medeiros Silva — Consultor-Geral da República.

Nota: Pelo Aviso n.º 226.240-52/GM 4.397, de 24-9-52, o Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio comunicou que, por despacho de 20-9-52, aprovou êste parecer.

Recurso Extraordinário n.º 16.398, do Supremo Tribunal Federal

Art. 8.º da Lei n.º 2.042, de 11 de novembro de 1922, do Estado do Ceará. Concurso. Situação dos concorrentes aprovados. Inocorrência de direito adquirido em face de criação de cargos novos. Conhecimento e desprovimento de recurso.

Relator — Exmo. Sr. Ministro Orozimbo Nonato.

Recorrente — Albertina Barbosa Gondim.

Recorrido — Estado do Ceará.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 16.398, do Ceará, recorrente Albertina Barbosa Gondim e recorrido Estado do Ceará.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrando neste o relatório retro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, pagas as custas na forma da lei.

Rio, 1 de junho de 1951 (data do julgamento). — *Orozimbo Nonato*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — lavrado pelo Exmo. Sr. Desembargador Avelar Rocha proferiu o ilustre Tribunal do Ceará o acórdão de fls. 162, *verbis*:

"Ementa — Não constitui direito adquirido mas mera expectativa, o direito à nomeação dos candidatos aprovados em concurso, pois depende da ocorrência de vagas.

Em vez de vagas, havendo criação de cargos novos, com novas exigências, para seu provimento, não se deu ofensa ao direito do candidato não aproveitado.

E' legal o ato do legislativo criando cargos, bem assim o do executivo providenciando o seu preenchimento.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de apelação cível de Fortaleza em que figuram, respectivamente, como apelante e apelado, D. Albertina Barbosa Gondim e o Estado do Ceará, etc.

No Juízo municipal da primeira vara desta Capital, propôs D. Albertina Barbosa Gondim com assistência de seu marido, Dr. Mozart Catunda Gondim, uma ação ordinária, contra o Estado do Ceará com o objetivo de haver dêste, a contar de 3 de setembro de 1925, o pagamento do vencimento do cargo de amanuense da Secretaria da Fazenda, para o qual deveria ter sido nomeada, bem assim as demais vantagens a que tivesse direito e fôssem liquidadas na execução, incluindo os recebimentos relativos a promoções e acessos e os juros da mora correndo o pagamento, até sua nomeação para o quadro da indicada Secretaria e no cargo a que tivesse direito, isto porque, antes de esgotado o prazo de validade do concurso e da nomeação de todos os candidatos aprovados, o Estado abriu novo concurso, para prenchimento de quatro cargos criados pela Lei número 2.221, de 31 de outubro de 1924.

O Representante do Estado contestou a ação, por negação geral, omitida a produção de provas, na dilação; arrazoando a autora, às fls. 11 e 12, com a juntada de seis documentos inclusive o protesto, para interromper a prescrição. O réu ofereceu as razões, de fls. 32 a 34.

O Dr. Juiz de Direito dos Feitos da Fazenda, na sentença de fls. 38v. e 40 julgou a autora carecedora de ação.

Inconformada com a decisão apelou a autora, estando, de fls. 51 a 58 as suas razões, encontrando-se, de fls. 61 a 69 o arrazoado do réu em que foi discutida a prescrição da ação.

O Tribunal, pelo acórdão de fls. 74 a 77, julgou prescrito o direito de ação, excluindo, assim, o exame do mérito.

Veio, então, a autora com o recurso extraordinário, acolhido, pelo Supremo Tribunal Federal pelo acórdão de fls. 123.

Baixando os autos para o julgamento do mérito, foi ouvido o Dr. Procurador Judicial que, no parecer de fls. 148 a 152, opinou pela confirmação da sentença de primeira instância. Em julgamento, na Câmara Civil, deu-se esta por incompetente, por haver alegação de inconstitucionalidade, passando os autos ao Tribunal Pleno.

Isto pôsto:

Cabe ao Tribunal conhecer do merecimento da demanda, em face da decisão da mais alta Côrte de Justiça do país.

A sentença da primeira instância tendo em vista o disposto no art. 8.º da Lei n.º 2.042, de 11 de novembro de 1922, que deu o prazo de validade do concurso, de dois anos, dentro nos candidatos aprovados para as vagas que ocorressem, julgou a autora carecedora de ação, eis que, ficou-lhe apenas a expectativa de direito à nomeação, por não ter havido vagas, mas a criação de novos cargos.

Sucedeu, porém, acrescenta a decisão recorrida "que antes de decorridos dois anos assegurados a essa expectativa de nomeacão, por efeito de concurso, realizado nas condições da lei acima citada, ou quando, apenas, poucos meses eram passados, o legislador cearense, pela Lei número 2.221, de 31 de outubro de 1924, entendeu de criar quatro lugares de amanuense, na Secretaria da Fazenda, cujo preenchimento houve por bem tornar privativo de candidatos do sexo masculino. Para o preenchimento dêsses quatro lugares, foi que se realizou o concurso, que a autora increpa de violador de um direito que pretende tenha adquirido".

Vale trasladar para aqui o texto do art. 8.º da citada Lei n.º 2.042, que é o seguinte: "Os candidatos aprovados serão nomeados segundo a ordem da classificacão, para as vagas existentes e, as que ocorrerem, dentro de dois anos contados da data da aprovação, que será feita pelo Presidente do Estado".

No ponto de vista da autora o preceito legal transcrito não foi observado pelo Executivo e assim, prejudicada em seu direito.

Alega a autora ter sido prejudicada, por entender assistir-lhe um direito adquirido, garantido pela lei.

Com efeito a Const. Federal, vigente na época, a de 1891 em seu artigo 108, preceitua: "Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir".

Submeteu-se a autora ao concurso instaurado, logrou classificação e não se encontrava esgotado o têrmo de vigência, quando novos cargos foram criados, não sendo, a mesma, aproveitada.

Para a autora a votação da lei instituindo os cargos é inconstitucional, sendo ilegal o ato do Govêrno, nomeando candidatos, com exclusão de seu nome.

A lei, no modo de ver da postulante, teve efeito retroativo, com infringência dos princípios que regem a espécie.

O art. 11 da Constit. Federal de 1891 vedava aos Estados prescrever leis retroativas, sendo que êsse princípio genérico é desenvolvido pelo Código Civil, em seu art. 3.º, da Introdução: "A lei não prejudicará, em caso algum, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, ou a coisa julgada".

No § 1.º define: "Consideram-se adquiridos, assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aquêle cujo começo de exercício tenha têrmo prefixo ou condição preestabelecida, inalterável, a arbítrio de outrem".

Clóvis Beviláqua dá a noção a seguir: "Direito adquirido é um bem jurídico, criado por um fato capaz de produzi-lo, segundo as prescrições da lei, então, vigente, e que de acôrdo com os preceitos da mesma lei, entrou para o patrimônio do titular". (Cod. Civ. Com. vol. 1.º, pág. 97).

A decisão apelada, repete-se, teve como assentado não ser a autora titular de um direito adquirido mas apenas de uma expectativa de direito. A expectativa de direito é o direito esperado, de que fala Clóvis, o *Spés debitum iuri*.

O Dr. Juiz *a quo* não deu pelo reconhecimento do direito adquirido, em favor da autora, porque, em suas palavras, "na espécie dos autos, não existe êsse direito senão uma mera expectativa, quer da parte da autora, quer dos demais candidatos atingidos pela nova lei, que alterou a situação jurídica preexistente. E' que, então, não se tinha verificado nenhuma vaga, cujo preenchimento estivesse assegurado à autora, dentro da ordem de classificação, que lhe foi dada no concurso a que se submeteu".

Como se vê, constituiu conclusão da sentença de primeira instância, depender de uma condição o direito à nomeação, não entendida como tal, a criação de quatro novos cargos, com critério especial para a investidura.

Da condição trata o art. 118 do Cód. Civ. com o seguinte contexto: "Subordinando-se a eficácia do ato à condição suspensiva, enquanto esta se não verificar, não se tem adquirido o direito a que êle visa".

Comentando êste inciso escreveu Clóvis, entre outras coisas, o que vai adiante: "Na Introdução, art. 3.º, § 1.º, o direito condicionado se declara adquirido, para o efeito de ser respeitado pela lei nova, porque é um elemento positivo do patrimônio do indivíduo. No art. 118, o Cód. tem em vista o efeito da condição suspensiva, o direito a ela subordinado é apenas possibilidade em via de atualizar-se". (Cód. Civ., 1.º vol., pág. 364, 3.ª edição).

Pontes de Miranda tem sôbre o assunto esta lição: "A relação jurídica entre o funcionário público e o Estado, pode ser modificada pelas leis novas, com efeito imediato, salvo quando existe regra constitucional que o vede. Não é possível o efeito retroativo, mas a incidência da lei, no presente é completa. Os poderes, os deveres e as garantias são suscetíveis de modificações sem que se possa alegar retroatividade ou ofensa a direito adquirido". (Com. à Constit. Fed., vol. 2.º pág. 136).

E por haver, no trecho transcrito, referência à retroatividade, não é fora de propósito voltar ao assunto, para citar uma opinião de Rui Barbosa, no sentido de que há leis, inofensivamente retroativas, leis legìtimamente retroativas, leis até necessàriamente retroativas, e que a redação constitucional sòmente se estende à retroatividade injurídica e viciosa. (Com. à Const., vol. 1.º, pág. 376).

Queixa-se a autora de ter sido preterida, ofendido o seu direito, com as nomeações feitas pelo Govêrno.

Não lhe assiste razão, visto que as nomeações se deram para cargos criados e é corrente, em doutrina, sufragada pela jurisprudência, que nenhum funcionário adquire direito a lugares inexistentes. (Ac. do Trib. do Amazonas, de 24 de abril de 1931. Rev. de Dir. vol. 117, página 232).

No mesmo acórdão, à mesma página lê-se o seguinte: "Para que se tenha direito a uma coisa... primeira condição é, naturalmente, que essa coisa exista. Se o cargo não existe, impossível é a promoção por acesso; e se vier a ser criado, o seu provimento se verifica, nos têrmos da lei que o criou. Tampouco lhe favorece a situação do decreto porque a nomeação feita de acôrdo com êle, resultou de uma autorização constante do decreto, cuja legalidade não cumpre ser apurada neste pleito embora não fique o Poder Judiciário inibido de salientar que segundo a doutrina, as nomeações feitas, em virtude de autorização do poder competente, para os cargos novos, criados legalmente, não ofendem aos direitos adquiridos, desde que o Executivo possa preenchê-los livremente".

No caso dos autos os cargos foram criados por ato do Poder Legislativo, pela Lei n.º 2.221, de 31 de outubro de 1924, sendo levadas a efeito as nomeações pelo Executivo, por fôrça da mesma lei.

Não se pode negar competência ao Legislativo para criação de cargos e ao Executivo, para provê-los.

Em face do exposto:

Acorda o Tribunal Pleno, por unanimidade de votos, em, tomando conhecimento do recurso, negar-lhe provimento, para confirmar a decisão recorrida.

Custas *ex-lege*.

Fortaleza, 25 de fevereiro de 1948. — *Daniel Lopes*, Presidente. — *Vicente Nogueira Sales*, Relator."

Não se conformando a essa solução, opôs-lhe a vencida recurso extraordinário, nos têrmos da petição de fôlhas 172:

"Por seu procurador abaixo assinado, diz Albertina Barbosa Gondim, assistida por seu marido Dr. Mozart Catunda Gondim, nos autos da apelação cível n.º 2.165, de Fortaleza que, não se conformando com o acórdão proferido na citada apelação por êsse Egrégio Tribunal, julgando improcedente a ação proposta pela suplicante, quer, com fundamento no art. 101, n.º III, letras A, C e D da Constituição Federal, e na forma dos arts. 863 e seguintes do Código de Processo Civil, combinado com o artigo 38 do Decreto-lei n.º 4.565, de 11 de agôsto de 1942, interpor recurso extraordinário do referido acórdão para o Egrégio Supremo Tribunal em vista dos fatos e fundamentos que seguem.

Nenhuma dúvida pode haver sôbre a admissibilidade do recurso extraordinário na espécie, em que se contestou a validade de ato do govêrno local em face da Constituição Federal e do Código Civil, tendo a decisão recorrida julgado válido o ato impugnado (Constituição Federal, art. 101, n.º III, letra *c*).

Por outro lado, o acórdão recorrido, acolhendo a tese da sentença de primeira instância por êle confirmada, considera Mera Expectativa de Direito o direito à nomeação de um candidato aprovado em concurso para o preenchimento de vaga ocorrida na vigência do prazo de validade do concurso, contrariando a literal disposição do art. 3.º, § 1.º, da Introdução ao Código Civil, vigente ao tempo do ato impugnado, segundo o qual o direito subordinado a *condição* ou a *têrmo* constitui *direito adquirido*.

Dispunha, com efeito, o citado artigo 3.º, § 1.º, da Introdução ao Código Civil:

"Consideram *Adquiridos, assim* os direitos que o seu titular ou alguém por êle possa exercer, *como aquêles cujo começo de exercício tenha têrmo prefixo, ou condição preestabelecida, inalterável a arbítrio de outrem*".

"A decisão recorrida, entretanto, confundiu com expectativa de direito o que era simples condição, incorrendo na advertência de Carlos Maximiliano, quando escreveu em seu "Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis", n.º 31:

> "Não se confunde com Expectativa a Condição nem o têrmo; Pois o Interêsse que se acha subordinado a qualquer dessas duas modalidades constitui direito ver-

dadeiro; a condição retroage lìcitamente; a expectativa, quanto aos seus resultados, depende da vontade de uma pessoa estranha, o que não se dá como Têrmo ou Condição".

"Inteiro cabimento, pois, tem o recurso ora interposto com fundamento na letra A.

Mas não é só.

Além de haver contrariado disposição expressa de lei federal, como se demonstrou, o acórdão recorrido deu à disposição indicada interpretação radicalmente divergente da que lhe tem sido dada por outros tribunais do país, inclusive o Supremo Tribunal Federal, que, em acórdão de 4 de janeiro de 1943, publicado na Revista "Direito", vol. XXI, pág. 287, decidiu:

"O decurso do prazo de validade de concurso que se escoa sem justificado preenchimento de vagas que teriam forçosamente de caber a certos colocados no quadro da classificação não pode prejudicar o aproveitamento a que êstes fizeram jus. Indevida foi a suspensão de nomeações quando as vagas ao têrmo do prazo eram ainda superiores ao número de classificados restantes várias vêzes propostos à nomeação. *Conceito de direito adquirido e de expectativa em face do revogado texto da introdução ao Código Civil*".

"Do voto vencedor do Ministro Filadelfo Azevedo merece transcrito, pela sua perfeita aplicabilidade à espécie, o seguinte tópico:

"Os fatos não são contestados; corria ainda o triênio da vigência do concurso prestado pelo apelante e havia vagas suficientes para o seu aproveitamento, quer no primeiro degrau, quer no imediato, cujo provimento repercutiria naquele, e no entanto se passou a novo regime e se procedeu a novo concurso, em seu detrimento.

A fórmula da irretroatividade legal que se poderia chamar brasileira era a mais ampla que se conhecia e abrangia o caso de condição inalterável a arbítrio de outrem.

Como tive ocasião de demonstrar, em comentário a acórdão do Tribunal do Ceará (Rev. de Crítica Judiciária, vol. 11, pág. 151), apesar dos defeitos de técnica, na definição do art. 3.º, § 1.º, da Introdução ao Código Civil, hoje abolida, teria de ser entendido êsse outrem como o próprio legislador, a quem seria vedado alterar a condição pendente.

Em face de texto tão expresso, não se justificaria, portanto, a distinção entre gôzo e exercício, que alguns autores estrangeiros admitem, e, assim, muitos casos comumente considerados de mera expectativa teriam de ser reconhecidos no Brasil como de indiscutível direito adquirido" ("Direito", vol. XXI, pág. 288).

"O recurso extraordinário que ora se interpõe tem, pois, inteiro cabimento, com o tríplice fundamento de sua interposição: o das letras *a*, *c* e *d* do n.º III do art. 101 da Constituição Federal.

Espera, pois, a recorrente se digne V. Ex.ª

Razões a fls. e fls. (ler). Oficiou, afinal, o eminente Procurador-Geral Plínio Travassos.

Disse S. Ex.ª:

"O presente recurso extraordinário foi manifestado, às fls. 172 com fundamento nas letras A, C e D do art. 101, III, da Constituição Federal.

O Ven. Acórdão recorrido de fls. 162 a 169 sustentando a tese, já consagrada, de que não constitui direito adquirido, mas mera expectativa, o direito à nomeação de candidatos aprovados em concurso, evidentemente não ofendeu a lei e não divergiu da jurisprudência invocada pela recorrente, tanto mais quanto, na hipótese, não se tinha verificado nenhuma vaga, cujo preenchimento estivesse assegurado à recorrente.

O que ocorreu, foi a criação de cargos novos, vinculados a novas condições de investidura que altera amplamente a situação jurídica preexistente, impossibilitando o aproveitamento da recorrente. E êsses cargos foram providos pela Administração estadual nos têrmos da lei que os criou.

Todavia, como o Ven. Acórdão recorrido tenha julgado válido o contesto ato do Govêrno local, de preenchimento de tais cargos, o presente recurso merece ser conhecido pelo invocado fundamento da letra C do preceito constitucional.

Opinamos, porém, pelo não provimento do recurso. — D. Federal, 23 de abril de 1951. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador-Geral da República.

A julgamento.

VOTO PRELIMINAR

Encontra, sem dúvida, o recurso fundamento inconvertível na letra *a* do art. 101, n.º III, da Constituição Federal, porque o v. acórdão julgou válido ato do govêrno local argüido de írrito, de invalidade em face da Constituição Federal e do Código Civil.

Conhecido, pois, deve ser o recurso, que, entretanto, a meu entender, desmerece provimento. Decidiu o venerando acórdão recorrido não constituir direito adquirido, senão mera expectativa, a nomeação de candidatos aprovados em concurso, pois depende da ocorrência de vagas. Decidiu mais que, se em vez de vagas, ocorrer criação de cargos novos, com exigências novas para seu provimento, a não aproveitação de candidatos deixa de constituir ofensa a seu direito, sendo legal o ato do legislativo, que cria cargos e o do executivo que providencia o seu preenchimento.

E essas proposições se mostram de íntegra procedência.

Sem dúvida que de acôrdo com o art. 8.º da Lei n.º 2.042, de 11 de novembro de 1922, que disciplinava o concurso e lhe determinava as conseqüências, deviam os candidatos aprovados ser nomeados segundo a ordem da classificação para as vagas existentes e as que se abrissem dentro em dois anos, contados da data da aprovação.

Nomeações de outros se deram, antes de exausto aquêle prazo, mas para cargos *criados* em lei posterior — Lei número 2.221, de 31 de outubro de 1942 — e mediante outro concurso em que se restringiu a forma de provimento.

Não podia o recorrente opor a essa atitude do Estado Direito Adquirido, pois como tal não se categoriza a situação do candidato aprovado em concurso.

Lembra a recorrente, nas razões de fls., que ao tempo vigorava, como agora, o princípio da irretroatividade da lei trovejando na própria lei maior, na Constituição mesma e pois subordinando ao seu império tôdas as leis ordinárias. E assim é, incontendìvelmente. Dá-se, porém, que não basta a projeção da lei ao passado por que se considere inquinada de retroatividade vedada.

Para tanto, mister se faz venha a lei, nessa retroprojeção, ofender *direito adquirido*, pelo menos na doutrina de Gabba que inspirou a fórmula do art. 3.º da antiga Introdução ao Código Civil, agora integrado na lei constitucional. Fala-se, ao propósito, em retroatividade *justa* e *injusta*. O limite da aplicação da lei nova é o *direito adquirido*. Se retroatividade é a violação de direitos adquiridos, o desrespeito aos atos praticados em observância da lei antiga, a destruição da coisa julgada, deve ser inteiramente abolida, ensina Espínola, que acrescenta:

"Mas, se se considera retroatividade tôda e qualquer aplicação de uma lei nova a relações de fatos constituídos no passado, há de forçosamente reconhecer-se que existe uma retroatividade Justa, que constitui a regra no conflito de duas leis sucessivas, e em retroatividade Injusta, única capaz de tornar vacilantes os direitos, incerta a garantia dos atos conformes à lei e que, por isso, deve ser condenado.

E remata o sábio jurista:

"Tanto para os sectários da teoria da retroatividade, como para os do princípio da irretroatividade, os *direitos adquiridos* constituem ordinàriamente o campo jurídico que limita a aplicação da lei nova às relações de fatos consti-

tuídos no passado: aplicação regular, como entende a primeira ou excepcional, como pensa a segunda. Quando não há *direitos adquiridos*, mas simples *expectativas* ou *faculdade*, predomina a lei nova" (Sistema de Dir. Civ. Brasileiro, vol. I, págs. 202-204).

Não faltam, é exato, críticas penetrativas e ataques intensos à doutrina de Gabba; mas a própria recorrente põe a questão dentro nas suas linhas e quadros.

Ora, não estabelece o concurso direito subjetivo à nomeação, têrmos em que aplicável se tornou a lei aplicada e pela qual o Estado criou quatro cargos de amanuense e alterou as condições de seu provimento.

A situação do funcionário aprovado em concurso não concretiza direito adquirido. Já em caso aludido nas razões de fls. assim me manifestei. Peço vênia para reiterar lanços dêsse voto em que neguei direito adquirido do funcionário ao preenchimento de vaga, pela simples ocorrência desta, salvo a hipótese de ter em seu prol texto expresso de lei.

Conclui o contrário — disse então e agora o reitero — "Seria entender que pode a Administração ser constrangida a prover cargos dentro em prazo inampliável, o que chofre com o poder discricionário que, nesse particular, se lhe reconhece e que apenas a lei pode disciplinar e estreitar em certas raias. Ao Judiciário, cabe apenas, e sòmente, corrigir os atos excessivos ou abusivos dêsse poder por fôrça dêles degenerado em arbítrio ou maculados do vício da incompetência".

"A nomeação indébita e ilegal é que pretende, pois, já então se trataria de providência tomada, presumìvelmente, no interêsse coletivo. A demora no provimento do cargo não constitui mora, pois não tem a Administração, em princípio, dever de efetuá-lo em prazo certo. E se assim é, como parece incontestável, o direito à nomeação permanece sempre potencial em sua existência e certo em seu conteúdo" o que a Administração não pode é prover o cargo sem ofensa de direito adquirido, que inexiste, do habilitado em concurso.

"Dir-se-á que tais doutrinas, pôsto tenham curso desembaraçado no direito estrangeiro, não podiam prosperar no regime da antiga Introdução do Cód. Civil, em face do § 1.º do art. 3.º, verbis: — "Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle possa exercer, como aquêles cujo comêço de exercício tenha têrmo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável a arbítrio de outrem". Mas, data vênia, e sem quebra do aprêço às altas autoridades que apadroam o asserto, não me parecem sólidos os fundamentos em que êle se procura manter, a menos que se ofereça abrigo a remanescentes da doutrina contratual de direito privado. Fora disso, a meu ver, o argumento se reduz a um *circulus in demonstranduns a una petitto principii*... A situação do funcionário é estatutária, decorre da lei ou do estatuto. De resto, ainda que se considere a ocorrência de vaga como *condittio iuris* que, verificado, concretizaria o direito, outra *conditio* surge, a menos que se relegue tôda a doutrina da discrição (que não é arbítrio) da atividade administrativa: — a da oportunidade da conveniência do preenchimento do cargo.

E para eliminar essa *conditio* fôrça é se considere contratual a relação entre funcionário e Estado. Julgá-la eliminada em face do § 1.º do art. 3.º, da Introdução, é dar como demonstrado o que se pretende demonstrar".

Como escreveu Francisco Campos (*in* Espínola, Espínola Filho, Tratado, 11, pág. 210) e é verdade, em linha de princípio, a organização do serviço é de natureza legal ou regulamentar, podendo ser modificado ou suprimido sem ofensa ou injúria a direito adquirido.

Podia, pois, a lei criar novos cargos e estabelecer para o seu provimento novas exigências sem ofensa do direito adquirido da recorrente.

Conheço, pois, do recurso e nego-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceram do recurso e negaram-lhe provimento, verificando-se unanimidade na votação da preliminar e do mérito.

Deixou de comparecer, o Exmo. Senhor Ministro Hahnemann Guimarães, por se achar afastado, para ter exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

São José dos Campos, o Centro de Ensino e de Pesquisas da Aeronáutica Brasileira

Reportagem de MARIA VESENTINI

"O plano elaborado pelo Professor Smith representa um grande passo para o desenvolvimento de uma aviação genuìnamente nacional."

O plano do Centro Técnico da Aeronáutica e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica — A cooperação do govêrno de São Paulo — O Instituto Tecnológico de Aeronáutica prepara engenheiros para fazer frente à crise de técnicos, de que se ressente o país — Êste período de após-guerra constitui a grande oportunidade para o Brasil desenvolver sua indústria e comércio aeronáuticos.

O TRADICIONAL município bandeirante de São José dos Campos, até há poucos anos conhecido em tôda a região centro-sul do país pela salubridade de seu clima, propício à cura de moléstias pulmonares, tornou-se, hoje, um centro de estudos da Aeronáutica, o alicerce sôbre o qual deverão desenvolver-se a indústria e o comércio aeronáuticos nacionais.

Nas imediações da cidade do mesmo nome, em pleno coração industrial do Brasil e ao lado da rodovia Presidente Dutra, ergue-se o Centro Técnico de Aeronáutica — magnífico conjunto arquitetônico, de linhas sóbrias e modernas, de autoria do engenheiro Oscar Niemeyer.

Do Centro, destaca-se o Instituto Tecnológico de Aeronáutica, inspirado em modêlo norte-americano, com suas residências de professôres e alunos, seus institutos de pesquisas, seus laboratórios dotados de equipamento individual, seus campos de esporte, suas bicicletas — a condução característica do local.

Um pouco distante de São José dos Campos, construído em planaltos de pequenas elevações e cercado por vastos campos de eucalipto, o Centro parece uma cidade de concreto e aço, a surgir numa região êrma e primitiva.

São José dos Campos é servida pela Estrada de Ferro Central do Brasil, estando situada a cêrca de 110 km da cidade de São Paulo, a leste, e a 388 km a oeste do Rio de Janeiro.

Localiza-se entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, distante, aproximadamente, de 80 km da primeira e 320 km da segunda, pela rodovia Presidente Dutra, que corta o município de São José dos Campos em duas partes : de um lado, fica a cidade; do outro, o Centro Técnico de Aeronáutica.

Um serviço regular de ônibus, passando diàriamente pela cidade, liga a Capital Federal à Capital do Estado de São Paulo, pela via Presidente Dutra; outro, comunica São José dos Campos com diversas cidades paulistas, através de antigas estradas de rodagem.

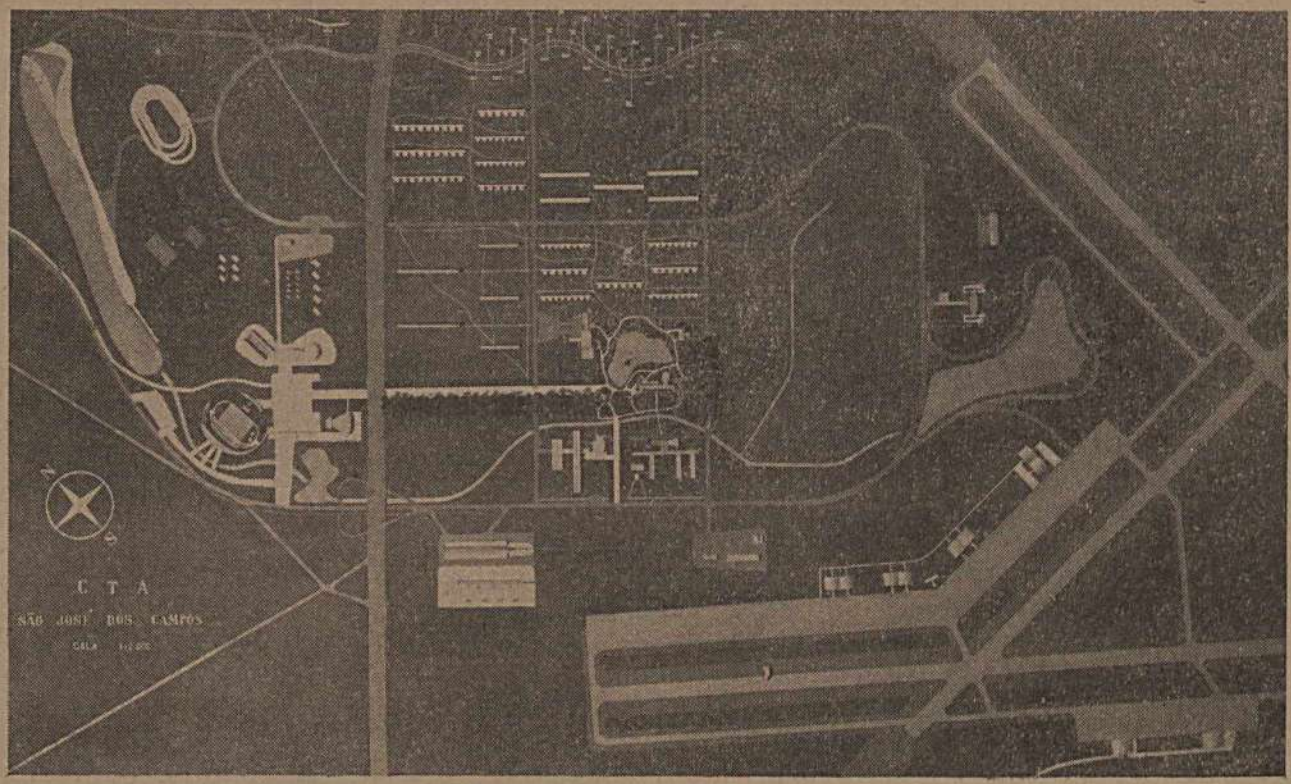
Não existe, ainda, linha aérea comercial que faça escala na cidade, embora o campo de pouso do Centro Técnico de Aeronáutica possa ser usado por aviões de transporte. O transporte de alunos do Instituto Tecnológico de Aeronáutica para São José dos Campos é feito, geralmente, por aviões da Fôrça Aérea Brasileira.

Diversos fatôres de ordem econômica, topográfica, climática e educacional concorreram para a localização do Centro Técnico de Aeronáutica na cidade de São José dos Campos :

a) atualmente, as únicas zonas no Brasil que permitem a instalação da indústria aeronáutica estão nas proximidades do Rio de Janeiro e São Paulo, num raio de 80 km. Portanto, num futuro próximo, se as condições locais proporcionarem trabalho econômico e houver espaço disponível, muitos estabelecimentos de indústria aeronáutica, com a autorização do Govêrno, poderão localizar-se nos arredores do Centro Técnico de Aeronáutica. Aliás, os construtores do Niess — o avião de turismo e de treinamento primário, de construção nacional e que substitui, satisfatòriamente, o tradicional Paulistinha CAP — 4, já se instalaram e estão trabalhando em São José dos Campos;

b) a fim de haver maior eficiência e cooperação entre o Centro Técnico de Aeronáutica e essa indústria, torna-se indispensável não separá-los uma grande distância. A futura expansão do Centro deverá abranger uma área de 12 km2, inclusive o aeroporto, localizado numa região que possua, num raio médio de 20 km, mais uma dezena de locais semelhantes, que permitam a instalação da indústria aeronáutica;

c) os vários tipos de laboratórios do Centro retirarão, das linhas elétricas de transmissão, energia que poderá atingir, eventualmente, 75.000 kw; e as indústrias de aviação que se estabelecerem nos arredores, consumirão, provàvelmente, outro



Maqueta do plano geral do Centro Técnico de Aeronáutica

tanto. Como não se pudesse dispor de energia suficiente na zona do Rio de Janeiro e houvesse possibilidade de obtê-la, mais fàcilmente, no Estado de São Paulo, preferiu-se esta última localização;

d) as experiências realizadas em outros países demonstraram que os climas temperados ou frios favorecem as atividades intelectuais, principalmente as árduas e constantes pesquisas de laboratório. Sob êsse aspecto, as imediações da Capital bandeirante são mais propícias que as do Rio de Janeiro e, particularmente, a área de São José dos Campos, por seu conhecido clima ameno e puro;

e) como o Centro Técnico de Aeronáutica será constituído de diversos institutos de pesquisa e aplicação, e uma escola de engenharia, preferiu-se afastá-lo dos grandes centros, a fim de que alunos e professôres pudessem dedicar-se inteiramente aos seus trabalhos, distante das atividades dispersivas do Rio de Janeiro e São Paulo;

f) o local tem acesso fácil para o material pesado, através do pôrto de Santos e do de São Sebastião, se, porventura, fôr realizado o plano de ligar São José a São Sebastião por um ramal da E.F.C.B., já estudado;

g) distante apenas uma hora de vôo do Rio de Janeiro e 20 minutos de São Paulo, ou 4 horas do Rio e 1 hora de São Paulo, de automóvel, a cidade de São José dos Campos localiza-se entre os dois grandes parques industriais e os dois maiores centros culturais, não só do Brasil, como de tôda a América do Sul.

UM POUCO DE HISTÓRIA

Em 1945, o Presidente da República autorizou o Ministério da Aeronáutica a criar um núcleo especializado de ensino superior e pesquisas, que procedesse às investigações teóricas e experimentais, dentro de seu campo de atividades, e formasse técnicos em engenharia aeronáutica.

Essa instituição determinaria, dentro de poucos anos, um maior e mais rápido desenvolvimento da indústria e do comércio aeronáuticos nacionais e, com êle, a autonomia e a independência da aviação brasileira.

Sob o ponto de vista estratégico, sua oportuna realização atenderia à política básica, formada na doutrina de que o poderio aéreo militar de uma nação depende de seus técnicos e laboratórios, de sua indústria e de seu sistema de transportes aéreos comerciais.

Desde 1938 cogitou-se instituir, no Brasil, um curso de Engenharia Aeronáutica. Nesse ano, organizou-se o referido curso na Escola Técnica do Exército, onde se formaram duas turmas de engenheiros de aeronáutica: a primeira, em 1940, com oito engenheiros, e a segunda, em 1941, com cinco. Depois dessa data, alguns oficiais e civis foram cursar essa especialidade no estrangeiro.

Com tão reduzido número de engenheiros, não poderia o Ministério da Aeronáutica desenvolver os diversos ramos da indústria, como também atualizar, no Brasil, o desenvolvimento técnico e científico da aeronáutica, que se processa num ritmo imprevisto e contínuo em tôdas as grandes nações contemporâneas.

Como as exíguas instalações disponíveis da Escola Técnica do Exército não permitissem o estabelecimento de laboratórios especializados de aeronáutica, cogitou-se, então, da organização de uma escola especializada de Engenharia Aeronáutica, onde se formassem, de maneira muito mais econômica e rápida, do que o estudo fora do país, engenheiros em número suficiente para atender à crise de técnicos, que já se faz sentir na aviação militar e civil. Ao mesmo tempo, o Centro tornar-se-ia um Instituto de elevado padrão científico, com laboratórios e equipamentos modernos, apto a cooperar com o Govêrno, o comércio e a indústria, na solução dos problemas sôbre atividades aeronáuticas.

Assim, em 1945, o Ministério da Aeronáutica, ao obter a aprovação do Presidente da República para constituir um centro de pesquisas e ensino aeronáuticos, de padrão universitário, convidou o professor norte-americano Richard H. Smith, do Departamento de Aerodinâmica do Massachusetts Institute of Technology para estudar a possibilidade da criação daquele centro em nosso país.

Em agôsto de 1945, depois de proceder a um profundo e minucioso estudo dos problemas educacionais e industriais do Brasil, realizado com a colaboração de técnicos do Ministério da Aeronáutica, o professor Richard H. Smith apresentou o *"Plano de Criação do Centro Técnico de Aeronáutica."*

Êsse plano estabeleceu os três seguintes princípios básicos:

1. organizar o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (I.T.A.), como instituição de ensino de grau universitário, com a finalidade de preparar engenheiros para atender às necessidades da eronáutica do Brasil;

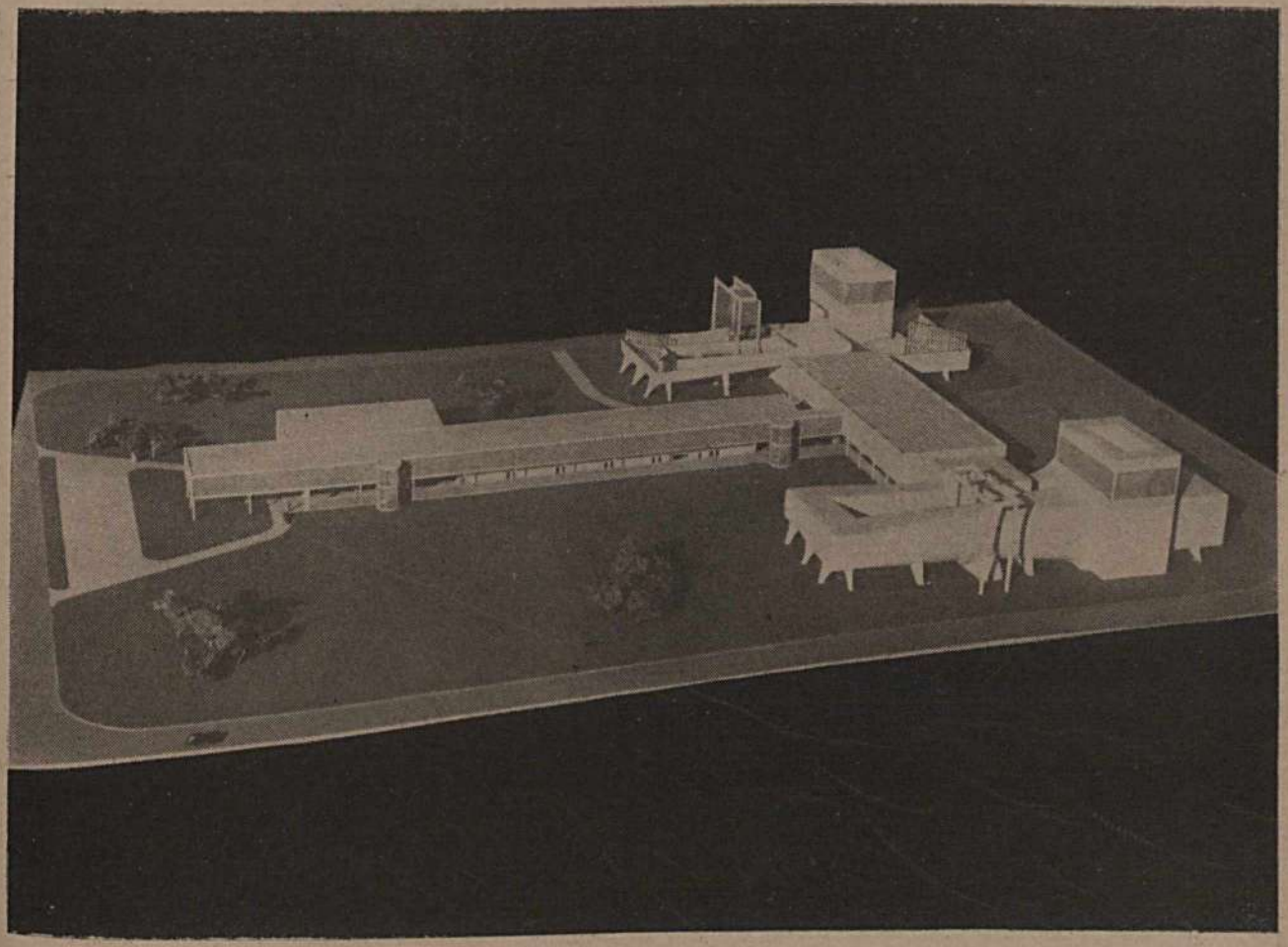
2. prever, para a futura constituição do Centro Técnico de Aeronáutica, a criação de mais três institutos de pesquisas e de cooperação, para auxiliarem o desenvolvimento da indústria aeronáutica, da aviação comercial e da aviação militar;

3. localizar o Centro Técnico de Aeronáutica em região de clima salubre, entre os dois grandes centros industriais do país e em lugar próprio para a instalação de indústrias, porém afastado suficientemente dos grandes centros urbanos a fim de que estudos e pesquisas se pudessem realizar em ambiente estritamente universitário.

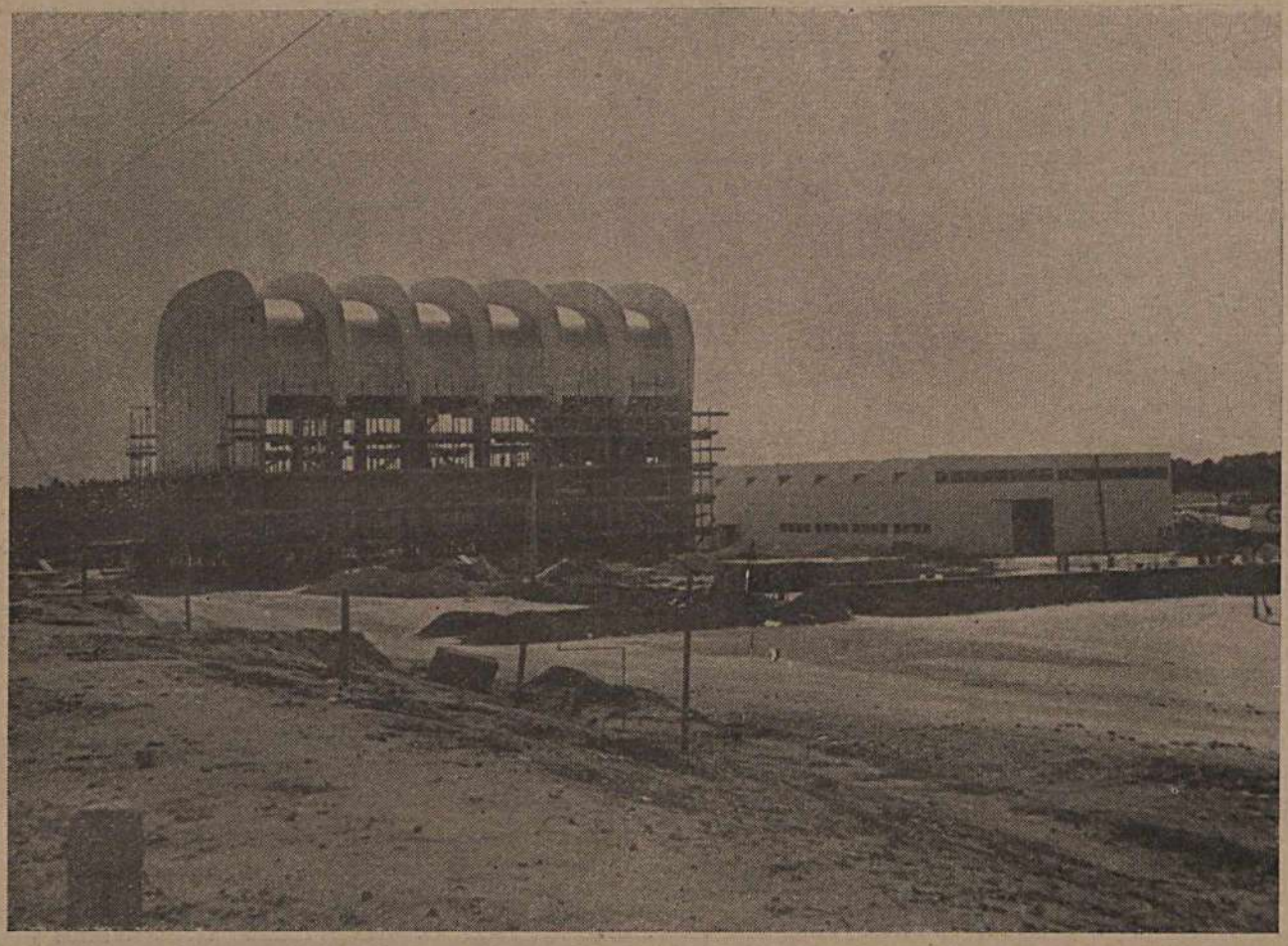
O Estado-Maior da Aeronáutica acolheu o plano com grande entusiasmo, convicto da oportunidade e da necessidade imediata do empreendimento.

Depois de submetê-lo à apreciação do Presidente da República, obteve do Govêrno, em 16 de novembro de 1945, autorização para iniciar as obras dêsse estabelecimento.

Em conseqüência, foi criada, pela Portaria n.º 36, de 29 de janeiro de 1946, a Comissão de



Maqueta do laboratório de Aerodinâmica, já parcialmente construído



Oficina e Laboratório de Estruturas

Organização do Centro Técnico de Aeronáutica (C.O.C.T.A.).

Essa Comissão deu início, oficialmente, aos trabalhos preliminares para a execução do plano após a promulgação do Decreto-lei n.º 9.505, de 9 de setembro de 1946, que abriu o primeiro crédito para aquêle fim.

A partir de 1948, as obras do Centro Técnico de Aeronáutica vêm sendo custeadas pelos créditos regularmente consignados nos orçamentos anuais do Ministério da Aeronáutica, e erigidas nos terrenos, em São José dos Campos, declarados de utilidade pública pelo Govêrno do Estado de São Paulo (Decreto n.º 18.125, de 18-5-1948).

O Estado bandeirante contribui, ainda, financeiramente, com a subvenção de trinta e quatro milhões, duzentos e cinqüenta mil cruzeiros para o grande empreendimento.

COMPOSIÇÃO DO CENTRO TÉCNICO DE AERONÁUTICA E SUAS IMEDIATAS REALIZAÇÕES

O Centro Técnico de Aeronáutica passará a constituir-se dos quatro seguintes órgãos, sendo o primeiro de ensino superior ou engenharia aeronáutica, e os outros, de pesquisa e aplicação:

a) Instituto Tecnológico de Aeronáutica (I.T.A.), nos moldes do Instituto Tecnológico do Massachusetts e do Instituto Tecnológico da Califórnia;

b) Instituto de Cooperação com a Aeronáutica Militar, correspondente à organização da Fôrça Aérea Americana em Wright Field, Ohio, e à da Estação Experimental da Aviação Naval norte-americana em Patuxent, Maryland;

c) Instituto de Cooperação com a Aeronáutica Civil, correspondente ao Technical Development Center da Civil Aeronautics Administration, em Indianópolis, Indiana; e ao Oklahoma City Center, também da C.A.A.;

d) o Instituto de Cooperação com a Indústria Aeronáutica, correspondente às universidades de Langley Field, e de Moffat Field, do National Advisory Committee for Aeronautics.

O plano previa a formação do Centro Técnico em fases de desenvolvimento progressivo, partindo, inicialmente, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica, o que realmente se verificou.

Aprovado o plano do professor Richard H. Smith, o Ministério da Aeronáutica convidou os mais eminentes professôres estrangeiros, notadamente de nacionalidade norte-americana, como também brasileiros, para iniciarem os cursos do Instituto Tecnológico da Aeronáutica.

Em 1947, sob os auspícios da Escola Técnica do Exército, tiveram início as aulas do curso de

Engenharia Aeronáutica, ministradas na Capital Federal, a partir dessa data, por professôres norte-americanos e brasileiros, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica.

Em 1950, segundo estabeleceu o Decreto n.º 27.695, de 16 de janeiro, foram criados o Curso Fundamental e o Curso Profissional do Instituto Tecnológico de Aeronáutica, sendo transferidos, para os mesmos, os alunos que vinham cursando a Escola Técnica do Exército.

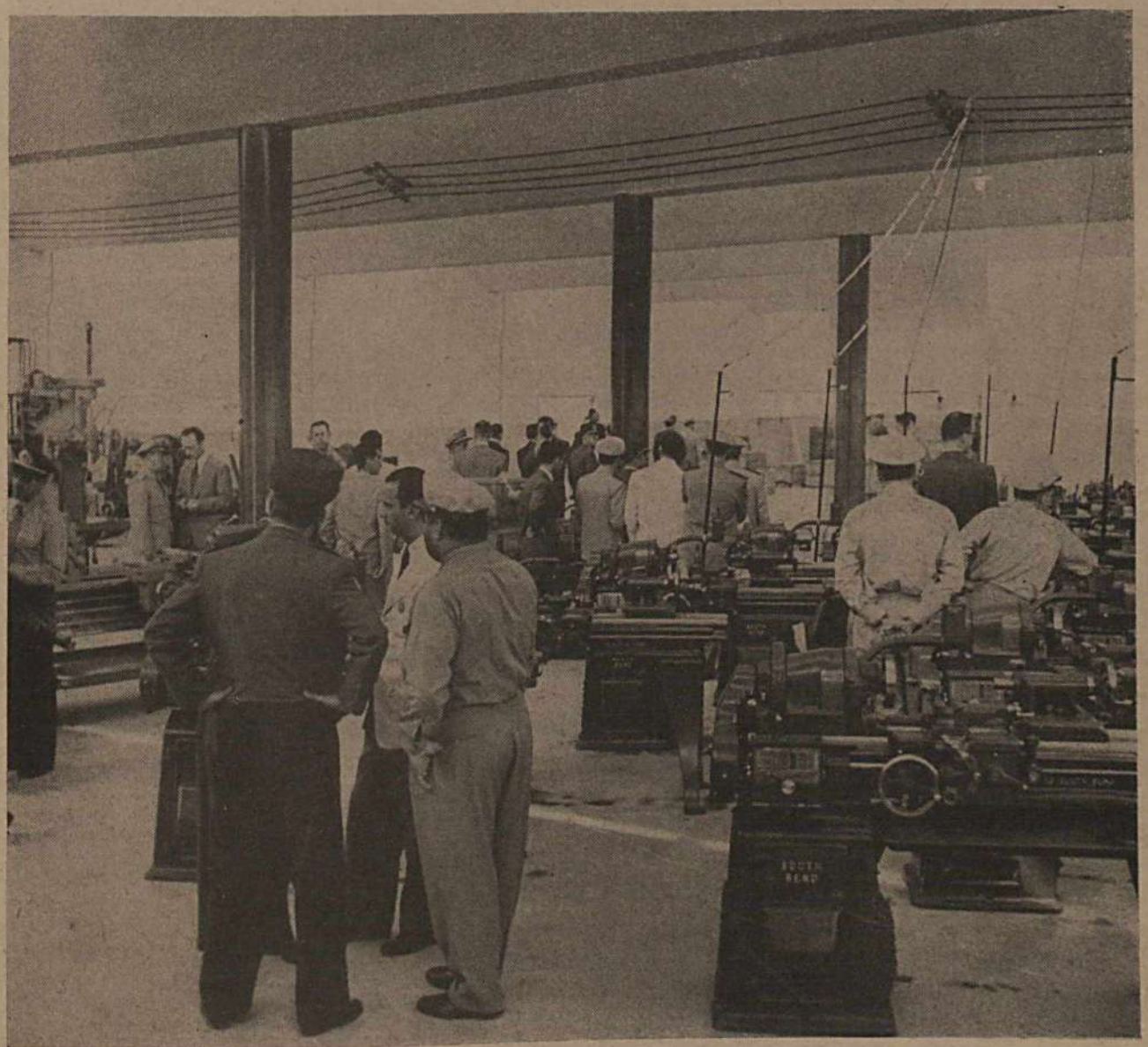
As atividades do Curso Fundamental tiveram início, em São José dos Campos, em princípios de 1950, com a admissão de quase uma centena de alunos para os seus três anos. Os alunos do Curso Profissional completaram seus programas de estudo para o ano de 1950 no Rio de Janeiro, passando depois dêsse ano a ocupar as novas instalações em São José dos Campos.

O Centro Técnico de Aeronáutica, especialmente o I.T.A., dentro de alguns anos poderá concorrer, de maneira eficaz e permanente, para a solução dos problemas aeronáuticos nacionais, destacando-se, dentre êles, os seguintes:

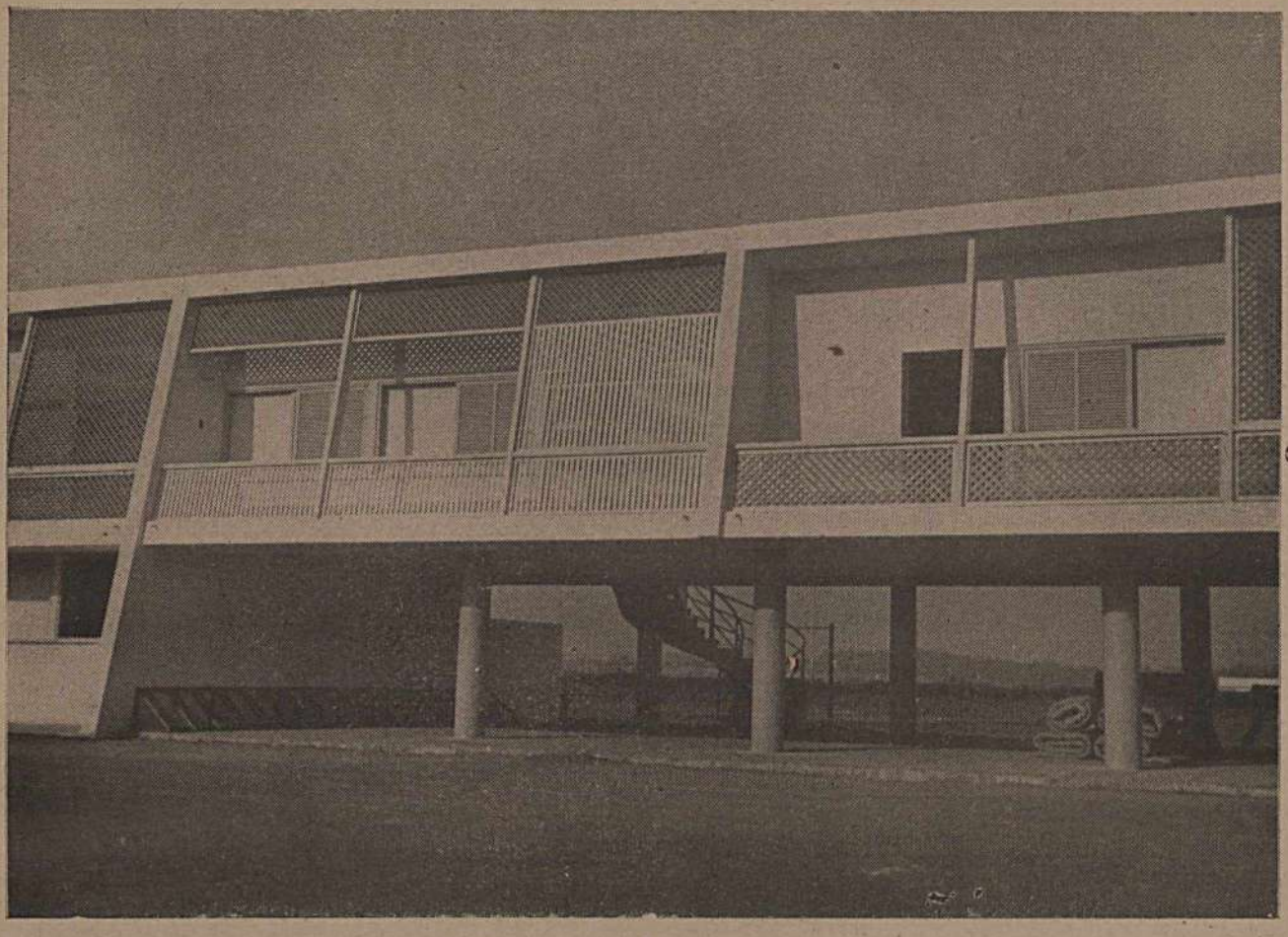
a) o vertiginoso e contínuo desenvolvimento da aviação comercial no Brasil determinou uma crise de técnicos, que se vem agravando incessantemente;

b) as companhias aeroviárias estrangeiras, que disputam o comércio aéreo no Brasil, alegam, constantemente, nossa atual deficiência técnica e industrial, que não lhes permite realizar, com elementos nacionais, os seus objetivos. Em conseqüência, contratam técnicos estrangeiros, embora essa solução resolva, ùnicamente, seus problemas e, mesmo assim, por pouco tempo;

c) a indústria de guerra desenvolve-se, hoje, num ritmo imprevisto e constante, nos países mais



Interior do laboratório de máquinas, ferramentas e ensaio de materiais



Fachada nordeste do conjunto "H 10"



adiantados, como os Estados Unidos, a Inglaterra. a Rússia e a França. Entretanto, encontra-se, pràticamente, paralisada na Alemanha, Itália e Japão que, todavia, poderão ser reorganizadas, concorrendo novamente no comércio mundial. Essa paralisação oferece, ao Brasil, a oportunidade de obter um grande número de técnicos competentes e um equipamento científico moderno, organizando, em alguns anos, um centro de investigações científicas e de ensino, talvez tão eficiente como aquêles que as outras nações levaram quase meio século para desenvolver. Um dos fatôres que contribuirão para isso é o fato de podermos contratar grandes professôres e técnicos especializados em atividades aeronáuticas daquelas últimas nações, os quais, talvez, não viessem trabalhar no Brasil, se já estivessem os seus países reorganizados.

Para resolver, total ou parcialmente, a crise de técnicos em perspectiva, foram analisadas três soluções, que transcreveremos, a seguir :

1.ª) permitir, às companhias comerciais e à indústria, o contrato de técnicos estrangeiros;

2.ª) assegurar a formação de elementos brasileiros no estrangeiro;

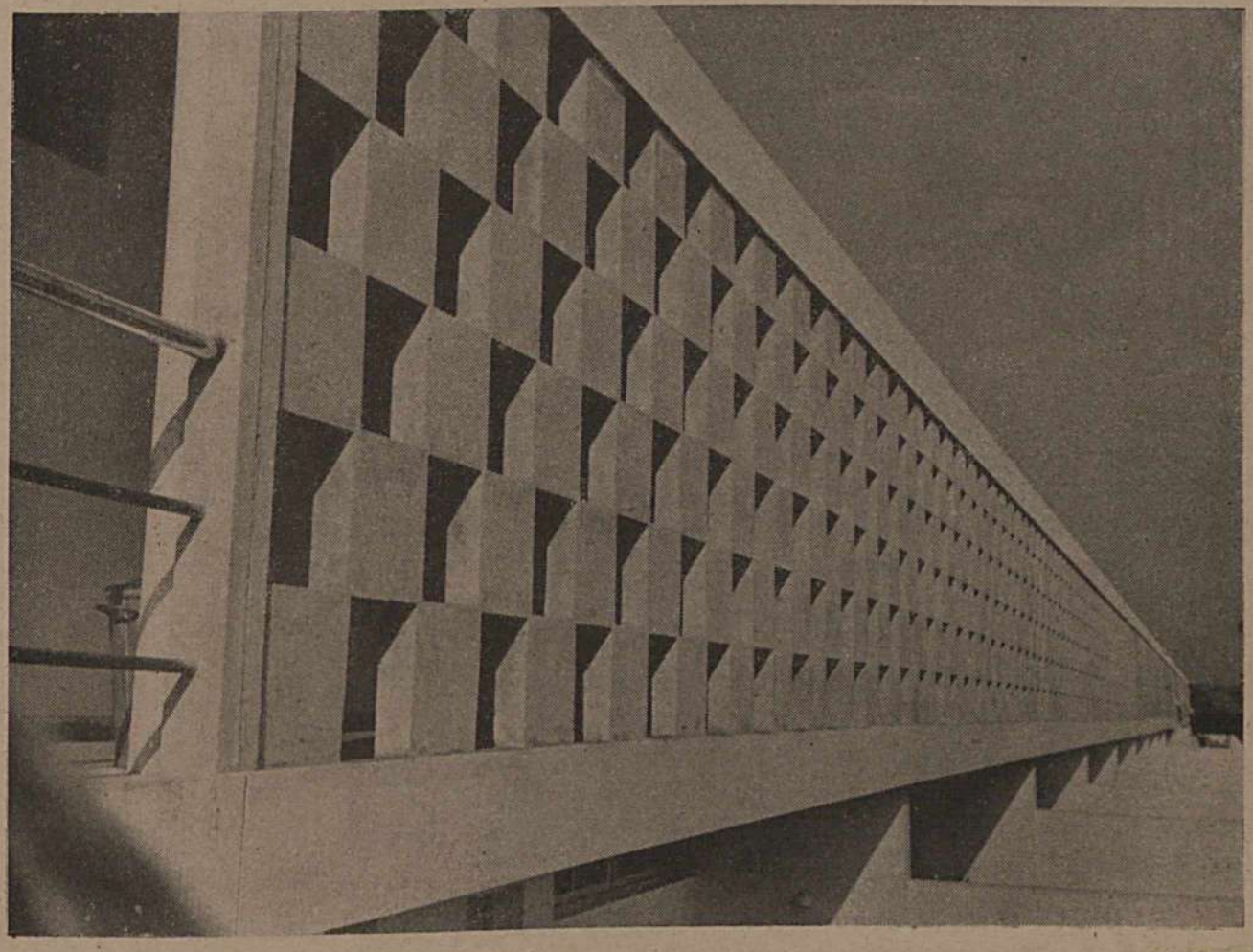
3.ª) organizar, o govêrno brasileiro, um centro de formação de pessoal e de condução de investigações científicas, pelo contrato de uma equipe reduzida, porém selecionada, de técnicos estrangeiros e pela aquisição de material de laboratório adequado.

A solução que melhor pareceu atender aos interêsses nacionais foi a terceira, pelas seguintes razões :

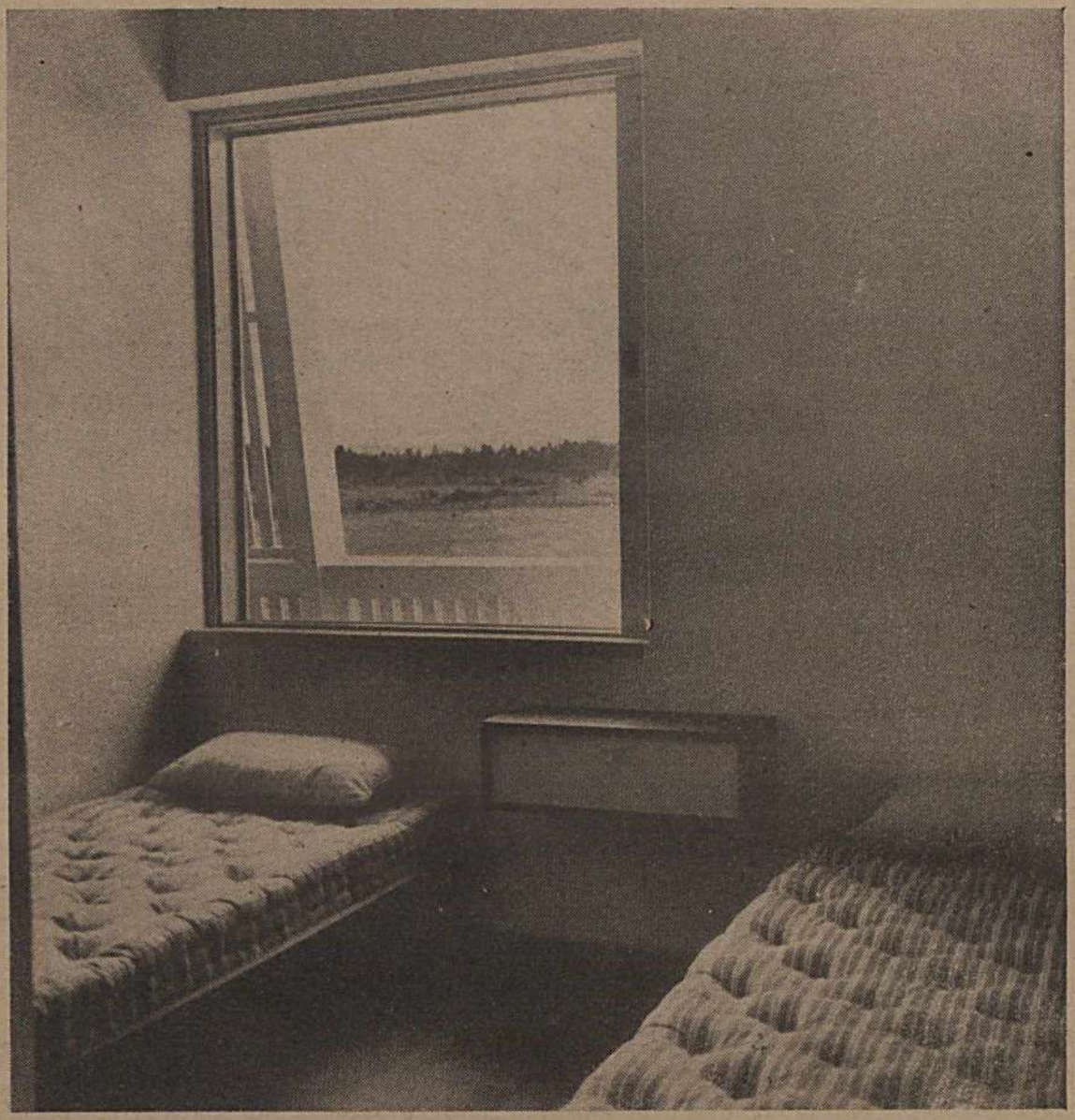
a) o contrato de técnicos estrangeiros pelas companhias aeroviárias e pela indústria privada não deixaria de constituir um paliativo momentâneo, porquanto atenuaria, apenas, a crise atual de cada uma. Não formando novos valores, o desenvolvimento e o progresso de nossa indústria e de nosso comércio aeronáuticos continuariam com bases deficientes;

b) a formação de técnicos brasileiros fora do país seria muito dispendiosa e demorada e não nos ofereceria a oportunidade de obter um equipamento moderno de pesquisas;

c) a formação de técnicos no Brasil determina grandes despesas iniciais, mas concorre para a organização de um centro de pesquisas, indispen-



Outro detalhe da fachada sudoeste do conjunto "H 10"



Dormitório dos alunos — conjunto "H 10"

sável para o fomento de nossa indústria e comércio aeronáuticos, a fim de que o país acompanhe as demais potências aéreas no desenvolvimento do poder aéreo — comercial e militar — e para a formação de um grande número de técnicos, com maior economia de tempo e dinheiro. Preferindo criar no país uma escola de Engenharia de Aeronáutica com um núcleo de pesquisas e aplicação das atividades aeronáuticas, êsse núcleo permitirá, como já vem acontecendo, a instalação de indústrias particulares nas suas imediações.

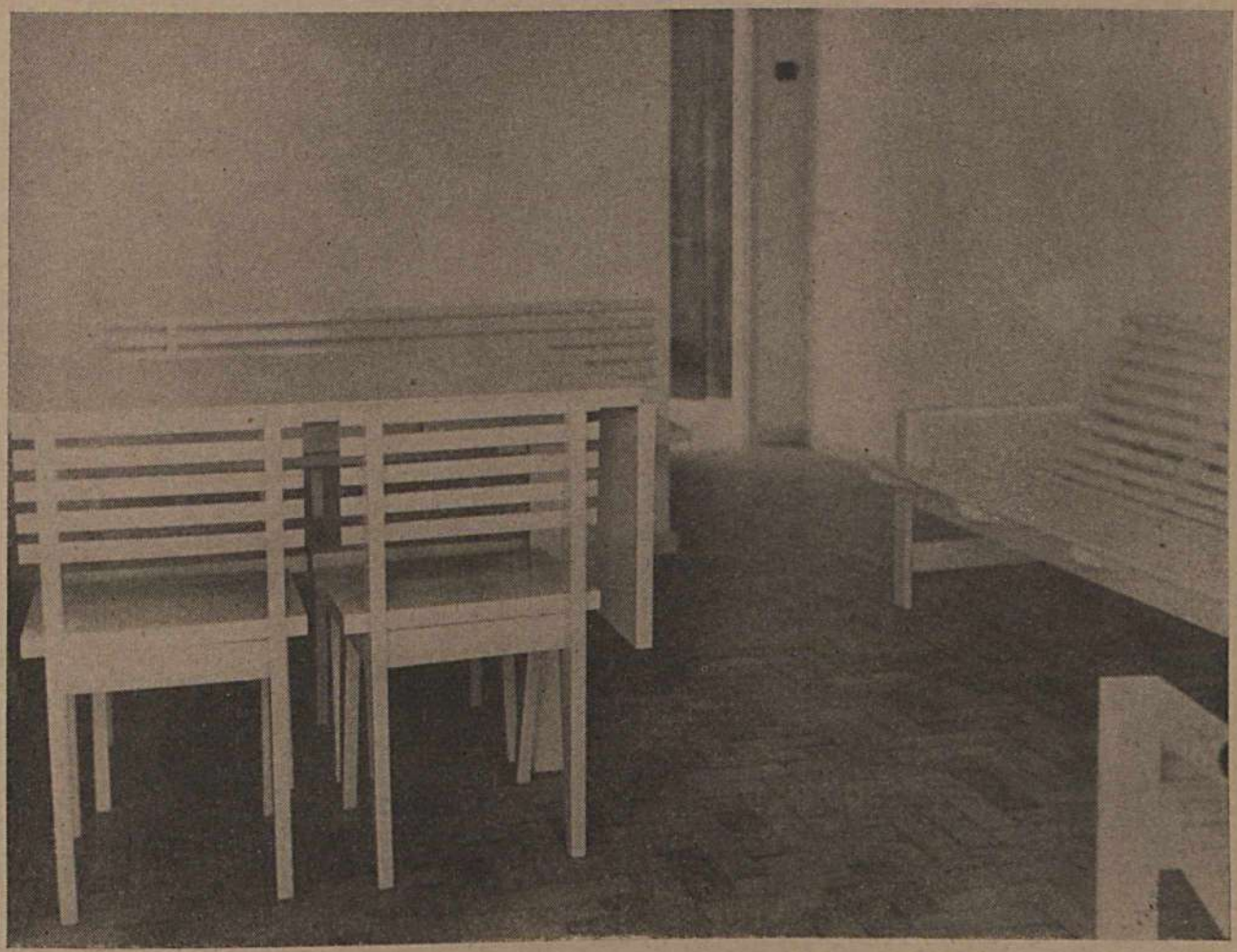
Êste período de após-guerra constitui a grande e talvez única oportunidade, que se oferece ao Brasil, até o término do século, para desenvolver sua indústria e comércio aeronáuticos.

As nações mais adiantadas preocupam-se, no momento, em obter a supremacia aérea, votando, para isso, grandes orçamentos, que permitam as investigações científicas nos domínios da aeronavegação.

Com o Centro Técnico de Aeronáutica, não lhe sendo possível alcançar a supremacia aérea, o Brasil poderá, ao menos, acompanhar o ritmo do progresso aeronáutico dos demais países. Mas se não aproveitar, integralmente, a oportunidade que hoje se lhe apresenta, ela poderá não surgir outra vez dentro dos próximos cinqüenta anos. Então, continuaremos na situação de simples consumidores do material estrangeiro, desenhado e construído quase sempre em desarmonia com as nossas necessidades e tendências.

O INSTITUTO TECNOLÓGICO DE AERONÁUTICA

Do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (I.T.A.) deverão desdobrar-se, progressivamente,



Um dos interiores do conjunto "H 10"



os três Institutos de Cooperação, incumbidos da pesquisa e da aplicação científicas, e da colaboração com a aviação militar, a aviação civil e comercial, e a indústria aeronáutica.

O funcionamento dêsses Institutos de Cooperação deverá ser determinado por ato do Poder Executivo, à medida que se fôr desenvolvendo, dentro do planejamento geral previsto, o Centro Técnico.

Em conseqüência, do plano elaborado pelo Professor Smith, apenas o I.T.A. encontra-se em efetivo funcionamento.

Instituído pelo Decreto Federal n.º 27.695, de 16 de janeiro de 1950, e parte integrante do Centro Técnico de Aeronáutica, o I.T.A. foi o primeiro dos Institutos do Centro a ser instalado, estando em funcionamento desde o ano letivo de 1950.

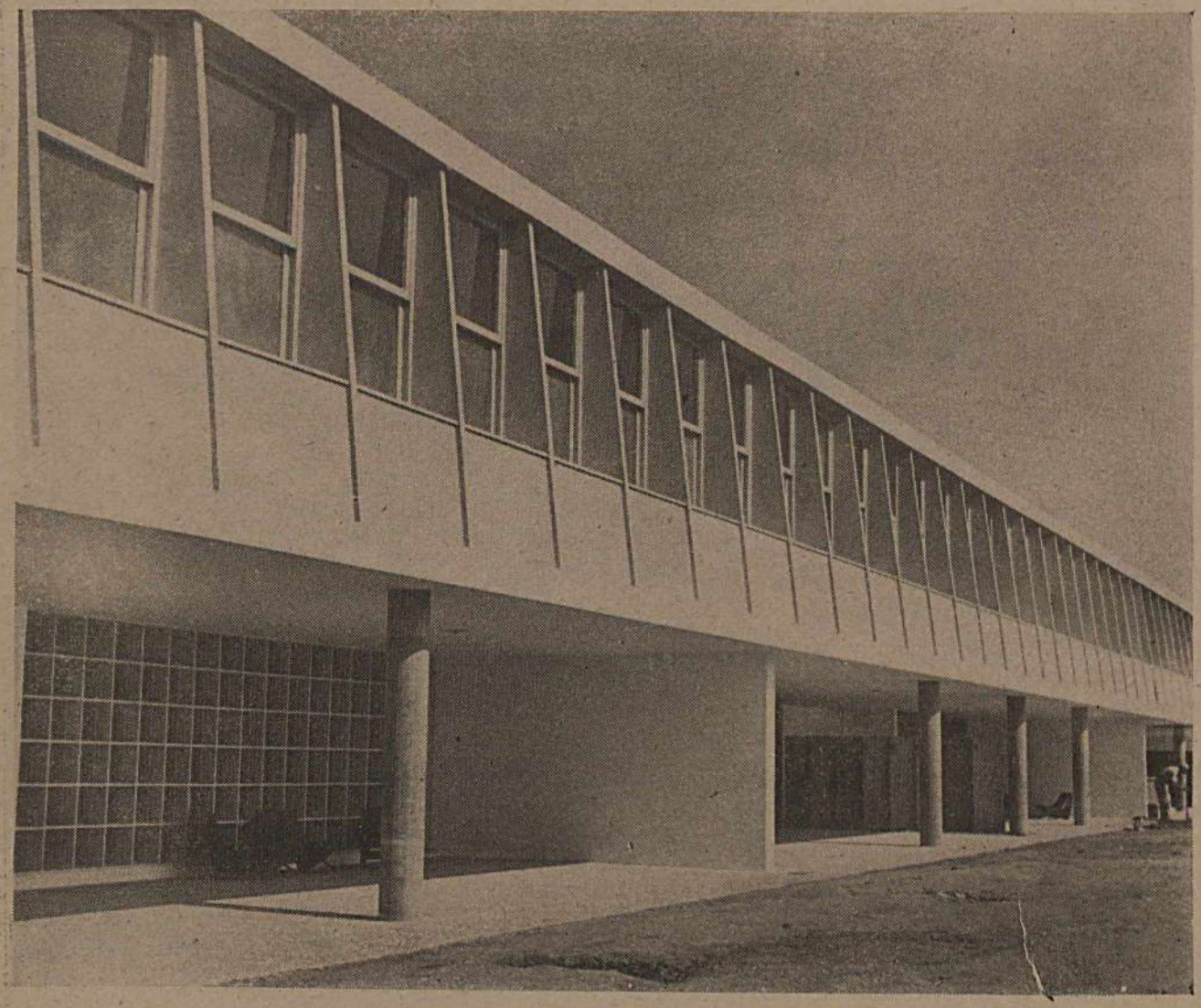
A construção do Centro Técnico foi distribuída em duas fases: a primeira, prevista em cinco anos, destinada ao projeto geral, construção e transição; a segunda, estimada em três a cinco anos, determinará o desenvolvimento normal e o aperfeiçoamento dos métodos, dos processos e da organização.

Ao Instituto foi conferida completa liberdade acadêmica, embora essa liberdade não signifique falta de cooperação com outros cursos ou escolas, pois tal cooperação é, naturalmente, de vantagem mútua.

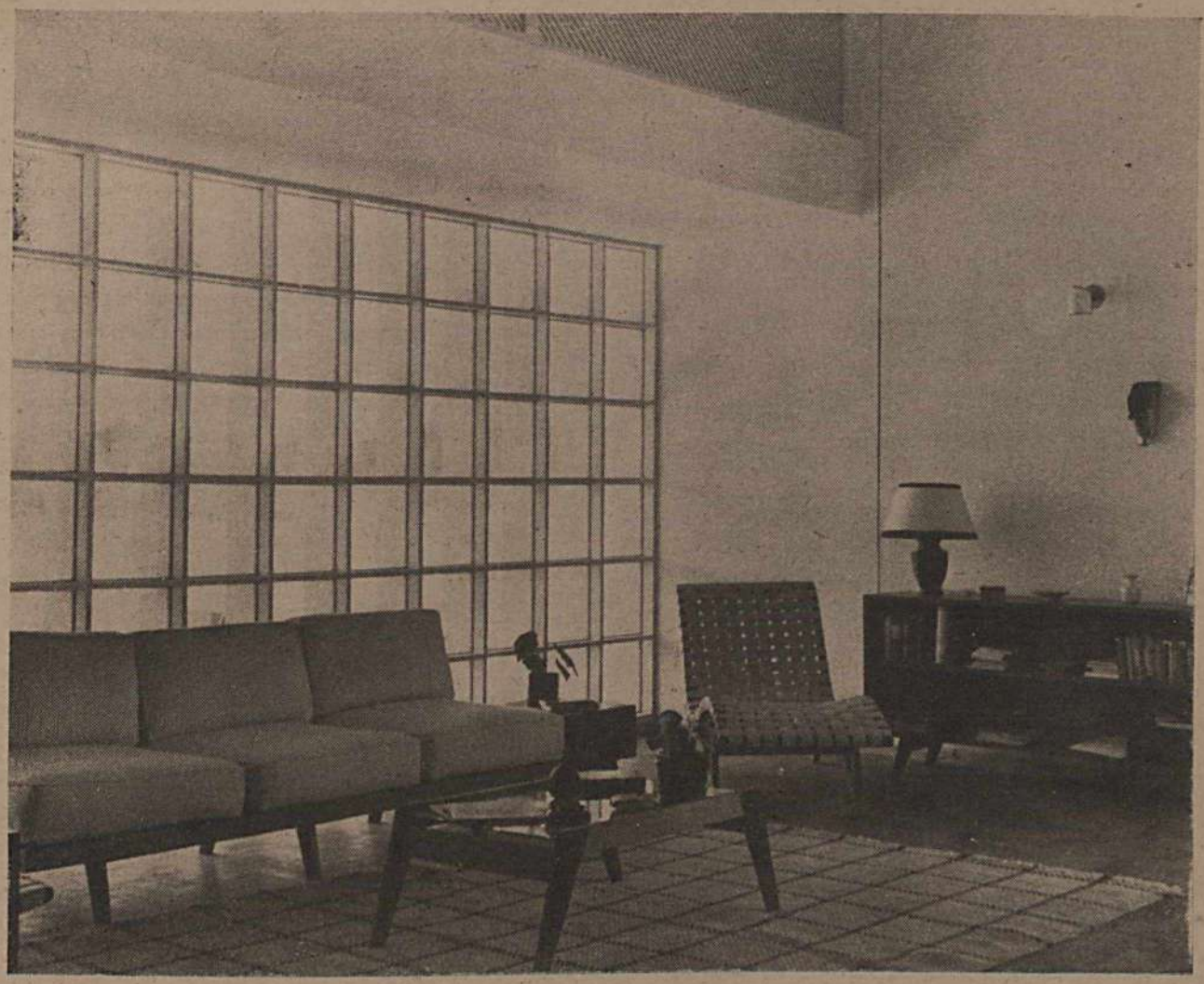
Apenas no campo didático é autônomo o Instituto Tecnológico de Aeronáutica. Administrativamente, está subordinado à direção do Centro Técnico, que deverá assegurar os meios para o seu funcionamento e dos laboratórios, orientando e coordenando as pesquisas de interêsse da F.A.B.

O I.T.A. possui um regime civil de administração.

Quanto ao corpo docente, foi determinado que, nos primeiros cinco anos, seria constituído por cientistas norte-americanos de renome, contratados pelo govêrno brasileiro. Findo êsse prazo, o contrato poderia ser renovado por períodos sucessivos



Outra perspectiva do conjunto "H 17"



Living-room do conjunto "H 17"

de dois anos, observada, porém, a condição do número sempre crescente de professôres brasileiros. Atualmente, encontram-se, no Centro Técnico, professôres de diversas nacionalidades, inclusive chineses, alemães, holandeses e italianos.

Para técnicos e cientistas estrangeiros, o Brasil constitui um vasto campo aberto às investigações e às experiências da aeronavegação. Também, depois da divulgação do livro "Brasil, país do futuro", de Stephan Zweig, vem aumentando o interêsse de escritores, professôres e cientistas de diversas origens, pelo nosso país. Por isso, além de encontrarem aqui atmosfera favorável ao ensino e às pesquisas aeronáuticas, muitos professôres do Centro Técnico aceitaram o convite do govêrno brasileiro para conhecer, também, o Brasil.

Quanto à questão de professôres e técnicos estrangeiros, o Centro Técnico não poderia prescindir da sua cooperação, porque não viemos acompanhando os novos rumos tecnológicos (de Eletrônica, por exemplo) como outras nações. Portanto, além de professôres da escola de engenharia do Instituto, êles terão a chefia dos laboratórios escolares do Instituto e dos laboratórios industriais do Centro.

"Os projetos dêsses laboratórios, de acôrdo com os orçamentos previstos para tal fim, serão também feitos pelos professôres das matérias correspondentes, visto que, por essa forma, as seguintes vantagens serão obtidas :

a) o trabalho em laboratórios projetados e instalados por seus futuros chefes será mais eficiente, em virtude de tais chefes ou professôres tornarem-se, assim, duplamente responsáveis, não sòmente quanto ao seu rendimento de trabalho, como, igualmente, quanto à eficiência de sua instalação;

b) os desenhos e estudos dos laboratórios pròpriamente ditos e dos equipamentos, bem como o seu arranjo relativo, poderão ser conseguidos mais fàcilmente de laboratórios congêneres norte-americanos, em muitos casos, sem quaisquer despesas para o Brasil."

AS DIVISÕES DE ENSINO DO I.T.A.

O Instituto Tecnológico de Aeronáutica é um estabelecimento de ensino técnico, de padrão universitário, destinado a formar engenheiros de aeronáutica, nas especializações de interêsse para a aviação brasileira, em geral, e a Fôrça Aérea Brasileira, em particular, e a promover o progresso da ciência aeronáutica, através do ensino e da pesquisa.

O ensino do I.T.A. é feito através de dois cursos: Fundamental e Profissional; o primeiro, ministrado em dois anos, e o segundo, em três.

Haverá, no Curso Fundamental, um ano prévio, de matrícula facultativa.

No Curso Fundamental são ministrados os conhecimentos básicos gerais de engenharia; e no Curso Profissional, os conhecimentos especializados de engenharia aeronáutica.

Três são as Divisões do Curso Profissional:

a) a de *Aeronaves*, que diz respeito ao projeto e construção de aviões e motores;

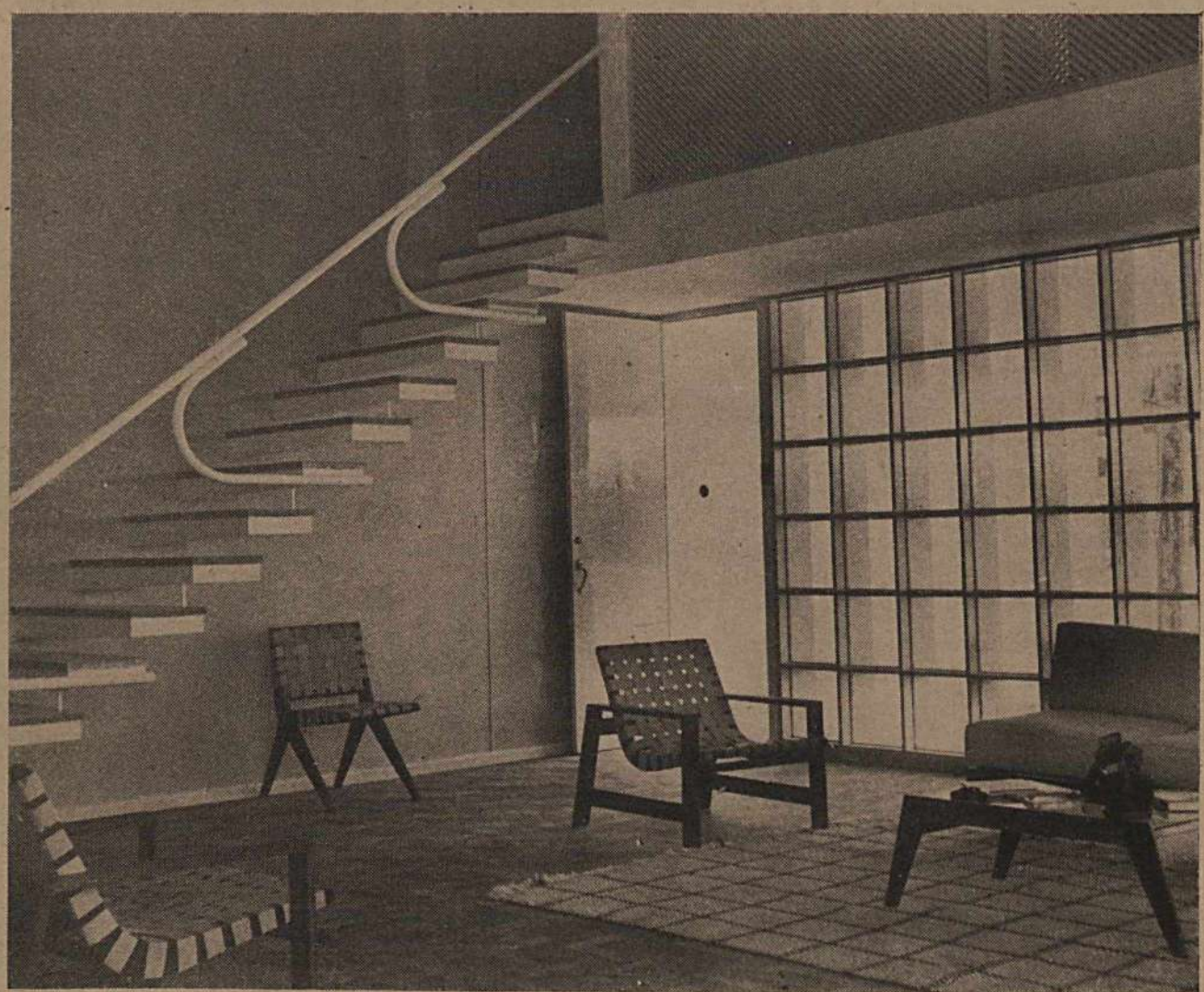
b) a de *Aerovias*, que diz respeito ao estabelecimento de sistemas de comunicação, à organização e operação de sistemas de transportes, indústria e planificação de facilidade para a navegação aérea;

c) e a de *Eletrônica*, que diz respeito ao projeto e construção de equipamentos eletrônicos de comunicação e de navegação, com especial ênfase nas aplicações aeronáuticas.

Concluído com aproveitamento o Curso Fundamental, é o aluno automàticamente promovido ao Curso Profissional, onde escolherá, livremente, a especialidade que deseja seguir — Aeronaves, Aerovias ou Eletrônica. Entretanto, essa escolha não poderá colidir com o número de vagas (mínimo obrigatório de 6 em cada Divisão). Nesse caso, haverá compulsação, a critério da direção do Instituto, mas de forma a resultar um maior equilíbrio no número de alunos em cada especialidade.

CONDIÇÕES DE ADMISSÃO AO I.T.A.

É gratuito o ensino do I.T.A. e todos os seus alunos são bolsistas.



Ainda o living-room do conjunto "H 17"



Fachada sudeste das salas de aula do "Corpo n.º 1", do Curso Profissional do Instituto Tecnológico (I.T.A.)

Durante o curso, como bôlsa de estudos, recebem alimentação e morada, além de um auxílio mensal de Cr$ 200,00 (duzentos cruzeiros), nos cursos Prévio e Fundamental, e de Cr$ 250,00 (duzentos e cinqüenta cruzeiros), no Curso Profissional.

Não há uniforme, nem enxoval obrigatório. A roupa de uso pessoal, a lavagem de roupa e o material escolar correm por conta dos alunos.

Os candidatos civis matriculados no I.T.A. permanecem nessa condição durante todo o curso e, ao se graduarem, recebem o diploma de engenheiros de aeronáutica, na mesma qualidade de civis.

Uma vez graduados, deixam de pertencer ao corpo discente do Instituto, e como engenheiros de aeronáutica poderão dedicar-se livremente à sua profissão, seja na indústria aeronáutica, na de transporte aéreo, ou nas indústrias relacionadas com a aviação, seja nas repartições do serviço público, que necessitem de técnicos civis, seja no Centro Técnico de Aeronáutica, em seus Institutos de Pesquisa e no próprio I.T.A.

Portanto, o I.T.A. proporciona, aos seus alunos, apenas conhecimentos e formação profissional. Não assume o compromisso de encaminhá-los nas suas futuras atividades, quer na aviação civil ou militar, nem de contratá-los para os seus Institutos de Pesquisas ou Aplicação. Como os diplomados pelas Faculdades de Direito, Medicina e outras, os engenheiros de Aeronáutica ao deixarem o I.T.A. enfrentarão a concorrência de seus colegas, na luta para atingir os objetivos visados.

Qualquer candidato ao Instituto Tecnológico de Aeronáutica — não se admitem situações especiais — deverá ser solteiro, civil, do sexo masculino, brasileiro nato e ter, no máximo, 23 anos completos de idade, na data do encerramento das inscrições.

Depois, submeter-se-á a concurso de admissão, exames de saúde e a uma investigação social.

Êsse concurso compreende a mesma matéria dos exames vestibulares das Escolas de Engenharia, constando de quatro provas escritas e tôdas eliminatórias: Matemática, Física, Química e Desenho. Para o Ano Prévio é eliminatória apenas a prova de Matemática. O concurso de admissão ao I.T.A. não é realizado apenas em São José dos Campos e, sim, nas cidades de Belém, Fortaleza, Recife, Maceió, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Ribeirão Prêto, Goiâ-

nia, Curitiba e Pôrto Alegre. Poderão ser acrescentadas novas cidades ou eliminadas algumas, de acôrdo com a distribuição percentual de candidatos e as conveniências do I.T.A.

Realiza-se o concurso simultâneamente em tôdas as cidades.

Não poderão inscrever-se no concurso candidatos que não apresentarem certificado de conclusão do curso científico ou clássico, ou curso oficial equivalente e histórico escolar. O candidato que estiver cursando a última série do curso poderá ser inscrito condicionalmente à apresentação dêstes dois documentos, até a ocasião da matrícula.

O ingresso ao I.T.A. é feito no 1.º ano do Curso Fundamental, dentro do número de bôlsas anualmente fixado pelo Ministério da Aeronáutica. Se o número de vagas não fôr integralmente preenchido, as vagas correspondentes às bôlsas restantes se destinarão ao Ano Prévio.

O aluno matriculado no Ano Prévio, ao concluí-lo com aproveitamento, é automàticamente promovido ao 1.º Ano Fundamental.

A VIDA ESCOLAR

Durante o curso, os alunos estão sujeitos ao regime escolar e disciplinar estabelecido na Portaria Ministerial n.º 88, de 24 de abril de 1950, publicada no *Diário Oficial* de 27 de abril de 1950, e aos demais regulamentos e normas existentes ou que forem baixados sôbre o assunto.

O Instituto Tecnológico de Aeronáutica apresenta peculiares características, quer no sistema de estudos — inédito no Brasil — quer na realização material ou nos aspectos da vida universitária.

Nos diversos grupos de apartamentos do Centro Técnico residem oficiais da Aeronáutica (chefes, subchefes e auxiliares), professôres e funcionários da parte administrativa, com suas respectivas famílias, ao lado dos confortáveis apartamentos dos alunos, formando uma comunidade familiar, que mantém harmoniosa convivência.

Cada aluno está sob a direção de um professor conselheiro que, como um irmão mais velho e de mais experiência, procura dar-lhe assistência e facilitar-lhe a adaptação ao método de vida seguido no I.T.A. Essa assistência não se limita apenas



Aspecto da solenidade de colação de grau da terceira turma de engenheiros de aeronáutica de 1952, formada pelo Centro Técnico de Aeronáutica

a questões de ensino; estende-se a assuntos de caráter pessoal.

Tão estreita amizade entre professôres e alunos, antes de diminuir o respeito mútuo, como podem julgar muitos pedagogos afeitos a velhos métodos, contribui para ajudar o aluno a alcançar máximo de aproveitamento nos estudos.



O Professor Richard H. Smith (à esquerda), durante a solenidade de colação de grau dos engenheiros de aeronáutica

O Centro Acadêmico do I.T.A. apresenta, também, diferenças fundamentais entre os demais Centros Acadêmicos das Universidades brasileiras, especialmente as urbanas, em virtude da feição pedagógica, dos métodos novos de ensino e da especial situação geográfica da escola, que não permite

os divertimentos usuais ou as atividades sociais próprias dos centros urbanos.

Destinado a promover a cooperação entre alunos e professôres e a Administração, o Centro Acadêmico vem atingindo, plenamente, êsse objetivo. Desenvolve, pelos seus departamentos especializados, um programa contínuo e variado de esportes e atividade para os alunos, a fim de proporcionar-lhes aquêles momentos recreativos tão necessários aos que se dedicam às árduas atividades intelectuais.

Vivendo, pràticamente, em regime de internato escolar, sob o contrôle de sua própria organização, em quase todos os setores, o Centro Acadêmico procura estabelecer regras de conduta pessoal para os alunos dentro e fora da escola e organizar métodos para a execução dos regulamentos, e a punição dos infratores.

Na sala do Centro Acadêmico ficam as bolas de pingue-pongue e o material escolar, sem guarda ou chave. Quando um estudante necessita de lápis, papel milimetrado ou outro qualquer objeto, retira-o da sala, sem ordem especial, e deixa a importância equivalente em uma caixa destinada a êsse fim.

Tanto os professôres como os alunos trabalham em regime de tempo integral. Muitas vêzes, os trabalhos de pesquisa prolongam-se pela noite a dentro, porquanto os professôres, principalmente os conselheiros, não poupam esforços no sentido de obter o máximo de aproveitamento da parte do estudante.

Os estudantes são obrigados a freqüentar tôdas as atividades escolares e a observar os horários fixos para as refeições. Não há, todavia, outras obrigações a atender. Podem dispor do resto do tempo como quiserem.

Não existe, no I.T.A., horário para dormir ou levantar-se.

Os alunos podem também ausentar-se da escola, ir à cidade e demorar-se quanto lhes aprouver. Podem passar as férias fora ou no Instituto, como desejarem.

O ensino é ministrado sob duas modalidades, no I.T.A.: teórica e prática.

As aulas teóricas incluem projeções, conferências, debates e seminários.

Nenhum aluno pode ficar à margem das aulas, como um espectador acidental. Todos participam das discussões entre êles e os professôres e têm a liberdade de expor seus pontos de vista, tanto mais que, como já relatamos, professôres e alunos vivem na mais harmoniosa camaradagem. Depois, os professôres são relativamente muito moços (durante as partidas esportivas, principalmente de pingue-pongue, é difícil distingui-los dos discípulos), o que concorre para não haver constrangimento, por parte dos alunos, durante as aulas.

Não se admitem mais de 15 alunos em cada sala de aula.

Nas aulas práticas, são incluídos estágios, projetos e trabalhos de laboratório, de gabinete, de oficinas e de desenho.

O ano é dividido em dois períodos letivos. Cada período compreende dezesseis semanas de aulas e uma de exames, no mínimo.

O regime escolar será de 20 horas semanais de aulas teóricas, no máximo, não computadas as aulas e os trabalhos práticos.

A hora letiva compreende 50 minutos de trabalho e 10 minutos de descanso.

O Instituto Tecnológico de Aeronáutica, admitindo, no seu corpo discente, apenas brasileiros natos, do sexo masculino, oferece, aos jovens do Brasil, uma das carreiras mais oportunas e de maior futuro, na época presente.

O Centro Técnico, com a cooperação de professôres e cientistas estrangeiros, poderá tornar o Brasil uma grande potência aérea como, também, um avançado centro contemporâneo de desenvolvimento e pesquisas aeronáuticas.

Ficamos na retaguarda de outras nações, quanto ao progresso da técnica aeronáutica. Por isso, urge que conquistemos, em cinco ou dez anos, o que os outros povos levaram decênios para realizar.

NOTAS

Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos :

A Capital — Magazine — Jornal Continental — Ns. 6/9 — Ano XLII — Janeiro/Maio, 1953 — S. Paulo.

A Galera — Revista dos Aspirantes da Marinha — Ano XXVII — N.º 104, Dezembro, 1952 — Rio.

A Polônia de Hoje — Boletim Informativo Mensal do B.I.P. — Ano VII — Nos. 1/3, Janeiro/Março, 1953 — Rio.

Américas — Revista Mensal publicada pela União Pan-Americana — Vol. V — Ns. 2/4, Fevereiro/Abril, 1953 — S. Paulo.

Anales — Órgano de La Universidad Central Del Ecuador — Tomo LXXX — Ns. 333/334, Julio/Diciembre, 1952 — Quito — Ecuador.

Boletim — Informações Argentinas — Escritório Comercial do Govêrno do Brasil — Ano VIII — N.º 3, Março, 1953 — Buenos Aires — Argentina.

Boletin Brasileño — Publicacion de la Agencia Comercial del Brasil — Ns. 29/31, Enero/Marzo, 1953 — Asuncion — Paraguay.

Boletin Brasileño — Publicacion Mensual de La Agencia Comercial del Gobierno del Brasil — Ano VII — N.º 48, Dez. 1952 — Ano VIII — Ns. 49/51, Enero/Febrero, 1953 — Santiago de Chile.

Boletim Chileno — Publicação Mensal do Escritório Comercial do Govêrno do Brasil — Ano III — Ns. 49/50, Jan./Fev. 1953 — Santiago do Chile.

Boletim das Concorrências — Órgão Oficial das Concorrências — Ano IV — N.º 230, Fevereiro, 1953 — Ano V — Ns. 6, 12, 21, 23 e 24, Março e Abril, 1953 — Rio.

Comércio Internacional — Boletim Mensal da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil — Ano II — Ns. 5/7, Dez. de 1952 a Fev. de 1953 — Rio.

COOP — Divulgação de Cooperativismo e outros assuntos econômicos — Ano XI — Números 108/109, Nov.-Dez., 1952 — Salvador — Bahia.

Diplomacia — Salón de Prensa del Ministerio de Estado — LXVIII — LXVII — Novembro, 1952.

Economic Leaflets — Published by the Bureau of Economic and Business Research, College of Business Administration — University of Florida — Vol. XI, N.º 12, November, 1952 — Vol. XII, N.º 2, January, 1953 — Gainesville — Florida.

Estudios — Publicado pela Asociación Internacional de La Seguridad Social — N.º 1, 1952 — Ginebra.

Instituto de Finanzas — Boletin Informativo — Facultad de Ciências Econômicas y de Administracion — Ns. 9/10, Julio/Diciembre, 1952 — Montevideo — Uruguay.

Jus Gentiun — Revista di Diritto Internazionale Privato — Ns. 1 e 2, Gennaio, Aprile, 1952 — Roma — Itália.

Legislação do Trabalho — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XVII — Vol. XVII, N.º 189, Janeiro, 1953 — S. Paulo.

Mensagem Econômica — Órgão Oficial da Associação Comercial de Minas — Ano I — Número 6, Dez. 1952 — Ano II — N.º 7, Jan. 1953 — Belo Horizonte — Minas Gerais.

Nação Brasileira — Ns. 355/356, Março, Abril, 1953 — Rio.

Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Número 294, Dez. 1952 — Ns. 296, 298, 300/313 e 315, Jan. a Maio, 1953 — Lisboa — Portugal.

Progreso — Estética Urbana — Higiene Social — Cultura Civica — Órgano de La Sociedad de Mejoras Publicas de Medellin — V Época, Número 19, Diciembre, 1952 — Colômbia.

Revista do Conselho Nacional de Economia — Ano I — N.º 8, Dezembro, 1952 — Ano II — Ns. 9/10, Jan./Fev., 1953 — Rio.

Revista de la Escuela de Contabilidad, Economia y Administracion — Vol. V, N.º 17, Enero, 1953 — Monterrey — México.

Revista de Finanças Públicas — Órgão do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda — Ano XIII — Ns. 145/146 Jan./Fev., 1953 — Ns. 147/148, Março/Abril 1953 — Rio.

Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico — Anno I — 1951 — Milano — Itália.

Seguridad Social — Revista de la Asociación Internacional de La Seguridad Social e da Conferencia Interamericana de Seguridad Social — Año I — N.º 5, Diciembre, 1952 — Ginebra — Suiza.

Universidad — Publicacion de La Universidad Nacional Del Litoral — N.º 25, agôsto de 1952 — Santa Fe — Argentina.

União dos Viajantes — Órgão da Soc. União dos Caix. Viajantes do R. G. do Sul — Ano XXI — N.º 8, Fev. 1953 — Santa Maria — R. Grande do Sul.

Vida Universitária — Órgano de La Comision de Extension Universitaria — Año III — Ns. 28/29, Nov./Dec. 1952 — Ano IV — Ns. 30 e 31, Enero, Febrero, 1953 — La Habana — Cuba.