REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS PÚBLICO - RIO

NÃO PODE SAIR DA BIBLIOTECA

ANO XVI
Volume IV — N.º 1
Outubro de 1953

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Arízio de Viana

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Augusto de Rezende Rocha

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

José Maria Albuquerque Arantes

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá
Viana Pereira de Vasconcelos

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

NÃO PODE SAIR DA BIBLIOTECA

DASP - BIBLIOTECA BRASILIA

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 — OUTUBRO DE 1953 — VOL. IV - N.º 1

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

Nova Legislação para o Extranumerário 3

COLABORAÇÃO

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo — Geraldo de Menezes Côrtes 5
Elaboração do Orçamento Público — (Trad. de Antônio da Nova Monteiro) 22
Estudo da Administração Pública Comparada — Roscoe C. Martin (Trad. de Wladimir Noseck) 27
Planejamento de Padrões de Execução — Wyatt A. Winkler (Trad. de Mary Cardoso) 34
A Educação Física no Brasil em Face dos Interêsses do Estado — I — Inezil Penna Marinho 38
O Treinamento de Iniciação para Funcionários Administrativos do Serviço Especial de Saúde Pública — Antônio P. Gonçalves da Silva 44
Controvérsias entre Trabalho e Greve — Germano Secreti (Trad. do padre Aníbal Ruppi) 58
Treinamento de Supervisores para Estabelecimento de Padrões de Execução — Eldon E. Sweezy (Trad. de Mary Cardoso) 66
Fôrça e Govêrno — José Alípio Goulart 71
Origem Histórica das Taxas — Alberto Baraldi Casas (Trad. de Carmen Lydia Petti Aniento) 74

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

O Treinamento de Inspetores de Minas de Carvão no Departamento do Interior dos Estados Unidos — A. Fonseca Pimentel 82

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

A Análise do Trabalho como Processo Básico na Organização de um Curso de Treinamento de Escriturários — Felippe Carneiro 87
Notas 91

ORÇAMENTO

Distinção entre os Princípios da Unidade e da Universalidade — Nestor Ferreira Lima 92

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Técnicos em Administração Pública para o Brasil — Lordello de Mello 98
A Execução do Orçamento deve ser Fiscalizada no Município — José Francisco de Paula 100
Notas sôbre a Competência Tributária dos Municípios — Francisco Machado Villa 102

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

Um Precursor da Reforma do Serviço Público — Roberto Lyra 109

PÁGINAS CLÁSSICAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Origem do Contencioso Administrativo — Antônio Joaquim Ribas 111

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pareceres 113

CONSULTORIA JURÍDICA DO D.A.S.P.

Pareceres 117

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

Supremo Tribunal Federal 125
Tribunal Federal de Recursos 133
Tribunal de Justiça do Distrito Federal 144

PODER LEGISLATIVO

Resenha Parlamentar 149

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

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.

BIBLIOTECA DO D A S P

Data

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

EDITORIAL

Nova Legislação para o Extranumerário

GRANDES e profundas têm sido as transformações por que tem passado essa categoria de servidores. Desde a sua conceituação como "agentes auxiliares", referida por FURTADO DE MENDONÇA ("Excerto de Direito Administrativo Pátrio", ed. de 1864, apud José Augusto de Carvalho e Melo, "Extranumerário", Revista de Direito Administrativo, vol. I, pág. 347), até os nossos dias, sente-se uma evolução lenta, mas gradativa, interrompida, às vêzes, por bruscas mudanças estruturais, embora não realizadas em caráter geral. Assim, com o advento da Constituição de 1946, estabeleceu-se uma equiparação dessa categoria ao funcionário público, para determinados efeitos, entre os quais o da estabilidade, até então incompatível, por definição, com o extranumerário, atingindo, é bem verdade, apenas alguns componentes dêsse grupo, visto tratar-se de disposição transitória (Art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). De modo mais restrito, quanto aos efeitos, pois que apenas assegurou estabilidade, outro preceito das Disposições Constitucionais Transitórias (Parágrafo único do art. 18) veio alterar a situação jurídica dêsses servidores que houvessem participado das fôrças expedicionárias brasileiras, no último conflito mundial. Com a promulgação do novo Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28-10-952), as funções dos extranumerários amparados pelo art. 23 daquele Ato passaram, como cargos, a integrar quadros especiais extintos (Art. 257), de modo que, assim, lograram êsses servidores uma equiparação total ao funcionário titulado.

Mas, essa determinação estatutária apenas veio abranger determinados servidores componentes dessa categoria, já amparados, em caráter excepcional, pelo citado dispositivo transitório da Constituição de 1946.

O art. 252, inciso II, da Lei n.º 1.711, citada, entretanto, determinou a extensão do regime jurídico daquele Estatuto, entre outras categorias, aos demais extranumerários não amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, no que coubesse.

Conferia-se, pois, ao Executivo, a tarefa de fixar, em regulamento, quais os institutos consagrados naquele di-

ploma legal, cuja extensão ao extranumerário era possível, tendo sempre presente a sua natureza intrínseca, decorrente da legislação específica vigente à época da promulgação do novo Estatuto.

Após acurados estudos promovidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, foi baixado o Decreto n.º 34.395, de 28 de outubro do corrente ano, publicado no "Diário Oficial" de 30 subseqüente, acompanhado da Exposição de Motivos n.º 2.613, de 27 daquele mês, elaborada pelo mesmo Departamento, definindo-se e conceituando-se os institutos cuja extensão ao extranumerário podia ser feita por ato regulamentar, excluindo-se, desde logo, por evidentemente incabível, em face da precariedade da investidura do extranumerário, na conformidade da legislação específica em vigor, os relativos à estabilidade ou dela decorrentes. A incidência dêsses institutos àqueles servidores era matéria de competência legislativa a ser considerada, como efetivamente o foi, em projeto de lei, cujo fundamento se encontrava na determinação constante do art. 257, § 2.º, da Lei n.º 1.711, de 1952, que estabelecia a apresentação, pelo Executivo, no prazo de 12 meses, de nova codificação, regulando as relações entre extranumerários e o Estado.

Nesse projeto enviado ao Congresso Nacional também em 28 dêste mês, através da Mensagem n.º 434-53, seguiu o Executivo a orientação tendente a uniformizar os direitos e deveres dos servidores do Estado, consagrando, como conquistas definitivas dessa categoria de empregados públicos, a estabilidade, atendidas as peculiaridades inerentes às condições de extranumerário, a licença especial, o afastamento temporário para exercer cargo federal, em comissão ou como substituto, a licença para tratar de interêsses particulares, a aposentadoria, inclusive quanto às modalidades, processamento e pagamento de proventos.

Dessa forma, parece terem sido atendidas as justas aspirações dessa grande categoria de servidores, que se vê, assim, pelos dois atos acima referidos, inteiramente ao amparo do Estado, que lhe reconhece os serviços prestados à altura dessa prestimosa colaboração.

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo

GERALDO DE MENEZES CÔRTES

(Continuação do CAPÍTULO II — O PLANEJAMENTO)

3. A CIDADE MODERNA (PLANEJAMENTO IDEAL)

É COMUM reconhecer-se que as coisas ideais tornam-se quiméricas, mas não é menos verdade que as grandes realizações são inspiradas pelas concepções ideais, que se adaptem às condições e às circunstâncias ou que possibilitem suas concretizações em tempo útil.

Talvez seja dificílimo que venhamos a ver novas cidades inteiramente projetadas, construídas e desenvolvidas segundo a orientação moderna, obedecendo a tôdas as exigências de segurança e de eficiência que a experiência do tráfego do século XX demonstra necessário. Mas o que não padece dúvida é que os planejamentos de adaptação das cidades existentes e dos próprios aglomerados rurais e de suas vias de intercomunicações às novas exigências são indispensáveis, até para que não se comprometa a sobrevivência da espécie humana, pelo crescente número de acidentes de tráfego nas zonas urbanas e rurais, e pelos terríveis efeitos da congestão do tráfego nas partes mais vitais daquelas zonas. Alguns países apresentam, proporcionalmente ao número de veículos em tráfego e à população local, menos ou mais vítimas que outros, sintomas mais ou menos graves de congestionamento de tráfego a entravar o desenvolvimento econômico de certas cidades ou, pelo menos, a dificultar-lhes a vida numa escala crescente. Mas em tôda parte a situação é ou já foi alarmante, reclamando soluções radicais que, em sua base, exigem adaptações de grande vulto na disposição, na estrutura e na forma das vias, e nas demais disponibilidades para o conveniente atendimento das funções de tráfego.

Parece-nos que os planejamentos de adaptação serão muito mais simples e eficientes se houver o conhecimento das condições ideais que uma cidade inteiramente nova deveria satisfazer. Por isto, trataremos de preconizar as *soluções para atender a cada uma das funções de tráfego,* como se partíssemos do nada, como se estivéssemos a projetar uma cidade moderna, inteiramente nova, uma cidade do futuro, antes de tratarmos dos planejamentos de adaptação das cidades existentes.

a) AS EXIGÊNCIAS FUNCIONAIS DO TRÁFEGO

1) *O que a circulação exige.*

A circulação exige um sistema de vias capaz de assegurar o movimento dos pedestres e de veículos de tôda sorte, especialmente dos motorizados, o mais possível *contínuo,* em *velocidade razoável* e dentro da maior *segurança;* ou melhor, sistema de vias capaz de possibilitar o escoamento sem interrupção, de tôdas e quaisquer daquelas correntes de circulação, ou pelo menos das mais importantes, nas mais variadas direções e mesmo naquelas que se cruzem, vias tendo uma maior ou menor capacidade (1) de acôrdo com as demandas do tráfego, para que não demonstre êste qualquer fenômeno de congestão, isto é, para que nunca ultrapasse a densidade crítica. (2)

---

(1) Capacidade das vias — Capacidade, simplesmente, é o têrmo genérico empregado para representar o quanto de tráfego uma via pode comportar. A capacidade depende das condições existentes: da via ou do tráfego. A capacidade pode ser dita: básica, possível e prática.

Capacidade básica — é o número máximo de automóveis que pode passar num dado ponto de uma fila ou de uma via, durante uma hora, nas melhores e ideais condições possíveis de via e de tráfego.

Capacidade possível — é o número máximo de veículos que pode passar num dado ponto de uma fila ou via, durante uma hora, nas condições existentes de via e de tráfego.

Capacidade prática — é o número máximo de veículos que pode passar num dado ponto de uma via ou de determinada fila, durante uma hora, sem que a densidade do tráfego seja tão grande que cause desusada demora, dificuldade ou restrição à liberdade do motorista para manobrar, nas condições existentes de via e de tráfego.

(2) E' comum a referência indistinta a "densidade de tráfego" e a "volume de tráfego", como se se tratasse de sinônimos. No entanto, volume e densidade são coisas distintas, embora interrelacionadas. O volume do tráfego

2) *O que o embarque e desembarque ou a carga e descarga exigem.*

O embarque e o desembarque de passageiros ou a carga e a descarga de material exigem que os veículos possam *parar* pelo espaço de tempo suficiente à operação, onde ela se tornar necessária.

Comumente o embarque e desembarque requerem alguns segundos a não ser em pontos iniciais e finais de percurso dos transportes coletivos, onde a parada assume o aspecto de *estacionamento*, isto é, chega a demorar minutos.

A operação de carga e descarga geralmente é mais demorada do que aquela, exigindo sempre um *estacionamento* temporário e raramente o que chamamos uma simples parada.

3) *O que o estacionamento de veículos exige.*

O estacionamento de veículos exige disponibilidades para que êle se possa efetuar de acôrdo com os interêsses de seus proprietários ou utilizadores.

A perfeita compreensão das necessidades de estacionamento exige que se encarem as seguintes categorias de veículos:

— transporte de carga pesada ou de grandes volumes e de carga leve ou de pequenos volumes;

— transporte de passageiros, os coletivos e os individuais (particulares e de aluguel).

b) COMO ATENDER ÀS EXIGÊNCIAS FUNCIONAIS DO TRÁFEGO

1) *Circulação versus paradas.*

Para a melhor compreensão de como as exigências funcionais do tráfego podem e devem ser satisfeitas, abordaremos as necessidades de cada um dos atuais utilizadores das vias públicas, destacando-as dentro das seguintes chaves:

— os *veículos* de um modo geral e especialmente os motorizados como característico do século que estamos vivendo;

— os *ciclistas* e com êles os *pequenos veículos* empurrados, puxados ou movimentados pelo homem;

— e os *pedestres*.

a) NECESSIDADES DOS VEÍCULOS

Para os veículos são fundamentais o *deslocamento rápido* e a possibilidade de *paradas* convenientes, sempre em *segurança*.

Deslocamento rápido e possibilidade de paradas convenientes são condições que se chocam, principalmente porque qualquer delas precisa ser atendida dentro da exigência essencial da segurança, mas que precisam ser satisfeitas pelas vias que servem às ligações de pontos distantes e às intercomunicações locais. Naturalmente que os fatôres velocidade e possibilidades de parada têm significação diversa nesta dupla função das vias públicas; enquanto aquêle assume excepcional preponderância quando se tornam extensos os deslocamentos a fazer com um veículo, o último é requerido com amiudada freqüência nas intercomunicações locais, quando, justamente, devido aos pequenos percursos, a velocidade perde muito de importância.

Se diversos e contraditórios mesmo são os requisitos, diversas devem ser as vias para satisfazê-los.

Não há melhor forma para assegurar rapidez de deslocamento em permanente segurança do que garantir-lhe *continuidade* e *regularidade*. Logo, para a ligação entre as cidades, vilas ou localidades, bem como para as essenciais conexões entre o centro da cidade e os bairros ou zonas mais importantes devem existir vias que satisfaçam a essa condição, antes de qualquer outra consideração. Estas vias, que permitem movimento contínuo, têm sido chamadas pelos norte-americanos de "expressway", mas preferimos designá-las *canal de tráfego*.

As outras vias devem ser então conhecidas como *vias locais*, em que a característica *continuidade* tem sua importância, sem que seja no entanto essencial, mas nas quais deve ser possível aos veículos parar com freqüência, sem prejudicar a circulação.

é um produto da densidade do tráfego por sua velocidade. E' possível haver um volume de tráfego muito baixo com uma grande densidade de tráfego, pois as maiores densidades de tráfego correspondem pràticamente à situação de estagnação, quando o volume do tráfego se aproxima de zero.

Densidade — é o número de veículos que ocupam uma unidade de comprimento das filas de uma via, num dado instante. Normalmente expressa em veículos por quilômetro.

Densidade crítica — é a observada quando é máximo o volume de tráfego dentro da capacidade possível duma via. Caracteriza-se porque aumentando ou diminuindo a densidade o volume do tráfego decrescerá. A densidade crítica ocorre quando todos os veículos estão se movendo numa velocidade aproximadamente ótima.

Volume — é o número de veículos que se desloca numa determinada direção ou direções numa dada fila ou via passando por um certo ponto durante um determinado período de tempo, hora, dia, ou ano.

Canal de tráfego — Suas características

Canais de tráfego são as vias principais de circulação e por isto também chamados, de acôrdo com a importância que assumem no sistema, artérias e subartérias, como veremos adiante. As "auto-bahn" alemãs e as "expressways" norte-americanas já servem de excelentes exemplos concretos quanto às características a que devem satisfazer, para atenderem à finalidade de garantir, dentro de um elevado padrão de segurança, o escoamento do maior número de veículos no menor tempo razoável.

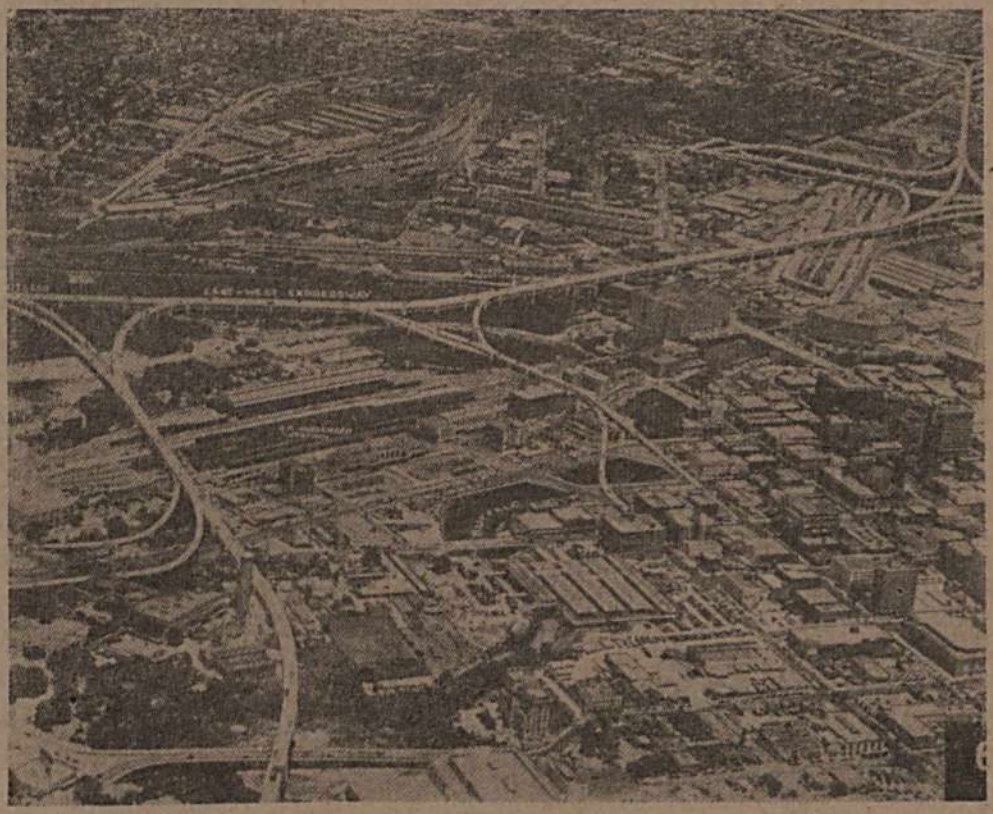


Fig. 1 — *"Expressways" numa Cidade do Texas (U.S.A.)*

Suas características são:

[1] Ter um *traçado que possibilite o movimento contínuo dos veículos*.

Para isto, tôdas as junções com outras vias, quer no estabelecimento das *conexões* com vias também importantes, quer para permitir a *saída* do canal ou o *acesso* a êle, devem ser providenciadas de forma que a corrente de tráfego jamais tenha que se deter.

As *conexões* devem ser o mais possível espaçadas e nunca admitidas a menos de 500 m. Tôdas as conexões de caráter secundário devem ser excluídas, fazendo com que o canal ou via principal *passe em nível diferente* da via secundária de direção transversal.

As conexões podem ser de vários tipos, como exemplifica a Fig. 3, todos êles constituindo artifícios empregados para, no aproveitamento das condições locais, evitarem-se os conflitos das correntes de tráfego. Os dois tipos clássicos são o trevo e o círculo de tráfego. Aquêle é o tipo que comumente melhor satisfaz aos requisitos de conexão de vias importantes. Êste último, consistindo no desvio das unidades de tráfego em tôrno de um círculo de adequadas dimensões, é menos complicado e menos dispendioso, por não exigir nenhuma passagem de veículos em nível diferente, como esclarece a Fig. 3 (b), mas seus resultados são, de um modo geral, inferiores aos dos trevos. O volume máximo de tráfego que um círculo de tráfego pode atender é de 5.000 v/h. A ilha central é sempre projetada em função das condições e disposições físicas do local, da velocidade pretendida e da distância suficiente a obter entre as pistas radiais para permitir um movimento de acostamento progressivo. Para uma intersecção quase ortogonal de duas vias o diâmetro mínimo é da ordem de 90 m. E' necessário que a ilha central seja suficientemente ampla para que todos os veículos na pista circular se desloquem em linhas sensìvelmente paralelas e aproximadamente na mesma velocidade. Pequenas ilhas centrais circulares, para simplesmente evitar conflitos em ângulos retos não são círculos de tráfego, pois só desempenham o papel de ilhas de canalização. A pista circular precisa ter, comumente, largura da ordem de 11 a 12 m, para comportar três filas de tráfego. Para ter-se uma idéia dos reflexos da velocidade e do acostamento progressivo sôbre a

amplitude do círculo, basta atentar para a seguinte tabela:

Velocidade pretendida na circular	40	50	60	70	km/h.
Comprimento mínimo do acostamento progressivo	45	56	67	78	m.

A escolha do tipo e da forma das conexões, depende sempre de estudo cuidadoso, levando em conta a topografia local, sem perder de vista a necessidade essencial de satisfazer às diferentes correntes de tráfego sem quaisquer conflitos entre elas. A Fig. 4, focalizando as vias que circundam e dão acesso ao Pentágono, na Virgínia (U.S.A.), a Fig. 5 mostrando a ponte Randall no "East River" de Nova York e, finalmente, a Fig. 6 salientando as caprichosas conexões do "Northern Boulevard" em "Long Island" (U.S.A.) dão-nos uma amostra da incontável variedade de formas indispensáveis à solução de cada caso.

Os *acessos*, as *saídas* e as *mudanças de linha das correntes de tráfego* devem ser suaves e bem orientadas graças às bizarras formas que dermos às ilhas de separação ou de canalização, para tal fim

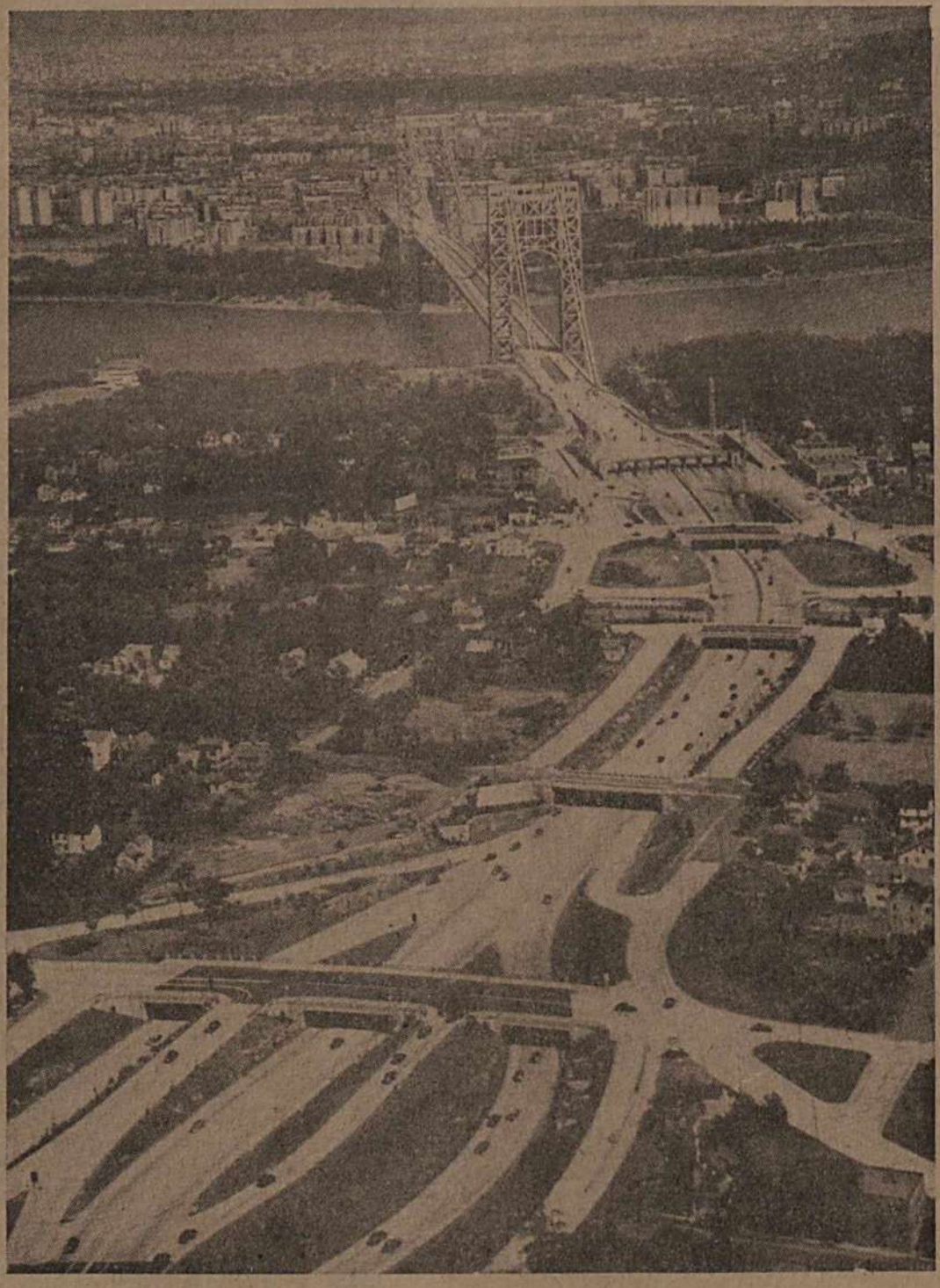


Fig. 2 — *"Expressway" de acesso à ponte "George Washington", de Nova York (U.S.A.)*

criadas. Em quaisquer dos tipos de conexões, *a, b, c, d, e, f* e como exemplificam as figuras 3, 4, 5 e 6, as ilhas precisam satisfazer àquela condição, como em qualquer outro local de acesso ou de saída. O que se procura em tais ilhas não é absolutamente a simetria e sim a forma que melhor seja capaz de orientar as unidades de tráfego, num movimento o mais suave e contínuo possível.

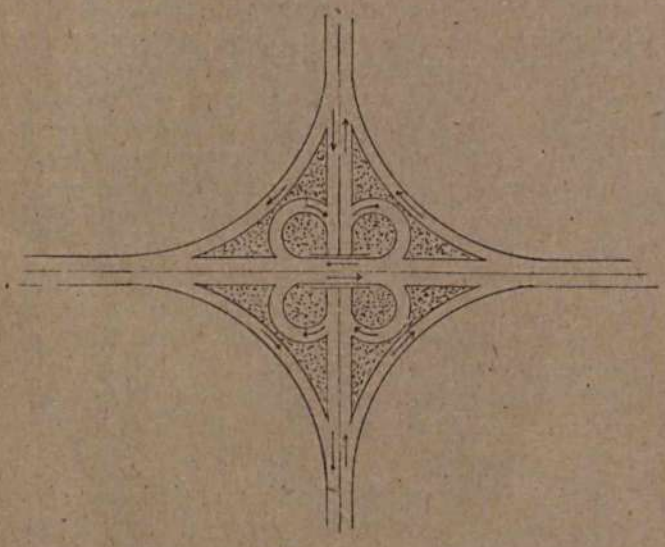


Fig. 3 (a) *Trevo*

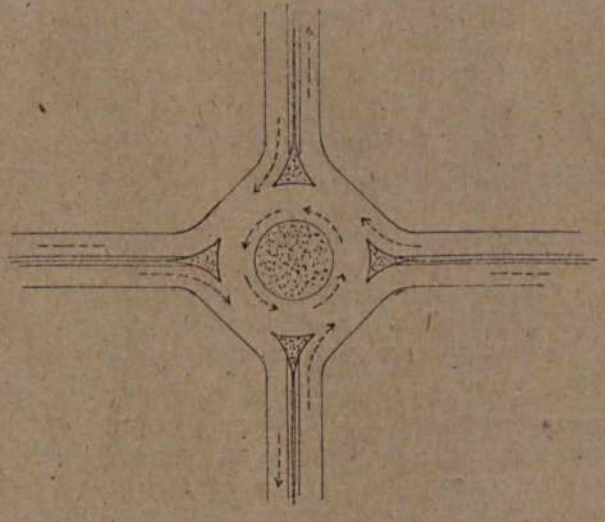


Fig. 3 (b) *Círculo de tráfego*

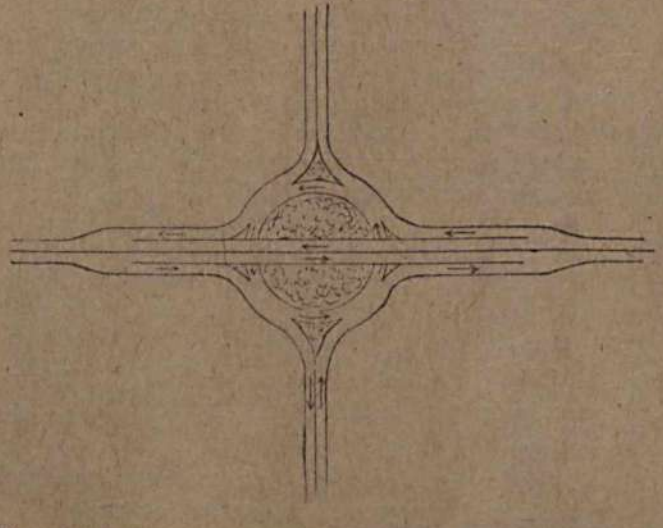


Fig. 3 (c) *Combinação nível e circular*

Não basta, entretanto, providenciarmos junções como as acima referidas para assegurarmos a possibilidade do tráfego manter-se perpètuamente em movimento, é preciso que os pedestres não tenham necessidade de pisar nas pistas de rolamento dos canais de tráfego, como veremos mais adiante.

[2] Ter um *traçado que admita leves curvaturas*, por serem preferíveis às extensas e mortíferas retas; quando indispensáveis, as curvas pronunciadas, para evitar elevações ou outros obstáculos, devem assegurar um *raio de visão nunca inferior a 150 m; os gradis nunca devem ser superiores a 3%* e os *abaulamentos* para efeitos de drenagem devem ser *o menos pronunciados possível*.

[3] Ter a via (3) *separação material* nítida e contínua *para isolar as correntes de tráfego de sentidos opostos*. Convencionalmente, quando esta separação é de largura superior a 9 m, passamos a ter não a separação de *faixas*, mas sim de *pistas* distintas.

Fig. 3 (d) *Transpasse em linha*

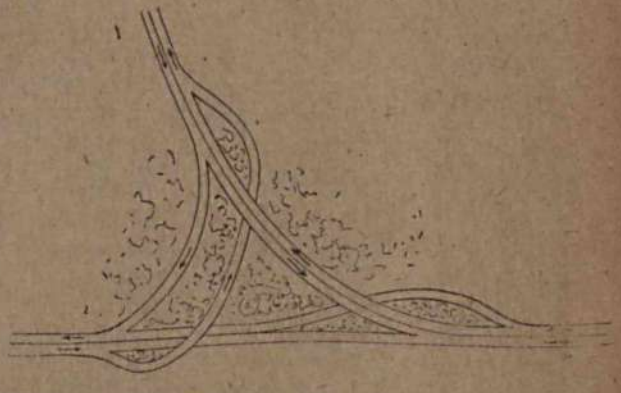


Fig. 3 (e) *Bifurcação em triângulo*

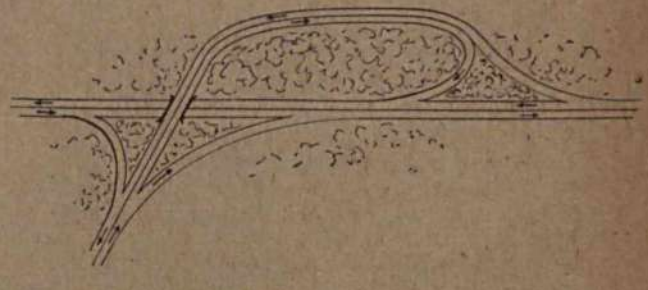


Fig. 3 (f) *Bifurcação em corneta*

Fig. 3 — *Conexões possibilitando a continuidade do movimento*

Pelo menos uma faixa ou uma pista, conforme o caso, deve estar à disposição de cada um dos dois sentidos opostos. Cada faixa ou pista para um mesmo sentido deve comportar *três filas* e nunca menos de *duas*.

As filas devem ter largura suficiente para permitir o desenvolvimento de velocidade sem perigo de choque por pequeninas oscilações, quando se anda naturalmente em frente. Se só servem a automóveis de turismo a largura de 3 m é suficiente, mas se a fila deve comportar o tráfego de ônibus e de caminhões 4 m são necessários. Procurando-se a uniformidade de largura das diversas filas, convém adotar o padrão de 3,65 m a 4 m, nunca mais de 4 m porque estimularia a que dois carros tentassem ocupar lado a lado a mesma fila, com os inconvenientes conseqüentes. (Ver a Fig. 7).

Estudando-se do ponto de vista técnico-econômico o número de filas, de faixas ou de pistas que uma via *canal de tráfego* deve comportar, devemos nos lembrar do fenômeno comum nas vias principais, de alternância de intensidade do tráfego nos dois sentidos. Com efeito, se o tráfego é mais intenso num sentido e fraco no outro, devemos ter neste momento maior superfície de rolamento à disposição daquele e podemos restringir a largura da superfície à disposição do outro, sem causar-lhe dano. Como sabemos que os tráfegos de sentidos opostos devem estar materialmente separados, só poderemos conciliar estas idéias se, em vez das clássicas duas faixas ou duas pistas de uma via, tivermos três ou mais, de forma a conservar as externas, permanentemente, com os sentidos normais opostos e fazer variar o sentido da ou das internas em proveito da corrente mais intensa. Desta forma, o gasto com uma superfície global de rolamento de três faixas ou pistas terá uma utilidade de mais 1/6 do que se fôssem construídas sòmente duas na mesma superfície. Na realidade, o rendimento é ainda maior que de 1/6, por saber-se que o aumento da largura de uma pista, acima de três filas, além de diminuir seu padrão de segurança, não aumenta a capacidade prática de tráfego na mesma proporção do acréscimo do número de filas.

Em cada pista ou faixa, as filas devem estar suficiente e visìvelmente marcadas com material permanente, o que dá maior segurança e rendimento ao tráfego, pois ninguém pode mudar de linha, isto é, passar de uma fila para outra, sem se certificar primeiramente de que não interferirá, de nenhum modo, com quem venha pela fila para a qual deseja passar. Cada um escolhe a sua fila e nela se mantém o maior tempo possível, evitando o ziguezaguear tão perigoso e prejudicial. A extrema brancura daquela marcação não é essencial, o que importa não é o tipo dela, se feita com tinta, tachas metálicas ou plásticas, cimento branco em superfície asfáltica ou vice-versa, mas sim a nitidez de distinção das filas, sendo útil até a diferença de revestimento adotado para cada fila, como já vem sendo empregado em algumas vias norte-americanas, com o contraste do cimento e do asfalto, alternadamente utilizados (Fig. 8).

Além disto, como aliás já nos referimos linhas atrás, cada duas ou três filas devem estar separadas das outras ainda que por pequeno obstáculo material, como êste que se vê atualmente no interior do Túnel do Pasmado e na nova Avenida Pasteur (do Rio de Janeiro), construído por sugestão do autor dêste livro, ou de outra forma como elucida a figura 9.

A Fig. 10 dá-nos um exemplo de como está realizada a "Lake Shore Drive", em Chicago, com oito filas, separadas duas a duas, permitindo utilizar até seis filas na direção do tráfego mais intenso. Os separadores entre os pares de filas podem ser erguidos ou abaixados à vontade, permitindo grande flexibilidade no atendimento das necessidades do tráfego, durante vários períodos do dia.

[4] *Ter uniformidade de largura* ou pelo menos, para que o deslocamento se processe de forma suave, sem sintomas de congestão, deve haver boa *proporcionalidade entre a quantidade dos veículos* a que serve e a *largura* que se lhe oferece.

Para satisfazer a uma tal necessidade vemos que, quanto mais próximo dos centros urbanos, onde maior é a concentração de povo e conseqüente a de veículos, mais largo deve ser o canal de tráfego. Sabemos, por outro lado, que o tráfego motorizado tende a aumentar contínua e espetacularmente. Os canais de tráfego, uma vez construídos, devem servir por alguns decênios pelo menos e então precisamos assegurar de início sua possível expansão lateral, por meio de espaço lateral reservado, para não têrmos que recorrer tão cedo à construção de pistas elevadas sôbre as já preparadas.

[5] *Os estacionamentos e as paradas devem ser radicalmente proibidos nas pistas dos canais de tráfego.*

Qualquer veículo, que pare ou estacione dentro do canal, provoca uma diminuição da largura de pista, que compromete logo a suavidade e regularidade previstas para o deslocamento e a veloci-

---

(3) Em debates a que procedemos no Conselho Nacional do Trânsito, em 1951, quando procurávamos definições a serem inseridas em anteprojeto de lei, julgamos preferível o seguinte entendimento:

Logradouro — todo local que estiver entregue ao tráfego público. Os logradouros podem ser classificados como se segue:

Logradouros..... | Vias | Ruas, Avenidas, Estradas
Praças

Passeio — a parte do logradouro destinada ao uso exclusivo dos pedestres.

Pista — superfície materialmente delimitada destinada ao rolamento de veículos em geral e ao trânsito de animais.

Faixa de tráfego — é a parte de uma pista destinada ao tráfego num sentido. Uma mesma pista pode comportar uma ou duas faixas de tráfego.

Fila — é a subdivisão longitudinal da faixa de tráfego, correspondente à largura necessária à circulação de um veículo.

dade do conjunto, em conseqüência. O estacionamento em sua superfície de rolamento corresponde assim a um verdadeiro estrangulamento de meio-fios da pista, e quando um veículo pára obriga que veículos à retaguarda se detenham ou tentem mudar de fila, com os conhecidos inconvenientes de perda de tempo e das possibilidades de choques. Só se compreende que um veículo precise parar num canal de tráfego, em caso de emergência ou de enguiço mecânico. Por isto, se se tornam necessárias certas paradas ao longo da via, é preciso providenciar *desvios* laterais nìtidamente separados da superfície de rolamento, a fim de salvaguardar a uniformidade de largura oferecida à circulação. Às vêzes verdadeiras *bainhas* providenciadas nas margens da pista satisfazem, de certa forma, àquela última idéia. Do ponto de vista de assegurar um escoamento contínuo à corrente de tráfego, embora só o consiga indiretamente, aquêles desvios ou bainhas passam a ser tão importantes quanto as pistas pròpriamente ditas. Assim sendo, num canal de tráfego os veículos de transporte coletivo só devem ser admitidos se lhes fôr vedado, como aos demais veículos, paradas sôbre a pista do *canal*. É, pois, evidente que qualquer parada durante o percurso só pode ser admitida dentro dos desvios ou das bainhas estabelecidas. (Ver a Fig. 11).

[6] A superfície da pista deve permitir *bom piso*, ser fàcilmente renovável e suficientemente iluminável à noite, sem entretanto ofuscar ao sol e não deve confundir-se com o meio ambiente, isto é, com a paisagem que lhe enquadra.

[7] *A iluminação elétrica deve ser de alta eficiência ou inexistente*, visto que a iluminação insuficiente ou inadequada é antes prejudicial que útil, do ponto de vista de segurança do tráfego, pois convida a não se usar os faróis e o motorista dirige sem o conhecimento efetivo do terreno que percorre, como acontece atualmente em nossas vias públicas, em quase sua totalidade. Qualquer obstáculo por ventura existente é visto tardiamente e o acidente passa a ser inevitável; tanto pior nas vias dêste tipo porque destinadas a tráfego mais rápido que o das vias locais.

[8] As vias modernas não devem conter em sua subestrutura nenhuma galeria de "serviços", como de água, esgôto, luz, fôrça, gás ou telefone. As galerias dêsses e quaisquer "serviços" devem ser dispostas em faixas, especialmente reservadas, de modo a não surgir nunca a necessidade de cavar as pistas ou os passeios, ou mesmo a obstrução temporária por ocasião do acesso às galerias subterrâneas, cujos inconvenientes podem ser patenteados a qualquer momento em nossas atuais vias públicas.

Vias locais — Suas características

Nas proximidades das residências, das casas comerciais, dos escritórios etc., começa a aumentar extraordinàriamente a necessidade de parada de veículos de tôda a sorte. Mas, de qualquer forma, estas *paradas ou estacionamentos temporários não devem dificultar a circulação.* Para isto, as novas vias públicas destinadas ao tráfego local devem, além das pistas ou das faixas projetadas, comportar

Fig. 5

uma ou mais *faixas extras para acomodação dos veículos que necessitam parar e estacionar até por algumas dezenas de minutos.* Assim, o veículo que vai parar deslocar-se-á progressivamente das filas da esquerda para a direita, isto é, das filas de movimento mais rápido para as de deslocamento mais vagaroso, até alcançar a área morta lateral, onde poderá parar sem causar uma pausa temporária ou mesmo o bloqueio dos veículos que o seguem, como comumente hoje acontece nas condições das vias que possuímos.

Para os veículos que necessitam *estacionar por períodos mais longos, a providência de locais de estacionamento fora das vias pròpriamente ditas* deve fazer parte integral e desde o início de qualquer planejamento de viação, pela repercussão que assume sôbre a circulação. A distribuição daqueles locais é da maior importância, mais convindo sua adequada dispersão, de acôrdo com a provável de-

Fig. 6

manda, do que a concentração em pequena área, como veremos mais adiante.

Além disso, as vias locais devem ter as seguintes características:

[1] O traçado que possibilite movimento contínuo de veículos é importante, mas não é essencial. No centro da cidade, entretanto, devido ao afluxo de carros em número sempre crescente, projetos que permitam a continuidade de deslocamento serão sempre valiosos, pois nunca se deve esquecer que uma fila disposta de forma a assegurar aquela continuidade equivale, pelo menos, a seis filas onde houvesse necessidade de interrupções.

[2] As filas, faixas e pistas devem ser providenciadas anàlogamente ao previsto para os canais de tráfego e as faixas extras para estacionamento exigem 2,40 m de largura, quando se tratar de parada paralela ao meio-fio. No caso de paradas em sentido perpendicular ou oblíquo ao meio-fio as dimensões aconselháveis devem ser consultadas mais adiante no estudo especial sôbre estacionamento.

[3] As ilhas de canalização em possíveis pontos de conflito, onde naturalmente não puderem ser evitados, são indispensáveis. (4)

[4] As vias locais serão tanto mais seguras quanto melhor tiverem evitado o contato dos pedestres com as pistas. Êste assunto será ainda focalizado mais adiante, como nos parece preferível, pelo menos do ponto de vista da sistemática da exposição.

b) NECESSIDADES DOS CICLISTAS E DOS PEQUENOS VEÍCULOS

Apesar do número de ciclistas nas cidades brasileiras ainda não ser tão grande quanto em outros Países, salvo em cidades sulinas, como Joinville, Blumenau e Brusque, onde já é considerável o número de bicicletas, sente-se claramente a necessidade que tais utilizadores têm de um tratamento especial nas vias públicas. Nas principais vias, canais de tráfego a que nos referimos páginas atrás, há necessidade de separar os ciclistas do tráfego motorizado, criando para êles pistas próprias, tanto durante o percurso como nas junções das vias. A figura 12 nos mostra como tais pistas devem ser providenciadas, no caso de uma conexão por meio de um círculo de tráfego.

Também os pequenos veículos empurrados, puxados ou movimentados pelo homem devem ser mantidos isolados dos rápidos veículos motorizados nos canais de tráfego. A própria pista de ciclistas pode servir-lhes perfeitamente.

Nas vias locais é admissível que os ciclistas e os pequenos veículos utilizem as mesmas pistas dos veículos motorizados, por uma questão tanto de ordem econômica, como também porque aí a velocidade dos veículos motorizados é menor e o fator continuidade de deslocamento baixa muito de importância.

c) NECESSIDADES DOS PEDESTRES

Além da possibilidade de *circular*, isto é, poderem alcançar fàcilmente seus destinos ou os meios de transporte que a êles conduzem, a necessidade mais premente dos pedestres é a de fazê-lo *em segurança* e esta só poderá ser completamente satisfeita se os retirarmos das pistas destinadas, por definição, aos veículos.

Afastada a possibilidade de conflito entre os pedestres e os veículos não ocorrerão os atropelamentos que tanto nos preocupam. No sistema de vias hoje existente isto nos parece um pensamento ingênuo ou louco. Entretanto, *vias modernas* podem ser planejadas, quando não tôdas elas, pelo menos as principais, de forma a abolir as oportuni-

(4) Sempre que houver necessidade de curvas à esquerda, em vias de mão dupla que, pelo seu caráter de via local, tenha admitido a solução do conflito dos cruzamentos pela direção e contrôle do tráfego no mesmo nível, há conveniência e mesmo necessidade de ter um refúgio central pelo menos da ordem de 3 m, para permitir a construção do canal ou "garrafão" de orientação.

dades de exposição do pedestre ao tráfego motorizado. Da mesma maneira que não se admitem pedestres no leito das estradas de ferro, não se deve consentir que êles tenham acesso às pistas (dos veículos).

A melhor forma de excluí-los das pistas é evitar que elas interfiram com os deslocamentos de que carecem os pedestres. A solução ideal para afastar os pedestres do perigo do tráfego motorizado seria providenciar seu trânsito em nível diferente do dêste último, de molde a garantir a livre circulação de cada um em planos separados sem as freqüentes, perigosas, prejudiciais e conhecidas interferências de hoje. Para isto seria necessário promover passeios em nível elevado, de um e outro lado de uma rua, onde se situariam as portas de entrada dos diversos prédios e as vitrinas das casas comerciais. A ligação entre tais passeios opostos far-se-ia através de pontes que os ligariam sem alteração de nível, como sugere Alker Tripp. (Fig. 13).

Com um sistema assim estabelecido de pontes, ligando de espaço a espaço os passeios elevados, estaria completamente resolvido o problema da travessia de vias pelos pedestres, em absoluta segurança. Normalmente, êstes últimos nunca teriam permissão para pisar nas pistas de rolamento,

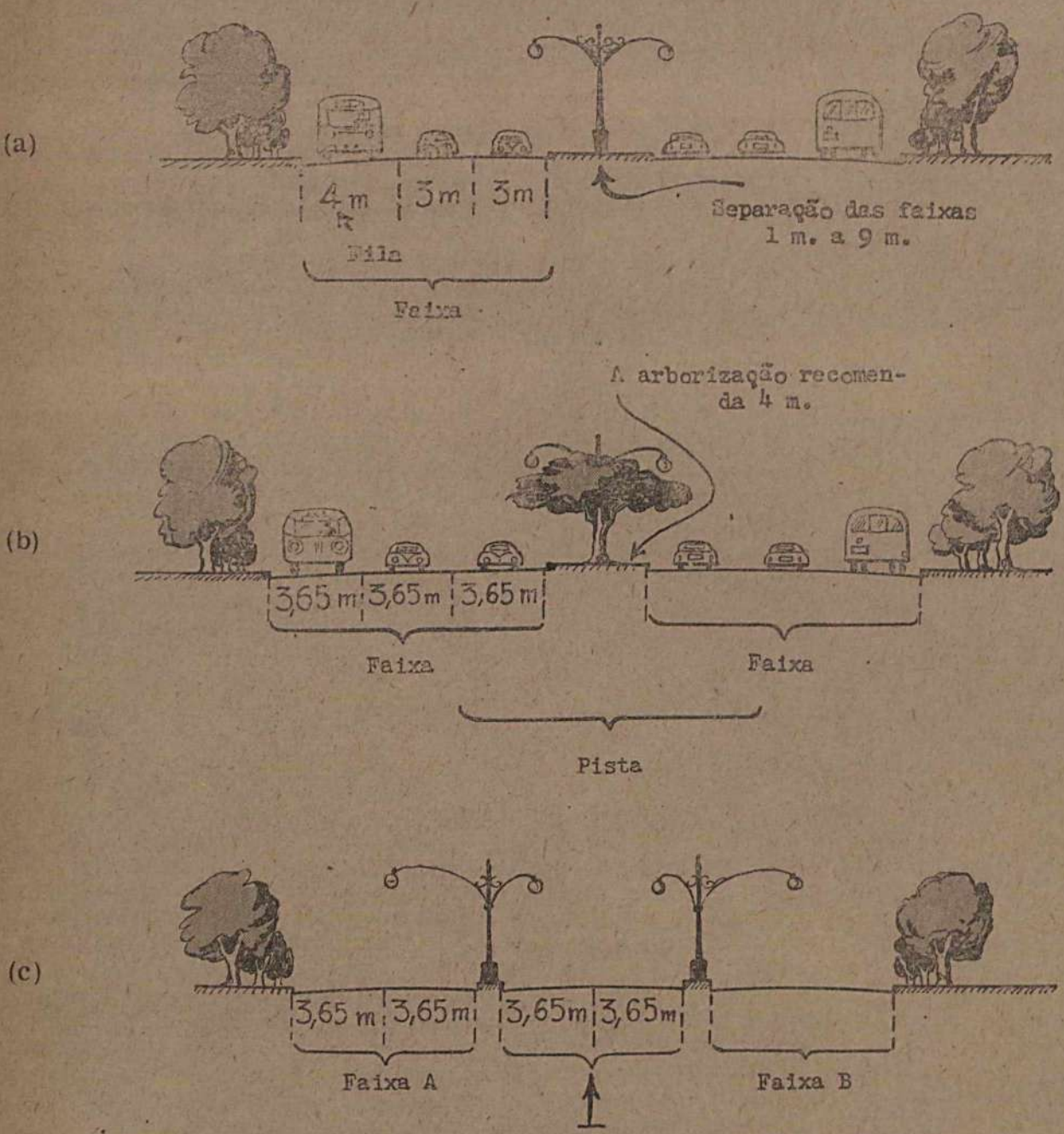


Fig. 7 — *Gabaritos para canais de tráfego*

Tipo (a) *comum*

Tipo (b) *filas iguais*

Tipo (c) *econômico*

Fig. 8 — *Arroyo Seco Parkway — em Los Angeles, Califórnia*

como aos veículos não é facultado o acesso aos passeios. Não há dúvida que uma tal concepção atende à necessidade do trânsito atual das grandes cidades, e vias assim estabelecidas serão realmente *vias modernas*. Mas o custo elevadíssimo de tais construções, tendo-se em vista, por outro lado, que os recursos financeiros de que dispõe a administração pública são limitados, faz com que se seja obrigado a abandonar a idéia de sua aplicação generalizada, restringindo-se a sua adoção a certos trechos vitais dos centros urbanos. Êste tipo de construção poderia ficar vantajosamente reservado às principais vias locais do Centro da Cidade e até mesmo ser aplicado no trecho que uma subartéria atravesse êsse Centro.

Na impossibilidade da adoção generalizada daquela solução devemos nos orientar pela diretriz de abolir as oportunidades dos pedestres ficarem expostos, pelo menos, ao tráfego motorizado volumoso ou rápido. Donde a primeira conclusão é a necessidade de excluí-los de qualquer contato com as pistas dos canais de tráfego (as artérias ou subartérias do sistema de viação) e a segunda conclusão é que uma via local precisa ter uma disposição tal que jamais venha a ter um tráfego volumoso e rápido (ver o que se diz a respeito, no número 4, letra *d*, no final dêste Capítulo, sob o título "Disposição das vias no Planejamento da Cidade").

Para atender à primeira conclusão:

— os edifícios não devem margear os canais de tráfego, e, quando existentes, o acesso a êles tem que ser através de vias auxiliares, as chamadas vias locais;

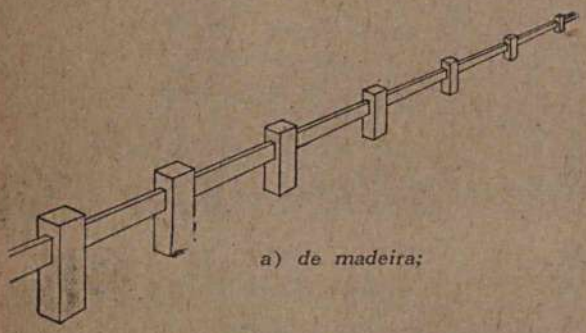
— os canais de tráfego não devem ter passeios emoldurando as pistas e se indispensáveis, os gradis de separação são necessários para exercer o bloqueio dos pedestres de maneira convincente, ou o emprêgo de outros recursos materiais com o mesmo fim;

— as pistas laterais de serviço não transformam avenidas em canais de tráfego e correspondem a uma errônea solução;

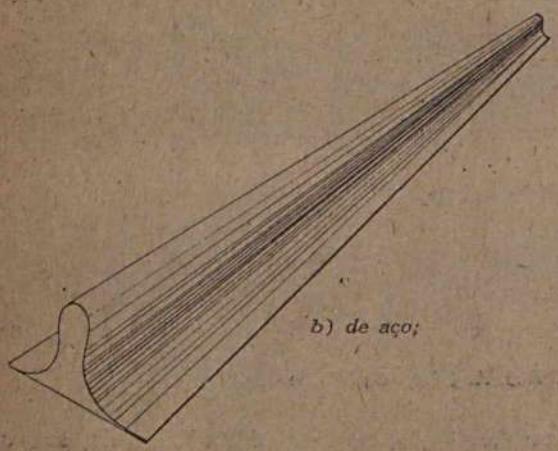
— as únicas construções admissíveis nas margens dum canal de tráfego são para postos de gasolina e lubrificação e para postos de fiscalização ou policiais, assim mesmo, dispostas de tal forma, que o acesso à pista e a saída dela sejam suaves e de modo a não interferir com a corrente de tráfego.

Na impossibilidade de têrmos todos os passeios em nível diverso daquele em que correm os veículos, é indispensável proporcionar aos pedestres, nos locais convenientes, especialmente onde situados círculos de tráfego, trevos ou outros tipos de conexões, as passagens próprias, de tal forma

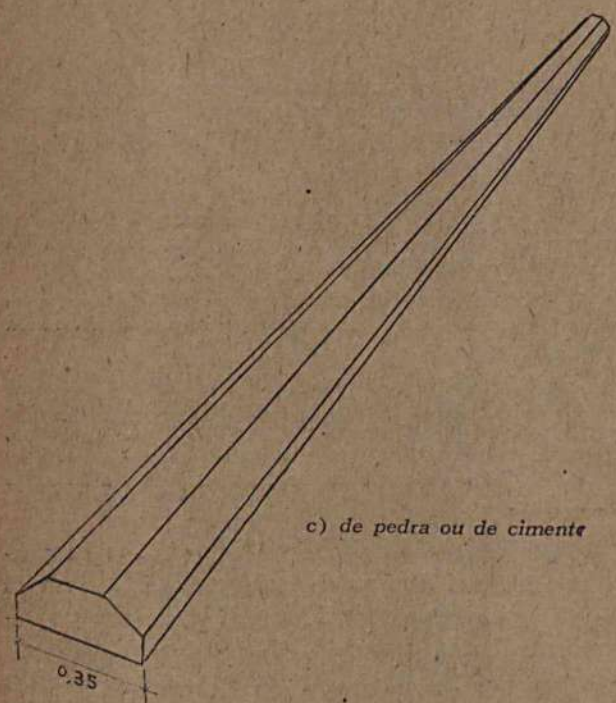
estabelecidas que o conflito pedestre/veículo esteja eliminado, pelo menos, em todo e qualquer canal de tráfego. E' sempre preferível, entretanto, manter o pedestre no mesmo nível em que se encontra, o que, às vêzes, exige a elevação ou o mergulho da pista de veículos a ser por êle transposta. Nesta oportunidade, convém chamar a atenção para o êrro já cometido no Largo da Carioca (Tabuleiro da Baiana) no Rio de Janeiro, que se repete nas pistas externas de sua Praia de Botafogo e na altura do Clube dêste nome, e que se renovará na Avenida Brasil (anunciada ponte elevada na altura da Escola Bahia). Passagens subterrâneas ou elevadas para os pedestres como têm sido projetadas e construídas, podendo haver uma travessia no mesmo nível, embora com risco para aquêles, não é boa solução. As passagens subterrâneas aliás ainda são piores que as elevadas a céu aberto, pois, por motivos de ordem psicológica, a aversão à sua utilização é maior; um túnel sempre amedronta as crianças, as mulheres e as pessoas idosas, justamente aquelas que mais carecem da proteção da travessia especial. O engenheiro deve procurar a solução natural, mas não pode se esquecer de que as providências materiais só surtem efeito quando capazes de orientar, canalizar e condicionar os movimentos, dando-lhe um caráter de espontaneidade, sem a necessidade de uma vigilância policial permanente.



a) de madeira;



b) de aço;



c) de pedra ou de cimento

Fig. 9 — *Tipos de obstáculos separadores*

Ou se providencia uma extensa barragem capaz de impedir que o pedestre tente a travessia no mesmo nível e passe a utilizar passagens elevadas ou subterrâneas que se lhe ofereçem, ou estas deixarão de ter qualquer valor; ou então, o que é preferível, se mergulhe ou se eleve a pista dos veículos em relação às passagens de pedestres deixadas no mesmo nível de sua circulação normal. (Ver a Fig. 14).

As superfícies marginais de um canal de tráfego são as menos recomendáveis para o levantamento de edifícios, porque aumentando a tendência natural do pedestre atingi-los pelo caminho mais curto, a travessia das pistas só pode ser impedida, real e permanentemente, com o recurso dispendioso de barreiras materiais e com a construção de passagens de travessia em nível diverso do das pistas.

Afastar o mais possível as edificações dos canais de tráfego corresponde a uma orientação que facilita as soluções indispensáveis para a salvaguarda de suas características.

Até hoje a abertura das vias em geral foram sempre olhadas como excelente oportunidade para que em suas margens se levantem edifícios de tôda espécie.

À proporção que novas vias têm sido abertas, sempre se esperou a abertura de outras frentes como bom negócio e os donos das propriedades cortadas pelas vias julgavam-se com o direito de acesso direto à nova via. Mais recentemente e em alguns casos, especialmente nas Cidades, a idéia tem sofrido uma evolução, mas não a transformação do conceito como se impõe. O que observamos hoje é que a Administração Pública, sofrendo a influência da tradição, continua a julgar indiscriminadamente as margens, mesmo das vias principais, como locais apropriados aó levantamento de novos edifícios, e como o negócio é rendoso promove a desapropriação de uma faixa mais extensa que a largura da via, para que a

venda dos terrenos proporcione lucro capaz até de cobrir ou superar o custo da construção, como aconteceu na Avenida Presidente Vargas. Não tem sido diversa a orientação quando a Administração Pública corta terrenos próprios, porque ainda está enraizado o velho conceito de lucro na venda dos terrenos que passam a ter frente para uma via recentemente aberta, sem se atentar para a verdade que começa a querer se impor, de que vias de tráfego intenso não podem admitir construções em suas margens, como único meio de afastar os pedestres do perigo de seu trânsito motorizado e rápido.

Nada poderia ser mais subversivo e errôneo do que aquela orientação, do ponto de vista do tráfego moderno; com efeito:

Casas comerciais e mesmo de diversões, residências e escolas, quartéis e fábricas têm sido construídas com frente para importantes vias de comunicações rodoviárias, como constritoramente assistimos na Avenida Brasil do Rio de Janeiro. Com o desenvolvimento de novos edifícios nas áreas circunvizinhas vão surgindo até ao longo e de um lado e doutro das estradas federais e estaduais, verdadeiros centros comerciais, introduzindo assim um trânsito de pedestres que tende a aumentar e a transformar-se em perigo para êstes e causa de transtôrno e perturbação ao tráfego dos veículos. Na própria área urbana e suburbana do Rio de Janeiro são comuníssimos os exemplos desta orientação errada, contra a qual não há clamor generalizado porque decorre de uma tradição cujos inconvenientes e perigos são sentidos, mas não são percebidos em tôda sua profundidade, a ponto de requerer a radical transformação necessária. Se deixarmos a nossa Capital e formos a outras cidades, mesmo na próspera São Paulo, o fenômeno se repete. Em nossas vias rurais não precisamos ir muito longe para encontrarmos exemplos flagrantes. Há anos atrás a Estrada União Indústria se nos apresentava com o inconveniente apontado de uma via margeada por edifícios em muito poucos pontos: Corrêas, Itaipava, Pedro do Rio, Areal etc. Bastaria, naquela ocasião, para modernização da via ou seja para adaptá-la às exigências do tráfego moderno, de hoje e do futuro, desviar o traçado da estrada sòmente na altura daquelas localidades para o indispensável desbordamento. Hoje, e cada dia mais, tôda a estrada está se transformando numa via em que as pequenas propriedades, com frente para ela, se sucedem quase sem solução de continuidade. O êrro cometido obrigar-nos-á a construir outra via com os característicos modernos, já que a situação ficou de tal forma agravada que a adaptação da velha via às condições modernas a que uma artéria deve satisfazer se torna impraticável pelo elevado custo da transformação. Para que tais erros não se repitam é preciso que haja providências adequadas do Conselho Rodoviário Nacional e do Govêrno, inclusive com as medidas legislativas que se tornarem indispensáveis, no sentido de ser proibido o acesso direto e indiscriminado dos donos das propriedades adjacentes às vias principais (artérias ou subartérias), bem como a proibição de construções de qualquer espécie com frente para a via, a não ser aquelas ligadas ao tráfego motorizado, como sejam os postos de gasolina e de lubrificação. Tôdas as futuras edificações (de residências, casas comerciais, escritórios etc.),

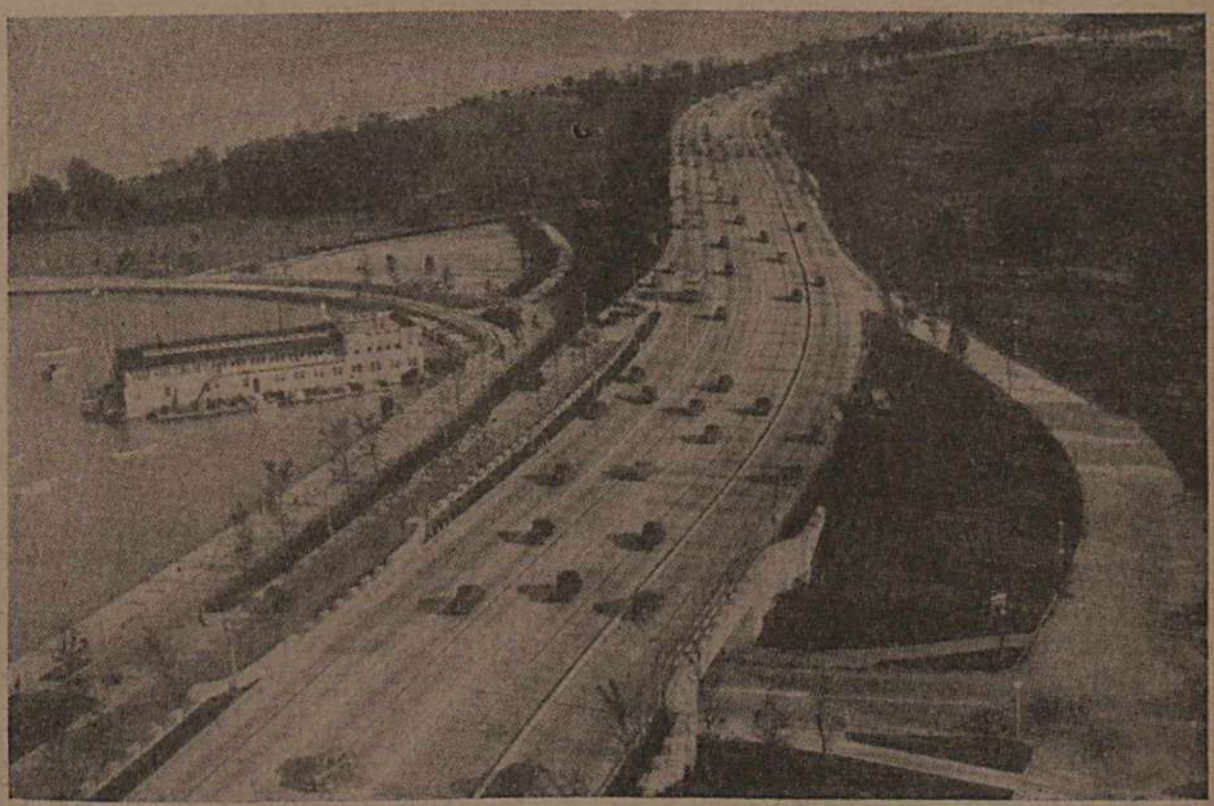
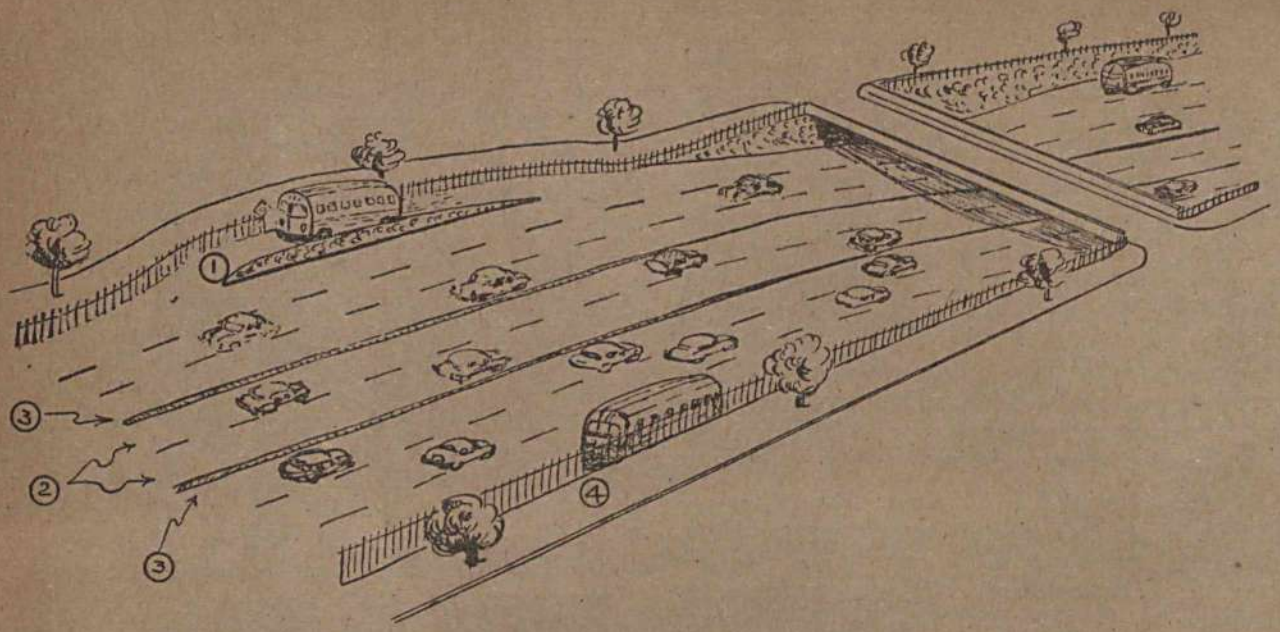


Fig. 10 — *A "Lake Shore Drive" de Chicago*



Fi. 11 — *O canal de tráfego*

(1) — *bainhas ou desvios*

(2) — *faixa central para variar o sentido*

(3) — *obstáculo separador*

(4) — *passeios (a evitar nas margens dos canais de tráfego) mas, quando existentes, isolados das pistas, por meio de gradis*

devem ficar adstritas às vias conhecidas como de caráter local. A via Presidente Dutra, ligando Rio a São Paulo, foi projetada com características de uma artéria, mas basta percorrê-la para sentir a necessidade de providências urgentes e radicais, a fim de salvaguardar a integridade de suas projetadas características contra os inconvenientes das construções com frente para ela e dos acessos indiscriminados feitos à revelia do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, ao sabor do interêsse e da vontade dos proprietários de terras adjacentes. A respeito, convém nos acautelarmos contra a tendência da criação de pistas de serviço, paralelas às da via principal, como observamos nas Avenidas Presidente Vargas e Brasil. Esta orientação prejudica grandemente a eficiência de uma via construída para servir de artéria, isto é, à disposição de um tráfego rápido. Com efeito, admitidas casas com frente para as pistas de serviço, o que se observa dentro em pouco, é que as donas de casa das áreas circunvizinhas fazem compras em armazéns de um lado e em quitandas ou armarinhos do outro lado da via, ou vice-versa. O perigo em nada é menor, muito ao contrário, do que o que ocorreria se um centro comercial se desenvolvesse às margens duma viaférrea, com as donas de casa atravessando de um para outro lado, os trilhos da estrada de ferro. O perigo na rodovia é aliás maior, porque os veículos motorizados são mais silenciosos que os trens, podem ser considerados tão mortais quanto êstes últimos e se apresentam com muito mais freqüência no tráfego que as unidades ferroviárias. Por isto, sempre que ocorrer uma tal circunstância, isto é, edificações e instalações que acarretam oportunidades à travessia da via por pedestres é preciso criar barreiras materiais intransponíveis pelos pedestres, como se faz em relação às estradas de ferro e providenciar locais de passagem por cima ou por baixo do leito rodoviário, de modo a não interferir com os veículos nas pistas a serem transpostas. Naturalmente que uma tal situação a princípio desagrada ao público que não se habituou a respeitar a rodovia, como procede em relação à ferrovia. Ninguém protesta por ter de andar centenas de metros e até quilômetros, para atravessar uma ferrovia, mas demonstra desagrado, quando análoga conduta lhe é exigida em relação a uma rodovia; é uma questão de hábito.

Se o público já tivesse a consciência exata do perigo que existe quando os edifícios margeiam as estradas, não assistiríamos ao absurdo da luta que os engenheiros dos nossos Departamentos de Estradas de Rodagem sustentam para evitar que as estradas atravessem localidades. Sabemos do empenho dos habitantes de localidades situadas nas proximidades do traçado de uma rodovia, para que esta venha a atravessá-las. Arregimentam-se e lançam mão de todos os prestígios políticos para conseguirem tal desideratum, quando o perfeito julgamento do perigo que isto representa deveria justamente aconselhar o inverso.

d) CLASSIFICAÇÃO DAS VIAS

Já definimos linhas e páginas atrás as vias segundo suas finalidades principais:

— ligação rápida e de pontos distantes;

— intercomunicações locais.

Vimos que suas duas funções, servir de conduto de tráfego geral e atender às atividades e requisitos da vida local da comunidade são mùtuamente antagônicas. Se se perder de vista esta distinção, surgirá um deficiente planejamento de vias, como, pelas explicações anteriores, é fácil compreender.

Para fins de planejamento e melhor compreensão do sistema de vias modernas de que necessita o País, tanto em suas zonas urbanas como rurais, convém subdividir os canais de tráfego em artérias e subartérias e encarar as vias locais como seus indispensáveis complementos. Assim, as vias do sistema que convém estabelecer para todo o território nacional, dentro da moderna conceituação da ciência do tráfego, devem se enquadrar na seguinte classificação:

Vias arteriais

São vias exclusivamente destinadas ao tráfego motorizado.

Uma rêde de grandes malhas, constituída por vias dêste tipo precisa cobrir o País. Não podemos compreender, no século que estamos vivendo, como rêde arterial um sistema de vias de seis metros de largura, sem revestimento adequado, ligando cidades, vilas ou arraiais e dando acesso a fazendas e sítios diversos. As verdadeiras artérias do futuro são em última análise "auto-estradas". No Brasil, recém-começam a aparecer os trechos que bem retratam como devem ser as vias arteriais, nas vias Anhanguera, Anchieta e Presidente Dutra. São ainda gotas dágua na vastidão do solo brasileiro, mas não é motivo para desânimo, pois Países muito mais industrializados e sem as gigantescas dificuldades das grandes distâncias ainda a cobrir com estradas mesmo precárias, como é o caso brasileiro, não estão em muito melhor situação quanto à realização de verdadeiras artérias. A Grã-Bretanha, por exemplo, apesar de uma considerável quilometragem do tipo canal de tráfego já ser reclamada por seu Ministro dos Transportes, ainda não apresenta apreciável desenvolvimento, como atesta Alker Tripp em sua excelente obra "Road Traffic and its Control". Os alemães, entretanto, desde 1936, acreditamos para atender às necessidades de mobilidade da Blitzkrieg que desejavam desencadear, cobriram o solo germânico com a indispensável rêde de auto-estradas. Consideráveis realizações, obedecendo à sábia orientação de atendimento do reclamado pelo tráfego motorizado moderno, traduzem hoje, no solo norte-americano, o estado excepcional de adiantamento do líder industrial do Novo Mundo, na engenharia rodoviária.

Nó estado atual do desenvolvimento brasileiro, já se justificam plenamente centenas e até milhares de quilômetros de auto-estradas, isto é, canais de tráfego para funcionarem como artérias do sistema, à disposição do crescente transporte rodoviário. Não iremos aqui discutir o Plano de Viação Nacional, porque fugiria completamente

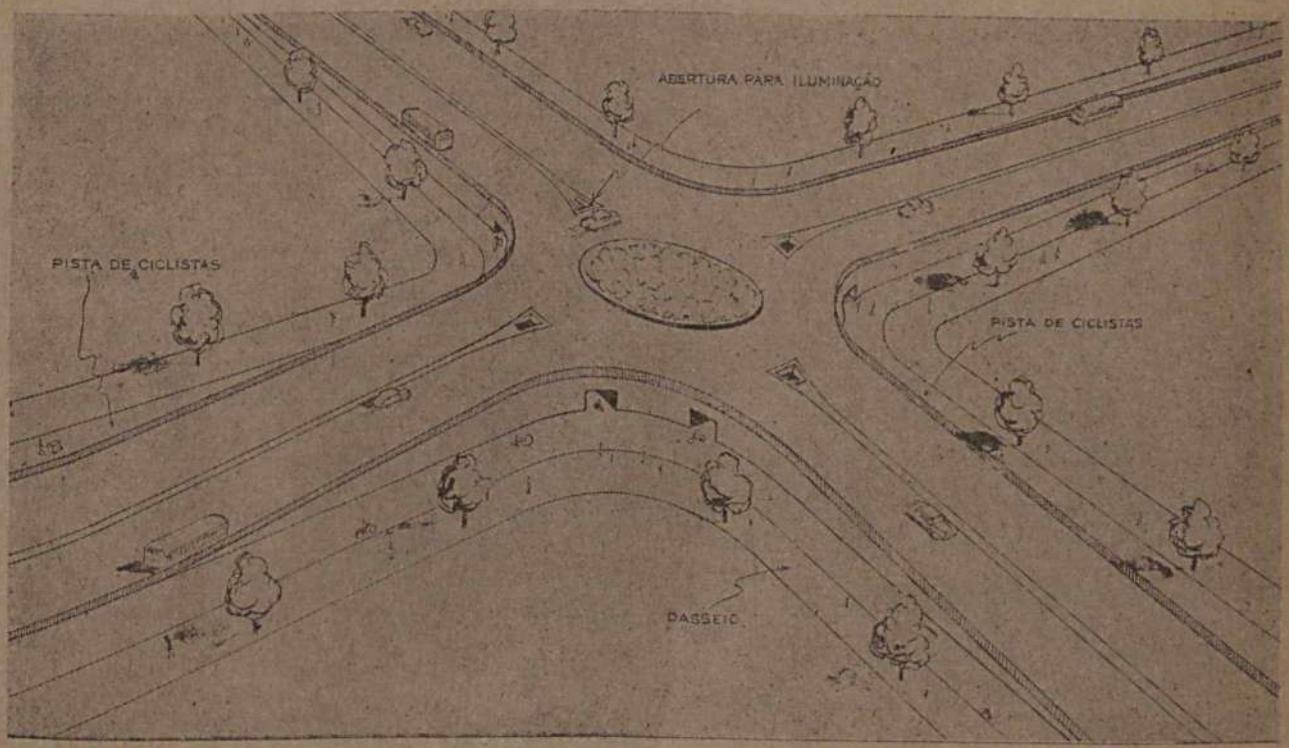


Fig. 12 — *Nos canais de tráfego, os ciclistas e os pequenos veículos devem contar com pistas próprias — Solução numa conexão com círculo de tráfego*

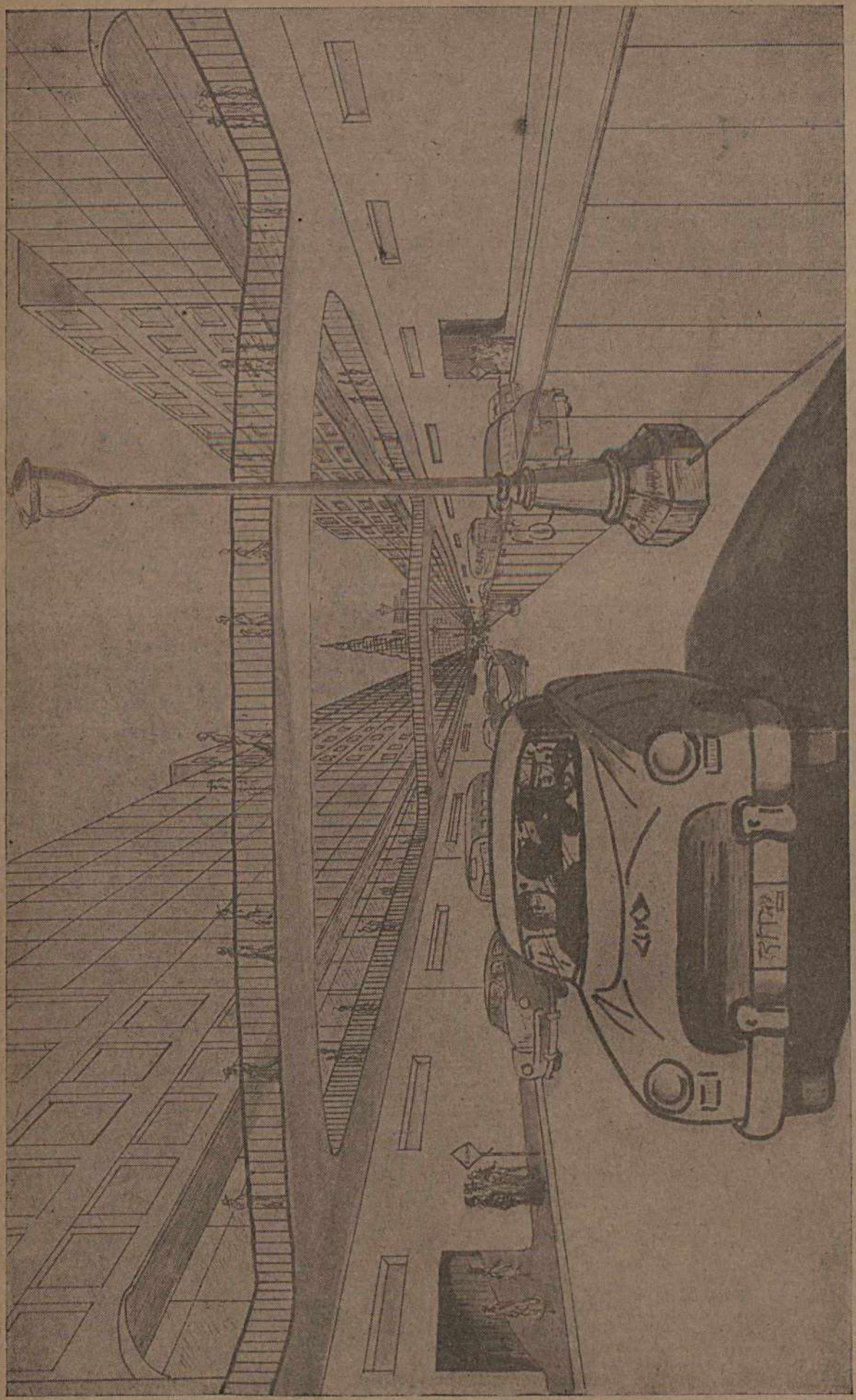


Fig. 13 — *A melhor forma de proteger o pedestre*
Solução recomendada para as importantes vias locais no Centro Comercial

ao objetivo essencial dêste trabalho, mas nunca é demais lembrar que, se tão cedo não poderemos construir os canais de tráfego, devemos contudo, fazer, desde já, as indispensáveis reservas de faixas e previsões asseguradoras de sua fácil realização no futuro.

Vias subarteriais

São as vias abertas a todos os tipos de veículos e nas quais o interêsse do tráfego dos veículos prepondera sôbre quaisquer outros interêsses que a êle se deve subordinar. A maior parte das principais vias de hoje, uma vez adaptadas às características dum canal de tráfego, pertencerão a esta categoria, visto que talvez, tão cedo, não tenhamos auto-estradas, em quilometragem apreciável, em relação à extensão brasileira.

Vias secundárias ou locais

São as vias destinadas sòmente ao tráfego local (veículos e pedestres) como um meio de possível acesso às residências, aos locais de trabalho, de recreação, de estudo, de confôrto espiritual, de trocas comerciais, ou aos meios de transporte que facilitam os grandes deslocamentos de um a outro destino na vida diária da população. As vias locais na zona urbana podem ser divididas em tantas categorias quantas desejadas pelo planejador da cidade, por exemplo: vias comerciais, industriais, residenciais ou de escritórios. Nestas vias predominam as necessidades dos pedestres e daqueles que se servem direta ou indiretamente dos edifícios construídos em suas margens. Nas zonas rurais as vias locais são constituídas pelas pistas, caminhos ou estradas cujo objetivo seja servir preliminarmente ao habitante rural.

O importante é que a via local, qualquer que seja, tenha uma disposição capaz de evitar que sua finalidade se misture com a de ligação de pontos distantes, isto é, de impedir que se transforme numa via de travessia e não permaneça como de exclusivo interêsse local (ver o n.º 4, letra *d* dêste mesmo Capítulo II).

Conclusão

O objetivo principal que uma tal classificação precisa ter em vista é nortear um planejamento que seja capaz de assegurar a canalização de tôdas as principais correntes de tráfego para as vias arteriais e subarteriais, para que tenham uma circulação o mais possível livre da interferência ou do conflito com o pedestre. O planejamento deve abranger todo o território nacional, tanto as zonas urbanas, como as rurais, criando uma rêde arterial de grandes malhas (no Brasil uma rêde de bem poucas malhas ainda por muitos anos) e uma rêde subsidiária de subartérias. As subartérias abrangerão as vias que ligam as cidades, as vilas e os arraiais, e que nas zonas das grandes cidades ligam os bairros, entre si e ao centro urbano, as cidades jardins ou satélites (da zona suburbana) àquele centro e realizam outras conexões como veremos adiante, no número 4 dêste capítulo.

Fig. 14 — *Só as barreiras materiais evitam o perigo para os imprudentes*

Fort Lee, New Jersey

As subartérias naturalmente devem ser subdivididas em categorias, de acôrdo com o volume do tráfego que comportam. Êste é o critério que nos parece mais sábio. Classificar as vias segundo o destino a que conduz seu tráfego, como por exemplo *Rio — São Paulo* ou *Rio — Bahia* não nos parece razoável, porque a experiência demonstra que os percursos pequenos, realizados sôbre essas vias são tão ou mais freqüentes que os longos. Em tôda importante via de tráfego, especialmente nas proximidades das áreas edificadas, há uma grande mistura de tráfego local, com tráfego de curta e de longa distância.

(Continua no próximo número: "As paradas e os estacionamentos")

Elaboração do Orçamento Público

Elaboração do Orçamento e Variações Sucessivas

Trad. de ANTÔNIO DA NOVA MONTEIRO

§ 15. *Preparação e discussão do orçamento na Itália*

Segundo o sistema atualmente em vigor na Itália — sistema que encontra seu precedente histórico imediato na organização piemontesa (1848) — a elaboração do orçamento constitui tarefa do Ministério do Tesouro (contadoria geral do Estado). Esta estabelece um plano de previsão das receitas e tantos outros das despesas quantos são os ministérios.

Conforme a necessidade, as contadorias centrais dos diversos ministérios, em colaboração com as chefias dos vários serviços ministeriais e com base nas consignações aprovadas no orçamento anterior, traçam um esquema de previsão da despesa do respectivo ministério e reúnem os planos de previsão dos patrimônios estatais autônomos que lhe estão subordinados, propondo as variações para menos ou para mais com relação às consignações precedentes ou, quando necessário, novas consignações, justificando tais propostas em face da necessidade dos serviços de sua competência.

A contadoria geral do Estado, por sua vez, submete a novo exame o mérito das propostas apresentadas pelos ministérios e procede — em colaboração ou em divergência com suas respectivas contadorias centrais — à formação definitiva do orçamento, sopesando as necessidades das administrações interessadas e as possibilidades financeiras do Estado. Elabora, também, um relatório ilustrativo que evidencie, através dos resultados previstos pelas administrações e pelas unidades de serviço, os efeitos financeiros gerais da gestão estatal; e prepara, enfim, os diversos projetos legislativos para a aprovação do orçamento.

O Ministério do tesouro assume a responsabilidade de tôda esta documentação e submete-a à aprovação do conselho dos Ministros. Depois da aprovação, os documentos passam em janeiro, juntamente com a prestação de contas do exercício encerrado a 31 do mês de julho próximo findo, às assembléias legislativas, acompanhados de uma *nota preliminar* para cada plano de previsão das despesas e de uma *nota preliminar geral* para o plano de previsão das despesas e das receitas. A finalidade destas notas é apresentar a razão das causas principais que justificam as variações com relação ao orçamento anterior. À *nota preliminar geral* juntam-se quadros resumidos das receitas e das despesas.

Em anexo aos planos de previsão da despesa dos vários ministérios figuram os orçamentos da receita e da despesa de algumas entidades autárquicas e de patrimônios especiais (monopólios de Estado, ferrovias estatais, serviço postal e telegráfico etc.). Além disto os vários planos de previsão aparecem, por unidade, no *resumo geral* e o resultado dêste — isto é: o acréscimo ou decréscimo financeiro que a gestão apresenta em seu conjunto — fica estabelecido por um artigo da lei que aprova o orçamento da receita e o do Tesouro. Os planos de previsão da receita e das despesas e os respectivos esquemas de lei são examinados em cada uma das câmaras por comissões nomeadas por seus presidentes e estas, depois, submetem o assunto às assembléias.

Após a aprovação por parte das câmaras, cada orçamento, por intermédio do Ministro do Tesouro, é encaminhado à sanção do Chefe do Estado e publicado, juntamente com as respectivas leis, segundo o processo normal, no Diário Oficial antes do início do novo ano financeiro.

Também a prestação de contas financeira — ou balanço — é aprovada por lei; trata-se, entretanto, diversamente do que ocorre com o orçamento, de uma única lei que compreende a prestação de contas da receita e a da despesa dos vários ministérios.

Pela importância que os fatos financeiros têm na vida pública do Estado e pelo crescente vulto das despesas e das receitas públicas, o ministro das finanças (entre nós o ministro do Tesouro) coordena as propostas de despesa apresentadas pelos diversos ministros e pode até modificá-las ou não aceitá-las, respeitando apenas, no caso de irredutível divergência de interpretação, as decisões do conselho dos ministros.

Esta supremacia do ministro das finanças é mais nítida na Inglaterra, onde o Chanceler do Erário tem o direito de absoluto contrôle e de recusa com respeito às propostas dos ministros. E' preciso, porém, lembrar a especial figura constitucional do *Board of Treasury* inglês, ao qual compete a elaboração do orçamento e que se compõe de sete membros: o primeiro *lord* do tesouro, que é geralmente o chefe do govêrno ou, de qualquer forma, o *leader* do partido no poder; o segundo *lord* (Chanceler do Erário), que é parti-

cularmente encarregado dos assuntos financeiros e responde, perante o Parlamento, pelo orçamento que de fato prepara e pelo contrôle das despesas públicas. Três *junior lords* e dois secretários do Tesouro, membros do gabinete, completam o *Treasury*, ao qual cabem uma função política, confiada ao primeiro *lord* e aos *juniors lords*, e uma função financeira particularmente atribuída ao Chanceler do Erário, verdadeiro Ministro das Finanças. Não há dúvida, porém, de que a existência de um órgão colegial tão competentemente formado vem reforçar o singular prestígio do chanceler.

Tem-se perguntado se o sistema italiano, relativo à preparação e à apresentação do orçamento, oferece qualquer inconveniente e se convém que o orçamento seja elaborado por algum órgão estranho ao executivo. Particularmente quanto a esta última questão, as respostas dos interessados foram unânimes no sentido negativo. Observou-se que a preparação do orçamento compreende a responsabilidade do ministro que o propõe. Elaborar o orçamento significa precisamente administrar e se é lógico que as câmaras o discutam e aprovem, porque é dêsse modo (como se viu nos §§ 1.º e 2.º) que participam da atividade administrativa, não parece admissível, pela mesma lógica, que a elaboração do orçamento se subtraia do executivo para confiar-se a qualquer órgão que, por ser estranho à administração ativa, não pode assumir a respectiva responsabilidade. Tirar da administração o poder de elaborar o orçamento significa reduzir-lhe a responsabilidade e a eficiência; e certamente não é com o enfraquecimento do executivo que se pode melhorar o sistema estatal. Por tôdas estas considerações e de conformidade com o que se faz em outras nações, sustenta-se que ao executivo devem caber a preparação do orçamento e a respectiva responsabilidade (ver, em particular, a resposta da contadoria geral do Estado ao Quesito n.º 14 do Questionário n.º 2).

Bem vale, de resto, o exemplo dos Estados Unidos da América, onde a elaboração do orçamento, antes da reforma constitucional de 1921, competia ao Congresso. E' de se notar que àquela época os Estados Unidos não tinham um verdadeiro orçamento no sentido pròpriamente técnico-jurídico desta palavra; o Congresso não aprovava as receitas do Estado, mas sòmente discutia o orçamento das despesas, aprovado com múltiplas leis de abertura de crédito. Quando se quis instituir um verdadeiro e preciso orçamento, a tarefa de sua elaboração passou ao executivo, que a leva a efeito através do *Bureau of the Budget*.

E' possível, entretanto, discutir-se sôbre o órgão da administração ativa pràticamente encarregado da tarefa e se é conveniente que esta sempre se confie, como ocorre atualmente, à contadoria geral do Estado, que assim acumula funções meramente contábeis com funções administrativas da mais alta delicadeza. Para melhor ordem de exposição, trataremos dêste assunto no capítulo seguinte (*) ao examinar as várias tarefas desta importante repartição de nossa administração financeira. Convém abordar, agora, alguns pontos controvertidos sôbre o processo da discussão, votação e aprovação do orçamento.

§ 16. *Problemas relativos à elaboração do orçamento. Poderes de iniciativa e relações entre as Câmaras*

O processo esquemàticamente exposto no parágrafo anterior dá margem a diversos problemas particulares sôbre os quais convém que nos detenhamos um pouco.

a) Segundo o art. 10 do estatuto albertino, a Câmara dos Deputados tem prioridade cronológica sôbre o Senado na discussão e na aprovação do orçamento, como acontece, de resto, com tôdas as leis que têm por objeto a imposição de tributos. Trata-se de uma exigência constitucional precisa (consagrada também em outros países como a França, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos) que tem sua origem em motivos de ordem histórica. Entretanto, se a nova constituição mantivesse um sistema de duas Câmaras, mereceria consideração a proposta, já feita por um estudioso, no sentido de estabelecer-se que — embora conservada a prioridade cronológica da Câmara dos Deputados — fôssem os planos de previsão orçamentários e os respectivos projetos de lei apresentados simultâneamente às duas Câmaras, com o fim de se evitar que o Senado tomasse conhecimento dêles tarde de mais (depois da aprovação da outra Câmara), já sem tempo para discuti-los pormenorizadamente.

b) E' também objeto de discussão a amplitude do direito a emendas, por parte do Senado, em matéria de orçamento e de leis financeiras. Por velha tradição — embora sem qualquer lei que negue ao Senado o direito de emendar — a Câmara alta usa dêste poder com moderação extrema e a êle quase nunca recorre. Em poucos Estados adota-se o princípio da igualdade de iniciativa e de competência financeira entre as duas Câmaras (Suíça, Suécia e Bélgica). Na Grã-Bretanha, até 1911, os comuns gozavam do privilégio da prioridade e da mais ampla iniciativa, enquanto à Câmara dos *Lords* cabiam poderes reduzidos, conquanto efetivos. Em 1909 Lloyd George apresentou suas reformas tributárias, que foram aprovadas pelos comuns e repelidas pela câmara alta. Iniciou-se então uma célebre luta, entre o Govêrno e os *Lords*, que redundou, com a lei de 18 de agôsto de 1911, na consagração da supremacia absoluta da Câmara dos Comuns em matéria de orçamento e de finanças. As leis desta natureza (*money bills*), aprovadas pelos comuns, passam à Câmara dos "Lords" apenas para que êstes manifestem seu formal consentimento, sem a

(*) O capítulo a que se reporta o texto será provàvelmente publicado, em seguida ao presente, por iniciativa conjunta da D.O. e do S.D., dêste Departamento.

faculdade de emendar. Decorrido um mês, se os *Lords* não aprovaram a *bill* e os comuns insistem em seu propósito, o projeto é submetido da mesma forma à sanção soberana e após esta a lei estará ultimada. Quando se adota o princípio bicameral, estas relações entre as duas Câmaras devem ficar definidas na carta constitucional.

c) Devem precisar-se, também, os poderes de iniciativa que, em matéria de orçamento e despesas, cabem eventualmente à Câmara dos Deputados. Segundo uma célebre frase de Gladstone, a iniciativa das despesas é da alçada do Govêrno e não do Parlamento, cuja função é conceder ou negar. Já desde séculos, na Inglaterra, a iniciativa da despesa por parte do Govêrno se considera como norma fundamental da constituição. Decorre isto da tradição histórica e da própria origem dos órgãos representativos, que lutaram, junto ao soberano, pela defesa dos contribuintes e do povo contra as exigências do fisco e pelo contrôle das despesas governamentais. O soberano, em suma, tinha de solicitar ao parlamento as importâncias que lhe eram necessárias para as despesas públicas. Recentemente, entretanto, a fôrça dêste princípio vem declinando em tôda a parte e até na própria Inglaterra, transformando-se ou desaparecendo a antiga função parlamentar de conceder, considerada como tutela do contribuinte contra as pretensões do soberano e do fisco. E' que a concepção mais moderna, vendo no Estado um instrumento para a consecução de determinadas finalidades sociais, exigidas pelo povo através de seus representantes, não pode recusar às Câmaras o poder de iniciativa. Acham alguns, destarte, que no regime democrático deve firmar-se a iniciativa parlamentar sem quaisquer limitações, estabelecendo-se apenas que ela se articule com a atividade ministerial e se submeta a estudo por parte dos órgãos do Poder Executivo, a fim de que ao próprio parlamento, posteriormente, se ofereça uma perspectiva de tôdas as conseqüências de tal participação.

Do ângulo oposto, contudo, não se pode deixar de observar o fato importante, também assinalado à Comissão, de que, se ao Govêrno cabe a responsabilidade do orçamento, ao Executivo também cabe, necessàriamente, a iniciativa das despesas. Autoridades na matéria insistiram em salientar que os representantes do povo muito freqüentemente deslizam para a imprevidência e, como não respondem pela boa ordem do orçamento, se comportam com excessiva liberalidade, às expensas do contribuinte, naturalmente. Assim a iniciativa parlamentar afigura-se, do ponto de vista financeiro, danosa.

A solução desta controvérsia, que é de natureza essencialmente política, só se pode encontrar por meio de uma delimitação bem precisa das tarefas e das responsabilidades do legislativo e do executivo em matéria de administração. De qualquer forma, quando se quiser resolver a questão admitindo-se a iniciativa da Câmara (ou das Câmaras), será absolutamente indispensável estabelecer, na Carta Constitucional ou numa lei geral de igual eficácia, que as despesas novas ou maiores devem ser atendidas por determinadas fontes de receita — isto para que a atividade parlamentar seja cerceada em sua tendência à ampliação das despesas.

§ 17. *Problemas relativos à discussão do orçamento*

Da parte de muitos e por muitas vêzes tem sido lamentada a pouca eficiência da vigilância parlamentar sôbre a atividade do executivo, especialmente em matéria de orçamento. Por sua própria composição e em virtude de suas predominantes preocupações de ordem política, as grandes assembléias legislativas raramente parecem idôneas para fazer face a uma discussão de caráter técnico e minucioso como a que se requer na aprovação do orçamento. A isto se tem procurado dar remédio, sobretudo evitando-se que os projetos de lei relativos ao orçamento sejam diretamente encaminhados às Câmaras para discussão e fazendo-se com que esta seja precedida de exame da matéria por parte de comissões parlamentares especializadas. Tal sistema, com ligeiras modificações, usa-se em tôda a parte.

O sistema inglês apresenta notáveis vantagens de simplicidade e destreza. A Câmara dos Comuns, reunida em *comissão das despesas (committee of supply)*, examina, discute e aprova o total de cada capítulo de despesa; reunida em *comissão da receita (committee of ways and means)*, autoriza o tesouro a providenciar a obtenção de fundos para pagamento das despesas aprovadas; e finalmente balanceia as receitas com as despesas, votando o orçamento total por meio da *appropriation bill*. Êste método da *Committee of the whole House* é muito prático. Podem participar das comissões todos os membros da Câmara, evitando-se assim exclusões injustas; mas nelas, de fato, sempre os mais competentes e ativos é que tomam parte. Os debates se desenvolvem com grande simplicidade e são dirigidos por um presidente nomeado pelos presentes, o qual, após a discussão, prepara um relatório que lê à Câmara em sessão ordinária.

Pelo sistema americano a discussão do orçamento fica a cargo de duas comissões, uma para a receita e outra para as despesas, constituídas de elementos das duas casas do Congresso, nomeados por êste. As duas comissões subdividem-se em subcomissões que podem entender-se diretamente com os chefes das administrações interessadas.

Segundo o sistema italiano anterior a 1929, havia duas comissões eleitas: a *junta geral do orçamento e a comissão permanente de finanças*, a primeira na Câmara e a segunda no Senado. Estas duas comissões deram bom resultado no conjunto. E' geral, no entanto, a convicção de que na Itália a discussão do orçamento marcha demasiadamente devagar e que desta lentidão resulta, entre outros fatos, a atual decorrência do ano financeiro (1.º de julho — 30 de junho), já que uma simplificação do processo teria, além de outras vantagens, a de permitir o deslocamento de tal decorrência para

1.º de janeiro, como desejam muitos (ver § 12). Por outro lado, neste caso, se se concordasse com a idéia de um *orçamento econômico* (como se observa no § 5.º), os trabalhos da assembléia legislativa e do próprio executivo com respeito à discussão e à aprovação do orçamento se fariam com mais amplitude e cuidado.

Merece, pois, atenta consideração a proposta feita pelo professor Riera (ver resposta ao Quésito n.º 14 do Questionário n.º 2). Observa êste que o atual sistema de planificação e apresentação do orçamento ao Parlamento oferece o inconveniente de que as Câmaras aceitam o orçamento tal como êle lhes é apresentado e que, portanto, a redação dêste fundamental documento se mostra unilateral. Julga-se aconselhável que o orçamento, antes de sua apresentação ao Parlamento, seja examinado por consultores técnicos, que devem remeter ao legislativo um relatório analítico sôbre o orçamento. Esta proposta encontra apoio no que ùltimamente se tem feito nos Estados Unidos da América. A recente lei, naquele país, sôbre a reabsorção da mão-de-obra desocupada confere ao presidente a obrigação de preparar um programa econômico para o *pleno emprêgo*, programa que, por suas características e pela forma com que deve ser preparado, constitui verdadeiramente um *orçamento econômico*, do qual se descortinam a amplitude da despesa estatal e as próprias diretrizes da política fiscal. A mesma lei prevê a instituição de uma *comissão econômica* que deverá, de um lado, fornecer ao presidente os elementos estatísticos e de estudo para seu programa econômico e, de outro, coordenar a atividade das várias comissões legislativas.

Nada impede que também entre nós se faça qualquer coisa de semelhante, criando-se um órgão de técnicos (assembléia ou conselho econômico consultivo) com o encargo de realizar estudos e pesquisas, de dar pareceres técnicos ao Govêrno em matéria de orçamento e, finalmente, de fazer à assembléia legislativa um relato analítico sôbre o orçamento preparado pelo executivo. Tal conselho econômico teria funções úteis e de relevante importância especialmente no que concerne à necessidade (já observada) de se estabelecer uma correlação entre o equilíbrio puramente financeiro do orçamento e as condições gerais do equilíbrio econômico.

§ 18. *Alterações à lei do Orçamento*

Òbviamente — se bem que cada ministro deva atender às despesas de acôrdo com as consignações constantes do orçamento — é muito provável que no correr do ano tais consignações (feitas com base em simples previsões que não excluem, por muito cuidadosas que sejam, a possibilidade de erros) se mostrem insuficientes, ou surja a necessidade absoluta de despesas que não se acham de maneira alguma previstas no orçamento. Nestas hipóteses, segundo o sistema vigente, deve-se providenciar da forma seguinte:

1) Mediante decreto do Ministro do Tesouro as importâncias necessárias são retiradas do *fundo de reserva para as despesas obrigatórias e de ordem superior* — propositalmente instituído no orçamento passivo do Tesouro — quer se trate de atender ao pagamento de resíduos passivos já eliminados por perempção, quer se trate das próprias despesas de ordem superior e caráter obrigatório.

2) Mediante decreto real, por proposta do Ministro do Tesouro e ouvido o Conselho dos Ministros, fazem-se inscrever no orçamento passivo dos diversos ministérios as somas necessárias à restituição de tributos indevidamente percebidos, aos pagamentos da dívida pública e dos sorteios lotéricos, ou à satisfação de compromissos relativos a vencimentos, pensões e outras obrigações fixas.

3) Mediante decreto real, por proposta do Ministro do Tesouro, pode-se recorrer ao *fundo de reserva para despesas imprevistas*, instituído no orçamento passivo do Ministério do Tesouro.

4) Em todos os outros casos é necessário obter-se uma nova autorização do Parlamento, ao qual se apresentam as devidas *notas de alteração ao orçamento*.

No sistema atual a disciplina das alterações é um tanto rígida. De um modo geral, através dos decretos reais ou ministeriais, sòmente se pode recorrer aos fundos de reserva. Quando, porém, se trata de aumentar despesas além dos limites previstos pelo orçamento, torna-se necessária uma lei, salvo os casos acima enumerados no item 2). Outrora o assunto resolvia-se pela chamada lei de ajustamento, instituída por Magliani em 1883. Ela consistia, substancialmente, em um novo orçamento, por isso que continha o plano dos capítulos orçamentários a serem alterados — quer com respeito a leis já votadas, quer com relação a novas necessidades etc. — além do resumo do orçamento retificado com as modificações e os acréscimos resultantes das referidas alterações. Essa lei era apresentada quatro ou cinco meses depois do início do ano financeiro, levando-se em conta os imprevistos sobrevindos nos primeiros meses e as previsões mais seguras para o restante período do exercício. O orçamento de ajustamento tem a vantagem de reduzir o número de providências alteradoras, as quais se multiplicam desmedidamente, sobretudo nos períodos de crise conjuntural. Por êste motivo é que se propôs o restabelecimento dêle. Do ponto de vista lógico, o sistema de ajustamento se mostra aconselhável; na prática, porém, apresenta o inconveniente de que o Govêrno, sabendo poder retificar mais tarde as previsões feitas, tende a tratar do orçamento com menos precisão, inclinando-se, por exemplo, a estimar a receita com muito otimismo e a prever despesas menores, de modo a apresentar ao Parlamento uma situação mais favorável do que a real. Êste perigo deve ser atentamente considerado antes de se acolher a proposta acima referida.

Se se julgasse conveniente conceder ao executivo certa esfera de discrição e independência, seria então o caso de se cogitar do estabelecimento (a par da instituição de um fundo de despesas

consolidadas) de um fundo de reserva, para despesas imprevistas, maior do que o atualmente fixado no orçamento do Ministério do Tesouro, ou da criação de fundos semelhantes no orçamento de cada Ministério.

Qualquer decisão sôbre êstes pontos pressupõe decisão anterior, de ordem política, sôbre as relações entre o legislativo e o executivo, o que não é assunto da alçada desta comissão, sôbre o qual bastam as breves considerações já feitas nos §§ 1.º e 2.º.

§ 19. *Conclusões*

Do breve exame aqui feito evidencia-se que o assunto em foco, além de seus aspectos de caráter predominantemente técnico, apresenta grande importância do ponto de vista constitucional. Neste terreno — especialmente se o que se pretende é uma constituição do tipo rígido — surge a conveniência de se inserirem na Carta Constitucional, ou em lei que a ela se vincule, os princípios fundamentais relativos ao orçamento, precisando-se e melhorando-se o breve dispositivo de que trata o art. 10 do estatuto albertino.

Se constassem de uma carta constitucional, êstes princípios fundamentais, ressaltados ao longo da discussão, deveriam, segundo a opinião prevalecente entre os interrogados, dizer respeito:

1) à obrigação da apresentação anual do orçamento e às diretrizes fundamentais para a elaboração e a discussão do mesmo — isto além das normas para as alterações a serem feitas durante o exercício. Tal dispositivo poderia, de fato, estabelecer a obrigação da apresentação do orçamento e da prestação de conta, determinar que ao Executivo cabe a responsabilidade da elaboração do orçamento, precisar as relações entre as duas Câmaras e delimitar os poderes de iniciativa que se julgasse conveniente conceder a uma ou à outra;

2) aos efeitos do orçamento como limite e guia da atividade do Executivo. O conteúdo dêste dispositivo deveria determinar-se com base nas decisões sôbre as considerações desenvolvidas a êste respeito no relatório, bem como precisar a responsabilidade ministerial na execução do orçamento e os limites da liberdade do Executivo;

3) aos princípios fundamentais que regem o orçamento. Por meio dêste dispositivo poderiam estabelecer-se: a obrigação da publicidade dos documentos contábeis periódicos de importância fundamental; a obrigação — ao menos como praxe constitucional e por parte do Ministro que apresenta o orçamento — de oferecer um relatório não só financeiro, mas também econômico, no sentido lato; e a disciplina de um eventual fundo consolidado.

Ao legislador ordinário poder-se-ia confiar o encargo de cuidar da subseqüente disciplina do orçamento; a essa altura, a eventual reforma das normas de contabilidade do Estado deveria depurar o sistema atual de seu excessivo formalismo e introduzir métodos racionais de escrituração contábil, o que implica em uma reforma prudente, mas radical, na administração e na burocracia.

Estudo da Administração Pública Comparada

ROSCOE C. MARTIN
Universidade de Siracusa
(Tradução de Wladimir Nosock)

A SITUAÇÃO DO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

NO dia 12 de setembro de 1952 reuniu-se, em Princeton, New Jersey, nos Estados Unidos, a Conferência sôbre Administração Comparada, convocada pela "Clearing House of Public Administrative" e de que participaram 30 membros, principalmente representantes das Universidades, de certas repartições governamentais, e das grandes instituições filantrópicas. Pelo que sabemos, foi esta a primeira vez que um grupo de técnicos se reuniu nos Estados Unidos para discutir, específica e exclusivamente, problemas relacionados com o estudo da administração pública comparada. Dêsse conclave, porém, resultaram mais problemas do que soluções, muito embora não se lhe pudesse negar a importância em face do serviço que prestou com a identificação da administração comparada como um setor que, no momento atual da história, merece particular consideração (1).

Uma das principais conclusões a que chegou a Conferência de Princeton foi a da verificação do interêsse relativamente pequeno mas que realmente existe ou até agora existiu, pelo problema da administração comparada, quando julgado pelos critérios que podem ser tidos como adequados para o caso. Assim, por exemplo, nos programas que visam a países estrangeiros, programas êsses, organizados pelas Universidades norte-americanas, dispensou-se até agora pouca atenção à matéria, muito embora de 29 dêsses programas, 28 incluíssem a ciência política.

Esta, conforme é ministrada nas Universidades não é muito eficiente no que concerne à administração comparada. Neste particular, é ao contrário, positivamente fraco. Os próprios programas de administração pública demonstram pouco interêsse pela administração comparada apesar de integrar os cursos, sem dúvida, muita matéria dessa modalidade de estudo da administração. As pesquisas e investigações que, atualmente, são realizadas na esfera geral das ciências políticas também revelam, lamentàvelmente, pouco interêsse pelos problemas da administração comparada, se bem que essas pesquisas sejam um fato e, às vêzes, sejam até de alta qualidade.

Considerando a pressuposta crescente necessidade de indivíduos instruídos em administração pública comparada, deve-se estranhar que tão pouca atenção tenha sido prestada a essa matéria nas Universidades. O convite, expedido pela "Clearing House" para a Conferência de Princeton, contém a seguinte observação: "Tendo em vista o papel cada vez mais importante que desempenham os Estados Unidos da América nos negócios internacionais, aumenta sempre o número dos funcionários norte-americanos que devem tratar, diretamente, com os administradores de outros países ou preocupar-se com certos problemas nacionais que exigem conhecimento dos processos de administração no estrangeiro.

Parece, pois, haver necessidade de melhoramento e de ampliação do ensino profissional da administracão comparada". (2) Êsse excerto resume muito bem o caso, mas será conveniente a ampliacão dêsse ponto de vista o que pode ser feito, pelo menos em parte, por meio de documentação.

À frente do grupo de pessoas que, por necessidade, deveriam demonstrar o maior interêsse pela administração comparada, encontram-se, talvez, os professôres e estudantes das Universidades. Isto se aplica, em particular, aos professôres e estudantes na órbita geral dos negócios públicos e, mais particularmente, no âmbito das atividades conhecidas geralmente como de ciência política. Cumpre lembrar com mais realce ainda, que os que ensinam ou estudam a administração pública restrita a um único país, são obrigados a ter uma compreensão muito limitada do assunto.

A segunda categoria de pessoas que naturalmente se interessam pela administração comparada é a dos funcionários públicos que servem aos respectivos governos na esfera de suas relações com os países estrangeiros, seja por designação para serviços no exterior, seja pelo contato que êles mantêm no país com os representantes de outros países.

(1) O Relatório da Conferência (The Report of a Conference on Comparative Administration, Public Administration Clearing Touse, 1952) oferece informações úteis aos estudiosos interessados no assunto.

(2) *Ibid.*, Anexo II.

No caso do govêrno dos Estados Unidos, essa categoria abrange, principalmente, os funcionários do Departamento de Estado (Ministério do Exterior), da Agência da Segurança Mútua, da Administração da Colaboração Técnica e o Instituto dos Assuntos Interamericanos.

A terceira categoria de pessoas, inevitàvelmente interessadas pelos problemas da administração comparada, é a dos técnicos, empregados pelas emprêsas privadas ou pelo govêrno e que servem ou poderiam servir como membros das missões de Assistência Técnica no estrangeiro. De acôrdo com os dados estatísticos divulgados em 31 de maio de 1952, foram empregados, até essa data, 911 norte-americanos em 33 diferentes países, no âmbito do programa do Ponto IV. Quase todos êsses técnicos tiveram oportunidade de tirar grande proveito de um estudo prévio dos sistemas administrativos dos países para onde foram enviados. A muitos dêles, naturalmente, foi ministrado ensino nesse sentido, muito embora insuficiente como, sem dúvida, deve ter acontecido em muitos casos. Nesse número não estão incluídos muitos norte-americanos contratados como membros de missões internacionais de Assistência Técnica. O fato de não ter o govêrno norte-americano qualquer responsabilidade pelo preparo desses últimos, em nada modifica a proposição básica de que êles, também, teriam tirado proveito de uma formação mais adequada do que a que realmente tiveram, segundo suspeitamos.

Mais um quarto grupo de pessoas naturalmente interessadas pela administração comparada e o das que servem como hospedeiros ou consultores oficiais dos visitantes estrangeiros e, em particular, dos representantes dos serviços de Assistência Técnica e de Permuta de Técnicos, procedentes de outros países. Tomando de novo por base a situação dominante em 31 de maio de 1952, estavam, nessa data, nos Estados Unidos, 409 cidadãos estrangeiros, procedentes de 31 países, aperfeiçoando-se tècnicamente sob os auspícios do Ponto IV. Como no caso anterior, nesse número não estão incluídas algumas dezenas de estrangeiros que, sob os auspícios das organizações internacionais, se dedicaram aos estudos e fizeram viagens aos Estados Unidos. Os funcionários que aceitam uma responsabilidade dessa ordem pela orientação dos referidos visitantes, deveriam ter idéias bastante claras sôbre a natureza e a gravidade dos compromissos que assumiram. Os programas de permuta internacional de pessoal seriam muito beneficiados se possuíssem melhor conhecimento de outros sistemas administrativos as pessoas a cujo cargo estão as responsabilidades de hospedar e aconselhar.

Devido à tentação de aproveitar os exemplos das fontes mais acessíveis para nós, damos aqui, quase exclusivamente, apenas a experiência norte-americana nesses assuntos; cumpre, porém, observar que problemas análogos exigem a mesma atenção em quase todos os países modernos. Para justificar esta afirmativa, basta mencionar que, segundo o relatório da Comissão de Assistência Técnica das Nações Unidas, até o dia 1 de abril de 1952, foram, em 61 países, recrutados 1.024 técnicos para prestarem assistência a cêrca de 75 países e territórios que a requereram. Além disso, foram concedidas 1.077 bôlsas internacionais de estudos em 45 vários países. (3) Êsses dados constituem um atestado eloqüente da expansão rápida da assistência técnica internacional, abrangendo, como benfeitores ou doadores e beneficiários ou recebedores, quase todos os países do mundo. E' nesse ponto que se manifesta a necessidade de conhecimentos técnicos a respeito de administração em base internacional, conhecimento êsse que há cinco anos apenas só existia em estado embrionário.

Cumpre notar, entretanto, e também lembrar, no futuro, que o próprio govêrno — qualquer govêrno — tem um grande e sempre crescente interêsse pelo ensino da administração pública comparada. Em nossa relação de pessoas interessadas, naturalmente ou inevitàvelmente, na esfera geral da matéria, ocuparam lugares de destaque os funcionários públicos de competência muito variada. Sem dúvida, a necessidade de competência em matéria de administração pública comparada é ainda maior do que a necessidade de conhecer-se a administração privada, que, nem por isso, deve ser desprezada.

A NATUREZA DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

Podemos iniciar a nossa definição da natureza da administração pública comparada pelo processo de dissociação, isto é, separando a administração comparada de certos assuntos ou setores com os quais, na interpretação popular, é ou pode ser relacionada. Cumpre, em primeiro lugar, salientar que administração comparada não é idêntica a govêrno comparado. Os cursos sôbre o último eram ministrados, nos últimos 50 anos, em tôdas as Universidades do mundo; mas poucas dessas universidades encararam sèriamente e de modo realístico os problemas da administração comparada, limitando-se, em geral, a descrição da anatomia de vários governos, com análises baseadas geralmente mais na ordem cronológica ou seriada do que na forma comparativa. Aquêles que acreditam na importância da administração comparada, não poderiam, sem dúvida, aceitar cursos sôbre govêrno comparado como correspondente às exigências ainda que gerais, dos estudantes de administração, ainda mesmo que êsses cursos sôbre o govêrno comparado fôssem bons. O estudante da administração comparada deseja prosseguir em seus estudos, uma vez findo o seu curso, porque muito embora não necessite de tôda a informação ou de todos os conhecimentos sôbre aquela, precisará de muitas outras informações e de muitos outros conhecimentos sôbre êste. O estudo da administra-

(3) Veja: United Nations Economic and Social Council: *Expanded Programme of Technical Assistance: Fourth Report of the Technical Assistance Board to the Technical Assistance Committee* (New York, 1952), vol. I, págs. 1 e 2.

ção comparada deve, pois, basear-se no de govêrno comparado; os dois assuntos jamais devem confundir-se.

Nem deve confundir-se, a administração comparada, de um lado, com a administração internacional ou com relações internacionais, de outro. O estudo da administração e das relações internacionais implica, sem dúvida, em muitos assuntos e problemas que são idênticos aos da administração comparada; mas as duas vastas áreas de investigação não devem ser confundidas. Essa distinção entre as duas matérias tornar-se-á ainda mais clara no decurso de nossa argumentação.

Chegamos, assim, à análise da relação existente entre a administração comparada e a administração nacional, análise essa que é um aspecto do assunto, que consideramos vantajoso examinar com cuidado. Comecemos com a observação de que o estudo das administrações nacionais, isto é, dos sistemas administrativos de vários Estados nacionais é, por muitos motivos, de grande importância. Em primeiro lugar, é muito difícil distinguir entre assuntos puramente locais e nacionais e os de caráter internacional, porque à medida que o mundo se torna cada vez menor, torna-se necessàriamente cada vez mais densa a comunidade de nações, de modo que o que ainda ontem foi considerado como assunto apenas de interêsse local, se transforma, muitas vêzes, em assunto de interêsse vital para os povos vizinhos de nossos dias. Em segundo lugar, os sistemas administrativos nacionais são elementos básicos na determinação do êxito ou do malôgro dos programas de Assistência Técnica, quer bilaterais, quer internacionais. Os países geralmente chamados de "subdesenvolvidos" normalmente, reclamam desenvolvimento econômico; mas só pode haver uma évolução sadia em têrmos de uma orientação vigorosa e progressista do govêrno que, por sua parte, depende, principalmente, de uma administração eficiente. Em terceiro lugar, a administração nacional é de suma importância para a determinação do êxito ou malôgro da colaboração nacional nas organizações internacionais. O govêrno que não é estável, cujo sistema financeiro não é bom e cujo regime administrativo é ineficaz ou corrupto — ou sofre ambas as deficiências — não pode ser membro considerado da comunidade das nações. Um outro aspecto dessa proposição é o que diz respeito à confiança que as organizações internacionais depositam nos Estados a elas filiados, no que pese o cumprimento das suas decisões. Onde o sistema nacional da administração é fraco, há sempre a possibilidade de não serem cumpridas essas resoluções ou, ainda, de serem as mesmas cumpridas apenas parcialmente.

O quarto argumento que, para os efeitos dêste estudo, nos parece de importância capital, é o de que a administração nacional deve ser a base legítima da administração comparada. Sem uma profunda e extensa compreensão dos vários sistemas administrativos na base de comparação, não pode haver uma verdadeira compreensão dos problemas da administração comparada, pois, de fato, não existe problemas da administração comparada, senão nos têrmos de problemas da administração nacional. O estudo da administração comparada deve, pois, iniciar-se com a investigação cuidadosa e completa de cada particular sistema administrativo que se deseja, afinal, compreender pelo processo de confronto ou comparação. Deduz-se daí que a pesquisa ou investigação constitui o ponto central dos estudos da administração comparada e, ainda, que a pesquisa elementar deve se revestir de caráter monográfico e deve dedicar-se aos problemas fundamentais da administração nacional. Assim, por exemplo, se desejarmos proceder ao estudo comparado dos sistemas orçamentários da América Central, devemos começar pelo estudo cuidadoso do sistema orçamentário de cada um dos cinco países dessa área, na base puramente nacional. Mostraremos mais tarde que a condição prévia para o início de um tal programa de pesquisas consiste na elaboração de uma série de conceitos de trabalho. Isto, porém, de nenhum modo invalida a tese da importância básica das monografias sôbre cada país. Estas não constituem uma parte da administração comparada, pois são apenas trabalhos preliminares, embora necessários, para o estudo posterior nesse setor.

Nesse processo, entra o elemento de comparação no momento em que se retira conclusões gerais dos vários estudos nacionais. Cada uma das generalizações deve ser de caráter definitivo e concreto, se quisermos evitar o risco da subjetividade. Deve-se, também, identificar e conservar intatos os dados originais, pois sem isso seria sacrificada a validade do método comparativo. Convém esclarecer que usamos aqui a palavra "generalizações" no sentido de conceitos comuns ou semelhantes, que foram introduzidos e verificados nos vários sistemas administrativos nacionais, com a devida atenção dispensada a todos os dados que os estudos em separado revelaram, quer no sentido positivo, quer no negativo.

Desta análise podemos deduzir fàcilmente quatro conclusões. A primeira é a de que é por êsse método de apreciação de dados referentes a vários países que se torna "comparado" o estudo do conjunto. A segunda conclusão é a de que os conceitos assim formulados são muito importantes para a determinação da natureza e, mesmo, da veracidade das conclusões a que chegamos. Isto justifica o comentário sôbre a significação do esquema conceitual a cujo respeito teremos ainda ocasião de fazer algumas observações. A terceira conclusão nos ensina que, embora não seja importante o nome que se dá a um método, vale a pena lembrar que é quase puramente indutivo o caráter das pesquisas relacionadas com a administração comparada e que, em qualquer caso, é, de certo, indutivo o método aqui definido. Pode-se, naturalmente, chegar também a deduções amplas e empoladas na base de dados insuficientes ou, mesmo, sem quaisquer dados; mas essas afirmações não proporcionam uma resposta satisfatória ao desafio que representa esta matéria.

A quarta conclusão demonstra claramente que, pelo método de comparação, pode-se estudar a administração pública numa série ilimitada de

combinações e em qualquer plano de realização. Assim, por exemplo, a administração do Corpo de Bombeiros pode ser comparada com a do Departamento de Polícia numa mesma cidade; pode-se, também, comparar duas cidades no que concerne sua organização administrativa geral. A administração de um govêrno estadual pode ser comparada com a de alguns ou até de todos os Estados da Federação, assim como um grande número de problemas, pràticamente ilimitados quanto às respectivas intensidades ou complexidades, pode ser submetido a uma análise comparativa em face de dois ou mais sistemas nacionais. Se aqui salientamos a administração comparada em relação a várias nações, obedecemos apenas ao critério indicado no início dêste trabalho.

E' claro que o estudo da administração na base de comparação oferece grandes possibilidades, não só entre as mais modestas como também entre as grandes jurisdições. Além disso, é também verdade que o estudo da administração comparada na base internacional suscita a esperança de que êle produzirá resultados que poderão influir, de um modo relevante, na evolução da humanidade. Destarte, damos maior realce ao assunto que mencionamos no início, isto é, ao estudo, por comparação, de sistemas administrativos nacionais.

PROBLEMAS DO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

Do estudo da administração pública comparada surgem certos problemas. O primeiro dêles é o da existência dos fatôres de ambiente, ou base ecológica, para o qual, nesta série de artigos, já chamamos atenção: (4) padrão cultural, língua, grau de evolução industrial, hábitos de raciocínio e de trabalho em matéria de administração, além de outros que não seria difícil enumerar. Êsses fatôres surgem, de início, como obstáculos sérios à tarefa de comparar, tanto no setor da organização como no da atividade administrativa prática de vários países. Um grupo de educadores japonêses que, no ano passado, visitou os Estados Unidos, manifestou seu ponto de vista favorável às reformas administrativas que, desde 1945, foram realizadas no Japão. Exprimiu, porém, sérias dúvidas quanto a possibilidade de serem duradouras tais reformas, considerando não serem elas firmadas ou entrosadas nos costumes da vida no Japão. Estas dúvidas demonstram, mais uma vez, a grande significação do fator ecológico.

O segundo problema diz respeito à experiência, ao treinamento, isto é, aos preconceitos, aos pontos de vista e à capacidade do indivíduo que orienta os estudos básicos e dêles tira suas conclusões, isto sem falar nos atributos e atitudes dos seus auxiliares eventuais. Tanto nesse como em outros setores, as questões formuladas influem muito na determinação das respostas obtidas, sendo poucos os que estão habilitados a escolher perguntas procedentes e próprias. A falta de pessoal treinado na matéria constitui um dos problemas elementares, quando abordamos o estudo da administração comparada.

O terceiro problema fundamental está exatamente nas diferenciações quase ilimitadas que existem entre as nações, no que pese a estrutura orgânica e a prática administrativa, assim como os níveis de hierarquia administrativa, a capacidade de compreensão e a colaboração sensata no exame dos planos postos em prática. E' aqui que a capacidade de generalização deve ser submetida à severa prova, pois é nesse caso que deverão ser articulados processos os mais diferentes e, na aparência, não relacionados num único mosaico que constituirá um conjunto razoável, sem violar a integridade dos dados originais. Nisso reside, pois, como se pode fàcilmente compreender, o ponto crucial do problema do estudo comparativo.

O quarto problema surge, ainda, do não aproveitamento de certos conceitos básicos. Cumpre lembrar, por exemplo, que o estudo sistemático da moderna administração pública é, principalmente, de origem e conteúdo anglo-americano. Cumpre, ainda, lembrar que o conceito anglo-americano não é geralmente compreendido no mundo que não fala o inglês e quando é compreendido, não é, geralmente ou mesmo sempre aceito. Até mesmo a França, que divide com os Estados Unidos e a Inglaterra a paternidade da administração científica, está tão distanciada dêsses países em todo seu direito administrativo que encontra dificuldades na aceitação dos conceitos básicos anglo-americanos de administração pública. Não é preciso salientar que não apontamos as diferenças de pontos de vista disso resultantes, com espírito de crítica ou de censura. Apenas registro um fato que é simples mas bastante significativo: as maneiras nacionais de encarar a administração pública, os hábitos nacionais relativos à solução dos problemas da administração pública e a terminologia profissional e técnica de cada povo. Tudo isso varia de país para país e de modo tão sério que solapa muitos de nossos conceitos básicos sôbre administração pública. Não é só o fato de que os conceitos anglo-americanos não são universalmente ou mesmo amplamente aplicáveis; mas, sim, que não existem quaisquer conceitos que tenham tal aplicação.

O quinto e, para efeito dêste estudo, o último problema é o que diz respeito à incomparabilidade do material de estudo disponível. Não há falta de material (5) mas é difícil aproveitá-lo em virtude dos obstáculos da língua além de outros ou utilizá-lo completamente em estudos comparados, isto por causa da variedade de conceitos que foram utilizados em sua orientação e realização. A maior parte dêsse material foi concebida com objetivos específicos, entre os quais não figurou, via de regra, o da comparação com os processos de administra-

(4) Veja "A Base Ecológica da Administração Pública", *Revista do Serviço Público*, Ano XV, Vol. I, N.º 2 (fevereiro de 1952), págs. 13-23.

(5) O Anexo VI do Relatório da Conferência de Princeton contém uma relação de obras que, embora incompleta, conta nove páginas e que pode ser considerada útil para os fins de estudos comparados.

ção de outros países. Não é, pois, de admirar que numa sala repleta de livros e documentos sôbre problemas nacionais de administração pública ou sôbre temas que visem a êsse assunto, só se poderá encontrar, como geralmente acontece, pequeno número de obras capazes de servir como útil ponto de referência para a comparação.

A maioria dos problemas que aqui mencionamos são conseqüência da diversidade de características nacionais relativamente à estrutura e à prática da administração. Se o resultado líquido sugere uma dissonância tão grande que tenha a aparência de insuperável, também parece ser um desafio que os interessados pela administração comparada devem enfrentar. Êsse desafio nada mais significa do que elaboração de um modo de pensar, de um sistema de conceitos e de um conjunto de padrões que podem adquirir um valor universal. A palavra "universal" tem, entretanto, um sentido muito amplo e, evidentemente, ambicioso demais; convém, pois, substituí-la pela expressão "a mais extensa possível".

Seja como fôr, voltemos agora nossa atenção para os problemas de conceito e padrões.

PADRÕES PARA O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

Parece que uma maneira lógica de encarar os estudos da administração comparada, mas não, inevitàvelmente, de estabelecer os padrões dêsses estudos, é a expressa nos planos de ensino para países estrangeiros, planos que hoje são oferecidos por não menos de 29 Universidades norte-americanas. Focalizando áreas como a da Rússia, do Extremo Oriente, do Sudoeste da Ásia e a da América Latina, êsses planos contemplam essas vastas regiões como se fôssem entidades separadas. Assim, um programa dedicado ao Oriente Médio incluiria, por exemplo, as línguas, a geografia, a economia, a história e os problemas de govêrno dessa região, assim como as matérias que merecem preferência no currículo. Essa atitude visa a promover uma melhor compreensão da área e dos seus problemas em conjunto mais do que a aquisição altamente especializada mas exparsa de conhecimentos referentes a aspectos específicos dessa mesma área. A falta dêsses conhecimentos foi apontada como uma das mais sérias deficiências que caracterizam as pessoas a disposição ou, geralmente, habilitadas para serem designadas para servirem no estrangeiro.

Parece óbvio que a administração comparada, como setor de estudos, poderia tirar grande proveito de um certo contato com os programas regionais. E' também óbvio, além disso, que, com poucas exceções no momento, êstes programas ainda não fazem senão ligeira referência à administração comparada como assunto merecedor de exame. Quaisquer esforços feitos para a inclusão da administração comparada nos programas destinados a certas e determinadas áreas deverão, assim, começar pela formulação de uma doutrina desde seus alicerces.

Foram feitas muitas tentativas visando ao estabelecimento de padrões para a administração pública, padrões êsses que fôssem aplicáveis a cada um dos países. Mencionaremos aqui quatro dessas tentativas como típicas da maneira de pensar até agora dominante nesse particular assunto.

Durante três meses, de novembro de 1950 a janeiro de 1951, realizou-se, na sede das Nações Unidas, em Nova York, uma Conferência Internacional sôbre administração pública no setor de pessoal. Dezenove nações enviaram representantes a esta Conferência, encarregando-os de discutir os problemas principais de administração de pessoal, do que se desincumbiram com o máximo cuidado.

Depois de muitas sessões laboriosas, nas quais foram enumerados por aquêles representantes os problemas habituais próprios dos variados setores, surgiu um documento com oitenta e uma conclusões sôbre organização, conceito e técnica de administração pública de pessoal. Êste documento ou relatório de 11 páginas, mimeografadas, contém um completo resumo da matéria, sendo por alguns técnicos considerado até como uma tentativa de elaboração de um Código Internacional do Serviço Civil muito embora seja apenas uma recomendação e não tenha nenhum valor além daquele que as nações lhe quiserem atribuir.

Quanto ao relatório que foi produto do primeiro Seminário Internacional de Administração Pública de Pessoal, pode-se dizer que, muito embora o resultado final revele imaginação além de focalizar completamente os problemas técnicos de pessoal êle parece ser de utilidade limitada justamente porque é excelente. Uma meia dúzia ou, talvez, dez dos países do mundo encontrarão no "Código Internacional do Serviço Público" soluções convenientes para seus problemas, enquanto a maioria dos outros, sobretudo dos chamados "países subdesenvolvidos", provàvelmente verificará que o nível do Código se acha longe das realidades dos seus próprios problemas.

A segunda tentativa de desenvolvimento de padrões geralmente aplicáveis foi feita, em 1951, por uma Comissão Especial das Nações Unidas que foi encarregada de estudar os Problemas da Administração Pública. Essa Comissão, composta de sete membros, realizou uma série de debates, de que resultou o excelente relatório sôbre *Padrões e Técnicas da Administração Pública* (com referência particular à Assistência Técnica aos Países Subdesenvolvidos). O conteúdo do aludido relatório pode ser avaliado pelos seus capítulos principais: Significação da Administração Pública, Elementos da Administração Pública, Providências visando ao Melhoramento da Administração Pública e Esquema para Estudo da Situação Administrativa. O documento não representa uma fácil análise da administração comparada, desde que se dedica, principalmente, à formulação de critérios e conceitos capazes de possibilitar uma análise administrativa razoável em têrmos de comparação. Apesar de excelente, êsse relatório parece padecer das deficiências análogas àquelas que encontramos no caso do chamado "Código Interna-

cional do Serviço Público", alcançando nível tão alto sua análise e conclusão que o seu valor para os países "subdesenvolvidos" passa a ser duvidoso. Um tratamento dos problemas administrativos de modo mais rudimentar poderia ser de utilidade maior para os países cuja administração está ainda pouco desenvolvida.

A terceira tentativa feita com o objetivo de estabelecer padrões internacionais de estudos administrativos é implícita nas deliberações do Seminário Internacional de Administração Pública que, em fevereiro de 1952, foi levado a efeito no Rio de Janeiro. Nessa ocasião umas vinte pessoas, representando nove países da Europa e do continente Americano, participaram de uma série de debates sôbre o tema geral de estrutura e funcionamento dos órgãos auxiliares e de Estado-Maior da Administração Pública. O pessoal da Fundação Getúlio Vargas preparou, para êsse Seminário, um extenso documentário sôbre vários aspectos do assunto em discussão, documentário êsse que constitui — ou pode constituir — valiosa base para estudos comparativos. O relatório final das deliberações do Seminário, destinado, em qualquer caso, a atender outros propósitos, não desenvolve, porém, comparativamente, os dados que essa documentação fornece.

O quarto progresso significativo neste setor é a série de relatórios que atualmente está elaborando o Instituto das Ciências Administrativas a pedido das Nações Unidas. Êsses relatórios — pelos quais assumiram a responsabilidade técnicos e órgãos de vários países — tratam de uma multiplicidade de assuntos, mas são redigidos, via de regra, em têrmos "práticos" e são mais sugestivos do que substancialmente importantes como estudos de administração comparada. Constituem, todavia, uma valiosa tentativa da definição de conceitos considerados hábeis nesse campo.

Êsses quatro empreendimentos representam esforços muito louváveis no sentido do desenvolvimento ou estabelecimento de largos conceitos, aplicáveis universalmente ou, pelo menos, razoàvelmente extensos. Cada um dêles é, sem dúvida, valioso, mas deixa — realmente ou aparentemente — muita coisa a desejar. Por isso, continua ainda sem solução o problema dos conceitos, dos critérios de avaliação e dos padrões de administração comparada que, com tanta coragem, foi abordado por cientistas, comissões, congressos e seminários.

Se considerarmos o fato de que grupos de tanto prestígio obtiveram tão pouco êxito, seremos levados à conclusão de que a determinação de padrões próprios, a serem aplicados nos estudos da administração comparada, constitui tarefa muito difícil. Pode-se, portanto, concluir que o nosso esfôrço atual também terá pouco êxito, mas que, todavia, deve ser empregado, pelo menos para indicar um pouco mais especìficamente a natureza e a complexidade do problema.

Na procura de padrões, convém adotar o seguinte princípio orientador: os nossos conceitos devem manter-se simples, devendo ser, outrossim, elementares, isto porque devemos nos ocupar dos sistemas administrativos nacionais de tôda a espécie e de tipos diversos, incluindo entre êles, em primeiro lugar talvez, os países "subdesenvolvidos". Num país cuja administração carece de qualquer esquema sistematizado de administração de pessoal, não tem grande importância a introdução de um sistema de aposentadoria em eficiente base do ponto de vista administrativo. Também não tem grande importância a contabilidade do custo, por exemplo, da construção de rodovias num país onde o sistema da contabilidade em geral é rudimentar e onde são poucas as rodovias públicas. Os nossos padrões devem ser poucos, simples e fàcilmente aplicáveis.

Parece ser de certo modo acertada a suposição de que qualquer èntidade de importância capaz de despertar interêsse para fins de pesquisa tem à sua disposição uma certa organização administrativa. Outrossim, podemos admitir que deve haver um esquema, quer de baixo, quer de elevado nível, daquelas relações chamadas de hierárquicas na concepção anglo-americana.

Essas relações — e não importa o nome que se lhes dê — suscitam várias indagações básicas:

1) Quando são tomadas as resoluções na pirâmide hierárquica, quais as entidades ou órgãos competentes para isso e quais as restrições que estão, nesse particular, sujeitas?

2) Existem, dentro da hierarquia, setores em que se verificam falhas contínuas de colaboração ou, mesmo, casos de conflito?

3) Quais os principais meios de comunicação dentro da organização? Admitindo-se que o sistema de comunicações não seja perfeito, quais os principais entraves à eficiência das comunicações?

4) Quais as importantes variações entre a teoria e a prática na organização administrativa, particularmente no que concerne às relações hierárquicas?

Pode-se ainda presumir que o segundo problema fundamental é o da supervisão e contrôle na organização administrativa. Nesse setor, surgem as seguintes perguntas pertinentes ao assunto:

1) Quais as fontes e espécies de estímulo a que a hierarquia reage e, especìficamente, quais os papéis que êsse estímulo representa na determinação do rumo de ação: *a*) dos órgãos governamentais que não fazem parte da Administração (particularmente o Poder Legislativo); *b*) da própria hierarquia, e c) de influentes grupos não governamentais de caráter econômico, social, político ou outro?

2) Quais os meios empregados para exercer o contrôle dos objetivos e metas atingidas, do pessoal e dos recursos? Realiza-se êsse contrôle por meio de sanções sociais, econômicas ou outras de caráter não administrativo (e talvez não governamental)? Quais os meios peculiares a cada grupo?

O terceiro conjunto de problemas concentrar-se-á, provàvelmente, no que se pode chamar simples relações públicas: relações da hierarquia dos funcionários com os cidadãos (ou fregueses e clientes) por ela servidos. As perguntas que cabem aqui, incluirão as seguintes:

1) Qual a sorte de resposta, e qual o seu grau, que se pode obter do público pela ação hierárquica, e que se pode obter dos públicos envolvidos em cada órbita de maior orientação?

2) Quais os meios empregados pela hierarquia para assegurar a colaboração de vários públicos, envolvidos de uma maneira ou outra?

3) Qual sorte de resistência está sendo oposta, por quais grupos, e por quais motivos? E, com referência a pergunta 2), quais os meios empregados para vencer tal resistência?

Eis as três maiores áreas que sugerimos como bases para o desenvolvimento e estabelecimento de conceitos fundamentais comuns, que podem ser aplicados, e parecem próprios, aos estudos da administração pública comparada. Dizem êles respeito à organização do sistema administrativo, ao contrôle deste sistema, e às relações da hierarquia administrativa com vários grupos do público. As perguntas postas para cada um dêsses setores, não são exaustivas, mas espero que sejam sugestivas e convenientes. Não afirmamos que elas, em conjunto, constituem um plano de estudo integral e equilibrado, mas temos pouca dúvida de que uma investigação empreendida nas linhas sugeridas pode produzir dados importantes e comparáveis. Em qualquer caso, essas perguntas demonstram a orientação que deverá seguir uma consideração realística, porém imaginativa, se quisermos estabelecer uma base sadia e produtiva para o estudo da administração comparada.

DIREITO ADMINISTRATIVO BIBLIOTECA

Planejamento de Padrões de Execução

II

WYATT A. WINKLER
(Tradução de *Mary Cardoso*)

Wyatt A. Winkler é Técnico de Pessoal da Divisão de Pessoal Civil, do Gabinete do Ministro da Guerra. Entrou para o serviço público em junho de 1941 e serviu como técnico de treinamento no Quartel-General das Forças Aéreas do Exército. Desde dezembro de 1941 presta serviços no Gabinete do Ministro da Guerra.

HÁ anos que tanto a indústria como o serviço público se vêm batendo pela implantação do sistema de padrões de execução e, nesse sentido, foram várias as tentativas feitas em ambos os setores. Não obstante, sòmente no decorrer do ano passado pôde ser suficientemente provado, aos administradores, com fatos convincentes, que o estabelecimento de padrões de execução pode ser feito em relação a todos os tipos de cargos. Experiências recentes, feitas no Exército, mostraram em certos grupos pequenos a possibilidade de sincronização de julgamentos individuais até um espantoso grau de consistência, no estabelecimento de padrões de execução — o que constitui um fato comprovado, de que não se pode descrer. E se grupos pequenos podem fazê-lo, grupos maiores também o farão.

O estabelecimento dêsses padrões exige compreensão exata do que seja um padrão de execução, como pode ser usado e como deve ser expresso. Em conseqüência, a solicitação quase universalmente feita à alta chefia administrativa pelas unidades subordinadas tem sido no sentido de minuciosa orientação, ao invés de diretrizes breves e imperativas ou de definições de política administrativa. Para atender a essa necessidade específica, os administradores no Ministério da Guerra planejaram, desenvolveram e prepararam um panfleto de orientação, bem como material de treinamento, em que se continham os preceitos de minuciosa orientação desejada pelas unidades de serviço.

Será oportuno assinalar, aqui, que houve, dentre êsses órgãos, unidades que se anteciparam à chefia, nesse sentido, e que realizaram perfeitos estudos experimentais sôbre os padrões de execução. E foram os resultados de tais estudos que ajudaram a fornecer a prova factual de que necessitava a chefia suprema do Ministério para se desincumbir, mais fàcilmente, de suas responsabilidades nesse campo.

Não obstante, além de usar os resultados obtidos de seus estudos experimentais, aquela chefia lançou mão, igualmente, dos dados resultantes de pesquisas feitas em outros setores do govêrno e na indústria particular. Foi também preparada uma bibliografia sôbre o assunto e quando se estudaram e analisaram todos êsses programas e materiais, pontos fracos e pontos fortes tornaram-se evidentes. O insuficiente treinamento dos supervisores, por exemplo, constituiu falha comum a vários programas e essa e outras descobertas foram usadas com grande vantagem pelos administradores, no planejamento dos programas departamentais. Além disso, forneceram informações fundamentais para o desenvolvimento de um conjunto de princípios, que pôde ser usado na preparação e como parte integrante do panfleto e demais material de treinamento.

Considerando sua importância na fase de planejamento do programa de padrões de execução, enumeramos tais princípios, neste ponto do presente estudo:

1. Uma das vantagens dos padrões de execução está na avaliação contínua do trabalho do funcionário. Para que ofereçam sempre essa vantagem, devem ser revistos periòdicamente, e tôda vez que houver modificação nos encargos inerentes à função. Devem estar sempre atualizados em relação à função, através da necessária e apropriada revisão.

2. Devem ser preparados e aplicados pelo supervisor padrões escritos claramente definidos, pelos quais seja possível avaliar e classificar a forma pela qual os empregados desempenham seu trabalho.

3. E' necessário que os chefes e supervisores recebam adequada e competente orientação, bem como assistência técnica, para desenvolvimento e utilização dos padrões de execução e êsse ponto deve constituir parte integrante do planejamento, para que se assegurem bons resultados.

4. A preparação dos padrões de execução deve constituir trabalho conjunto do supervisor e do empregado e o padrão finalmente estabelecido deve ser compreendido e aceito por ambos.

5. Os padrões serão baseados nas tarefas específicas desempenhadas pelos empregados e não em dados de avaliação de eficiência ou em responsabilidades de caráter genérico.

6. Devem, tais padrões, situar-se no nível de execução adequado à tarefa e adequação, nesse caso, não significa, necessàriamente, um tipo médio de execução apresentada por determinado grupo, mas sim o nível que pode ser atingido por qualquer trabalhador treinado e competente.

7. A experiência demonstra que essa adequação deve traduzir-se em têrmos de qualidade ou de quantidade. Um empregado medíocre deverá colocar-se abaixo do nível fixado; o bom executor deverá ultrapassá-lo.

8. Os padrões deverão considerar as condições individuais e específicas de cada função. Nenhum esfôrço será feito, assim, para estabelecer o mesmo padrão para o trabalho de todos os escreventes-datilógrafos, por exemplo, não obstante convir a comparação de diversos padrões, independentemente estabelecidos para funções similares, a fim de se evitarem injustificáveis discrepâncias entre padrões para encargos idênticos.

9. Os padrões devem ser realistas, exeqüíveis e fàcilmente aplicáveis sem necessidade de complicados sistemas de conferência ou de verificação. Devem exprimir-se em lingnagem simples, a todos acessível. Os chefes devem organizar e manter um fichário de padrões, dos quais os subordinados receberão as necessárias cópias.

10. Na preparação dos padrões devem ser levadas em consideração tôdas as informações disponíveis, tais como análises de trabalho, manuais, guias, boletins de serviço, etc.

11. Os padrões de execução devem ter avaliação adequada e sua aplicação deve ficar sob contrôle, para que possam ser aperfeiçoados consoante a necessidade, assegurando-se seu uso adequado pelos supervisores, na consecução dos objetivos dos respectivos setores.

Planejar significa estabelecer objetivos definidos e escolher meios adequados para atingi-los, com base no conhecimento objetivo da situação presente e na previsão de condições prováveis e futuras. Se acontece que as pesquisas, as experiências e os dados conseguidos num período razoàvelmente longo, num campo determinado, se mostram insuficientes para garantir os elementos fundamentais indispensáveis à definição de objetivos e ao estabelecimento das normas convenientes, a administração deve prosseguir nas pesquisas, até dispor de conhecimentos em grau adequado. Foi isso que sucedeu no caso dos padrões de execução.

Contudo, tão depressa o Ministério da Guerra obteve elementos bastantes, desapareceu a dificuldade para elaboração do panfleto. Por outro lado, quando os órgãos de serviço pediram orientação minuciosa e padronizada para o estabelecimento de padrões de execução, ajudaram a chefia assinalando os pontos em que necessitavam de orientação e esclarecimento. Essa informação, conjugada a comentários de natureza técnica, formulados por supervisores de dentro e de fora do Ministério, resultaram no seguinte sumário:

a) Política geral da organização quanto a padrões de execução;
b) Definição, vantagens e usos dos padrões de execução;
c) Responsabilidade da chefia e dos especialistas na aplicação dos padrões;
d) Manuais ou guias para elaboração e uso dos padrões de execução;
e) Normas de planejamento;
f) Avaliação dos programas de padrões de execução.

Rápida descrição de cada um dos tópicos citados será, sem dúvida, de utilidade para quaisquer organizações, grandes ou pequenas, que estejam interessadas na implantação de programas de padrões de execução.

POLÍTICA GERAL

Os itens relativos à política da organização devem salientar, de modo geral, que a mesma reconhece os padrões de execução como sendo um dos importantes métodos de trabalho de que dispõe a administração, para consecução de seus objetivos; que o sistema de padrões de execução conjugado a um bom planejamento, ao treinamento de pessoal, à avaliação do trabalho e à análise e classificação das funções, provou, através da experiência, sua utilidade na obtenção de mais e melhor trabalho, com menor número de operadores. Portanto, é de estimular-se o estabelecimento e o uso dos padrões de execução, visando a obtenção de maior eficiência, com maior economia.

DEFINIÇAO, VANTAGENS E USOS

Denomina-se *padrão de execução* aquilo que se estabelece como trabalho típico a exigir de determinado empregado, numa função específica, sob as condições normais de trabalho, de modo que seu desempenho possa ser considerado inteiramente satisfatório. Em poucas palavras, os padrões de execução dizem a quantidade, a qualidade e a maneira pela qual o trabalho deve ser executado.

As vantagens e os usos foram assinalados no artigo inicial desta série e não serão aqui repetidos. Devem, todavia, figurar no panfleto explicativo e não será demais salientar que, no estabelecimento e emprêgo dos padrões de execução, há não só objetivos imediatos, mas também mediatos. Queremos dizer que há estágios definidos de progresso, no estabelecimento e uso dos padrões, e que para seu continuado sucesso êsse fato deve ser sempre levado em consideração. Nossos primeiros esforços de ordem experimental, de que resulta sua implantação, podem não representar o alvo desejado, mas se tais esforços são coordenados, aperfeiçoados e orientados no sentido de objetivos mais amplos, poderemos muito bem ultrapassar presentes e futuras expectativas.

RESPONSABILIDADES

As responsabilidades da chefia no que concerne aos padrões de execução devem compreender direção, supervisão, delegação de atribuições, quando necessária, contrôle e avaliação, para assegurar apoio eficaz dos funcionários no aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, através dêsses instrumentos da administração.

Os técnicos de pessoal devem colaborar no planejamento e na administração do treinamento necessário à implantação e ao uso do sistema de padrões e com os elementos de que dispõem, estudar e promover a uniformidade dos padrões requeridos pelos supervisores para tarefas similares, atribuídas a funções idênticas ou afins. Ao técnico de pessoal caberia promover o uso contínuo e o aperfeiçoamento dos padrões de execução. O supervisor, que dirige o trabalho de terceiros, terá a seu cargo a preparação e a aplicação dos padrões ao trabalho apresentado por seus subordinados, com a assistência, a coordenação e o contrôle que sejam necessários à execução do programa.

MANUAIS OU GUIAS

Delineamos, na primeira parte dêste artigo, como deve ser um guia para o uso dos padrões de execução. Essa orientação deve constar do panfleto, visto como é tão importante ou talvez mais importante, para esclarecimento dos funcionários quanto a seu planejamento, como o foi para os que tiveram a seu cargo o estabelecimento do programa geral de trabalho da organização.

NORMAS

Embora se reconheça que normas minuciosas, quando se trata de planejar o estabelecimento de padrões de execução, podem variar de organização para organização, há certos itens básicos, que é possível enumerar, com vantagem para tôdas as organizações. São os seguintes :

Obter e adaptar material de treinamento — Pode-se sugerir aos órgãos de serviço a utilização de material de treinamento que haja sido preparado para sua assistência, na adestração de supervisores que ajudarão a implantação do sistema de padrões.

Para elucidação de nossos leitores, explicamos prèviamente que o material de treinamento deverá ser planejado, desenvolvido e preparado ao mesmo tempo que o panfleto, de modo que possa estar pronto para distribuição, à proporção que fôr necessário, ao implantar-se o programa. O próximo artigo dêste symposium, que se intitulará "Treinamento de supervisores para estabelecimento de padrões de execução", explicará, minuciosamente, como planejar, desenvolver e preparar êsse material.

Escolha do método de implantação — Via de regra, será sempre mais fácil, exceto em organizações muito pequenas, treinar o pessoal e implantar o sistema de padrões em um setor de cada vez. Assim se conseguirá concentração de esforços e boa assistência da parte dos técnicos de pessoal, o que permitirá trabalho completo em todo um setor definido, ao invés de mais lenta e dispersa preparação ao longo de todo o conjunto da organização. Os supervisores, tais como chefes de divisão ou serviço, bem como todos os que têm responsabilidade de chefia podem, ao mesmo tempo, orientar e dirigir a atividade necessária a um trabalho bom e bem coordenado, no que tange à preparação dos padrões. A experiência que se obtém através da implantação do sistema de padrões num órgão determinado poderá ser ùtilmente capitalizada, à proporção que avança todo o programa de trabalho.

Escolha de elementos bem qualificados para ministrar orientação e assistência técnica — Os elementos escolhidos pela administração para treinar supervisores e prestar assistência técnica na implantação do sistema de padrões devem ser altamente qualificados. Boa escolha será a de um funcionário bem familiarizado tanto com os métodos de trabalho como com os problemas de administração de pessoal. O técnico de pessoal e seus auxiliares colaborarão, normalmente, no que concerne ao treinamento e à própria elaboração dos padrões, esta feita em conjunto com os supervisores.

Instalação do plano — O material de treinamento deve ser preparado de tal maneira que permita flexibilidade quanto ao método de apresentação. A orientação deve ser planejada de modo a poder ser dada tanto a grupos como aos supervisores, individualmente. Para os efeitos de treinamento, sugerimos os seguintes passos :

1. Conferências introdutórias, feitas para os funcionários do nível da chefia de divisão ou serviço, para apresentação de temas tais como o valor dos padrões de execução, métodos de preparação e uso, política geral da organização quanto aos padrões, etc.;

2. Palestras de treinamento para os chefes que deverão preparar os padrões;

3. Assistência técnica a tais chefes, na preparação dos padrões.

Elaboração dos padrões de execução — Tendo em vista que as minúcias da preparação dos padrões são dadas no material de treinamento a ser distribuído, o panfleto deverá conter apenas os pontos essenciais da orientação técnica, informando sôbre o planejamento e instruindo o necessário para que o trabalho seja feito da maneira adequada.

Revisão dos Padrões de Execução — Instruções de caráter geral serão fornecidas explicando a vantagem do estabelecimento de padrões uniformes para funções similares, que evitarão discrepâncias injustificáveis. Tais instruções salientarão, ainda, que antes da aprovação dos padrões elaborados, deverá ser prevista a revisão dos padrões por um funcionário de responsabilidade, expressamente designado.

Registros e fichários — Êsse item tratará dos registros e fichários que deverão ser mantidos, como serão organizados e que tipos de formulários e impressos poderão ser utilizados.

Avaliação dos Padrões de Execução — O reconhecimento do fato de que, uma vez preparados e utilizados os padrões de execução, deverão surgir resultados benéficos no trabalho administrativo, nos métodos e na supervisão, conduz à conclusão de que é necessário haver um processo de avaliação de tais padrões. Um exemplo seria o uso de um boletim de contrôle, sob a forma de grupos de perguntas. As simples respostas a tais questões dariam indicação do sucesso do programa. O agrupamento das perguntas seria feito pelos dez ou doze usos principais dos padrões de execução. Dizemos, por exemplo, que os padrões contribuirão para melhorar o treinamento no trabalho. As questões poderiam ser : (a) percebe o supervisor, com mais facilidade, as necessidades de treinamento corretivo do trabalho de seus subordinados? (b) fica mais fácil para os chefes a determinação de áreas específicas em que se torna pre-

ciso treinamento? (c) ficam os supervisores habilitados a decidir qual, dentre os trabalhadores qualificados, poderá auxiliar mais eficazmente um companheiro de pouca experiência a desenvolver suas habilidades? (d) a competência dos empregados melhora, de modo geral, através de mais adequado treinamento no trabalho?

CONCLUSÃO

Estas são as fases principais que envolvem o estabelecimento dos padrões de execução. Preparados o panfleto de orientação e o material de treinamento, devidamente aprovados e divulgados, considera-se concluído o primeiro dos grandes aspectos do trabalho de planejamento.

Não é intenção do autor dêste artigo sugerir que cada organização que pretenda estabelecer padrões de execução comece seus estudos e pesquisas do mesmo ponto em que o fêz o Ministério da Guerra. Ao contrário, esperamos sinceramente que os estudos futuros sejam conduzidos a partir do ponto atingido por aquêles. Sòmente assim poderemos planejar e produzir, em bases contínuas, melhor material de orientação, nesse campo novo e ainda experimental.

COMENTÁRIOS FEITOS POR ELDON E. SWEEZY

Cabe lembrar aqui que a necessidade da adoção de padrões de execução muito raramente é reconhecida, de modo espontâneo, nos níveis dos quais deve emanar a orientação descrita no presente artigo. Isso ocorreu, entretanto, no Ministério da Guerra. Os primeiros esforços sistemáticos para o desenvolvimento de padrões segundo os princípios aqui enunciados foram feitos no Serviço Médico.

Através de esforços contínuos no sentido do aperfeiçoamento do programa e de sua expansão, foi despertada a atenção de uma das comissões do Subcomitê de Treinamento, do Conselho do Pessoal Civil, do Ministério da Guerra. Ao trabalho dessa comissão deveu-se, em grande parte, certa uniformidade de conceitos quanto aos padrões de execução utilizados pelos vários órgãos do Ministério.

Deve ser salientado aqui que o panfleto informativo, do tipo descrito neste artigo, terá que ser complementado por um bem organizado programa de treinamento.

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

A Educação Física no Brasil em Face dos Interêsses do Estado

Evolução dos Conceitos e Métodos de Educação Física Dominantes no Brasil Durante o Século XIX

INEZIL PENNA MARINHO

I

PROCLAMADA a independência do Brasil, o padre Belchior Pinheiro de Oliveira, deputado pela província de Minas Gerais, apresentou, em 1823, uma proposta no sentido de estimular os gênios brasileiros a elaborarem um tratado completo de educação. Das mais discutidas foi a proposta em aprêço, até que a 31 de julho o deputado pela província do Ceará, Senhor José Mariano de Albuquerque Cavalcanti, encaminhou a plenário esta emenda :

"Art. 1.º A pessoa que apresentar no prazo de um ano, contando da promulgação dêste projeto, um plano de educação física, moral e intelectual, se fôr cidadão do Brasil, será declarado benemérito da Pátria e como tal, atendido nos postos e empregos nacionais, segundo a sua classe e profissão; se fôr estrangeiro terá os agradecimentos da Nação e um prêmio pecuniário; e, quer estrangeiro ou cidadão do Brasil, dar-se-á uma medalha distintiva;

Art. 2.º Criar-se-á um segundo prêmio pecuniário para aquêle que apresente um plano de educação sòmente física ou moral ou intelectual". (1)

Êsse foi o primeiro grito no sentido de nacionalizar a nossa educação, a fim de que ela pudesse melhor corresponder às necessidades, interêsses e aspirações do nosso povo. Um plano nacional de educação é o de que ainda hoje estamos carecendo. Talvez sejamos agora mais felizes do que os nossos antepassados, que, como nós, também sentiram a imperiosa necessidade de utilizar a educação para cimentar a unidade nacional.

Infelizmente, como ainda hoje ocorre com quase tôdas as nossas boas idéias, após vários debates e votações, ficou deliberado que o projeto, à vista do grande número de emendas, voltasse à comissão para que esta o redigisse novamente. E o projeto... nunca mais voltou a plenário.

Como não poderia deixar de suceder, começamos a receber na Educação Física a influência estrangeira. Assim, o primeiro livro sôbre Educação Física, editado no Brasil, apareceu em 1828, sendo Joaquim Jerônimo Serpa o seu autor. (2) Tinha por título "Tratado de Educação Física — Moral dos Meninos" e fôra extraído das obras de Mr. Gardien. O autor compreendia por educação a saúde do corpo e a cultura do espírito, apreciando a educação física conforme hoje a encaramos. Concluía chamando a atenção dos educadores para o êrro comum de colocar a educação moral em oposição à educação física e quase sempre em detrimento desta última.

O primeiro trabalho verdadeiramente nacional de que temos notícias apareceu em 1845. Trata-se da tese apresentada à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro pelo Dr. Manoel Pereira da Silva Ubatuba, sob o título "Algumas considerações sôbre a educação física" (3); demonstra êle, aí, a necessidade e a importância dos exercícios físicos para a saúde, e o vigor, bem como a influência do moral sôbre o físico e dêste sôbre aquêle.

E, logo no ano seguinte, Joaquim Pedro de Melo defende, perante a mesma Faculdade, uma tese sôbre "Generalidades acêrca da Educação Física dos Meninos". (4)

---

(1) MOACIR, P. — *A Instrução e o Império* — Biblioteca Pedagógica Brasileira, Série V, Volume 66 — Companhia Editôra Nacional, São Paulo, 1.º Volume, páginas 84 e 85.

(2) SERPA, J. J. — *Tratado de Educação Física — Moral dos Meninos* — Extraído das obras de Mr. GARDIEN, Doutor em Medicina — Pernambuco, 1828 — Biblioteca Nacional, V, 325 — 1-43.

(3) UBATUBA, M.P.S. — *Algumas considerações sôbre a Educação Física* — Tese apresentada à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro — Niterói, 1845, Biblioteca Nacional, V, 269-1-15 — N.º 37 — V. 14-4-8, N.º 37.

(4) MELO, J.P. — *Generalidades acêrca da Educação Física dos Meninos* — Tese apresentada à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro — Rio de Janeiro, 1846 — Biblioteca Nacional, V. 269 — 1-13 — N.º 17, V. 15-3-4.

Em 1852, na província das Amazonas, o Presidente Toureiro Aranha expede um regulamento para a instrução pública no qual se determina que "a instrução compreenderá a educação física, moral e intelectual". (5) Infelizmente, tal como Spencer nos conta das escolas da Inglaterra, (6) havia a seguinte determinação: "As meninas não farão exercícios ginásticos". E' interessante ressaltar êste preceito que ainda hoje se encontra arraigado no norte do Brasil, êste conflito que ainda perdura entre a moral religiosa e a educação física, como se o corpo não fôsse preparado para servir ao espírito. Segundo relato que ouvi por ocasião do "Curso de informações de 1945", promovido pela Divisão de Educação Física do M.E.S., as moças que se matriculavam no Curso Normal de Educação Física do Estado do Piauí, com sede em Teresina, quando Filhas de Maria, eram excluídas desta instituição religiosa. E enquanto isso o Papa Pio XII em sua mensagem às Associações de Esportes reunidas no pátio do Palácio Apostólico, no Vaticano, afirma : "Não foi Deus mas o pecado que fêz o nosso corpo mortal". "O cuidado com a fôrça e saúde do corpo leva à nobreza moral e ao caráter perfeito. O esporte nos ensina a livrarmonos da mesquinha rivalidade, e, em última instância, do mesquinho nacionalismo". (7) "Assim o esporte deve ser considerado como parte necessária da vida, mas não como razão da própria vida". "O esporte deve erguer os valores espirituais e a concepção cristã de adaptação física leva certeiramente a êsse objetivo". (8)

Nesse mesmo ano de 1852, Antônio Gonçalves Dias, encarregado pelo Govêrno de S.M., o Imperador, de visitar algumas das principais províncias do norte, apresenta um relatório, do qual o seguinte trecho é bastante expressivo : "Vê-se pois que os professôres alguma coisa, ainda que pouco, fazem, quanto ao desenvolvimento intelectual dos meninos; no do físico absolutamente nada nem mesmo os primeiros exercícios de ginástica; ou jogos que fortifiquem o corpo; no do moral, quase nada; porque a educação é para êles negócio de pouca importância". (9)

Da mesma época é a tese "Influência da Educação Física do Homem", (10) com que Antônio Francisco Gomes obtém o grau de doutor da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. O autor considera a Educação Física como parte integrante da educação, numa nítida compreensão de que aquela é uma seção de oportunidade para esta.

O relatório do inspetor-geral da instrução pública do município da Côrte, relativo ao ano de 1860, apresenta o seguinte trecho bastante interessante : "Os exercícios ginásticos que desejo ver quanto antes introduzidos nas escolas promovendo a educação física da mocidade que as freqüenta, sendo das necessidades bem urgentes do ensino público primário, ainda ficaram adiados por falta de espaço e de acomodações nos prédios atuais. (11) E' interessante assinalar que o inspetor-geral demonstra uma nítida compreensão de fins e meios, não confundindo exercícios ginásticos com Educação Física; esta é o fim a atingir e aquêles são os meios com que poderemos alcançar tal fim. E, em nossos dias, muita gente ainda existe que não distingue fins e meios em educação principalmente em educação física.

Em 1867 apareceram os "Estudos Higiênicos sôbre a Educação Física, Intelectual e Moral do Soldado", (12) de autoria do Dr. Eduardo Pereira de Abreu, que dedicou o seu livro ao Conde d'Eu. Êsse trabalho é realmente notável, e custa a crer que tenha sido escrito na época em que o foi. Inicialmente o autor trata da importância da Educação Física para o soldado, admitindo dois modos de ministrá-la : em *escola* e *isoladamente*. Aponta a influência considerável do físico sôbre o moral do soldado e classifica os exercícios em elementares e de aplicação. Tem-se a impressão de que o autor se encontrava avançado meio século em relação à época em que viveu. Assim, diz êle : "As qualidades físicas são apreciadas pelo estrangeiro na escolha de seus soldados, para nós é uma irrisão ou banalidade...". Mas as idéias de Eduardo Pereira não tiveram aplicação, pois os oficiais instrutores do nosso Exército se achavam influenciados pelo método de Meyer, instrutor de grande prestígio e maior competência, que orientara seus discípulos segundo a escola de Jahn. Referindo-se a Meyer, diz o Major Barbosa Leite: "Por sua competência e prestígio, consegue influenciar-se nos seus discípulos impondo-lhes sua orientação por muitos anos". (13) Essa influência ale-

(5) MOACIR, P. — *Ob. cit.* — 1.º volume, página 28.

(6) SPENCER, H. — *Educação Intelectual, Moral e Física* — Cultura Moderna — São Paulo, págs. 229 e 230.

(7) E' preciso distinguir os conceitos de nacionalismo e nacionalização. Defendemos êste último, que tem por objetivo integrar na comunidade nacional os elementos necessários à sua unidade, à sua própria vida; combatemos o nacionalismo cujas finalidades são as de exaltar exclusivamente o que é nacional, sem compreender o fenômeno social da assimilação, sem admitir o conceito sociológico de nacional.

(8) Telegrama da Cidade do Vaticano, publicado em *O Globo* de 21-5-945.

(9) MOACIR, P. — *A Instrução e as Províncias* — Biblioteca Pedagógica Brasileira, Série V, Vol. 147 — "Companhia Editôra Nacional" — São Paulo, 1939, 2.º Volume, pág. 523.

(10) GOMES, A.F. — *Influência da Educação Física do Homem* — Tese apresentada à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro — Rio de Janeiro, 1825 — "Biblioteca Nacional", III, 17-6-7.

(11) MOACIR, P. — *A Instrução e o Império* — 2.º Volume — págs. 81-82.

(12) ABREU, E.P. — *Estudos Higiênicos sôbre a Educação Física, Intelectual e Moral do Soldado* — Rio de Janeiro — 1867, Biblioteca Nacional, III, 206-3-15.

(13) LEITE, B. — *Evolução da Educação Física na Escola Militar* — Formação, N.º 20, março, 1940 — Rio de Janeiro.

mã perdurou até o advento da Missão Militar Francesa, quando foi cedendo lugar à orientação da Escola de Joinville-le-Pont.

E a influência alemã não se limitou ao Exército. Estendeu-se também às escolas. Desta forma, em 1870, o Ministro do Império fêz publicar um "Novo Guia para o Ensino da Ginástica", tradução do "Novo Guia para o Ensino da Ginástica nas Escolas Públicas da Prússia", (14) primeira publicação oficial de um manual de ginástica, que, se nunca foi seguido, influenciou notàvelmente as obras de iniciativa particular, publicadas posteriormente. O livro em aprêço consta de três partes: I — Exercícios de corpo livre; II — Exercícios com instrumentos e aparelhos; III — Jogos.

Quatro anos mais tarde, o Conselheiro Josino do Nascimento que substituíra o conselheiro Tomaz Gomes de Souza, dedicado diretor da Instrução Pública na província do Rio de Janeiro, assinala em seu relatório "a repugnância com que foi recebida pela opinião pública a aula (15) de ginástica, principalmente a que se referia ao curso de alunos. Não se acalmaram os espíritos com as *instruções* provisórias; foi preciso suspender a execução, e ainda assim houve pais que proibiram às suas filhas os exercícios ginásticos tais quais se ensinavam e eram prescritos, ainda mesmo com o risco de perderem o ano e a carreira. Chegou a tal ponto a oposição de algumas alunas, aliás com boa freqüência nas outras aulas, que deixavam de ir por acinte à de ginástica, ficando todavia no edifício da escola..." (16)

Ainda em 1874, Amaro Ferreira das Neves Armonde apresenta à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro uma tese com êste título "Da Educação Física, Intelectual e Moral da Mocidade do Rio de Janeiro e sua influência sôbre a saúde". (17) No decorrer da tese, o autor faz estudos de fisiologia aplicada aos exercícios, mostrando as vantagens de sua moderação e os inconvenientes dos excessos; aconselha a dança, na qual encerra a marcha e o salto; fala sôbre os períodos da sedentariedade e os benefícios que advêm do trabalho físico; preconiza os banhos frios, a natação, a esgrima, a bola e a peteca. Cita Amoros na sua definição de ginástica, mas é partidário da ginástica de quarto de Schereber. Êste é o primeiro trabalho que trata de fisiologia aplicada aos exercícios físicos, muito embora de forma incipiente.

O principal acontecimento de todo o período do Império foi o célebre parecer de Rui Barbosa. A 12 de setembro de 1882 realizou-se na Câmara dos Deputados a sessão em que se discutiu o projeto n.º 224, "Reforma do Ensino Primário e várias instituições complementares da Instrução Pública". (18) A Rui Barbosa, como membro da Comissão de Instrução Pública, coube relatar e opinar sôbre o assunto. E a Educação Física não foi esquecida. Muito ao contrário, precede as outras formas de educação, talvez por julgá-la o autor a base sôbre a qual repousam todos os outros princípios". E' a consagração do "Mens sana in corpore sano", (19) de Juvenal.

O Capítulo VII, § 1.º, está encimado pela epígrafe "De educação física". O relator começa fazendo um histórico da Educação Física apreciando-a desde a civilização grega, quando põe em relêvo o desenvolvimento alcançado por aquela entre os helênicos. Demonstrando um conhecimento extenso e profundo do assunto e exibindo farta documentação, analisa o problema naquela época em diversos países, detendo-se com especial cuidado na Suécia. Salienta Rui, e isso é muito importante nos dias que correm, que não há o intuito de converter os alunos em acrobatas. Diz textualmente: "Não pretendemos formar acrobatas nem Hércules, mas desenvolver na criança o *quantum* de vigor físico essencial ao equilíbrio da vida humana, à felicidade da alma, à preservação da pátria e à dignidade da espécie".

E Rui assim termina o seu parecer:

"Em suma, eis o pensamento do projeto:

1.º Instituição de uma seção especial de ginástica em cada escola normal.

2.º Extensão obrigatória da ginástica a ambos os sexos na formação do professorado e nas escolas primárias de todos os graus, tendo em vista, em relação à mulher, a harmonia das formas femininas e as exigências da maternidade futura.

3.º Inserção da ginástica nos programas escolares como matéria de estudo, em horas distintas das do recreio, e depois das aulas.

4.º Equiparação em categoria e autoridade, dos professôres de ginástica aos de tôdas as outras disciplinas".

Ninguém poderá contestar o inconfundível valor do trabalho de Rui Barbosa, que assinala a

(14) *Novo Guia para o Ensino da Ginástica nas Escolas Públicas da Prússia* — Com 53 figuras sôbre madeira impressas no texto. Traduzido e publicado por ordem de S. Ex. o Sr. Ministro do Império — Tipografia do Imperial Instituto Artístico — Rio de Janeiro, 1870 — Biblioteca Nacional, IV-318-1-2, n.º 3.

(15) Denominação assaz imprópria, pois não se deve pretender que a criança aprenda a técnica dos exercícios físicos, mas que se beneficie com a sua prática, com a atividade física que decorre da respectiva execução.

(16) Moacir, P. — *A Instrução e o Império* — 3.º volume, págs. 264, 265.

(17) Armonde, A.F.N. — *Da Educação Física, Intelectual e Moral da Mocidade do Rio de Janeiro, e de sua influência sôbre a saúde*. Tese apresentada à Faculdade de Medicina — Rio de Janeiro, 1874 — Biblioteca Nacional, V — 181-2-9, N.º 14.

(18) Barbosa, R. — *Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública* — Parecer e projeto da Comissão de Instrução Pública composta dos deputados Rui Barbosa, Thomaz de Bomfim Espíndola e Ulysses Machado Pereira Viana. Relator *Rui Barbosa* — Câmara dos Deputados. Sessão de 12 de setembro de 1882, N.º 224 — "Tipografia Nacional" — Rio de Janeiro, 1883 — "Biblioteca Nacional", IV — 123-2-9.

(19) Juvenal — *Sátiras* — X — Verso, 456.

primeira tentativa para solucionar o problema da Educação Física no Brasil. Releva notar, ao projeto, o fato de pela primeira vez cogitar-se de detalhes técnicos na introdução dos programas de Educação Física no currículo escolar. Por outro lado, é admirável a finalidade da educação física feminina; perfeitamente consentânea com os nossos pontos de vista hodiernamente. Rui, apesar do conceito dominante na época, afirma : "Convém, até, evitar o abuso dos aparelhos, muitos dos quais estão absolutamente condenados pela higiene". Mostra-se favorável à ginástica sueca, esclarecendo : "A ginástica escolar, sem banir de todo os instrumentos, vários dos quais são convenientes e outros indispensáveis, há de consistir com especialidade em exercícios livres, racionalmente combinados e variados, de maneira que todos os grupos de músculos funcionem harmoniosamente e as lições se convertam para os alunos em verdadeiros jogos, divertidos e recreativos".

E não nos cansamos, setenta e um anos depois, de admirar o excelente trabalho de Rui, cuja nítida compreensão do problema é, por si só, o mais eloqüente atestado de sua superior mentalidade.

No ano seguinte, na assembléia provincial de Pernambuco o presidente, conselheiro Francisco M. Sodré Pereira, analisando a situação educacional na província assim se manifestou : "Não deve ser esquecida no momento a Educação Física a par da educação moral : para que o espírito se eleve, não se afadigue, é necessário que o corpo não seja enfêrmo. Uma e outra cultura devem andar juntas, e em ambas tomarem muito interêsse e cuidado os educadores". (20)

E' oportuna a transcrição de mais um documento, que vem evidenciar a resistência oposta no norte do país à Educação Física feminina. Em agôsto de 1886, na província da Paraíba, o Presidente Herculano de Souza Bandeira, entre outras coisas, expõe à Assembléia provincial, ao falar das diretrizes da sua grande reforma do ensino : "As quatro últimas cadeiras (21) só funcionarão uma vez por semana, de sorte que não foi difícil achar professôres idôneos, menos para a última, ginástica, que ainda não está provida, por não haver na província pessoa habilitada. Infelizmente tão errônea concepção nutrem muitos acêrca do ensino da ginástica ao sexo feminino, que foi ela objeto de ridículo, não sei se por ignorância ou leviandade. Resta-me a convicção que no futuro os próprios censores hão de reconhecer a inconsistência de seus comentários. (22) E mais adiante: "Embora de utilidade incontestável, a educação física é na província infelizmente reputada excessiva e imprópria para senhoras". (23)

Em 1888, Pedro Manoel Borges publica um "Manual Teórico-Prático de Ginástica Escolar", (24) destinado às escolas públicas, colégios, liceus, escolas normais e municipais. Depois de demonstrar a necessidade da Educação Física desde o berço e a sua importância para o indivíduo, transcreve uma série de preceitos higiênicos a serem observados nas lições, muitos dos quais ainda têm aplicação hoje. Cogita das noções anatômicas e antropométricas que devem ser ensinadas aos alunos, a partir dos dez anos. O seu "Manual" comporta duas partes: a primeira, exclusivamente prática e a segunda com teoria e prática. Aquela comportava exercícios de corpo livre, grupados em seis séries, para alunos de "dez ou menos anos de idade"; esta última parte compreendia noções elementares de anatomia, osteologia e artrologia, exercícios de corpo livre para alunos de mais de dez anos", grupados em dez séries, exercícios com a vara ou barra com extremos esféricos, exercícios de equilíbrio na viga horizontal, exercícios nas barras horizontais paralelas, exercícios em cabos e escada, exercícios nas argolas, exercícios na barra fixa e exercícios no trapézio.

E essa foi a herança que a República recebeu, em matéria de Educação Física.

A 19 de abril de 1890 era criada pelo Decreto n.º 346 uma nova "Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos".

Dos mais interessantes documentos é o relatório apresentado pelo inspetor-geral Dr. Ramiz Galvão, do qual destacamos êste trecho assaz expressivo que diz respeito à Educação Física :

"Em relação à Educação Física há um verdadeiro mundo novo a abrir-se nas escolas. Quase em tôdas elas está esquecido ou comprometido êste ramo da educação; alguns professôres mais antigos rezam pela cartilha absoluta da imobilidade da criança como ideal de disciplina; outros, inteligentes e zelosos, nada ou quase nada podem fazer porque é raro o prédio escolar dotado de um pátio ou de um jardim anexo, que se preste ao recreio e aos jogos infantis. O ensino da ginástica é por via de regra feito dentro das salas de classe, de maneira insuficiente, por conseqüência. Tôda esta parte do programa escolar carece de execução satisfatória, e para isso, assim como para muitos fins faz-se urgentíssimo cuidar da construção de prédios apropriados para as escolas. Dois meios se oferecem para conseguir êste desiderato: ou aceitar propostas de uma companhia para esta grande obra, ou levantar um empréstimo com êste

(20) MOACIR, P. — *A Instrução e as Províncias* — 1.º Volume, pág. 554.

(21) Essas quatro cadeiras eram : religião, música, desenho e ginástica.

(22) MOACIR, P. — *A Instrução e as Províncias* — 1.º Volume, pág. 482.

(23) Idem, idem, pág. 485.

(24) BORGES, P.M. — *Manual Teórico-Prático de Ginástica Escolar* — (Elementar e Superior) — Destinado às Escolas Públicas, colégios, liceus, escolas normais e municipais — B.L. Garnier — Livreiro Editor, Rio de Janeiro, 1888 — "Biblioteca Nacional" — V. 54-5-5-8.

destino, conforme já lembrou o doutor A.H. Souza Bandeira, um dos meus antecessores. Por qualquer dêles é forçoso que não adiemos a resolução do problema. Enquanto não chega o dia dêste melhoramento, pensei atender à necessidade dos exercícios físicos, e tendo suscitado no conselho diretor a questão foi ela estudada pelo professor Alfredo Alexandre que discutiu o ponto e propôs meios práticos. Oficiei ao govêrno pedindo que uma vez por semana nos fôsse permitido o gôzo exclusivo de alguns jardins públicos e de certos terrenos devolutos para que ali pudessem as crianças entregar-se, sob a direção de seus mestres, a jogos infantis e exercícios ao ar livre. Pende de decisão êste pedido". (25)

E acreditamos que nunca tenha havido a decisão de tal pedido.

E' de grande relevância ressaltar a influência que a falta de espaço nas nossas escolas tem tido sempre sôbre os meios a utilizar para a educação física da criança brasileira, que parece estar condenada por terrível fatalidade a mexer primeiro os braços, depois as pernas e a seguir o tronco, porque lhe falta espaço suficiente para que se mexa ao' mesmo tempo, inteiramente, para que vibre como um todo e não por parcelas, para que atenda às necessidades integrais de seu organismo e não a cada órgão isoladamente, de per si. E' angustiante o problema de espaço para os nossos escolares, e, no entanto, o Brasil é tão grande. Oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados de terras mal-aproveitadas. Orientação benevolente, que permite a construção de escolas em esquinas de ruas, como casas de negócios, por serem êsses os pontos mais movimentados. E' preciso acabar com essa mentalidade de esquina de rua, de escola em sobrado, de colégio-apartamento. E' isso o que está prejudicando a educação no Brasil, notadamente a Educação Física; é isso que nos impede de escolher as melhores formas de trabalho físico, as mais adequadas às necessidades da criança, aquelas que mais as poderão beneficiar. Até quando essa situação perdurará? Não existirá uma voz corajosa que se levante contra tal estado de coisas? Não haverá quem preste o mais relevante serviço à Nação Brasileira, resolvendo tão angustiante problema? E' incompreensível: falta de espaço nas escolas quando nos sobra espaço que não poderá ser ocupado durante muitos e muitos séculos de civilização. A casa constfuída para a residência de uma família, nunca poderá ser transformada numa escola, repositório das esperanças e do futuro do Brasil.

Que se encete uma cruzada nacional nesse sentido, são os votos que aqui deixamos consignados.

Pela clarividência do problema, não nos podemos furtar ao ensejo de transcrever êste trecho do relatório do Secretário do Interior do Estado de São Paulo, Dr. Alfredo Pujol, sôbre a ginástica escolar: "Foi assunto que preocupou o govêrno. E' indispensável às nossas escolas uma ginástica higiênica: corridas, saltos, lutas, exercícios nos aparelhos simples, ..." (26) E ainda, pelo menos nós, clamamos por uma forma de trabalho físico preconizada em 1896, e que até hoje não pôde ser posta em execução porque as escolas tipo apartamento não permitem.

Dois manuais de ginástica aparecem nesse ano de 1896.

Arthur Higgins, professor em vários estabelecimentos oficiais de ensino, publica o primeiro livro do "Compêndio de Ginástica e Jogos Escolares" (27), anunciando que a obra seria completada com mais dois. O assunto tratado é o seguinte — "Educação — Educação Física — Ginástica — Importância da Ginástica — Exercícios ginásticos — Oportunidade para a prática dos exercícios — Duração das lições — Comandos — Divisão superficial do corpo humano — Terminologia dos movimentos particulares — Observações metodológicas e higiênicas".

M. Caldas e E. de Carvalho publicam um "Manual de Ginástica Escolar" (28), cujo assunto foi dividido em duas partes: primeira — Ginástica sem aparelhos (compreendendo cinco capítulos); segunda — Ginástica com aparelhos (reunindo também cinco capítulos). O método que os autores preconizam é o sueco-alemão. Ao contrário do livro de Higgins, que apresenta apenas 21 páginas de texto, êste é um trabalho volumoso, de 250 páginas. O método de Higgins, conforme mais tarde êle confirma (29), foi denominado "succo-belga-brasileiro".

Em 1899, Higgins apresenta uma nova edição do seu "Compêndio de Ginástica e Jogos Escolares" (30), agora em 137 páginas de texto. Está dividido em dois livros, dos quais o primeiro é a sua publicação de 1896. O segundo consta de três partes:

---

(25) MOACIR, P. — *A Instrução e a República* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1941, 1.º Volume, pág. 44.

(26) MOACIR, P. — *A Instrução Pública no Estado de São Paulo* — "Biblioteca Pedagógica Brasileira" — Série V, Vol. 213 — "Companhia Editôra Nacional" — São Paulo, 1942, 1.º volume, págs. 32 e 33.

(27) *Compêndio de Ginástica e Jogos Escolares* — Organizado pelo professor Arthur Higgins — Da Escola Normal, do Ginásio Nacional, das Escolas de Segundo Grau, do Colégio Alfredo Gomes, etc. Livro Primeiro, 1.ª edição, Capital Federal — 1896 — "Biblioteca Nacional" — III — 44-6-19.

(28) *Manual de Ginástica Escolar* — Compilado por M. Caldas e E. de Carvalho — Desenhos de Ninon — Alves & Cia., Editôres, Rio de Janeiro, 1896 — "Biblioteca Nacional" — III-195-2-9.

(29) V. a terceira edição *Aperfeiçoada e ilustrada*, de 1934.

(30) *Compêndio de Ginástica e Jogos Escolares* — Organizado pelo professor Arthur Higgins — Volume 1.º (independente do segundo) — Ginástica primária, Capital Federal, 1899 — "Biblioteca Nacional" — III — 80-3-8.

Primeira — Exercícios sistemáticos livres e jogos ginásticos para o curso elementar — Ginástica sistemática livre — Programa do ensino — Ginástica recreativa (jogos ginásticos) — Mapa primeiro;

Segunda — Exercícios sistemáticos livres e jogos ginásticos para o curso médio — Ginástica sistemática livre — Programa do ensino — Mapa segundo;

Terceira — Exercícios sistemáticos livres e jogos ginásticos para o curso complementar — Ginástica sistemática livre — Programa do ensino — Ginástica recreativa — Mapa terceiro.

Encerrando o século XIX, temos dois trabalhos. O Dr. Eduardo de Magalhães publica "Ginástica Infantil" (31), começando por fazer considerações sôbre a ginástica e apresentando a seguir alguns exercícios.

E' de autoria do Dr. Carlos Antônio Pitombo a outra obra. Trata-se de uma tese apresentada à Faculdade de Medicina da Bahia (31) com o título "Apreciação acêrca dos exercícios físicos nos internatos e sua importância profilática". (32) Após várias considerações de ordem fisiológica, afirma o autor: "Para os exercícios físicos os alunos devem ter por dia 4 a 5 horas, (33) devendo ser os exercícios variados, sempre com o fim de desenvolver os músculos em geral e não determinados músculos ou grupos musculares". (34) Como fàcilmente daqui se infere, o Dr. Carlos Pitombo prefere as atividades sintéticas às analíticas, ponto de vista que também esposamos.

Pelo conteúdo dêste artigo, poderemos reconstituir as idéias dominantes no Brasil, durante o século XIX, e apreciar os métodos ou sistemas de ginástica então em voga, já por iniciativa oficial, já pelo trabalho particular de alguns professôres ou médicos.

(*Continua*)

(31) In *Miscelânea* — "Teses de Medicina da Bahia, 1900" — Biblioteca Nacional — III-17-3-6.

(32) PITOMBO, A.C. — *Apreciações acêrca dos exercícios físicos nos internatos e sua importância profilática* — "Tese apresentada à Faculdade de Medicina da Bahia" — Bahia, 1900.

(33) E' interessante a coincidência dêsse ponto de vista com o expendido por Dorothy La Salle: "The amount of activity necessary for the young child is tremendous. It is estimated that he requires from four to six hours daily for natural development" — "Physical Education for the Class-Room Teacher" — New York, 1937, pág. 3.

(34) PITOMBO, A.C. — *Ob. cit.* — págs. 22 e 23.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, E.A.P. — *Estudos Higiênicos sôbre a Educação Física, Intelectual e Moral do Soldado* — Rio de Janeiro, 1867.

ARMONDE, A.F.N. — *Da Educação Física, Intelectual e Moral da Mocidade do Rio de Janeiro e da sua influência sôbre a saúde* — Rio de Janeiro, 1874.

BARBOSA, R. — *Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública* — Rio de Janeiro, 1883.

BORGES, P. M. — *Manual teórico-prático de ginástica escolar* — Rio de Janeiro, 1888.

CALDAS, M. e CARVALHO, E. — *Manual de Ginástica Escolar* — Rio de Janeiro, 1896.

GOMES, A.F. — *Influência da Educação Física do Homem* — Rio de Janeiro. 1852.

HIGGINS, A. — *Compêndio de Ginástica e Jogos Escolares* — Rio de Janeiro, 1896.

— *Compêndio de Ginástica e Jogos Escolares* — Rio de Janeiro, 1899.

JUVENAL — *Sátiras*.

LA SALLE, D. — *Physical Education for the Class Room Teacher* — New York, 1897.

LEITE, B. — *Evolução da Educação Física na Escola Militar* — Rio de Janeiro, 1940.

MELLO, J.P. — *Generalidades acêrca da Educação Física dos Meninos* — Rio de Janeiro, 1846.

MOACIR, P. — *A Instrução e o Império* — São Paulo.

— *A Instrução e as Províncias* — São Paulo, 1939.

— *A Instrução e a República* — Rio de Janeiro, 1941.

— *A Instrução Pública no Estado de São Paulo* — São Paulo, 1942.

PITOMBO, A.C. — *Apreciações acêrca dos exercícios físicos nos internatos e sua importância profilática* — Bahia, 1900.

SERPA, J.J. — *Tratado de Educação Física — Moral dos Meninos* — Pernambuco, 1828.

UBATUBA, M.P.S. — *Algumas considerações sôbre a Educação Física* — Rio de Janeiro, 1845.

SPENCER, H. — *Educação Intelectual, Moral e Física* — São Paulo.

— *Miscelânea* — Teses de Medicina da Bahia — 1900.

— *Novo Guia para o Ensino de Ginástica nas Escolas Públicas da Prússia* — Rio de Janeiro, 1870.

— *O Globo* — 21 de maio de 1945.

— *Decreto* n.º 346 — 19 de abril de 1890.

— *Projeto* n.º 224 — "Reforma do Ensino Primário e várias instituições complementares de Instrução Pública".

O Treinamento de Iniciação para Funcionários Administrativos do Serviço Especial de Saúde Pública

ANTÔNIO P. GONÇALVES DA SILVA

Em 1942, quando, na Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, regia uma de suas muitas cadeiras, o Professor Henri Reining Júnior, da University of Southern California, *convidou a "Revista do Serviço Público" a cooperar no seu programa de treinamento, com a divulgação sistemática de teses, monografias e ensaios de autoria dos elementos de seu corpo discente. A um convite de tão ilustre origem só poderia corresponder nossa aquiescência. Além disso, dado o rigoroso critério com que foram selecionados os trabalhos que nos enviou, seria uma excelente medida de nossa parte divulgá-los porque ampliaríamos, assim, o raio de alcance da elevada contribuição que os respectivos autores prestam ao nosso progresso administrativo com o inteligente exame de matéria de interêsse público e com o alvitre de corrigendas e revisões úteis de nosso esquema estatutário ou regulamentar, nossas normas e processos de ação, principalmente nos domínios de pessoal que são os seus objetos de estudo.*

Cumpre-nos, além disso, a tarefa de expor tôda e qualquer opinião fundamentada no conhecimento técnico e científico, desde que a respectiva substância e os benefícios acaso oriundos dessa exposição para o govêrno e o serviço civil do país, importem no enriquecimento de nossa bibliografia e constituam um notável registro da experiência prática e da pesquisa no campo das doutrinas em ciência política e em outros setores de interêsse para a administração pública.

Foi por êsse motivo que desde março do corrente publicamos, como artigos, os trabalhos que nos enviou o Professor Reining Júnior cujo espírito de colaboração e real desejo de nos assistir, sempre que de sua assistência necessitamos, há muito foram demonstrados. Na verdade, o ilustre mestre mantém, desde 1943, estreito contato com o nosso movimento de reforma, tendo mesmo, naquele ano, dispensado ao D.A.S.P. seu tempo e seu esfôrço quando, a convite do Dr. Simões Lopes, visitou a instituição e proferiu sôbre a mesma abalizado julgamento contido no relatório que publicamos em outubro de 1949, em tradução do Dr. Alexandre Morgado Matos.

Como professor da E.B.A.P., viveu entre nós todo o ano próximo passado. Organizou, então, o Seminário de Administração de Pessoal cujas teses principais nos encaminhou para fins de divulgação, recomendando-as, de certo, pelos respectivos méritos e porque o seu acolhimento pela Revista e, portanto, pelo D.A.S.P., representaria um estímulo ao estudo e um justo reconhecimento do valor do estudioso, assim como do esfôrço que hoje envida a F.G.V. para dar ao nosso funcionalismo as melhores e mais amplas oportunidades de aperfeiçoamento e progresso.

Com "O Treinamento de Iniciação para Funcionários Administrativos do Serviço Especial de Saúde Pública" lançamos o respectivo autor, Dr. Antônio P. Gonçalves da Silva, como um dos elementos da nova geração de servidores públicos que honram a classe e reforçam sua moral e o conceito de que desfruta no seio da sociedade e no conceito geral das profissões.

* * *

1. INTRODUÇÃO

1.1. *Apresentação do trabalho* — 1.2. *Escolha do tema* — 1.3. *Histórico do SESP.* 1.4. *Pretensão.*

1.1. Êste trabalho é decorrente de uma exigência do currículo do Curso de Administração de Pessoal da Escola Brasileira de Administração Pública, que o Prof. Henry Reining Jr. dirige na Fundação Getúlio Vargas.

1.2. A escolha do tema foi orientada sob duplo aspecto: não só focalizar um dos tópicos do programa, como também colaborar na solução de um problema existente na jurisdição funcional do aluno. Restringimo-nos ao treinamento de iniciação e aspectos decorrentes do ajustamento do novo funcionário. O campo de treinamento, no seu sentido amplo, é matéria para estudos mais longos, que não poderiam ser realizados no espaço de quatro meses.

1.3. O Serviço Especial de Saúde Pública é resultante de um Convênio assinado em abril de 1942, entre os governos dos Estados Unidos da América do Norte e o Brasil, a fim de estabelecer um amplo programa de saúde e saneamento nas áreas subdesenvolvidas dêste último. Êste plano de aproveitamento de elementos físicos e humanos entre nós, bem como em outros países que se norteiam por princípios democráticos, teve o maior apoio e compreensão por parte dos Governos, quer federal, quer estaduais ou municipais, das populações das áreas trabalhadas, etc., constituindo atualmente um serviço de alto padrão no campo da saúde pública. A parte inicial do plano visava atender às necessidades das Nações Unidas, visto o esfôrço de guerra reclamar matérias-primas, tais como, borracha, ferro e mica. Localizaram-se, então, as áreas dos Vales Amazônico e do Rio Doce, para o início dos trabalhos do SESP e do IIAA (Institute of Inter-American-Affairs), que desde então têm desenvolvido seus esforços no sentido de assegurar às populações daquelas regiões, bem como de outras que posteriormente reclamaram seus serviços, o funcionamento de um programa adequado de saúde pública. Em mapa anexo poderão ser localizadas as áreas em que o SESP opera.

1.4. A nossa pretensão é contribuir, embora modestamente, para a melhoria dos serviços do pessoal adminstrativo do SESP. Não é nosso intento, com o trabalho ora apresentado, modificar as técnicas de Administração de Pessoal implantadas naquele Serviço. Repetimos que é nosso desejo contribuir, e se o Prof. Reining julgá-lo de alguma utilidade prática e passível de aplicação, o apresentaremos à Superintendência, para que, considerando as razões e o mérito do trabalho, examine com interêsse a possibilidade de pôr em execução, no SESP, os métodos de treinamento de iniciação. Não pretendemos que os métodos aqui focalizados correspondam exatamente àqueles que serão adotados, tanto que solicitamos sugestões a fim de, em têrmos mais adequados, possa a técnica de treinamento inicial resultar num eficiente meio para desenvolvimento da organização à qual temos a honra de pertencer.

2. O PLANO DE TRABALHO

Com os conhecimentos adquiridos no Curso que ora realizamos na Escola Brasileira de Administração Pública, a verificação das necessidades de treinamento inicial no SESP, através de inquérito por nós realizado, a comparação da referida técnica entre vários órgãos autárquicos e o D.A.S.P., bem como elementos de valor colhidos na bibliografia recomendada, pareceu-nos que êste trabalho poderia obedecer ao plano que apresentamos a seguir :

a) Análise da situação existente no SESP e entidades autárquicas, quanto ao treinamento de iniciação;

b) Observação das tendências manifestadas naquelas entidades;

c) O treinamento de iniciação e as técnicas aconselhadas para realizá-lo;

d) Adaptação de um programa de treinamento de iniciação às condições objetivas do SESP;

e) Ajustamento racional do funcionário recém-admitido ao novo ambiente de trabalho;

f) Conclusões e recomendações.

3. O TREINAMENTO DE INICIAÇÃO

3.1. *Sua importância* — 3.2. *Posição do treinamento de iniciação* — 3.3. *Vantagens* — 3.4. *Treinamento e educação* — 3.5. *Conceito entre treinamento de iniciação e os processos de lotação e estágio probatório* — 3.6. *Programas de treinamento* — 3.7. *Duração do Treinamento* — 3.8. *Métodos para a sua efetivação* — 3.9. *O problema das relações humanas*.

3.1. A maioria dos autores concorda, hoje, em ser o treinamento uma das políticas básicas para a administração pública, ou melhor, para a administração de pessoal, porque é através do desenvolvimento da capacidade dos componentes dos órgãos adminstrativos que se processa uma sadia administração pública. Apesar desta importância, o treinamento para servidores públicos, como técnica na vida administrativa dos vários países, conta com poucos anos de existência. Nos Estados Unidos, apesar da aprovação da Lei Pendleton, em 1883, que organizava o serviço público baseando-se em novas técnicas e procurando eliminar o favoritismo, só encontramos o treinamento para funcionários públicos em 1938, através da Ordem do Executivo 7.916. (1) Verifica-se ter sido longo o tempo que nos Estados Unidos se levou para dar a importância devida ao problema e adotar as medidas necessárias à solução do mesmo. E' que todo e qualquer processo que envolve o elemento humano como campo de experimentação, leva tempo bem mais longo para a sua definitiva implantação.

No Brasil, o treinamento tem sua fase inicial com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público em 1936. Ainda hoje não se utiliza essa técnica em tôda a sua extensão. O que se faz está consubstanciado nos "Cursos de Aperfeiçoamento", com seus programas de especialização, preparação de candidatos a concurso e de formação cultural objetivado no campo da administração pública. Como complementação são realizadas conferências, divulgadas publicações e feitas viagens a centros de estudo nacionais e estrangeiros.

Ao falarmos da importância que assume o treinamento nas políticas de pessoal, referimo-nos a todos os tipos de orientação que podem e devem ser dados aos servidores públicos a fim de

(1) REINING JR., HENRY — *Treinamento Prévio* — "Apostila dos Cursos Especiais da F.G.V. 3.25", página 1.

ÁREAS ONDE O S.E.S.P EXERCE SUAS ATIVIDADES

que, com o conhecimento adequado das tarefas a serem desempenhadas, estejam à altura do cargo que lhes foi confiado. O treinamento de iniciação adquire especial importância, porque trata de confiar tarefas a indivíduos ainda não familiarizados com as rotinas e os objetivos da organização à qual começaram a pertencer. Como iniciá-los? Como ensinar-lhes os processos técnicos e normas de trabalho? Como ajustá-los ao meio ambiente? São estas e muitas outras as perguntas que se farão, tantas vêzes, muitos administradores, ao receberem em suas repartições novos elementos.

3.2. No Seminário realizado em 1951, a O.N.U. deliberou sôbre vários assuntos de administração de pessoal, entre êstes, o treinamento.

(2) Reconhecendo ser a administração pública um meio valioso para ampliação e fixação de técnicas, e ainda uma das bases para a estabilidade política de um país, recomenda o relatório da referida conferência, no item "Treinamento para Servidores", que o mesmo poderá ser de três tipos: "Prévio", "de Iniciação" e "em Serviço", que são descritos como as etapas ou períodos de instrução a que o indivíduo se submete na qualidade de servidor público. Mosher, Kingsley e Stahl, em seu

(2) Reining Jr., Henry — *Administração de Pessoal* — "Apostila dos Cursos Especiais da F.G.V. 3.02", págs. 1, 10 e 11.

capítulo "Staff Development and Training" (3) dividem o treinamento em duas fases: o "Preentry Training", ou período anterior à entrada no serviço, e "In-Service Training", ou treinamento depois da admissão. Assim, o treinamento de iniciação, que é o objetivo do nosso trabalho, poderá ser situado no período que medeia entre a admissão do funcionário e o pleno rendimento do mesmo dentro das suas funções. Êste rendimento, pelo treinamento inicial, tornará mais adequada sua atuação quer isolada ou coletivamente, dentro da organização.

3.3. E' no período de tempo acima referido que o novo funcionário aprenderá, sob orientação do Supervisor, as técnicas corretas para o desempenho das suas funções, a finalidade da organização, o conhecimento dos direitos e deveres através de estatutos, manuais, regimentos, publicações, etc., tudo isto com o objetivo primordial de adaptá-lo ao novo ambiente de trabalho. O que comumente se verifica é um aprendizado à própria custa, com tentativas nem sempre bem sucedidas, que muitas vêzes redundam em desânimo para o funcionário e em desvantagem, quanto ao rendimento, para o serviço público. Poder-se-á estranhar que, sendo os candidatos escolhidos por intermédio das técnicas de recrutamento e seleção, haja ainda necessidade de treinamento inicial.

Mas tal se explica: mesmo que as qualificações requeridas, por ocasião do concurso, preencham satisfatòriamente os requisitos necessários ao desempenho do cargo, é preciso atentar que, para o melhor desempenho das tarefas, é indispensável: conhecer normas e regulamentos da organização, que caracterizam fundamentalmente o trabalho a ser executado, e ajustar-se ao novo ambiente de trabalho. Além disso, o treinamento representa não sòmente o interêsse específico de conseguir para a organização um elemento eficiente, mas ainda uma recuperação do capital que foi despendido nas várias etapas que precederam a nomeação, tais como recrutamento, seleção e lotação.

No sistema público administrativo brasileiro não encontramos o treinamento prévio que permita aos indivíduos que desejam ingressar no serviço público uma orientação especializada para as carreiras do mesmo. Caberá, portanto, na fase de iniciação, aparelhar êsses mesmos indivíduos para o desempenho adequado das suas funções. Esta responsabilidade, dentro de cada organização, é dos órgãos centrais de pessoal ou de repartições destinadas ao desenvolvimento específico das atividades de treinamento.

MILTON HALL (4) considera como vagarosos, destruidores e perigosos, os resultados que se obtêm por intermédio de métodos incorretos e maus hábitos de trabalho. Assim como nos preocupamos em estimular na criança hábitos sadios, quer físicos ou mentais, cabe aos supervisores a tarefa de ensinar aos novos empregados o que dêles se espera, bem como tornar previsíveis os resultados bons ou maus que lhes poderão advir em decorrência de sua atuação na vida pública.

3.4. A orientação do nosso sistema educacional não permite que se preparem indivíduos para o serviço público, não só pela inadaptação dos programas escolares e universitários, como também pelo desprestígio da carreira de servidor público, onde não é lisonjeiro o conceito de "estudar para funcionário público". Como não dispomos das possibilidades de *Educação* para a formação dos nossos funcionários, devemos, tanto quanto possível, utilizar o *Treinamento*, que significa orientar, através dos próprios órgãos governamentais ou outras entidades especializadas, os elementos novos, e modificar, nos elementos já existentes, técnicas em desuso ou erradas. Esta diferença entre Treinamento e Educação (5) é feita nos Estados Unidos, baseada não na diversidade de cursos ou matérias estudadas, mas sim na entidade que fornece a orientação.

3.5. O objetivo do treinamento de iniciação é dar ao funcionário recém-admitido a oportunidade de se iniciar na vida pública sob orientação técnica. Isto permite que os serviços a serem prestados imediata ou mediatamente tenham como característica a consciência do trabalho a ser executado, bem como o natural interêsse que desperta, quando a tarefa produzida pelo indivíduo forma um todo homogêneo na organização.

Algumas repartições já estabeleceram, como rotina, realizar treinamento inicial que permita a lotação racional do funcionário. Será através dêsse treinamento que os supervisores poderão observar as tendências de ordem técnica e pessoal e fazer a colocação adequada do novo funcionário. Os testes são também empregados como processo de lotação, sendo verificado que os resultados obtidos são mais satisfatórios do que na seleção inicial, de vez que nesta fase o funcionário já não teme a competição.

Quanto ao estágio probatório, poderão ser verificadas as íntimas relações entre o mesmo e o treinamento inicial. Conforme assinala Paulo Poppe de Figueiredo, (6) será no desempenho das suas funções que o funcionário demonstrará a sua capacidade para a continuação do exercício das mesmas. A demonstração de capacidade é feita, òbviamente, a alguém.

Encontra-se, portanto, a figura do Supervisor, que orientará as técnicas a serem seguidas, como igualmente fará o julgamento, através da avaliação

(3) MOSHER, WILLIAM E., KINGSLEY, J. DONALD e STAHL, O. GLEEN — *Public Personnel Administration*, págs. 388-341.

(4) MILTON HALL — *Training your employees*, pág. 5.

(5) REINING JR., HENRY — *"Treinamento Prévio"* "Apostila dos Cursos Especiais da F.G.V. 3.25", págs. 6 e 7.

(6) FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *Do estágio probatório — in* "Revista do Serviço Público", abril de 1943, pág. 15.

de eficiência sôbre o trabalho realizado. Será, portanto, a avaliação de eficiência que vai determinar a permanência ou não do funcionário no serviço público. Não nos cabe, neste trabalho, tecer considerações quanto aos métodos de avaliação para julgar os resultados durante a demonstração de capacidade profissional ou estágio probatório.

O nosso objetivo é tornar patente o correlacionamento entre a lotação — que para ser efetuada racionalmente, necessita de treinamento inicial — e o estágio probatório, que igualmente depende do treinamento inicial para tornar efetiva a posição do novo funcionário no cargo para que foi nomeado.

3.6. Valemo-nos dos ensinamentos do Prof. HENRY REINING, JR. (7) para discutirmos sôbre o planejamento de um programa de treinamento. Para sua efetivação, são fixadas três fases, a saber: diagnosticar a necessidade de treinar, encontrar a forma para a satisfação desta necessidade e fazer com que esta necessidade seja satisfeita, cabendo esta última tarefa aos Supervisores. PINTO PESSOA e TEIXEIRA DIAS, (8) além das fases descritas acima, acrescentam uma quarta — Fixação de incentivos, definindo-a como "Poderoso incentivo, estímulo para as atividades de treinamento, despertando o interêsse dos que dêle participam e que, sem esse tônico, a maioria dos programas deixaria de interessar aos funcionários".

Parece-nos indispensável, no ambiente da nossa administração pública, a necessidade de qualquer incentivo que permita ao funcionário candidatar-se voluntàriamente ao treinamento. Seria louvável que o Govêrno se orientasse, no treinamento, para efeito do plano de promoções, consolidando definitivamente a posição do sistema do mérito, o que significa dizer: tornar as carreiras acessíveis a todos, desde que comprovada sua capacidade.

3.7. O tempo a ser despendido com o treinamento de iniciação dependerá de fatôres objetivos e subjetivos, respectivamente, a função e a capacidade do funcionário. Será portanto nesta base que poderá ser calculada a duração do treinamento. A diversidade de funções, por si só, já é um índice que permite avaliar o programa a ser executado, o tempo, a qualidade técnica do Supervisor e demais fatôres que condicionam um treinamento adequado.

3.8. Os métodos de treinamento variam de acôrdo com a concepção que os dirigentes têm sôbre o assunto, as finalidades da organização, o ambiente cultural e educacional. Porém, qualquer que seja a situação, dever-se-á evitar, de qualquer maneira, que o novo funcionário adquira experiência profissional à custa dos próprios erros ou mediante técnicas de ocasião. Conforme dissemos acima os métodos de treinamentos mostram variantes quanto a seu objetivo. Apresentamos, a seguir, a opinião autorizada de alguns autores:

MILTON HALL (9) diz que, apesar de os empregados serem pagos, primeiramente, pelo que fazem e não pelo que sabem, vale a pena dar atenção ao problema da orientação e aprendizado antes de o funcionário lidar com os problemas mais complexos das suas tarefas. Verifica-se ter o autor conceituado especìficamente o treinamento de novos funcionários, para os quais êle recomenda, assistido pelo Supervisor, os seguintes meios:

1.º) *Designação de leituras* — Esta é uma das formas mais rápidas de aprendizado. Para isso serão utilizados manuais de serviço, artigos de revistas, folhetos, etc., suplementando-se com explicações orais.

2.º) *Estudo do arquivo de correspondência* — E' uma oportunidade de o novo empregado tomar conhecimento dos fatos ocorridos e o modo pelo qual foram resolvidos.

3.º) *Rodízio de relatórios e cartas* — Êste é outro método de o funcionário tomar contato com as realizações feitas e, para melhor fixação, solicita-se sugestões e comentários sôbre o material lido.

4.º) *Rodízio de empregados* — E' recomendável que os funcionários entrem em contato com outras tarefas, quer no seu setor, quer em outros setores da organização. Não é exigido que seja um aprendizado integral; o suficiente, apenas, para que êle se integre no mecanismo das tarefas.

5.º) *Demonstrações* — Estão compreendidos, neste item, processos tais como: conferências, entrevistas, observação nos vários ramos da organização, etc. Êstes processos serão mais valiosos se, ao tomar conhecimento dos mesmos, o funcionário souber antecipadamente do assunto com que irá tomar contato. Recomenda-se que posteriormente sejam discutidas as situações que o funcionário assistiu.

6.º) *Reuniões* — Estas reuniões têm que ser bem orientadas pelo Supervisor. Elas têm como objetivo discutir, em conjunto, os problemas da organização, a fim de se conseguir solução adequada através da simplificação de técnicas e conhecimentos de novos métodos. O Supervisor, na sua qualidade de dirigente da reunião, deverá deixar aos componentes da mesma, isto é, aos funcionários, a discussão dos assuntos.

Qualquer dêstes meios que fôr escolhido, diz HALL, será baseado nestes quatro princípios.

1.º) *Informar* ao funcionário, estabelecendo correlações com assuntos do seu conhecimento.

2.º) *Dizer o porquê* — E' mais fácil para os indivíduos realizar uma tarefa ou lembrar um fato,

(7) REINING, JR. HENRY — *Treinamento em Serviço* — "Apostila dos Cursos Especiais da F.G.V. 3.26" págs. 2 e 3.

(8) PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO e TEIXEIRA DIAS, JOSÉ NAZARÉ — *Princípios de Administração de Pessoal*, pág. 198.

(9) MILTON HALL — *obra citada*, págs. 15-18.

quando conhecem sua origem e seu funcionamento.

3.º) *As informações devem ser dadas no momento oportuno* — As pessoas fixam melhor quando as informações são confrontadas com fatos.

4.º) *Repetição* — Não interromper o aprendizado, julgando que o assunto já foi compreendido.

O mesmo autor, na qualidade de Presidente e em colaboração com outros estudiosos do assunto, apresentou à Civil Service Assembly (10) métodos para treinamento de funcionários públicos. Os meios para alcançar êsse fim pouca diferença fazem dos já mencionados. A diferença real está apenas nos grupos para instrução e local de treinamento. São os seguintes: "Instrução em grupos fora do trabalho", "Instruções individuais fora do trabalho" e "Instrução Individual no Serviço".

Para êste último grupo, que caracteriza o objetivo do nosso trabalho, visto o Serviço Especial de Saúde Pública constituir atualmente um serviço organizado, não admitindo funcionários administrativos em massa, cabe melhor a técnica de instrução individual no serviço. Como aspecto fundamental para êste item, HALL (11) recomenda a *prática supervisionada* e *rodízio*, através dos métodos citados anteriormente. A prática supervisionada está conceituada como o método pelo qual o Supervisor emprega seu tempo em assistir o novo funcionário no aprendizado das tarefas ou em desenvolver no funcionário antigo mais eficiência, a fim de prepará-lo para a promoção.

PINTO PESSOA e TEIXEIRA DIAS (12) classificam, como HALL, os métodos para treinamento em:

1.º) Instrução em grupo, fora do serviço.

2.º) Instrução individual, fora do serviço.

3.º) Instrução individual no trabalho.

No primeiro grupo caberão cursos, conferências, visitas de estudo, demonstrações, situações simuladas, investigações em laboratórios e discussões em grupo.

No segundo grupo, cursos por correspondência, leitura e pesquisas supervisionadas e viagens de estudo.

No terceiro grupo, a execução da tarefa pelo funcionário, orientada pelo Supervisor, ou a prática supervisionada, que é feita mediante o *método das quatro etapas*, que vários autores, quer nacionais e estrangeiros, recomendam. E' o seguinte:

1.º) Preparação do empregado para receber a instrução.

2.º) Apresentação do trabalho a ser executado.

3.º) Aplicação dos ensinamentos adquiridos e

4.º) Verificação, por parte do supervisor, das tarefas executadas.

Será, portanto, através dessas etapas, que se processará o treinamento do funcionário.

PFIFFNER, no seu livro sôbre administração pública, (13) diz ser o treinamento supervisionado uma das técnicas de resultados mais eficazes e para isso são empregados os meios que outros autores têm recomendado. Com o desenvolvimento da prática supervisionada, cita o mesmo autor que a Civil Service Comission e o Departamento de Agricultura, bem como outros órgãos do govêrno norte-americano, têm aumentado o seu interêsse no treinamento de supervisores, objetivando, assim, a forma mais recomendada para treinamento de funcionários.

MOSHER, KINGSLEY e STAHL (14) no capítulo referente a treinamento, determinam que, como formas e métodos para a sua execução, serão os funcionários divididos em *grupos para aprendizado* ou *instruções individuais no serviço*. Para o primeiro, serão empregados os métodos usuais e, como os demais autores citados, recomendam que as reuniões sejam conduzidas pelos Chefes ou Supervisores de forma democrática, permitindo completa participação dos seus membros. Para o treinamento individual, no qual a figura do Supervisor é de máxima importância, são igualmente recomendados meios vistos anteriormente, que permitam ao funcionário inteirar-se dos objetivos da organização, de assuntos que lhe despertam interêsse direto, etc., conhecimentos êstes que serão desenvolvidos sob a orientação do supervisor.

Comparando-se os autores citados, verifica-se que são unânimes em aceitar como valioso o método da supervisão direta, que visa à adequação do novo funcionário dentro dos interêsses da organização. Como confirmação de prestígio dêste método, encontramos na opinião competente do Prof. HENRY REINING JR. (15) a seguinte definição: "Treinamento é uma função de supervisão. E' um método que permite à direção desincumbir-se de suas responsabilidades, recorrendo a êle para resolver seus problemas".

Pretendemos que as medidas a serem propostas ao SESP sigam esta diretriz. Objetivar as necessidades existentes e procurar resolvê-las através do treinamento dos seus funcionários, que serão os instrumentos capazes de lhes dar solução satisfatória.

---

(10) MILTON HALL e outros — *Empolyee Training in the Public Service* — (Relatório da Civil Service Assembly), pág. 92.

(11) MILTON HALL e outros — *obra citada*, pág. 92.

(12) PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO e TEIXEIRA DIAS, JOSÉ NAZARÉ — *obra citada*, págs. 196-198.

(13) PFIFFNER, JOHN M. — *Public Administration*, pág. 333.

(14) MOSHER, WILLIAM E., KINGSLEY, J. DONALD e STAHL, O. GLEEN — *obra citada*, págs. 424-248.

(15) REINING JR., HENRY — *Apostila citada* 3.26, pág. 2.

3.9. Tanto quanto possível estamos empenhados em demonstrar o entrelaçamento entre a administração pública e o funcionário como fator humano. Referimo-nos à administração pública, conceituando o Chefe da Repartição ou o Supervisor, pois será através de um ou outro, ou ambos, que o novo funcionário terá o seu primeiro contato com o serviço público. A situação do novo funcionário é tìpicamente passiva, senão de insegurança e temor. Como vencê-la? Responde-nos o Prof. W. ESTELITA CAMPOS nos seus estudos de chefia e administração. (16) Será pelo manejo dos processos de influenciação interpessoal direta e dos conhecimentos dos traços típicos do comportamento humano no trabalho, que êle conseguirá vencer a timidez, ajustar psicològicamente, quanto ao tipo de tarefa, conseguir o rendimento exato de trabalho, em suma, tornar o novo funcionário membro participante da comunidade que êle passou a freqüentar.

Deparamo-nos com um problema que foge à nossa alçada, para conseguirmos resultados satisfatórios, isto é, que os funcionários recém-admitidos, nos seus primeiros contatos com a repartição sejam técnica e humanamente orientados. Para isso será preciso Supervisores de bom padrão. Caberá aqui, apenas como registro da importância do problema, que não sòmente os novos funcionários sejam bem orientados mas que os Supervisores estejam à altura de prestar esta orientação.

Desde que em tôda organização o elemento humano é indispensável para o seu funcionamento, e que o mesmo foi conseguido através do recrutamento e da seleção, é uma tarefa importante que cabe à organização — conservar os melhores. Esta tarefa vai mais além, a par com a permanência do mesmo no trabalho, é indispensável que haja a satisfação pelo meio ambiente, bem como interêsse pelas tarefas executadas.

A repartição deve promover meios a fim de que o funcionário permaneça no seu emprêgo nas condições descritas acima. Um indivíduo, após a adaptação técnica e pessoal no seu setor de trabalho, torna-se um elemento integrado, como se fôsse uma peça da máquina governamental. Substituí-la com freqüência, ou mesmo a intervá-los espaçados, é negativo, não só do ponto de vista funcional como humano. Quando se verificam substituições, prevêem-se ajustamentos de novas peças, observação do funcionamento da mesma até que se dê novamente o ajustamento com as demais peças que compõem a estrutura do mecanismo. E' tarefa que cabe aos dirigentes das organizações, traçar diretrizes seguras para o solucionamento do assunto, e aos Supervisores, a execução destas diretrizes, no sentido de orientar o novo funcionário, tornando-o capaz de um rendimento seguro e constante o que evitará desperdício de tempo e dinheiro.

(16) CAMPOS, WAGNER ESTELITA — *Problemas de Chefia e Administração*, págs. 29-48.

4. O TREINAMENTO DE INICIAÇÃO E O "SERVIÇO ESPECIAL DE SAÚDE PÚBLICA"

4.1. Situação formal no SESP quanto ao treinamento de iniciação — 4.2. Funções de saúde pública e administrativas — 4.3. Diversidade de áreas — 4.4. Análise e crítica da situação em face do inquérito realizado — 4.5. A situação de outras entidades através da entrevista com os responsáveis pelos órgãos de pessoal — 4.6. A tendência observada quanto à solução do problema de treinamento de iniciação.

4.1. A fim de ser melhor compreendida a situação dos funcionários do SESP, quanto ao treinamento de iniciação, apresentamos uma descrição sucinta de como estão divididas as suas categorias, que são as seguintes: (17)

ADMINISTRATIVO

Administração de Escritório
Administração de Material
Biblioteca
Estatística
Traduções

ARTÍFICE

Alvenaria
Carpintaria e Marcenaria
Eletricidade
Ferraria, Fundição e Serralharia
Funilaria e Instalações
Mecânica
Pintura

AUXILIAR

Limpeza e Conservação
Serviços Domésticos
Supervisão
Transmissão
Transporte
Vigilância

TÉCNICO-CIENTÍFICO

Contabilidade
Direito
Enfermagem
Engenharia
Medicina
Odontologia
Química

TÉCNICO-PROFISSIONAL

Máquinas e instalações
Obras
Saúde
Fotografia
Desenho

Para o grupo *Administrativo*, nada é feito quanto ao treinamento de iniciação, situação esta que ocorre, com raras exceções, com os demais órgãos governamentais brasileiros.

(17) *Manual de Normas Administrativas do SESP* (em preparação).

Os serviços de *Artífice* e *Auxiliar*, visto englobar funções tipicamente manuais, para as quais são exigidas credenciais da profissão, igualmente não se cogitou, até hoje, de treinamento inicial, ou de outro tipo, cabendo aos Chefes dos referidos serviços desincumbir-se das suas funções de Supervisor na medida do seu discernimento e técnica profissional.

No grupo *Técnico-Científico*, apenas os médicos têm treinamento de iniciação, que é ministrado na Unidade Experimental de Colatina, (Espírito Santo) que é um Centro de Saúde modêlo, permitindo àqueles profissionais estagiar em todos os setores de medicina preventiva e curativa. Para enfermeiras, são dadas bôlsas de estudo, mediante contrato firmado, o que significa haver educação prévia. Para essas duas carreiras e mais a de engenharia são concedidas, para funcionários já integrantes do quadro, oportunidades de aperfeiçoamento e especialização não só em Universidades Brasileiras como Norte-Americanas, o qual chamaremos de Educação em Serviço.

O grupo *Técnico-Profissional*, na rubrica "Saúde", é aquêle para o qual maior número de cursos tem sido realizado. A dificuldade de encontrar, nas áreas de trabalho, pessoal adequado para o desempenho das funções de que o SESP necessita, tem feito com que seja levado a efeito treinamento prévio, para os cargos de Visitadora Sanitária, Auxiliar Hospitalar, Microscopista-Escrevente, Atendente dos Postos de Saúde, Auxiliar de Saneamento, Laboratorista, Laboratorista-Auxiliar e Inspetor de Saneamento. Como treinamento de iniciação será realizado em novembro próximo, na Unidade Experimental de Colatina, um curso para Visitadoras Sanitárias. Para os grupos acima citados visando melhorar a técnica dos mesmos, têm sido levados a efeito vários cursos, como treinamento em serviço.

Como se pode observar, sòmente no ramo de saúde pública é utilizado o treinamento como técnica de trabalho. O grupo administrativo, que é o nosso interêsse específico, não recebe nenhuma orientação padronizada nas normas de administração pública.

4.2. A origem do SESP se deve a necessidade do esfôrço de guerra. As dificuldades que a administração precisou suprir, foram muitas; entre elas, contava-se a de pessoal, quer para as funções específicas de saúde pública, como para os serviços auxiliares. Terminadas as hostilidades, o SESP assentou suas bases numa campanha de saúde pública que pouco a pouco, dada a sua extensão, está se tornando um programa nacional.

Assim, para as funções de saúde pública, existem, como foi visto, um amplo programa de bolsas de estudo, cursos, treinamento, educação e estágios. A Unidade Experimental de Colatina, sediada no Espírito Santo, é o centro de treinamento onde seus técnicos, antes de se iniciarem definitivamente em suas tarefas, tomam contato com todo o mecanismo que compõe um Centro de Saúde.

Na suposição de que o Govêrno continua com o programa que está sendo desenvolvido pelo SESP em cooperação com o Instituto de Negócios Interamericanos, as funções administrativas já estão sendo devidamente consideradas pela direção. Funcionários dêste setor estão tendo Educação em Serviço em "Organização e Métodos" e "Pessoal". Faz parte do futuro programa administrativo a técnica de treinamento em geral. A ausência de treinamento para funcionários administrativos foi constatada no inquérito por nós realizado.

4.3. A amplitude geográfica do SESP exige que os serviços sejam descentralizados, porque o seu objetivo principal é a difusão das vantagens que traz a medicina preventiva, bem como um intenso programa curativo e hospitalar. Dada a diversidade de áreas, que envolvem fatôres humanos, materiais, clima, dificuldade de transportes, etc., deverão ser diagnosticadas, como recomendam MOSHER, KINGSLEY e STAHL (18) as necessidades de treinamento, tendo em vista a observação de baixa produção, serviço vagaroso, má supervisão, baixo moral do grupo, ausência de movimentação de pessoal etc., e isto poderá ser determinado através de inquéritos e pesquisas no próprio local de trabalho. Verificadas as necessidades, e conhecendo-se quais os problemas a resolver, far-se-á o planejamento do treinamento, possìvelmente através do órgão central de pessoal, na parte de diretrizes, cabendo aos órgãos departamentais a execução do plano.

4.4. Conforme recomendação de autores já citados procuramos, através de um inquérito, determinar a necessidade de treinamento inicial no Serviço Especial de Saúde Pública, bem como verificar aspectos resultantes da falta de interêsse pelo fator humano no ambiente de trabalho. Como tôdas as diretrizes de pessoal partem da Superintendência, achamos que o Escritório Central, sediado no Distrito Federal, daria uma amostra significativa para o resultado que nos propomos.

Planejamento — O planejamento foi feito de acôrdo com instruções do Prof. Henry Reining Jr. e sua Assistente, Sra. Júnia Johnson. Apesar da orientação recebida, a premência de tempo não nos permitiu estudar melhor as perguntas a serem feitas e, por isso, como tal observamos algumas falhas no decorrer do inquérito.

Execução — O inquérito foi realizado por intermédio do método de questionário, com uma explicação prévia, a grupos pequenos, sôbre a finalidade do mesmo, espera de cooperação, completo anonimato, etc., sendo em seguida distribuído o material para ser recolhido quarenta e oito horas depois.

---

(18) MOSHER, WILLIAM E. KINGSLEY, J. DONALD e STAHL, O. GLEEN — *obra citada*, págs. 403-404.

Análise dos Resultados — O questionário divide-se nas seis perguntas a seguir enumeradas:

1.ª) AS TAREFAS QUE LHE DERAM, QUANDO VOCÊ COMEÇOU A TRABALHAR, LHE DESPERTARAM INTERÊSSE?

Entre 117 funcionários do SESP que responderam ao item I, 19, ou 16.2%, declararam que as tarefas que lhes haviam sido dadas não despertaram qualquer interêsse, ao passo que 28, ou 23.9%, registraram um interêsse regular, e 70, ou 59.9%, mencionaram muito interêsse. Tendo em vista que a eficiência ou rendimento do trabalho de um funcionário depende, em grande parte, do interêsse com que êle o executa, torna-se necessário tomar providências a fim de despertar tal interêsse no funcionário recém-admitido e estimular o dos funcionários já existentes.

A maneira de fazê-lo, pode variar, mas, em tese, pode-se afirmar que a demonstração da importância das tarefas que lhe forem cometidas, bem como sua localização no panorama geral do serviço, é um dos recursos mais fáceis de ser empregado. No caso em aprêço, a idéia seria que todos registrassem muito interêsse pelo trabalho inicial, de modo que um programa de ação nesse sentido viria fazer com que apreciável proporção dos funcionários admitidos apresentassem maior entusiasmo e daí, possìvelmente, maior rendimento de trabalho.

2.ª) PARA QUE A ENTRADA DOS FUNCIONÁRIOS NESTE SERVIÇO FÔSSE CONSIDERADA PERFEITA, PELO QUE VOCÊ ACHA QUE OS CHEFES DEVERIAM SE INTERESSAR MAIS?

a) pelas tarefas que são designadas aos novos funcionários ou

b) pelas pessoas que servem de orientador.

Neste item, pràticamente a mesma proporção de funcionários optou pelas respostas *a* e *b*. Apenas 9, ou 7.7%, preferiram apresentar sugestões. Na realidade, as duas respostas se completam, pois a seleção cuidadosa das tarefas a serem dadas ao novo funcionário e a escolha adequada da pessoa que vai orientar, só podem trazer benefícios ao serviço. Entre as sugestões apresentadas destacam-se as de seleção por concurso, estágios, treinamento e rodízio de tarefas.

3.ª) QUANDO VOCÊ COMEÇOU A TRABALHAR NO SESP RECEBEU A NECESSÁRIA AJUDA PARA APRENDER O SEU TRABALHO?

Dentre os 117 funcionários incluídos no inquérito, 49, ou 41.9%, responderam não ter recebido qualquer ajuda para aprender o trabalho que lhes foi dado. Essa proporção é, por assim dizer, uma explicação para a falta de interêsse alegada por um número apreciável de indivíduos, ao responderem o item I. Poderá também ser encarada como uma situação de auto-suficiência, mas o anonimato eliminou isso, em grande parte.

Êste é o ponto vital do nosso trabalho: *nùmericamente diagnosticamos a necessidade de treinamento de iniciação*. Vejamos: a maioria dos funcionários declarou não ter recebido ajuda. Vêm, em seguida, aquêles que mencionaram ter recebido regular ajuda, (39, ou 33.3%) e só 29, ou 24.8%, é que julgaram ter recebido muita ajuda para a execução do seu trabalho. As providências cabíveis ao caso deverão objetivar que a ajuda ao funcionário, quando bem orientada, torna muito mais útil seu entrosamento dentro da organização à qual êle passou a pertencer. Além disso, êle atinge mais ràpidamente seu nível normal de produção.

4.ª) A PESSOA QUE FICOU ENCARREGADA DE LHE ENSINAR O TRABALHO, DEU-LHE A ATENÇÃO DE QUE VOCÊ SE JULGAVA MERECEDOR?

Neste item 22 pessoas, ou 18.8%, registraram não ter recebido atenção alguma por parte da pessoa que lhe devia ensinar o trabalho, ao passo que 32, ou 27.4%, e 59, ou 50.4%, afirmaram respectivamente, regular e muita atenção. 4 funcionários, ou 3.4%, não responderam a êste item. Os resultados obtidos mostram a necessidade de uma seleção cuidadosa da pessoa encarregada de ensinar aos novos funcionários suas tarefas iniciais. Deverão ser estudadas cuidadosamente suas qualificações pessoais e técnicas, bem como encaminhá-los a um treinamento adequado, se necessário.

5.ª) QUANDO VOCÊ VEIO TRABALHAR AQUI, ENCONTROU ESPÍRITO DE CAMARADAGEM DA PARTE DOS SEUS COLEGAS?

As respostas ao item V são muito favoráveis ao ambiente de trabalho do SESP. Apenas 8, ou 6.9%, alegaram não ter encontrado espírito de camaradagem por parte dos colegas. Correlacionando-se esta pergunta à da pessoa encarregada de ensinar o trabalho (n.º 4), nota-se que, relativamente à carência do elemento de supervisão, urge providências, a fim de que os contatos iniciais com o novo funcionário o impressionem bem, predispondo-o à execução satisfatória das suas tarefas.

6.ª) NA SUA OPINIÃO PARA QUE O SESP FÔSSE 100% ACOLHEDOR, O QUE ACHA QUE OS CHEFES DEVERIAM FAZER?

a) uma entrevista mais demorada quando o funcionário viesse trabalhar pela primeira vez ou

b) ajudar a desenvolver o espírito de camaradagem entre os funcionários.

Entre os que responderam a esse item, houve pronunciada preferência pelo desenvolvimento do espírito de cordialidade entre os funcionários. Na realidade, as duas respostas não são exclusivas, podendo, ao contrário, uma completar a outra. Ambas têm como objetivo tornar mais agradável a impressão do recém-admitido. Evidentemente que uma organização, seja pública ou privada, não é 100% agradável sòmente por serem levadas em conta as considerações acima expostas. Mas como já foi mencionado, o nosso objetivo prende-se exclusivamente à posição do novo funcionário ao ser admitido. 46 pessoas, ou 39.3%, apresentaram sugestões, das quais destacamos os seguintes grupos: ambiente social, ambiente esportivo, justiça, estabilidade, melhores salários, sistema de sugestões, etc. Isso demonstra a premência e o desejo de que êsses problemas sejam resolvidos. A maioria das sugestões prende-se a interêsses que têm correlação entre o servidor e o funcionamento do SESP. Aquelas referentes a ambiente social e esportivo poderiam demonstrar, não fôsse o anonimato, a classe de idade a que pertence quem preencheu o formulário.

Apreciação sôbre as deficiências do inquérito

a) Os indivíduos, em geral, quando respondem a questionários quase sempre constituem um grupo favorável ou desfavorável nas respostas, do ponto de vista de aceitação. Esta objeção não se verificou conosco, dado a acolhida integral aos formulários distribuídos;

b) O questionário tem como desvantagem os diferentes níveis de cultura e conseqüente entendimento bom ou mau das perguntas formuladas. Sentimos isso, e como tal nos propusemos, em níveis de cultura mais baixos, a interpretar cada pergunta;

c) As perguntas se ressentem de uma técnica adequada na formulação dada a nossa falta de prática em assuntos de pesquisa;

d) O método de questionário, quando tenta recordar fatos anteriores, como no nosso caso a época da admissão dos funcionários inquiridos, mostra a tendência de se focalizar fatos atuais, nos quais os mais variados sentimentos estão em jôgo. Isso se observa nas sugestões feitas à pergunta n.º 6, quando é flagrante a intenção de discutir assuntos do momento.

Determinada que foi a ausência de treinamento de iniciação para funcionários administrativos do SESP, bem como falta de ajustamento racional ao ambiente de trabalho, proporemos, nas Conclusões, medidas que, dentro do possível, possam sanar esta deficiência. A seguir um quadro demonstrativo do inquérito realizado:

RESULTADO DO INQUÉRITO REALIZADO NO "SERVIÇO ESPECIAL DE SAÚDE PÚBLICA" A FIM DE DETERMINAR A AUSÊNCIA DE TREINAMENTO INICIAL E FALTA DE AJUSTAMENTO AO NOVO AMBIENTE DE TRABALHO (ESCRITÓRIO CENTRAL, DISTRITO FEDERAL).

RESULTADO DOS ITENS II E VI

ITEM	RESPOSTAS					
	A		B		IGNORADA	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
II	51	43.6	55	47.0	2	1.7
VI	36	30.8	52	44.4	29	24.8

RESULTADO DOS ITENS I, III, IV E V

ITEM	RESPOSTAS							
	NENHUM		REGULAR		MUITO		IGNORADO	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
I	9	7.7	55	47.0	51	43.6	2	1.7
III	49	41.9	39	33.3	29	24.8	—	—
IV	22	18.8	32	27.4	59	50.4	4	3.4
V	8	6.9	38	32.8	69	59.4	1	0.9

4.5. A fim de colhermos elementos que nos permitissem apresentar sugestões quanto ao treinamento de iniciação, realizamos, em Autarquias e no D.A.S.P., entrevistas com os órgãos de pessoal das primeiras e a administração dos "Cursos de Aperfeiçoamento" do segundo. O quadro da página seguinte mostra, nos referidos órgãos, a situação da técnica de treinamento.

4.6. O treinamento para servidores públicos, apesar de constituir um elemento de real valor para a administração pública, ainda não foi considerado devidamente. Isso se observa no quadro em que são expostas estas atividades dentro dos órgãos com os quais nos foi dado entrar em contato. Nas Autarquias, apenas o Instituto de Resseguros do Brasil e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários se preocupam com essas atividades, sendo que neste último o treinamento é encarado com o interêsse que o problema exige, especialmente na parte de iniciação.

O D.A.S.P. está em fase de planejamento de um programa para treinamento de iniciação a ser efetivado nos vários ministérios. O mesmo se destina a escriturários das Divisões de Pessoal que serão orientados, salvo modificações em contrário, de acôrdo com o seguinte esquema: *Fase preliminar*: Preparação psicológica e Iniciação no Funcionalismo. 1.ª *fase ou de revisão e complementação de conhecimentos*: Administração de Pessoal e Rudimentos de técnicas diversas utilizadas pelos órgãos de pessoal. 2.ª *fase ou Prática de Serviço*: Os órgãos do trabalho, Registros de Pessoal, Redação de Informações e outros e Aprendizagem em máquinas de escrever e calcular.

O material utilizado no I.A.P.I. e o programa traçado pelo D.A.S.P. constituirão motivo de estudos da nossa parte, a fim de, baseados em ambos e observando as necessidades de solucionar os problemas do SESP, possamos propor um programa adequado de treinamento inicial.

A SITUAÇÃO DE OUTRAS ENTIDADES ATRAVÉS DE ENTREVISTA COM OS RESPONSÁVEIS PELOS ÓRGÃOS DE PESSOAL

TIPOS DE TREINAMENTO E AJUSTAMENTO RACIONAL / ENTIDADES	TREINAMENTO PRÉVIO	TREINAMENTO INICIAL	TREINAMENTO EM SERVIÇO	AJUSTAMENTO RACIONAL
I. R. B. (*Instituto de Resseguros do Brasil*)	—	Realizado para os Auxiliares Técnicos, através do Dep.to Técnico. Consiste de aulas, conferências e supervisão da rotina de trabalho nos vários ramos de seguro.	Cursos de aperfeiçoamento visando melhoria do nível dos funcionários para a promoção. Cursos de datilografia para mensageiros e "boys" para a carreira de Datilógrafo.	Mediante observação durante o Treinamento inicial são os funcionários lotados nas diversas Divisões de Seguro, de acôrdo com suas aptidões técnicas.
I. A. P. B. (*Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários*)	—	—	—	Atende apenas às necessidades de serviço.
I. A. P. C. (*Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários*)	—	—	—	Atende apenas às necessidades de serviço.
I. P. A. S. E. (*Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado*).	—	Realizado apenas na carreira de médico do Hospital do I.P.A.S.E onde são admitidos como médicos-residentes e para permanência no cargo são obrigados a prestar concurso. Em caso de aprovação êste tempo de serviço é contado. Pretende-se realizar, em iguais condições, cursos para enfermeiras.	—	Atende apenas às necessidades de serviço.
I. A. P. E. T. C. (*Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Trasnportes e Cargas*)	Em realisação para os serviços de Hollerith.	—	Foi realizado um concurso para Fiscal do qual não se obtiveram resultados satisfatórios.	Atende apenas às necessidades de serviço.
I. A. P. I. (*Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários*).	—	É feito integralmente para as carreiras iniciais de Mensageiro, Datilógrafo e Escriturário, através de cursos, conferências, aulas, etc. Existem publicações que servem de súmulas para os cursos e o aproveitamento dos funcionários é verificado pelos testes correspondentes a cada súmula.	Para datilógrafos a fim de melhorar o rendimento e possibilitar o acesso à carreira de Escriturário.	Realizado através de entrevista feita na Divisão de Seleção e Assistência e respostas obtidas nos questionários que acompanham as súmulas.
D. A. S. P. (*Departamento Administrativo do Serviço Público*).	Utilizado *não para formação de servidores*, mas para prepará-los aos concursos a serem realizados por essa entidade.	No momento, em planejamento para a carreira de escriturário, sendo o seu funcionamento nas Div. de Pessoal dos Ministérios.	Cursos de aperfeiçoamento, especialização e formação cultural objetivado no sentido da Administração Pública.	Nada é realizado no Serviço Público Federal para a lotação adequada dos servidores.

5. ADAPTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE TREINAMENTO DE INICIAÇÃO PARA OS FUNCIONÁRIOS ADMINISTRATIVOS DO SESP

5.1. Seu duplo aspecto: o técnico e o de relações públicas — 5.2. *Manuais de serviço e outras publicações* — 5.3. *Ajustamento ao meio ambiente.*

5.1. Para que seja levado a efeito um programa de treinamento no SESP, deverão ser realizadas várias providências, sendo aconselhável que se utilizem as descritas por MOSHER, KINGSLEY e STAHL na sua obra "Public Personnel Administration" (19), que transcrevemos a seguir:

1. Realizar inquéritos e analisar as necessidades de treinamento;

2. Realizar pesquisas, para averiguar quais os métodos de treinamento existentes;

3. Aconselhar os Supervisores a colaborar com os mesmos, a respeito de métodos educacionais, planejamento de programas, uso de materiais;

4. Selecionar ou ajudar a selecionar instrutores dentre os Supervisores, para que os mesmos dirijam as atividades dos grupos;

5. Preparar o material de treinamento para os diversos projetos que interessam a organização;

6. Entrar em contato com instituições que possam ajudar em diversos tipos de serviço;

7. Estimular o interêsse pelo treinamento;

8. Coordenar as atividades de treinamento, para evitar duplicações ou lacunas;

9. Dirigir a avaliação dos programas de treinamento.

Para que as atividades de treinamento sejam levadas a efeito no Serviço Especial de Saúde Pública, além das fases recomendadas acima, seria conveniente que o órgão central de pessoal, sediado no Distrito Federal, enfeixasse tôdas as políticas que dissessem respeito àquela atividade, ou criar uma seção de treinamento dentro do mesmo. Tendo sido determinada a carência de treinamento de iniciação no SESP, pela observação feita através de inquérito realizado entre funcionários no Escritório Central, o plano que fôsse delineado para ser executado no referido setor seria igualmente aplicado às demais áreas de trabalho, observando-se, òbviamente, as condições locais.

A parte inicial do plano visa especialmente ao treinamento dos Supervisores, porque êles constituem o fator preponderante no treinamento de novos funcionários. Sua atuação se faz sentir não sòmente pela prática supervisionada, como também na avaliação dos resultados do treinamento. Se os supervisores não tiverem recebido orientação que lhes possibilite instruir e julgar os funcionários, todo o programa, neste sentido, ficará prejudicado, refletindo-se até na estrutura da organização através do moral dos seus funcionários.

De acôrdo com o que está sendo usado nos setores mais avançados da administração pública, não seria feita uma centralização das atividades de treinamento. Dentre o grupo de Supervisores de cada Programa, o mais qualificado ficaria encarregado de pôr em execução as diretrizes do órgão central. Como a maioria das organizações não dispõem de técnicas adequadas para treinamento, os Supervisores encarregados do desenvolvimento dessa técnica nos "Programas", bem como os do Escritório Central, seriam designados para cursos específicos sôbre o assunto e observação "in loco" de métodos julgados exeqüíveis para os objetivos do SESP.

O estímulo que fôr dado ao treinamento se refletirá no moral do grupo e poder-se-á basear o plano de promoções nesta técnica, sendo excelente oportunidade para que se fixe definitivamente o sistema do mérito.

O material a ser utilizado no treinamento inicial poderia ser aquêle que tivemos oportunidade de ver no I.A.P.I., que permite ao novo funcionário um conhecimento da organização através da leitura dos seguintes itens: "Como foi criado e organizado o SESP — suas finalidades", "Como funciona o SESP — seus Programas", "Súmulas dos Direitos e Deveres do Funcionário", "Relações Públicas". Para cada tópico seria criado um questionário referente ao conteúdo do mesmo. As respostas dadas seriam utilizadas pelo Supervisor, não só para o julgamento das reações, interêsse pelo Serviço, capacidade de apreensão, como também para ajustá-lo adequadamente ao meio ambiente.

Encarado o programa de adaptação sob o ponto de vista de relações humanas, é ainda a figura do Supervisor que entra em primeiro plano. Espera-se que a orientação técnica a ser prestada seja paralela ao interêsse humano pela pessoa do novo funcionário. Isto é revelado na forma como é recebido o novo membro da organização, nas explicações dadas sôbre os objetivos, estrutura e funcionamento da organização, explanação detalhada do que dêle se espera pela sua atuação como participante do grupo, bem como os seus direitos e deveres.

O tópico de relações humanas no trabalho poderia ser resumido: se o Supervisor perguntasse a si mesmo, antes de encaminhar o novo funcionário nas suas tarefas: "Que desejaria que me fizessem, se fôsse empregado?" ou mesmo "Que esperei, quando fui iniciado no serviço?". Muitas respostas indicariam rumos no conduzir as relações humanas. Entre elas ocorrem-nos as seguintes:

1. Ordens e instruções claras e compreensíveis;

2. Reconhecimento por serviços bem feitos principalmente se realizados com dedicação e esfôrço extraordinário;

3. Oportunidade para progredir;

4. Críticas, se inteiramente justas;

5. Compreensão, e correta interpretação da atitude, diante dos fatos;

6. Razoável segurança no serviço;

7. Informações sôbre os motivos determinantes das alterações na operação e disposição do serviço;

8. Atenciosa consideração às queixas e críticas;

(19) MOSHER WILLIAM E. KINGSLEY, J. DONALD e STAHL, O. GLEEN — *obra citada* in REINING, JR. HENRY — *Apostila citada* 3.26, pág. 9.

9. Oportunidade para empregar tôda a capacidade do melhor modo possível e

10. Tratamento como ser humano.

5.2. Os manuais de serviço representam um meio auxiliar de treinamento. Será através da sua leitura, orientada pelo supervisor e discutida nas reuniões, que o novo funcionário tomará contato com a organização. Os manuais de serviço mais completos, que nos foi dado apreciar, são os norte-americanos, sob o título de "Personnel Handbook". Nêles estão descritos o objetivo da organização, informações de ordem geral e tudo o que concerne ao funcionário. Alguns são mais minuciosos, estendendo-se a detalhes históricos não só do órgão como igualmente da máquina governamental. Como modêlo de um Manual que poderia ser aplicado ao SESP, transcrevemos êste esbôço de ROBINSON: (20)

1. Boas Vindas — assinadas pelo Chefe da repartição;

2. Breve descrição histórica da organização;

3. Fatos objetivos de interêsse — complexidade do trabalho, extensão do serviço, número de funcionários etc.;

4. Organização do Serviço;

5. Políticas — finalidade do serviço;

6. Serviços para funcionários — restaurante, biblioteca, serviço de assistência, auxílio legal e financeiro, serviços de consulta, associações, centros sociais, etc.;

7. Instruções gerais — lugar de guardar roupa, horários, dia e maneira de pagamento, horas de trabalho, contrôle do ponto, etc.;

8. Regras e regulamentos — apresentação, uso do telefone, saídas durante as horas de expediente, conduta pessoal, linhas de promoção, ausência, férias e licença.

Alguns itens desta relação são semelhantes aos tópicos propostos para o treinamento inicial do funcionário. Aquêles referidos anteriormente têm como objetivo o aspecto didático e avaliação da capacidade do novo elemento. Os Manuais, embora representem igualmente meio de trêinamento, conjugam o aspecto técnico, sob a forma de orientação, e o humano, prestando ajuda nos seus mínimos detalhes. Outras publicações poderão também ser destinadas ao treinamento de funcionários, tais como as realizações levadas a efeito pelo SESP, em formas de folhetos sôbre as atividades específicas de enfermagem, assistência hospitalar e médica, engenharia, saneamento, medicina preventiva e educação sanitária. Os relatórios de serviços realizados pelos Programas, que são apresentados trimestralmente ao Escritório Central, se resumidos de forma objetiva e agradável, constituirão também um meio útil e eficiente de dar a conhecer o que tem sido feito.

5.3. A eficiência dos funcionários não está apenas condicionada ao ajustamento de fatôres técnicos. Os fatôres humanos, igualmente, são de grande relevância. Entre êles citaremos, como de máxima importância, o moral do grupo, assistência, plano de salários, sistema adequado de promoções, etc. Todos êstes fatôres induzem a direção do serviço a tomar contato direto com os funcionários e, quando bem orientados, têm grande repercussão no intercâmbio das relações humanas no ambiente de trabalho. O ajustamento do novo funcionário depende, em grande parte, das relações existentes entre chefes e subordinados. Se elas não forem facilitadas ao ponto do funcionário sentir-se à vontade para dizer das suas dificuldades, haverá certamente uma situação de constrangimento e, como corolário, ineficiência no desempenho das tarefas.

ARLINDO RAMOS, no capítulo referente aos primeiros dias do novo empregado (21) recomenda, a fim de que o novo funcionário fique bem impressionado e suficientemente esclarecido sôbre a organização, o seguinte:

1. Entrevista na Seção de Pessoal;

2. Entrevista com o chefe imediato (Supervisor);

3. Indução ou conhecimento das instalações, edifícios, seções, etc.;

4. Instrução e orientação sôbre o trabalho.

Nos três primeiros itens, cuida-se de acolher o novo funcionário, pondo-o a par do mecanismo da organização, através da pessoa do Supervisor. O quarto e último item confunde-se com o treinamento de iniciação, o que demonstra a íntima ligação entre o ajustamento técnico e o humano. Embora se entrosem e confundam um e outro, de maneira a ser impossível separá-los, na realidade o ajustamento do novo empregado como ser humano precede o seu ajustamento técnico; acompanha-o em tôdas as fases dêsse último, do qual ocupa todos os hiatos, prolongando-se, mesmo, pelo tempo em que o empregado, fora da organização, tem seu pensamento nela ou na tarefa que lhe foi confiada recentemente.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I — Verificou-se, através de inquérito realizado no Escritório Central do SESP, a necessidade de treinamento inicial para funcionários administrativos, bem como ajustamento racional dos mesmos.

II — As diretrizes de pessoal existentes no SESP são comuns ao Escritório Central e aos vários Programas, como tal a ausência dessas técnicas é generalizada em todos os setores.

III — As funções de saúde pública, dado o caráter específico do Serviço, dispõem de Treinamento e Educação em suas várias fases; verifica-se, no entanto, o desperdício dêsses técnicos, nas funções de direção, quer em Hospitais, Centros de Saúde e Escolas de Enfermagem.

À vista disso, para a execução de um programa de treinamento inicial para funcionários administrativos do SESP dever-se-ia atentar nas seguintes providências a serem tomadas:

a) Treinamento de Supervisores, visto constituírem êles a base do programa. Como solução a êste problema,

(20) ROBINSON *in* FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *artigo citado*, pág. 23.

(21) RAMOS, ARLINDO — *Psicologia Aplicada ao Trabalho* — págs. 408-412.

poderiam os mesmos ser encaminhados aos cursos da Escola Brasileira de Administração Públiea, na Fundação Getúlio Vargas;

b) Criação de material didático que permitisse a execução do treinamento inicial, dentro dos objetivos do SESP, conforme assinalado por nós no item 5.2;

c) Planejamento e publicação de um Manual de Serviço para o SESP, baseado nas normas dos "Personnel Handbooks", norte-americanos. Será através do seu conhecimento, e orientação do Supervisor, que pretendemos se efetive o ajustamento racional do novo funcionário;

d) O treinamento de iniciação é um treinamento em serviço. Como tal, a orientação do mesmo será dada pelo Supervisor, objetivando a resolução dos problemas do Serviço, através da *prática supervisionada*, que significa aliar a teoria à prática;

e) A admissão de novos funcionários administrativos dar-se-á em pequena escala. Assim, não sentimos a necessidade de cursos formais e conferências. O material didático acima referido, o Manual de Serviço, as publicações específicas das atividades do SESP, bem como seus relatórios de serviço, orientados pelo Supervisor, isoladamente ou em grupos mínimos, treinarão adequadamente e ajustarão o novo funcionário no lugar que lhe couber, pela demonstração da sua capacidade dentro da organização;

f) A avaliação, ou melhor, o julgamento da demonstração da capacidade técnica e pessoal deverá ser feita de forma homogênea, levando-se em conta a diversidade de funções. Para que isso possa ser executado, deverão ser fixados padrões de desempenho;

g) Considerando a inexistência de treinamento inicial para funcionários administrativos, bem como qualquer outro tipo de treinamento recomendamos a criação de uma Seção de Treinamento, dentro do Órgão Central de Pessoal do SESP. Esta Seção seria encarregada de todos os programas de treinamento, devendo, no caso em questão, coordenar o que já se faz no cafnpo de saúde pública e determinar adequadamente as técnicas a serem seguidas para o setor administrativo.

BIBLIOGRAFIA

1. Civil Service Assembly of the United States and Canada — *Employes Training in the Public Service* — By Committee, MILTON HALL, CHAIRMAN. Capítulos IV, V, VI e VII. Chicago, 1941.

2. Civil Service Assembly of the United States and Canada — *Public Relations of Public Personnel Agencies* — By Committee, WILLIAM E. MOSHER, CHAIRMAN. Capítulos II, III e IV. Chicago, 1941.

3. HALL, MILTON — *Training Your employees — Suggestions to Executive and Supervisors* — Society for Personnel Administration, Washington D.C. October, 1940.

4. MOSHER, W.E., J. DONALD KINGSLEY e O. GLENN STAHL — *Public Personnel Administration* — Parte IV. 3d. edition — New York — Harpers and Brothers 1950.

5. MEE, JOHN F. ed. — *Personnel Handbook* — Capítulo XVII, New York, Ronald Press Company, 1951.

6. PFIFFNER, M. JOHN — *Public Administration* — Capítulo VI. Ronald Press Company, New York, 1946.

7. RAMO, ARLINDO — *Psicologia Aplicada ao Trabalho* — Capítulos XV, XVI e XIX. Rio de Janeiro, Companhia Brasileira de Artes Gráficas, 1948.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

1. CASTRO FERNANDES, ARY DE — *O Problema do Treinamento* — Vol. I, n.º 3-4, Rio de Janeiro, março e abril de 1948.

2. FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *Do Estágio Probatório* — Vol. II, n.º 1, Rio de Janeiro, abril de 1943.

3. GULICK, LUTHER HALSEY — *Treinamento para o Serviço Público* — Vol. IV, n.º 2, Rio de Janeiro, 1943.

4. LÚCIO BITENCOURT, C.A. — *O Rendimento do Fator Humano no Serviço Público* — Vol. II, n.º 3, Rio de Janeiro, junho de 1944.

5. MAYA, ANIBAL — *Como processar a Adaptação do Novo Servidor no Ambiente de Trabalho* — Vol. IV, n.º 3, Rio de Janeiro, dezembro de 1943.

6. MONTEIRO LOPES, TOMÁS DE VILANOVA — *A importância do Treinamento* — Vol. I, n.º 2, Rio de Janeiro, fevereiro de 1944.

7. RIDLEY, CLARENCE EUGENE — *Treinamento para o Serviço Público* — Vol. I, n.º 3, Rio de Janeiro, março de 1942.

8. SIQUEIRA, BELMIRO — *Treinamento e Seleção* — Vol. I, Ns. 1 e 2, Rio de Janeiro, janeiro e fevereiro de 1947.

9. WALKER, HARVEY — *Treinamento de Funcionários Públicos* — Vol. I, n.º 1, Rio de Janeiro, janeiro de 1944.

Controvérsias entre Trabalho e Greve

GERMANO SECRETI
(Trad. do Padre *Aníbal Ruppi*)

A relação que existe entre o trabalho e sua disciplina, ainda que não se possa apreciar o assunto do ponto de vista estritamente econômico, está de tal modo destinada a afetar a economia que não pode deixar de considerá-la a "Revista do Serviço Público", em cujo programa entram os debates de todos os problemas concernentes aos interêsses da comunidade nacional e, por conseguinte, do seu govêrno. Estamos, pois, seguros de nosso critério ao divulgar o presente trabalho de Secreti em hábil tradução do Padre ANÍBAL RUPPI.

Com a publicação dêste artigo, é o próprio autor que concita os estudiosos das questões trabalhistas a oferecerem novas contribuições, nesta matéria, à "Revista do Serviço Público", com a esperança de que uma discussão serena e acima de qualquer paixão político-partidária possa esclarecer o legislador a fim de que o futuro código do trabalho concorde, tanto quanto possível, com as realidades brasileiras.

RESUMO: O autor, ao ensejo de alguns dispositivos formulados sôbre as disposições do projeto governamental da lei sindical, examina o problema disciplinar das controvérsias coletivas a respeito do trabalho de caráter interpretativo (relativamente à aplicação dos contratos coletivos e outras normas vigentes), sustentando, dêste modo, que, nos conflitos derivantes dessas controvérsias, não possa ser reconhecido aos trabalhadores o direito de greve a que se refere o art. 40 da Carta Constitucional.

O PROJETO-LEI sindical, formulado pelo Ministro do Trabalho, Senador RUBINACCI e apresentado pelo govêrno aos órgãos legislativos, (1) se é verdade que levantou muitas e acaloradas críticas, contudo, ainda se não viu, incompreensìvelmente, empenhado no exame crítico dos estudiosos e, de modo especial, dos que, pela índole da matéria, parecem atraídos, especialmente, pelo assunto, isto é, os juristas: uns, da cátedra e, outros, do "ring". (2) Entre êstes últimos, porém, um arguto propagandista dos problemas juristas, ARTURO ORVIETO, manifestou, em um diário, algumas observações lógicas a respeito do Projeto RUBINACCI. Algumas delas parecem particularmente dignas de ser examinadas.

ORVIETO se deteve, de modo preponderante, na matéria dos conflitos a respeito do trabalho; e — focalizada a inorganicidade do projetado sistema, que prevê uma série de fatos ilícitos, excluindo, pràticamente, por fôrça de alguns dêsses dispositivos, qualquer sanção e, contràriamente, dispositivos outros, acoimando-os de crimes — frisou a situação que poderia ser criada quando, levada a controvérsia, *por interpretação* de um contrato coletivo, para a Magistratura (cujo recurso está previsto nessa espécie de controvérsias), os trabalhadores, então, poderão declarar uma greve, embora não legítima, mas com leve risco quase só teórico, enquanto que aos empreiteiros não lhes caberá senão pagar a parcela de seus ilustres patrões, pois não podem êstes responder ao que é ilícito com o encerramento da administração a fim de não incorrerem em sanção detentiva. (3)

---

(1) Atos parlamentares da Câmara dos Deputados, n.º 2380 — Projeto-lei que contém "Disposições para a disciplina jurídica relacionada com o trabalho" apresentado pelo Govêrno na sessão de 4 de dezembro de 1951.

(2) CANELUTTI (v. disc. ao Conv. dos Estatutos Sindicais na Câmara do Comércio de Roma, 30 de dezembro de 1949 — e em "Commércio D'Italia", de 7 de novembro de 1949 — atribuiu, de modo especial, ao jurista ROCCO a estrutura da lei sindical de 1926, tendo, em sua origem, conforme o autor, e antes de ser sobrecarregada de muitas reestruturações irregulares, "uma orientação segura, digna e honrosa para qualquer nação e ufania para qualquer legislação". Não nos parece inoportuno auspiciar que, no debate crítico para reestruturar a nova lei sindical, unam-se aos juristas, especialmente os cultores das ciências econômicas para harmonizar os dispositivos de uma lei de tão profunda repercussão na vida de produção, com objetivos de atual ordem econômica, tendo presentes suas exigências que, necessàriamente, devem coincidir em um projeto racional, com exigências jurídicas derivantes de preceitos constitucionais.

(3) Os reparos de ORVIETO fazem referência aos critérios do projeto RUBINACCI, no que diz respeito à relevância penal do "encerramento" (punível — art. 40 do D. de T. — com a reclusão até um ano) e a irrelevância penal da greve ilegítima considerada sòmente (art. 28) "como ausência arbitrária para todo o efeito", simplesmente com o risco (conforme a A. "teórico") das sanções disciplinares para o empresário.

A situação focalizada é consentânea à projetada disciplina da matéria. ORVIETO, porém, acrescenta mais uma observação e uma interrogação: "O recurso à Magistratura para a solução arbitral das controvérsias, relativamente à interpretação dos contratos coletivos em curso, talvez levantaria uma luta sindical no tocante ao "Impasse": qual é o contrato coletivo que não seja suscetível de dúvidas e impugnações? (4)

Com isto, o autor, se não manifestou claramente algumas dúvidas a respeito da oportunidade de submeter à Magistratura as assim chamadas controvérsias *jurídicas* — a respeito da interpretação dos contratos coletivos e das leis em vigor de concluir, em tais conflitos, o do reconhecido direito à greve, (5) tem, sem dúvida, escurecido a idéia da possibilidade das inconveniências que, ao menos no campo jurídico, até então, não tinham sido cogitadas. De fato, a êste respeito, nestes últimos anos de fortes e fecundos debates acêrca da futura lei sindical, deparam-se vários pontos de contatos; e entre êstes pode-se incluir também o recurso ao judiciário, com a exclusão, porém, do exercício do direito de greve, às controvérsias intrepretativas, pois estas são idênticas àquelas que dizem respeito a qualquer outro tipo de contratos.

Naturalmente, a referida exclusão ao *direito de greve* tem referência ao direito homônimo previsto pela norma constitucional e interpretado como direito subjetivo dos trabalhadores, ou, de qualquer maneira, como direito de liberdade civil, em conseqüência das relações jurídicas entre privados, pois são relações de trabalho subordinado. (6) Nos casos, portanto, em que o direito de greve

---

(4) ORVIETO, na frase trazida no texto, faz alusão à "solução arbitral" apresentada à Magistratura, preferindo, evidentemente, ao se dirigir, de público, a um Diário, uma expressão não estritamente técnica: mas não padece dúvida de que êle quis, por certo, referir-se, pròpriamente, à verdadeira "substância", como, implicitamente, se pode deduzir do disc. de T., onde (art. 26) se prevê que as controvérsias coletivas do trabalho... submetidas ao juízo da Seção especial da Côrte de Apelação, etc.".

Com essa disposição, o D. de T. — em emendas às controvérsias individuais e múltiplas que podem ser prometidas pelos singulares interêsses (ou grupos de indivíduos ou litisconsortes) prevê *as controvérsias coletivas de trabalho*, chamadas de jurídicas, isto é, aquelas que, surgidas entre associações sindicais, registradas como empregadoras, têm por objeto "a aplicação de contratos coletivos de trabalho". Conforme os princípios tradicionais desta matéria, a relação enviada ao C. de T. releva que assunto das controvérsias" pode ser sòmente as associações sindicais registradas", e que essas controvérsias coletivas diferem de tôdas as outras controvérsias promovidas tanto pelos indivíduos como pelos grupos de trabalhadores ou pelos empresários de trabalho, ainda que constituídos, de fato, em associações sindicais". Estas controvérsias individuais — prossegue a relação — "sendo sòmente controvérsias de âmbito jurídico, sempre inerentes à aplicação do contrato de trabalho, estão submetidas ao conhecimento e à decisão da autoridade jurídica ordinária para a aplicação dos princípios gerais do nosso direito processual". Em se tratando, ao contrário, das controvérsias coletivas, o D. de T. prevê (art. 26) a competência "da Seção Especial da Côrte de Apelação competente territorial e, em casos de controvérsias de caráter nacional, a competência da Cor. de Ap. de Roma", ou, da ul. c. (art. 26) o deferimento "ad arbitra" a respeito de tôdas as associações sindicais interessadas.

Deve-se observar que o D. de T. prevê quais sejam as controvérsias jurídicas coletivas, isto é, sòmente aquelas que surgem por aplicação de *contratos coletivos de trabalho* e não, também, as de outras normas jurídicas, diferenciando-se da precedente lei sindical de 1926 que as prevê pela aplicação do contrato coletivo *de outras normas existentes*.

Seja como fôr, também por uma controvérsia interpretativa de normas diversas daquelas do cont. col., a greve legítima deveria — na base do D. de T. — ser considerada igualmente excluída, porque o mesmo projeto prevê (art. 27, I c.) que "o direito de greve pode ser exercido tão-*sòmente* por trabalhadores quando surja controvérsia que tenha, por objeto, a formação ou a modificação das condições de trabalho..."

Enfim, também por controvérsias a respeito das normas, se não está previsto um particular processo judiciário de *caráter coletivo*, o pressuposto de um presumível recurso à autoridade judiciária (que justifica a exclusão da greve coletiva) existe sempre pela ação individual ou pluralidade (litisconsórcio) dos interessados individuais.

---

(5) O art. 27 do D. de T. prevê que "o direito de greve pode ser exercido por trabalhadores sòmente quando surja controvérsia que tenha por objeto a formação ou a modificação de condições de trabalho disciplináveis com o contrato coletivo": e, portanto, como diz a relação, o direito de greve não está previsto "por razões inerentes à aplicação e interpretação do contrato" coletivo (como, evidentemente, para a aplicação e interpretação de outras normas jurídicas) por ser "a declaratória do direito de competência da Autoridade judiciária".

(6) O art. 40 da nossa Constituição, mutuado pelo preâmbulo da Constituição francesa de 1946, dispõe: "o direito de greve se exercita no âmbito das leis que a regulam".

A Côrte de Cass. (v. Sent. Ses. Un. Pen. de 1952, no *Dir. de Trab.*, de 1951, II, p. 365), interpretando a norma constitucional, primeiramente se limitou a relevar que a abstenção do trabalho, pelos serviçais de obras, na tutela dos próprios interêsses, vem admitindo, no regime democrático, como "exercício de um direito de liberdade pessoal"; ùltimamente, a mesma Cass. (V. Sent. Sess. II, Civ., de 4 de março de 1952, ric. Feraldi, inédita) relevou, como também a Constituição italiana tem reconhecido, não sòmente a liberdade de greve — que tiraria a esta o caráter de crime, qual o ilícito civil — como também conferiu, nada menos, aos trabalhadores o direito subjetivo de entrar em greve; a êste direito corresponde, lògicamente, o dever para os empresários de eliminar a greve. O Conselho de Estado (v. Sent. Sessão Plen. de 8 de maio de 1951, no Direito de Trabalho, de 1951, II, p. 363) apresentou o direito de greve como "um poder de atribuição ao trabalhador pela autodefesa dos interêsses econômicos da categoria profissional a quem pertence": poder que se reverbera na relação individual, suspendendo-o, e não como "um direito subjetivo que flui do contrato individual de trabalho". O supremo julgamento administrativo parece, portanto, não aderir a esta opinião que é seguida por uma corrente doutrinária (SANTORO-PASSERELLI), pois o direito auferido do art. 40 seria um direito-potestade relacionado ao empresário; mas ampara a tese da parte contrária desta doutrina para a qual o direito de greve, como direito de liberdade, não pode ser desconhecido pelo direito privado. Disso se segue que a solução, conforme a qual, (v. BASCHIERI em "Foro Padano", 151, IV, p. 266), o art. 40, não veta nem pode vetar o atingido direito de defender-se, reagindo por todos os meios ao seu alcance, contratual e legalmente; mas visto que êste não

se admita como constitucionalmente anexo, antes de mais nada, o seu exercício não poderia ser punido penalmente; (7) além disso, no âmbito contratual, êste não poderia ser considerado como falta injustificável ao trabalho. (8) Daí, òbviamente, a realização da greve por conflito, a cujo respeito não lhe é reconhecido o direito à greve, dentro do âmbito constitucional, pode ser punida penalmente e considerada violação do contrato individual de trabalho, como ilícita suspensão da atividade (ausência arbitral); ou, pelo menos, não sendo punida penalmente, resta, todavia, uma suspensão ilícita do trabalho, em relação ao empresário: esta é, de fato, a solução adotada pela disposição da lei em exame. (9)

2. A nossa doutrina jurídica, como já se tem deparado, orientou-se, através das suas correntes mais autorizadas e claramente prevalecentes, em excluir a greve legítima nas controvérsias interpretativas, limitando, substancialmente, o direito à greve, previsto pela Carta Constitucional, ao direito da greve das assim chamadas *controvérsias econômicas*: (10) isto é, aquelas que, — como se de-

---

pode desconhecer ser a greve um exercício de um direito de liberdade, admitido constitucionalmente a favor do trabalhador, pela tutela da sua posição contratual, não podendo, por isso, ser considerado ilícito, isto é, a abstenção do trabalho, em vista da greve, não podendo ser considerada como ausência arbitrária. Conforme Pergolesi (Rel. Cong. U.G.C.I., em "Iustitia", outubro-dezembro de 1949, p. 82), conforme o qual, o empreteiro de trabalho "depende, conseqüentemente, da impossibilidade de considerar resolvido o que se refere à greve, mas apenas em suspensão". O A. acrescenta "a greve não pode constituir justa causa da solução em suspensão, mas me parece que nada obsta que o empresário possa, durante a greve, proceder ao licenciamento com o devido aviso e ao pagamento da devida indenização, assim como assumir outras indicações e modificações da estrutura da emprêsa".

Substancialmente, conforme a opinião de Carnelutti (conf. inter. do C.U.G.C.) *loco citato*, que sustenta dever-se entender a greve mais do que objeto de um direito, objeto de uma faculdade de maneira que, entre outras coisas, se os trabalhadores têm o direito de fazer parar o trabalho na emprêsa, não se poderia deixar de tolerar ao empresário e buscar meios outros de a movimentar.

A Cass., na segunda das Sent. mencionadas, resolveu que um trabalhador, em greve, usa de um direito seu e *qui jure sua utitur, neminem ledit.*; segue-se, por conseguinte, que o empresário não pode licenciar o trabalhador que tenha entrado em greve, valendo-se das normas que regulam o cumprimento voluntário da obrigação do trabalho e isto pode considerar-se pacífico — como afinal se pode bem entender quando se evocam as normas do cumprimento voluntário da obrigação do trabalho — se há referência ao licenciamento por não cumprimento (em suspensão), não se deva referir ao licenciamento normal do trabalhador em greve, dêste mesmo modo opina (v. retro, nestas notas.) PERGOLESI, pois não se pode considerar a greve como violação contratual (ausência arbitral). Portanto, é aceita, com restrição, a afirmativa da Relação ao D. de T. lá mesmo onde se lê que os empresários de trabalho, pela ocasião da greve legìtimamente exercida, "não podem intimar o licenciamento a não ser pela resolução prevista nas normas que regulam as relações que dizem respeito ao trabalho", exceto que a frase não deva ser intendida no sentido de que o contrato não prevê limitações para o recesso *ad nutum*, mantendo-se a plena liberdade à que se refere o art. 2118 Cod. Civ., o recesso deve considerar-se admitido, com as relativas indenizações para os trabalhadores grevistas.

(7) Com o reconhecimento constitucional do artigo 40, não prevaleceu o pressuposto da ileicidade penal, enquanto o estado democrático, como observou SERMONTI (v. SERMONTI, "Sul d. de sciopero e de serrata", in D. di lavoro, 1948, I, p. 139) — reconhece "um interêsse fundamental público ao desenvolvimento em liberdade dos conflitos de trabalho, uma pública utilidade, a fim de que os trabalhadores não fiquem impedidos de se utilizarem da fôrça como derivante da coalição" e "definitivamente nega que quem recorre à greve demonstra uma perniciosidade anti-social e instiga uma reação de consciência moral da coletividade".

A respeito das questões levantadas acêrca da ab-rogação tácita do art. 502 ("Serrata e sciopero" para fins contratuais) e segs. do Cod. Pen. v. SENTARDI, nota da Sent. em "Foro Padano", IV, 1951, p. 134; MICEL, nota da Sent., no Dir. do Trab., II, 1951, p. 367.

(8) Já temos visto (v. *retro*, nota n.º 6) que a doutrina, embora com alguma divergência a respeito da motivação jurídica, concorda a respeito da conseqüência, no exercício do direito de greve, com relação à liceidade da abstenção do trabalho, a qual não pode ser considerada um cumprimento contratual." Se a greve — observa RABASSI (v. Dir. de Trab., Milão, 1949, vol. III, p. 395, nota n.º 21) — suspende uma relação de trabalho em curso, é necessária uma explícita declaração constitucional, para fazer entender que o que não é lícito a um só, pode ser consentido à massa de pessoal". E esta é de alçada exclusiva da concessão constitucional do direito de greve que, profundamente, modifica a situação que se veio criar no período pré-fascista. De fato, também naquele tempo, existia a liberdade de greve (desde quando — V. RIGOLA, "Entrosamento dos sindicatos, etc." em "Civiltá Italica", 1951, n. 12 — estava em vigor o código penal de ZANARDELLI de 1890, se bem que, de fato, nem sempre foi respeitada até o govêrno de GIOLITTI de 1901); mas, como recorda BARASSI (*Op. Cit.* p. 393), a coletividade da ação não admitia (1907) que a ação coletiva fôsse uma soma de ações individuais; e podia concluir que a coletividade, no abandono do trabalho, para a greve, valeria, jurìdicamente, tanto quanto o abandono individual do trabalho, resolvendo-se em inexecuções individuais de relações individuais.

Em suma, com a norma do art. 40, os legisladores constituintes tiveram, conforme SANTORO-PASSARELLI (v. inter. do Cong. Nac. da U.G.C.I., *in* "Iustitia", outubro-dezembro de 1949), o mesmo intuito dos constituintes franceses de 1946, verificando que não bastava afirmar a liberdade de greve, mas que precisava afirmar o direito de greve isto é, a capacidade de operar u'a modificação de um trabalho relacionado (suspensão de relação).

(9) Nos casos em que não é reconhecido o direito de greve, o D. de T. (art. 28, seg.cpv.) considera a participação "a uma determinada greve, atuada ou continuada fora das condições estabelecidas pela lei", como uma "ausência arbitrária para todo o efeito". Além disso, o mesmo dir. do trab. (art. 28, Ic.) prevê uma sanção penal nas comparações de quem "organiza ou dirige uma greve" não legítima.

(10) Acêrca da *limitação* do direito de greve, genèricamente reconhecido pelo art. 40 da nossa constituição e que se possa exercer "no âmbito das leis que o regulam" pode-se observar que, conforme a Cass. (v. Sent. de 24 de fevereiro de 1951, Ses. U.P. no dir. de trab., 1951; II, p. 365), as leis reguladoras da greve deverão ter sòmente caráter explicativo e não inovativo"; portanto, para fazer que reentre o *fato* da abstenção coletiva do trabalho na noção jurídica da greve, primeiramente se trate de auferir, explicar o significado léxico, histórico e socialmente fundamentado, o têrmo "greve" empregado na norma constitucional: e, de fato, a mesma Cass. (24 de fevereiro de

clarava na lei corporativa de 1926 — se referiam "à exigência de novas condições de trabalho", e que o atual projeto-lei define como controvérsias aquelas que têm "por objeto a formação e a modificação das condições de trabalho". (11)

Com esta orientação, o parecer dos juristas se aconchegou àquele mesmo parecer que se pode ter como aceito dos economistas, entre os quais se justifica — para sentir com o pensamento de JANNACCONE — a suspensão relacionada com o trabalho "até que não se chegue a um acôrdo e a outras condições de trabalho, pois a um regime livre repugna que o empresário ou o operário deva suportar condições que não tenham sido aceitas contratualmente": (12) esta situação é diferente daquela em que surge uma controvérsia interpretativa, na qual, exatamente, não se controverte por não aceitar um trabalho, mas para esclarecer e aplicar a *voluntas* de um contrato já *aceito* (ou de uma lei já emanada).

O argumento principal aduzido para justificar o recurso à Magistratura para conflitos trabalhistas e que surgiram por causa de diferentes interpretações entre as partes interessadas nos contratos, (como também interpretações de leis e, seja como fôr, de normas preestabelecidas), e, para justificar, ao mesmo tempo a exclusão ao direito de greve, funda-se, especialmente, no caráter essencial dêsses conflitos para o plano jurídico.

A êsse respeito, resumindo a elaboração doutrinária com a sua orientação mais prevalecente, foi enviada criteriosa relação ao Convênio do Centro Italiano dos Estudos Jurídicos, realizado no ano passado. (13) Êste declarava, lùcidamente, que o contrato coletivo, se é *norma* para as categorias disciplinadas por êste, é *contrato* também para as organizações representativas e contratuais (em vista da "representação unitária" do art. 39 da Carta Constitucional), (14) as quais, portanto, adquiriam, em seu próprio direito, a obtenção exata da observância dos contratos: donde, é claro que os conflitos coletivos dessa categoria assumam juridicamente o caráter de controvérsia entre duas pessoas jurídicas, no que diz respeito à interpretação, à legislação e à validade de um contrato entre êles estipulado, identificando-se, assim, com os conflitos individuais de interêsses devolutos para a função jurisdicional do Estado.

A Relação Rubinacci para o projeto governamental da lei sindical fundamenta-se em análogas considerações, fazendo, porém, de modo especial, derivar a devolução das controvérsias jurídicas do trabalho para a Magistratura (e conseqüentemente, a falta de reconhecimento do direito à greve correlativo aos conflitos do mesmo gênero) pela característica de uma "norma jurídica" do regulamento contratual do trabalho, para cuja interpretação e aplicação, "nos contrastes das teses, das opiniões e das avaliações das partes, é o poder judiciário que declara, imperativamente, qual o conteúdo sólido e quais os efeitos da norma". Uma solução diferente, porém, seria consentânea aos grupos e às categorias profissionais para uma autodefesa negativa dos indivíduos, na conquista inalienável de uma ascensional fase evolutiva do Estado, cujo processo de formação, "in totum", — como declara ROCCO, (15) é inegável, pois está dominado pela luta em combater a autodefesa: tanto assim que o Estado não chegou à plenitude de sua consolidação a não ser quando estiver em grau de reprimir a autodefesa individual e dos grupos e substituir aquela autodefesa pela justiça do Estado.

Neste processo evolutivo do Estado, pode-se demonstrar como a tradição jurídica se confunde com a mesma tradição da civilização, se assim se entende o progresso desta civilização em fazê-la consistir em delimitar, cada vez mais, o campo do arbítrio; (16) e, de fato, a propósito do processo

---

1951, v. *retro*, nota n.º 6) advertiu que "inicialmente se há de se lembrar que a greve, *conforme o sentido léxico*, consiste na concordada coletiva pela abstenção do trabalho dos que se empregam nas obras, *com o fim de tutelar os seus próprios interêsses contra os empreiteiros de trabalho*": daqui a opinião prevalecente a respeito do desconhecimento do direito de greve para finalidades políticas (V. BATTAGLINI, a respeito do art. 40 da Constituição) em "Foro Padano" de 1950, IV, p. III e doutrina ali citada) e a respeito do análogo desconhecimento em casos de controvérsias jurídicas do trabalho, enquanto que, a rigor, na ordem geral do Estado, a "tutela" dos trabalhadores interessados, em tais controvérsias, acha-se já assegurada pela jurisdição estatal. Observa PERGOLESI (v. Rel. ao I Congresso Nacional da UGCI em "Iustitia", n.º 10-12, 1949, n.º 83): "Para as controvérsias jurídicas, não só individuais como também coletivas, pendentes, isto é, a respeito da aplicação e intervenção dos pactos vigentes, a competência da Magistratura não pode ser contestada e a greve não se poderia considerar um ato legítimo, valendo, para os particulares, associações, coletividades e, em geral, as coletividades, a regra de que ninguém é juiz em causa própria".

Cf. SANTORO-PASSARELLI, *ibidem*; PETRACCONI — *As controvérsias coletivas do trabalho*, em "Foro Padano", IV, 1951, p. 74.

(11) V. art. 27 do d. de t.; também *retro*, nota n.º 5.

(12) V. "O direito de greve" em "La Nuova Stampa", de 8 de maio de 1947.

(13) V. BASCHIERI, — *Limites constitucionais às leis sindicais*, em "Foro Padano", de 1951, IV, p. 238 e seg.

(14) A relação, precisamente, faz relevar que o contrato coletivo a que se refere o art. 39 da Constituição "estabelece normas jurídicas que se destinam a regular as relações individuais do trabalho no âmbito das aplicações do mesmo contrato e, portanto, nas controvérsias assim chamadas jurídicas, e esta função não pode ser senão reservada à Autoridade Juridiciária, que, precisamente, tem o dever de exercer a função jurisdicional".

(15) V. Rel. do Govêrno à Câmara dos Deputados sôbre o projeto-lei para a disciplina das relações coletivas do trabalho, ano de 1925.

(16) V. BRESCIANI TURRONI — *Inter. Pol. Ec.* — Turim, 1942, p. 198.

da substituição gradativa da justiça estatal pela autodefesa do indivíduo ou dos grupos e suas conseqüências de ordem moral e econômica, na vida social, é que apelaram os que quiseram ou quereriam enveredar também os conflitos relativos e determinações de novas condições de trabalho para uma superior decisão estatal. (17) Na verdade porém, para êsses conflitos, a posição do juízo seria totalmente diferente: não se trataria de interpretar uma norma, mas criá-la, desempenhando, portanto, uma função que não é jurisdicional: por isso, o legislador constituinte preferiu confiar a determinação de novas condições de trabalho aos grupos econômicos interessados, eximindo-se de uma intervenção a que estava obrigado, e reconhecendo, no entanto, aos trabalhadores o direito de greve, na base de já secular experiência histórica.

3. Ao reconhecerem a natural competência da magistratura em julgar as controvérsias do trabalho, que dizem respeito à aplicação e interpretação das leis e contratos coletivos, não conseguiram nem sequer os que hoje criticam àsperamente qualquer limitação ao direito de greve que se desejaria fôsse indiscriminado: ao menos, não puderam negar a identidade substancial que há entre controvérsias interpretativas a que se referem as várias espécies de controvérsias, através das quais se explica a liberdade comercial dos privados e das entidades sociais, como também as controvérsias interpretativas de normas convencionais coletivas do trabalho. Com efeito, a Confederação Geral do Trabalho reafirma tal direito também nos conflitos para interpretação de normas legislativas e contratuais já existentes, (18) examina a questão no seu segundo Congresso; (19) os critérios da organização foram resumidos numa relação de um dos seus Secretários, o Senador Bitossi, que concluiu por se opor a tôda a ressurreição dos estatutos de corporação (assim como a Magistratura

(17) V. CARNELUTTI, *disc. cit.*, "A questão mais ponderável é a de que, se a guerra, seja embora econômica entre grupos sociais, no interior do Estado, pode ser consentida,... sou o primeiro a reconhecer a dificuldade de se encontrar para tal um juiz. Não padece dúvida de que o direito de greve, assim como o direito de encerramento, deve ser admitido; mas antes de admiti-lo, é necessário esgotar todo e meio de proferir a justiça e a paz à violência e à guerra". E alhures (Inter. ao Cong. Nac. da UGCI, em Iustitia, n.º 10-12 de 1949) o mesmo A., depois de se ter perguntado a si mesmo como é que o Estado, que não permite a guerra a favor dos indivíduos e a consente às organizações profissionais, conclui que só poderá reconhecer a invencibilidade da greve quando, tendo a consciência de ter encontrado um juiz, não se encontrou.

Na França, onde a norma constitucional é igual à nossa, alguns parlamentares (V. "O direito de greve na França", em Organiz. Ind. de 24 de janeiro de 1952) se pronunciaram pelo arbítrio obrigatório nas controvérsias de trabalho, admitindo (MORO GIAFFERI, Dep. em Paris), que se deveria admitir a intervenção do Juiz, ainda para o exame de requerimentos dos trabalhadores, na convicção de que "em um país livremente organizado, todos os conflitos devem ser resolvidos pela justiça".

(18) O projeto-lei sindical, organizado pelo Govêrno, fêz, particularmente, levantar a oposição da Confederação Geral do Trabalho, que ao primeiro anúncio dos esquemas fundamentais da lei em aprêço, havia afirmado (V. O. d. G. de Comitado diretivo, 8-9 de fevereiro de 1951, em "Notiziario C.G.I.L." n.º 3 de 1951, p. 60), que o direito de greve não pode ser mutilado e deverá ser reconhecido, considerando pois (V. deliberações do Executivo, em "Notiziario C.G.I.L." n.º 12 de 1951, p. 334) "gravíssimas" as limitações de direito de greve e admite como "tentativa de violar a Constituição, demolindo uma das colunas fundamentais dos direitos adquiridos pelo povo italiano". Mais particularmente, para as questões examinadas no texto, (V. artigo do Secretário Geral da C.G.I.L., On. DI VITTORIO, ("Lavoro, I") de nov. de 1951), que define "antigreve o projeto RUBINACCI, expende, entre outras coisas, que o deficiente reconhecimento do D. de G. para as controvérsias, no que dizem respeito às novas condições de trabalho, tenderia a "evitar a greve também para os nove décimos dos motivos estritamente econômicos que tradicionalmente o determinaram". (A rigor, além disso, o projeto RUBINACCI não estabelece — como afirma o On. DI VITTORIO — que, nas controvérsias de novas condições de trabalho — "a greve é proibida": como já se viu — v. *retro*, no texto e na nota n.º 9 — nos conflitos dessas controvérsias, a greve determina uma ausência arbitrária do trabalho, embora se prevendo uma sanção para os seus promotores).

A posição do C.G.I.L., adversário de qualquer restrição da greve, é, atualmente, apresentada em rígidos termos (V. BITOSSI, Secretário do C.G.I.L., em "Lavoro", n.º 13 de 1951: "qualquer um que entendesse de limitar a faculdade de exercer tal direito de greve, não só se colocaria fora da realidade, mas se arriscaria a legislar em vão, pois os trabalhadores italianos não poderiam tolerar que lhes viessem tirar ou limitar um direito aquirido a preço de graves sacrifícios"). A posição se apresenta ainda mais rígida daquela que assumiu o On. DI VITTORIO, na Constituinte, quando foi discutido o art. 40 da Constituição (somos favoráveis ao direito de greve, sem limites, para todos os trabalhadores. Não queremos, porém, fechar-nos em uma intransigência absoluta e cega").

A propósito das restrições feitas à greve merece também relêvo a observação de ALPINO (*Loco citato*) segundo o qual "a greve livre é sempre fenômeno de uma economia livre e privada". Mas isso não é para já, porque... o trabalho se tornou matéria comparativa, com garantia e ônus de Estado, desde o bloco dos licenciamentos até à integração dos lucros e da previdência e à colocação fora de tôda a escolha das emprêsas. Como pedir, então, ao Estado, a cujo encargo está prêsa a continuidade dos salários, no sentido de desinteressar-se das lutas por aquêles salários e pelos prejuízos que se podem dar aos setores econômicos, com ulteriores encargos de responsabilidades para o mesmo Estado?

Nesta mútua relação, entre intervencionismo estatal e regulamentação da greve, parece que se inspirou na observação de uma dirigente das "Trade Unions" inglêsas (V. "Boletim Uf.". Emprêsa Embaixada Britânica, em Roma, agôsto-setembro, de 1949), quando afirmou ser contrário ao senso comum, por parte dos trabalhadores, apoiarem políticas sociais e econômicas, visando à plena ocupação e à maior eficiência da indústria e ao mesmo tempo, tolerarem agitações que provoquem distúrbios para o regulamento do processo da produção.

(19) Congresso de Gênova, 4 de outubro de 1949 e dias segs.

do trabalho), "visto que a interpretação dos contratos coletivos deve ser confiada às livres discussões das partes, enquanto que, em caso de discrepância inconciliável e se as partes não pensassem em recorrer a certos modos voluntários de arbitragem, há sempre o magistrado ordinário a quem cabe interpretar todos os contratos e, portanto, também todos os que são de índole trabalhista.

Será, talvez, arbitrário deduzir desta frase o antigo propósito do C.G.I.L. em aprovar uma devolução ao Magistrado para a solução das assim chamadas controvérsias interpretativas, como se fôsse uma devolução que excluísse o direito de greve dos interessados, porque, evidentemente, quando o Secretário do C.G.I.L. aludia ao caso "de dissentimento inconciliável", qual pressuposto da interpretação judiciária, êle não excluía, entre as outras fases de dissentimento, também a fase da greve: mas é evidente, contudo, que o mesmo C.G.I.L. não conseguiu negar que, definitivamente, a função natural, històricamente adquirida, por interpretação em curso, é a interpretação do Magistrado, a quem cabe — afirmava o mesmo C.G.I.L. — interpretar todos os contratos e *portanto* também os contratos coletivos do trabalho".

Mas, em concomitância dêste reconhecimento, tão inaceitável quão inevitável, de que maneira, lògicamente, se poderia deduzir, no desenrolamento natural da questão, a formação de um atual direito de greve? Se se admitir que, no mandato estatal, o juízo da controvérsia já exista — e que é, sob todos os pontos de vista, o juiz, para assim dizer, adequado, enquanto, òbviamente, a norma de um contrato coletivo não difere de qualquer outro contrato ou norma jurídica — não prevalece a suprema exigência do Estado em excluir a autodefesa (greve) e substituir a própria justiça superior, ou através do juiz nas controvérsias individuais, se prometidas pelos interessados singularmente, ou promovidas pelas organizações, como portadoras de um interêsse de categoria. (20)

E' o caso de declarar que se verificaria incongruência jurídica, política e moral se se admitisse a legitimidade de uma faculdade alternativa do grupo, que, pràticamente, significaria o recurso à jurisdição sòmente em caso de falência da autodefesa processada através daquela forma de luta que é a greve: isto é, em um particular conflito de interêsses, em que, naturalmente, conseqüências prejudiciais possam, também, derivar para terceiros. (21) O Estado — que tem, em todo o caso, por unânime consentimento, órgãos expressamente prepostos e plenamente aptos para dirimir tal conflito — deveria eventualmente assistir, legitimando-a, à autodefesa do grupo ou da categoria, exceto quando deve ser chamado a dar a decisão no litígio em que nem a luta tenha pôsto fim ao dissídio. Por causa disso, dêle derivaria o privilégio concedido sòmente a grupos de trabalhadores de se fazer justiça pelas próprias mãos, também em matéria em que subsistem todos os pressupostos da jurisdição ordinária, e por esta matéria portanto, se não recorrem, no sentido estrito, ainda aos extremos que caracterizam o ilícito penal (artigo 392 Cod. Pen.) de quem "podendo recorrer ao juiz" usa do exercício arbitrário das próprias razões com violência nas coisas, recorrem a meios extremos e aos menos análogos: há, de fato, o Juiz a quem se possa recorrer; há uma violência em sentido lato, há conseqüência de um dano direto ou indireto, reconhecido como inevitàvelmente concedido à greve. (22)

4. E' de se esperar que, no debate parlamentar, aos que sustentam o indiscriminado direito de greve, vàlidamente, lhes possam ser opostos todos os motivos que justificam a imposição determinada no projeto-lei para a solução das controvérsias jurídicas do trabalho com exclusão, por elas, do direito de greve.

Uma conclusão diferente constituiria novo motivo que determine aquela incerteza já propagada nas relações econômicas e que, influindo nos elementos de custa, têm efeitos profundamente nocivos ao desenvolvimento das livres iniciativas e na previsão econômica na gestão produtiva: é evidente, de fato, que, em todo o conflito de trabalho derivante de diferença de interpretação de norma vigente, nela é sempre possível uma valorização racional, de tal maneira que uma e outra parte interessada evite ações e reações lògicamente temerárias, ou, pelo menos, incautas perante a eventualidade de um juízo objetivo da Autoridade Ju-

(20) V. *retro*, nota n.º 4.

(21) O "Dal Pra" lembrou ao Congresso da U.G.C.I., (V. "Iustitia", n. cit. p. 88) as repercussões que podem ter a greve com referência não só para as categorias individuais, mas para a inteira coletividade, que, sem culpa, carrega o prejuízo da greve".

(22) A respeito do ato legítimo da greve, em casos de controvérsias coletivas, não obstante a lei de que ninguém pode fazer-se justiça pelas próprias mãos, V. PERGOLESI, *retro*, última parte da nota n.º 5.

Uma atitude particular foi assumida por BATTAGLINI, que, admitindo não ser rigoroso aspecto na greve, pela controvérsia jurídica, e considera o exercício arbitrário das próprias razões e escreve (V. "Os meios de autodefesa, etc." em "Foro Padano", IV, de 1951, p. 107): "À liceidade da greve, neste caso, pode ser considerada sob duplo aspecto, quando concorre a circunstância de que, para a solução das controvérsias, uma das partes tenha recorrido ao juiz, no pressuposto de que se tenha providenciado para uma instituição de órgãos jurisdicionais em solucionar as controvérsias coletivas".

CARNELUTTI observou que, em observância ao direito de greve, a instituição de processo coletivo, êste caminho aberto, pela *Via Juris*, às colições operárias, para fazer prevalecer os próprios interêsses, confere à violação do direito de greve o caráter de exercício arbitrário das próprias razões: "não é permitido ao cidadão fazer-se justiça pelas próprias mãos, quando o magistrado está pronto para lha dar".

diciária. E, assim, a norma da lei ou do contrato disciplinar nas relações de trabalho, enquanto estiver em vigor, pode, em verdade, oferecer aos técnicos economistas um elemento de estabilidade, de certeza e de base sólida. Êsses elementos — cuja importância na vida econômica certamente é supérfluo frisar — seriam, porém, quase destruídos, onde, ainda pelo dissentimento interpretativo de qualquer norma vigente, devesse reconhecer-se o direito de recurso à greve, isto é, a um conflito, cuja conclusão pode, mesmo pelos elementos irracionais, que para isso inevitàvelmente afluem, prescindir da interpretação lógica e racional da norma em discussão. E deve-se acrescentar: uma norma coletiva, em um campo mais amplo de gestão (p. ex.: nacional), onde não sòmente a sua formação, mas também a sua interpretação se chocasse com a greve legítima — poderia, dizia-se, encontrar aplicações das mais diferentes em relação à diversidade da fôrça de reação da parte de quem suporta a greve, contrariando assim o caráter de disciplina unitária, territorial e de categoria em que ela se inspire.

Pode-se, ainda, relevar que a um eventual reconhecimento da greve legítima, também para as controvérsias interpretativas, viria a faltar totalmente aquela fundamental justificação sociológica em que está baseada a liberdade de greve, sem a qual — para dizer com EINAUDI — vive-se, pràticamente, em um clima de escravidão, onde um tirano pode dizer a um trabalhador que trabalhe tantas e tantas horas para receber tanto e tanto de salário. (23) Nas controvérsias interpretativas, a condição de trabalho já se acha determinada ou legalmente ou, pelo menos, por mútuo e livre consentimento das mesmas partes interessadas (e portanto, sempre, ao menos no estado democrático, em clima de liberdade), por isso, o eventual arbítrio a que se deva submeter a greve, poderia verificar-se sòmente se a parte contrária pudesse eximir-se de superior e objetivo pronunciamento do juiz. Portanto, é a existência dêste juiz, é a justiça do Estado que interviria para excluir, radicalmente, no eventual reconhecimento da greve legítima pelas controvérsias interpretativas, tôda a justificação sociológica e política: ao absurdo jurídico assim se acrescentaria, por vários motivos já vistos, o absurdo econômico e sindical, e por fim, de um modo bem relevante, também o político e social.

De outro lado, para retroceder àquele ponto de onde se tomaram as iniciativas, não parece possa haver ponderação determinante na questão — em que predominam tão graves razões de ordem jurídica, econômica e político-social — a previsão das dificuldades que a preclusão da greve em legítimas controvérsias poderia acarretar ao livre desenvolvimento da luta. Certamente, e é bem digno de reparo, na questão, pode considerar-se a demora dos processos judiciários: é presumível que, especialmente, dêste elemento é que cogitam aquêles autores que, embora admitam injustificado e anacronístico, em linha geral, o recurso privado à arma direta e violenta da greve, nos casos de conflito interpretativo, não negam que, de fato, o recurso à greve possa constituir o único ou pelo menos, o imediato e, portanto, o meio verdadeiramente eficaz na defesa do trabalhador perante as demoras, incertezas e complicações do recurso aos meios judiciários. (24) Que tal recurso possa, com exclusão de outros meios de ação direta, de por si, limitar a luta sindical, é evidente: mas a oportunidade de uma tal limitação, em casos de controvérsias interpretativas, faz, precisamente, cair por terra todos os já examinados motivos substanciais que justificam o encerramento da greve e que não são dominados pelos possíveis inconvenientes de uma alçada prática. Pode haver incertezas e complicações, como alguém já declarou, na substituição da "carta selada" pela greve que frustra, realmente, a exigência de uma justa defesa do trabalhador?... Parece, na verdade, aguardar a justiça superior, embora ela não inspire confiança, não possa, em seus efeitos, trazer prejudiciais complicações ou, seja como fôr, verdadeiros prejuízos, seja porque a sentença pode ressarcir todos os danos de ilegítimas e erradas complicações ou de ilegítimas faltas de aplicações de normas, seja porque os bens alienáveis dos litigantes recorridos patronais oferecem normalmente suficientes garantias, mesmo longìnquamente retroativas.

Deve-se considerar ainda (e é isso relevante inconveniente) a eventual demora excessiva do processo, que, em questão de tão vivo interêsse social e humanitário, assim como no superior interêsse da paz social, desejar-se-ia fôsse resolvido ràpidamente, ainda que para justificar, perante as categorias sustadas de recorrerem ao direito de autodefesa mediante a greve, para que haja recurso à justiça estatal, o que seria mais civil e mais justo, mesmo para efeitos de interêsses gerais.

Antes de mais nada, o incoveniente não se apresenta com aquelas características de gravidade que poderiam ser anexos a indecisões e demoras verdadeiramente enervantes: basta considerar que todo o processo pode ser acelerado graças a uma acomodada regulamentação normativa e pela sua praxe, como a experiência, de fato, vem demonstrando. (25)

---

(23) V. *O direito de greve*, em "Nuovo Corriere Della Sera", p. 19 de fev. de 1947.

(24) V. BRIOSCHI-SETTI — *Lo Sciopero Nel Diritto*, Ed. GIUFFRÉ, 1949, p. 87.

(25) O d. de g. relembrou (art. 26, III c.) para as sentenças relativas às controvérsias coletivas jurídicas perante as Sessões da C. de Apelação as normas a que se refere o Cap. I Tit. IV Liv. II do vigente Cod. de Proc. Civ., que foram modeladas nas precedentes normas (arts. de 73 a 86) do Reg. 1 de julho de 1926, n.º 1130, Lei Sindical de 1926. Embora os debates de controvérsias coletivas, durante o período corporativo, não tenham sido numerosos (pois, especialmente, nos últimos anos, as intervenções políticas e administrativas tendiam a eliminar a última e eventual fase das controvérsias do trabalho), contudo, a experiência de então é consentânea no afirmarem que as normas particulares do processo coletivo asseguram processo suficientemente rápido.

Contudo, pode-se concluir que as razões subjetivas sobrepujam, consideràvelmente, a tôda a razão contrária que, auferida por reais inconvenientes, mais ou menos contingentes e relevantes, poderia ser oposta ao sistema da resolução das controvérsias interpretativas de trabalho, fora do âmbito da greve legítima.

E valha também uma última consideração. Focalizando outra situação, JANNACCONE autorizadamente ponderou que seria ameno — e tanto mais ameno se o tivesse proclamado em uma constituição, se se admitisse o direito de greve para impor modificações aos fatos já convencionados, antes que êles caduquem; em vez de se reconhecer o direito de não executar o contrato, *"o direito de violar o contrato"*. Pois bem, a situação nos conflitos por controvérsias jurídicas interpretativas resultaria análoga se se admitisse o direito de greve. De fato — pois que ninguém, exceto a Magistratura, tem o poder jurisdocente, a autoridade de afirmar a exata *voluntas* de uma norma de lei ou do contrato — quando, independentemente da declaratória judiciária, se reconhecesse a uma das partes do trabalho relacionado da greve esta parte viria reconhecido o direito de suspender, de não prosseguir um contrato em curso, cuja disciplina (legal ou pactual), seja embora contestada, pode objetivamente ter o normativo conteúdo declarado pela outra parte. Reconhecer-se-ia, a uma das partes a possibilidade, como direito, de violar o seu contrato; e sòmente o direito de violar o contrato.

Treinamento de Supervisores para Estabelecimento de Padrões de Execução

ELDON E. SWEEZY
(Tradução de *Mary Cardoso*)

III

A propósito do assunto aqui examinado, a "Revista do Serviço Público" aconselha a leitura da série de artigos traduzidos por MARY CARDOSO *e publicados neste e em números anteriores. A preocupação pelas questões de treinamento de chefes alcançou, ùltimamente, entre nós, um clima propício a grandes realizações. Desde que* WAGNER ESTELITA CAMPOS *e, posteriormente, seus discípulos ou outros que comungam das mesmas idéias, iniciaram a campanha em prol da melhoria de nossos padrões de pessoal, avolumou-se, de modo considerável, o número de cursos e instituições dedicadas à respectiva técnica e doutrina.*

E' verdade que há muito se forma no Brasil uma elite de dirigentes profissionais. Acontece, porém, que as academias preparadoras dessa elite eram exclusivas das classes armadas: Escola de Guerra, Escola Naval, Escola de Aeronáutica e outros estabelecimentos militares de ensino.

De alguns anos para cá e com o espírito de renovação que domina o país, empreendemos já obra digna de encômios no terreno da preparação de chefes para a administração civil. Nesse especial sentido, vale realçar o esfôrço dos Cursos de Administração, do D.A.S.P., e da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. Além dêsses institutos, numerosos são, ainda, os instrumentos de educação de supervisores, entre os quais merece destaque a "Revista do Serviço Público" que promove, sistemàticamente, a divulgação do moderno pensamento na matéria e que, no presente caso, com o inestimável auxílio de Mary Cardoso, apresenta aos seus leitores o artigo de Eldon E. Sweezy, retirado de "Personnel Administration", Vol. 10, n.º 6, de julho de 1948, publicação especializada americana com que há muito mantemos benéfico intercâmbio.

O ESTABELECIMENTO e a aplicação dos padrões de execução constituem, fundamentalmente, tarefas de responsabilidade do supervisor. E' êste que dispõe de autoridade para exigir a observância dos padrões e é sob sua responsabilidade que o trabalho deve ser executado. E repetidamente vem sendo demonstrado que o mais sério obstáculo ao sucesso dos planos de padrões de execução é a falta de compreensão dos métodos e das finalidades de tais planos, por parte do supervisor. Contra essa barreira, mais de um programa já se fêz em pedaços.

O treinamento adequado dos supervisores é a melhor garantia contra o insucesso decorrente do conhecimento falho dos objetivos dos padrões de execução bem como dos métodos para sua fixação e uso.

Há cinco perguntas básicas que devem ser respondidas antes que os supervisores possam estabelecer e usar, inteligentemente, tais padrões:

1. Por que é que se torna necessário um padrão escrito, expresso em têrmos exatos?
2. Qual o melhor método a utilizar para o estabelecimento de um padrão?
3. Como deve ser usado o padrão?
4. Qual o processo a seguir no estabelecimento do padrão?
5. Como se poderá assegurar a aceitação dos padrões por parte dos empregados?

As respostas a tais perguntas constituem o material básico para o programa de treinamento, e êsse treinamento, essa preparação para o estabelecimento de padrões deveria fazer parte integrante do programa geral cujo objetivo é o desenvolvimento de uma chefia competente. Encarado como parte dêsse programa de sentido mais amplo, o uso de padrões de execução não mais pode ser separado das demais responsabilidades básicas do supervisor. Enquanto é treinado nos métodos adequados de supervisão do trabalho de terceiros, o supervisor recebe orientação sôbre a forma de emprêgo dos padrões que êle próprio estabeleceu. Essa utilização deve integrar-se plenamente na atividade geral, de modo a não ser, em nenhuma

hipótese, uma "operação crítica". Dêsse modo vem o assunto sendo conduzido, no programa de treinamento de supervisores executado pela Administração da Aeronáutica Civil.

Uma forma prática de mostrar aos supervisores em treinamento a necessidade do estabelecimento e da aplicação de padrões consiste em utilizar o padrão na solução de problemas reais do trabalho. Quando tais chefes se convencem de que o esfôrço exigido para fixação dos padrões é compensado pelos resultados obtidos, empenham-se no trabalho com redobrado entusiasmo. E' necessário que se demonstrem os resultados alcançados através dos padrões escritos e a apresentação dêsses resultados pode ter grande efeito, mediante a utilização de gráficos e outros recursos especiais. Um dêsses elementos auxiliares que se tem mostrado de grande valia simula uma escala, na qual é medido o trabalho que vem sendo executado, apresentando-se, gràficamente, os efeitos decorrentes de padrões imprecisos, não escritos, bem como as várias aplicações de um padrão adequado. Tão depressa determinado grupo de servidores é submetido a um sistema de padrões, começará seu supervisor a obter resultados valiosos para demonstração das vantagens dos padrões escritos.

O grau de aceitação dos padrões depende, em grande parte, da maneira pela qual o assunto é apresentado aos supervisores. Os chefes que requerem assistência para solução de seus problemas colaboram com mais entusiasmo do que aquêles aos quais os programas de padrões são impostos. Êsse método indireto, ou de "receita", deve ser utilizado ao máximo.

Depois de convencido de que o resultado compensa o esfôrço despendido, o supervisor deve ser amplamente instruído sôbre o método a empregar na determinação do nível do padrão. A identificação das tarefas representa o primeiro passo no estabelecimento de um padrão escrito e é trabalho que exige treinamento.

A preparação de material de treinamento tornou-se difícil, nesse ponto, pela falta de definição adequada daquilo que constitui uma "tarefa". Embora houvesse definições, não eram uniformes e nenhuma servia exatamente, porque *função, tarefa* e *operação* eram definidas umas em têrmos das outras — o que se chama "definição circular". Assim, a primeira etapa foi encontrar definições que distinguissem entre operação, tarefa e função. O resultado foi definir-se "função" como o conjunto de ações requeridas de um determinado empregado. "Tarefa", como a parte da função que tem como conseqüência um dado produto ou resultado. "Operação", ficou sendo o conjunto de ações através das quais se completa uma tarefa. A experiência demonstrou que o esfôrço despendido para que se chegasse a tais definições foi bem empregado. Houve sensível aperfeiçoamento na capacidade dos supervisores para o bom relacionamento de tarefas.

Tão depressa os chefes dominaram a técnica de identificação e relacionamento das tarefas que constituem as funções sob sua supervisão, ficaram em condições de aprender os métodos a empregar no estabelecimento dos padrões adequados a cada tarefa. E foi nessa fase do treinamento que a experiência de outros serviços se tornou mais valiosa.

Para afastar as dificuldades já encontradas por outros, preparou-se material de treinamento que tornou possível a assimilação do método em pequenas porções, decidindo-se usar as tarefas como base para os padrões. Os primeiros programas experimentais procuraram estabelecer os padrões sôbre funções ou deveres em têrmos das três principais características da boa execução: 1.ª) quantidade; 2.ª) qualidade; 3.ª) forma de execução. Os supervisores, porém, não conseguiram assimilar o método assim apresentado.

A inabilidade dos chefes para conseguir resultados, ao tentar-se a implantação dos padrões em têrmos amplos de quantidade, qualidade e forma de execução, foi superada quando se procedeu à análise e classificação, segundo características comuns, de um grande conjunto de padrões. Identificaram-se nove diferentes tipos de padrões. (*) Tarefa alguma exige todos êsses tipos, para que se estabeleça um padrão completo. Quando se explicam aos supervisores êsses diversos tipos, examinando-se cada tarefa, para apurar quais os que se lhe aplicam, simplifica-se, de muito, o trabalho de estabelecimento do padrão escrito, do mesmo modo que se obtêm padrões muito mais exatos.

O primeiro dêsses nove tipos de padrões a ser apresentado é o *quantitativo,* podendo-se defini-lo como a especificação das quantidades que atendem às exigências de determinada função. E' o mais conveniente e o menos suscetível de má interpretação. Em sua discussão, o emprêgo de dados de mensuração do trabalho é relacionado à fixação dos padrões.

Encontram-se freqüentemente determinadas tarefas em relação às quais nenhuma quantidade específica pode ser estabelecida como padrão de produção. Para essas, dois outros tipos foram identificados: o da *rapidez,* largamente aplicável às tarefas para as quais podem ser fixados limites de tempo — e o dos *efeitos — produção,* utilizável para os trabalhos não suscetíveis de classificação pelos padrões anteriores, e que descreve os efeitos observados quando se executa determinada soma de trabalho, de grande utilidade se se trata de cargos de alto nível.

Há tarefas ante as quais o resultado final, por si só, não definirá os requisitos da função. Nesse caso, terão que ser usados, em combinação, diversos tipos de padrões. Quando, para conse-

(*) No trabalho de pesquisa que levou a tal identificação, o autor contou com a assistência da Srta. Dorothy E. Blue, então trabalhando no 4.º programa Federal de Treinamento Administrativo. (1946)

cução de adequado desempenho, é necessário observar-se uma norma específica, cabe a utilização dos padrões chamados *de método*. Êsse tipo é particularmente valioso quando é caso de observância de regulamentos escritos.

Se se trata de tarefas para cujo desempenho o empregado tem que ser capaz de aplicar um determinado corpo de conhecimentos, o padrão deverá descrever os resultados da demonstração adequada de tal capacidade. E' importante que não se confundam as qualificações básicas exigidas para admissão no emprêgo com o padrão de *conhecimento*, pois êste refere-se apenas ao conhecimento que se espera que o empregado adquira depois de ingressar no serviço.

E' necessário, em relação a algumas poucas tarefas, um padrão do tipo "características pessoais". Não se prende, tal tipo, aos traços vagos e genéricos ora usados no serviço público, para mensuração da eficiência. Será apropriado, ao contrário, que trate de timbre de voz, relações sociais, comportamento e aparência pessoal. Para êsse tipo devem ser cuidadosamente descritas as provas de correto desempenho e a menos que os chefes compreendam com clareza a natureza dêsse padrão, haverá tendência a incluir no mesmo provas de iniciativa, diligência, espírito de cooperação, etc. Nenhum dêsses traços é essencial às funções, exceto quando se tem em mira a execução de tarefas específicas. A prova de sua adequação deve ser encontrada na maneira pela qual outros tipos de padrões são atendidos.

Independentemente da quantidade mais ou menos adequada do trabalho produzido, é essencial certa limitação da margem de êrro a admitir. É, por isso, muito conveniente a inclusão de um padrão de *margem de êrro*, para determinada tarefa, quando as operações são separadas e permitem contrôle individual. O supervisor deverá especificar os limites de êrro permitidos e não um valor isolado.

A maior dificuldade para o uso dêsse tipo de padrão é a relutância de certos chefes em aceitarem a inevitabilidade do êrro. O perfeccionista, que "não admite que ninguém erre", sente-se confuso e é preciso assegurar-lhe que a demarcação dos limites de êrro, numa tarefa adequadamente executada, não fará com que cada trabalhador erre sempre a margem admitida. Será necessário convencê-lo de que o padrão separará os que erram excessivamente daqueles cuja precisão é notável. Feita essa distinção, poderá concentrar sua atenção no grupo menos acurado, ministrando-lhe o treinamento adequado. Isso ajudará a evitar os erros com muito mais eficácia do que o fariam as punições, depois que êles ocorrem. Supervisão preventiva é muito de preferir-se à supervisão punitiva.

Em relação às tarefas para as quais não podem ser estabelecidas margens específicas de erros, o padrão de precisão pode ser definido mediante a descrição dos efeitos desejados. O tipo *efeitos-precisão* é muito útil para as tarefas que requerem capacidade de julgamento e cujos resultados não são capazes de mensuração exata. Sempre há provas de precisão adequada, que podem ser identificadas pelo supervisor e pelo empregado.

O tipo final exige a descrição de um conveniente ambiente de trabalho. Êsse tipo *descritivo de ambiente* tem sua aplicação limitada às tarefas que dizem respeito à produção de determinado objeto.

A aceitação do padrão pelo empregado pode ser mais fácil se o mesmo participa de sua elaboração. Assim, deve ser acentuada, no decorrer de todo o processo de treinamento, a importância de estimular-se a cooperação do empregado. Essa fase do treinamento não tem, até agora, apresentado qualquer problema, o mesmo acontecendo no que diz respeito à orientação para o preparo e a aprovação do padrão escrito.

O objetivo central do programa de treinamento consiste em desenvolver a habilidade do supervisor para examinar cuidadosamente cada tarefa e estabelecer um padrão adequado a cada uma. Pela orientação e pela prática sob contrôle, é de todo possível obter-se resultado satisfatório, com essas duas condições. Três são os métodos que se apresentam como eficazes, no treinamento de supervisores: orientação escrita, assistência individual e treinamento em conferências, e as experiências com todos êles indicam o último como o mais eficiente.

Os manuais de instrução têm sido empregados com bons resultados, embora não ofereçam oportunidade para troca de opiniões, nem para respostas a dúvidas ou pedidos de esclarecimento, nem à troca de informações que ocorre quando a instrução é ministrada através de palestras ou conferências. A vantagem principal dêsse método está na preparação de material de referência para orientação dos chefes. O mesmo tipo de material, entretanto, pode ser pôsto nas mãos dos grupos que participam de conferências, sendo possível uma apresentação mais simples, visto como grande parte do material se substituirá por discussão verbal.

A assistência individual assegura ou torna muito possível a boa compreensão do problema pelas pessoas interessadas, de modo a propiciar adaptação satisfatória da instrução aos problemas de cada supervisor. Não obstante, êsse método é o mais caro de todos, pela inevitável repetição da assistência individual, requerendo, também, um corpo mais numeroso de instrutores. Há, ainda, dois perigos potenciais nessas relações tipo "mestre e aluno": o instrutor pode não conceder ao aprendiz o tempo necessário para que o programa seja voluntàriamente aceito por êste, recorrendo a métodos autoritários para obter a participação do supervisor, o que resultará em resistência mais ou menos acentuada. Ou, por outro lado, o supervisor poderá encarar o treinador como um

especialista no assunto, o que tentará aquêle a assumir o papel de conselheiro quando se tratar de estabelecer realmente o nível do padrão. Sua verdadeira função é a de orientar *quanto ao método* a seguir, para determinação do padrão. Talvez seja paradoxal, mas parece que é mais fácil conseguir-se, individualmente, a aceitação de conceitos através da discussão em grupo, do que por meio de assistência pessoal, o que pode ser atribuído ao efeito das fôrças sociais que atuam nesse grupo, criando o desejo de concordância.

O melhor clima para difusão dos conhecimentos necessários aos chefes é obtido nas conferências a grupos de problemas profissionais semelhantes. Na reunião, seus problemas serão focalizados à luz de experiência acumulada e de conhecimentos profissionais que muito aumentarão o valor da discussão e a prática dos métodos para fixação dos padrões. As conferências, realizadas como processo regular entre os supervisores de determinados setores da organização, mostraram-se altamente produtivas.

A excelência dêsse método pode ser acentuada se ao mesmo se adicionarem os melhores aspectos do treinamento escrito e da orientação pessoal. Uma explicação sôbre a tarefa de fixação de padrões, acompanhada de ligeira definição dos nove tipos básicos de padrão, representa o sumário escrito de que necessitam os supervisores. Orientação posterior adequada, para garantir a adaptação e a aplicação do material apresentado aos problemas de trabalho, não exigirá menos do que um contato individual, após ser ministrado o treinamento básico.

Muito do sucesso do treinamento depende da pessoa encarregada de fazer as conferências. Sempre que possível, ela deverá provir da linha da organização. Os padrões são de grande importância para aquêles que estão incumbidos de executar o trabalho e são por êsses chefes elaborados. O treinamento será muito mais fàcilmente aceito se fôr ministrado por um membro dêsse grupo e o programa não correrá, dêsse modo, o risco de ser tachado de "pessoal" ou de "estranho".

Poucas pessoas, numa organização, possuem habilidade necessária para ministrar treinamento sem serem, antes, especialmente preparadas para isso. E' preciso, assim, que se preveja tempo para preparação dos que deverão orientar as conferências, quer se pretenda ministrar o treinamento a grupos dispersos, quer numa organização centralizada. Os elementos assim treinados, podem apresentar o assunto na linguagem acessível ao grupo, introduzindo-se em todo o processo uma nota de sinceridade que geralmente falta nos programas preparados "por atacado".

Nenhum programa de treinamento deveria ficar livre de contrôle. Cada minuto dedicado ao treinamento deveria ter por objetivo a solução de um problema. Deveria ser imediatamente pôsto de lado o treinamento que visa apenas "tornar um homem mais esperto". A avaliação dos resultados do treinamento pode ser feita de modo mais eficaz se em têrmos dos elementos que, de início, mostraram a necessidade dêsse treinamento. Taxas de mudança, reclamações, treinamento de novos empregados, recursos contra avaliação de eficiência e atitudes do pessoal figuram entre os índices potenciais do valor dos padrões de execução. A modificação operada no grupo treinado deve ser comparada com a que porventura ocorra, no mesmo período, num grupo não treinado, para que se possam isolar os resultados atribuíveis ao treinamento. Não podem ser descurados planos minuciosos para estudo dos índices de valor do treinamento, os quais devem estar prontos antes do início dêste, para permitir boa observação das modificações operadas.

Obter-se-ão resultados benéficos se o programa de padrões de execução fôr baseado na premissa de que o supervisor aceitará e aplicará mais fàcilmente os programas que compreender bem e dos quais puder tirar proveito, tanto como indivíduo, quanto como chefe. A experiência demonstra que é necessária, para que se assegure tal premissa, a existência de treinamento organizado. O processo de aprendizagem deverá ser o mais fácil possível. A divisão do assunto em pequenas seções, mais acessíveis, tem tornado grandemente eficazes os materiais de treinamento para elaboração de padrões de execução. A demonstração das vantagens dos padrões, a discussão das tarefas e sua identificação, bem como a cuidadosa explicação de cada tipo de padrão em têrmos dos característicos de razoáveis exigências das funções, têm preparado supervisores capazes de estabelecer padrões e de elaborar orientação escrita compreensível por todos aquêles que se interessam pelo assunto. O mais eficiente de todos os métodos usados para difundir o conhecimento necessário é o da discussão em grupo, sob a orientação de um chefe bem treinado, escolhido entre os funcionários de linha da organização. O programa que tomar por base êsse treinamento terá mais probabilidade de evitar os escolhos representados pela falta de compreensão e pela indiferença, obstáculos contra os quais outros programas se despedaçaram.

Comentários por Elizabeth A. Mulholland

Os nove diferentes tipos de padrões relacionados pelo Sr. SWEEZY devem ser da maior utilidade para os supervisores que têm enfrentado a dificuldade de definir o tipo de desempenho desejável para as funções que não podem ser medidas em têrmos de produção unitária. Os elementos auxiliares poderiam ser especificados, numa lista de referência que se incluiria, com vantagem, no programa de treinamento de qualquer serviço interessado.

E' bem expressa a recomendação de que o treinador se deve limitar a prestar assistência *quanto aos métodos* para fixação dos padrões. Sem uma precaução consciente a êsse respeito, o orientador bem intencionado poderá viciar o as-

pecto mais importante do programa de padrões de execução, pois se ampliar sua ação até a questão do nível dos padrões, estará cometendo o êrro de liberar o supervisor da responsabilidade de determinar as exigências da boa execução do trabalho.

Comentários por Calvin P. Deal e Milton J. Esman.

Assegura o Sr. SWEEZY que a identificação de nove tipos diferentes de padrões simplifica o processo de estabelecimento de padrões escritos. Acreditamos, porém, que o uso dêsses nove tipos complica demasiado todo o processo. Pode suscitar nos administradores e nos supervisores dúvidas desnecessárias sôbre se um programa de padrões de execução, sendo assim tão complexo, é capaz de produzir dividendos proporcionais ao esfôrço despendido para implantá-lo. Alguns chefes hesitarão em adotá-lo, face à aparência de "perfeccionismo", de que se reveste.

Parece-nos muito mais interessante dizer ao administrador, ao supervisor e ao empregado que tôda fórmula pela qual se expresse a quantidade, a perfeição, o tempo e a maneira segundo os quais uma dada tarefa deva ser desempenhada é, na realidade, um padrão de execução. Não há necessidade de atribuir nomes técnicos aos tipos ligeiramente diferentes de padrão. O empregado, a cuja compreensão o padrão deve ser claramente acessível para que venha a ser um sucesso, poderá confundir-se, desnecessàriamente, ao tentar distinguir entre alguns dos "nove diversos tipos" de padrões.

Comentários por Lawrence L. Epperson

Qual a razão de se limitarem padrões de *conhecimento,* para incluir apenas o grau que se espera seja adquirido pelo empregado depois de admitido ao trabalho? Não seria conveniente acrescentar-se um décimo tipo e denominá-lo "qualificações básicas"? Se a análise do trabalho, efetuada para os padrões de execução, deve ser de utilidade para todos os outros fins em que tais padrões podem ser aplicados com vantagem, aquela informação poderia não oferecer maior interêsse para os efeitos de lotação, seleção, provas, etc., sem que incluísse os elementos sôbre qualificações básicas, a que nos referimos.

Os técnicos de pessoal da maior parte dos serviços em que há funções de natureza científica e especializada não podem executar a contento seu trabalho sem dispor de tais elementos básicos, obtidos dos próprios funcionários, num trabalho conjunto de análise. Isso ocorre particularmente onde há criação de novas funções ou reclassificação de antigas, com a definição de novas atribuições requerendo conhecimento de duas ou mais disciplinas, ou desusada variedade de experiência em diferentes graus de capacidade.

Fôrça e Govêrno

JOSÉ ALÍPIO GOULART

Para FELICIEN CHALLAYE, o Estado é produto da conveniência humana em sua forma mais elevada, dentro das condições de cada época e de cada povo. A evolução histórica de que foi paciente seu conceito, revela a própria evolução milenária da coexistência dos séres racionais. O que significa, porém, em ciência política, o vocábulo "Estado"? Seria simples acacianismo ensaiarmos aqui, nesta breve introdução, o exame de uma teoria que preocupa o mundo dos filósofos e sociólogos de tôdas as eras e de tôdas as correntes. Não fôsse o objeto do presente artigo um derivado do interêsse atual pelas questões da organização estatal e seus aspectos doutrinários e não trataríamos do assunto.

As condições políticas dominantes entre os gregos impuseram a identificação entre Estado e Cidade enquanto que entre os romanos primitivos o Estado se equiparou ao grupo de cidadãos de Roma. Quando ocorreu a expansão do domínio peninsular, surgiu a palavra "imperium" com o sentido de "poder", a fim de acentuar o elemento decisivo no conceito da entidade, isto é, o poder de "ordenar". Na evolução do direito germânico, porém, apareceu a denominação "reich" — "regnum" — destancando-se, por conseguinte, o fator "domínio" — "regnare" — com referência às dinastias. Na Idade Média, a expressão "reich" dizia respeito ao Estado como fonte de poder soberano, empregando-se o têrmo "land" — "territorium" — noutros sentidos. Daí identificar-se o espaço geográfico como um dos elementos básicos para a constituição do Estado, considerada a área em que se exerce a jurisdição estatal. A denominação "Estado" originou-se, porém, do léxico italiano: "stato" — "status" — estado de conveniência em um determinado momento e que se associou, de início, a determinado agrupamento (Stato de Firenze). No decurso dos séculos décimo sexto e décimo sétimo, a expressão foi introduzida no idioma inglês, francês e alemão e, em 1576, empregou Bodin, pela primeira vez, a palavra república com significado de Estado, muito embora essa última palavra só significasse para êle uma forma política como a implícita nas expressões "estat aristocratique" em contraposição ao "stat populaire".

Na Alemanha demorou muito a firmar-se o conceito da expressão. Sòmente sob a influência da literatura política do século décimo oitavo foi possível consolidar-se a palavra com êsse sentido entre os pensadores alemães. Na Espanha, por outro lado, nos séculos dezessete e dezoito, denominavam-se "estados" as propriedades particulares cujos senhores exerciam certo poder jurisdicional dentro dos limites das respectivas terras. De qualquer modo, a essência jurídica do Estado pode cifrar-se, hoje, ao fato de constituir êle uma organização que visa a regular a conveniência de uma determinada comunidade, num certo território e com uma vontade soberana que se manifesta e a que estão sujeitos todos os cidadãos. Se a característica fundamental que explica sua razão de ser é a de "proteger o indivíduo" ou se é um conjunto de condições como as de possuir base física — território — ou base moral — soberania — ou ainda uma comunhão de interêsses, só através de um exame mais demorado da questão, empreendido de um ângulo mais avançado, poderia oferecer qualquer autor uma contribuição mais positiva. A metafísica das instituições políticas e sociais não pode ser definida em função de um só elemento condicionante. Também não seria possível afirmar qual o aspecto mais importante do papel do "govêrno" em face de perspectivas interiores de cada estudioso, prisioneiro, de certo, das próprias tendências, cultura, convicções e interêsses.

No presente artigo, por exemplo, o autor se interessa pelo assunto de govêrno na base de fôrça como seu elemento de orientação. Faz, por isso, um breve registro do pensamento de alguns doutos, com o que presta serviço aos que pretendem iniciar-se na ciência política, muito embora revele em sua exposição ponto de vista partidário desde que confessa professar a religião da liberdade individualista quando fere a tirania governamental como negativa das verdadeiras funções do Estado, esquecendo-se de que êste é apenas produto da conveniência humana e que existiu, em sua expressão máxima, nos impérios

antigos, apesar da ausência de direitos e da presença do arbítrio pessoal e ilimitado dos reis. A própria tirania é um atestado da competência do govêrno. A condição fundamental do govêrno é a de que atenda aos reclamos dos governados como grupo e não apenas parte de uma comunidade, e que não esteja sujeito a uma autoridade estranha mais forte.

HÁ uma característica fundamental que explica a razão de ser do Estado: a de proteger os cidadãos. Nenhum Estado pode ser tido como tal se não realizar essa função básica, razão mesma de sua origem porque, como é sabido, a causa principal dos primeiros agrupamentos humanos formados pela célula máter do Estado — a família — foi a necessidade que sentiram os indivíduos de se protegerem mùtuamente, não só contra inimigos externos como para melhor atenderem à satisfação de suas exigências naturais.

À medida que os grupos foram aumentando, as relações sociais se foram tornando cada vez mais complexas, até atingirem um grau de desenvolvimento que passou a exigir a presença de um organismo capaz de controlar as ditas relações, tomando, ao mesmo tempo, a si a responsabilidade de proteger e defender tôda a comunidade. Daí nasceu aquilo que Bluntschli chamou de "nação politicamente organizada": o Estado.

O Estado nada mais é que um grupo social mais adiantado e maior, resultante do princípio da nacionalidade — como queria ALBERTO TÔRRES — e da subordinação. "E' o resultado da ligação do homem à terra, ao espaço geográfico em que êle vive" — como quer TEMÍSTOCLES CAVALCANTI. Não há Estado sem um grupo de homens ligados por laços comuns e subordinados a uma lei comum; não há Estado sem uma estrutura política, sem govêrno.

A proteção dada pelo Estado originàriamente se resumia à salvaguarda da vida e da integridade física do cidadão; à medida, porém, que se ampliaram as relações de ordem social e as de cunho econômico surgiram e tomaram impulso, viu-se o Estado na obrigação de estender seu manto protetor além das pessoas: aos bens materiais ou propriedades por elas possuídos. Eis a razão por que a teoria do Estado está ligada ao Direito Público.

Quando o Estado falha na execução de sua função máxima, a de proteção, sofre em geral conseqüências gravíssimas chegando, às vêzes, a perder sua própria forma de Estado como aconteceu com a Alemanha em 1945.

Entretanto, para que o Estado pudesse agir a fim de se fazer respeitado ao impor suas decisões, tornava-se imprescindível a presença de um elemento que aliás está implícito na sua própria essência: a fôrça. Não há Estado sem fôrça. As primeiras instituições políticas já revelavam a necessidade dêsse elemento como base das organizações de govêrno; e, quando das primeiras organizações estatais, como os conselhos e as assembléias eram formados pelos que mais se distinguiam nos feitos das armas, êstes, para darem maior ênfase à fôrça dos poderes governamentais, compareciam às assembléias — como nos conta TÁCITO — com seus escudos e lanças. Ainda hoje, na Suíça, os cidadãos comparecem às Landsgemeinde com suas espadas.

A fôrça, que é o elemento com que conta o govêrno para exercer sua função protetora, quando está nas mãos de governantes ambiciosos deixa de ser indispensável como instrumento, como serva e, devido ao seu mau emprêgo, torna-se o pior dos senhores. E, quando assim acontece, quando há o abuso da fôrça não há mais Estado porque "o Estado é a fôrça ao serviço do direito" como dissera DUGUIT.

O uso da fôrça só é legal quando oriundo de um poder legal; e justo quando completado por um outro fator: o consentimento. Isto quer dizer que o exercício da fôrça só preenche suas finalidades reais quando se faz presente para coibir situações de ordem e de direito, contando com o consentimento e mesmo o apoio da maioria. Desde que assim aconteça está implícita tanto a origem legal como o exercício justo da fôrça.

Quando dizemos assim, estamos ferindo o princípio de liberdade esposado pelos anarquistas — a inexistência de qualquer poder de coação — no qual, o apoio da sociedade deve ser o sentimento de cooperação voluntária e espontânea. Ora, eliminar a fôrça é abolir o govêrno; e a ausência dêste, com seu poder de coerção, seria eliminar, por sua vez, a capacidade de aplicação da lei. Os anarquistas acham que a fôrça é má porque é um elemento coercitivo contra as liberdades individuais; e o que tem por base o mal, não pode ser bom, nem produzir o bem. Logo, condenam o Estado.

Em contraposição ao pensamento anarquista ergue-se a doutrina aceita por CLAVSWITZ, por NIETZSCHE e outros, de que o "Poder é Direito". De acôrdo com essa doutrina a fôrça é coisa positivamente boa, porque seu emprêgo expressa poderio. Todavia, êsse princípio quando pôsto em prática só tem revelado descaso pelos fracos que passam a ser cruelmente tratados pelos fortes, pelos poderosos. Em que pese a opinião de TREITSCHKE e também de BISMARCK, tivemos bom exemplo da aplicação dessa teoria, no govêrno de Hitler que, como aquêles, a apoiava.

"A glorificação do poder por si mesmo — como expressa LESLIE LIPSON — tem trazido sempre como conseqüência maior dose de sofrimento e desumanidade". Tinha razão ARISTÓTELES ao afirmar que haverá bom govêrno quando aquêles que possuírem capacidade para exercê-lo só aceitarem a incumbência quando impelidos pelos demais. Enquanto os homens se empe-

nharem em luta pela posse do poder é porque estão presos à fascinação que êle exerce no espírito dos egoístas.

A fôrça, como dissemos, só pode ser posta em exercício na sua verdadeira essência jurídico-política, quando apoiada no consentimento; pois da fusão dêsses dois fatôres é que surge pròpriamente o "poder". O uso da fôrça sem consentimento é tirania; e os governos que assim a exercem não têm consistência moral nem jurídica para se imporem ao respeito no conceito dos cidadãos.

Quando um govêrno tem necessidade de empregar a fôrça cada vez com maior rigidez, é óbvio que essa necessidade se deriva da existência de uma oposição, que tende a crescer na razão direta do emprêgo da fôrça, ou seja, na razão inversa do número de pessoas que apoiam êsse govêrno. Vale dizer: pessoas que negam consentimento a êsse emprêgo de fôrça.

Ao contrário, quando o uso da fôrça é consentido, torna-se cada vez mais desnecessário; porque então há existência real do poder — fôrça e consentimento — sob o qual o povo segue vida ordenada e sistemática. Sempre que existe equilíbrio e ordem no sistema econômico e social de um povo, o emprêgo da fôrça, pelo Estado, é muito reduzido, dado que tal equilíbrio é obra do govêrno e êste, pela razão exposta, conta com o apoio dos cidadãos.

Do uso consentido da fôrça, ou seja, do poder reconhecido como coisa exercida legítima e legalmente, dentro de princípios de moral e de justiça, que o habilitam a exigir obediência e a ser aceito mesmo pelos poucos que porventura com êle não estejam de acôrdo, é que emana o conceito de "autoridade".

Eis por que só há "poder", na expressão jurídico-social do têrmo, quando a fôrça exercida pelo mesmo é consentida; isto é, aceita como um elemento de proteção e usada para garantir direitos legalmente reconhecidos. E o poder só se reveste de "autoridade" quando se funda em princípios legais, morais e de justiça.

O uso da "fôrça pela fôrça" não estabelece poder e nem gera essa coisa intangível que se denomina autoridade. Só quando o poder se exerce dentro daqueles princípios, é que dêle emana, natural e insensìvelmente, a autoridade, traduzida no respeito mantido pelos cidadãos para com os atos oriundos dêsse mesmo poder. "O conceito de fôrça como origem da autoridade — o pensamento é de QUEIROZ LIMA — é insuficiente para dar a justificação, a base de legitimidade e a explicação jurídica dos fenômenos que constituem o Estado."

O condenável não é o uso da fôrça; porque a fôrça é prerrogativa do poder ao serviço do direito, como a situou DUGUIT. "A fôrça, física ou moral — como expressou ALBERTO TÔRRES — é um fator legítimo, útil, necessário; tem, na política, como na mecânica, na economia, como na vida moral dos povos, seu lugar, seu uso e sua necessidade." O lugar, o uso e a necessidade da fôrça na vida moral dos povos é quando ela emana de um poder legal, é quando seu uso se exerce dentro dos limites traçados pelo direito e quando ela se faz necessária dentro da sua função de elemento protetor a serviço do bem comum.

O intolerável é quando o poder deixa de confiar na aceitação da fôrça e passa a se valer "naquela personagem muda da tragédia eschyliana: a Violência, — como acentuou OLIVEIRA VIANA. Aí, então, está presente a teoria da fôrça, segundo a qual o Estado consiste no direito de dominação do forte sôbre o fraco, em virtude de uma "predisposição natural" decorrente da própria condição dos sêres humanos. Essa doutrina veio encontrar sua fórmula precisa nos tempos modernos, na conceituação de HOBBES e de SPINOZA. Mas a aplicação dessa teoria gera a tirania, tendo por base a violência que é o abuso da fôrça, da mesma forma que a astúcia é o abuso da inteligência.

O homem não é por natureza um ser egoísta, inimigo dos outros homens, como o conceptuaram HOBBES e SPINOZA; e nem tão pouco, como pensou Rousseau, o homem em estado natural é feliz, perfeito. Nem os homens primitivamente se entredevoravam, como imaginou Hobbes, e nem houve entre êles nenhum contrato para viverem em comum, como supôs Rosseau. Aquêle estado de passividade, de absoluta abolia do homem primitivo admitido pelo célebre filósofo francês é que fazia VOLTAIRE dizer: "quando se lê a obra de Rosseau, a vontade é andar de quatro."

A concepção mais correta, a nosso ver, é a de que o homem procurou, naturalmente, conviver em comum com os outros homens em virtude de uma relação natural que os aproximava. E ARISTÓTELES foi o primeiro a sentir isto quando disse que o homem é um animal gregário. Todavia, não resta dúvida que além dessa natural condição de vida harmônica, em comum, há no homem a semente da luta e do combate que a civilização e os imperativos das condições geográficas se encarregaram de fazer germinar e dar os frutos que culminaram por exigir a presença de um instituto munido de fôrça suficiente para regular e controlar as relações mútuas que dia a dia surgiam e se complexavam.

Essa, aliás em princípio, é a idéia defendida pela escola histórica fundada por GUSTAVO HUGO, defendida por BURKE e sitematizada por SAVIGNI.

Portanto, a fôrça é um atributo de que os governos se devem prevalecer, para manter um equilíbrio harmônico entre os homens, que por um imperativo natural vivem em sociedade, passando êstes a satisfazer seu espírito de luta e de combate numa competição sadia e num esfôrço cada vez maior em prol do progresso e do bem-estar geral.

Todo o ideal da moral política é fundá-la sôbre a capacidade de seus governantes e não escorá-la com as frágeis pilastras da violência e da tirania.

Origem Histórica das Taxas

ALBERTO BARALDI CASAS
(Tradução de Carmen Lydia Petti Aniento)

Na origem das taxas, o autor dêste artigo, Professor ALBERTO BARALDI CASAS, *da Universidade de Rosário, Argentina, depois de passar em revista os elementos históricos da metamorfose do govêrno e a constituição e vulto dos serviços que, desde seu advento, presta às respectivas comunidades, examina os aspectos e a forma orgânica das atividades públicas em suas expressões primitivas, em têrmos dos recursos financeiros que seu custeio exigia, interessando-se, ainda, pela evolução dos encargos das entidades estatais desde a época de Dário além de apreciar o processo progressivo das taxas que surgiram com o pagamento de uma "dracma" por carta aos estafetas do correio persa.*

Com respeito à justiça, estuda sua história e assim retrocede às origens do pagamento pelos seus serviços. Apesar da utilidade da justiça, ela foi, em priscas eras, atribuição de entidades privadas, até que o Estado se encarregou de sua administração, cobrando uma taxa pelos seus serviços dessa natureza que prestava aos seus cidadãos. Discute, além disso, o ilustre mestre argentino, neste trabalho, a possibilidade de terem aparecido os impostos antes das taxas e participa da opinião dos que defendem a precedência dos primeiros sôbre as segundas. "Considerando as últimas em sua forma extrínseca, sabemos que se revestem de um caráter voluntário que não é encontrado nos impostos, pois êstes nascem da coação própria do poder de império do Estado", conforme, aliás, a afirmativa de Jèze, segundo a qual "O impôsto é o pagamento exigido aos indivíduos, segundo regras fixas, para cobrir despesas de interêsse geral e ùnicamente porque êsses indivíduos fazem parte de uma determinada sociedade", ou como acentua Bielsa, isto é, "que o caráter do impôsto é a obrigatoriedade" ou, melhor, exações do Estado, sendo portanto, natural que o impôsto precedeu a taxa desde que as necessidades financeiras estatais jamais poderiam depender da contribuição voluntária para sua satisfação. E' verdade que existem autores que opinam em contrário. A conclusão, porém, é positivamente a favor da origem mais antiga do impôsto, como veremos com a leitura dêste excelente trabalho.

I — Quando indagamos, nos historiadores e nos documentos da antiguidade, a origem da taxa, raras vêzes encontraremos *formas* de tributo que apresentem seus caracteres tal como se define na atualidade. Desta forma, somos induzidos a pensar que se deve admitir, porém, tal afirmação, se considerarmos a sua *natureza* e as relações econômico-sociais, de onde vem a sua origem. (1) Sendo assim, devemos, antes de tudo, fazer uma distinção entre *taxa em si* (considerada como forma de tributo) e o seu correspondente *conceito científico* delineado pelas disciplinas que tratam da matéria.

Como sabemos, as taxas constituem *contrapartidas pecuniárias, pagas pelos particulares ao Estado, em razão de um consumo direto e individual dos serviços públicos,* de natureza divisível. (2) Daí que, a nosso entender, não podemos analisar a origem da taxa, sem possuir, antes, uma idéia clara, sôbre a origem e o desenvolvimento dos serviços públicos.

Em Ciência da Administração, os diferentes autores têm logrado estabelecer e demonstrar, com abundantes e variados argumentos (que escapam aos limites de nosso tema) como, desde os tempos mais remotos, a ação do Estado teve uma dupla finalidade e sob dupla forma (dupla personalidade

---

(1) Que a idéia de *taxa,* como expressão científica, seja quase contemporânea, não exclui que como "instituição" tenha existido desde os tempos remotos.

(2) *Taxa* é a compensação de um serviço obtido do Estado ou dos poderes locais enquanto que os impostos são contribuições gerais, pagas para atender serviços públicos indivisíveis. NITTI, Francisco — *Principios de la Ciencia de las Finanzas,* trad. de Salvador Oria (Bs.As., 1931), pág. 243.

Taxa é a soma de dinheiro que a entidade pública, Estado, Província, Municipalidade ou instituição autárquica percebe dos contribuintes com o fim de prover a realização de serviços públicos, em virtude da prestação de serviços especiais efetuados com fins de utilidade geral.

BIELSA, Rafael — *Derecho Administrativo y Ciencia de Administración* (Rosário, 1929), T. II, pág. 352.

Taxa é a quantidade de dinheiro que percebe o Estado (Nação, Província, comuna ou entidade autárquica), motivado pela prestação de um determinado serviço ou um uso público, ou de uma *vantagem diferencial* proporcionada por êsse serviço ou uso. BIELSA, R. — *Derecho Administrativo* (Bs.As., 1947), 4.ª ed., T. III, pág. 309.

Taxa é o reembôlso total ou parcial dos gastos necessários de um serviço prestado pelo Estado, singularmente

de Estado), (3) isto é: a de atividade destinada a prover à coletividade, atendendo suas necessidades essenciais e imprescindíveis (considerada esta coletividade como uma unidade orgânica) e as de outras atividades governamentais que só haveriam de incidir, de modo secundário, na satisfação das aspirações, em geral, das entidades sociais. Estas últimas atividades, embora não sejam essenciais à existência do Estado, eram e são, não obstante, de uma grande transcendência para o bem-estar dos diversos integrantes da comunidade.

Em outras palavras, já na antiguidade, como também em nossos dias, os serviços públicos podiam dividir-se em duas grandes categorias:

1.ª) serviços públicos necessários à própria existência do Estado e ao desempenho de suas funções supremas (como elemento político) assim como à realização de seus objetivos fundamentais, o que é custeado pelos recursos gerais (impostos);

2.ª) serviços públicos não exigidos pela própria existência do Estado, mas, sim, para atender aos fins a que se destinam na realização do bem comum e que deviam ser custeados com as contribuições que cada indivíduo paga proporcionalmente ao benefício recebido por um serviço concreto e *determinado* que lhe presta o Estado (taxas).

Não negamos que é incerta a época em que surgiu essa segunda forma de atividade do Estado. Acreditamos, porém, que ninguém se tenha ocupado sèriamente em investigá-la. Se bem que o estudo desta questão esteja afeto mais ao direito público e ao direito administrativo, entendemos que nem a ciência das finanças e nem as outras disciplinas que se interessam pelas funções do Estado, podem deixá-la de lado. Para atender a questão, devemos dizer algo mais sôbre a origem do Estado, o que faremos sintèticamente. Segundo os historiadores, duas têm sido (em última instância) as formas iniciais com que surgiu o Estado antigo:

a) um certo número de famílias, se reuniria, concentrando suas fôrças e seu trabalho e o Estado surgiria, assim, da comunidade de esforços;

b) um certo número de homens venceria a outro grupo menos forte sujeitando-o ao seu poder, impondo-lhe suas leis, anulando-o para os trabalhos civis. Assim nasceria o Estado, que viveria e se manteria da subordinação dos vencidos pelos vencedores (é, por exemplo, o caso de Roma de Rômulo).

A primeira forma de Estado, foi, certamente, a que se manifestou nas civilizações orientais e gregas; a outra, posterior, prevaleceu mormente entre os povos ocidentais e bárbaros. Também êstes tiveram, porém, que se organizar seguramente, durante uma fase inicial, de tal forma que adquiriram o necessário poderio para enfrentar outros grupos humanos, segundo o primeiro dos sistemas.

De tudo isto deduzimos:

a) que sòmente na primeira forma de organização do Estado se manifestou uma distinção clara e precisa dos serviços públicos, visto que, provindos os meios para custear êsses serviços dos próprios indivíduos e não de seus servos ou escravos, mostrou-se necessária uma diferenciação entre Serviços Públicos do Estado como *elemento superior e diferente dos indivíduos* e serviços públicos que funcionavam no interêsse *particular e pessoal* dos cidadãos, para assim determinar logo os diferentes destinos das contribuições gerais (impostos) e especiais (taxas);

b) que essa distinção não se produziu naqueles Estados, que devido a sua forma originária, os colocaríamos entre os correspondentes ao segundo tipo, pois seus recursos provinham, às vêzes, de outras fontes que não a de riquezas e atividades dos cidadãos (por exemplo, prêsa de guerra tomada aos vencidos) não havendo, porém, neces-

---

aos particulares e a requerimento dos mesmos. RICA SALERNO, Giuseppe — *Scienza delle Finanze* (S/d., 1890).

Taxa é o pagamento efetuado por um serviço público ou um privilégio do qual se tira um benefício especial mensurável e que em condições normais não devem ultrapassar do custo do serviço. SELIGMAN, Edwin — *Essays in Taxation* (New York, 1935).

Taxa é a prestação paga pelos particulares aos elementos políticos, segundo seu individual e consumo efetivo de serviços públicos divisíveis. FLORA, Federico — *Manual de Ciencia de la Hacienda* (Madrid, 1918), trad. de Víctor Paret, T. I, pág. 246.

Taxa é a quantidade paga pelos particulares ao Estado, sempre que tenham provocado dados especiais e que graças ao consumo facultativo ou compulsivo de um serviço público, tenham recebido individualmente vantagens mensuráveis. MONTEIRO DE BARROS FILHO, Theotonio — *As taxas e seus principais problemas teóricos* (São Paulo, 1941), Cap. II, págs. 15 a 21.

Denominam-se *Taxas* as retribuições imediatas que os organismos públicos percebem, pela realização de determinadas atuações de caráter voluntário ou forçoso, que os referidos organismos desenvolvem em benefício dos particulares ou ainda pelas prestações de determinadas repartições públicas que não desenvolvam uma atividade econômica própria. VAN DER BORGHT, R. — *Hacienda Pública;* trad. por M. Sancho Izquierdo y M. Sanchez Sarto (Barcelona, 1929), 2.ª ed., T. I, pág. 137.

Na anotação 109 de seu *Direito Administrativo* nos conta BIELSA (*):

"Conforme os autores, diversas são as definições da taxa, porém, em tôdas elas existe uma certa identidade substancial, não obstante que algumas observações se possam formular.

Chama-se taxa, por exemplo, a tôda prestação que se percebe de um particular (contribuinte) em razão de um serviço prestado, a requerimento do mesmo, pela Administração Pública. Entretanto, existem serviços retribuídos com o pagamento da taxa, que não são solicitados e sim prestados *obrigatòriamente* aos particulares, em razão de sua utilidade ou por motivos de ordem pública, como por exemplo: os serviços de desinfeção, a verificação de pesos e medidas etc. Assim, pois, o requerimento do serviço é da *natureza*, mas não da *essência* na prestação que justifica a taxa".

(*) BIELSA, *op. cit.*, pág. 309.

(3) BIELSA, R. — *Derecho Administrativo* (Bs.As., 1947), 4.ª ed., T. I, págs. 112 e seguintes.

sidade de estabelecer um princípio diferencial na classificação dos tributos;

c) que de todos os modos, a falta de semelhante distinção na segunda forma de organização primitiva do Estado (uma vez admitida a prioridade da primeira) não elimina a tese de que a diferença, entre as duas categorias de serviços públicos — como melhor ressaltaremos mais adiante — tenha mesmo existido desde a origem do Estado.

II — Quando consideramos o desenvolvimento da vida e dos povos mais antigos, como os Assírios, os Babilônios ou os Fenícios, teremos que admitir, como certa, ao observar o desenvolvimento de suas civilizações, a preocupação por parte do Estado (também quando o Estado se resumia na pessoa do Príncipe) promover a prosperidade material e moral dos cidadãos, intervindo nos campos de atividades econômicas e sociais em que a iniciativa privada era insuficiente para atender a tôdas as exigências da coletividade. (4)

Com efeito, alguns serviços públicos existiram e existem em tôdas as civilizações e, como é fácil supor-se, não podem deixar de ser criados e mantidos pelo Estado. Como exemplo, podemos dizer que a administração da Justiça e de todos os serviços tendentes a assegurar aos cidadãos o gôzo de direitos e garantias individuais, (5) são exatamente os que o Estado presta quase desde que existe. Mais tarde, a cunhagem de moedas, a fixação legal de pesos e medidas (e seu correspondente contrôle), os serviços postais, a instrução pública, o serviço sanitário e o alimentar, são serviços que paulatinamente foram se incorporando a soma de deveres, atribuições e faculdades do Estado, assim como, hoje em dia, os transportes, os serviços de água, gás e energia elétrica caracterizam-se como serviços que o Estado deverá necessàriamente prestar aos habitantes (em forma direta ou por sistema de concessão).

III — Já que não podemos, por ser especialmente vasto o tema, falar aqui da gênese dos ditos serviços, digamos apenas algumas palavras sôbre dois dêles que são de particular interêsse para nosso estudo e estão a êle ligados: o serviço de correios e administração da justiça.

Os serviços postais têm origem remotíssima na história dos povos. As primeiras notícias sôbre uso de cartas epistolares, encontram-se em algumas menções a respeito feitas por Homero. (6) Vejamos o que nos diz, a respeito, o Mestre VITA: (7) "Os escritores gregos elogiam a Dário como o verdadeiro promotor e organizador dos correios persas. O serviço por êle organizado se realizava por meio de estafetas a cavalos chamados "angari", que se substituíam a cada pôsto e efetuavam seus encargos com uma rapidez maravilhosa". Disse um antigo escritor: "Nada na terra é mais veloz do que êles. As pombas e as gralhas apenas os podem competir; trocam-se cavalos e cavaleiros e nem a chuva, a neve ou o gêlo, nem tão pouco a escuridão da noite lhes embarga o passo". Êsse serviço era administrado por funcionários fiscais, os quais, segundo parece, eram pagos por carta, pelos remetentes que lhes davam uma "dracma" como taxa.

Com a queda do Império Persa, essa modalidade de organização do correio passou para o Egito e outros países do Oriente.

Na Grécia os correios estavam organizados de maneira muito parecida, com a diferença de que, nesse país, se operava um serviço interprovincial, sem ultrapassar, porém, os limites de cada comarca. Os que executavam êsse serviço eram chamados de "emerodrome" (pedestres) e eram corredores muito velozes. (8)

Augusto aperfeiçoou os correios de Roma, ainda que de data muito anterior a êle já existisse o serviço postal. A Augusto se deve, porém, o mérito de os ter tornado mais rápidos, separando o correio expresso do ordinário, conforme a natureza e a importância da correspondência a transportar. (9)

Muito embora os correios primitivos fôssem destinados a atender o interêsse coletivo e constituíssem um verdadeiro serviço público, é evidente que sua importância era muito inferior a que tem atualmente entre nós. Com efeito, a escassa baixa cultura do povo contribuíra para tornar tal serviço desnecessário para a maioria do povo. Êle era de fato quase que de benefício exclusivo para o govêrno e para uma classe minoritária e privilegiada de cidadãos.

Entretanto, foi de maior utilidade geral a administração da justiça, que, como todos nós sabemos, era considerada, em princípio, como entidade de direito privado mais do que como instituição do Estado (muito embora o mesmo mantivesse a ordem jurídica impondo o respeito à lei). Entre os primitivos povos rudes, vigorava o castigo ministrado pelos indivíduos privados (convém lembrar a "faida" do direito germânico) para punir os que violavam um direito alheio. Pràticamente, cada um fazia a justiça por sua própria conta. Quando, porém, as organizações humanas tomaram *forma*, como diria Splinger (10) e se ordenaram para a consecução de fins sociais, passou ao Estado a função suprema da justiça, que se estabeleceria e se executaria por meio de organismos jurisdicionais competentes. Os historiadores do direito fornecem abundantes informações sôbre o nascimento da justiça entre os povos antigos.

As obras históricas da antiguidade mencionam a miúdo os serviços do Estado destinados a favo-

(4) Cfr. VITA, Alfredo — *Le tasse nella dottrina scientifica* (Milano, 1911), pág. 9.

(5) Ainda que, para chegar aos que reconhecem o "Direito Político" contemporâneo, tenha sido necessário um milenário processo de cultura que chamamos História.

(6) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 9, *in fine*.

(7) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 10.

(8) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 10.

(9) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 10.

(10) SPENGLER, Oswald — *Decadencia do Occidente*, trad. de D. Manuel García Morente (Madrid, 1927), passim.

recer aos interêsses particulares dos cidadãos, os quais pagavam por êsses serviços especiais *contraprestações* ou taxas. A imprecisão e insuficiência de informações que possuímos neste particular nos impedem de demonstrar a importância que tiveram tais *contraprestações* naqueles tempos. O certo, porém, é que os serviços públicos especiais na antiguidade sofreram um desenvolvimento muito maior do que comumente se acredita.

Na história das Finanças é difícil determinar qual dos sistemas tributários (impôsto ou taxas), tenha surgido antes ou que caracteres peculiares teve de possuir cada um em sua gênese, através da evolução institucional das diferentes civilizações. Não obstante, tomando em consideração sua *natureza intrínseca*, pode-se assegurar, sem receio de equívoco, que se os impostos pròpriamente ditos (tal como os concebe o direito público contemporâneo), apareceram justamente com o Estado quando êste surgiu como *sociedade perfeita, consciente e operante* e os interêsses coletivos foram elevados à posição de primeira magnitude dentro da vida de relação, com maior razão as taxas, no conceito jurídico moderno, não surgiram senão depois, isto é, quando o Estado, firmado em sua personalidade total, considerou oportuno organizar e desenvolver os serviços públicos em benefício do bem comum que, como sabemos, nos tempos em que a vida política era incipiente, não era promovido pela atividade privada, devido ao escasso desenvolvimento de espírito de empreendimento e de associação.

Por outro lado, considerando as taxas na sua *natureza extrínseca*, sabemos que se revestem de um especial caráter de *voluntariedade* que não é encontrado nos impostos, pois êstes nascem da *coerção* própria do *poder do império* do Estado. (11) Isto significa que, embora as taxas tivessem sido criadas quando o Estado culminava seu processo de formação, se desenvolveriam em épocas donde primava uma liberdade pessoal maior e quando eram mais seguras as garantias individuais aos direitos políticos.

Não obstante, opinam de maneira diferente alguns autores e entre êles, BERTOLINI, (12) que se fundamentando em outras razões afirma decididamente que o sistema das taxas precede aos dos impostos. Entretanto, em seu conceito de taxa, o citado tratadista afastou-se do que aceitamos como verdadeiro, incluindo nesse tema genérico, aquelas contribuições feitas como ato de direito privado que, como hoje, já em tempos remotíssimos se efetuavam geralmente em favor de quem, a serviço do interêsse público, se encarregava de realizar um serviço para os demais cidadãos. A doutrina nega o caráter de taxa aos pagamentos realizados a favor de um particular que se tenha encarregado, por arrendamento, da exploração de um serviço estatal, muito embora organize êsse serviço de modo correspondente, por certo seguindo regulamentos e normas emanadas diretamente do Poder Público. Por êsse motivo, com maior razão, não podem ser consideradas taxas aquelas retribuições efetuadas pela prestação de certos serviços, embora sejam de interêsse geral, foram criados por iniciativa privada e regidos por normas do direito privado e regulamentos particulares próprios. De outra parte, a história nos ensina que sòmente muito mais tarde, nas épocas a que nos estamos referindo, o Estado compreendeu a conveniência de promover o progresso social, estabelecendo certos serviços sociais contra o pagamento dos gastos com êles realizados por aquêles que dêles se serviram.

Finalizando, chega-se a conclusão de que, representando os impostos, em sua origem histórica, as contribuições que cobriram as despesas necessárias e imprescindíveis do Estado e as taxas aquelas que sòmente atenderiam os gastos úteis e convenientes ao bem público (não determinantes da existência do Estado), não se pode, de maneira alguma, fixar prioridade daqueles sôbre estas.

Não obstante, se considerarmos o Estado nas diferentes fases de seu processo histórico, observaremos que o mesmo por muito tempo se personificou na vontade e no interêsse de um só indivíduo (o Príncipe).

Na evolução vagarosa por que algumas das instituições fundamentais do direito passaram da ordem privada à pública, teremos também que assinalar, em linhas gerais, as formas que a taxa adquiriu antes da ubiquação dentro do atual conceito científico.

O chefe da tribo (chefe do Estado primitivo), não fazia diferença entre patrimônio pessoal e patrimônio do Estado. Êle arrecadava os impostos (13) de seus súditos, fazia frente a soma de gastos que lhe impunham as circunstâncias e o

(11) Recordemos a definição que nos dá Gaston Jèze: "O impôsto é a prestação exigida de valores pecuniários, aos indivíduos de acôrdo com as regras fixas, para cobrir os gastos de interêsse geral e *ùnicamente pelo motivo de que êsses indivíduos fazem parte de uma sociedade determinada*" (*).

Como bem assinala BIELSA: "Caráter de impôsto é a obrigatoriedade" (**). Watson seguindo a Eheberg disse: "Que os impostos são *exações do Estado*" (***) e junta que não existe *convênio* entre o Estado e as pessoas chamadas a pagar o impôsto. A *coação* estatal surge assim "por um ato de império exercido em virtude do poder soberano" (****).

(*) JÈZE, Gaston.

(**) BIELSA, Rafael — *Ciência de la Administración* (Rosário, 1937), pág. 147.

(***) WATSON, Guillermo — *Significado de los principios em materia de impuestos* (Santa Fé, 1942), pág. 3.

(****) WATSON, G. — *Op. cit.*, pág. 5.

(12) BERTOLINI, V. — Veja *impôsto* na *Enciclopedia Giurídica Italiana* (Milano, 1911).

(13) Na época da economia primária ou do intercâmbio por permuta de coisas e prestação de serviços, por certo que as exações que corresponderiam ao que denominamos "impôsto", se resuma a entregar ao chefe do clã ou tribo, bens em espécie ou a prestar-lhe serviços pessoais de per si, dos familiares, como também dos escravos, prisioneiros ou *clientes*.

meio e, uma vez atendidos êstes, o excedente apurado ficava para seu próprio pecúlio. Raras vêzes oferecia a seus subordinados serviços diretos e mensuráveis exclusivamente para quem os usasse. Êsses serviços eram ditados por seu privado e patrimonial interêsse. Certamente, neste caso, não se pode falar de taxas.

Temos, por exemplo, uma primeira forma de taxas, quando se produziu a separação do poder religioso do político, identificado até então na pessoa do chefe do Estado primitivo. Surgiu assim o monopólio dos serviços religiosos, por parte dos magos e sacerdotes, desenvolvendo-se uma nova instituição que além dos fins espirituais a que se propunha especificamente, podia ser considerado como elemento público co-participante do poder soberano.

Está claro que, para desenvolver os cultos mágico-religiosos (inclusive *viver*, no sentido mais estrito do vocábulo), os feiticeiros e sacerdotes deviam receber uma retribuição pelos seus serviços. Aceitado êste fato, devemos pensar imediatamente nas taxas. As taxas surgiram assim, desde logo, como instituição rudimentar e primitiva mas reais em função de seus fins. O monopólio religioso teve atribuições que se modificaram depois, transformando a *função religiosa em poder religioso*, separado do *poder civil* e dando lugar à fundação jurídica do Estado em seu caráter de entidade de direito público.

Sendo assim, as taxas como *fontes de receita pública* tiveram importância muito limitada nos tempos mais remotos quando, como muito bem faz notar VIGNALI, (14) o direito vivia encerrado dentro de limites muito estreitos e de processualística muito simples, quando os costumes e as relações comerciais não tinham grande desenvolvimento.

Desta forma, com o progresso da civilização, cresceu a importância das taxas. Os historiadores do direito recordam como, em certas épocas, foram recurso considerável para as finanças públicas "as peritanias" em Atenas e os "sacramenta" em Roma, espécie de taxas ou *depósitos* judiciais, que as partes em litígio deixavam em um lugar sagrado, devendo entregar logo ao tesouro nacional o depósito daqueles que perdiam a questão. (15)

Entretanto, além dêstes *depósitos* (aos quais também alguns autores quiseram negar o caráter de taxa), a história administrativa e judicial dos diferentes povos antigos nos faz lembrar muitas outras formas de tributos que para nós se revestem dos característicos de taxas. Nas obras de RENAULD, DARESTE, SAVIGNY e CAILLEMER, se verifica que algumas instituições jurídicas como, por exemplo, o sistema de registros de contratos, estavam em uso entre os Romanos, Gregos e Egípcios. (16) TEOTRASTO, em seu *Tratado das Leis*, conforme registra CLEMENTINE (17) ao enumerar as formalidades prescritas para as vendas nas leis gregas, fala também da transcrição e da inscrição como condições essenciais, no direito grego, para a transmissão de bens imóveis, dos escravos e das coisas. Não pode restar dúvida de que o Estado requer uma compensação pecuniária por tais serviços. CAILLEMER (18) afirma que foi precisamente, a fim de assegurar a percepção do referido tipo de taxa judicial, que o Estado ateniense criou aquelas instituições.

No que se refere aos Egípcios, PEYRON (19) dá extensas notícias do uso de registro (com caráter obrigatório) para a apresentação de contrato, de sua transcrição e da ulterior aplicação de um certo tipo de taxa, pela prestação governativa dêste serviço. Com respeito aos Romanos, os estudiosos de seu direito (20) nos ensinam que o registro era obrigatório em muitos atos jurídicos (compras, vendas, abertura de testamentos, doações, recibo ou letras de pagamento etc.). Para compensar ao Estado pelo citado serviço de registro, existiam várias classes de taxas. Dêste tipo eram a "centesima rerum venalium" (centésimo das coisas vendidas), sôbre as vendas e a "vicesima eorum qui mamitterantur", sôbre as compras de escravos. (21) Outras taxas, enfim, são mencionadas e descritas nas obras de BULANGERUS (22) e de MANTELLINI. (23) O sistema das taxas do Direito Romano teve seu maior desenvolvimento na época de AUGUSTO que cuidou, de maneira especial, da justa distribuição do encargo tributário entre as diferentes classes sociais.

Nos tempos de CARÁCALA o sistema de taxa estendeu-se às províncias romanas, (24) porém, segundo parece, era de outro modo deficiente. SUETÔNIO nos fala logo de uma taxa judicial demasiadamente elevada imposta por CALÍGULA, que foi eliminado mais tarde por CALBA. (25)

---

(14) VIGNALI, P. — *Le tasse di registro nella teoria e nel diritto positivo italiano* (Milano, 1907), Vol. I, página 10.

(15) Cfr. VITA, A. — *Op. cit.*, págs. 14 e 15.

(16) Cfr. VITA, A. — *Op.* cit., pág. 15.

(17) CLEMENTINI, O. — *Leggi sulle tasse di registro* (Torino, 1881), pág. 7.

(18) Cfr. VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 15, quando cita a Caillemer (*).

(*) CAILLEMER — *Du Credit foucier*, 2, N.º 3.

(19) PEYRON, J. — *Papiri graeci Taurinensis musaei* (Taurini, 1826), pág. 132, 148 sc.

(20) CAGNAT, R. — *Studio storico sulle imposte indirette presso i Romani sino alle invasione di barbari, secondo i documenti letterari ed epigrafici* (B. di Storia Econ.) (Milano, 1921), Vol. V. Cfr. págs. 623 a 661 e 665 a 671.

CICOTTI, Ettore — *Lineamenti dell'evoluzione tributaria nel mondo antico* (Bib. di Storia Económica) (Milano, 1921), Vol. V, págs. VI a CCXX.

(21) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 16.

(22) BULANGERUS — *De tributaris ac vectigalibus populi romani*.

(23) MANTELLINI — *Lo Stato e il Codice Civile*, pág. 186.

(24) Recordemos a diferença existente entre as repartições do direito romano vigente em *Roma-urbe* com aquelas que não eram para as províncias.

(25) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 16.

Na queda do Império do Ocidente, parece que permaneceu o sistema das taxas judiciais na Gália e na Itália, apesar de que não se tem notícias muito seguras a respeito. (26)

Além das taxas judiciais não há dúvida nenhuma que tivessem existido na antiguidade outros tipos de taxas. Entretanto, como os historiadores das finanças, não estamos tão pouco autorizados a negar a vigência das taxas nos sistemas tributários da antiguidade. Devemos anotar, outrossim, que no período greco-latino, como não existia ainda uma distinção clara entre a função administrativa e a judicial (o magistrado não era mais que simples administrador), não se dava às taxas ordinárias destino diferente dos muitos impostos como penalidades, isto é, àqueles tributos estabelecidos, pela lei, como castigo a quem a infligia. Esta confusão, entre outras, influiu grandemente para que as taxas não estivessem bem diferenciadas ficando assim em seu estudo entre outras formas evoluídas das imposições tributárias.

IV — O desenvolvimento das taxas na Idade Média teve evidentemente importância maior do que a adquirida no mundo antigo, devido ao acréscimo dos vínculos sociais e às maiores necessidades da época. Por sua vez, a organização feudal existente nessa ocasião foi um grande obstáculo para a sua sistematização jurídica e institucional. A manifestação principal do tipo de imposição que analisamos foi a *contraprestação pecuniária* paga pelos indivíduos pela administração de justiça por parte dos reis, príncipes e senhores feudais. Como sabemos, a atividade judicial constituiu sempre uma importante fonte de recursos para os senhores feudais dominantes na Europa depois da chegada dos bárbaros aos territórios do extinto Império Romano. Como a justiça sempre foi, em tôdas as épocas, uma necessidade vital do povo (que na ausência dela se submete aos mais graves sacrifícios), os príncipes feudais aproveitaram-se de tal fenômeno para aumentar gradualmente o montante das taxas de justiça até fazê-las chegarem em certo momento a somas por demais consideráveis. A título de exemplo, diremos que nos tempos de FREDERICO, da Suécia, como bem recorda BIANCHINI (27) quem litigava devia pagar, além dos direitos comuns, já pesados por si, a trigésima parte do montante em causa. E' evidente, porém, que êstes exageros faziam a taxa assumir tal função que a confundiria quase com o impôsto, visto que sua arrecadação total não era apenas a remuneração do serviço prestado, mas um tributo quase exigido pelo poder político, para manutenção de outras instituições e serviços públicos sem nenhuma conexão com aquêle em que se originava a imposição.

Não obstante isto, diremos, sintetizando, que na Idade Média, a nosso entender, a taxa não teve sentido claro e definido como se aprecia na doutrina científica contemporânea.

(26) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 17.

(27) BIANCHINI, A. — *Storia delle finanze del Regno di Napoli* (Napoli, 1833), Vol. I, 252.

RICA SALERNO, (28) CIBRARIO (29) e outros, recordam os diferentes usos que se fizeram das taxas durante a era Medieval.

O sistema de registro da propriedade como um serviço público já estava em vigor na época dos Êmulos e dos Ostrogodos em muitas partes da Itália (como por exemplo o Exarcado de Ravena, na Pentápolis). Atestam isto os documentos recolhidos e publicados por MARINIM MARFFEI, ROZIER e outros. (30) Para os francos, os contratos não tinham valor se não fôssem registrados na Cúria que nêles colocava seu sêlo, dando testemunho assim da solenidade do ato e cobrando por êle um *preço* (genèricamente, taxa) cujo valor variava conforme o caso. Existiam ainda os "placit", nome com o qual se designavam, depois de Carlos Magno, as taxas estabelecidas especialmente para legalizar transmissão de imóveis (a título oneroso ou gratuito). Os referidos atos deviam ser realizados, na Cúria, para sua validade legal, a fim de atender um requisito chamado *verificação*, o que se devia cumprir duas vêzes por ano. (31) Na Itália Meridional o registro das transações era efetuado mais ou menos com as mesmas normas pelos "judices contractium" (juízes de contratos) que tinham também atribuição de cobrar os tributos provenientes da prestação do serviço. (32)

V — Posteriormente, na época das Cidades Livres, as taxas cresceram em importância, assim como o interêsse em organizar e regular a existência de certos serviços públicos. Os estatutos e as leis dessa época nos falam da *inscrição* dos atos jurídicos num registro especial, como formalidade imprescindível para a sua legitimidade. (33) Naturalmente, isto era acompanhado da conseqüente cobrança de uma taxa de registro. Confirmamos assim, uma vez mais, que o registro de atos jurídicos e judiciais são serviços públicos que têm causado preocupação em todos os tempos.

Também se tem notícias, ainda que escassas, de outros serviços públicos especiais dessa época que importavam na exigência de diversas contraprestações pecuniárias. Na história dos sistemas tributários, tais contribuições se confundem no conceito mais amplo e genérico de impostos, com os quais apresenta indiscutida afinidade, dada a pouca precisão dos sistemas tributários vigentes naqueles dias. Recordaremos, não obstante, que na Idade Média existiam taxas sôbre as *concessões governativas*, serviços postais, *fabricação*, escolas, direitos de peagem etc. Precisamente algumas delas que tiveram sua origem num período, ainda hoje subsistem.

(28) RICA SALERNO, O. — *Scienza delle Finanze* (Firenze, 1888), pág. 86.

(29) CIBRARIO, P. — *Storia dell'econ. pol.* (Torino, 1839), pág. 95.

(30) Cfr. VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 18.

(31) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 19.

(32) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 19.

(33) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 19.

VI — A Revolução Francesa, com as suas grandes transformações em todos os campos da vida humana, em tôda a relação do organismo social e, especialmente, nas que surgem da vinculação entre o Estado e os cidadãos, fêz sentir também seus princípios através dos sistemas fiscais, iniciando uma nova fase para o regime tributário. Certamente, os efeitos não foram tão rápidos e decisivos como os logrados com a queda do "velho regime" noutras manifestações da vida humana. As amplas modificações do direito operadas no mundo do pensamento jurídico, de acôrdo com as novas premissas que informariam as ciências políticas, incidiram, certamente, sôbre os economistas, preparando e favorecendo a aplicação de novas teorias do impôsto, nas quais repousaria a maior parte dos sistemas tributários modernos.

Aquelas idéias de liberdade e igualdade de que falaria a Revolução, quando foram postas em prática, poriam abaixo o palanque em que uma classe privilegiada e detentora do poder mantinha sua supremacia, impondo às classes populares elevados impostos.

O conceito científico de taxa teve, a partir dessa ocasião, um notável desenvolvimento. Sòmente naquela época começou a taxa a ser considerada como uma *verdadeira* e *particular* retribuição pecuniária dos cidadãos por um serviço público que o Estado está obrigado a lhes prestar, tendo em vista o bem coletivo. Se o mencionado princípio não foi respeitado pelo direito francês, devido à instabilidade da situação política reinante após a Revolução (de todos conhecida), foi em troca devidamente levado em conta no direito italiano e no da maior parte dos Estados europeus, como claramente se observa ao se comparar as leis fiscais promulgadas na Europa, durante a primeira metade do século passado. Na Itália, no que se refere à taxa, ficou muito tempo em vigor a legislação francesa; (34) acontecendo, todavia, que o pagamento de serviços estatais especiais foi diminuindo gradativamente até representar ùnicamente o custo da produção do mesmo. Em Nápoles, Sicília, Toscana e outras províncias italianas modificou-se paulatinamente o critério de imposição das taxas, à medida que as novas e liberais idéias se firmavam. (35) O Século XIX tem, pois, uma importância notável no desenvolvimento histórico das taxas. (36)

Êsse segredo trouxe consigo o ideal que daria a cada homem *igualdade de oportunidades* na vida, e a posição de cada indivíduo perante os demais passou a resultar exclusivamente de sua *ação e capacidade*. Com isto *nasceu* o *espírito de empreendimento* e o desejo de *dominar a natureza*, entrando a humanidade tôda no mundo da técnica, do maquinismo e do pragmatismo.

Novas concepções surgiram no campo do Direito, novos métodos e finalidades na política, e novas instituições no Estado.

As idéias liberais que, na primeira metade daquele século, tão altamente haviam elevado a personalidade do homem, começaram, na segunda metade, a fazer sentir seus efeitos inovadores, com respeito ao indivíduo como elemento social e relativamente aos direitos da coletividade em seu conjunto. O Estado não podia arrogar-se o direito de organizar, coagir e constranger com a maquinaria da burocracia, a livre atividade privada. A liberdade devia ser grande, ilimitada em todos os setores da vida, em tôda classe de relações e, por conseguinte, nos entendimentos entre Estado e cidadãos. Tais especulações mostraram-se, porém, na verdade, pouco práticas no terreno dos fatos e tão arriscadas suas realizações que desencadearam conflitos sociais como nunca conheceu a humanidade, desde os que motivaram a queda do Império Romano.

A razão disto se apoia no fato de que as necessidades sociais mais importantes, impostas em maior quantidade pela crescente civilização, (37) não podem ser ordinàriamente satisfeitas pela ação particular e pessoal dos cidadãos que, além de ser

---

(34) Como recordaremos a legislação francesa foi levada à península durante as guerras da Revolução e do Império e logo pràticamente incorporada em matéria fiscal, o que não se deu na civil, de onde entrava outra vez em vigor o *Direito Austríaco*, portanto do Congresso de Viena, nos Principados e Ducados italianos, surgiriam as taxas dessa grande reunião européia.

(35) "As taxas sôbre os atos judiciais foram introduzidas na Itália pela Lei de 16 de abril de 1804, com a qual foram abolidos todos aquêles direitos judiciais que antes estavam compreendidos sob o nome de "sportule", "onoranze" etc., e se fixavam além das normas especiais estabelecidas pelas leis de 22 frimaio do ano VII e de 21 ventos do ano VIII para a taxação dos atos na França. Entretanto, como observa Clementini "restaurados os antigos Estados, em alguns dêles a justiça foi administrada gratuitamente, em outros, as taxas de sentença ficaram quase insignificantes". Nos Estados Sardos as Sentenças que estabeleciam uma condenação definitiva, tinham uma taxa de 1% sôbre o valor da ação, excluindo as derivadas pelas ações de posse, com objeto de nulidade de contrato etc. A mesma diminuída mais ou menos se percebia nas Marcas, Umbria e outras províncias. Em Módena aplicavam-se taxas proporcionais de valor diferente ùnicamente nas sentenças de ações superiores a 500 liras e se o valor era indeterminado, taxa fixa era de 30 liras.

A taxa de sucessão, por exemplo, nas províncias italianas de Lombardia e Veneza, quando entrou em vigor a lei reformadora de 1840, ia de um mínimo de 1,50 a uma máxima de 60 liras e nas demais províncias, quando existia, não era superior." (*)

(*) VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 22.

(36) Na Suíça, por exemplo, o serviço postal foi assumido pelo Estado só no ano de 1848. (*)

(*) Cfr. VITA, A. — *Op. cit.*, pág. 22.

(37) Na expressão "crescente civilização", incluímos a dos adiantamentos da técnica e os problemas criados pelo consumo (cuja tendência é ilimitada), frente a produção (que a safra é sempre limitada; a tôdas as transformações que faça ou possa fazer a indústria *sôbre* a Natureza). Ademais, é de todos conhecida a superioridade enorme (quanto a recursos e possibilidades) que possui o Estado frente a qualquer emprêsa privada (ainda que assuma os caracteres de holding, trust, pool, etc.), e às vêzes, inclusive, chegue até dominar ao próprio Estado por via da Economia.

problemática, sempre é limitada em seus meios e egoísta em seus objetivos. (38)

Acreditamos que há de ser norma sadia de govêrno a abstenção por parte do Estado ante as tarefas que realizam os indivíduos para atender diretamente seus objetivos econômicos; mas também acreditamos que o Estado deve intervir certamente quando a gestão privada não atende as necessidades básicas da nação ou o faz de modo incompleto, precário, inoperante e anti-social.

Depois da crise do Estado Liberal-Burguês, o Estado Moderno tomou a seu cargo uma série de iniciativas de caráter econômico-social. (39) Surgiu com isso outra vez a importância da taxa, desde que grande número de tais iniciativas devem tomar forma animada e concreta com a exploração estatal direta de serviços públicos divisíveis, tanto próprios como impróprios. (40)

VII — Vimos ràpidamente a origem histórica das taxas. Com o nosso sumário exame de seu desenvolvimento através das diferentes épocas da história, não desejamos outra se não dar um modesto aparte ao melhor conhecimento dessa forma tributária. Daí, que, sem pretender dar a êste trabalho projeção a que não visamos, permitimo-nos propor as seguintes

CONCLUSÕES

1. Que nos tempos antigos todos os tipos de *exações estatais* impostas aos particulares se confundiam genèricamente com o nome de *impostos, tributos, contribuições.*

2. Que não existia uma doutrina financeira suficientemente desenvolvida que estabelecesse uma distinção clara e *científica* entre as diferentes formas de taxação ou tributação.

3. Que não é por inexistir, na doutrina, a concepção correspondente à nossa atual idéia de taxas, que temos de desconhecer que essas formas de tributação existiram de *fato*, em forma análoga à estabelecida pela ciência financeira contemporânea.

4. Que as taxas como tipo de tributo, especialmente durante o Século XIV, vêm crescendo em importância, através do tempo.

5. Que dentro da atual idéia do Estado Moderno, as taxas desempenham um papel de extraordinária significação, qualquer que seja o sistema econômico e financeiro que obedeça com o intuito de satisfazer as necessidades que são próprias a sua existência, fins e natureza.

(38) Iniciativa privada se movimenta sempre procurando um bem particular e quando ela se atira a execução de grandes emprêsas, suas miras não são bem "comum" de tôda sociedade política, mas sim, o *pessoal* e imediato de cada um dos *acionistas* detentores de debêntures, títulos etc., da sociedade comercial que forma.

(39) BARALDI CASAS, Alberto — *La Formación del Estado Moderno*, en Anuario del Instituto de Derecho Público e C.S. e P. (Rosário, 1950), T. IX, pág. 371.

(40) Recordemos o conceito de BIELSA sôbre serviços públicos e sua consagrada classificação dêstes em próprios e impróprios. Veja BIELSA, RAFAEL — *Ciencia de la Administración* (Rosario, 1937), págs. 63 e seguintes.

APERFEIÇOAMENTO

O Treinamento de Inspetores de Minas de Carvão no Departamento do Interior dos Estados Unidos

A. FONSECA PIMENTEL

A. FONSECA PIMENTEL, *Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura, atualmente em missão de estudos na América do Norte, examina neste artigo o processo de treinamento pôsto em vigor pelo Bureau de Minas dos Estados Unidos para formar seus inspetores. Além de expor, em linhas gerais, o programa de preparo a que se submetem os indivíduos recrutados para a tarefa de inspeção a cargo do Departamento do Interior de Washington, o autor comenta seus aspectos fundamentais, insistindo mesmo na excelência da fórmula e na necessidade de ser a mesma adotada entre nós.*

A propósito de treinamento, é positivamente verdade que estamos ainda num período elementar de evolução e que precisamos, com urgência, criar um sistema mais racional e objetivo de formação de servidores civis, não apenas em escolas especializadas de nossas universidades e de universidades estrangeiras ou entrosando nosso mecanismo seletivo com o de aperfeiçoamento mas, sim, promovendo o próprio serviço uma modalidade menos teórica de instrução especial-profissional de nosso funcionalismo. Conforme muito bem ponderou Belmiro Siqueira na tese que apresentou e defendeu, por ocasião do concurso a que se submeteu para fim de ingresso na carreira de Técnico de Administração dêste Departamento, não poderá limitar-se exclusivamente aos estabelecimentos regulares de ensino e treinamento para o serviço público: "O sistema educacional, por mais que se ajuste, a fim de preparar elementos para o Govêrno, nunca formará mercados de trabalho que possam fornecer ao Estado todos os tipos de servidores requeridos para a execução de sua vasta finalidade. Aqui ou alhures, a própria Administração tem de executar planos de treinamento para formação e especilização de técnicos para o exercício dos variadíssimos cargos que integram seus quadros."

E' verdade que já experimentam nossos Cursos de Administração uma fórmula objetiva de treinamento desde que adotaram uma orientação de cunho realmente prático para aquêles de suas disciplinas cujo teor de conhecimento é de aplicação indispensável no desempenho das funções nas repartições federais. Ao ver do autor, esta seria a medida básica a tomar no serviço civil brasileiro em matéria de aperfeiçoamento.

O TREINAMENTO de inspetores de minas de carvão (*"Coal-mine inspectors"*), a que tivemos oportunidade de assistir em Pittsburgh, Estado de Pensilvânia, é, nesse particular, uma das realizações mais práticas e eficazes do Departamento do Interior dos Estados Unidos que tem por atribuição zelar, no país, pela conservação, desenvolvimento e aproveitamento dos recursos naturais, função essa que, no Brasil, cabe, em parte, ao Ministério da Agricultura, através, sobretudo, de seu Departamento Nacional da Produção Mineral, e, em outra parte, a órgãos autônomos, como, por exemplo, o Conselho Nacional do Petróleo.

Para cumprir sua missão, atua o Departamento do Interior acima aludido em quatro setores principais de atividades, a saber: *a*) águas e energia elétrica; *b*) recursos minerais; c) administração dos domínios públicos, e *d*) administrações diversas no interêsse da defesa nacional.

No setor dos recursos minerais — que é o que nos interessa aqui — desempenha o Bureau de Minas (*"Bureau of Mines"*) papel preponderante dentro do Departamento.

Criado em 1910, graças à ação patriótica e esclarecida de um engenheiro de minas interessado sobremaneira na prevenção de acidentes e na promoção de condições de sanidade e segurança

nas minas norte-americanas (1), tem sido essa, desde então, uma das atividades fundamentais do Bureau, que, entretanto, atua também no campo da pesquisa, tecnologia e economia no setor dos minerais.

O ato que criou o Bureau de Minas, há quarenta e três anos, estabelecia, em verdade, textualmente:

"That it shall be the province of said bureau and its director, under the direction of the Secretary of the Interior, to make diligent investigation of the methods of mining, especially in relation to the safety of miners, and the appliances best adapted to prevent accidents, the possible improvement of conditions under which mining operations are carried on, the treatment of ores and other mineral substances, the use of explosives and electricity, the prevention of accidents, and other inquiries and technologic investigations pertinent to said industries, and from time to time make such public reports of the work, investigations, and information obtained as the Secretary of said department may direct, with the recommendations of such bureau".

Assim, como um relatório consigna, "desde o início mesmo de sua existência, um dos objetivos fundamentais do Bureau é a prevenção da morte e mutilamento e a proteção da saúde daqueles que põem à disposição do país os recursos minerais que constituem uma das mais importantes fontes de sua grandeza como nação."

Para cumprir a missão tão relevante que lhe foi confiada, o Bureau de Minas vem desempenhando duas espécies básicas de atividades, nem sempre separadas na prática, a saber:

a) *educativa,* constante, sobretudo, do treinamento dos mineiros em matéria de prevenção de acidentes, na prestação de socorros de urgência, na técnica de salvamento de pessoas soterradas, etc. (2);

b) *fiscalizadora,* consistindo, principalmente, na inspeção das minas por servidores credenciados, com o objetivo de nelas verificar, na forma da lei, se são cumpridas as condições requeridas no que respeitam à prevenção de acidentes e à proteção da saúde dos mineiros.

Aos inspetores, um grupo dos quais cuida das minas de metais e outro das minas de carvão, cabem precìpuamente a última tarefa mencionada, assim como parte da primeira.

Em verdade, as atribuições genéricas dêsses servidores no Bureau de Minas podem-se resumir em dois itens, correspondentes, em última análise, à dupla missão cometida ao órgão, ou seja:

a) fiscalizar, do ponto de vista das condições de trabalho (segurança, sanidade, etc.), as minas sujeitas à sua jurisdição;

b) promover, sempre que possível, o treinamento dos mineiros empregados em tais minas, no que concerne à prevenção de acidentes, à prestação de primeiros socorros às vítimas de acidentes e desastres, à organização e funcionamento de serviços de salvamento de mineiros soterrados em virtude de explosões, etc.

A fim de preparar os seus inspetores de minas para o desempenho das respectivas atribuições, proporciona-lhes o Bureau de Minas, quando de sua admissão ao serviço, um bem elaborado e cuidadoso programa de treinamento.

De um dêsses programas — destinado especìficamente aos inspetores de minas de carvão — tivemos a oportunidade, conforme esclarecemos, de participar neste verão de 1953, em Pittsburgh, outrora sede do próprio Bureau e onde, atualmente, existe uma estação experimental com o duplo objetivo de ensino e pesquisas no domínio das atividades mineiras em geral.

O programa em foco, que aqui vamos descrever e comentar pormenorizadamente, durou, ao todo, quatro semanas, isto é, de 27 de abril até 22 de maio de 1953.

Os inspetores a serem treinados eram, aproximadamente, em número de cinqüenta, procedentes de diversas partes do país em que se habilitaram, perante a Comissão do Serviço Civil ou suas agências regionais, ao desempenho da função. Para facilitar o treinamento e torná-lo mais eficaz, foram os treinandos classificados em três grupos (A, B e C), mais ou menos das mesmas proporções, cada um sob a orientação e contrôle de um inspetor veterano do Bureau, com a incumbência de guiá-los, proporcionar-lhes informações e conselhos, fiscalizar-lhes a freqüência às diversas sessões, etc.

Durante as quatro semanas que durou o programa, ficaram os treinandos, sob o regime de tempo integral, devotados exclusivamente ao trabalho das oito horas da manhã às quatro e trinta da tarde, com cêrca de uma hora de intervalo para o lanche além de breves interrupções de cinco ou dez minutos entre uma sessão e outra.

Na reunião introdutória do programa foram também os treinandos hàbilmente alertados pelos responsáveis pelo treinamento para o fato de que a administração estava invertendo no programa uma grande soma de dinheiro (representado pela vinda dos inspetores a Pittsburgh e sua permanência aí, pelos honorários dos instrutores contratados para ministrar o treinamento, pela impressão e utilização do material necessário, etc.), sem estar recebendo dos beneficiados, até então, qualquer retribuição em têrmos de trabalho produtivo. Foram ainda advertidos os interessados de que a administração esperava que, após o término do programa, cada um procurasse dar o máximo de seus esforços à causa pública, correspondendo destarte à boa vontade e ao interêsse com que o govêrno procurava habilitá-los para o bom desempenho de suas atribuições em benefício da coletividade.

(1) JOSEPH A. HOLMES, que se tornou o primeiro diretor do Bureau de Minas (1911-1914).

(2) Êsse programa de treinamento dos mineiros norte-americanos, que constitui uma das realizações máximas do Bureau de Minas, em seus 43 anos de existência, será objeto de outro estudo.

Da parte dos treinandos era evidente o interêsse e, mesmo, o entusiasmo com que participavam do programa, freqüentando assídua e pontualmente as sessões, crivando os instrutores de perguntas as mais diversas relacionadas com o assunto em foco, discutindo entre si, após as reuniões, os pontos porventura ainda controversos, e, por fim, colecionando meticulosamente em pastas o material impresso, mimeografado ou datilografado distribuído pelos instrutores.

Isto pôsto, reproduzimos, a seguir, na íntegra, para melhor ilustração e posteriores comentários de nossa parte, o teor do programa das sessões, estabelecido pelos responsáveis pelo treinamento. (3)

PRIMEIRA SEMANA

Abril, 27, segunda-feira.

Manhã — Apresentação dos instrutores. Abertura dos trabalhos pelo Diretor Regional. Palestra sôbre as atividades do escritório central do Bureau de Minas, em Washington.

Tarde — Palestra sôbre explosões produzidas pelo pó de carvão e a ação preventiva do pó de pedra.

Abril, 28, têrça-feira

Manhã — Metodologia do ensino.
Tarde — *Idem.*

Abril, 29, quarta-feira

Manhã — *Idem.*
Tarde — *Idem.*

Abril, 30, quinta-feira

Manhã — *Idem.*
Tarde — *Idem.*

Maio, 1.º, sexta-feira

Manhã — *Idem.*
Tarde — *Idem.*

SEGUNDA SEMANA

Maio, 4, segunda-feira.

Manhã — Metedologia do ensino.
Tarde — *Idem.*

Maio, 5, têrça-feira

Manhã — Palestra sôbre a conduta pessoal dos inspetores no desempenho de suas funções; sôbre suas relações com os inspetores estaduais, com os representantes das emprêsas mineiras, com os mineiros, etc.

Tarde — Palestra sôbre ventilação das minas. — Palestra sôbre os gases das minas e sua análise. — Palestra sôbre aparelhos respiratórios.

Maio, 6, quarta-feira.

Manhã — De 8 às 9,30 h. Grupo A visita o laboratório de análise de gases; Grupo B visita o laboratório de análise de carvão; Grupo C assiste à exibição cinematográfica.

Manhã — De 9,30 às 11,00 h. Grupo B visita o laboratório de análise de gases; Grupo C visita o laboratório de análise de carvão; Grupo A assiste à exibição cinematográfica.

Tarde — De 12 às 13,30 h. Grupo C visita o laboratório de análise de gases; Grupo A visita o laboratório de análise de carvão; Grupo B assiste à exibição cinematográfica.

Palestra sôbre acidentes no transporte mineiro.

Maio, 7, quinta-feira.

Manhã — Palestra sôbre treinamento avançado em técnicas de salvamento.
Tarde — *Idem.*

Maio, 8, sexta-feira.

Manhã — Palestra do Diretor do Bureau de Minas sôbre a função de inspetor de minas de carvão, sua importância, seus deveres. Palestra sôbre a educação na prevenção de acidentes.

Tarde — Palestra sôbre como inspecionar uma mina de carvão.

Maio, 9, sábado.

Manhã — Demonstrações de explosão em mina experimental mantida pelo Bureau, em Bruceton.

TERCEIRA SEMANA

Maio, 11, segunda-feira.

Manhã — Palestra sôbre o código federal de segurança nas minas de carvão.
Tarde — *Idem.*

Maio, 12, têrça-feira

Manhã — Palestra sôbre aspectos legais do código de segurança nas minas de carvão.

Tarde — Treinamento em prevenção de acidentes para mineiros e servidores.

Maio, 13, quarta-feira.

Manhã — Palestra sôbre relatórios de inspeção.
Tarde — Palestra sôbre a perícia nos acidentes.

Maio, 14, quinta-feira.

Manhã — Palestra sôbre a inspeção de equipamento elétrico.

Tarde — Grupo A é treinado no uso de detentores de gás. Grupo B visita a galeria 5. Grupo C visita o laboratório de eletricidade.

Maio, 15, sexta-feira.

Manhã — Grupo B é treinado no uso de detentores de gás. Grupo C visita a galeria 5. Grupo A visita o laboratório de eletricidade.

Tarde — Grupo C é treinado no uso de detentores de gás. Grupo A visita a galeria 5. Grupo B visita o laboratório de eletricidade.

Maio, 16, sábado

Manhã — Visita a uma mina. Instalações elétricas da superfície e subsolo de uma mina de carvão.
Tarde — *Idem.*

QUARTA SEMANA

Maio, 18, segunda-feira.

Manhã — Palestra sôbre calçamento e contrôle do teto numa mina de carvão.
Tarde — *Idem.*

(3) Note-se que o programa em foco não seguiu rigorosamente a seqüência que reproduzimos. Algumas alterações foram-lhe introduzidas no decorrer de sua execução com o objetivo de conciliar interêsses de instrutores e de obviar as dificuldades surgidas. Ainda que alteradas em sua ordem de sucessão, as sessões foram, porém, as mesmas programadas de início.

Maio, 19, têrça-feira

Manhã — Palestra sôbre questões de interêsse dos inspetores de minas de carvão e relacionadas com explosivos.

Tarde — *Idem.*

Maio, 20, quarta-feira.

Manhã — Palestra sôbre prevenção de incêndios no subsolo.

Tarde — *Idem.*

Maio, 21, quinta-feira.

Manhã — Exame de importantes riscos que correm os homens nas minas de carvão.

Tarde — *Idem.*

Maio, 22, sexta-feira.

Manhã — Visita à "Mine Safety Appliances Company", uma das principais firmas produtoras de equipamento mineiro.

Tarde — *Idem.*

Terminado o programa, o treinamento dos inspetores de minas de carvão não está, todavia, encerrado, pois ficam êles, ainda, sujeitos a um período de treino prático durante o qual deverão acompanhar e assistir inspetores experimentados até que demonstrem capacidade para realizar inspeções sem supervisão imediata. Só então passam êles a desempenhar, em tôda a plenitude, a importante função para que foram selecionados.

Como se vê, o treinamento de inspetores de minas de carvão pelo Bureau de Minas dos Estados Unidos tem um caráter eminentemente prático, é francamente progressista e revela estreita conexão com as atribuições do cargo com que se relaciona. Êsses três traços são suficientes, no nosso entender, para recomendar o programa à nossa mais favorável consideração e granjear-lhe a aprovação daqueles que se interessam por treinamento prático, simples e eficiente, com o objetivo de melhorar e aperfeiçoar o desempenho das funções públicas pelos servidores do Estado.

Analisando meticulosamente o programa em exame, verificamos que a sua finalidade é, por assim dizer, tríplice, a saber:

I — Primeiro, equipar tècnicamente os inspetores para bem desempenharem a atribuição primordial de suas funções, qual seja a de devidamente inspecionarem as minas de carvão sob sua jurisdição, fazendo valer, assim, as disposições legais e regulamentares sôbre as condições de segurança e sanidade na indústria mineira carbonífera.

II — Depois, aparelhar devidamente os inspetores para o cumprimento de uma atribuição acessória às suas funções, mas extremamente importante, qual seja a de treinarem, sempre que possível e praticável, os mineiros na prestação de primeiros socorros, na prevenção de acidentes, na técnica de salvamento de pessoas soterradas, etc. (4)

III — Finalmente, preparar os inspetores para, na árdua e difícil tarefa que lhes cabe, manterem as melhores e mais cordiais relações com os inspetores estaduais, com os responsáveis pelas emprêsas mineiras ou seus representantes, com os próprios mineiros e com o público em geral.

Vemos, assim, que a função de inspetor de minas de carvão, assim como a de seus colegas das demais minas, encerra três aspectos diferentes, que são devidamente considerados no programa de treinamento que aqui estudamos:

a) o aspecto *técnico* ou básico da função, que é, no caso, aludido pelas inúmeras preleções (palestras, demonstrações práticas, visitas a laboratório, etc.) de caráter técnico, as quais compreendem, provàvelmente, setenta e cinco por cento de todo o programa;

b) o aspecto *educativo* ou de preparo funcional que é atendido na primeira semana do programa, quase tôda dedicada à metodologia do ensino e que visa a preparar os inspetores para a função educativa ou treinadora que lhes cabe;

c) o aspecto de *relações públicas*, que é atendido, ainda que perfunctòriamente, numa das primeiras preleções da segunda semana, assim como na palestra do Diretor do Bureau de Minas, no fim da mesma.

Dúvida não pode haver, portanto, de que os inspetores de minas de carvão, após as quatro semanas de treinamento intensivo a que são submetidos, ficam aparelhados com o conhecimento essencial em matéria do que poderíamos denominar "adestramento específico", para bem cumprirem os importantes e delicados deveres que lhes cabem.

No que concerne à eficiência de sua atuação, falam bem alto a respeito os benefícios advindos da instituição, em 1941, da inspeção regulamentar e sistemática das minas de carvão norte-americanas cujos operários constituem cêrca de oitenta e oito por cento de tôda a população mineira dos Estados Unidos conforme JOHN L. LEWIS, o mundialmente conhecido líder da classe, assinalava recentemente através da imprensa (5).

Segundo um relatório publicado em dezembro de 1951, havia nos Estados Unidos, naquele ano, 6.360 minas carboníferas sujeitas à inspeção, e cêrca de 250 inspetores para fiscalizá-las nos 30 Estados em que elas se localizam. Isso dá uma média de 25 minas sujeitas à fiscalização de cada inspetor, tendo alcançado a 9.971 o número de inspeções realizadas no mesmo ano, ou seja, precisamente, 1,4 inspeção anual de cada mina. (6).

(4) Os inspetores de minas desempenham, como se esclareceu, um papel acessório no treinamento dos mineiros, pois para êsse fim conta também o Bureau de Minas com instrutores em regime de tempo integral.

(5) "The Evening Star" de Washington, do dia 19 de maio de 1953.

(6) Um esclarecimento para os leigos no assunto, a fim de evitar mal-entendidos: a inspeção de uma mina requer freqüentemente muitos dias, mesmo não se contando o tempo gasto em viagem pelo inspetor para chegar à mesma e, em seguida, regressar à sua sede, submeter relatório aos seus superiores, etc.

Os resultados obtidos com essa atividade foram sintetizados no trecho seguinte do aludido relatório, que nos permitimos transcrever para maior esclarecimento do assunto:

"During the 9 years before Federal inspection of coal mines, 2,046 men were killed in the anthracite mines of Pennsylvania, and the average number of fatalities per million man-hours exposure was 1.61. During the first 9 calendar years of operation under Public Law 49, 1,437 men were killed and the rate was 1.13. On a percentage basis, this means a reduction of 30 percent in the number of fatalities and of 30 percent in the average fatality rate as shown in table 3 of appendic G.

"During the 9 years before Federal inspection of coal mines, 134,368 nonfatal lost-time injuries occurred in the anthracite mines of Pennsylvania, and the average number of nonfatal injuries per million man-hours exposure was 195.71. During the first 9 calendar years of operation under Public Law 49, 103,166 nonfatal injuries occurred and the average rate was 80.97. On a percentage basis, this means a reduction of 23 percent in the number of nonfatal injuries and a reduction of 23 percent in the average nonfatal-injury rate.

"During the 9 years before Federal inspection of coal mines, 9,078 men were killed in the bituminous-coal and lignite mines of the United States, and the average number of fatalities per million man-hours exposure was 1.45. During the first 9 calendar years of operation under Public Law 49, 8,025 men were killed, and the average rate was 1.19. On a percentage basis, this means a reduction of 10 percent in the number of fatalities and of 18 percent in the average fatality rate.

"During the 9 years before Federa inspection of coal mines, 407,787 nonfatal lost-time injuries occurred in the bituminous-coal and lignite mines of the United States, and the average number of nonfatal injuries per million man-hours exposure was 65.22. During the first 9 calendar years of operation under Public Law 49, 388,555 nonfatal injuries occurred, and the average rate was 56.27. On a percentage basis, this means a reduction of 5 percent in the number of nofatal injuries and a reduction of 14 percent in the average nofatal-injury rate.

"Attention is drawn to the fact that, generally, injury rates were on an upward trend during the 9 years before Federal inspection of coal mines was begun, but during the 9 calendar years of Federal inspection the trend was downward; under such circumstances, a comparison of *average* rates attained before and after Federal inspection was commenced is misleading and does not represent a true picture of the facts." (7)

Ainda que êsses resultados não possam ser atribuídos exclusivamente à inspeção das minas, visto que o treinamento dos mineiros desempenha também um grande papel no processo, não há dúvida de que se deve grande crédito àquele fator pelos resultados obtidos, crédito êsse que se transfere, em boa parte, ao acurado e meticuloso preparo dos inspetores para o bom desempenho de suas funções.

Também não se pode duvidar, por outro lado, da eficácia e dos benefícios de um programa de treinamento como o que acabamos de estudar, o qual proporciona aos inspetores de minas de carvão dos Estados Unidos, em quatro semanas apenas, a aquisição e assimilação de conhecimentos, aptidões e atitudes, que êles, na ausência do treinamento formal em questão, haveriam de levar alguns anos para adquirir e assimilar. E dúvida não pode haver, finalmente, de que o dinheiro invertido pelo govêrno em tal empreendimento é, muito cedo, recuperado com elevados juros, assim se confirmando aquêle judicioso dito de R.O. Beckman, em seu importante livro "How to Train Supervisors".

"Treinar custa dinheiro, mas não treinar custa muito mais."

Essa simples e incontestável verdade, que paradoxalmente ainda não se encontra devidamente difundida nos meios administrativos brasileiros, precisa ser sèriamente meditada por nossos administradores e homens públicos, uma boa parte dos quais, para prejuízo do serviço público, ainda não dá o devido crédito aos programas de treinamento e pensa, como Andrew Jackson há mais de um século, que as funções públicas, na sua quase totalidade, são suficientemente simples para que um indivíduo de mediana inteligência e capacidade as aprenda e assimile por si mesmo, sem necessidade de qualquer orientação ou preparação prévia.

---

(7) J. J. Forbes, N. J. Ankeny e H. F. Weaver — *Federal Coal-Mine Inspection — A Decade of Progress* — (Anual Report for Fiscal Year 1951 and 10-year Review). United States Department of the Interior. Washington, 1951.

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

A Análise do Trabalho como Processo Básico na Organização de um Curso de Treinamento de Escriturários

FELIPPE CARNEIRO

Os Cursos de Administração passaram a adotar uma prática muito salutar, que é a de exigir dos alunos, de alguns dos Cursos Especializados, em vez de uma prova de testes no final de cada curso, a apresentação de monografias de livre escolha, dentro da disciplina ensinada.

Detidamente examinados os trabalhos, selecionam-se os melhores e dá-se publicação na "Revista do Serviço Público", com a preocupação de estimular aquêles que se dedicam aos estudos dos problemas da administração pública.

Dentre os trabalhos apresentados no final do último curso de Metodologia da Organização, destacou-se sobremaneira a monografia do aluno FELIPPE CARNEIRO, *que ora se divulga.*

O autor preocupou-se com a organização de um curso de treinamento de escriturários, em serviço, procedendo à análise do trabalho como processo básico nesta organização. Depois de definir treinamento no seu sentido específico, conceituou o que seja análise do trabalho, planejou o roteiro para o recolhimento de dados, explanou os métodos usuais de investigação, para concluir com a discriminação de atividades atribuídas a escriturários num setor de assuntos do pessoal, no Ministério da Agricultura.

Trata-se de trabalho que obedece a um ordenamento de idéias e apresenta o caráter de verdadeira monografia, com parte introdutória seguida de desenvolvimento e conclusões objetivas.

RESPONDENDO a uma das mais imperiosas necessidades da Administração Pública Brasileira, os Cursos de Administração do D.A.S.P. acham-se, presentemente, empenhados em iniciar, em nossos meios, o treinamento no trabalho. Tentando sacudir de seus ombros os vícios do academismo, que tanto têm divorciado seus trabalhos das suas reais finalidades, lançam-se os Cursos à tarefa de estudar, planejar e organizar um "Curso de Treinamento, em serviço, de Escriturários lotados nos órgãos de Pessoal do Serviço Público Federal".

A razão principal da iniciativa consiste na dificuldade, quase sempre impossibilidade, de disporem os chefes de tempo e, muitas vêzes, de qualificações suficientes para orientar devidamente seus subordinados. Dessa forma, a falta de uma política sistemática de treinamento tem motivado os mais desastrosos resultados, sendo generalizados e enfáticos os clamores contra a falta de pessoal qualificado nos serviços gerais de administração.

Dado, pois, o enorme alcance da iniciativa e a notável repercussão que a idéia mereceu de todos os órgãos de pessoal dos diferentes Ministérios, justo e necessário é que, apesar dos parcos recursos técnicos postos à sua disposição, a Direção dos Cursos de Administração faça todo o possível para que a obra atinja o mais plenamente possível os seus objetivos.

TREINAMENTO E ANÁLISE DO TRABALHO

Das múltiplas definições de treinamento, avulta-se, pela sua precisão e clareza, a de MILTON HALL: "Treinamento é todo e qualquer processo de auxiliar servidores a adquirirem eficiência em seus trabalhos presentes ou futuros, através do desenvolvimento de hábitos apropriados de pensamento e ação, habilidades, conhecimentos e atitudes".

O treinamento sistemático, racional e eficiente, aquêle que atinge mais plenamente seus objetivos com o mínimo de gastos em tempo, dinheiro e energias, será sempre um processo eminente-

mente didático, envolvendo formas de aprendizagem e devendo ser cientìficamente planejado. Por isto torna-se indispensável, para organização de um curso de treinamento de escriturários, o conhecimento pleno dos tipos de trabalho a êles atribuídos nos diversos órgãos de pessoal; das operações que essas diferentes tarefas compreendem; dos métodos de emprêgo mais vantajoso; dos conhecimentos, habilidades, hábitos e atitudes necessários ao bom desenvolvimento do trabalho.

E' evidente, pois, que o treinamento de escriturários, para ser cientìficamente dirigido, deve iniciar-se pela análise do trabalho. As bases concretas da elaboração de um eficiente programa de treinamento de escriturários, bem como os objetivos específicos dêsse treinamento, só podem ser fornecidos pela pesquisa sistemática e detalhada do próprio trabalho e dos requisitos indispensáveis ao seu eficiente executor.

No treinamento em aprêço, a necessidade da análise de trabalho acha-se fortalecida pela falta de padronização dos métodos e rotinas de trabalhos nos órgãos de pessoal, dos diversos ministérios. E' que as técnicas de trabalho, a prática de serviços, diferem profundamente nos diversos órgãos de pessoal. Respondem por esta diferenciação, de um lado, a falta de regulamentação de profissões no serviço público civil brasileiro e, de outro, a falta de um plano geral de implantação de técnicas racionais em todos os órgãos de administração de pessoal.

Destinando-se o treinamento a servidores de diferentes órgãos de pessoal, avultam pois, para sua realização, sérias dificuldades, que só a análise do trabalho e um plano de sistematização de rotinas de trabalho podem vencer a contento.

O ensino daquelas técnicas e métodos de trabalho constitui objetivo específico do treinamento a ser realizado. São, portanto, da máxima importância, o levantamento das rotinas de trabalho nos diferentes órgãos e o estudo comparativo das múltiplas fases e operações dos trabalhos de rotina para conseqüente fixação das bases do treinamento a ser realizado.

Achamo-nos, pois, em presença de um caso em que a análise do trabalho figura de modo altamente significativo na organização de um curso de treinamento no trabalho.

ANÁLISE DO TRABALHO

Define-se a análise do trabalho como a investigação destinada "a revelar as obrigações, condições de serviço e qualificações que o trabalhador deve ter, para eficiente execução do trabalho e bom ajustamento ao mesmo" (VITELES).

Para o objetivo acima delimitado — treinamento de escriturários em técnicas e métodos de trabalhos de rotina — a análise de trabalho não exigiria investigação completa e demorada, se já contássemos com padronização de métodos racionais de serviços nos diferentes órgãos de pessoal do serviço público federal. Se tal se desse, bastaria deter-nos essencialmente na observação e descrição sistemática e detalhada das fases e operações de trabalho e na diagnose dos conhecimentos, habilidades, atitudes mentais e formas de conduta necessárias ou desejáveis para o eficiente exercício das funções de escriturário. Acontece, porém, que o treinamento eficiente só poderá ser realizado após a implantação, em todos os órgãos de pessoal, de métodos racionais de processamento dos trabalhos de rotina. Portantò, a análise em questão visará, também, à racionalização administrativa.

Ademais, não serão de desprezar-se, para fins de treinamento, as informações acessórias pertinentes à organização e objetivos da seção analisada e dos principais contatos de trabalho com outras unidades. Tais elementos constituirão valioso documentário objetivo para a orientação da aprendizagem dos escriturários em treinamento.

PLANO DE TRABALHO DE RECOLHIMENTO DE DADOS

O nosso plano de recolhimento de dados para estudo pode, em sua essência, ser condensado em dois itens apenas:

1. Informações técnicas — abrangendo o estudo dos tipos de trabalho dos escriturários; suas operações distintas; suas características, métodos, dificuldades e rendimento.

2. Informações pessoais — consistindo na indicação dos conhecimentos, habilidades, capacidades específicas, enfim, em todos os requisitos de eficiência suscetíveis de aquisição ou desenvolvimento pelo treinamento.

O esquema geral, porém, envolvendo também aquelas pesquisas acessórias de importância para o treinamento e indispensáveis aos trabalhos de racionalização, está elaborado da seguinte forma, inspirada em catalogação de DOVEY, mencionada pelo Prof. HARVEY WALKER:

a) Definição dos objetivos de cada setor de atividade;

b) Levantamento de tôdas as tarefas e responsabilidades atribuíveis a escriturários da unidade visitada;

c) Organograma mostrando a divisão de trabalho;

d) Análise detalhada das operações de cada rotina, de suas características, seus métodos, suas dificuldades e avaliação do rendimento correspondente na prática do serviço;

e) Indicação dos requisitos indispensáveis para o eficiente desempenho dessas tarefas;

f) Identificação dos principais contatos de trabalho da unidade visitada com outras relacionadas aos trabalhos dos escriturários;

g) Informações sumárias dos instrumentos de trabalho que constituem o equipamento básico de certos tipos de atividade (tipos de ficha, modêlo e disposição de fichários, modelos de pastas etc.).

A elaboração dêste plano foi precedida de uma tomada de posição, de reconhecimento prévio dos trabalhos de análise a serem executados. Por motivos que não cabe mencionar aqui, tal fase do trabalho foi realizada na Divisão de Pessoal, do Ministério da Agricultura, onde nos foi possível entrar em contato mais objetivo com a natureza e extensão das investigações integrantes do plano acima elaborado. Dessa forma, não se atribui, a êste, caráter rígido. Modificações mais ou menos acentuadas poderão ser introduzidas, de conformidade com a conveniência do desenvolvimento da análise.

FONTES SUBSIDIÁRIAS DE INFORMAÇÃO

Constituem valiosa fonte de informações para nossos objetivos as instruções a que se refere a Portaria n.º 460, de 26-7-51, do D.A.S.P., que regulam o concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de escriturário. Além dêste, outros documentos subsidiários podem ser citados, como os regimentos dos Departamentos de Administração, nos quais se especifica a competência das Divisões de Pessoal, relatórios, manuais de serviço porventura existentes, rotinas de fases de processamento legal de trabalhos, publicadas pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. etc.

MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

Como métodos de estudo e investigação elegemos, preliminarmente, os seguintes:

1. Entrevista com os chefes e os escriturários ou executores das tarefas a êstes atribuíveis;
2. Observação dos trabalhos;
3. Prática do trabalho.

Acreditamos que tais métodos, convenientemente aplicados de acôrdo com as peculiaridades de cada caso concreto, nos levem, pelo domínio do objetivo, a resultados plenamente satisfatórios.

O contato inicial com o chefe afigura-se-nos da máxima conveniência. Da sua cooperação espontânea e da conquista de sua boa vontade em tôrno do nosso trabalho dependem, fundamentalmente, o sucesso de nosso empreendimento. Ademais, pelas suas atribuições próprias, é o chefe o elemento mais indicado para as informações que dizem respeito ao processamento geral dos trabalhos de rotina e de certas peculiaridades que condicionam o rendimento dos serviços.

As informações colhidas entre os executores, apresentando, de um lado, vantagens que nenhum outro método apresenta, estão sujeitas, de outro lado, a uma série de interferências que precisam ser devidamente interpretadas pelo analista. E' sabido que, em conseqüência de um dos fundamentos de nossa iniciativa (falta de pessoal qualificado), os executores raramente estão em condições de interpretar convenientemente as fases e operações de seus serviços, deixando-se influenciar mais profundamente pelas dificuldades do que pelo fluxo da própria rotina. Aliás, pelo próprio fato de tratar-se de rotina, os executores, não raro, perdem o senso de proporções e importância das diferentes operações. Outro fato que nos aconselha reserva em relação ao depoimento dos executores é a tendência, muito humana, em superestimar suas próprias atribuições.

A observação e prática do trabalho fornecerão elementos mais concretos e positivos, que atuarão como ponto central dos trabalhos de crítica e interpretação. Constituem, por isto, a pedra de toque, o método mais válido para os objetivos visados.

ATIVIDADES ATRIBUÍDAS A ESCRITURÁRIOS NA SEÇÃO DE CADASTRO, DA DIVISÃO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Como amostras da fase inicial dos trabalhos de análise que constituem o tema do presente trabalho, apresentamos aqui alguns levantamentos realizados na S.C. da D.P. do M.A.

O primeiro diz respeito aos tipos de trabalho atribuídos aos escriturários daquela Seção de Cadastro e pode ser assim resumido:

1. Tarefas relativas ao pessoal efetivo e extranumerário mensalista:

1.1 — Anotações gerais.
1.2 — Freqüência.
1.3 — Licenças.
1.4 — Claros e vagas.
1.5 — Promoções ou melhorias.

2. Tarefas relativas ao pessoal diarista:

2.1 — Anotações gerais.
2.2 — Freqüência.
2.3 — Licenças.

3. Serviços gerais:

3.1 — Art. 23 — A.D.C.T.
3.2 — Salário-família.
3.3 — Certidões.
3.4 — Licença especial.
3.5 — Cancelamento de faltas.
3.6 — Publicações no *Diário Oficial*.
3.7 — Serviços de protocolo.
3.8 — Datilografia.
3.9 — Contrôle de fichário.

PROCESSOS TÍPICOS

As atividades atribuídas a escriturários na Seção de Cadastro, da Divisão de Pessoal, do Ministério da Agricultura, a que nos referimos, acham-se relacionadas aos seguintes processos típicos que tramitam por aquela seção:

1. Nomeação ou admissão.
2. Transferência.
3. Remoção.
4. Exoneração ou dispensa.
5. Abandono de emprêgo ou demissão.
6. Freqüência.
7. Designações.
8. Certidões:
   a) Pedidos;
   b) Apresentação.
9. Promoções ou melhoria.
10. Requisições.

11. Aposentadoria.
12. Ajuda de custo.
13. Salário-família.
14. Licença especial.
15. Licença para tratamento de doença comum.
16. Licença para tratamento de pessoas da família.
17. Licença para o trato de interêsses particulares.
18. Licença a gestante.
19. Licença para acompanhar marido.

ROTINA

Ainda a título de amostra, damos abaixo as operações que a análise revelou no curso de um processo de aposentadoria de extranumerário não estável, em trânsito na já citada repartição.

1.ª operação — Examina o processo e anota a portaria de aposentadoria, verificando:

— número e data da Portaria
— autoridade
— dispositivo legal sob o qual foi aposentado
— função
— salário
— tabela numérica
— número e data do Boletim do Pessoal.

2.ª operação — Lança no verso do original e nas cópias da Portaria o carimbo de anotação em ficha.

3.ª operação — Passa telegrama:

— no Distrito Federal, à repartição
— nos Estados, à repartição e ao Delegado Fiscal do Tesouro Nacional.

4.ª operação — Dará a seguinte informação, no processo: "Anotado. Apresento projeto de expediente". Após a assinatura o processo deverá ir à Seção Financeira, para as providências a seu cargo.

Data.
Assinatura.
Função.

FLUXOGRAMA DAS ROTINAS

Os fluxogramas apresentam-se como utilíssimo instrumento da análise do trabalho. Por meio dêles é possível ao analista visualizar, com clareza e facilidade, as diferentes unidades do órgão analisado, desde as mais elementares às de maior complexidade, representar gràficamente o curso do trabalho através dessas unidades, evidenciar as relações funcionais existentes entre elas e especificar as tarefas e operações às mesmas pertinentes.

Os fluxogramas relativos às rotinas de trabalho dos escriturários constituirão, destarte, indispensável recurso de análise, prestando-se excelentemente à racionalização e padronização dos métodos de trabalho, tarefa que, a par de constituir uma das maiores necessidades da eficiência do serviço público civil brasileiro, representa inevitável preliminar do treinamento que se projeta realizar.

RACIONALIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DE ROTINAS

Para reorganizar os trabalhos total ou parcialmente executados pelos escriturários e dar-lhes bases de maior rendimento funcional, deverá o analista emprestar especial cuidado à identificação, no fluxo do trabalho, das fases de execução e dos movimentos ou operações que possam ser eliminados ou devem ser deslocados de uma para outra unidade de trabalho. A reorganização dos métodos de trabalho dos órgãos ànalisados deverá tornar o seu curso o mais fluente possível, liberto ao máximo de delongas e contramarchas desnecessárias.

Os trabalhos de análise, crítica e síntese deverão ser realizados paralelamente aos de levantamento de dados, até à conclusão dêstes em todos os ministérios. Para padronização das rotinas, serão convocados os diretores e chefes de serviço dos órgãos analisados, a fim de discutirem amplamente as conclusões apresentadas, participando ativamente dos trabalhos de racionalização. Desta forma, não só se enriquecerá o trabalho com o caldeamento de pareceres e sugestões, como se garantirá franca aceitação para a implantação dos métodos racionais de trabalho nos diferentes órgãos de pessoal.

CONCLUSÃO

Conhecidos, pela análise do trabalho, os deveres e responsabilidades do cargo; estudado não só como o trabalho é feito, mas também como bem acentua David T. Stanley, o modo pelo qual êle deve ser feito; estabelecidos os conhecimentos, habilidades, hábitos e atitudes necessárias ao eficiente desempenho da função, torna-se possível o subseqüente estabelecimento dos objetivos e do conteúdo específico do treinamento a ser realizado para integração do servidor às suas funções.

De todos os substanciais elementos que a análise fornece ao planejamento, há de surgir, evidentemente, uma organização pragmática e eficaz para o projetado curso de treinamento-em-serviço, destinado a escriturários lotados nos órgãos de pessoal do S.P.F. Simultâneamente, os dados colhidos e elaborados constituirão rico material didático, que maior objetividade e rendimento emprestará às aulas do curso, e representarão estimável contribuição à racionalização de métodos de trabalho nos órgãos analisados.

NOTAS

Encerradas as matrículas aos Cursos Especializados (de livre escolha), em 1953, apurou-se o seguinte resultado:

	a) Administração de Pessoal		
1.	Classificação de Cargos	43	
2.	Recrutamento, Seleção e Treinamento.	28	
3.	Legislação de Pessoal	113	184
	b) Organização		
1.	Metodologia da Organização	36	
2.	Organização da Administração Pública.	28	64
	c) Administração Financeira		
1.	Orçamentos Públicos	28	
2.	Legislação Tributária	32	
3.	Planejamento Econômico	41	101
	d) Administração de Material		
1.	Tecnologia do Material	34	
2.	Legislação de Material	30	64
	e) Serviços Auxiliares		
1.	Administração de Arquivos e Serviços de Documentação		55
	f) Conhecimentos Gerais		
1.	Noções de Contabilidade Pública	92	
2.	Contabilidade Mecanizada	44	
3.	Noções de Escrituração Mercantil	37	173
	g) Preparação de Chefes e de Supervisores de Treinamento		
1.	Problemas de Chefia	78	
2.	Relações Humanas no Trabalho (Psicologia Social)	93	171
	Total de matriculados		812

As preferências foram pelos cursos de Relações Humanas no Trabalho, Noções de Contabilidade Pública e Problemas de Chefia, como se evidencia da descrição acima.

Dentre os servidores matriculados destacam-se:

Diplomatas	5
Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal	17

Funcionários estaduais:

a) Paraná	3
b) Maranhão	1
c) Espírito Santo	1
Funcionário do Ministério da Aeronáutica lotado em Uberaba (Minas Gerais)	1
Funcionário do Instituto dos Comerciários (Delegacia Regional do Rio Grande do Sul)	1

Pela primeira vez os cursos de Problemas de Chefia e de Relações Humanas no Trabalho tiveram que ser desdobrados em duas turmas, dada a acorrência de candidatos.

Os funcionários estaduais são bolsistas das respectivas unidades federativas a que pertencem.

As aulas de todos os cursos especializados já se acham em franco funcionamento.

Paralelamente aos cursos especializados funcionam também nos Cursos de Administração os seguintes Cursos Extraordinários:

		Matrículas
1.º)	De Redatores	315
2.º)	De Inglês	295
3.º)	De Classificação de Cargos (da Comissão do Plano)	54
	Total	664

Desta forma, os Cursos de Administração mantêm presentemente 20 cursos, a saber:

Cursos Especializados	16
Cursos Extraordinários	4
Total	20

A sua clientela atinge, no momento, acêrca de 1.500 alunos inscritos.

ORÇAMENTO

Distinção entre os Princípios da Unidade e da Universalidade

NESTOR FERREIRA LIMA

O presente trabalho foi originalmente apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública, cujo professor, Carl Murray, o transformou em apostila de seu Curso de Elaboração e Execução Orçamentária. Dado o valor da matéria — substância — e a clareza da exposição — forma — recomendou aquêle mestre à "Revista do Serviço Público" o autor e sua obra como dignos ambos de serem considerados em nosso programa de divulgação de assuntos úteis ao estudo da administração pública.

É, pois, com prazer que incluímos o nome do Sr. NESTOR FERREIRA LIMA *entre nossos colaboradores e chamamos a atenção de todos os interessados pelos problemas de finanças para mais essa contribuição, ainda que seu tom didático possa conduzir o leitor mais familiarizado com semelhante disciplina a uma conclusão menos lisonjeira sôbre seus méritos. Para êsse leitor, o artigo não apresenta nada de inédito. Constitui, no entanto, uma síntese do pensamento culto no campo particular que é objeto de seu exame. Expõe uma opinião bem informada, que trai, aliás, a influência de moderna e valiosa bibliografia, na defesa do ponto de vista da diferença existente entre os princípios da "universalidade" e "unidade", diferença essa que não prevalece para muitos autores.*

GASTON Jèze encara o orçamento como "um instrumento político de contrôle e ação". Na verdade, a classificação lógica dos princípios clássicos do orçamento encerra problemas de técnica fiscal, de estrutura política, de processos financeiros e outros. "E' óbvio que a conceituação dos princípios orçamentários não retira a validade de qualquer aspecto normativo. A fim de que possam acompanhar as variáveis condições políticas, econômicas e financeiras, novas diretrizes e métodos devem ser introduzidos nas práticas orçamentárias. Ainda assim, para NEUMARK (comentador de Jèze) há certas funções e propósitos fundamentais que todo orçamento deve satisfazer; enquanto o orçamento fôr conceituado sob certos requisitos básicos, não se pode, aparentemente, eliminar o caráter subjetivo, normativo das classificações." (E' o que se deduz de J. WILNER SUNDELSON). Os mais encontradiços dêsses princípios são: universalidade, unidade, não-afetação de receitas, autorização prévia, especificação, anualidade, exatidão, exclusividade, clareza e publicidade, na opinião de SUNDELSON. Há os conceitos de estática (princípios do orçamento "in equilibrium") e dinâmica (princípios processuais que preparam a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento), empregados pelo Prof. NEUMARK em sua classificação do orçamento público. São êstes, ainda conforme SUNDELSON:

ESTÁTICA

a) material — não-afetação de receitas; universalidade

b) formal — unidade; clareza

DINÂMICA

a) fases de elaboração e aprovação — exatidão; aprovação prévia

b) fase de execução: especificação

c) em tôdas as três fases: publicidade

O Prof. NEUMARK não inclui nos princípios fundamentais achados por SUNDELSON em suas pesquisas: a anualidade, por ser essa uma determinação que nem sempre é obedecida (há casos de orçamentos plurienais, prorrogados, etc.); e a exclusividade, porque as confusões entre matéria orçamentária e não orçamentária em certas deci-

sões, autorizações, regimentos e outros textos pertinentes a orçamentos públicos são pouco comuns, embora já tenham ocorrido no Brasil, por exemplo, em certa época, com as famigeradas "caudas orçamentárias". Modernamente (1933), JOHNES SEIDEL, autor alemão, depois de afirmar que encontrou em GASTON JÈZE métodos de classificação semelhantes aos de NEUMARK, discorda, em parte, dêsses tratadistas francês e alemão, respectivamente, e passa a inquirir e responder, em seu livro:

"1.º) Que deve o orçamento incluir? A essa pergunta respondem os princípios da universalidade (alcance do orçamento) e exatidão (natureza do orçamento);

2.º) De que maneira o orçamento apresenta os itens de receita e despesa que contém? A essa questão respondem os princípios da unidade, clareza, publicidade e comparabilidade;

3.º) Quando é apresentado o orçamento? A esta indagação atende o princípio da autorização prévia;

4.º) Até que ponto as disposições das leis orçamentárias limitam a ação dos vários órgãos do govêrno? Aqui se aplica o princípio da especialização."

J. WILNER SUNDELSON, depois de estudar a fundo muitos autores alemães, franceses e americanos até o ano de 1934, formula sua própria classificação, como se segue:

a) Relação entre o sistema orçamentário e as atividades financeiras do govêrno:

1.º) universalidade,
2.º) exclusividade.

b) Tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatôres incluídos no sistema:

1.º) unidade,
2.º) especialização,
3.º) anualidade,
4.º) exatidão.

c) Fórmulas e técnicas para apresentação do documento orçamentário:

1.º) clareza,
2.º) publicidade.

SUNDELSON tempera seus estudos com esta observação tímida:

"Muitos escritores sôbre problemas orçamentários omitem inferir uma distinção entre os princípios da *universalidade* e *unidade*. Neste estudo, *unidade* é definida em têrmos de distinção e coordenação de renda e despesa, dentro do sistema orçamentário".

Interessa-nos, neste estudo limitado, estabelecer a diferença específica entre os princípios da universalidade e unidade, deixando de lado os demais. Vejamos o que nos diz ARÍZIO DE VIANA, em seu ensaio "Princípios orçamentários vigentes no Brasil": "A regra da universalidade — ao que informa JÈZE — foi introduzida em França por VILLÈLE, em 1822. O objetivo dessa regra é eliminar qualquer interdependência específica que porventura ligue determinada renda a determinada despesa. Tôdas as rendas públicas são recolhidas para a constituição de um conjunto geral de recursos, destinado a satisfazer os gastos do Estado, indiferentemente, sem a menor conexão com a natureza dêsses gastos".

Outra opinião sôbre universalidade, expendida por SUNDELSON: "Mais vital que quaisquer idéias políticas é o argumento financeiro que milita em favor da reunião de tôdas as entradas e saídas de dinheiro público em um orçamento universal... Há a questão dos orçamentos "brutos" *versus* orçamentos "líquidos". Alguns autores a consideram tão importante que dão a categoria de princípio independente a êsse aspecto do conceito da universalidade, ao passo que outros tratadistas a assinalam apenas. Dizem que não se pode consumar a universalidade a menos que sejam incluídas no orçamento as importâncias totais das despesas e receitas governamentais. E mais: a autonomia financeira de tantas atividades do govêrno, sobretudo a das emprêsas comerciais e industriais, dificulta a descoberta de um orçamento que não apresente numerosas infrações do sistema "bruto", prevalecendo o sistema "líquido" em muitos casos. "Mas a despeito de numerosas complicações e exceções, o princípio da universalidade permanece firme".

Menciona SUNDELSON que na literatura financeira encontram-se muitos autores que confundem o princípio da universalidade com o da unidade ou com o de não-afetação da receita. Fôrça é reconhecer que êste último é complementar do conceito da unidade, como se verá adiante, o mesmo não se dando com o princípio da universalidade, fundamentalmente distinto dos outros. Em muitos casos essa interpretação errônea decorre da circunstância de costumarem os autores fazer paralelos entre as noções da unidade e universalidade, discutindo-as sob a mesma epígrafe. A. E. Buck, Augusto Graziani, Walther Lotz, E. Masé-Dari, Bruno Moll, George V. Schanz e Willoughby-Lindsay contam-se entre os que apresentam essa coordenação de idéias. Além disso, vigora entre essas autoridades o consenso de que os princípios da universalidade e unidade reunidos exprimem as idéias básicas para formulação de qualquer orçamento.

Chegou o momento de definir o princípio da unidade, segundo a conceituação de J. WILNER SUNDELSON: "Por êsse princípio, todo o material financeiro deve ser apresentado em um único orçamento, de modo que simples somas dêem os totais das despesas e receitas. Um sistema de orçamentos múltiplos incompatível com o conceito da unidade (forma física, de documento = unidade formal), pode, no entanto, estar em perfeito acôrdo com o princípio da universalidade".

ARÍZIO DE VIANA define, com muita felicidade, êsse aspecto particular da unidade de documento, conforme já vimos e ressaltaremos adiante.

J. WILNER SUNDELSON procura indicar que essas duas regras — unidade e universalidade — se referem a conceitos totalmente diferentes, do

problema orçamentário. A função financeira de manter o equilíbrio do orçamento exige um tratamento "unificado" de tôdas as despesas e receitas; requer que nenhuma parcela das dotações incluídas no documento orçamentário seja considerada separadamente ou à parte das finanças correntes e também que não lhe seja concedida personalidade própria. (E' êsse o caso das "destinações especiais", que afetam a unidadè do orçamento). Aparece aí a unidade orgânica, natural, do conjunto orçamentário. Há a unidade de tesouraria ou de caixa. ADOLPH WAGNER foi o primeiro a reconhecer que um fundo geral do Tesouro é pré-requisito essencial à unidade orçamentária. Ficam, portanto, de pé os três aspectos do princípio da unidade que se observam no livro de Sundelson: unidade formal (de documento) unidade orgânica (tôdas as despesas cobertas por tôdas as receitas) e de caixa (ou tesouraria). Qualquer dêsses tipos não se confunde com o princípio da universalidade. Deixemos SUNDELSON por enquanto e passemos a outras definições dos princípios da universalidade e unidade dos demais autores que consegui compulsar:

UNIVERSALIDADE

UNIDADE

SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA

"O princípio da *universalidade* recomenda que tôdas as receitas e despesas públicas, seja qual fôr sua origem e natureza, sejam incluídas no orçamento e subordinadas ao processo orçamentário em vigor. Em sua origem êsse princípio tinha uma finalidade exclusivamente política e visava a evitar que qualquer receita ou despesa fôsse subtraída à ação do Parlamento".

"Exige que tôdas as receitas e despesas do Estado sejam grupadas em um único documento e apresentadas simultâneamente à aprovação do Poder Legislativo. O princípio se opõe à destinação, no todo ou em parte, de uma renda do Estado a uma despesa especial, e determina, como boa regra orçamentária, o custeio de tôdas as despesas com as receitas gerais".

EDWALDO REIS DA SILVA

"A universalidade exige a congregação de todo o material financeiro no quadro orçamentário".

LÉON SAY

"A unidade tende a reunir num total único tôdas as receitas de uma parte e tôdas as despesas de outra. E' necessário enfeixar o orçamento num monumento (documento integrado) a fim de que se possa apreciar, num relance, a disposição e as linhas gerais das receitas e despesas".

ARÍZIO DE VIANA

"De acôrdo com o princípio da universalidade, o orçamento deve conter, sem nenhuma dedução, sem nenhuma afetação especial, sem nenhuma interdependência específica, tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado. O princípio da universalidade tende a fazer com que todos os tributos, de qualquer natureza, de quaisquer origens, formem um conjunto geral de recursos destinados a atender a todos os encargos, tôdas as obrigações, todos os serviços públicos que, por sua vez, constituem uma outra massa comum de despesas."

"A regra da unidade consiste em determinar que as parcelas orçamentárias sejam relacionadas com a maior clareza possível, de forma que possam ser totalizadas em um único documento representativo do confronto de duas massas de recursos do Estado: receita e despesa. Ela tem por fim estabelecer um resumo geral das cifras correspondentes aos títulos da receita e da despesa, a fim de que se possa fàcilmente deduzir do confronto dessas duas massas a expressão quantitativa da relação existente entre elas, isto é, se há equilíbrio, superavit ou deficit... Tôda a renda pública que deixar de figurar na receita e tiver aplicação fora do orçamento constituirá um atentado a êsse princípio, assim como todos os fundos especiais que forem criados... O principal objetivo da regra da unidade é tornar fácil e rápido o exame em conjunto das operações orçamentárias e evitar que a cada setor administrativo corresponda um orçamento próprio. Alcança-se, formalmente, êsse objetivo quando se fundem num só programa os orçamentos parciais de todos os órgãos da administração, considerada esta como um todo a que se atribui uma unidade de caixa..."

HAROLD SMITH

(ex-diretor do U.S. Bureau of the Budget)

"Pela universalidade cumpre que o orçamento inclua despesas e receitas em base global, refletindo tôdas as atividades governamentais, sem exceção... Qualquer que seja o argumento invocado para justificar a necessidade de se desobedecer a êste princípio, as violações certamente se tornam censuráveis, mormente nos casos em que se orçam em base líquida as despesas com atividades puramente *administrativas*."

"Pela unidade tôdas as receitas devem ser recolhidas a um fundo geral para financiamento de tôdas as despesas. Êste princípio condena a destinação de rendas para fins específicos de despesa, exceto nos casos de depósito ou naqueles em que exista uma relação especial e direta entre a receita e as despesas."

UNIVERSALIDADE

UNIDADE

GASTON JÈZE

"Para que o orçamento seja claro e sincero... êle deve dar a lista completa de tôdas as receitas do Estado... Segundo a regra da universalidade tôda receita, tôda despesa deve figurar no orçamento; inclusive as alienações de bens do Estado, por mínimas que sejam, e por via de conseqüência tôdas as despesas que foram efetuadas com o produto dêsses bens. A universalidade das despesas relaciona-se estreitamente à teoria da especialização orçamentária. Na Inglaterra a regra da universalidade comporta uma importante *exceção*: as *"appropriations in aid"*, sistema em que vejo graves inconvenientes: complicação, obscuridade, dissimulação, incoerência."

"Para que o orçamento seja claro e sincero... a lista de tôdas as receitas e de tôdas as despesas do Estado deve ser revestida de tal modo que baste fazer-se duas adições para obter-se o total das despesas e das receitas, e uma subtração para saber se o orçamento está em equilíbrio ou se êle se salda por um excedente de receitas ou por um deficit.

Quanto a outro aspecto da unidade (a de documento) a vantagem de ter um só documento parece incontestável; para o público é o melhor meio de apreciar, sem muitas buscas, a apresentação das despesas e das receitas do país; para o legislativo é o melhor meio de contrôle e comparação. Êsses argumentos parecem decisivos."

SUNDELSON

"As rendas, quando integralmente destinadas a fins específicos, podem ainda assim satisfazer o critério da universalidade, tal como aplicado ao orçamento. — Compreensividade (universalidade ou completividade): mostra a exigência de que o orçamento cubra tôdas as receitas e tôdas as despesas do govêrno. E' o mais amplamente reconhecido dentre os princípios orçamentários."

"O problema da não-afetação da receita é corretamente tratado quando se relaciona com o conceito da unidade.

Segundo Shirras, na questão de destinar uma renda especial a uma despesa especial, o princípio geral a ser seguido é custear as despesas com as receitas gerais e não reservar uma fonte determinada para um item especial de despesa."

EMMANUEL BESSON

"A regra da universalidade surgiu em um orçamento de 1818, na França, mas a ordenação de 14 de setembro de 1822, inspirada por M. de Villèle, é que estabeleceu o princípio da universalidade orçamentária nas finanças francesas, impedindo os ministros de separar para alguma aplicação particular o montante dos créditos afetados às despesas de seus serviços respectivos. O senso e o alcance dessa proibição estão hoje fixados. Disso resulta que as administrações públicas não têm mais o direito de dispor de receitas eventuais ou normais que decorram da execução de seus serviços. Êsses produtos devem reverter integralmente ao Tesouro. A regra da universalidade é uma das mais preciosas conquistas do regime representativo. E' a regra importante entre tôdas, que prescreve aos ministros focalizarem no orçamento a totalidade de seus receitas e de suas despesas, sem atenuação nem compensação entre umas e outras."

"Nossos orçamentos contemporâneos (1900) realizam, ao mais alto ponto, as condições fundamentais de publicidade, unidade, universalidade e periodicidade, que distinguem tão profundamente os orçamentos dum país de regime representativo daqueles de uma monarquia absoluta...

A unidade é condição de clareza, assim como a universalidade é condição da sinceridade e da exatidão: essas qualidades indispensáveis não estão nunca ausentes de nossos orçamentos contemporâneos."

STEVAN MILATCHITCH

"Regra da universalidade: pela qual o govêrno, ao submeter seu projeto de orçamento ao parlamento, é obrigado a apresentar-lhe tôdas as previsões de receitas, tôdas as previsões de despesas, sem poder compensar umas pelas outras, em certas hipóteses onde elas são correlativas umas com as outras. A universalidade é o princípio político que consiste em que os representantes do país devem discutir e autorizar tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado; pouco importa que a autorização das mesmas seja solicitada pelo govêrno em um só ou em vários documentos distintos, ou que as despesas e as receitas do Estado sejam previstas em um só ou em diversos orçamentos separados. O que é essencial e fundamental na regra da universalidade orçamentária é, portanto, o direito do Parlamento de discutir e de autorizar tôdas as operações relativas às despesas e às receitas do Estado." E, citando Jèze, "Na ocasião em que o Parlamento é chamado a votar os tributos e a fixar as despesas que são o fundamento e a medida, é necessário que o orçamento lhe apresente a lista de *tôdas* as receitas e de *tôdas* as despesas. Não há nenhuma razão para subtrair uma despesa, qualquer que ela seja, ao contrôle do legislativo."

"Regra da unidade: em virtude da qual o legislativo está imediatamente em posição de ver se o orçamento que lhe é proposto está em equilíbrio ou não. Tudo o que exige a unidade orçamentária, ao contrário da universalidade, é que tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado sejam previstas e apresentadas em um *documento único*. Eis aí a diferença essencial entre essas duas regras orçamentárias. Para que a unidade orçamentária possa ser aplicada é necessário que a universalidade já reine; quer isso dizer: é preciso que os representantes do país já houvessem discutido sôbre tôdas as receitas e despesas do Estado, sem exceção.

No tempo ou à proporção em que as receitas estavam afetadas às despesas especiais em tôrno do orçamento geral do Estado, não se podia falar de unidade orçamentária, que exige que tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado sejam apresentadas e compreendidas integralmente em um documento único.

A história da unidade orçamentária começa com a da universalidade. "E, citando Léon Say: "A unidade consiste em não dividir a administração."

MASÉ-DARI (citado por Zot)

"A aplicação do princípio da universalidade do orçamento combinado com o princípio da unidade, conduz à fusão de tôdas as receitas em um só núcleo e à sua distribuição pelos vários serviços sem que receitas especiais sejam destinadas a despesas e a serviços especiais."

A palavra orçamento (budget), com o sentido atual, apareceu pela primeira vez em França, no ano de 1803, numa lei promulgada pela Primeira República, como um substituto para a frase "estimativa de receitas e despesas". Mas só em 1814 passou a ser usado comumente o vocábulo. "Històricamente, o orçamento está vitalmente relacionado com o desenvolvimento do govêrno representativo", diz A. E. BUCK. Suas raízes emergem da "Magna Charta Libertatum" que os barões inglêses impuseram ao Rei João em 1215.

Estabelecido sob a feição moderna, no primeiro quartel do século XIX, o orçamento passou a disciplinar-se por certas regras ou princípios mais ou menos rígidos. O orçamento com seus princípios fundamentais passaram a constituir regra de conduta de todos os povos civilizados. Entre os princípios clássicos preponderam os da universalidade e da unidade.

Eis como A. E. BUCK os conceitua :

"Compreensividade — uma essencial do orçamento. Compreensividade, ou como os autores franceses a expressam, a regra da universalidade (règle de l'universalité), significa que o orçamento inclui *tôdas* as rendas e *todos* os gastos do govêrno. Indica, em outras palavras, que o orçamento abarca tôdas as exigências financeiras do govêrno; que nenhuma receita e nenhuma despesa sejam omitidas. Vai mais além do que isso; significa que essas exigências são apresentadas em sua natural relação com cada outra, de modo a produzir o equilíbrio orçamentário. Isto é referido pelos autores franceses como a regra da unidade (règle de l'unité), a qual envolve a ação de trazer conjuntamente as necessidades financeiras do govêrno, não em uma série de somas separadas e desajustadas, mas em dois grandes totais, um de receita e outro de despesa.

Mediante tal conjunção, o orçamento é balanceado satisfatòriamente, e um completo quadro das necessidades governamentais é apresentado ao poder legislativo e ao público em um documento integrado ou inventário. Autoridades francesas, notadamente STOURM, JÈZE e ALLIX, dão relêvo às regras da universalidade e da unidade, as quais datam de época anterior a M. DE VILLÈLE (1822), como sendo de básica importância na teoria orçamentária. Embora grande ênfase tenha sido dada àquelas regras nos debates políticos, não só dentro como fora do Parlamento, elas não têm sido sempre confirmadas na prática." Continuemos com A. E. BUCK: "Hoje, segundo ALLIX, elas estão mais reverenciadas na infração do que na observância... Certos fundos não são incluídos no orçamento geral, e a algumas divisões governamentais tem sido concedido autonomia orçamentária, isto é, mais ou menos divorciada do orçamento geral do govêrno. Uma das regras fundamentais da prática orçamentária inglêsa refere-se à universalidade (inclusiviness) e à unidade. E' a regra, como Young a exprime: "que todo dinheiro adquirido deve entrar para um fundo único, o fundo consolidado, e que todo dinheiro despendido deve sair daquele fundo. Essa regra êle encara como "a âncora principal de simplicidade e eficiência na contabilidade das nações".

As violações do princípio da universalidade e da unidade, a que faz menção ALLIX (citado por A. E. BUCK), no que concerne às emprêsas públicas, pode ser obviado pelo respeito a um princípio orçamentário pôsto em vigor recentemente: a centralização das transações financeiras do govêrno, de que falaremos adiante.

LÉON SAY diz que "o orçamento deve constituir um ser racional, com seus direitos e seus encargos, ao qual devem estar submetidos todos os fatos que lhe concerne" (Revue des Deux-Mondes, 15-1-1885).

Observa SUNDELSON :

"As definições têm variado e haveria uma tendência geral para encadear, se não confundir, o princípio da unidade com o da compreensividade.

De acôrdo com o ponto de vista adotado pelo presente autor a unidade orçamentária envolve *separação ou classificação dentro do sistema orçamentário*, enquanto que a universalidade (comprehensiveness), em suas várias fases, envolve *exclusão que encerra em si um caráter extra-orçamentário*".

SUNDELSON aponta um êrro, além de outros, em orçamentos :

"Receitas e despesas governamentais pràticamente nunca são apresentadas sob uma forma *unificada e na sua totalidade* em um sumário de orçamento".

E conclui :

"O vínculo entre um sistema de orçamento compreensivo (princípio da universalidade) e a manutenção do balanço fiscal evidencia-se desde que o completo equilíbrio implica uma ampla comparação de tôda a renda e despesa".

GASTON JÈZE, analisando as destinações especiais, escreve :

"A regra da não-afetação das receitas públicas liga-se muito estreitamente a outras regras com as quais se a confunde algumas vêzes: regra da unidade orçamentária, regra da universalidade, regra da unidade de caixa. Há relações incontestáveis, mas tôdas essas regras são distintas".

Entre as destinações especiais, que violam em tôda parte o princípio da unidade, M. M. RAVIDSON cita esta : "O uso das receitas provenientes da gasolina para as despesas com a construção de estradas de rodagem é tão generalizado e aceito que seria simplesmente inútil tentar reunir essas rendas aos propósitos custeados pelo fundo geral". Na verdade, é essa uma afetação de receita da modalidade orgânica, natural, em justificada relação de causa e efeito com a despesa que costuma cobrir: a construção de rodovias.

Os princípios orçamentários, instituídos há mais de um século, estão ameaçados de sério abalo nos seus alicerces. Segundo o Prof. SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA, os autores JULIEN LAFERRIÈRE e MARCEL WALINE afirmam que "o direito orçamentário sofre atualmente uma crise profunda, no sentido de que todos os princípios admitidos desde 1816 para a formulação e a execução do orçamento do Estado são postos em dúvida; são contornados ou deliberadamente postos de lado; havendo mesmo uma escola de inovadores que advoga êsse abandono apregoando a doutrina segundo a qual êsses princípios, que se haviam tornado tradicionais, já teriam passado de moda, sendo sua observância nos dias de hoje mais prejudicial do que útil". São as violações dos princípios consagrados que geram êsse ceticismo.

ALLIX escreveu a êste respeito:

"Os princípios da unidade, da não-afetação das receitas, da anualidade, são regras de segurança financeira que não convêm jogar fora como velhos dogmas superados, com a desenvoltura de seus detratores atuais. Se as derrogarem, é necessário fazê-lo prudentemente, com os sentimentos dos riscos muito reais aos quais se expõem..." (*Traité Elémentaire de Science des Finances*, p. 160, 1921). Há 32 anos foi escrito êsse desafio e até agora os princípios clássicos orçamentários mantêm-se de pé.

Procurei neste estudo delimitar os campos do princípio da universalidade orçamentária e o do princípio da unidade — êste em seu tríplice aspecto: orgânico, documento e tesouraria — o qual se completa no conceito menos rígido da não-destinação de receitas para certas despesas do orçamento público.

Através da pesquisa que realizei nesse setor da teoria orçamentária, concluo que os princípios que formam o método de ensino de Administração Orçamentária do Prof. CARL ADOLF MURRAY são efetivamente razoáveis e se inspiram nos ensinamentos dos grandes tratadistas da matéria. Adotemos, pois, os conceitos da universalidade, da unidade, da não-destinação, clássicos e consolidados pelo uso de muitas nações; assim como devemos aceitar, pela sensatez e oportunidade de sua proposição, o novo princípio da centralização das transações financeiras, revelado pelo referido professor da Escola Brasileira de Administração Pública, do Rio de Janeiro.

São êstes os princípios enunciados por êsse estudioso de técnica orçamentária: *"Princípio da universalidade*: Receitas e despesas, em todos os setores administrativos do govêrno, devem ser mostradas no corpo do orçamento. Tôdas as fontes e meios usados pelo Estado, assim como os interêsses do Estado, devem ter a sua provisão dentro da estrutura do orçamento. Tôdas as receitas governamentais, independentemente de sua natureza, devem estar incluídas no orçamento... Há outras atividades que não pertencem necessàriamente à atividade própria de govêrno, mas que são tornadas oficiais na época moderna pelo processo da nacionalização ou pelos investimentos governamentais. Tais atividades são, as mais das vêzes, conservadas fora do orçamento, sem que isto afete o princípio da universalidade. E' natural que assim seja, uma vez que o princípio da universalidade foi formulado na França numa época em que o govêrno não enfeixava atividades daquela espécie. Com a finalidade de obter métodos apropriados à supervisão dos resultados financeiros de tais atividades, enunciaremos um novo princípio, a seguir: *Princípio da centralização das transações financeiras*. — Tôdas as operações financeiras dentro da esfera estatal devem ser acompanhadas pela contabilidade, do govêrno, em função do orçamento ordinário. Se houver transações especiais contabilizadas fora do corpo do orçamento, os resultados líquidos dessas operações devem ser mostrados dentro da estrutura do orçamento ordinário. — *A unidade orçamentária — Princípio da unidade*: Tôdas as receitas devem ser empregadas para a cobertura das despesas totais. Receitas com destinação especial, isto é, receitas reservadas para finalidades especiais, devem em princípio ser evitadas. Se vários impostos são exigidos a fim de fazer face a diferentes instâncias, será difícil para o govêrno conseguir o balanceamento final entre receitas e despesas".

Pelos ensinamentos dêsse professor especializado em matéria orçamentária e abalizado contabilista, os conceitos "base bruto" e "base líquido", aplicados à participação de certos institutos e emprêsas do govêrno no orçamento geral, inscrevem-se no princípio da universalidade; ao passo que o conceito de não-destinação das receitas a certas despesas específicas (mesmo se admitindo destinações orgânicas ou naturais) inclui-se no princípio da unidade.

Concluindo esta digressão através dos escritos de tratadistas da teoria ou da prática orçamentária, permito-me acrescentar que o princípio da universalidade preside à estruturação dos orçamentos públicos, formalizando-os dentro de um critério de generalidade; enquanto o princípio da unidade dirige a ação dos orçamentos, organizando-os sob um critério de coletividade.

BIBLIOGRAFIA

M. M. RAVIDSON — *Trends, in Highway Finance* — "Bulletin of the National Tax Association" — maio 1934.

SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA — *Os Princípios Clássicos do Orçamento* — 1952.

JURANDYR COELHO — *Teoria e Processo do Orçamento* — 1952 — 2.ª edição.

J. WILNER SUNDELSON PH. D. — *Budgetary Methods in National and States Governments* — 1938.

STEVAN MILATCHITCH — *La Règle de l'Unité dans le Budget de l'État Français* — 1932.

EMMANUEL BESSON — *Le Contrôle des Budgets en France et a l'Etranger* — 1901.

ARÍZIO DE VIANA — *Orçamento Brasileiro* — 1950 — 2.ª edição.

A. E. BUCK — *The Budget in Governments of today* — 1934.

GASTON JÈZE — *Cours de Science des Finances — Théorie Générale du Budget* — 1922.

HAROLD SMITH — *O Orçamento como Instrumento de Contrôle Legislativo e Gestão Executiva*, in "Revista do Serviço Público" — outubro e novembro — 1946.

CARL ADOLF MURRAY — *Princípios fundamentais referentes ao orçamento* — 1953.

Técnicos em Administração Pública para o Brasil

LORDELLO DE MELLO

(Do Departamento de Assistência Técnica aos Municípios do Paraná)

(Tese apresentada ao II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros)

SÒMENTE agora estamos acordando para a necessidade da formação de técnicos em Administração Pública. Na Europa e nos Estados Unidos o problema vem sendo resolvido há vários anos e escolas existem, lá, já possuidoras de tradição no campo do ensino dêsse importante ramo das ciências políticas.

Não mais resiste à experiencia e ao exemplo dos povos adiantados a noção profundamente enraizada nos costumes político-administrativos brasileiros de que a Administração Pública compete aos políticos, sendo, assim, os cargos públicos verdadeiros prêmios para os correligionários e amigos dos partidos vitoriosos.

Não pretendemos, de nenhum modo, negar a necessidade dos cargos políticos, essenciais ao próprio funcionamento do regime democrático, que é o regime dos partidos revezando-se no poder e dirigindo, dos altos postos, a vida do país. Referimo-nos, tão-sòmente, à necessidade de separar o político do administrativo, de delimitar o campo de ação de uma e de outra funções que, embora intimamente relacionadas, de nenhum modo se confundem. A Inglaterra e outros países da Europa há longo tempo estabeleceram a separação. Os Estados Unidos, por sua vez, seguiram-lhes as pegadas e os cinqüenta anos de seu sistema de "city-managers" têm provado a eficácia da doutrina.

A complexidade dos problemas que a Administração Pública tem de enfrentar exige a presença do técnico em Administração para assessorar e mesmo orientar o político na execução de seus programas de govêrno. Não é mais possível confiar no "tino administrativo" dos detentores dos cargos eletivos ou dos chefes políticos dos departamentos do govêrno. Daí a necessidade da formação de uma grande equipe de técnicos capazes de aplicar os ensinamentos da Ciência da Administração Pública nos moldes eficazes que essa ciência recomenda. O empirismo deve ceder lugar aos métodos racionais.

A semente já foi, felizmente, lançada ao solo. A Fundação Getúlio Vargas, no Rio, e a Universidade de São Paulo mantêm Instituto de Administração onde funcionam cursos de Administração Pública. Êsses, ainda de certo modo embrionários, apresentam, porém, promissoras perspectivas de virem a constituir poderosos núcleos de irradiação de organizações congêneres pelo país.

E' para essas perspectivas que chamamos a atenção dos estudiosos dos problemas municipais e dos interessados nêles. Porque, se o empirismo e a falta de separação entre o político e o administrativo dominam todo o cenário da nossa vida administrativa, em todos os seus escalões, é, entretanto, no município que as conseqüências do sistema se mostram mais graves, devido às diversas causas que condicionam a posição ainda rudimentar de nossas comunas como unidades autônomas de govêrno. Aí mais que em qualquer outra esfera é necessária a presença do administrador desapaixonado, sem nenhuma política pessoal a executar. Aí se mostra mais urgente a substituição dos processos empíricos de administração pelos métodos em acôrdo com a técnica administrativa moderna. Sabemos da imensa dificuldade com que contam os nossos prefeitos do interior para resolver certos problemas administrativos como seja organizar a escrita do município, elaborar o orçamento, selecionar e dirigir o pessoal, traçar planos de administração que o seu entusiasmo de governante esboçou mas que não pode detalhar, tudo isso por não contar com a assistência de pessoas capazes, na administração local, para executar, a contento, essas tarefas específicas, que fogem ao âmbito das atividades políticas pròpriamente ditas. Daí a necessidade que sentem êsses prefeitos de recorrer ao auxílio de fora, geralmente da capital, para solução de problemas que, pela sua natureza, deviam ser resolvidos com os recursos da sua própria administração.

A existência dêsses dois cursos de Administração Pública é, pois, de extraordinário alcance para o melhoramento de nossos métodos e para a solução de nossas dificuldades administrativas. Mas certamente que não bastam êsses dois cursos para atender às necessidades de técnicos em administração para os serviços públicos. E' mister sua ramificação por todo o país para que a nação inteira possa dêles beneficiar-se. E que isso seja logo porque já é tempo de marcharmos ao lado de

outros povos na solução racional das questões administrativas.

Propomos, por isso, a êste ilustre Congresso, seja promovida junto aos órgãos competentes a elaboração de um projeto de lei a ser apresentado à Câmara Federal sôbre o desenvolvimento do estudo da Administração Pública no Brasil, e atendendo aos seguintes pontos :

a) Criação de Escolas de Administração Pública junto às Universidades Federalizadas do país;

b) Estabelecimento, dentro dessas Escolas, de cursos especiais de Administração Municipal, organizados com o fim específico de facilitar aos administradores municipais a aquisição dos conhecimentos básicos de administração local;

c) Coordenação das Universidades onde funcionarem as Escolas de Administração Pública com os órgãos dos Governos federal, estadual e municipal, a fim de possibilitar aulas e cursos de natureza prática, mediante a observação do funcionamento dos organismos e repartições públicas;

d) Abertura de crédito especial ao Ministério da Educação e Saúde para concessão de cem bôlsas de estudos de Administração Pública a pessoas de formação universitária superior. Essas bôlsas serão realizadas nas Universidades e Escolas estrangeiras e se destinarão ao preparo de professôres de Administração Pública. Os candidatos deverão ser selecionados em tôdas as capitais do país, através de comissões locais, obrigando-se, cada um, depois de concluída a bôlsa, a servir cinco anos como professor na escola que lhe fôr prèviamente designada;

e) Estabelecimento de uma subvenção especial ao Instituto Brasileiro de Administração e Fundação Getúlio Vargas, destinada ao desenvolvimento dos seus cursos de Administração Pública, que poderão vir a ser o modêlo para a organização de cursos semelhantes nas nossas Universidades;

f) Cotejamento da presente tese com projetos que tratam do assunto porventura em trânsito no Congresso Federal, a fim de ser estudada a possibilidade de emendas etc.

DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

A Execução do Orçamento deve ser Fiscalizada no Município

(Tese apresentada pelo senhor vereador JOSÉ FRANCISCO DE PAULA, Câmara Municipal de Vitória, Estado do Espírito Santo, ao II Congresso de Municípios Brasileiros).

PROFUNDA visão teve o legislador ao consubstanciar na nossa Carta Magna a matéria contida no artigo 22, que assim se expressa:

"A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições Estaduais."

Dolorosa crise de produção assoberba a humanidade. A vida rural se deprime, em face do conflito que a cidade oferece. A lavoura baqueia ao abandono, enquanto a cidade regurgita, esquecida de que o seu dinamismo depende do braço que se enrijece no cabo da enxada e da mão calosa que semeia a preciosa semente.

A crise da produção vem alarmando os que ainda têm um pouco de senso de responsabilidade na vida administrativa nacional e em razão disto, toma corpo o municipalismo que já obteve as suas primeiras vitórias, fazendo sentir ao Govêrno Federal a necessidade de não deixar apenas na letra constitucional a melhoria das rendas municipais, mas fazendo a cada Município a entrega religiosa dos recursos previstos, para atender às necessidades locais, além dos que lhes compete por meio da arrecadação direta.

Mas o problema não se circunscreve ao acréscimo das rendas tão-sòmente. E' necessário disciplinar a despesa por meio da fiscalização criteriosa da execução do orçamento que, por sua vez, deve ser cuidadosamente elaborado.

A fiscalização da despesa através do orçamento não é apenas um meio de coibir o abuso, em prejuízo do crédito da fazenda pública municipal, pelos gastos sem limites. Fiscalizar a execução orçamentária constitui um meio de zelar pela moralidade administrativa, disciplinando os gastos conforme as necessidades previstas na lei de meios.

A fiscalização da despesa pela execução do orçamento tem ainda a virtude de fazer sentir a necessidade de uma elaboração técnica e científica do projeto de lei orçamentária, pois vindo ela a ser realidade, conforme exige o artigo 22 da Constituição Federal, a administração terá sérias dificuldades para atender às necessidades locais, se a lei de meios não fôr elaborada com sabedoria e critério, para, por meio dela, se dar movimento seguro à máquina administrativa, de vez que a fiscalização exigirá a disciplina dos gastos, por meio de empenhos prévios, fazendo-se respeitar as verbas e as consignações que devem destinar-se, sem discrepância, aos fins previstos no orçamento.

A Constituição Federal, que institui o Tribunal de Contas para fiscalizar a execução do orçamento da União, é a mesma que, traduzindo a acentuada visão do legislador, prescreve também a fiscalização para o Estado e para o Município.

Se, no âmbito federal, a Constituição foi acatada, não vemos justificativa para que assim não aconteça relativamente ao Município, por seu íntimo contato com o homem rural, o homem que planta e colhe, o qual precisa de ambiente de confiança e de respeito, quanto aos gastos dos dinheiros públicos, para estímulo do seu trabalho — que se traduz em enriquecimento dos cofres públicos.

Não servirá de estímulo ao homem do campo o dinheiro que corre dos cofres federais para acrescer as rendas municipais, se o cidadão rural não tiver a consciência, ou a certeza, de que o emprêgo do mesmo será disciplinado através de uma boa lei de meios coadjuvada por criteriosa fiscalização de sua execução, para atender às necessidades daqueles que, amanhando a terra, se esfalfam expostos aos raios causticantes do sol, em contato com a terra dadivosa que espera pacientemente a semeadura abundante no tempo próprio, para produzir o necessário à manutenção do homem no dinamismo do trabalho de que depende a felicidade pelo equilíbrio da produção face ao consumo incessante, conforme previu a sabedoria do Decálo-

go, no quarto mandamento: "Seis dias trabalharás".

E' insofismável o argumento em favor da imediata aplicação do citado artigo 22 da Constituição Federal, no que tange à fiscalização da execução do orçamento municipal, além de constituir um sólido argumento o fato de se tratar de um artigo da nossa Carta Magna que não pode sofrer o relaxamento de seus preceitos, sob pena de relaxar também o trabalho do povo que produz para a riqueza nacional, fazendo o equilíbrio entre a produção e o consumo, se houver o estímulo pelo acatamento fiel às normas constitucionais.

Diante do exposto, é imprescindível:

a) que se crie em cada Município, subordinado à respectiva Câmara, o órgão técnico para fiscalizar a execução do orçamento, ao qual seja encaminhada uma via de cada empenho feito pelo Executivo;

b) que o referido órgão tenha a capacidade de rejeitar empenhos em que haja irregularidades, ou má classificação de despesas;

c) tratando-se de municípios de poucos recursos, êstes poderão consorciar-se para criação de um só órgão técnico;

d) podem todos, igualmente, consorciar-se e, em combinação com o Estado, criarem o Departamento das Municipalidades, ou, se êste já existir, dar-lhe a atribuição de fiscalizar a execução do orçamento de cada Município.

Notas sôbre a Competência Tributária dos Municípios

FRANCISCO MACHADO VILLA

O Dr. Francisco Machado Villa, Consultor Jurídico do Departamento das Municipalidades do Rio Grande do Sul e membro do Conselho de Energia Elétrica do mesmo Estado, alia à invulgar cultura um excepcional espírito público. Bacharel em direito, com extensa fôlha de serviços prestados como advogado e juiz no interior gaúcho, o autor do presente artigo dedicou seus esforços à causa dos municípios brasileiros através do estudo do Direito Municipal. Como síntese de seu pensamento nessa esfera particular, escreveu a magistral obra que é uma das fontes de doutrina e história do movimento que hoje arregimenta tôdas as unidades de govêrno local do Brasil: "O município no regime constitucional vigente". Como expoente da inteligência, escreveu ainda o Dr. Machado Villa "Noturno", "Limbo" e outras obras poéticas e de ficção que enriqueceram a literatura do Rio Grande do Sul. Como integrante do Conselho Deliberativo da A.B.M., há anos contribui, desinteressada e positivamente, com sua oração, seus escritos e, também, com a impressão sempre favorável que sua personalidade comunica, para imprimir cunho prático às diretrizes municipalistas do país. É, por conseguinte, com prazer que a Revista do Serviço Público divulga, neste número, um dos muitos artigos de autoridade tão competente na matéria, o que faz com especial permissão do Boletim do Departamento das Prefeituras Municipais, do Rio Grande do Sul, que o publicou em primeira mão.

I

1. A competência das Câmaras Municipais em matéria tributária, no regime colonial, se exprimia em algumas autorizações especiais, mas se achava consubstanciada, de modo geral, nas Ordenações, L. 1.º, tit. 66, §§ 40 e seguintes, de acôrdo com os quais as Câmaras tinham a administração dos bens do Conselho, faziam obras, estabeleciam posturas, *marcavam taxas, impunham fintas*, dependentes estas de aprovação do Corregedor ou Governador-geral.

Não quer isso dizer, entretanto, que vigorasse então um critério de discriminação tributária, com órbitas de competência precisamente delimitadas. Reinava nesse assunto uma confusão que não foi corrigida pela Constituição do Império, nem, de maneira completa, por leis posteriores que regularam a atividade impositiva da União, das Províncias e dos Municípios.

Na época colonial, as contribuições, recolhidas de modo vexatório e humilhante, pelo sistema de arrematação, dando lugar a prisões e devassas violentas nas casas de famílias, se destinavam à magistratura, ao clero e ao fisco, sendo as mais importantes, como se sabe, os *direitos régios*, os *quintos* e os *dízimos reais*, e se consumiam no atendimento às despesas exigidas pela metrópole e pela família real portuguêsa. Mas a arrecadação dêsses tributos e a sua aplicação não obedeciam a um critério regular, e muito menos a um sistema estabelecido, a tal ponto que o próprio tesouro português não sabia exatamente a quantia que recebia e aplicava no Brasil-colônia.

Tal situação não se modificou inteiramente na época imperial. Continuou, nesse período, o estado de confusão, desigualdade e desordem no processo de arrecadação de tributos, sendo que, no tocante às contribuições municipais, não passavam as mesmas de "meros expedientes ou alvitres de rotina". "Lançadas e cobradas sôbre o comércio e as indústrias locais, mas sem a devida reflexão e critério, as posturas fiscais dos Municípios eram, em muitos casos, verdadeiros vexames para a produção e consumo dos respectivos munícipes". (1)

Atribuem alguns autores, em grande parte, a fatôres de ordem política, semelhante situação de anarquia do regime tributário dêsse período, tais como a revolução riograndense do sul, a abdicação, o regime de centralização absoluta, a lei de 15 de dezembro de 1830, que distinguiu a receita geral da cota destinada às despesas provinciais, dando origem à discórdia entre as províncias, as leis de 24 de outubro de 1832 e 8 de

---

(1) AMARO CAVALCANTI — *Elementos de Finanças*, 1896, págs. 312-313.

outubro de 1833, e a reforma constitucional, realizada pelo Ato Adicional — lei de 12 de agôsto de 1834. (2)

2. Êsse Ato Adicional, aplaudido por uns, malsinado por outros, manteve, em relação aos tributos municipais, de certa maneira, o sistema pôsto em vigor pela lei de 1 de outubro de 1828, que deu nova forma às Câmaras Municipais, marcou suas atribuições e o processo para a sua eleição e dos Juízes de Paz. Segundo o art. 77 dêsse diploma legal, cabia às Câmaras Municipais, no concernente ao provimento de recursos, apenas propor ao Conselho-Geral de Província "os meios de aumentar suas rendas", encaminhando o Conselho-Geral de Província à Assembléia do Império as propostas formuladas por aquêles órgãos para a criação de tributos municipais, antes submetidos ao regime das Ordenações.

O Ato Adicional veio atribuir às Assembléias Legislativas provinciais competência para legislar sôbre a fixação das despesas municipais e *os impostos para elas necessários*, contanto que êstes não prejudicassem as imposições gerais dos Estados" (art. 10, § 5.º), bem como sôbre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sôbre a fiscalização do emprêgo das rendas públicas municipais, e das contas de sua receita e despesa "(art. 10, § 6.º), e sôbre a autorização para empréstimos locais" (art. 11, § 3.º).

A chamada lei de interpretação, de 12 de maio de 1840, destinada a esclarecer alguns dispositivos do Ato Adicional, não alterou o regime implantado em relação aos Municípios. Nem tampouco a Lei n.º 99, de 31 de outubro de 1835, que deu início à discriminação de rendas entre nós, trouxe qualquer inovação no tocante à competência tributária dos Municípios. O mesmo estado de confusão fiscal perdurou, despertando inúmeras críticas da parte de estudiosos e de parlamentares da época.

Verberando o espírito centralizador do Ato Adicional escrevia o Visconde do Uruguai: "Às Assembléias provinciais compete pelo ato adicional legislar sôbre a polícia e economia municipal; legislar sôbre a fixação das despesas e impostos municipais; sôbre a criação e supressão dos empregos municipais. As Câmaras municipais são meras pupilas. O ato adicional descentralizou do Poder-Geral completamente, com razão, o que era puramente provincial sôbre muitos pontos. Centralizou, porém, vigorosa e completamente nas Assembléias provinciais o que era puramente municipal. Não temos nas Províncias verdadeiras municipalidades. Foram entregues amarradas às Assembléias provinciais". (...) "Tem-se querido remendar o sistema da lei de 1 de outubro de 1828, filha da inexperiência de seu tempo, sistema municipal completamente desvirtuado pelo ato adicional. Na minha opinião o que existe hoje não admite remendos. Exige completa reforma. E' preciso reformar o ato adicional na parte que diz respeito às municipalidades. E' preciso sair do sistema e da base sôbre a qual as assentaram entre nós. E' preciso dar-lhes liberdade, e que não sejam meras pupilas no que lhes é mais peculiar". (3)

Por sua vez, TAVARES BASTOS, embora defendesse em parte o sistema implantado pelo Ato Adicional, combatendo certas modificações introduzidas pela lei de interpretação de 1840, mencionada, não pôde deixar de reconhecer que "a experiência havia de manifestar a necessidade de interpretar os citados §§ do ato adicional; havia ela de patentear que se devia tirar às Assembléias dominadas da paixão centralizadora pretextos para embaraçarem a autonomia do município. A interpretação, que então se fizesse, seria certamente para um fim mui diverso do de 1840". E acrescentava: "Para se fazerem despesas municipais de qualquer natureza; para remunerarem os respectivos empregados; para aplicarem suas rendas a obras locais de qualquer importância; *para fixarem as taxas dos impostos existentes ou criarem novas fontes de renda*, salvo o direito da assembléia revogar as que prejudicassem o interêsse provincial ou nacional; para decretarem posturas a bem da economia e polícia puramente municipais; e até mesmo para contraírem empréstimos, nos casos e com a forma prefixados por lei provincial; ou para desapropriações na forma igualmente de lei anterior: fôsse reconhecida a plena autonomia das municipalidades". (4)

No regime das leis mencionadas, e em especial da de n.º 99, de 1835, a primeira, como se disse, a fixar entre nós um sistema de competência tributária, a desordem fiscal não deixou de produzir os seus efeitos perniciosos, agravada pela circunstância de que, feita a especificação dos impostos que deviam caber privativamente ao orçamento geral, os que ficavam para as Províncias, por não terem sido reservados à receita geral, eram muitos dêles, no dizer do VISCONDE DO URUGUAI, "anômalos, quase obsoletos, inteiramente nulos, de difícil arrecadação, mais próprios para avolumarem a escrituração e para dar ocasião a vexames do que para auxiliarem as Assembléias no desempenho de importantíssimas atribuições que acabavam de ser-lhes entregues". (5)

Se assim era em relação às Províncias, que se viam forçadas a aumentar os seus impostos exageradamente e a criar outros, inconstitucionais, não raro, para se poderem manter, o que não dizer quanto aos Municípios, que deviam viver do que as Assembléias Legislativas provinciais houvessem por bem decretar para atenderem às despesas locais?

---

(2) VEIGA FILHO — *Manual das Ciências das Finanças*, 1917, 3.ª ed., págs. 174-175.

(3) VISCONDE DO URUGUAI — *Estudos Práticos sôbre a Administração das Províncias no Brasil*, 1865, tomo I, págs. VIII-IX.

(4) TAVARES BASTOS — *A Província*, ed. de 1937, págs. 150-151.

(5) VISCONDE DO URUGUAI — *Op. e v. cits.* página 242.

A tal ponto chegara a confusão, a desordem tributária, que houve quem sugerisse, em face da impraticabilidade da distribuição das rendas estabelecida pela Lei n.º 99, de 1835, um novo sistema, consistente na concessão franca dos impostos adicionais às Províncias e aos Municípios pois "criando-se o impôsto geral com adicionais provinciais, feita pelos mesmos agentes a arrecadação, além da vantagem de menor dispêndio gozariam os contribuintes de maior facilidade no pagamento, constituindo isso alívio na imposição". (6)

3. A Constituição republicana de 1891, que instituiu um sistema de discriminação de rendas um tanto mais preciso e razoável, não deu, entretanto, à autonomia do Município uma conceituação mais adequada ao regime federativo que se inaugurava, pois não garantiu a essa entidade local, especificadamente, uma competência tributária própria, com independência da vontade dos Estados, a respeito.

Contudo, forçoso é admitir que a primeira Carta republicana, como não podia deixar de ser, concedeu maior poder aos Municípios, em comparação com o que lhes era atribuído no regime centralizador do tempo do Império, obrigando os Estados a se constituírem de forma a respeitar a autonomia dos Municípios em tudo o que se relacionasse com o seu peculiar interêsse.

Pertenciam aos Municípios os tributos que lhes fôssem deferidos pelas Constituições ou por leis dos Estados, mas cabia às entidades municipais, é certo, a competência para os decretar, com liberdade de ação, embora com as limitações que explícita ou implìcitamente decorressem das Constituições e das leis federais ou estaduais.

Era a realização pelo menos parcial do que já aspiravam, nesse assunto, na época imperial. Se ao contrário do que escreve AGENOR DE ROURE não era essa, todavia, a autonomia municipal desejável, pelo menos significava mais uma franquia concedida aos Municípios. Essa franquia — decretação dos seus impostos, ao lado da arrecadação e aplicação próprias das rendas deixadas aos Municípios pelas Constituições estaduais — já vinha figurando nos programas dos partidos, depois da Abdicação, e por ela se batiam os partidos progressista e liberal, a partir de 1862, bem como o partido republicano fundado em 1870 e o partido republicano paulista, o qual, segundo refere AGENOR DE ROURE, nas bases constitucionais de 1873, art. 42, advogava para os conselhos municipais a prerrogativa de fixar a despesa municipal e a de decretar impostos para a satisfação da mesma. (7)

Consagrando, no tocante à distribuição das rendas, o sistema que se baseia na livre iniciativa da União, dos Estados e Municípios, com certas limitações quanto à matéria tributada ou não por leis federais, a Carta Federal de 1891, além de discriminar os impostos privativos da União, adotou, no seu art. 12, a competência tributária cumulativa da União e dos Estados permitindo a essas entidades a criação de outros tributos não incluídos na competência privativa de uma delas.

Êsse regime não deu os resultados esperados, como se sabe, porquanto a desordem fiscal continuou, sobretudo devido à circunstância de que, julgando-se prejudicados, e com alguma razão, na partilha das rendas públicas, os Estados, alegando falta de recurso para a sua manutenção, passaram a exorbitar da competência tributária traçada, instituindo impostos muitas vêzes inconstitucionais.

Increpavam alguns, justamente, como fonte da anarquia fiscal, o princípio da imposição cumulativa, permitida no art. 12, do citado diploma básico. A propósito, vale lembrar que, ainda na Constituinte republicana de 1890-1891, Júlio de Castilhos, secundado por Assis Brasil, Homero Batista e outros, condenava o sistema de competência tributária cumulativa, dizendo que o art. 12 do projeto erradamente consagrava o princípio dos impostos duplos lançados pela União e pelos Estados, princípio êsse que por tanto tempo — acrescentava — trouxe anarquizada a vida econômica e financeira do país sob o detestável regime do Império e viria a produzir a mesma anarquia funesta sob a República. (8)

Em vista dessa situação, sentia-se a necessidade de se realizar uma alteração fundamental no critério de distribuição das rendas, pelo estabelecimento de um regime de discriminação tributária mais satisfatório e mais consentâneo com o sistema federativo. Na vigência da Carta de 1891, foi proposta a sugestão de uma reforma tributária, baseada num plano consistente em se entregarem à União os impostos indiretos, aos Estados os impostos diretos e aos Municípios os impostos locais ou que afetassem a sua economia interna. Tal plano, inspirado, conforme então se disse, no sistema adotado com êxito na Prússia em 1898, como se sabe, não foi aceito. Nem, por outro lado, se operou qualquer modificação importante em matéria tributária, até à vigência da Constituição Federal de 1934.

4. Foi êsse diploma básico de 1934 que, no seu art. 13, fixando os elementos fundamentais mínimos da autonomia municipal, enumerou como um dos dados essenciais dessa autonomia, a serem respeitados pelos Estados no seu poder de organizar os Municípios, a competência tributária (art. 13, 11), que se exercia originàriamente sôbre os tributos especificados (art. 13, § 2.º, e respectivos incisos).

---

(6) Opinião do Conselheiro FRANCISCO BELISÁRIO, em relatório de 1886 e 1887, apud VEIGA FILHO, *op. citada*, pág. 176, nota 3.

(7) AGENOR DE ROURE — *A Constituinte Republicana*, 1920, vol. 11, pág. 219.

(8) *Anais da Constituinte Republicana de* 1889 — 1891, vol. 11, pág. 150 — V. AGENOR DE ROURE, *op. cit.*, vol. 1, págs. 9 e segts.

Foi uma inovação de base no regime de distribuição de rendas, entre nós, e também na conceituação constitucional da autonomia municipal. A esta instituição era dada, pela primeira vez, em nossa história constitucional, um conteúdo orgânico, não mais repousando a mesma sôbre o vago conceito do peculiar interêsse, mas se apoiando em um suporte econômico-financeiro, sem o qual a autonomia dos Municípios se esmaeceria e ficaria na dependência de que os Estados, ao organizarem as suas entidades locais, resolvessem adotar.

Já agora, a área da competência tributária dos Municípios não ficaria submetida totalmente à vontade dos Estados. Deviam êstes respeitar a discriminação dos tributos estabelecidos, a qual, sem embargo de não constituir, já então, o melhor critério, pelo menos representava um ponto de partida aceitável no momento.

II

5. A partir da Constituição Federal de 1934, reconheceu-se no Município, efetivamente de modo mais preciso, o caráter de unidade federada, de "subdivisão de soberania", correspondendo a uma ordem de competência definida, quase equivalente, em substância, a dos Estados-membros, posição essa do Município que adquiriu contornos mais acentuados por efeito do artigo 28 da Constituição de 1946.

Realmente, dados os elementos essenciais que configuram constitucionalmente a autonomia do Município, não seria lícito negar semelhante conceituação dessa entidade local, em nosso direito constitucional positivo. Desde a Constituição de 1934, a autonomia municipal revestiu-se, efetivamente, de maior amplitude e relêvo, assentando em elementos nitidamente discriminados, e apenas se tendo modificado no regime de centralização da Constituição de 1937, especialmente quanto a um traço fundamental da autonomia, qual seja a eletividade dos órgãos da administração local, uma vez que por fôrça do art. 29 o Prefeito era de nomeação do govêrno do Estado.

Não resta dúvida que, no sistema do atual Estatuto básico federal, o conceito de autonomia municipal se encheu de um conteúdo que melhor corresponde à idéia de uma organização federativa, de cunho mais genuìnamente democrático, sem embargo de não haver atingido a Carta Suprema o extremo que era de esperar, relativamente à discriminação das rendas e à definição dos encargos atribuídos aos Municípios, bem como no tocante à organização municipal.

Será interessante examinar, em breves têrmos, a compreensão da competência tributária dos Municípios, em face dêsse conceito de autonomia municipal.

6. Pelo art. 28, II, da Carta Federal, vê-se que um dos pressupostos da autonomia do Município é a administração própria no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas (al. *a*).

Por sua vez, o art. 29 enumera os impostos da competência privativa dos Municípios e o artigo 30 declara quais os tributos comuns que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem cobrar.

De outra parte, o art. 21 estabelece a competência tributária concorrente da União e dos Estados, permitindo a essas entidades a decretação de outros tributos além dos que lhes são atribuídos pela Constituição, com prevalência do impôsto federal sôbre o estadual idêntico.

O problema se cifra em saber se, diante do critério firmado pela Carta Federal, em matéria tributária, podem os Municípios decretar outros tributos além dos expressamente enumerados nos artigos 29 e 30.

7. Entendem alguns que atento o conceito de autonomia municipal, vigente em nosso regime constitucional desde o diploma básico federal de 1934, com a interrupção verificada na vigência da Carta de 1937, não se pode recusar aos Municípios a faculdade de decretar outros impostos, além dos que lhes são privativos, porquanto, a partir da referida Constituição de 1934, a competência assegurada aos Municípios para legislar sôbre os assuntos de seu interêsse, não é mais uma competência delegada, mas, sim, originária, em relação aos pressupostos constitucionais que dão base à autonomia municipal.

Aliás, diga-se de passagem, que, ainda no regime da Constituição de 1891, era admitida essa faculdade impositiva residual dos Municípios, entendendo alguns que essas entidades locais podiam criar os impostos não pertencentes à União, dentro, porém, das limitações estabelecidas, porventura, nas Constituições dos Estados. (9)

Entretanto, outros autores negam semelhante ampliação da competência dos Municípios em matéria de decretação de tributos, observando que se depreende dos próprios têrmos do art. 21 da Constituição Federal essa vedação posta aos Municípios de criarem outros tributos além dos especificados no art. 29 e dos constantes do art. 30 do mesmo diploma constitucional, não tendo importância decisiva, assim, a questão de saber se a competência dos Municípios, quanto aos pressupostos da autonomia municipal fixados na Constituição, é, por sua natureza, delegada ou originária.

8. Esta última corrente, que é a dominante, exprime a nosso ver o ponto de vista mais compatível com o critério adotado pela Constituição Federal sôbre a competência tributária.

Na verdade, não interessa em nada discutir sôbre se é delegada ou originária a competência dos Municípios, quanto aos pressupostos constitucionais da autonomia municipal, porque tal questão não tem a influência necessária para alterar os dados fundamentais do problema. Êste

(9) ALCIDES CRUZ — *Direito Administrativo Brasileiro*, 1914, pág. 154.

decorre de um texto da Constituição — o citado art. 21 — e não da natureza da competência reconhecida aos Municípios pela Carta Federal. Embora se queira considerar que, ao instituir-se com a Carta de 1934 um novo e mais amplo conceito de autonomia municipal, a competência dos Municípios, no que diz respeito aos elementos constitucionais dessa autonomia, tornou-se originária, não mais exprimindo uma delegação dos Estados, ainda assim o que se impõe é a conclusão de que, em face dos têrmos precisos do art. 21, a competência tributária concorrente se restringe ao campo da iniciativa impositiva da União e dos Estados-membros, não se estendendo de nenhum modo, originàriamente, aos municípios.

Com efeito, reza êsse dispositivo constitucional: "A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhes são atribuídos por esta Constituição, mas o impôsto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança". E' a reprodução, com algumas modificações de forma, do disposto nos arts. 11, da Constituição de 1934, e 24 da Carta de 1937, contendo o princípio da não bitributação, expressa nestas últimas disposições, e implícita naquela.

Ao fazer o comentário do art. 24 citado, PONTES DE MIRANDA deixou ver que a competência federal e municipal sòmente pode ser concorrente quando se tratar de impôsto atribuído aos Municípios pelas Constituições e leis dos Estados. (10) E quais serão êsses impostos transferidos pelos Estados aos Municípios suscetíveis de se incluírem no domínio da competência concorrente? Está claro que apenas os impostos que não pertencem privativamente aos Estados, pois é evidente que a competência exclusiva repele, por definição, a possibilidade de competência tributária concorrente. Por isso acentua a doutrina dominante sôbre bitributação, fenômeno intimamente ligado ao regime de competência tributária que a mesma só pode verificar-se entre tributos de competência concorrente. SEABRA FAGUNDES, a êsse respeito, criticando uma decisão do Senado Federal, então competente para declarar politicamente a bitributação, por haver admitido a "duplicidade tributária entre Estado e Município", conclui: "Nada mais distante do conceito estrito de bitributação, que se veio a firmar na doutrina, partindo das referências do próprio texto constitucional (refere-se ao art. 21 da Constituição Federal vigente) à competência concorrente e da prevalência, nos casos de dupla incidência, do impôsto federal". E mais adiante: "Desde que os Municípios não são contemplados, pelo art. 21, com qualquer parcela de competência tributária residual ou concorrente, se entre êles e a União ou os Estados ocorrer duplicidade de imposição, o fenômeno escapará às linhas características da bitributação. Um dos impostos traduzirá exorbitância da competência tributária privativa". (11) E' o que se dá igualmente quando coexistirem impostos decretados pela União e por um Estado-membro, no terreno dos impostos privativos. Neste caso, tratando-se de impôsto enumerado pela Constituição como pertencente a uma ou a outra dessas entidades, um dos impostos decretados será inconstitucional por exprimir violação da competência tributária exclusiva. Ou, como diz PONTES DE MIRANDA, ressaltando a impropriedade de redação do art. 11 da Carta de 1934 o vício que, em verdade, invalida o impôsto não é a bitributação: "é o da violação de preceitos discriminadores da competência privativa da União, do Estado-membro ou do Município". E assim, "não é nulo o impôsto porque já haja outro, mas porque não podia ser decretado". (12) Isto significa que, para que se verifique o fenômeno da bitributação, é preciso que ambos os impostos sejam válidos, quer dizer, que tenham sido criados por entidades igualmente competentes para decretá-los. E essa hipótese só pode ocorrer no campo da competência tributária concorrente, como se deixou consignado.

Dêste modo, em princípio, como frisa a doutrina, não se pode dar a bitributação entre o Estado e o Município, por não possuir êste, a teor do que se demonstrou, a competência concorrente originária, mas êsse fenômeno é suscetível de se dar entre o Município e a União. Isto acontece em relação a um impôsto não pertencente privativamente ao Estado, que êste transfira ao Município, se a União já o estiver cobrando ou venha a cobrá-lo. Neste caso, o choque impositivo se transfere para o âmbito em que se situaram, neste particular, a União e o Município, porquanto, desde que foi autorizado por Constituição ou lei do Estado a cobrar um determinado impôsto não privativo o Município adquiriu, por extensão, competência concorrente quanto a êsse impôsto. E o conflito se resolverá naturalmente a favor da União, dada a prevalência do impôsto federal idêntico sôbre o de outro ente público, no caso de competência residual. A "imposição federal, que sobrevém, corta a imposição municipal, como cortaria a imposição estadual", observa PONTES DE MIRANDA. (13) Ou, segundo escreve SEABRA FAGUNDES: "Percebido o impôsto pelas municipalidades e decretado um idêntico pelo Congresso Nacional, o conflito imediato tem lugar entre os fiscos federal e do Município, conquanto a sua origem mediata seja um ato legislativo do órgão legiferante estadual. A prevalência do impôsto da União sôbre o instituído nas leis do Estado refletir-se-á, econômicamente, na arrecadação das

(10) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição Federal de* 1937, 1, pág. 566.

(11) M. SEABRA FAGUNDES — *Bitributação*, in "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", de J. M. DE CARVALHO SANTOS, vol. VI, pág. 39.

(12) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de* 1946, vol. 1, pág. 460.

(13) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de* 1946, vol. 1, pág. 490.

entidades municipais. Pràticamente os Municípios é que se desfalcarão no seu orçamento". (14)

9. Êsse modo de ver é o adotado também pela jurisprudência dos nossos tribunais, bastando citar acórdãos do Supremo Tribunal Federal, proferidos, na verdade, na vigência da Carta de 1937, mas dentro de um critério de competência tributária semelhante ao atual, como vimos.

Assim, no acórdão de 13 de setembro de 1934, exarado no Recurso Extraordinário n.º 5.159, foi acentuado por êsse nosso mais alto tribunal que os Municípios só podem decretar os impostos que a Constituição lhes reservou. Frisou, assim, a exclusão do Município do campo da competência tributária concorrente, reservado tanto pelas Constituições de 1934 e 1937 como pela atualmente em vigor à União e aos Estados. O acórdão de 16 de julho de 1945, proferido no Recurso Extraordinário n.º 8.411, reproduziu o mesmo ponto de vista, como não podia deixar de ser. (15)

10. Por outro lado, a discussão na Assembléia Constituinte, sôbre o dispositivo do anteprojeto constitucional que se converteu no art. 29 da Carta de 1946, é de molde a desfazer qualquer dúvida que porventura existisse sôbre se aos Municípios é facultado criar outros impostos além dos que lhes são reservados privativamente pela Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado.

Ao ser examinada a conveniência de se acrescentar às expressões "impôsto predial e territorial urbano" a cláusula inclusive sôbre valorização aleatória de imóveis, como propunha o aludido anteprojeto, o deputado ALIOMAR BALEEIRO argumentou que tal inclusão era necessária, contra a opinião que afinal foi a vencedora e que achava que tal valorização já está compreendida no cálculo do impôsto predial e territorial, e isto porque, aduziu aquêle parlamentar, "se fôr um tributo específico e não uma modalidade de cobrar o impôsto territorial urbano, a conseqüência é que, em vez de pertencer o tributo ao município, *passará ao campo da competência concorrente e deverá ser partilhado pela União e pelos Estados*". E frisou: "Se cortarmos a cláusula final, nada impedirá que o Estado e a União criem um impôsto sôbre valorização eventual dos imóveis, porque parece que não é pensamento da Comissão colocar um artigo capaz de proibir a tributação sôbre a valorização eventual dos imóveis. Já que não se cogita de fazer isso, nem é justo fazê-lo, *em vez de deixar ao risco da competência concorrente da União e dos Estados, é preferível ficar entendido que é da competência dos Municípios*. (16)

Vê-se que o elemento histórico fornece um argumento decisivo no sentido de se concluir, sem vacilações, que os Muncípios não participam originàriamente da competência tributária residual prevista no art. 21. Outra conclusão, aliás, não seria admissível, diante dos têrmos claros dêsse dispositivo constitucional: "sòmente a União e os Estados podem, em regra, decretar impostos em concorrência, isto é desnecessário dizer, os impostos não reservados à competência privativa de uma das entidades de direito público.

11. Em resumo, a competência tributária dos Municípios se circunscreve, assim, aos tributos enumerados no art. 29 e aos de que cogita o artigo 30 da Constituição Federal.

Fora do círculo dos impostos enumerados no primeiro dispositivo, e que por sua natureza lhes pertencem privativamente, como se deixou ver a competência impositiva dos Municípios apenas se estende, por assim dizer, a título precário, excepcionalmente, quando se verificar a transferência de impostos a essas entidades locais. Podem fazê-la os Estados no todo ou em parte, mediante texto de sua Constituição ou lei ordinária.

Quando a transferência se realiza pela Constituição do Estado e por ela só se podem transferir os impostos privativos, evidentemente — sòmente mediante reforma da Carta Estadual é lícito aos Estados retomarem os impostos transferidos. Salvo se a Constituição Estadual autorizar ao Legislativo transferir ou reformar tais impostos, mediante lei. (17).

Por outro lado, podendo a transferência ser feita no todo ou em parte, é claro que o Estado pode reservar para si a cobrança dos impostos transferidos, na parte não concedida aos Municípios. Se a transferência, porém, se der sem reserva, compreender-se-á que foram entregues aos Municípios integralmente os impostos transferidos, os quais só poderão ser retomados pelo Estado, no seu todo, ou em parte, por meio de reforma constitucional.

12. Sôbre a questão de saber quais os impostos que seria lícito aos Estados transferirem aos Municípios, defrontaram-se dois pontos de vista divergentes, no regime da Constituição anterior. Inclinava-se um dêles no sentido de considerar que sòmente os impostos privativos dos Estados seriam transferíveis aos Municípios, pois só dêsses impostos os Estados dispõem livremente, e o outro, ao invés, tendia para defender a opinião de que essa faculdade dos Estados apenas podia

(14) SEABRA FAGUNDES, o.c., pág. 42; v. também ROMÃO CÔRTES DE LACERDA — *Observações sôbre a Tributação Municipal*, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 4, abril 1946.

(15) "Revista de Direito Administrativo", respectivamente, vols. 1 e 3, págs. 63 e 126.

(16) V. JOSÉ DUARTE — *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 1, pág. 536.

(17) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, vol. 1, página 490. Observa êsse autor: "A Constituição estadual pode transferir alguns dos impostos ao Município, e então só pela reforma constitucional os reaverá. Salvo se só os transferir *sob condição* ou a *têrmo*. Se os transferir com encargo, não os pode retirar o Poder Legislativo Estadual: o Município será, apenas, obrigado ao cumprimento. Todavia, acrescenta, é possível que a Constituição estadual permita a transferência por êsse, e disponha sôbre a lei que os transfira e.g., iniciativa do Governador, do Senado estadual, etc".

se exercitar no campo dos impostos concorrentes, porquanto, "se os Estados pudessem transferir os impostos de sua competência privativa aos Municípios, poderiam ficar pela pressão das circunstâncias, por injunções políticas, sem os tributos que a Constituição lhes reservara e, destarte, estaria anulado o escopo constitucional de garantir receita própria a cada um dos entes da federação". (18)

Sem descer a um exame minucioso dêsses dois modos de ver, não será difícil verificar que nenhum dêles possui condições para prevalecer, dado que a Constituição não oferece base a qualquer uma dessas interpretações. Efetivamente, a Constituição atual não contém, como não continha a anterior, no seu regime de discriminação tributária, qualquer princípio que estabeleça restrições aos Estados, no tocante à transferência de impostos aos Municípios, a não ser, está visto, as que decorram do sistema de competências tributárias privativas, em virtude do qual, por exemplo, não podem os Estados decretar os impostos privativos dos Municípios, mesmo que êstes o consintam, nem transferir, é óbvio, a essas entidades os impostos reservados à União. Nesta questão, tudo dependerá da orientação que os Estados adotarem, na sua política de distribuição de impostos, seja na sua Constituição ou em lei ordinária, com base na mesma, respeitadas as normas da Carta Federal sôbre o assunto.

Sem dúvida, não nos parece que possa influir no critério da transferência de impostos o argumento de que os Estados podem ficar privados de impôsto concorrente, quando a União instituir impôsto idêntico, e assim não lhes ser facultado disporem livremente de dito impôsto. No uso da competência tributária concorrente, aos Estados é reconhecido o direito de decretar todos os impostos que não pertençam a um plano tributário privativo. O que caracteriza, justamente como se disse antes, êsse tipo de competência, é a legitimidade da instituição do impôsto por qualquer dos entes que detenha tal competência. E daí poderem aos Estados, em nosso entender, transferir aos Municípios como impostos seus, os impostos que criarem no uso dessa competência, embora a existência da cláusula de prevalência a favor da União.

Do mesmo modo, entendemos que o segundo ponto de vista não possui melhor fundamento. E' inaceitável, de fato, que sob a ação de circunstâncias ou injunções políticas, possam os Estados transferir impostos privativos até ao ponto de ficarem despojados de receita própria necessária à sua administração. Custa crer que a tal extremo possam chegar os legisladores estaduais, mesmo sob a pressão de fatôres políticos poderosos, assim como seria inconcebível que os contribuintes federais, na partilha das rendas públicas, aquinhoassem os Estados com um volume de tributos tão grande que privassem a União de meios para a manutenção de seus serviços. Mas, se acaso ocorresse tal hipótese absurda, sempre haveria recurso tendente à anulação do ato constituinte ou legislativo considerado prejudicial aos interêsses do Estado, provocando-se a ação equilibradora do Judiciário, e indo-se até à intervenção federal, se aquela política distributiva levasse o Estado à insolvabilidade.

13. Finalmente, cumpre assinalar que o Estado não pode estabelecer um regime de privilégio, no tocante à transferência de impostos. Quer dizer, não lhe seria lícito tratar os Municípios de modo desigual, transferindo impostos a uns, com exclusão de outros, salvo na ocorrência de circunstâncias ou condições especiais, justificativas de tal procedimento e que excluam a idéia de privilégio.

Também não pode o Estado impor aos Municípios qualquer restrição na decretação ou na utilização dos impostos transferidos, pois, uma vez que se verifique a transferência, os Municípios adquirem quanto aos impostos transferidos a mesma liberdade de ação que possuem em relação aos impostos que lhes são privativos, caso os impostos lhes sejam transferidos sem condição, pelo Estado, tanto no que diz respeito ao seu quantum, à sua repercussão e ao seu modo de lançamento e cobrança. Se a transferência fôr feita sob condição, porém, o Estado pode estabelecer normas sôbre a cobrança dos impostos transferidos, às quais deverão os Municípios obedecer.

(18) A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, "Revista de Direito Administrativo", vol. III, janeiro de 1946, pág. 130.

DOUTRINA

Um Precursor da Reforma do Serviço Público

ROBERTO LYRA

A história do nosso Direito Administrativo ainda não foi escrita. As contribuições fragmentérias se dissolvem no tempo e não sobrevivem, em muitos casos, aos círculos restritos em que foram enunciadas. O artigo que se segue, de autoria do ilustre Professor ROBERTO LYRA, *jurista dos mais consagrados no cenário brasileiro, reconstitui e restaura aspectos olvidados de um precursor da reforma do serviço público em nosso país. Versando temas que ainda conservam atualidade, os pronunciamentos do Senador* JOÃO LYRA, *agora coligidos e ordenados, revelam a preocupação com problemas administrativos de pessoal, dentro de conceitos modernos e com a diretriz da predominância do interêsse público.*

1. *Carestia da vida e favores oficiais* — 2. *Funcionários públicos e contribuintes. Economia nacional e burocracia* — 3. *Funcionários sem função. Servidores sem serviço.*

BEM poucos discursos o Senador JOÃO LYRA proferiu sôbre política. Os seus temas foram, em regra, economia, finanças, contabilidade. E, desenvolvendo-os, preocupou-se sempre com o funcionalismo público, sob todos os aspectos.

A 18 de outubro de 1917, ocupou a tribuna do Senado para longo e documentado estudo. Tratou, então, das classes contribuintes, do operariado, do funcionalismo público, da administração da Fazenda Federal e do Instituto Brasileiro de Contabilidade.

Os funcionários da Alfândega do Rio Grande do Norte, Estado que representou no Senado de 1915 a 1930, haviam apelado para êle. E' que, além do "exagerado custo da subsistência", aquêles servidores, por fôrça da depressão da renda aduaneira, viam seus vencimentos reduzidos em mais de 30%.

O pedido mereceu do Senador João Lyra nada menos do que o referido discurso. Mas, voltado, pelo patriotismo, para as soluções nacionais e habilitado, pela ciência, às perspectivas gerais, não ficou no caso particular. Dêle partiu, indutivamente, para a totalidade do problema complexo.

1. Desde logo, apreendeu, agudamente, quanto ao efeito — carestia da vida — a ação causal que, por sua vez, exercia: "as angústias e lamentações estão fecundando com singular vigor o campo infinito das pretensões aos favores oficiais e inspirando providências para debelar males transitórios". Daí, responsabilidades definitivas para o Tesouro e obstáculos duradouros ao desenvolvimento econômico do país.

2. Não era pessimista, acentuou, antes confiava plenamente neste desenvolvimento, mas, para evitar graves contingências, clamava por uma barreira invencível contra a prodigalidade à custa dos produtores onerados.

— Só o funcionalismo absorve mais de 40% da renda do país!

No ano seguinte, a percentagem seria de cêrca de 70%.

De 170.000 ascenderiam a 390.000 contos as despesas com ativos e inativos.

Eram várias, reconhecia, as causas das dificuldades financeiras, mas a imoderada complacência na concessão de benefícios ao funcionalismo prejudicava até a evolução do poder econômico do Brasil. Êste reparo constituía, então, uma nota, pelo menos mais profunda, de crítica econômica. Num político, acresce o destemor de um espírito público, tanto mais admirável quanto mais rebelde ao eufemismo e à espessura técnica.

Inegável o avanço na colocação do problema: "a ambição de ser empregado do govêrno já não afeta apenas ao Tesouro, já não determina sòmente despesa supérflua com os *lugares criados exclusivamente para justificativa de doações mensais aos mais protegidos*".

Note-se o vigor (sem "efes e erres", como se dizia no tempo) que jamais falta nos juízos da oração.

A tese das relações entre a economia nacional e a burocracia é desenvolvida mediante paralelos, como êstes:

"Floresce entre nós, de modo impressionante, o amor à burocracia, e vai sendo desviada do trabalho industrial, do trabalho que gera realmente a riqueza, porção considerável de atividades que poderiam ser úteis e ficam, entretanto, desaproveitadas, entorpecidas, *prêsas a cargos sem serviço ou a serviço sem proveito*.

Fôrças que seriam certamente profícuas estão transformadas em elementos negativos, numa terra em que preciosidades econômicas permanecem incultas e extensões prodigiosamente férteis continuam desabitadas.

A lei do menor esfôrço é fascinadora, inclina quase todos à predileção pela vida sem luta.

Daí êsse afã pelos empregos de lucro inadstrito às aptidões e à operosidade de cada um.

Sucede ainda que em nosso país tudo se concede aos que vivem do Tesouro e pouco se cuida dos que lhe dão vida.

Predomina em geral a errada crença de que o contribuinte é sempre opulento e o funcionário público invariàvelmente pobre.

Dessa nociva persuasão promanam a generosidade que habitualmente é praticada para com os que consomem e a inclemência para com os que proporcionam a receita nacional.

Como diferente é, entretanto, a realidade!

Como bem mais torturantes são os ásperos declínios da sorte para os que só têm a ampará-los a própria diligência!

O funcionário, talvez admitido em cargo sem existência legal, consegue ser nomeado, alegando ordinàriamente, perante os seus protetores, os embaraços que passa, a família que tem, o infortúnio que sofreu ou o serviço partidário que prestou.

Pleiteia depois, sempre com êxito, o acesso ou aumento de vencimento e, para libertar-se de afazeres, solicita também a disponibilidade ou a requisição por um chefe de serviço que lhe seja afeiçoado.

Assim vai ascendendo até que, favorecido sob qualquer pretexto com a contagem para todos os efeitos do tempo em que não foi servidor do Estado, torna-se vitalício e aposenta-se mais tarde com uma pensão que se estende à sua família, porque fêz jus ao benefício do montepio.

Entretanto, os produtores, os que levam a existência contribuindo para a despesa nacional, principalmente os que residem no interior do país, apenas não são olvidados nas prescrições legais sôbre tributação e não são atingidos por favores diretos dos poderes públicos".

3. Atente-se em que sôbre êste quadro passaram 36 anos. Atualizadas as circunstâncias, subsiste a essência sob os invólucros da terminologia que regalou o pedantismo com ênfases recém-importadas.

— "Sou insuspeito, porque também sou funcionário público" — disse o orador.

E não trepidou em enfrentar o eleitoralismo:

— "Há inúmeros funcionários públicos sem função."

O diálogo, que se segue, bem exprime a coragem de sua atitude.

"*O Sr. Paulo de Frontin* — São exceções.

O Sr. João Lyra — Então são exceções em grande número.

O Sr. Paulo de Frontin — Posso afirmar a V. Ex. que são exceções e exceções até muito limitadas.

O Sr. João Lyra — E eu digo a V. Ex.ª que poderíamos talvez com vantagem reduzir de 50% o funcionalismo público...

O Sr. Paulo de Frontin — Não apoiado. Peço a palavra.

O Sr. João Lyra — Se V. Ex.ª se desse ao trabalho de examinar as tabelas...

O Sr. Paulo de Frontin — Tive o cuidado de examiná-las e vou responder a V. Ex.ª, sem documento nenhum, só de memória; vou mostrar que V. Ex.ª não tem razão no ataque que faz aos funcionários públicos.

O Sr. João Lyra — Não estou atacando os funcionários realmente servidores do Estado, mas os que...

O Sr. Paulo de Frontin — Todos são igualmente servidores do Estado. E se alguns há que não o são, a culpa é dos chefes, dos ministros e do Govêrno que os mantêm.

O Sr. João Lyra — Os culpados não são sòmente os governos. Tenhamos a coragem de assumir as responsabilidades que nos cabem, porque o Govêrno tem sido mais resistente do que o Poder Legislativo. Somos nós que suprimimos grande número de lugares e no dia seguinte mandamos considerar adidos os funcionários que os ocupavam.

O Sr. Paulo de Frontin — Mostrarei a V. Ex.ª exatamente que não se devia ter criado os adidos.

O Sr. João Lyra — Não poderia referir-me aos legítimos servidores do Estado, que são aliás sensìvelmente afetados com essa pavorosa enchente de ocupantes de cargos inventados para se lhes dar ingresso no repartimento de verbas orçamentárias, que deviam caber inteiramente aos que são úteis à administração.

Todos compreendem que são por amor aos protegidos os desvios mais sensíveis na orientação natural do Govêrno em relação ao assunto de que trato, pois os que têm capacidade não imploram, e, portanto, não inspiram compaixão aos governantes. (*Apoiados*).

Êsses confiam absolutamente nos seus merecimentos e, como fazem os homens briosos, não se humilham, não se degradam com despudoradas e aviltantes rogativas.

O Sr. Pires Ferreira — Apoiado.

O Sr. João Lyra — A minha condenação atinge apenas, portanto, aos que aspiram viver sem trabalhar.

São êsses os causadores das inauditas concessões, das revoltantes injustiças que aí estão a desvirtuar as nossas leis.

A nação deve pagar com generosidade aos seus servidores, mas o número dêstes precisa ser limitado ao que fôr estritamente necessário ao serviço público, sendo feita a escolha mediante sérias provas de capacidade.

O Govêrno não tem, porém, o dever, não tem mesmo o direito de, fazendo concorrência às classes produtoras e debilitando a propensão que em seu favor lhe cumpre fortalecer, permitir aos indivíduos cuja atividade não coopera diretamente no enriquecimento coletivo vantagens excedentes das que ocasionam habitualmente outras profissões.

Ninguém é obrigado a ser funcionário público e, no Brasil, salvas pequenas exceções, só o são aquêles que disputam os cargos com pertinácia.

Se carreiras mais futurosas há, todos têm a faculdade de preferi-las.

Falta, pois, qualquer fundamento para serem elevadas as responsabilidades já bem avultadas do Tesouro com o fim de ser melhorada a situação dos que voluntàriamente repudiam ocupações porventura mais lucrativas."

PÁGINAS CLÁSSICAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Origem do Contencioso Administrativo

ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS

Primeiro Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito de São Paulo, ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS *se coloca entre os primazes da nossa bibliografia jurídica na especialidade. Apenas superado pelo compêndio de Vicente Pereira do Rêgo, publicado no Recife, em 1857, o seu trabalho de cunho didático aparece, em 1866, sob o título de "Direito Administrativo Brasileiro", em edição de F. L. Pinto & Cia., Livreiros-Editôres, instalados à rua do Ouvidor, 87, no Rio de Janeiro. Obra premiada e aprovada pela Resolução Imperial de 9 de fevereiro de 1861 para uso das aulas das Faculdades de Direito do Recife e São Paulo (os dois centros de estudos jurídicos da época), a obra concluída desde 1860 sòmente veio a lume seis anos mais tarde.*

São dêsse manual os trechos a seguir reproduzidos, em que o emérito jurista estuda a origem e a evolução do contencioso administrativo na Colônia e no Império. Reunindo abundante material histórico, a divulgação do trabalho apresenta aos estudiosos um panorama seguro da experiência tímida e imprecisa com que, entre nós, se ensaiou a separação entre o contencioso judiciário e administrativo.

A JURISDIÇÃO contenciosa, como a graciosa, sendo o complemento necessário da ação administrativa (Portalis), torna-se evidente que decorre da mesma origem donde esta emana; pode-se generalizar às atribuições de todos os cargos públicos a doutrina de Javolenus fr. 2 D. De jurisdic. (II, 1) — Cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest.

Função e importante, de um dos poderes sociais, a sua origem primitiva não pode ser senão a constituição política do Estado, e não quaisquer leis ordinárias, anteriores ou posteriores a ela.

Assim o art. 10 da Constituição que cria o poder executivo, e o art. 102 que define as suas principais atribuições, os arts. 165, 167, 170, os arts. 1, 10 e 11 da lei da reforma constitucional e os demais que criam as administrações especiais das províncias, dos municípios, da fazenda nacional, são a matriz da jurisdição administrativa contenciosa e os títulos de sua ligitimidade.

Nem se estranhará que esta função da administração não esteja explícita e amplamente desenvolvida na lei fundamental, se atender-se que as noções relativas a este ramo da ciência não tinham atingido ainda ao grau de dedução, e de clareza, em que hoje se acham.

A antiga legislação e jurisprudência confundiam o contencioso judiciário e administrativo, e com êles a ação espontânea e graciosa da administração. O que se denominava jurisdição, ou ofício nobre do juiz, compreendia atribuições pela maior parte de caráter administrativo, especialmente as que eram exercidas sem requerimentos de partes, por fôrça do regimento do juiz, ou por interêsse público (Pereira e Sousa, Linh. Civ. nota 980). A jurisdição, ou ofício mercenário do juiz, só atuava por provocação das partes, dentro da média dela, de sorte que não podia exceder o pedido na ação (Ord. Liv. 3.º tit. 66 § 1.º) e terminava com a sentença (Ord. Liv. 3.º tit. 65 princ. e tit. 66 § 6.º); Ulpiano fr. 55, D. De Jurisdic. (XI, 2) — Judex posteaquam semel sententiam dixit, postea judex esse desinit... semel enim malé seu bené officio functus est.

Mas assim como os magistrados judiciários exerciam, e ainda exercem, numerosas e importantes funções administrativas, do mesmo modo autoridades de natureza indisputàvelmente administrativas exerciam funções judiciárias tais como:

O conselho da real fazenda (Lei de 22 de dezembro de 1761); extinto pela de 4 de outubro de 1831, art. 90.

A mesa de consciência e ordens (Alv. de 2 de janeiro de 1606, 2 de abril de 1808 etc.); extinta pela lei de 22 de setembro de 1828.

O conselho ultramarino. (Reg. de 14 de julho de 1642, Alv. de 22 de dezembro de 1643, e 16 de junho de 1763); unido ao desembargo do paço, (Alv. de 2 de abril de 1808, arts. 1.º e 2.º).

O do almirantado (C. de L. de 26 de outubro de 1799); unido ao conselho supremo militar pelo Alv. de 1.º de abril de 1808, art. 2.º.

A junta dos três estados (Reg. de 9 de maio de 1654 e 29 de dezembro de 1721); extinta pelo Alv. de 8 de abril de 1813, etc.

A inauguração do sistema constitucional representativo entre nós deu nova tendência ao espírito dos nossos legislativos. Entendeu-se que era necessário separar-se, e distribuir-se por autoridades distintas, as funções de ordem diversa, que êsses tribunais exerciam; mas, confundindo o contencioso administrativo com o judiciário, pensou-se que ambos eram da competência do poder judicial, que êste devia intervir sempre que houvesse pleito a julgar-se, quer entre os particulares, quer entre êstes e a administração.

Por tal motivo, extinguindo-se pela Lei de 22 de setembro de 1828 art. 1.º as mesas do desembargo do paço e da consciência e ordens, passou-se a distribuir as suas funções pelos juízes civis de primeira instância (Lei cit. art. 2.º § 1.º); pelos juízes criminais (Lei cit. art. cit. §§ 2.º e 3.º); pelos juízes de órfãos (Lei cit. art. cit. §§ 4.º e 5.º); pelas relações provinciais e seus presidentes (Lei cit. art. cit. §§ 6.º e 7.º); pelo tesouro e juntas da fazenda (Lei cit. art. cit. § 8.º); pelo supremo tribunal de justiça (Lei cit. art. cit. § 9.º); pelas câmaras municipais (Lei cit. art. cit. § 10 e Lei de 1.º de outubro de 1828); pelo govêrno (Lei cit. art. cit. § 11); abolindo-se tôdas as outras funções que não foram atribuídas a estas autoridades, menos as que já se achavam prevenidas na Constituição e mais leis novíssimas (Lei cit. art. 7.º).

Foi também dêste modo que se devolveu às justiças ordinárias a jurisdição contenciosa que outrora exerciam:

As mesas da inspeção do açúcar, tabaco e algodão (Alv. de 1.º de abril de 1751 e 30 de janeiro de 1810 e Lei de 5 de novembro de 1827, art. 2.º).

O provedor-mor da saúde, físico-mor, cirurgião-mor (Lei de 30 de agôsto de 1828, art. 6.º).

O tribunal da bula da cruzada (ao juízo dos feitos da fazenda) Lei de 20 de setembro de 1828, arts. 3.º e 4.º.

As câmaras municipais (declaradas corporações meramente administrativas, e inibidas de exercer em jurisdição alguma contenciosa) Lei de 1.º de outubro de 1828, art. 24.

Os juízes almotacés (aos juízes de paz) Dec. de 26 de agôsto de 1830, art. 1.º.

A chancelaria-mor do Império (Lei de 4 de dezembro de 1830, art. 4.º).

O juízo da conservatoria dos moedeiros (Dec. de 7 de dezembro de 1830, art. 2.º).

O conselho da fazenda (Lei de 4 de outubro de 1851, art. 91), passando-se tôda sua jurisdição contenciosa para os juízes territoriais, com recurso para a relação do distrito, guardados os têrmos de direito.

O conselho supremo militar, impassível ao movimento de reforma que aboliu ou transformou as instituições coloniais, se conserva estacionário com os seus regimentos de 22 de dezembro de 1643 e 26 de outubro de 1796, como foi criado pelo Alv. de 1.º de abril de 1808, reunindo atribuições administrativas e judiciárias, e até algumas das altas funções do poder moderador (CARVALHO MOREIRA; e contra CUNHA MATOS, Rep. da Leg. Militar v. pena n. VII).

Esta tendência a restituir ao poder judiciário as funções que lhe haviam sido roubadas, bem como a enriquecê-lo com o contencioso administrativo, que lhe não pertence, começou a encontrar reações na Prov. de 24 de outubro de 1834 e mais amplamente na Lei de 23 de novembro de 1841 e Reg. de 5 de fevereiro de 1842, bem como na Lei de 3 de dezembro de 1841 e Reg. de 31 de janeiro de 1842.

A citada Provisão veio firmar a então contestada jurisdição do tesouro e tesourarias sôbre o contencioso administrativo, anteriormente exercida pelo erário e tribunal do conselho da fazenda, limitando a jurisdição dos juízes territoriais e relações ao contencioso judiciário.

A Lei de 23 de novembro de 1841 criou o conselho de estado, supremo tribunal do contencioso administrativo, e o respectivo regulamento, ampliando o pensamento da lei, definiu casos de recurso e a marcha do processo contencioso perante o mesmo conselho.

A Lei de 3 de dezembro, também ampliada pelo respectivo regulamento, destacou do poder judiciário funções importantes em matéria criminal e concedeu-as a autoridades policiais ou administrativas.

Em contraposição, gozam os magistrados judiciários de largas funções administrativas, especialmente os juízes de direito em virtude do regulamento das correições (Dec. n.º 834, de 2 de outubro de 1851).

A opinião pública, porém, tem-se esclarecido sôbre estas tão difíceis, quão importantes questões, e se esforça por levar ao domínio da legislação as distinções e classificações da ciência.

Se por um lado é necessário que se separem as funções judiciárias das administrativas, de modo a tornar realidade a divisão e independência dos poderes políticos do Estado, como determina a Lei Fundamental, arts. 9.º, 10 e 98; por outro é preciso discriminar completamente o contencioso administrativo do judiciário, organizá-lo e desenvolvê-lo dentro da sua esfera própria.

E' de esperar-se que esta necessidade seja brevemente satisfeita; e já o Dec. n.º 2.343 de 29 de janeiro de 1859, art. 46 § 1.º mandou que o Ministro da Fazenda expedisse os regulamentos, prescrevendo a forma do processo em matéria contenciosa administrativa em tôdas as instâncias, a exceção da do conselho de estado; o que, em parte, tem-se feito (Dec. n.º 2.551, de 17 de março de 1860, art. 59 e seg., n.º 2.647, de 19 de setembro de 1860, art. 742 e seg. etc.).

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PARECERES

ASSUNTO — Banco Nacional de Crédito Cooperativo; autarquias; sociedades de economia mista; conceito; diferenciação.

— Interpretação da Lei 1.412, *de* 1951.

PARECER

N.º de referência — 294 T

I

1. Os vencimentos e salários dos dirigentes e servidores da Caixa de Crédito Cooperativo foram estabelecidos pelo Decreto 26.258, de 27-1-49, com base no art. 33 da Lei 488, de 15-11-48, que, em se tratando de autarquias federais, mandava fixá-los por ato do Poder Executivo.

2. Em memorial dirigido, em 16-9-52, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o Banco Nacional do Crédito Cooperativo, denominação que passou a ter aquela Caixa, por fôrça da Lei 1.412, de 13-8-51, solicitou a revogação do referido decreto, já parcialmente alterado pelo de n.º 30.265, de 11-12-51. Alegou o Banco que a adoção, ao seu pessoal, das normas que regem o funcionalismo civil da União "tem dificultado a estruturação dos quadros dêste estabelecimento, a qual deve seguir a organização tradicionalmente adotada pelos estabelecimentos de crédito".

3. Submetido o expediente ao estudo do Departamento Administrativo do Serviço Público, entendeu êste órgão, depois de estabelecer confronto entre a situação da antiga Caixa e a do Banco, que êle é uma autarquia federal. E, de acôrdo com o art. 19 § 1.º da Lei 1.765, de 18-12-52, (que concedeu abono de emergência aos servidores civis) é ainda por ato do Poder Executivo que os vencimentos e salários dos dirigentes e empregados das autarquias federais deverão ser fixados "não podendo exceder os níveis dos cargos ou funções correspondentes dos servidores federais, salvo, em casos excepcionais, os dos cargos ou funções técnicas". Assim, a revogação do Decreto 26.258, de 1949, não daria oportunidade à projetada alteração de quadros do pessoal do Banco, uma vez que outro decreto executivo deverá estipulá-los, dentro dos limites estabelecidos pela Lei 1.765, de 1952. O remédio estaria no estudo da matéria dentro destas balizas. Esta sugestão do D.A.S.P. foi aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

4. Voltou o Banco a presença de S. Ex.ª pedindo reconsideração do despacho. Argumentou que é uma sociedade de economia mista e não autarquia federal. Não está, portanto, sujeito as regras de administração aplicáveis às entidades públicas dêste tipo. Depois de várias considerações, sugeriu a audiência desta Consultoria-Geral sôbre a controvérsia.

5. Novamente opinou o D.A.S.P., para dizer que "se a situação do Banco apresenta características especiais, isso não basta para retirar-lhe a condição de autarquia, a exemplo do que acontece com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Instituto do Açúcar e do Álcool, as Caixas Econômicas Federais e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico". Finalmente, reiterou a proposta de remessa do expediente a esta Consultoria-Geral, a qual foi acolhida pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

II

6. Em 31-7-53, recebi do D.A.S.P., com o Ofício 1.602, uma certidão extraída pelo escrivão do 2.º ofício da 3.ª Vara da Fazenda Pública desta Capital, dos autos de um mandado de segurança impetrado pelo Banco Nacional de Crédito Cooperativo contra a Prefeitura do Distrito Federal. Na petição inicial, que é datada de 6-7-53, e na procuração outorgada ao seu advogado, subscrita em 23-5-53, o Banco se qualifica, reiteradamente, como "autarquia federal" e pleiteia a isenção fiscal, pelo fato de ser um "serviço público federal descentralizado", cujo patrimônio pertence à União. Nesta peça submetida a juízo, o Banco se esforça por demonstrar, com abundância de detalhes, que é uma autarquia, tal como o definira o D.A.S.P.

III

7. A atitude do Banco, como se vê, é dúplice. Perante o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a fim de obter padrões de vencimentos para o seu pessoal, maiores dos que concedidos aos servidores da União e das demais autarquias, repudia esta qualificação; em juízo, porém, pleiteando isenção fiscal, procura demonstrar que outra não é a sua caracterização jurídica.

8. Esta circunstância é bastante eloqüente para demonstrar a falta de consistência da argumentação do Banco e justificaria um conselho para o imediato arquivamento do expediente. Mas, por dever de ofício, não posso deixar de opinar sôbre o mérito da controvérsia.

IV

9. O Banco resultou de transformação da antiga Caixa de Crédito Cooperativo, criada nos têrmos dos arts. 104-114, do Decreto-lei 5.893, de 19-10-43 (alterado pelos Decretos-leis 6.233, de 2-2-44; 6.909, de 27-9-44 e 7.083, de 27-11-44). A natureza da Caixa era evidentemente *autárquica*, dado o seu regime de administração e à constituição do patrimônio. A Lei 1.412, de 1951, no art. 1.º, disse que a Caixa "passa a ter a denominação de Banco Nacional de Crédito Cooperativo, com personalidade jurídica, independente de registro". No art. 2.º mandá observar, "subsidiàriamente o regulamento aprovado para a Caixa"; no art. 3.º dispôs que a União garantiria "as operações do Banco" e financiaria "sua instalação e regular funcionamento"; no art. 4.º mencionou o capital do Banco como sendo de Cr$ 500.000.000,00 dos quais a União teria Cr$ 300.000.000,00, na conformidade do art. 106, do Decreto-lei 5.893, de 1943; "a parte restante", diz o mesmo texto, "será reservada para a subscrição pelas sociedades cooperativas legalmente constituídas e em funcionamento, as quais perceberão juro fixado pela Administração".

10. Cabe, neste particular, uma observação. Enquanto que no pedido de reconsideração endereçado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, datado de 23 de abril de 1953, o Banco afirma que várias cooperativas já subscreveram cotas para integralização de seu capital, — argumento êste destinado a provar a sua condição de sociedade de economia mista — no mandado de segurança,

impetrado em 6 de julho de 1953, quase três meses depois, declara que as cooperativas "até hoje não o quiseram subscrever", com o propósito de demonstrar que a sua personalidade é autárquica, sem a participação, em seu capital, de outras entidades além da União.

11. Mas, retomando o exame da Lei 1.412, de 1951, verifica-se que segundo o seu art. 12 o Banco "é subordinado ao Ministério da Agricultura e seu funcionamento e administração obedecerão ao disposto na legislação referente à Caixa de Crédito Cooperativo, com as modificações decorrentes desta lei".

12. "Como se vê", para usar das próprias expressões do Banco em juízo, "não mudou, absolutamente, a natureza, a finalidade, a estrutura da autarquia, ora impetrante, cujo patrimônio pertence à União Federal e presta contas anualmente ao Tribunal de Contas da União", afirmação esta feita depois de assinalada a estreita vinculação originária do Banco com a Caixa.

13. A distinção entre autarquias e sociedades de economia mista, oferece dificuldades, semelhantes as que a discriminação, nos últimos tempos, enseja, em se tratando das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

14. Em parecer que emiti como Consultor Jurídico do D.A.S.P., a propósito do SENAI recordei os têrmos da controvérsia. A respeito do tema que interessa à solução do presente processo disse então, depois de enumerar os critérios distintivos das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, bem asim a diferenciação entre as fundações e as autarquias.

"E' verdade que, como as autarquias, também as sociedades de economia mista nascem da vontade estatal.

"Mas", como observa Oscar Saraiva, "O Estado associa o particular aos seus fins, e assegura-lhe desde logo a perspectiva de lucro. O sistema de administração é "o das sociedades por ações" e a ingerência governamental cinge-se, via de regra, à nomeação de diretores, "interferência essa que constitui, no fundo, prerrogativa igual àquela gozada pelos portadores de maioria de ações nas sociedades comuns e que se traduzem na eleição e demissão de "administradores".

TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE informa:

"Conclui-se da síntese acima feita que, entre nós, o processo da fundação de sociedades anônimas ou companhias de economia mista não difere, em substância do que é regulado pela lei comum (Decreto 2.627, de 26 de outubro de 1940) para a fundação de sociedades anônimas ou companhias por particulares, que resolvem obter capitais por subscrição pública".

Entre as autarquias e as sociedades de economia mista há, como se vê, diferenças substanciais.

Falta, ainda, ao SENAI uma das características das pessoas jurídicas de direito privado, que é a obrigatoriedade do registro de seus atos constitutivos.

"Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar", diz o Código Civil (art. 18).

O SENAI teve existência independentemente do registro, o que vem corroborar a conclusão de que não se trata de pessoa jurídica de direito privado."

("Revista de Direito Administrativo", vol. III, páginas 438-439).

15. Sôbre a caracterização das sociedades de economia mista emiti, recentemente, o Parecer 154 T, publicado na Revista de Direito Administrativo, vol. 30, página 329 e "Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. II, janeiro-agôsto de 1952, página 393. No mesmo sentido o de n.º 246 T, a propósito da Fábrica Nacional de Motores (Diário Oficial de 17-1-53, pág. 4.725). Com relação às autarquias, emiti o de n.º 241 T de 26-2-53. Nestes trabalhos tive oportunidade de expor os ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais que oferecem, entre nós e no estrangeiro, subsídios para a distinção entre as referidas entidades.

16. Para a conceituação da autarquia nos fornecem ainda preciosos elementos os pareceres de PONTES DE MIRANDA, publicados in Revista de Direito Administrativo, vol. 29, pág. 454; DÁRIO DE ALMEIDA MAGALHÃES, idem, vol. 20, pág. 340; idem, THEMISTOCLES B. CAVALCANTI e ORLANDO GOMES, vol. 19, págs. 375 e 384; idem, MANUEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, vol. 17, página 408; ANTÃO DE MORAIS, in Revista Forense, vol. 128, pág. 380.

17. Mas, não é preciso reproduzi-los agora, nem invocar a autoridade de mestres nacionais e estrangeiros, para concluir que o Banco não perdeu a característica, que tinha a Caixa de pessoa jurídica autárquica federal. A faculdade de subscrição de parte de seu capital pelas cooperativas, não acarreta outras conseqüências, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado ou de economia mista, além do recebimento em *juros*, fixados pela sua administração. Não há divisão de lucros, mas retribuição de frutos, como se tratasse de um empréstimo; não autoriza, a subscrição de capital, a ingerência na vida da entidade, direito êste que nas sociedades é atributo inalienável dos sócios.

18. Em face do exposto, opino pela manutenção do despacho, de acôrdo com a exposição do D.A.S.P.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 4 de agôsto de 1953. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor-Geral da República.

ASSUNTO — Funcionário Público; acumulação remunerada; correlação de matérias.

— Interpretação do art. 185 da Constituição.

PARECER

N.º de referência — 296 T

I

1. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou a esta Consultoria-Geral, para receber parecer, o processo originário do Ministério da Educação e Saúde em que se discute a possibilidade de acumulação da cadeira de "História da Bahia", da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia, com o cargo de Subprocurador-Geral do mesmo Estado, junto ao Tribunal de Contas, por parte do Dr. Aloísio de Carvalho Filho, atualmente no exercício do mandato de Senador.

2. A questão a elucidar é a da "correlação de matérias" exigida no art. 185 da Constituição, quando permite a acumulação de duas cátedras de magistério ou de uma destas com cargo técnico ou científico.

3. Entendeu o Ministério que tal conexão existe, com base em parecer de seu digno Consultor Jurídico que assim se exprimiu:

"Há, no entanto, entre os dois cargos, no nosso modo de entender, correlação de matérias. E' que o Subprocurador lida, na sua função, com todos os ramos do direito, notadamente do direito da Bahia, para cujo perfeito conhecimento tem necessidade de entender bem a História, particularmente a História da Bahia".

E, reporta-se, o mesmo opinante, a parecer anterior, de n.º 552, de 19-7-50, aprovado pelo então Ministro Pedro Calmon, admitindo a "correlação" entre o Direito e a História.

4. O Departamento Administrativo do Serviço Público, chamado a opinar, proclamou a inexistência de "correlação" no caso presente porque:

"10. A correlação necessária, em face da legislação vigente, só se configura com a existência

de relação natural, espontânea e recíproca entre as matérias que venham a ser objeto de acumulação.

11. A acumulação decorrente da nomeação proposta por aquêle Ministério, entretanto, carece dêsse requisito, eis que entre as matérias que dela são objeto apenas poderia ocorrer uma correlação acidental, em virtude de aptidões individuais, de natureza subjetiva, o que não é suficiente para que a hipótese possa ser enquadrada entre as beneficiadas pela exceção à regra geral que veda a acumulação de cargos e funções. Todavia, como êsse ponto de vista decorre dos citados pronunciamentos do Consultor-Geral da República, parece conveniente, antes de decidir o processo, solicitar a audiência daquele jurisconsulto."

II

5. Tenho sustentado, reiteradamente, quer como Consultor Jurídico do D.A.S.P., quer no exercício desta Consultoria-Geral, que a correlação de matérias a que alude o texto constitucional há de ser *necessária* e não meramente *acidental*. (Parecer 251 T, Diário Oficial de 26-3-53; Parecer 278 T, conforme conclusão publicada no Diário Oficial de 15-7-53, pág. 12.415; Parecer 193 T, *in* Diário Oficial de 4-11-52, pág. 16.967; Parecer 36 T, *in* Diário Oficial de 31-7-51, pág. 11.347, todos na Consultoria-Geral, além dos seguintes emitidos no D.A.S.P., publicados no Diário Oficial de 21-12-50, pág. 18.264; idem, de 16-3-51, pág. 3.840; idem, Revista de Direito Administrativo, vol. 23, pág. 332, vol. 24, pág. 262, vol. 29, página 401).

Nestes pareceres aprovados pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicados oficialmente expus os argumentos que me levam a esta conclusão.

6. Ainda, recentemente, em conferência pronunciada em 30-7-53, sôbre "Os Funcionários Públicos e a Constituição", reafirmei o meu pensamento:

"A correlação de matérias há de ser essencial e não meramente acidental.

A razão é, ainda, o aproveitamento das capacidades, do tirocínio e do cabedal dos especialistas, que abrangem sempre as matérias afins ou conexas com as de sua predileção".

7. Os cargos acumuláveis são sòmente aquêles que sejam "entre si congêneres ou dependentes", ou havendo entre êles inseparabilidade ou interdependência", para usar expressões de RUI BARBOSA (VALOIS DE CASTRO, "Acumulações remuneradas", pág. 121; Comentários à Constituição Federal, coligidos por Homero Pires, vol. VI, pág. 205; Revista Forense, vol. 20, pág. 318).

8. Na espécie, a inexistência de correlação de matérias é evidente. O ensino de "História da Bahia" não tem conexão, nem interdependência com o exercício das funções de Subprocurador junto ao Tribunal de Contas do mesmo Estado. Êste cargo requer conhecimentos de direito em geral, direito administrativo, finanças e contabilidade públicas, técnica orçamentária, etc., matérias estas cujo estudo e aplicação muito se distanciam da pesquisa e divulgação de fatos históricos de certa unidade da federação.

9. A invocação de precedente, porventura firmado na administração anterior, não é de molde a impressionar. E' sabido que as decisões só valem como argumento pelas razões e pelos raciocínios que encerram e "nunca pelo decreto judicial" (PEDRO LESSA, voto no Supremo Tribunal Federal, *in* Revista de Direito, vol. 59, págs. 308-311).

No mesmo sentido adverte CARLOS MAXIMILIANO:

"E' obrigatório observar a lei, não o seguir determinada jurisprudência: — *non exemplis sed legibus judicandum est*. Julgue-se em obediência as leis não as decisões de casos semelhantes".

("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.ª ed. pág. 228, 1941).

10. Em face do exposto, e reportando-me ao que disse nos pareceres citados, sôbre o assunto, opino pelo arquivamento da proposta, por contrariar o art. 185 da Constituição.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 8 de agôsto de 1953. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor-Geral da República.

ASSUNTO — Servidor de autarquia; demissão; reintegração; prescrição. — Instituto Nacional do Mate.

PARECER

N.º de referência — 299 T

I

1. O Sr. Ministro da Agricultura solicitou o parecer desta Consultoria-Geral sôbre o pedido de reintegração de OTÁVIO CABRAL, ex-oficial administrativo, classe J, do Instituto Nacional do Mate.

2. Do expediente se verifica que o requerente, acusado de haver praticado irregularidades na agência do Institutos, em Nova York, das quais resultou, para êste, um prejuízo de Cr$ 264.899,60, foi demitido do cargo que ocupava, por ato de 12-2-44, após uma investigação sumária ali procedida por um delegado especial da autarquia.

3. Instaurado, em seguida, contra êle, processo por crime de peculato, foi do mesmo absolvido, por falta de provas, conforme sentença do Juiz da 8.ª Vara Criminal do Distrito Federal, datada de 16-6-52, que transitou em julgado.

4. Em requerimento de 27-1-53 requereu a sua *reintegração*, invocando dita sentença. Informou-se, no Instituto, que êle ali ingressou, sem concurso, em 16-11-38, não contando, portanto, tempo de serviço suficiente para adquirir estabilidade, isto é, 10 anos, segundo a legislação então vigente. Assim, a investigação procedida era bastante para autorizar a demissão.

5. A direção do Instituto negou a reintegração, mas o interessado recorreu para o Sr. Ministro da Agricultura, com fundamento no art. 18 do Decreto-lei 8.709, de 17-1-46. Ao informar o recurso, alegou-se *prescrição*, além de outros motivos. O Sr. Ministro, entretanto, acolheu o pedido para o fim de determinar a *readmissão* do interessado, nos têrmos dos arts. 62 e 63 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952).

6. Remetido o processo ao Instituto, observou o seu Presidente que não há, no momento, vaga em que possa ser aproveitado o requerente; que a absolvição no processo criminal não invalida a demissão, dada a independência das jurisdições administrativa e judicial; que não houve, na espécie, a revisão facultada pelo art. 233 do Estatuto; que o reclamante continua em débito para com a autarquia, do mantante já indicado. Por êstes motivos solicitou aquela autoridade o reexame do caso por parte do Sr. Ministro.

7. Com a solicitação do parecer desta Consultoria-Geral S. Ex.ª reafirmou o seu despacho anterior. Lembrou que à demissão do recorrente não precedeu o processo administrativo exigido pelo art. 246, parágrafo único do Estatuto dos Funcionários de 1939, então em vigor, mas, apenas, uma investigação sumária. A absolvição no processo criminal também foi invocada por S. Ex.ª como elemento capaz de influir na solução final do caso.

II

8. A demissão do reclamante foi precedida de investigação sumária, mas concludente, quanto a sua responsabilidade pelos fatos ocorridos na agência do Instituto em Nova York. Não gozava êle nem das garantias constitucionais nem das estatutárias porque os textos da Constituição e do Estatuto têm como destinatários os funcioná-

rios públicos e não se aplicam, automàticamente, aos servidores autárquicos (Ac. do Sup. Trib. Federal, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 27, pág. 133; ac. do Trib. Federal de Recursos, in Revista cit., vol. 24, pág. 205; Parecer n.º 231 T, desta Consultoria-Geral, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, in Diário Oficial de 6-2-53, pág. 1909).

9. E a legislação do Instituto não estende aos seus servidores, tais prerrogativas, quer quanto à estabilidade, quer quanto à exigência de prévio processo administrativo no caso de demissão (Decreto-lei 375, de 13-4-38; Decreto-lei 8.709, de 17-1-46; Decreto 10.755, de 30-10-42; Decreto 16.620, de 19-9-44; Decreto 20.425, de 17-1-46).

10. A demissão foi legal. Por outro lado, está prescrita qualquer ação destinada a invalidá-la (Decreto 4.597, de 19-8-42, c/c Decreto 20.910, de 6-1-32).

11. A absolvição no processo criminal não tem influência necessária na esfera administrativa (Ac. do Sup. Trib. Federal, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 29, pág. 67; vol. 27, pág. 77. Ver ainda, Rev. cit., vol. 26, pág. 117, o ac. do Tribunal Federal de Recursos; vol. 24, pág. 117 e as decisões ali indicadas em nota da redação.

12. O pedido do requerente é de *reintegração* e sôbre êle é que a decisão ministerial deveria versar, concedendo-a ou negando-a.

13. A readmissão não constitui direito; seria mera faculdade da administração do Instituto, se admitida a aplicação do novo Estatuto dos Funcionários, ao seu pessoal (art. 252 n.º II).

Mas sôbre o seu mérito não se pronunciou a diretoria do Instituto como se faz mister.

O processo de revisão (Estatuto, art. 233), se aplicável, não poderia, a meu ver, operar nos casos em que já houver prescrição consumada, ao entrar em vigor o novo texto estatutário em 1-11-52.

14. Em conclusão: a reintegração solicitada não tem fundamento legal; o recurso interposto da decisão do presidente do Instituto, que o negou, deve ser mantida. A readmissão, sendo mera faculdade, deverá ser examinada do ponto de vista de sua conveniência e oportunidade por parte do Instituto, uma vez que a competência ministerial não é originária.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 13 de agôsto de 1953. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor-Geral da República.

CONSULTORIA JURÍDICA DO D. A. S. P.

PARECERES

Proc. n.º 694/53.

SALÁRIO-FAMÍLIA — NÃO CABE A CONCESSÃO NO CASO DE TUTELA A CARGO DA MULHER DO FUNCIONÁRIO.

PARECER N.º 61/53

Fenelon Nonato da Silva, servidor dêste Departamento, requer a concessão de salário-família relativo a menor sob tutela de sua espôsa.

2. Examinando o alcance do art. 138, parágrafo único, do atual Estatuto, opinei, em processo anterior, pela forma seguinte:

"O atual Estatuto, ampliando o quadro legal anterior, equiparou aos filhos do funcionário ativo ou inativo, para efeito de percepção do salário-família,

"o menor que, mediante autorização judicial, viver sob a guarda e sustento do funcionário".

A lei, estendendo o favor, associou-o, portanto, a existência de uma obrigação legal, judicialmente declarada, de manutenção do menor. Não apenas a situação de fato, mas a de direito deve exteriorizar o laço da dependência econômica.

O encargo da tutela é obrigação pessoal que não se transmite ao outro cônjuge, mesmo no regime da comunhão universal de bens, em que a manutenção do menor, se não possuir renda própria, correrá à conta da meiação do tutor.

O salário-família pressupõe, em suma, da parte do funcionário, a obrigação de prestar alimentos e não pode ser dilatado *ultra-legem*, para abranger hipótese que o legislador não contemplou.

Sou, assim, de parecer que o salário-família sòmente poderá ser concedido quando a tutela ou guarda do menor, judicialmente autorizadas, recaírem pessoalmente no funcionário, não se outorgando a vantagem quando o encargo houver sido atribuído à espôsa, qualquer que seja o regime de bens do casamento".

3. À vista dêsses fundamentos, opino contràriamente à concessão da vantagem pleiteada.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Proc. n.º 6.126/53.

ABANDONO DE EMPRÊGO — INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADE ESSENCIAL — REINTEGRAÇÃO DO FUNCIONÁRIO DEMITIDO — INTERPRETAÇÃO DO ART. 261 DO DECRETO-LEI N.º 1713, DE 28 DE OUTUBRO DE 1939.

PARECER N.º 62/53

Rômulo Augusto de Araújo foi demitido, por abandono de emprêgo, do cargo de Ajudante de 1.ª classe, padrão K, da Guarda Territorial do Território Federal do Acre, conforme decreto de 28 de junho de 1950.

2. Alegando cerceamento de defesa e a inexistência do ânimo de abandonar o cargo, pleiteia revisão do processo de que resultou a sua demissão.

3. Existindo dúvidas com respeito à legalidade do ato demissório, solicitou o Senhor Governador do Território a audiência dêste Departamento.

4. A D.P., historiando a matéria de fato, invoca os artigos 255 e 261 do antigo Estatuto, vigente à época, assim como decisão administrativa no processo número 3.976/44, concluindo pela nulidade do ato de demissão e pela conseqüente reintegração do funcionário.

5. Estou de acôrdo com êsse pronunciamento, que bem enquadrou o caso à luz da legislação contemporânea ao fato. Não tendo o funcionário, que se achava ausente em local incerto e ignorado, acudido ao edital que se diz ter sido publicado (sem que do processo conste prova dessa publicação) operou-se a revelia e o processo administrativo sòmente podia prosseguir mediante a designação de defensor de ofício, como, expressamente, determinava o artigo 255 do Estatuto.

6. Omitindo essa formalidade essencial, a autoridade administrativa violou o princípio da garantia de defesa e tornou nulo, por vício substancial, o ato da demissão.

7. Cabe, portanto, anular a demissão e reintegrar o funcionário, sem prejuízo de ser aberto novo inquérito para apuração do abandono de emprêgo ou, pelo menos, da falta cometida com o afastamento do serviço, sem autorização legal e com inobservância do dever de assiduidade (artigo 224, n.º I e art. 225, n.º IV, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-X-1939).

Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Proc. n.º 30/53.

CONTRATO ADMINISTRATIVO — REVISÃO DE PREÇO — FATO DO PRÍNCIPE E TEORIA DA IMPREVISÃO.

PARECER N.º 63/53

Em exposição de motivos n.º 1.139, de 26 de dezembro de 1952, o Ministério da Viação e Obras Públicas solicita autorização presidencial para pagar à firma B. Dutra & Cia. Ltda. a importância de Cr$ 1.301.211,10 (um milhão, trezentos e um mil, duzentos e onze cruzeiros e dez centavos), a título de reajustamento de preço das obras parciais da construção do pôrto de Corumbá, no Estado de Mato Grosso.

2. Segundo esclarece o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, a quantia corresponde às seguintes parcelas a serem indenizadas:

		Cr$
a)	pagamento de repouso semanal remunerado	555.515,20
b)	impôsto de vendas e consignações sôbre o material da obra	83.253,90
c)	acidentes com tubulões e fundações, em virtude de cheia no rio . .	662.211,00
	Total	1.301.211,10

3. A firma em causa obteve, em 1944, mediante concorrência pública, contrato para construção do pôrto de Corumbá, cujos projetos e orçamentos foram aprovados pelo Decreto 15.369, de 13 de abril de 1944. Não se tendo iniciado as obras, foi procedida a rescisão amigável do contrato, em 5 de fevereiro de 1947 (fls. 62). Nesse mesmo ano, tendo sido aprovado novos orçamentos e projetos, foi concedida dispensa de concorrência pública e lavrado, com a mesma firma, outro contrato para execução de parte das obras de construção do pôrto.

4. Fixado, pelo Decreto 24.139, de 29 de novembro de 1947, o custo total do empreendimento em Cr$ 16.982.437,60 (dezesseis milhões, novecentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e trinta e sete cruzeiros e sessenta centavos), o contrato de empreitada parcial, assinado em 14 de junho de 1948, abrangia obras no valor de ..... Cr$ 6.000.000,00 (seis milhões de cruzeiros).

5. À vista de novos estudos técnicos, os orçamentos e projetos globais foram alterados pelo Decreto 31.086, de 5 de junho de 1952, elevando-se a previsão da despesa a Cr$ 22.345.000,00 (vinte e dois milhões, trezentos e quarenta e cinco mil cruzeiros) e incluindo-se na respectiva discriminação, parcelas atinentes ao pagamento do repouso semanal remunerado e do impôsto de vendas e consignações.

6. Como o contrato de construção, depois de sucessivas prorrogações de prazo, já se ultimou, tendo sido concluídas as obras portuárias, consulta o Sr. Diretor da D.O., se poderá ser feito têrmo aditivo ao ajuste já consumado, solicitando, ainda, o meu pronunciamento sôbre os "demais aspectos legais que envolvem o assunto".

7. A amplitude da consulta faculta-me superar os aspectos meramente formais da questão, de modo a examinar-lhe a própria essência, ou seja, a existência de obrigação, por parte da União, a indenizar as verbas arroladas.

8. Não basta que o último orçamento aprovado tenha discriminado, em rubricas especiais, as quantias reclamadas, a título de cobertura do pagamento de repouso semanal remunerado e do impôsto estadual sôbre o material utilizado. O orçamento global das obras não é parte integrante do contrato de empreitada, que foi convencionado por preço certo. Tampouco nêle se determinou que a firma em aprêço devesse ser a beneficiária dêsses itens da despesa estimada. As obrigações financeiras da União, no tocante às obras empreitadas, são aquelas fixadas no têrmo de ajuste, que é o contrato administrativo em execução.

9. A obrigação de pagar à firma B. Dutra & Cia. Ltda. o teor das despesas extracontratuais sòmente nascerá se, em novo vínculo bilateral acessório, fôr reconhecida a dívida. Na oportunidade do favor que ora se pleiteia, com o acréscimo, ainda, de outra verba imprevista, cabe, portanto, examinar o próprio mérito da pretensão.

II

10. Os contratos administrativos, ressalvadas as suas peculiaridades, regulam-se pelos mesmos princípios gerais que regem os contratos de direito comum (art. 766 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública). Vigoram, assim, na empreitada de obras públicas, os ditames que, segundo a lei civil, disciplinam essa modalidade de convenção.

11. Sendo, como é sabido, a empreitada uma forma de contrato a preço certo, em que o empreiteiro assume o risco do custeio de mão-de-obra e dos materiais, se ao fornecimento dêstes se obrigou (Código Civil — arts. 1.238 e 1.239), as oscilações do custo real, sejam elas superiores ou inferiores à previsão, não podem afetar a obrigação pecuniária do outro contratante. Os eventuais acréscimo ou decréscimo representam o ônus ou a vantagem do negócio, constituindo matéria de economia interna do empreiteiro, sem nenhum reflexo sôbre as cláusulas do contrato.

12. O artigo 1.246 do Código Civil consagra, expressamente, o princípio da imutabilidade do preço nos contratos de empreitada:

"O arquiteto ou construtor que, por empreitada se incumbir de executar uma obra segundo plano aceito por quem a encomenda, não terá direito a exigir acréscimo no preço, ainda que o dos salários, ou o do material encareça, nem ainda que se altere ou aumente, em relação à planta a obra ajustada, salvo se se aumentou ou alterou, por instruções escritas do outro contratante e exibidas pelo empreiteiro."

13. Ao conteúdo civil de obrigação de executar o serviço por preço certo e inalterável, ainda se acrescenta, no caso de obras públicas, o resguardo da eficácia da concorrência pública, porque a aceitação de refôrço posterior do preço seria, na palavra de HAHNEMANN GUIMARÃES, "permitir que o empreiteiro conseguisse feliz êxito para o ardil com que poderia ter vencido seus concorrentes, oferecendo preço muito baixo para conseguir a primazia, na expectativa de obter mais tarde o reajustamento" ("Pareceres do Consultor-Geral da República" — Vol. IV — pág. 233).

14. A obrigação de pagar não se altera, no contrato de empreitada, salvo quando se acresceu, a mando do outro contratante, a obrigação de fazer. Não importa saber o valor ou o custo da obra realizada: o preço é sempre o convencional, ou seja, o estipulado no ajuste do serviço.

III

15. E' certo que a doutrina e a jurisprudência consagram, em condições excepcionais, um relativo temperamento ao princípio absoluto da imutabilidade dos pactos. À regra *pacta sunt servanda* aditou-se, por construção dos tribunais, a cláusula *rebus sic stantibus*.

16. Em antigo parecer emitido como Procurador do I.A.P.C., estudei, em 1945, as origens históricas da teoria da imprevisão, especialmente em suas relações com os contratos administrativos. São dêsse trabalho as seguintes passagens, a que me reporto, pela propriedade de sua invocação no caso atual:

> "8. O princípio da imutabilidade das convenções consagrado na fórmula clássica pacta sunt servanda, não parece ter sofrido qualquer restrição no direito romano.
>
> Coube aos pós-glosadores, com fundamento presumível um texto do Digesto (XII-4-8) e ao direito canônico a primazia na elaboração da chamada cláusula rebus sic stantibus, pela qual, nos contratos a têrmo ou de execução sucessiva, se presumia implícita a condição da permanência do estado existente à época do acôrdo de vontades:
>
> "Contratus qui habent tractum sucessivum et dependentium de futuro rebus sic stantibus intelliguntur".
>
> 9. Adotada em alguns Códigos de origem germânica, como o Codex Maximilianus Bavarius Civilis, de 1756, o Código prussiano e o Código austríaco, a cláusula rebus sic stantibus, depois de um período de extrema influência nos séculos XIV e XVI entrou a declinar, até se extinguir, de todo, no século XVIII.
>
> O Código Napoleão, que ccloriu todo o direito civil do século XIX, e o Código italiano de 1856 abandonam o princípio e restabelecem a máxima individualista da autonomia da vontade e, conseqüentemente, a da inalterabilidade das convenções.
>
> 10. Foi o conflito mundial da segunda década do século atual que veio reavivar a teoria já recolhida ao museu histórico do direito.
>
> As violentas flutuações econômicas geradas pelo desequilíbrio político e social oriundo da guerra exigiram dos intérpretes e dos tribunais a mitigação do princípio rígido da imutabilidade dos contratos.
>
> Sem atingir o limite de impossibilidade absoluta, a execução dos contratos pactuados, sob condições anteriores substancialmente modificadas, tornava a obrigação excessivamente onerosa para o devedor e gerava conseqüências ruinosas para o comércio e a indústria, tanto em suas relações internas, como internacionais.

Na França, a cláusula rebus sic stantibus ressurge, inicialmente, em várias decisões do Conselho do Estado e, embora rejeitada, em alguns casos, pelos tribunais, é, afinal, consagrada na lei Failliot, de 21 de janeiro de 1918, que logo inspirou a lei belga de 11 de outubro de 1919. Na Itália, o dec. real de 27 de maio de 1915 já admitia a guerra como eximente jurídica no caso de se haver tornado excessivamente onerosa a prestação.

Graças à pressão imperativa do fator econômico, porque "a ordem jurídica é, em grande parte ou na sua porção maior e mais importante, expressão e revestimento da ordem econômica", na lição excelente de FRANCISCO CAMPOS ("Educação e cultura", 1941, pág. 74), tomou franco desenvolvimento a chamada teoria da imprevisão.

Reconhecendo a realidade social, essa doutrina jurídica moderna admite a revisão dos contratos quando a superveniência de condições imprevisíveis à época de sua formação, tornando excessivamente onerosa a obrigação, gera a impossibilidade subjetiva de execução do contrato.

11. A larga construção doutrinária que se tem feito em tôrno da teoria da imprevisão e da intervenção do Estado nas relações contratuais ainda não penetrou na totalidade das legislações contemporâneas.

No relatório final apresentado por NIBOYET à conferência jurídica internacional realizada em 1937 em Paris, as legislações atuais foram classificadas em dois grandes grupos: o revisionista e o não-revisionista, colocando-se, em separado, pelas suas condições específicas, o direito inglês (*Travaux de la Semaine International de Droit*, 1937).

Dentro dessa divisão dicotômica poderão ser colocadas no primeiro grupo entre as nações revisionistas, a Alemanha, a Hungria, a Suíça, a Polônia e a Noruega.

Entre aquelas que, embora excepcionalmente adotando, em leis especiais o princípio da imprevisão, mantêm o sistema da imutabilidade das convenções, estarão a França, a Bélgica, a Itália, a Argentina, o Japão, a Romênia, Portugal e a Espanha.

12. No direito brasileiro, a cláusula rebus sic stantibus foi expressamente consignada no Decreto 19.573, de 7 de janeiro de 1931, que permitiu a rescisão ou modificação dos contratos de locação de prédios celebrados por funcionários públicos, civis ou militares. A intervenção do Estado na revisão contratual também se fixou em outros atos legislativos: o Decreto 23.501, de 27 de novembro de 1933, que aboliu a cláusula ouro; o Decreto 20.632, de 9 de novembro de 1931, que permitiu a rescisão de contratos de locação celebrados pelo Departamento de Correios e Telégrafos; o Decreto 24.150, de 20 de abril de 1934, sôbre a renovação das locações comerciais e industriais e na recente legislação sôbre a prorrogação dos contratos de locação, consolidada no Decreto-lei 6.739, de 26 de julho de 1944.

13. Larga tem sido a controvérsia sôbre a conciliação da cláusula rebus sic stantibus com o sistema atual do Código Civil brasileiro.

ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, em sua monografia nunca assaz citada, que constitui, sem favor, o melhor e o mais completo trabalho nacional sôbre o assunto, passa em revista as várias opiniões em que se situam os autores e os tribunais do país.

O recente Congresso Jurídico Nacional, reunido em 1943, embora aconselhando a adoção do princípio, aprovou a conclusão de "não conter o nosso direito, atualmente, nenhum dispositivo expresso, de aplicação geral, que permita a revisão do contrato" (relatório geral da Comissão de Direito Civil, n.º 33, pág. 12).

Também HAHNEMANN GUIMARÃES, eminente mestre e atual consultor-geral da República ensina: "O nosso direito não permite que os contraentes se possam furtar ao cumprimento das obrigações, apesar do desequilíbrio sofrido em conseqüência de fatos imprevistos nas relações contratuais. Só a impossibilidade absoluta do cumprimento da prestação pode tornar ineficaz o contrato. A execução exageradamente onerosa do contrato não se equipara impossibilidade... No direito brasileiro domina irrestritamente o princípio da convenção-lei pacta sunt servanda" (*Revista Forense*, vol. 97, página 290).

14. Não obstante, a sua aplicação pela jurisprudência, dia a dia, se acentua, em feliz antecipação da reforma legislativa prevista no art. 322 do anteprojeto do Código de Obrigações, que, à semelhança do modêlo suíço reconhece plenamente a teoria da imprevisão.

O Supremo Tribunal Federal, rejeitando por cinco votos contra dois os embargos, opostos ao acórdão no recurso extraordinário n.º 2.675, reconheceu que "a regra rebus sic stantibus não é contrária a texto expresso da lei nacional" (acórdão de 5 de janeiro de 1938, publicado na *Revista Forense*, vol. 77, pág. 79).

Também endossou a cláusula rebus sic stantibus o Tribunal de Apelação do Distrito Federal em acórdão na apelação n.º 1.733 (*Revista Forense*, vol. 95, págs. 334 e segs.), em matéria relativa à extinção da cláusula ouro, regulada no Decreto 23.501, de 1933.

De forma ainda mais expressiva, o mesmo Tribunal admitiu, expressamente, a revisão judicial de um contrato de empreitada, em decisão unânime da 5.ª Câmara, em 28 de agôsto de 1943, com notável voto do relator, desembargador SABÓIA LIMA (*Revista Forense*, vol. 97, pág. 111) e de outro, de compra e venda mercantil, em acórdão de 26 de junho de 1943 da mesma Câmara, na apelação número 2.404 (*Revista Forense*, vol. 78, pág. 97).

15. Na jurisprudência administrativa, a teoria da imprevisão foi ponderada, recentemente, em dois casos submetidos à decisão do Sr. ministro do Trabalho.

No primeiro dêles foi negada a possibilidade de revisão do contrato ("Diário Oficial" de 11 de maio de 1944, com retificação feita em 16 de junho de 1944).

A matéria foi mais amplamente debatida, em caso que muito se assemelha ao do presente processo, quando a firma Construtora Dourado S.A. pleiteou, igualmente, aumento de preço no contrato de empreitada para a construção do arcabouço do edifício-sede dêste Instituto, à rua México (*Diário Oficial* de 7 de agôsto de 1944).

Depois de minuciosos estudos técnicos, o Sr. ministro do Trabalho negou o acréscimo pleiteado, com o apoio em pareceres dos Drs. Consultor Jurídico do Ministério e Consultor-Geral da República que, embora adotando o princípio da revisão do contrato administrativo, entenderam não estar provada a excessiva onerosidade da prestação que justificaria a majoração do preço pactuado.

16. Desenvolvendo a tese, o ilustrado Dr. Consultor Jurídico em artigo recentíssimo, da *Revista de Direito Administrativo* (ano I, n.º 1, janeiro de 1945, págs. 32 e segs.), fixou, com muita nitidez, os limites da imprevisão nos contratos a breve têrmo, que, segundo propõe, se deverá guiar pelas normas seguintes:

"1.º as flutuações econômicas e as alterações de mercados não devem constituir normalmente motivo para que sejam pleiteadas alterações contratuais ou majorações de preços";

2.º sòmente a mutação inesperada e violenta das condições econômicas e sociais, trazendo consigo

a característica de verdadeira fôrça maior, é que poderá justificar alterações nas condições de tempo ou de custo dos contratos de empreitada."

17. E' necessário, em suma, o advento de condições econômicas imprevisíveis que, tornando iníqua e ruinosa a prestação, importem lucro exorbitante e injusto do credor, traduzindo insuportável gravame para o devedor. Caracterizada essa situação excepcional e inesperada, o contrato deverá ser reajustado ao novo imprevisto estado de fato, restabelecendo-se o equilíbrio das obrigações extremamente desproporcionadas.

17. A acolhida, em nosso direito, da teoria da imprevisão é opinião corrente e predominante. JAIR LINS (*Revista Forense*, vol. 40, pág. 512), ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA (*Caso fortuito e teoria da imprevisão* — 2.ª edição — 1943), PEDRO BATISTA MARTINS (*O abuso do direito e o ato ilícito* — pág. 67), NOÉ AZEVEDO (*Revista Forense*, vol. 115, pág. 393), CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (*Revista Forense*, vol. 92, pág. 797), CARLOS MEDEIROS SILVA (*Revista Forense*, vol. 122, pág. 65), SAN TIAGO DANTAS (*Revista Forense*, vol. 139, pág. 6) ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA (*Revista Forense*, vol. 141, pág. 29), entre outros, estudaram a adoção do princípio da revisão contratual por causas supervenientes e imprevisíveis.

18. A condição implícita da permanência do estado de coisas contemporâneo à convenção, traduzida na cláusula *rebus sic stantibus*, não é incompatível com os contratos administrativos. Nesse sentido se harmonizam, em nossa literatura jurídica, vozes autorizadas como as de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Tratado de Direito Administrativo* — vol. II, pág. 339 e VI — 396; *Pareceres do Consultor-Geral da República* págs. 199 e 543), OSCAR SARAIVA (*Revista de Direito Administrativo* — vol. I, pág. 32; vol. V, pág. 277; vol. X, pág. 284; vol. 25, pág. 357), LÚCIO BITTENCOURT (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 812), CARLOS MEDEIROS SILVA (*Revista Forense*, vol. 122, pág. 65), J. GUIMARÃES MENEGALE (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, pág. 312) e ALCINO SALAZAR (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 31, pág. 301).

19. No direito comparado não se modifica o panorama. Na França, onde a cláusula *rebus sic stantibus* renasceu com a famosa decisão do Conselho de Estado de 30 de março de 1916 (*Compagnie Générale d'Eclairage de Bordeaux c. Ville de Bordeaux*) a teoria da imprevisão consolida os contratos administrativos, abalados pela álea extraordinária e intolerável. A ela se referem, sem discrepância apreciável, os mestres do Direito Administrativo gaulês, como HAURIOU (*La jurisprudence administrative* de 1892 à 1929, vol. III, pág. 602), JÈZE (*Principios generales del Derecho Administrativo* — vol. 4 — pág. 3 e segs), BONNARD (*Précis de Droit Administratif* — 1935 — pág. 566), WALINE (*Traité élémentaire de Droit Administratif* — 1950 — pág. 584), DUEZ e DEBEYRE (*Traité de Droit Administratif* — 1952 — pág. 572) e LAUBADERE (*Traité élémentaire de Droit Administratif* — 1953 — pág. 454).

20. Na Argentina, BIELSA (*Derecho Administrativo*, vol. I — pág. 354), M.A. BERÇAITZ (*Teoria general de los contratos administrativos* — pág. 329) e, especialmente, ROBERTO TELLO (*La teoria de la imprevision en los contratos de derecho publico* — 1946) trataram da matéria que, na Itália, foi regulada, de modo permanente, pela legislação, segundo informa ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo* — vol. IV, pág. 376).

21. A nossa jurisprudência administrativa, em vários casos, recentemente arrolados nos trabalhos de ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA e ALCINO SALAZAR, acima indicados, tem admitido o exame do reajustamento de preços, à luz da teoria da imprevisão e do chamado "fato do príncipe". Também os nossos tribunais, como indicou ALCINO SALAZAR, não repelem a revisão excepcional dos contratos, pela superveniência de condições imprevistas e excessivamente onerosas.

IV

22. A teoria da imprevisão é uma ressalva ao princípio da imutabilidade dos contratos, de aplicação excepcional e restrita, sobretudo quando contraria norma legal expressa, como, no caso, o art. 1.246 do Código Civil. A sua invocação pressupõe um estado de crise, uma revolução na matéria de fato que tenha, inesperadamente, submetido o empreiteiro a um prejuízo intolerável. Não é demais insistir, com o refôrço de GASTON JÈZE, na sobriedade da terapêutica:

"La teoria de la imprevisión es una teoria excepcional; por lo que es preciso aplicarla en forma restrictiva y no extensiva" (obra cit., p. 44).

23. A álea ordinária, o encargo previsível ou suportável, cabe, por fôrça de lei e do contrato, a quem se obrigou a construir. E' o ônus usual do negócio, o risco comercial comum, que não pode recair sôbre o outro contratante. O fato de se verificar, no curso da execução do contrato, acréscimo no custo de mão-de-obra ou dos materiais não propicia, por si só, a revisão do preço pactuado.

24. A teoria da imprevisão apenas cogita da álea econômica *extraordinária*, que, pela impossibilidade de previsão e pelo excessivo pêso de sua incidência, deve ser dividida entre ambos os contratantes.

25. Definem DUEZ e DEBEYRE, em obra muito recente, o âmbito do remédio de exceção:

"... la théorie de l'imprevision, pour entrer en jeu, suppose des evenements économiques independents de la volonté des parties et qui présentent une triple caractéristique: 1.º — faits *exceptionnels*, ils sortent pour leur nature ou pour leur amplitude, de la normale; 2.º — faits *imprévisibles*: il n'était pas vraisemblablemment possible de les prévoir lors de la passation du contrat; 3.º — faits déterminant un *bouleversement de la situation financiére du concessionnaire*, telle qu'elle resulte du contrat." (*Traité de Droit Administratif* — 1952, p. 573).

26. O prejuízo tolerável, embora inesperado, não configura a hipótese, nem tampouco aquêle que, razoàvelmente, pudesse ser previsto. E' necessário que o dano seja, ao mesmo tempo, imprevisível e insuportável, para que se possa receitar a cirurgia heróica, convocando-se o juiz, ou a autoridade administrativa, para violar a fisionomia do contrato, normalmente intangível.

27. A teoria da imprevisão se endereça, como ficou assinalado, aos fatos independentes da vontade de ambas as partes. Os atos voluntários da administração que possam afetar a economia do contrato sòmente autorizam a indenização em casos especiais. Quando a medida administrativa atinge, especial e diretamente, o contratante particular, tornando mais onerosa a execução contratual e gerando benefício para a administração, a teoria do "fato do príncipe" mais autoriza seja indenizado o prejuízo.

28. E' necessário, contudo, à sua configuração, que se trate de ato voluntário da própria entidade pública contratante. Os prejuízos decorrentes de leis ou regulamentos de ordem geral não se enquadram na teoria do *fato do príncipe*, mas na da *imprevisão*. Nesse sentido são uniformes a doutrina e a jurisprudência francesas, que servem de paradigma à tendência revisionista (WALINE, ob. cit., p. 526; DUEZ e DEBEYRE, ob. cit. p. 570; LAUBADERE, ob. cit, p. 450; "Revue du Droit Public et de la Science Politique" — janeiro-março 1952 — tomo 68, n. 1, p. 202).

29. Entre nós, a revisão de preços em contratos administrativos de empreitada sòmente tem sido acolhida nas bases acima expostas, ou seja, com a exigência da imprevisibilidade e da intolerância das mutações financeiras supervenientes.

Declara TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, em parecer emitido como Consultor-Geral da República:

"A simples imprevisão não basta para justificar a aplicação da doutrina da revisão dos contratos, especialmente de empreitada.

E' preciso considerar, em primeiro plano, a boa fé no contrato e, em segundo lugar, a superveniên-

cia de acontecimentos tão graves que hajam influído na própria estrutura econômica do contrato, ocasionando prejuízos ao empreiteiro." (*Revista de Direito Administrativo*, vol. III, p. 393).

OSCAR SARAIVA anuncia, como pressuposto indispensável à aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, que

> "Sòmente a mutação inesperada e violenta das condições econômicas e sociais, trazendo consigo a característica de verdadeira fôrça maior, é que poderá justificar alterações nas condições de *tempo* ou de *custo* dos contratos de empreitada" (*Revista de Direito Administrativo* vol. I, p. 36).

30. FILADELFO AZEVEDO falou em "inopinada subversão de valores que influiria não apenas para diminuir ou suprimir lucros esperados do negócio, mas para ameaçar de ruína o contratante" e FRANCISCO CAMPOS alude a "acontecimento extraordinário e inevitável que, se estivesse na sua previsão, teria impedido a formação do contrato" (*apud* ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA — *Revista Forense* — vol. 141, págs. 31-32).

V

31. A concessão do favor pleiteado pela firma B. Dutra & Cia. Ltda. reclama, portanto, a comprovação daqueles fatôres essenciais: 1.º — o de que se verificaram fatos supervenientes, de previsão impossível ou difícil; 2.º — que dêsses fatos resultou *deficit* na execução das obras; e 3.º — que, em virtude dêsse *deficit*, a emprêsa em causa foi onerada, de forma intolerável e excessiva.

32. Não encontro, no processo, qualquer elemento que possibilite uma conclusão afirmativa sôbre qualquer dêsses pressupostos. Não basta, como é óbvio, que a execução das obras tenha excedido ao preço contratado, para que se reconheça a obrigação de indenizar. E' necessário que o *deficit* tenha como causa, direta ou indireta, fatos inesperados e imprevisíveis.

33. A indenização pleiteada compreende, como vimos, três parcelas distintas: o pagamento do repouso semanal remunerado, o do impôsto de vendas e consignações e a cobertura de danos resultantes de cheia do rio. Serão tais motivos suficientes para elevar o preço da empreitada, que a lei declara imutável? Estão dotados daquele requisito de imprevisibilidade, de surprêsa, de desconhecimento total que se exige para o benefício de revisão contratual?

34. O pagamento aos empregados do repouso semanal remunerado é obrigação constante do art. 157, n.º VI, da Constituição de 1946, que o contratante não podia ignorar. Por outro lado, à data da assinatura do contrato já se achava em adiantada elaboração o ato legislativo que, afinal, se converteu na Lei n.º 605, de 5 de janeiro de 1949. Adotando, como base de cálculo para custo da mão-de-obra, valores que, notòriamente, não iriam subsistir, durante o prazo de duração do contrato, o empreiteiro assumiu o risco do acréscimo da verba de pessoal, que, aliás, deve ter sido agravada pelo atraso na conclusão dos serviços que, estabelecida para fevereiro de 1949, foi sucessivamente prorrogada até janeiro de 1952 (fl. 201).

35. Menos lógica, ainda, é a pretensão de transferir à União o ônus de pagamento de impôsto estadual de vendas e consignações que incidiu sôbre o material aplicado nas obras. Trata-se de obrigação fiscal de responsabilidade da firma contratante, que não podia ser por ela ignorada. Se a firma entende indevido, ou inadequado o impôsto deve agir em defesa de seus interêsses perante o fisco local. Não se justifica, porém, que a União seja convocada a pagar impostos estaduais a que não está obrigada, entre outras razões, à vista da imunidade tributária recíproca das pessoas de direito público (Constituição, artigo 31, n.º V, *a*).

36. Finalmente, não há elementos comprobatórios de que os alegados acidentes com tubulões e caixões de obras fôssem imprevisíveis ou inevitáveis. Os trabalhos de construção em área fluvial estão, normalmente, sujeitos às variações do nível hidrográfico, cabendo ao executor providenciar no sentido de não ser por elas surpreendido em fase inconveniente da realização das obras. Nenhum indício foi indicado de que a cheia verificada no rio excedesse, por sua natureza ou violência, à previsão comum.

VI

37. *Em conclusão*: o contrato de empreitada, firmado por preço certo, não pode ser modificado no tocante às suas cláusulas financeiras (art. 1.246 do Código Civil), a não ser na hipótese da álea econômica extraordinária, favorecida pela cláusula *rebus sic stantibus*. O risco do negócio, a margem normal de lucros ou perdas, é matéria de exclusivo interêsse do empreiteiro, com a qual nada tem a ver a União.

38. Nenhuma prova, ou indício, foi oferecido da existência de fatos inesperados e imprevisíveis, nem tampouco de que dêles tenha resultado ruína iminente ou prejuízo intolerável e vultoso para a firma. Não se fêz, nesse sentido, nenhuma verificação ou perícia contábil, como nem sequer se documentou a exatidão dos créditos reclamados.

39. Sou, assim, de parecer que, não se tendo comprovado, na hipótese, as circunstâncias extraordinárias que, segundo a teoria da imprevisão, facultam, excepcionalmente, o reajustamento de preço em empreitadas de obras públicas, não se justifica o pagamento da importância pretendida.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Proc. n.º 5.363/53.

EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONTRA AUTARQUIAS — INTERPRETAÇÃO DO ART. 204, DA CONSTITUIÇÃO — FIXAÇÃO DO CRITÉRIO EM LEI ORDINÁRIA.

PARECER N.º 64/53

Solicita a Câmara dos Deputados, a propósito do projeto de lei n.º 3.047-53, a prestação de informações sôbre o "sistema vigente do pagamento das condenações judiciais proferidas contra as autarquias, além de outras que possam interessar ao estudo do aludido projeto".

2. O projeto apresentado pelo ilustre deputado Adroaldo Costa visa a suprir uma lacuna, em nosso direito processual, facultando o cumprimento das condenações judiciais, de efeitos patrimoniais, relativas a entidades autárquicas.

3. Em trabalho publicado na "Revista de Direito Administrativo" (vol. 28, págs. 80 a 84), tive ensejo de apreciar o privilégio de que, atualmente usufruem as autarquias e de assinalar a urgência de iniciativa do Congresso Nacional, no uso de sua competência legislativa (art. 5.º, n.º XV, alínea *a*, da Constituição), de modo a cancelar a anomalia e assegurar a efetividade das execuções judiciais.

4. Como já decidiu, anteriormente, o Tribunal Federal de Recursos, na Carta Precatória n.º 328, não é aplicável às autarquias o art. 204 da Constituição. Escrevi, a respeito, em comentário a êsse julgado:

> "Entendido em sua literalidade, o panorama legislativo confere às autarquias privilégios maiores do que à própria União, Estados e Municípios. Ao passo que assegura aos serviços públicos personalizados tôdas as regalias da Fazenda Pública, não possibilita a ação do Poder Judiciário para a efetividade da prestação a que forem êsses condenados. Imunes os seus bens pela regra da impenhorabili-

dade, ficaria entregue ao alvedrio da administração o atendimento da ordem judicial de pagamento.

Os antecedentes da Constituição não facilitam o esfôrço de exegese. Antes o embaraçam no tocante ao diagnóstico da intenção do legislador constituinte que, encontrando no art. 186, § 3.º, do projeto primitivo de 27 de maio de 1946, a aplicação expressa às autarquias do preceito em causa, suprimiu-o no projeto revisto, de 8 de agôsto, sem deixar vestígios, nas publicações oficiais, do fundamento de sua deliberação. Devolve-se, assim, ao Poder Legislativo a obrigação de prover a respeito, obviando os notórios inconvenientes do silêncio da Constituição e das leis processuais.

5. A iniciativa do eminente autor do projeto, visa, portanto, a sanar a omissão, propiciando meios à execução das sentenças contra autarquias, embora, como regra, não se frustrem essas entidades ao pagamento de condenações judiciais.

6. Se a inspiração do projeto merece encômios pela oportunidade da medida legislativa, não parece, contudo, feliz a fórmula preconizada. Nêle se estabelece, para as autarquias, a obrigação de depósito no Banco do Brasil, ou estabelecimento bancário, do valor da condenação. O desatendimento à requisição judicial constituirá crime de desobediência e facultará a penhora de bens da entidade.

7. Ora, o depósito determinado, em caráter coercitivo, não poderá, òbviamente, ser atendido sem verba própria que não figura, de hábito, nos orçamentos das autarquias. Como algumas dessas entidades estão, por lei, sujeitas a índices máximos de despesa, não se justifica a inclusão, em rubrica permanente, de verba à disposição do Poder Judiciário, de valor imprevisível e utilização incerta.

8. Parece, assim, conveniente alterar o projeto, de modo a obter o resultado desejado, ou seja, a celeridade na execução das condenações patrimoniais, sem os inconvenientes do sistema esposado pelo seu ilustre proponente.

9. Dentro dessa orientação, elaborei o substitutivo anexo que estende às autarquias o princípio contido no art. 204 da Constituição, com as necessárias adaptações.

10. A competência para expedição dos precatórios é atribuída ao Juiz da execução da sentença e o seu recebimento obriga o dirigente do órgão autárquico a promover, no prazo de 30 dias, a abertura de crédito especial ou suplementar cujo pedido terá andamento preferencial e urgente.

11. A fim de coibir eventuais delongas na concessão do crédito, o substitutivo fixa a responsabilidade administrativa pela omissão ou retardo na abertura do crédito, determinando a aplicação das penas disciplinares correspondentes à natureza e gravidade da infração.

12. Sou, assim, de parecer que, juntamente com as informações pedidas, com respeito ao sistema atualmente vigente, poderá ser oferecido, a título de contribuição, o substitutivo ora formulado.

Rio, 23 de setembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Lei n.º , de

Dispõe sôbre os pagamentos devidos por autarquias, em virtude de sentença judiciária.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º Os pagamentos devidos pelas autarquias em virtude de sentenças judiciárias, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios, cabendo ao Juiz da execução expedir as respectivas ordens de pagamento e autorizar, a requerimento de credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o Chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito, dentro dos créditos existentes.

Art. 2.º Recebido o precatório, o dirigente da autarquia, desde que exista crédito orçamentário próprio e suficiente, determinará o imediato pagamento.

§ 1.º Não existindo crédito orçamentário próprio, ou se êste não comporta o pagamento, o dirigente da autarquia promoverá, dentro do prazo de 30 dias, a solicitação de crédito especial ou suplementar, que terá andamento preferencial e urgente.

§ 2.º A omissão do pedido de crédito ou o retardo injustificado em seu processamento sujeitarão os responsáveis às penas previstas no artigo 201 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

Art. 3.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Proc. n.º 11.690/51.

TEMPO DE SERVIÇO — NÃO É COMPUTÁVEL, SALVO PARA APOSENTADORIA, O PRAZO ENTRE A DISPENSA E O REINGRESSO DO SERVIDOR BENEFICIADO PELO ART. 30, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS — INTERPRETAÇÃO DA LEI N.º 529, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1948.

PARECER N.º 65/53

Nuno Santos Neves, Procurador da República de 3.ª Categoria, em disponibilidade, pleiteia a contagem, para efeito de percepção de adicionais, do tempo decorrido entre a sua exoneração, em 12 de dezembro de 1930 e o ato de sua disponibilidade, de 20 de dezembro de 1950.

2. O requerente obteve, em sentença transitada em julgado, a condenação da União a pagar-lhe

> "os vencimentos correspondentes ao cargo de Procurador da República, sem mais nenhum ressarcimento de prejuízos, sem honorários de advogado, *por não se tratar de reintegração*, consoante a técnica adotada implìcitamente pela máxima constitucional." (certidão a fls. 11).

3. Confirmada a sentença, na segunda instância, foi oferecido recurso de revista que, no entanto, não prosperou. O dispositivo da sentença converteu-se, assim, em coisa julgada judicial.

4. Alega, porém, o requerente o precedente do Dr. Romualdo Crepory Franco, que teria sido favorecido com a contagem do tempo intermediário, para o efeito pretendido e, sobretudo, o teor da Lei 529, de 9 de dezembro de 1948, que se refere a reintegração (art. 12, § 2.º).

5. A hermenêutica literal é, contudo, método dos menos idôneos à pesquisa teleológica da lei, sobretudo quando a sua substância não coincide com a roupagem vocabular. A Lei 529 deve ser entendida em harmonia com a sua filiação constitucional e com os princípios gerais de direito administrativo.

6. O art. 30 do Ato não criou direito novo. Relevando, em determinados casos, a prescrição do direito de ação, facultou o acesso ao Poder Judiciário, com base em parecer favorável da Comissão Revisora. Nesse sentido já se pronunciou o Tribunal Federal de Recursos, em acórdão na apelação cível n.º 2.610 ("Diário da Justiça" 14-1-1952 — p. 247). Escreve, também, PONTES DE MIRANDA: "o direito reviveu, por fôrça do art. 30 e com êle as pretensões que irradiava e continuou, também, por fôrça do art. 30, a irradiar" ("Comentários à Constituição de 1946" — 3.º vol. p. 263).

7. O direito anterior não consagrava sequer a possibilidade de reintegração, visto que o art. 18 das Disposições Transitórias de 1934 aprovou os atos do Govêrno Provisória e apenas possibilitou, mediante ação do Poder Exe-

cutivo, o eventual aproveitamento de funcionários demitidos, durante a fase de govêrno discricionário.

8. Ambas as Constituições — a de 1934 e a de 1946 — insistiram na vedação de vencimentos atrasados, sem assegurar o gôzo de qualquer outra liberalidade, com efeitos pretéritos.

9. A situação em causa apresenta analogia com a separação prevista no artigo 24 do Ato, que favoreceu aos funcionários que deixaram cargo efetivo em virtude de acumulação. Decidiu o Supremo Tribunal Federal que "o preceito que manda considerar em disponibilidade o funcionário no cargo que fôra obrigado a deixar, por opção entre dois cargos que ocupava, é de readmissão e não de reintegração". ("Revista Forense" — vol. 123, p. 406; "Revista de Direito Administrativo" — vol. 14, p. 103 e vol. 18, p. 106).

10. Comentando essa decisão, JOSÉ DE AGUIAR DIAS demonstrou, com abundância de razões, que o benefício constitucional não impôs reintegração, mas readmissão. Salientou o emérito magistrado que "a reintegração pressupõe a anulação do ato de afastamento do funcionário, é despida de qualquer caráter transacional, porque assenta (como a própria origem da palavra indica) na íntegra restituição do funcionário à situação anterior, do que é conseqüência a extinção de todos os resultados derivados do ato anulado".

11. Assinala mais que a reintegração "importa a imediata ocupação do cargo pelo funcionário dêle despejado, com o afastamento do ocupante atual". E conclui, à luz dessas premissas: "Por aí se vê que no art. 24 do Ato das Disposições Transitórias não houve só um índice de transação, característico da readmissão, mas dois: a exclusão dos vencimentos atrasados e o aproveitamento condicionado à verificação de vaga" ("Revista Forense" — vol. e pág. citados).

12. ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, em notas ao mesmo aresto, comungou na concessão de que o art. 24 do Ato prevê simples hipótese de readmissão. Mostrou, a propósito, que no regime de Constituição a reintegração repele a situação de disponibilidade, porque se opera de plano, com a destituição do ocupante mais recente do cargo. "Não há mais, pois, em nossa legislação ordinária — pondera o saudoso jurista que me antecedeu nesta Consultoria — reintegração e disponibilidade" ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 14 — p. 116).

13. O Supremo Tribunal Federal, em acórdão transitado em julgado, de sua 1.ª Turma, declarou que

> "o funcionário reintegrado no cargo tem direito aos vencimentos atrasados correspondentes ao período de seu afastamento salvo quando, *embora empregada a expressão "reintegração", se declara a exclusão dessas vantagens. Nesse caso, a rigor, não se trata de reintegração, mas de readmissão*". ("Revista de Direito Administrativo" — vol. V — p. 208).

14. Informa, em seu voto, o Ministro Castro Nunes: "a palavra reintegração foi usada no sentido de readmissão; foi êrro de técnica, porque *a exclusão de vencimentos atrasados exclui a reintegração*". A seu turno, o Ministro Filadelfo Azevedo, citando longa cópia de julgados, desde 1918, declara que "inúmeras vêzes tem esta Côrte afirmado que a instituição de vantagens é corolário rigoroso da reintegração".

15. A concessão da gratificação adicional, a que se candidata o requerente, se fundamenta no cômputo de, pelo menos, vinte anos de serviço efetivo. A contagem de tempo de serviço pressupõe, necessàriamente, ou real exercício do cargo, ou efeito correspondente, determinado, expressamente, em lei. Sòmente o legislador, e não o intérprete, tem o arbítrio de atribuir a certos afastamentos a presunção de efetividade na prestação de trabalhos.

16. Ora, em relação aos funcionários aquinhoados com a medida em questão, a lei sòmente determinou a contagem do tempo intermediário para o único e exclusivo efeito da aposentadoria: art. 1.º da Lei 806, de 2 de setembro de 1949 e art. 1.º § 1.º, da Lei 529, de 9 de dezembro de 1948.

17. Por outro lado, a pretensão de contar tempo sôbre o qual, a lei silenciou, encontra, ainda, outro obstáculo na sistemática do regime da função pública. E' tradicional em nosso elenco legislativo, a regra da impossibilidade de reconhecer serviço público gratuito, mesmo se prestado na esfera estadual ou municipal. Vedada assim, a aceitação de serviços gratuitos, embora reais, menos ainda caberá admitir, por via de interpretação e na ausência de lei, que se possa ratificar prazo em que inexiste, tanto o exercício, como o aspecto remunerado.

18. Não colhe, tampouco, o paralelo com o caso do Dr. Romualdo Crepory Barroso Franco. O símile não é perfeito, visto que ali a contagem retroativa do tempo de serviço figura na parte dispositiva da sentença ("Revista de Direito Administrtativo" — vol. 24, p. 118). Em relação ao postulante, a decisão judicial transitada em julgado considerou "não se tratar de reintegração".

19. Obrigado, no primeiro caso, a observar a coisa julgada, não está a administração adstrita a generalizar o critério, se não tem a esforçá-lo a boa doutrina ou a constância dos tribunais. Salientei, em outra oportunidade, que, para a submissão da instância administrativa à exegese judiciária, "é indispensável que a hermenêutica judicial se consolide ou se manifeste de forma constante e uniforme para adquirir foros de influência no âmbito administrativo". Não basta que, por meio de uma ou mais decisões, prevaleça determinado critério judicial. E' necessário que, pela fôrça dos argumentos ou pela continuidade dos arestos, se possa explicitar, sem equívocos ou dubiedades, a convicção estabilizada dos juízes" (Parecer n.º 44-53, "Diário Oficial" de 1-VII-53, p. 11.683).

20. Em suma, parece-me que a Lei 529, de 1948, não operou reintegração, mas readmissão, não se podendo considerar como de exercício efetivo o período de 20 anos que medeou entre a demissão e a disponibilidade do requerente.

21. Nessa conformidade, não cabe a concessão dos adicionais, a que se habilitou o interessado.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Proc. n.º 5.232/53.

PENA ACESSÓRIA — DEVE SER AJUSTADA EM CASO DE COMUTAÇÃO DA PENA PRINCIPAL — INTERPRETAÇÃO DO ART. 70 DO CÓDIGO PENAL E ART. 738 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.

PARECER N.º 66/53

Consulta o Ministério da Guerra se deve ser lavrado o ato de demissão de extranumerário estável que, condenado a três anos e nove meses de reclusão, teve a pena principal comutada para um ano e quatro meses, conforme decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

2. Embora a pena acessória de perda da função pública resulte da simples imposição de pena de reclusão superior a dois anos (Código Penal, art. 68, n.º II e art. 70, parágrafo único) deixou de ser executada, administrativamente, em época própria, em virtude de ausência de comunicação.

3. Concedida a graça, pretende o servidor reassumir a função de que se afastou, durante o tempo de cumprimento da pena privativa da liberdade.

4. A tese jurídica a apreciar é, assim, a da extensão dos efeitos da graça à pena acessória, à vista do silêncio do ato presidencial que apenas cuidou da comutação da pena corporal.

5. O Código de 1940 não adotou, a respeito, solução explícita, como o fêz, por exemplo, o Código Penal italiano, estipulando que, salvo menção expressa em contrário, o indulto e a graça não alcançam as penas acessórias (art. 74), ou o Código Penal suíço, estabelecendo que o alcance da graça é determinado no ato de sua concessão (art. 397), nem prolongou a fórmula do estatuto penal anterior (art. 74 da Consolidação das Leis Penais).

6. A regra, no tocante às penas acessórias, é a sua imposição dependente da livre convicção do juiz, cujo silêncio importa exclusão (ROBERTO LYRA — "A Expressão mais simples do Direito Penal" — 1953 — p. 178 e "Comentários ao Código Penal" — vol. II, págs. 447 e 448).

7. Já se acha superada a hermenêutica que entendia obrigatória, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever funcional, ou profissional, a perda da função pública ou a interdição de direitos (LAERTE MUNHOZ — *Revista Forense,* vol. 94, p. 461). O princípio dominante é o da imposição facultativa, segundo o arbítrio judicial e à luz da periculosidade específica do agente ("Revista dos Tribunais de São Paulo" — vol. 193, p. 74; 191, p. 629; 189, p. 48, 57, 74 e 650; 185, p. 103 e 665; 184, p. 592; 164, p. 67; "Revista Forense" — vol. 96, p. 706; 110, p. 245; 115, p. 179; 118, p. 238; 128, p. 214; 131, p. 252; ROBERTO LYRA, *Comentários ao Código Penal,* vol. II, p. 447; OSWALDO HERBSTER DE GUSMÃO — *Das penas acessórias e sua imposição,* 1952, p. 177 e seguinte).

8. Há, todavia, hipóteses definidas na lei penal em que as penas acessórias decorrem, *ope legis,* da simples imposição da pena principal além de mínimos fixados (Código Penal, art. 70, parágrafo único). Em tais casos, a incidência da pena acessória não necessita, como as demais, ser declarada na sentença. A rigor, a norma penal configura, com essa decorrência espontânea, menos, pròpriamente, pena acessória, do que efeito da condenação. Sòmente cabe falar, de fato, em imposição da pena quando, em relação a ela, se exerce á opção jurisdicional, que não opera no caso do art. 68, n.º II.

9. Coerente com a dualidade de formas na aplicação das penas acessórias, determina o art. 691 do Código de Processo Penal que o juiz comunicará à autoridade administrativa a sentença transitada em julgado que *impuser* ou de que *resultar* a perda da função pública, ou a incapacidade temporária para investidura em função pública ou para o exercício de profissão ou atividade.

10. A graça ou o indulto extinguem a punibilidade (artigo 108, n.º II do Código Penal) e, quando totais, abrangem a pena acessória. Se parcial o benefício, subsiste a indagação, quanto aos seus eventuais efeitos, se o ato de graça não explicitou a sua extensão às incapacidades ou à perda de função pública.

11. CARLOS MEDEIROS SILVA, assinalando a omissão do quadro legislativo brasileiro, opina no sentido de que a melhor solução é a inspirada na doutrina italiana, de que nem o indulto nem a graça se refletem nas penas acessórias, salvo disposição expressa em contrário. Na ausência de texto expresso de lei, a conclusão há de buscar-se na natureza do instituto" (*Revista de Direito Administrativo* — vol. II, p. 788).

12. ODILON COSTA MANSO, partindo do pressuposto da execução da pena acessória de perda da função pública, reputa com ela incompatível a medida de clemência (*Pareceres do Consultor-Geral da República* — volume único, parte I, págs. 113, 131 e 157). Ainda CARLOS MEDEIROS SILVA mostrou, recentemente, que não cabe o indulto depois de consumada a perda do cargo (*Pareceres do Consultor-Geral da República* — vol. III, p. 249).

13. Decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo que "se o decreto concessivo de indulto não se refere às penas acessórias, não tem o funcionário público indultado o direito de retornar ao cargo do qual foi exonerado precisamente em face da decisão criminal que impôs a pena acessória de perda do cargo público" ("Revista Forense", vol. 142, p. 251).

14. A conclusão é, por certo, inequívoca quando a pena acessória foi *imposta* pelo juiz, em função do grau de periculosidade do réu. A *clementia principis* deve ser manifesta se visa a alcançar tanto a pena corpórea como as interdições de direitos.

15. Quando, porém, a pena acessória independe de ponderação judicial e *resulta* da simples imposição da principal, não subsistirá à comutação desta, abaixo do limite legal. O decreto de graça substitui a sentença, cancelando a condenação. Como observa ROBERTO LYRA, com o endôsso da opinião de *Falchi,* o ato presidencial é praticado "no exercício de função jurisdicional penal e não sòmente de jurisdição penal executiva" (*Revista Brasileira de Criminologia* — vol. 5, p. 23).

16. Ensina, ainda aquêle eminente mestre, com a autoridade de co-autor de nossos Códigos, que "as penas acessórias, *em função da quantidade* ou qualidade da sanção principal, serão ajustadas (art. 738 do Código de Processo Penal) à redução ou comutação desta" (ROBERTO LYRA — *Comentários ao Código de Processo Penal* — vol. 6, p. 366). NELSON HUNGRIA relembra, por igual, que "no caso de simples diminuição ou comutação da pena principal, as penas acessórias devem ser *reajustadas*" (*Novas questões jurídico-penais* — 1945, p. 111).

17. Ao juiz incumbe, assim, ajustar a pena acessória *resultante* da quantidade da principal, quando esta, pela comutação, decai do limite estabelecido no art. 68, n.º II, do Código Penal. Não cabe à autoridade administrativa, uma vez consumada a execução da pena, desfazer, espontâneamente, os seus efeitos.

18. Se, porém, como na hipótese atual, não se consumou a pena acessória, se a perda da função pública não foi, *oportuno tempore,* efetivada na instância administrativa, não mais cabe cogitar da execução de pena extinta. O título executivo, que era o dispositivo da sentença, desapareceu, porque sobreveio o decreto presidencial, fixando novo valor à condenação. E êste, já agora, não participa do mesmo *resultado,* ou seja, da decorrência obrigatória da pena acessória.

19. Sou, portanto, de parecer que não mais se justifica a expedição serôdia do ato demissório podendo o interessado reassumir o exercício da função em que é estável.

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 1953. — *Caio Tácito,* Consultor Jurídico.

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 17.140 — Distrito Federal

A autonomia administrativa das entidades autárquicas não as exime na relação de emprêgo, às normas do Estatuto dos Funcionários Civis em geral, desde que não incompatíveis com o fim peculiar a que aquelas se destinam.

Relator — O Senhor Ministro Nelson Hungria.

Recorrente — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários.

Recorrido — Osmar Passeado Dias e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 17.140, do Distrito Federal, entre partes, como recorrente, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários e, como recorrido, Osmar Passeado Dias e outros, acorda o Supremo Tribunal Federal, por sua Primeira Turma, conhecer do dito recurso e dar-lhe provimento, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão. Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 13 de agôsto de 1951. — *Barros Barreto* — Presidente; *Nelson Hungria* — Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Nelson Hungria — Os recorridos Osmar Passeado Dias e outros, exerciam interinamente o cargo de "fiscais" do recorrente, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, desde janeiro de 1946, quando em fevereiro de 1947, foram inscritos "ex-officio", no concurso mandado abrir para o preenchimento efetivo das vagas existentes de acôrdo com a "ordem de serviço" número 443, de 8 de janeiro de 1945, em face da qual seriam exonerados os interinos, caso fôssem inabilitados ou não se sujeitassem às provas. Realizado o concurso, homologado em 23 de maio de 1947, lograram habilitação os recorridos. Não foram, entretanto, efetivados; e, posteriormente, em agôsto do mesmo ano, sobreveio a "ordem de serviço" número 1.345, emanada da presidência do Instituto recorrente, determinando que, após a homologação dos concursos, os interinos, habilitados ou não, seriam exonerados. Seguiu-se, então, a demissão dos recorridos. Não se conformaram êstes e recorreram para o Diretor-Geral do D.N.P.S., que, dando provimento ao recurso, em 29 de junho de 1948, determinou "o imediato aproveitamento dos impetrantes, por eqüidade, em cargos de carreira de "fiscal", ainda que dada a natureza excepcional do caso, em vagas de cargos porventura excedentes no Quadro do Pessoal". Nenhuma providência, porém, foi tomada pelo Instituto, e daí o presente pedido de segurança. Interpelado, o Instituto informou que, desde 15 de abril de 1948, achava-se em vigor o decreto executivo número 24.799, que aprovou a remodelação dos quadros do seu pessoal, e em face do qual não eram carreira extinta, passando esta a figurar no Quadro Suplementar. A decisão do Diretor-Geral do D.N.P.S. não podia modificar o texto de lei, determinando a admissão dos recorridos como excedentes da mesma classe de "fiscais", pois isso importaria no aumento de funcionários, cujo número fôra fixado nas Tabelas do referido decreto. Só mediante lei especial poderiam ser atendidos os recorridos. Informou ainda o Instituto, ora recorrente, que os recorridos, a despeito de habilitados no concurso, não haviam obtido classificação que lhes permitisse ser nomeados, desde logo, pois as admissões tinham de obedecer rigorosamente à escala da classificação. Ainda mais: o texto da "ordem de serviço" número 443, adstrito § 6.º do artigo 17 do Estatuto dos Funcionários Civis, foi modificado pelo Decreto-lei número 6.558, de 5 de julho de 1944, que deu nova redação ao dito parágrafo. Onde se dizia que, homologado o concurso, seriam exonerados os interinos *inabilitados*, passou-se a dizer que seriam exonerados todos os interinos, fôssem ou não inabilitados. Desde então, cessou a preferência anteriormente assegurada aos interinos, que ficaram em pé de igualdade com os demais concorrentes.

Ao tempo do concurso a que foram submetidos os recorridos, já se achava em vigor a nova redação legal, de modo que já não podia subsistir a referida "ordem de serviço" número 443.

O Doutor Juiz da Primeira Instância denegou o mandado, argumentando que, acima da determinação do Diretor-Geral do D.N.P.S., está o Decreto número 24.799, que reestruturou os quadros do I.A.P.C., e a "ordem de serviço" número 443 já não podia prevalecer, dada a nova redação do § 6.º do artigo 17 do Estatuto dos Funcionários. O texto do novo preceito ("homologado o concurso, serão exonerado todos os interinos") passou a regular tôdas as situações, quaisquer que sejam as repartições civis da administração pública, inclusive as autarquias. A "ordem de serviço" número 443 não é norma legislativa, não podendo sobrepor-se ao Decreto número 24.799 e ao Decreto número 6.558.

Não se conformaram os recorridos e foram ao Tribunal Federal de Recursos, alegando que o concurso em causa se iniciou, processou-se e foi homologado sob o regime da "ordem de serviço" número 443, que era imperativa quanto ao aproveitamento de todos os interinos julgados habilitados. A situação jurídica dos recorridos ter-se-ia consolidado em data anterior à do Decreto número 24.799, e, assim, não podia êste prejudicar direitos adquiridos, tanto mais quanto, intercorrentemente, sobreviera a determinação do Diretor-Geral do D.N.P.S., de que o Instituto não recorre, deixando-a passar em julgado. Segundo argumentam os recorridos, o Estatuto dos Funcionários não se aplica às autarquias, que têm disciplina especial. As nomeações do pessoal do Instituto recorrente obedecem, exclusivamente, às normas provenientes da sua administração. Dentro do seu âmbito, a "ordem de serviço" número 443 tem fôrça de lei porque expedida pela presidência do I.A.P.C., na conformidade do Decreto-lei número 5.493, de 1940.

Se o Decreto-lei número 6.558 não pode colidir com o de n.º 5.493, que autorizou expressamente a expedição das "ordens de serviço" por parte da presidência do I.A.P.C., o que tem de prevalecer, no caso, é a ordem de serviço número 443. O direito dos recorridos ter-se-ia concretizado com a homologação do concurso, a 23 de maio de 1947, e o Decreto executivo número 24.799, de 15 de abril de 1948, não pode ter efeito retroativo.

O Tribunal Federal de Recursos, debatido longamente o caso, primeiramente negou provimento ao recurso, por maioria de votos; mas, em grau de embargos, contramarchou e, reformando a sentença de primeira instância, concedeu o mandado impetrado, também por maioria de votos.

Daí, o presente recurso extraordinário por parte do I.A.P.C., com fundamento na letra *a* do n.º III do artigo 101 da Constituição. Os dispositivos apontados como infringidos são o artigo 11 do Decreto número 24.799, de 1948, e o artigo 17, § 9.º, do Estatuto dos Funcionários, com a redação dada pelo Decreto-lei número 6.558, de 1944. O acórdão impugnado teria considerado como tendo passado em julgado a determinação do Diretor-Geral do D.N.P.S., fazendo-a prevalecer sôbre os referidos dispositivos, quando o certo é que as decisões administrativas não revestem o caráter de coisa julgada. A decisão administrativa em causa foi proferida a 16 de abril de 1948, comunicada ao recorrente a 23 do mesmo mês e publicada no "Diário Oficial" de 29-6-1948, quando já vigente o Decreto número 24.799, que é de 13-4-1948, e cujo artigo 11 determinou novas nomeações. Por outro lado, o Decreto-lei n.º 6.558, de 1944, já modificara o § 6.º do artigo 17, do Estatuto dos Funcionários, determinando a exoneração dos interinos, ainda que habilitados no concurso, e retirando aos interinos o privilégio de nomeação sôbre candidatos estranhos com melhor classificação, sendo certo que o artigo 23 do Ato das Disposições Transitórias da atual Constituição, sòmente ampara os interinos com 5 ou mais anos de exercício na data do referido ato. O recorrente é um serviço público que, apesar de descentralizado, não perde o cunho estatal, e ao seu pessoal se estende, necessàriamente, as regras fundamentais do Estatuto dos Funcionários Civis em geral.

Contra-arrazoaram os recorridos a fôlhas 231 e seguintes, procurando demonstrar, depois de argüir, que o Decreto executivo número 24.799, não é lei federal e que o Estatuto dos Funcionários é inaplicável à espécie, o acêrto do acórdão recorrido.

A fls. 247 oficiou o Dr. Procurador-Geral da República que opinou pelo provimento do recurso.

E' o relatório.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Senhor Ministro Nelson Hungria — (Relator) — Senhor Presidente, conheço do recurso, preliminarmente. Alega-se violação de lei federal.

Não tenho por onde contornar esta afirmação. Não posso dizer que a decisão de que se recorreu se tenha limitado a interpretar a lei federal, de modo que conheço do recurso.

VOTO

(no Mérito)

O Senhor Ministro Nelson Hungria — Não tenho dúvida em reconhecer que se estendem aos funcionários das autarquias ou entidades paraestatais os princípios gerais do Estatuto dos Funcionários Públicos, notadamente no que diz respeito à "relação jurídica de emprêgo", sua formação, curso, regime disciplinar, destituição etc. Os regulamentos dessa entidade de direito público, no tocante à disciplina das relações destas com os seus empregados, não podem afastar-se dos critérios centrais adotados para os funcionários públicos em geral, desde que não incompatíveis com as exigências especiais ou peculiaridades do serviço autárquico (*Demicheli*, "Los entes autónomos", § 149). Delegados do Estado a respeito de determinados "serviços públicos" ou de serviços que incidem no desdobramento finalístico do Estado, êsses institutos, não obstante sua autonomia administrativa, estão adstritos à unidade de princípios normativos da administração pública em geral. Seus estatutos não podem divergir das regras fundamentais do estatuto dos servidores do Estado (*Bielsa*, "Derecho Administrativo", III, pág. 69; *Ranelletti*, "Instituzioni di Diritto Pubblico", n.º 381). Seus funcionários gravitam na órbita jurídica dos funcionários públicos (*D'Alessio*, "Diritto Amministrativo", I, pág. 492), de tal modo que qualquer modificação essencial no estatuto dêstes há de refletir-se no daqueles. As "ordens de serviço" emanadas da presidência das entidades paraestatais, conseqüentemente não podem deixar de se afeiçoar a essas modificações, salvo quando estas sejam antinômicas com tal ou qual excepcional condição do instituto autárquico.

Isto pôsto, temos de admitir, no caso vertente, que a "ordem de serviço", número 443 já não podia subsistir em face da alteração do § 6.º do artigo 17 do Estatuto dos Funcionários Civis pelo Decreto-lei número 6.558, de 5 de julho de 1944, isto é, anterior à realização do concurso de que se trata. Embora habilitados neste, os recorrentes tinham de ser, como foram, exonerados. E não podiam ser desde logo nomeados efetivamente, porque haviam obtido classificação baixa e já não lhes assistia preferência alguma entre os demais concorrentes. Intercorrentemente, porém, sobreveio o Decreto executivo número 24.799, que, aprovando a remodelação dos quadros do recorrente, extinguiu a carreira de "fiscais", passando esta a figurar no Quadro Suplementar. Inquestionàvelmente inadmissível foi a decisão do Diretor-Geral do D.N.P.S., no sentido do aproveitamento, *por eqüidade* (*sic*) dos recorridos em cargos de "fiscal", ainda que, dada a natureza excepcional do caso, em vagas de cargos porventura excedentes no Quadro do Pessoal (fls. 5). Era uma decisão que o recorrente não podia cumprir, pois importava numa "transação contrária à lei vigente. Só uma lei especial poderia autorizar semelhante acomodação. E é claro que tal decisão administrativa não faz coisa precludente de decisão do Poder Judiciário, pois, do contrário, estaria êste imobilizado em face das próprias ilegalidades da Administração Pública. Nem se diga que os recorridos, com sua habilitação no concurso, eram titulares de direito adquirido. Não há prova alguma de que, antes do advento do Decreto número 24.799, tivessem ocorrido vagas que teriam de ser necessàriamente preenchidas pelos recorridos, na ordem da classificação que lhes coube. E antes da ocorrência de tais vagas, o seu direito era apenas o de não serem preteridos por outrem no preenchimento das vagas futuras, atendida a ordem de sua ciassificação. Eis a lição de Bielsa ("Derecho Administrativo", II, pág. 166):

"... si se realiza concurso, el candidato que cumple las condiciones tiene un verdadero *derecho a la función* o al empleo, y obliga a la Administratión pública, en el sentido de que la vacante debe ser llenada con el que satisfizo el concurso". Tal direito, porém, não significa que o candidato habilitado adquira direito absoluto ao preenchimento da vaga. O cargo pode ser suprimido ou pode ser julgado desnecessário o preenchimento da vaga. E' o que também acentua *Bielsa*: "Pero si el cargo se suprime, o la Administración pública juzga fundamente que no es necessario llenar la vacante, al haber triunfado en un concurso no da derecho a modificar la decisión de la Administración. El que acredita aptitud en un concurso o triunfa en el, tiene solamente un derecho de preferencia respecto de los candidatos que estan en condiciones inferiores; ese derecho puede hocerlo valor contra la Administración pública si esta nombra a otro que no triunfó en el concurso, pero no puede obligar a la Administración pública a que se le nombre si el cargo se declara innecesario". No caso concreto, o cargo para o qual prestaram concurso os recorridos foi, por decreto executivo, declarado extinto. Se antes dêsse decreto tivessem ocorrido vagas e estas tivessem sido preenchidas com preterição dos recorridos, aí, sim, seus direitos podiam ser objeto de mandado de segurança. Tal não ocorreu na espécie ou, pelo menos, não está provado, e pôsto que a "ordem de serviço", número 443 não podia assegurar a permanência definitiva dos recorridos contra o disposto no Decreto-lei número 6.558, que alterou, com reflexo no estatuto do I.A.P.C., o § 6.º do artigo 17 do Estatuto dos Funcionários Civis.

Assim, conheço do recurso e lhe dou provimento, para declarar insubsistente o acórdão recorrido e restabelecer a sentença de primeira instância.

VOTO

O Senhor Ministro Mário Guimarães — Senhor Presidente, ouvi atentamente a sustentação das razões do eminente advogado que ocupou a tribuna. Reconheço que devemos, mesmo, manter a autonomia das autarquias, autonomia indispensável para seu bom funcionamento. Mas penso que essa autonomia que se deve resguardar não briga com a observância dos princípios que regem os funcionários públicos em geral e que estão consubstanciados no Estatuto dos Funcionários Civis da União. Autonomia têm também os Estados e, não obstante, têm de cumprir as leis da União. Autonomia das autarquias é apenas a liberdade para a escolha dos componentes de sua diretoria, nomeação de seus funcionários; mas os princípios gerais têm de ser dados pelas leis da União.

O recorrido fundou a sustentação de sua situação de vencedor no recurso na circunstância de ter havido uma ordem de seriço, mas essa ordem de seriço não pode ter dado ao recorrido direito algum, visto como ficou perfeitamente demonstrado nos autos que a referida ordem de serviço, ao tempo de ser publicada, já estava em desacôrdo com a lei vigente para os funcionários públicos em geral. Portanto, era uma ordem ilegal, que não poderia criar direito algum. Desde que a lei que os regia foi revogada antes que se efetivassem as nomeações e antes mesmo que se tivessem dado as vagas que, então, poderiam criar direito, não encontro meio algum de sustentar o ponto de vista pleiteado pelos recorridos. Acompanho, assim, o voto do Senhor Ministro Relator, conhecendo do recurso e dando-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte:

Foi conhecido o recurso que teve provimento. Decisão unânime.

Impedido o Senhor Ministro Abner de Vasconcelos.

Deixou de comparecer, por se achar em gôzo de férias, o Exm.º Senhor Ministro Ribeiro da Costa, substituído pelo Exm.º Senhor Ministro Abner de Vasconcelos.

Mandado de Segurança n.º 1.438 — Minas Gerais

(Recurso)

Ainda que vitalício o funcionário, não perde a Administração Pública a faculdade de alterar as condições do acesso gradual, ou mesmo suprimir os graus de acesso.

Relator — Senhor Ministro Nelson Hungria.

Recorrente — Astolfo Tibúrcio Sobrinho (Bel.).

Recorrido — Tribunal de Justiça.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.438, em que é recorrente o bacharel Astolfo Tibúrcio Sobrinho e recorrido o Tribunal de Justiça do Estado de Minas, acorda o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, negar provimento ao dito recurso, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 26 de setembro de 1951. — *José Linhares*, Presidente. — *Nelson Hungria*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — O recorrente, bacharel Astolfo Tibúrcio Sobrinho, exerceu, no Estado de Minas Gerais, o cargo de promotor de justiça, de 28-2-934 a 16-8-942, e de juiz municipal, de 17-8-942 até o advento do Decreto-lei estadual n.º 1.697, de 1-3-1946, contando, portanto, nesta ocasião, mais de dez anos de serviço. Pelo Código de Organização Judiciária do Estado, de 15-1-1946, art. 30, já haviam sido instituídos os "juízes substitutos", cujo cargo, a prover-se mediante concurso de provas e de títulos, passou a constituir o primeiro grau da magistratura vitalícia; mas foi feita a seguinte ressalva: "Para os atuais juízes municipais que tiverem sido reconduzidos, desde que se inscrevam no concurso dentro do prazo estabelecido no art. 33, prevalecerá o sistema de habilitação previsto na lei anterior, ficando dispensado o concurso de provas". Era uma ensancha para que os juízes municipais, de nomeação periódica, ingressassem definitiva e vitaliciamente na carreira. Mais extensivo foi ainda o Decreto-lei número 1.697, acima citado, que, em seu art. 391, § 1.º, assim dispôs: "Os juízes municipais que houverem sido reconduzidos ou contarem mais de 10 anos de serviço à magistratura ou ao Ministério Público, terão preferência na classificação para serem nomeados juízes substitutos, nos têrmos onde tinham exercício a 15 de janeiro de 1946, prevalecendo para êles o sistema de habilitação previsto na lei anterior, sem exigência do concurso de provas". Foi então o impetrante, com a dispensa do concurso de provas, nomeado juiz substituto de Lavras, tendo, depois, permutado com o de Varginha. Juiz vitalício, que se tornou, passou a ter direito de figurar nas listas tríplices para a promoção a juiz de direito, — o que, aliás, se verificou em relação a vários colegas seus, em identidade de condições, e que vieram a ser promovidos. Acontece, porém, que sobreveio a Constituição Estadual, de julho de 1947, voltando esta a falar em *juízes municipais*, declarando-os vitalícios, mas com a inovação de os considerar como *carreira autônoma*, isto é, suprimido o direito de sua promoção ao cargo de juiz de direito. Para que os juízes municipais sejam nomeados juízes de direito, têm de se submeter a concurso de provas. Entende o impetrante que está a coberto da inovação constitucional, pois já tinha direito adquirido à promovibilidade a juiz de direito, desde que juiz municipal ao tempo em que era êste o primeiro grau da magistratura e vigorava a Constituição de 37, cujo art. 103, letra *b*, assegurava "investidura nos graus superiores mediante promoção por antiguidade de classe ou por merecimento". E sua promoção a juiz de direito já não dependia de concurso de provas, em face da lei de Organização Judiciária e do Decreto n.º 1.697. Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado, por provocação do Chefe do Executivo, entendeu, em resolução de 24 de janeiro de 1949,

de declarar insubsistente a lista de promoção a juiz de direito que enviara ao governador, na qual figurava o recorrente; e isso com o fundamento de que, com o advento da Constituição Estadual, que tornara autônomo o cargo de juiz municipal, o recorrente perdera o direito a essa promoção, e só poderia ser nomeado juiz de direito se classificado em concurso de provas. Inconformado, o recorrente impetrou mandado de segurança ao próprio Tribunal de Justiça mineiro, que lho negou, mantendo a decisão em grau de embargos. Dois são os argumentos de denegação: a Constituição Federal exige para o ingresso na magistratura o concurso de provas; e se acaso houvesse o recorrente adquirido direito a êsse ingresso independentemente do concurso de provas, tê-lo-ia renunciado eis que aceitou o cargo de juiz municipal, que passou a ser carreira autônoma da de juiz de direito.

Dessa decisão é que foi interposto o presente recurso, insistindo o recorrente nas suas razões. A fls. 86, opina o Dr. Procurador-Geral da República pelo não provimento.

E' o relatório.

VOTO

A solução do caso vertente depende de se saber, precìpuamente, se há, mesmo tratando-se de juízes, um *direito à carreira*, isto é, ao desdobramento da relação de emprêgo, tal como se apresentava à perspectiva ao tempo da nomeação. A resposta não pode deixar de ser negativa. Nada tem a ver a vitaliciedade com o deslinde da questão: ainda que vitalício o funcionário, não perde a Administração Pública o direito de alterar as condições do acesso gradual, ou mesmo suprimir os graus de acesso. E' a lição de Petroziello (*in* "Trattato" de Orlando, vol. II, parte III, pág. CCXCI): "Não há um direito à carreira. O Estado pode modificar as normas vigorantes ao tempo da nomeação do funcionário, como, por exemplo, agravar as condições para a promoção, prolongar os períodos para conseguila reduzir os graus, antecipar o término da carreira ou truncá-la e até mesmo suprimir o serviço e, portanto, o cargo... Se sobrevêm modificações, sòmente respeitam as situações já definitivamente consolidadas sob o império das normas precedentes, mas não têm absolutamente em conta interêsses e expectativas, e costumam ter (na ausência de expressas disposições transitórias, destinadas a temperar os efeitos da alteração) aplicação imediata e completa". Precisamente combatendo a tese doutrinária de um dos autores invocados pelo recorrente, diz Petroziello (loc. cit., em nota): "De todo inadmissível é a tese sustentada por Pacinotti, segundo a qual o funcionário teria direito ao desenvolvimento completo de sua relação de emprêgo, tal como fôra previsto *ab initio*. Baseando-se sôbre uma concepção contratualística da relação de emprêgo, considera ter sido matéria de ajuste também o futuro desdobramento da carreira. No entanto, se há matéria que mais exclua a idéia de contrato é precisamente esta, pois que... em direito adquirido à carreira, se reconhecido ao funcionário, tornaria muito pouco útil o direito que se reconhece aos entes públicos, de modificarem sua organização. A administração pública deveria, ou renunciar a ajustar sua organização às necessidades do serviço ou a manter em vigor um sem número de disposições, para aplicar cada uma delas a cada funcionário. A organização administrativa se dissolveria; assim, em átomos".

No mesmo sentido, D'Alessio ("Istituzione di diritto amministrativo", I, pág. 476):

"Certo non si può escludere che é tendenza del diritto pubblico odierno quella di riconoscere che, nella normalità dei casi, la nomina ad impiego pubblico non é difronte all'individuo punto finale di una situazione personale, ma punto iniziale di uma gradual ascenzione verso migliori posizioni. Ma può dirsi che... all'impiegato un *diritto alla carriera* sia della legge garantito? L'interesse che la legge protegge, in realtá, non é in nessun modo individualizzato; à l'interesse diffuso in tutta categoria degli impiegati di un dato ruelo ad evitare che estransi al ruolo possano occupare posti superiori nel ruolo stesso. Ma un interesse particolare, personale, diritto, di Tizio, di Caio, di Mevio non può dirsi sis dalla norma obiettiva specialmente protetto".

Não diverge dêsse ponto de vista Arturo Lentini ("Istituzione di diritto amm.", I, pág. 591):

"Giustamente yuesto preteso diritto (direito à carreira) è atato qualificato potenziale nella sua esistenza, incerto nel suo contenuto, perchè tutto dipende dai poteri discrezionali della Pubblica Amministrazione, che può migliorare come anche peggionare le condizioni di carriera del propri dipendenti".

Na França, como na Itália, a tese adversa ao direito à carreira é pacífica. Sòmente contra exceções abusivas está garantido o funcionário. Tão-sòmente isto. O que cabe ao funcionário, no curso da relação de emprêgo, é apenas, como acentua Waline ("Traité élémentaire de droit administratif", pág. 342), "defendre les avantages de carrière qu'il tient des lois et réglements contre des mesures d'exception pour lesquelles l'administration supérieure voudrait le priver du bénefice de ces lois et réglements". Assim, não pode o funcionário ser preterido na promoção por um *extraneus* ou por outro funcionário sôbre quem tenha êle prioridade.

O direito à promoção é relativo. Está subordinado à conveniência administrativa. Nem mesmo é absoluto no caso de ocorrência de vaga do cargo mais elevado. Eis a lição de Bielsa ("Derecho Administrativo", II, pág. 172): "El llamado derecho al ascenso no es en rigor derecho subjetivo, a menos que la ley expresamente disponga que producida la vacante será designado el funcionário o empleado que haya cumplido requisitos determinados, pero aun entonces la disposición no es aplicable en dos seguintes casos: 1.º, cuando la Administración pública no juzga necesario llenar la vacante; 2.º, cuando el ascenso produce necesariamente incompatibilidad".

Êste Supremo Tribunal já tem decidido que as "promoções de funcionários são estritamente estatutárias, podendo as suas condições ser alteradas por legislação subseqüente". A propósito de um dos arestos em tal sentido, Almeida Carneiro assim se pronunciou (*in* "Revista de Direito Administrativo", junho de 1946): "Que não há qualquer *direito à promoção*, mas, apenas, justa expectativa do servidor, é a tese dominante, em a qual estão mais ou menos acordes os maiores vultos do moderno direito administrativo". Depois de fazer um balanço das opiniões pró e contra, em tôrno dos chamados direito à carreira e direito à promoção, conclui o mesmo publicista: "Não parece, pois, que possa ser invocado um suposto direito constitucional à carreira, direito que o legislador ordinário desconheceu e que, aliás, seria muito menos defensável que um direito à promoção, pôsto que, a ser reconhecido, seria um direito difuso entre todos os funcionários e não um direito subjetivo que possa ser invocado e protegido".

Dir-se-á que o recorrente é magistrado, isto é, um funcionário com garantias especiais, acrescendo que foi nomeado ao tempo da Constituição de 37, que, no seu art. 103, letra *b*, explìcitamente assegurava aos juízes investidura nos graus superiores mediante promoção por antiguidade de classe e por merecimento".

Em primeiro lugar, o cargo de juiz municipal em Minas ao tempo em que foi nomeado o recorrente, era temporário, estando o seu titular sujeito à discricionária recodução de 4 em 4 anos, — o que excluiria a possibilidade de um direito adquirido à carreira. Ainda, porém, que assim não fôsse, isto é, ainda que *ab initio* tivesse sido garantido com a vitaliciedade, como veio a ser posteriormente, melhor não seria a sua situação. Sòmente poderia invocar direito adquirido, se a lei posterior supressiva de sua promovibilidade a juiz de direito sobreviesse quando já existente vaga suprível por antiguidade e fôsse êle o mais antigo juiz municipal. Se o suprimento da vaga fôsse por merecimento, e ainda que seu nome constasse da lista tríplice, já não poderia arrogar-se direito adquirido, eis que o governador do Estado poderia escolher discricionàriamente entre os três nomes. Não há direito adquirido quando dependente de condição a arbítrio de outrem. Também a Constituição atual fala na observância da promoção dos juízes, de entrância para entrância, mas isto, é claro, quan-

do a lei ordinária estabelecer as entrâncias. O legislador ordinário não está inibido de criar uma classe de juízes sem entrância, tal como se fêz em Minas. O que fêz o legislador mineiro, foi uma acomodação entre o preceito constitucional que veda o ingresso na magistratura sem concurso de provas e a situação dos juízes municipais já declarados vitalícios. Era preciso salvaguardar essa vitaliciedade e, ao mesmo tempo, atender à proibição de ingresso na carreira sem a formalidade do concurso de provas. A solução apresentou-se com o declarar autônomo o cargo de juiz municipal, ficando os seus titulares obrigados a concurso de provas, se quisessem ser nomeados juízes de direito. Respeitou-se-lhes o direito adquirido à permanência no cargo que já ocupavam, dispensados de concurso de provas, mas êste lhes foi exigido para que pudessem atingir o cargo de juiz de direito, que passou a ser o primeiro grau da magistratura vitalícia e de carreira. Foi uma incensurável solução conciliatória em face do direito transitório. Para indeferir a pretensão do recorrente, não era preciso formular o desvalioso argumento de que êle teria renunciado ao seu alegado direito. Se direito lhe coubesse, não teria desistido dêle com o aceitar o cargo de juiz municipal declarado autônomo: tê-lo-ia aceito convencido de que não poderia prevalecer a solução dada, e tanto assim que veio a pleitear judicialmente a sua insubsistência. Na realidade, não há renúncia de direito, mas ausência de direito.

Nego provimento ao recurso.

VISTA

O Senhor Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Adiado por ter pedido vista dos autos o Sr. Ministro Afrânio Costa, depois de ter votado o Sr. Ministro relator, negando provimento ao recurso.

Deixaram de comparecer o Excelentíssimo Sr. Ministro Barros Barreto e Ribeiro da Costa, por se acharem em gôzo de licença, e o Exmo. Sr. Ministro Edgard Costa, por se achar afastado para ter exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo os dois últimos substituídos pelos Exmos. Senhores Ministros Abner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — O recorrente, promotor oito anos em Minas Gerais foi nomeado juiz municipal em 17 de agôsto de 1942, cargo exercido por quatro anos.

O Código de Organização Judiciária do Estado em 15 de janeiro de 1946 instituíra os juízes substitutos como 1.º grau da carreira, à investidura precederia concurso de provas e títulos. Entretanto, foi feita uma ressalva:

Tal ressalva dispensava do concurso de provas, os juízes municipais existentes, já reconduzidos, para os quais prevaleceria o sistema anterior de habilitação, dispensado o concurso de provas.

O Decreto-lei n.º 1.697 em 1 de março de 1946, no art. 391 § 1.º, reafirmou o princípio em minúcias maiores especificando a preferência para juízes substitutos, aos juízes municipais que contassem 10 anos na magistratura ou ministério público.

Foi o impetrante, em razão disto, nomeado juiz substituto, independente do concurso de provas, passando a figurar nas listas de promoção a juiz de direito, em idêntica situação à de outros colegas que foram nomeados.

A Constituição Estadual de 1947, julho, restabeleceu os juízes municipais, como carreira autônoma, dando-lhe vitaliciedade.

Vale dizer que não perdura mais a vantagem anterior.

Por êsse entendimento foi-lhe cancelada em 24 de janeiro de 1949, pelo tribunal, a indicação do nome, em lista já enviada ao govêrno estadual.

Entendeu e entende o impetrante recorrente estar dispensado do concurso porque definitivo e consolidado seu direito, adquirido ao advento de nova Constituição de Minas.

Denegando-lhe a segurança impetrada afirmou o ilustre tribunal de Minas Gerais: (fls. 38). A tese já referida na resolução, acrescentando que se porventura algum direito assistisse, dêle se despojara o impetrante por ter aceito de novo o lugar de juiz municipal que constitui agora carreira autônoma sem qualquer vínculo com a de juiz de direito.

O caso não é novo neste tribunal. Pelo menos já foi agitado duas vêzes, uma no recurso de mandado de segurança n.º 1.166 que não foi conhecido porque não embargado o acórdão em Minas, não era decisão final; outro porém, no mandado de segurança número 1.315 de que foi relator o Senhor Ministro Edgard Costa a solução adotada à unanimidade em 23 de janeiro dêste ano foi exatamente que coincide com o voto erudito do Sr. Ministro Nelson Hungria. Dêsse julgamento participei e foi impetrante, recorrente, o Dr. Marcial Paiva.

Mantenho agora como então a minha adesão à tese de que a situação que transitòriamente aproveitou ao recorrente, não pode estruturar-lhe um direito adquirido a não se submeter a concurso de provas para ingressar na carreira de juiz de direito. No caso presente, como no anterior havia uma expectativa de direito, dependente do implemento de diversas condições. Novo regime fêz desaparecer essa expectativa, alterando substancialmente as primitivas condições.

Acresce a circunstância de que o recorrente aceitou a nova investidura de juiz municipal e fazendo-o livremente, como é óbvio, aceitou também as novas condições entre as quais a de não ter acesso algum. O cargo de juiz substituto, desapareceu para todos os efeitos; o govêrno estadual procurou acomodar magistrados que assim o desejassem.

Entendo que não foi ferido direito líquido e certo do recorrente e nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Abner Vasconcelos — Sr. presidente, em voto que proferi anteriormente, em recurso de Minas Gerais, reconheci o direito dos juízes municipais, desde que já tivessem figurado em lista para promoção a juiz de direito. A circunstância de ter sobrevindo a Constituição, modificando a estrutura de sua classe, não alterou, a meu ver, a sua situação jurídica.

Coerente com êsse ponto de vista, *data venia* dos Srs. ministros relator e Afrânio Costa, dou provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento ao recurso contra o voto do Sr. Ministro Abner de Vasconcelos.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro Orozimbo Nonato.

Deixaram de comparecer, por se acharem em gôzo de licença, os Excelentíssimos Srs. Ministros Barros Barreto e Ribeiro da Costa, e por achar-se afastado para ter exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Exmo. Senhor Ministro Edgard Costa, sendo os dois últimos, substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

Recurso Extraordinário n.º 18.242 — Paraíba

Reintegração de funcionário de autarquia estadual — Estabilidade — Constitucionalidade da Lei estadual n.º 473, de 1950; nada impedia que o legislador ordinário outorgasse direitos e vantagens a determinada classe de servidores — Interpretação dada pelo Supremo Tribunal ao art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — Não se conhece do extraordinário.

Relator — O Sr. Ministro Barros Barreto.

Recorrente — Departamento de Estradas de Rodagem.

Recorrido — Dr. Raimundo de Gouveia Nóbrega.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 18.242, da Paraíba, sendo recorrente o Departamento de Estradas de Rodagem e recorrido o Dr. Raimundo de Gouveia Nóbrega:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, preliminarmente e por unanimidade de votos, não tomar conhecimento do recurso.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 5 de novembro de 1951. — *Barros Barreto*, presidente e relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Pela sentença de fls. 35v., foi dada por improcedente a ação ordinária que o Dr. Raimundo de Gouveia Nóbrega moveu contra o Estado da Paraíba e o Departamento de Estradas de Rodagem, a fim de ser reintegrado no cargo de Procurador Judicial dessa autarquia estadual.

Entendeu o douto julgador que o direito à estabilidade assegurado no artigo 23 das Disposições Constitucionais Transitórias, regulado pela Lei federal n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948, só aproveita aos funcionários da União, Estados e Municípios, não se aplicando por extensão ou analogia aos das autarquias, pois, embora êstes gozem das mesmas prerrogativas concedidas àqueles, todavia não se confundem.

Houve apelação e, diante do invocado em plenário pelo apelante, a 1.ª Câmara do Tribunal de Justiça local resolveu submeter ao Tribunal Pleno o pronunciamento sôbre a constitucionalidade do art. 8.º da Lei estadual n.º 473, de 2 de maio de 1950. (fls. 60).

Com o seguinte acórdão o ilustre Tribunal paraibano declarou constitucional o questionado diploma:

"Não é inconstitucional o art. 8.º da Lei estadual n.º 473, de 2 de maio de 1950.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 1.867, da comarca de João Pessoa, em que é apelante o Dr. Raimundo de Gouveia Nóbrega e apelados o Estado da Paraíba e o Departamento de Estradas de Rodagem: e

Considerando que a Primeira Câmara, por acórdão de 23 de maio do ano em curso, resolveu submeter a hipótese à apreciação do Tribunal Pleno, para que o mesmo decidisse, nos têrmos do art. 79 do seu Regimento Interno, se é inconstitucional o art. 8.º da Lei estadual n.º 473, de 2 do referido mês;

Considerando que a lei em questão prescrevendo normas para o cumprimento do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estendeu, no seu art. 8.º, aos servidores das autarquias do Estado os benefícios que concedeu aos funcionários públicos;

Considerando que, se é verdade que o art. 23 do Ato das precitadas Disposições não se refere a servidores de autarquias, não é menos certo que o legislador ordinário pode outorgar a êstes direitos e vantagens respeitados apenas os cânones constitucionais, pois não é defeso ampliar as garantias da Carta Magna, mas tão-sòmente restringi-las;

Considerando que, assim, sendo, manifesto se torna que o preceito legal em causa não contraria, de modo algum, o que o consituinte de 1946 estabeleceu ao elaborar o aludido art. 23, nem tampouco qualquer outro dispositivo do nosso Estatuto Político.

Acorda o Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, declarar constitucional o art. 8.º da Lei estadual número 473, de 2 de maio de 1950.

João Pessoa, 20 de setembro de 1950. — *Manoel Maia*, presidente. — *Agrippin Barros*, relator. — *José de Farias*. — *Ilegível*. — *S. Montenegro*. — Também foi voto vencedor o do Excelentíssimo Des. *Antônio Gabínio*. — Fui presente — *Renato Lima*."

Dentro do decêndio legal recorreu extraordinàriamente dito Departamento dizendo que a referida decisão contrariou as disposições do art. 101, III, letra *a*, da Constituição (fls. 78).

As partes razoaram e contra-razoaram juntando o parecer de fls. 91 o Sr. Procurador-Geral do Estado.

A fls. 97 oficiou o eminente Dr. Procurador-Geral da República:

"O recurso foi interposto com fundamento na letra *a* do peceito constitucional, por julgar o recorrente ser inconstitucional o art. 8.º da Lei n.º 473, de 2 de maio de 1950, que estendeu aos funcionários das autarquias os benefícios do art. 23, do ato das disposições transitórias da Constituição Federal.

Não há, a nosso ver, impedimento para que os Estados beneficiassem seus servidores estendendo aos funcionários das autarquias do Estado os benefícios daquela disposição de nossa Carta Magna.

Opinamos, assim, pelo não conhecimento do recurso.

Distrito Federal, em 23 de outubro de 1951. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador-Geral da República."

VOTO

Não vejo como conhecer do presente recurso, em que apesar de baseado no art. 101, n.º III, letra *a*, do Estatuto Político de 1946, se deixou de apontar o texto de lei federal ferido pelo colendo Tribunal de Justiça da Paraíba.

Insurge-se o recorrente contra a decretação da constitucionalidade da Lei estadual n.º 473, de 2 de maio de 1950 que, prescrevendo normas para o cumprimento do art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, estendeu, no art. 8.º, aos funcionários das autarquias do Estado, os benefícios concedidos pela Carta Maior aos funcionários interinos e extranumerários, nas condições estabelecidas.

Nada impedia, porém, que o legislador ordinário houvesse por bem outorgar tais direitos e vantagens a uma determinada classe de servidores. Destarte, como ressaltou,

com oportunidade, o douto Procurador-Geral do Estado *deve ser respeitado o malsinado texto para a sua aplicação nos casos em que couber.*

Acêrca da interpretação do citado artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, soberanamente, no julgamento do mandado de segurança n.º 1.276, a 8 de agôsto do ano findo, como se vê da notícia a fls. 64 e da certidão a fls. 81. E, quando voltarem os autos ao ilustre Tribunal *a quo*, êste terá de se manifestar sôbre o mérito da apelação do ora recorrido, cujo julgamento ficou suspenso, nos têrmos do acórdão de fls. 60 face à argüição prejudicial de inconstitucionalidade da mencionada lei estadual.

À vista do exposto, preliminarmente não tomo conhecimento do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: por unanimidade de votos não se tomou conhecimento do recurso.

Deixou de comparecer, por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Abner de Vasconcelos.

Recurso Extraordinário n.º 19.588 — Distrito Federal

Disponibilidade prevista no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946 e assegurada aos funcionários que legalmente acumularam antes da Carta de 1937 e pela desacumulação por esta ordenada perderam cargo efetivo.

Essa disponibilidade é com vencimentos integrais, pois se visou restaurar direitos preexistentes à Carta de 1937, e não seria verdadeira restauração de direitos aquela que apenas em parte os restabelecesse.

Relator — o Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Recorente — A União Federal.

Recorrido — Ernesto Crissiuma Paranhos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 19.588, do Distrito Federal, em que é recorrente a União e recorrido Ernesto Crissiuma Paranhos, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, não conhecer do recurso, unânimemente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 12-11-1951. — *Barros Barreto*, presidente. — *Luiz Gallotti*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — O Dr. Ernesto Crissiuma Paranhos requereu mandado de segurança ao Tribunal Federal de Recursos, alegando que foi pôsto em disponibilidade no cargo de médico da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos do Distrito Federal, mas que, posteriormente, o Ministro do Trabalho cassou essa disponibilidade, com ofensa ao direito do impetrante.

O Tribunal Federal de Recursos unânimemente concedeu a segurança, sendo que, por desempate, reconheceu direito à disponibilidade com vencimentos integrais. Os votos vencidos davam vencimentos proporcionais.

O Relator, Ministro Henrique d'Ávila, que ficou vencido em parte, proferiu êste voto (fls. 20):

"O impetrante está sem dúvida alguma ao abrigo dos favores concedidos pela Disposição Constitucional Transitória de que se cogita: — ocupava, à data do advento da Carta Política de 1937, cumulativamente dois cargos de caráter técnico-científico, de médico, a um tempo, da Saúde do Pôrto e da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos do Distrito Federal. Foi forçado a desacumular optando pelo primeiro dêsses cargos. Não vale argumentar com o disposto no corpo da Constituição vigente, art. 185. Essa norma, é óbvio, destina-se a disciplinar as acumulações *ad futurum* sem repercussão sôbre a hipótese veiculada, que medrou à sombra de impulsos altruísticos dos constituintes de 1946, como medida excepcional destinada a reparar possíveis injustiças, mitigando a dureza da legislação anterior de referência a desacumulação de cargos e funções. Não havia como restringir a franquia em aprêço, com aceno à regra consignada na disposição permanente contida no art. 185. E a autoridade coatora assim procedeu ao dar sentido e execução à malsinada Portaria n.º 287. Êsse seu ato, portanto, não deve subsistir, por írrito e inoperante. Defiro, em conseqüência o pedido, para assegurar ao impetrante a disponibilidade pretendida, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço".

Os Ministros Cunha Melo e Cândido Lôbo acompanharam o Relator.

Os Ministros Alfredo Bernardes, Artur Marinho, Cunha Vasconcelos e Abner de Vasconcelos (presidente), votaram pela integralidade dos vencimentos.

A União Federal ofereceu embargos, que foram rejeitados, por maioria de votos.

Disse o Relator, Ministro Artur Marinho (fls. 46) "Improcedem os embargos".

O acórdão embargado não decidiu *ultra petita*. Se o embargado pediu, na inicial, que lhe fôsse assegurado o direito à disponibilidade a que se refere o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promulgado conjuntamente com a Constituição de 1946, e se tal artigo, visto sua letra e alcance — sobretudo alcance o fim a que visou — deve ser entendido como o entendeu a maioria dêste Tribunal, não há como falar-se em julgado transbordante à regra do artigo 4.º do Código de Processo Civil. O que cumpria à embargante era demonstrar que a disponibilidade referida no texto constitucional era com vencimentos proporcionais e não dar como certo o que pretendia demonstrar *ad libitum*. Quem pede o que é da Constituição pede seu cumprimento inteiriço e, assim, o pedido da inicial envolve o justo e jurídico, ainda que não se o formule explicitamente com pormenores, que se contêm na substância do pedido, ou que o informa.

Também não violou o acórdão embargado o art. 194 do Decreto-lei número 1.713, de 1939. A disponibilidade proporcional ao tempo de exercício a que alude aquêle artigo do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União nada tem a ver com a disponibilidade comandada pelo artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946. A do art. 194 é a disponibilidade quase sempre punitiva ("penalidade", chamou-a a Exposição de Motivos de 8-12-38, do D.A.S.P., ao Presidente da República encaminhando o Projeto do Estatuto, pelo menos quanto a do número I do art.), é a disponibilidade pena, por conveniência do interêsse público, decretável contra funcionário estável no serviço, quando a punição cabível não fôr demissão, ou a resultante de supressão de cargo por lei sem a possibilidade de aproveitamento imediato do servidor em cargo equivalente, tanto que, na primeira daquelas hipóteses, o assunto é examinado por comissão disciplinar que elucide o Ministro de Estado — julgador (ver art. 193, I, II e § do Estatuto cit.) Aliás, hoje, é certa a revogação do n.º I do art. 193 cit., que se ligava ao 157 da Carta, e outro é o entendimento do n.º II,

também cit., por fôrça das sugestões interpretativas exatas do § do art. 189 da Constituição em vigor.

Não persiste a disponibilidade-pena no primeiro caso, nem se descura de como proceder no segundo. Enquanto assim, a disponibilidade ordenada pelo art. 24 interpretando, longe de ser castigo, é restauração de justiça senão de direito afinal de contas sendo mesmo direito dos que, antes, perderam cargo efetivo por fôrça da Carta de 1937 e Decreto-lei número 24, do mesmo ano. Entre o conceito e fins das duas disponibilidades, pois, vai uma distância verdadeiramente quilométrica, cumprindo ao jurista, sobretudo julgando, estabelecer distinções, que o direito é também uma ciência de distinções (Carlos Maximiliano)".

Percebe-se fàcilmente que o art. 24 do Ato restaurou a situação que tinham funcionários que acumulavam funções, legalmente, antes da Carta. Apagou os efeitos desta e do Decreto-lei n.º 24 citado, ao mesmo tempo em que, ripristinatòriamente, diga-se assim, foi explícito em mandar que, quanto àqueles funcionários beneficiados recuperassem êles cargos efetivos que tivessem perdido. Explícito, acentuei, o que é mais do que mera intenção restauratória: "são nêles (cargos) considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados", reza o texto. Se o cargo ainda existir e estiver vago òbviamente o funcionário volta a servi-lo, desde que a disponibilidade automática ou de pleno direito foi instituída sem precisar de mais ato declaratório e, assim, a volta ao cargo já é mesmo comandamento constitucional para o que estiver vago. Se o cargo estiver preenchido por outrem êsse outrem não se desaloja do mesmo, o sucedâneo do preenchimento pelo disponível sendo continuar em disponibilidade remunerada até reaproveitamento: quem estiver no cargo, tomando o lugar a seu dono, está com vencimentos integrais; quem deveria estar no mesmo cargo, evidentemente, não pode ter situação inferior, de castigo, exatamente quando o constituinte lhe conferiu a volta ao *statu quo ante*.

Tal o que quis o constituinte, tal o que ficou esculpido na Constituição, lei das leis, diretiva para os que a apliquem. E note-se que o direito de funcionário num caso assim é direito constitucional, de incidência imediata, não comportando, como marcam os constitucionalistas, interpretação aberta, às vêzes fantasiosas, como as que, meramente institucionais, ainda que postos nas constituições, admitam elucidações ditáveis por outros critérios ou métodos interpretativos".

O Ministro Elmano Cruz assim fundamentou o seu voto vencido (fôlhas 51-52):

— "Sr. Presidente, recebo os embargos. Da inicial consta que, na conformidade de dispositivo constitucional, da Circular 6-47 da Presidência da República e das portarias 257 e 279, de 1947, do Sr. Ministro do Trabalho, foi o impetrante pôsto em disponibilidade remunerada.

Ora, se o próprio embargante é que afirma que foi pôsto em disponibilidade remunerada, por fôrça da Circular n.º 47, que só atribui disponibilidade com vencimentos proporcionais pedindo, como pediu no mandado se restabelecesse a situação anterior em que se encontrava, e da qual foi retirado por ato do Ministro do Trabalho, o Tribunal só pode restabelecê-la dando o que êle tinha naquela ocasião e não dando mais do que pediu. O julgamento foi *ultra petita*, realmente.

Se êle tivesse pedido vencimentos, *in abstracto*, eu os daria proporcionalmente ao tempo de serviço. Mas, no caso, o impetrante pede expressamente que se restabeleça a disponibilidade em que se encontrava anteriormente. Ora, restabelecer é repor no *statu quo ante* e eu só posso repor alguém no *statu quo ante* restabelecendo a situação em que se encontrava.

Assim, recebo os embargos, de acôrdo com o pedido do impetrante, que pede restabelecimento da disponibilidade em que se encontrava, isto é, com vencimentos proporcionais, por fôrça da Circular 6-47.

A União interpôs recurso extraordinário, sob invocação da alínea "a" dizendo violados o art. 4.º do Código de Processo e o art. 194 do Estatuto dos Funcionários Públicos (fls. 62).

As partes arrazoaram.

E o eminente Dr. Proc.-Geral da República opinou (fls. 75):

"Pelos doutos fundamentos do voto do eminente Ministro Elmano Cruz, às fls. 51-52, e das razões de fôlhas 65-67, do ilustre Dr. Subprocurador-Geral da República, opinamos pelo provimento do recurso.

Distrito Federal, 17 de outubro de 1951. — *Plínio de Freitas Travassos*, Proc.-Geral da República".

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Dispõe o art. 4.º do Cód. de Processo Civil que o Juiz não poderá pronunciar-se sôbre o que não constitua objeto do pedido.

Ora, o impetrante concluiu, pedindo, que sua disponibilidade fôsse restabelecida "com os respectivos proventos e mais vantagens tudo nos têrmos do art. 24 das Disp. Transit. da Constituição Federal".

Cabia, portanto, no âmbito do pedido a decisão sôbre se o invocado artigo 24 dava, ou não, direito a vencimentos integrais.

Isso bem mostrou, na primeira parte do seu voto, o ilustre Ministro Artur Marinho.

Não há, assim, como dizer violado, o cit. art. 4.º da lei processual.

O art. 194 do Estatuto dos Funcionários Públicos dispõe, na verdade, que o provento da disponibilidade será proporcional ao tempo de exercício.

E o art. 193, que o precede, não cogita sòmente da disponibilidade punitiva, pois além do inciso 1.º, a ela referente, contém o inciso 2.º, que prevê a disponibilidade por supressão do cargo.

Diverso, porém, é o caso previsto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946.

Mandou êsse preceito que os funcionários, que legalmente acumulavam antes da Carta de 1937 e pela desecumulação por esta ordenada perderam cargo efetivo, fôssem nêle considerados em disponibilidade remunerada até serem reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação da Carta de 1946.

O Supremo Tribunal já assentou, na interpretação dêste preceito, que por êle se visou restabelecer direitos preexistentes à Carta de 1937 e que esta suprimiu.

Na justificação da emenda de que resultou o cit. art. 24, foi mesmo acentuado que se tratava de *restaurar* os direitos daqueles que foram demitidos por efeito da desacumulação ordenada em 1937 (v. José Duarte, A. Const. de 1946, vol. 3.º, p. 496).

Que *restauração* de direitos seria essa que apenas *em parte* os restabelecesse?

Claro ficou, portanto, que a disponibilidade seria com vencimentos integrais.

E' o que decorre, também, de se ter dito que os funcionários seriam considerados em disponibilidade remunerada (sem qualquer restrição quanto à integralidade dos vencimentos), e de se ter acrescentado que não teriam direito *aos vencimentos anteriores* a 18 de setembro de 1946.

Resultou manifesto, assim, que lhes assistiria direito aos *vencimentos posteriores* àquela data, *aos vencimentos* e não *a uma parte dêles*.

José Duarte, comentando o citado art. 24, observa que o pensamento do legislador constituinte foi assegurar ao funcionário, "coagido" pela Carta de 1937, à desacumulação, a volta ao estado anterior, ao cargo que antes exercia, e estatui que, enquanto o Executivo não o reintegrar, seja mantido em disponibilidade, com percepção integral dos vencimentos (v. vol. cit., págs. 498 e seguintes).

Do exposto se vê que o que fêz o Tribunal Federal de Recursos foi dar exata aplicação ao art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946.

Não conheço do recurso, que só veio apoiado na alínea "a" do preceito constitucional.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não se tomou conhecimento do Recurso; decisão unânime.

Impedido o Sr. Ministro Abner de Vasconcelos, substituto do Exmo. Senhor Ministro Ribeiro da Costa, que se acha em gôzo de licença.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.703

Ao funcionário público é proibido criticar, pela imprensa ou qualquer outro meio, os atos da administração.

Aplicação de penalidades legais, não cabendo ao Judiciário indagar, em tema de segurança, da conveniência, necessidade ou oportunidade da pena imposta.

Relator — Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes.

Recorrente — Dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio* e Estrada de Ferro Central do Brasil.

Recorrido — Deusdedit Barreto Gitahy.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.703 do Distrito Federal, sendo recorrente Dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio* e a Estrada de Ferro Central do Brasil e recorrido Deusdedit Barreto Gitahy:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por decisão unânime, em dar provimento ao recurso de ofício e ao agravo da Estrada de Ferro Central do Brasil, para cassar a segurança concedida, na conformidade das notas taquigráficas retro, que esta integram. Custas *ex-lege*.

Rio, 27 de outubro de 1952. — *Sampaio Costa*, Presidente. — *Alfredo Bernardes*, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — Deusdedit Barreto Gitahy, brasileiro, condutor de trem, residente nesta cidade, foi suspenso por 30 dias, do exercício das funções de seu cargo, por ato do Senhor Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil, em virtude de haver escrito no "Diário de Notícias", de 15 de maio de 1951, um artigo considerado como de censura e de crítica à Diretoria da mesma Estrada. Dias após, o dito condutor de trem foi suspenso, de novo por mais 30 dias, visto haver telegrafado ao Diretor da Estrada, em nome da classe dos condutores, que êle não representava.

Para cancelar as aludidas penalidades disciplinares, impetrou a presente segurança que, depois de devidamente informada e contestada, lhe foi concedida pela sentença de fls. 53 a 57, da lavra do douto magistrado Dr. José de Aguiar Dias.

Para esclarecimento do Tribunal passo a ler o artigo, que deu causa a punição, o telegrama, as informações da autoridade coatora e a sentença agravada (fls. 10, fls. 14, fls. 28 a 30 e fls. 53 a 57 — lê).

Inconformada, recorreu a Estrada de Ferro insistindo na preliminar de descabimento da medida para reparar ato disciplinar, e de *maritis*, sustentando que o ato de indisciplina praticado pelo impetrante e que deu lugar à punição, atenta contra o princípio da hierarquia funcional embora ocorrido fora da esfera administrativa.

Houve contraminuta em que o impetrante argúi de intempestivo o recurso voluntário da Estrada; afirma ser cabível a segurança para cancelar pena disciplinar, e no mérito, bate-se pela confirmação da sentença recorrida, pelos seus jurídicos fundamentos.

Falando no processo a douta Subprocuradoria-Geral da República assim se manifestou: (fls. 78 a 79 — lê).

E' o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes — O artigo 225 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União prescreve:

"Ao funcionário é proibido: I — Censurar, pela imprensa ou qualquer outro meio, as autoridades constituídas, ou criticar atos da administração podendo, todavia, em trabalho devidamente assinado, apreciá-los, do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação."

Baseado no texto transcrito, o Senhor Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil impôs pena disciplinar ao impetrante Deusdedit Barreto Gitahy, condutor de trem, classe K, por haver publicado, na seção paga do "Diário de Notícias", de 15 de maio de 1951 — artigo de crítica a atos de sua administração, e de protesto contra os conceitos emitidos por êle, Diretor, com referência aos seus subordinados.

Não há dúvida que o artigo mencionado contém crítica à administração da Estrada. Basta a sua simples leitura para evidenciá-la:

"O honrado Sr. Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil, Coronel Eurico de Souza Gomes Filho, apesar da experiência e conhecimento que já devia possuir dos negócios da repartição que administra e da formação moral dos seus subordinados, teima em não querer compreendê-los, assacando contra êsses humildes funcionários, as mais levianas e injustas acusações. Muitas são as humilhações de que vêm sendo vítima os integrantes dessa laboriosa e honesta classe, de condutores de trem. Dentre as muitas deprimentes medidas determinadas pela Administração do Sr. Coronel Eurico de Souza Gomes Filho, contra a referida classe de condutores de trem, destaca-se a inconcebível e mesquinha proibição de fazerem êsses funcionários as suas refeições no carro-restaurante do trem em que trabalham, obrigando-os a se utilizarem para êste fim do carro de expediente, onde não existe o menor confôrto e higiene necessários, tratados, assim, como se fôssem desprotegidos retirantes. O direito dos funcionários que compõem a equipagem dos trens do interior, de se servirem dos carros-restaurantes das respectivas composições, sempre foi respeitado pelas administrações que antecederam a do honrado Sr. Coronel Eurico de Souza Gomes Filho. Só uma injustificável prevenção contra os condutores de trem poderia determinar tão drástica quão desumana medida. Não parou aí, porém, a visível e injustificável prevenção do Sr. Coronel Diretor da Estrada, contra os seus subordinados".

Praticou, portanto, o impetrante ato que o Estatuto lhe proibia de praticar e, assim, não se pode ter como manifestamente ilegal a penalidade que lhe foi imposta. E não há que indagar, em tema de segurança, principalmente da conveniência, necessidade ou oportunidade da pena imposta. Isso escapa ao contrôle jurisdicional.

E' certo que na publicação referida, há também um protesto contra conceitos desabonadores à classe dos condutores de trem, que teriam sido proferidos pelo Sr. Diretor da Estrada, em palestra radiofônica. Parece-me, porém, que a inclusão dêsse protesto em artigo de crítica à Admi-

nistração da Estrada não impedia a punição do impetrante por aquela crítica, vedada ao funcionário de modo expresso no citado art. 225, n.º I do Estatuto dos Funcionários.

Dou, portanto, provimento ao recurso, para indeferir o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Senhor Presidente, o juiz que proferiu a sentença é dos mais brilhantes espíritos da geração nova dos juízes do Distrito Federal; e, que sendo assim há sempre oportunidade a consciência para pesar razões. Mas, na hipótese estou em que o senhor Ministro Relator colocou muito bem a questão. Há uma tendência moderna, que se vem notando, através dos pronunciamentos do Poder Judiciário, no sentido de cada vez cercear mais a ação do Poder Executivo na aplicação de sanções ao funcionalismo. E até aqui neste próprio Tribunal ainda bem recentemente tivemos oportunidade de discutir assuntos desta ordem, sendo que êste Egrégio Tribunal deu uma elasticidade, *data venia*, a meu ver, incompreensível ao art. 16 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

A autoridade pública, a autoridade administrativa, a autoridade superior, a autoridade responsável, na ordem disciplinar, está sendo cada vez mais cerceada em sua liberdade de ação, para manter o funcionário dentro dos limites de suas obrigações.

Não é possível levar tão longe, como o fêz, no caso em tela, o ilustre Juiz, a restrição à função disciplinar.

Na hipótese um funcionário da Estrada de Ferro Central do Brasil permitiu-se criticar pùblicamente ao Diretor dessa Estrada de Ferro, usando até de expressões impróprias, que a consideração hierárquica lhe vedava.

Foi concedido o mandado. E, pela sentença, se verifica que o Juiz procurou um sentido de legalidade na imposição de pena, quando, a meu ver, o sentido de legalidade na pena disciplinar existe sempre.

Não se examina o merecimento dessa pena, porque isso está dentro da alçada de atribuição da autoridade competente. Assim, Sr. Presidente, *data venia*, dou provimento ao recurso, para cassar a ordem.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, deram provimento aos recursos, para cassar a segurança concedida. Os Srs. Ministros Cândido Lôbo, Mourão Russel, J.J. de Queiroz e Macedo Ludolf, votaram de acôrdo com o Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo e Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.697

A lei cogitada fixou vencimentos tomando por base dados estatísticos fidedignos, coetâneos da sua feitura, sem de nenhum modo haver delegado ao Judiciário poderes para alterar esta fixação para atualizá-la.

Relator — Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Recorrentes — Manoel José Teles e outros.

Recorrida — União Federal (Diretores Geral da Fazenda Nacional e do Pessoal do Ministério da Fazenda).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.697 do Distrito Federal, recorrentes Manoel José Teles e outros, recorrida a União Federal, etc.

Acorda o Tribunal Federal de Recursos por votação unânime, negar provimento ao agravo, na forma e pelos fundamentos do voto do Relator constante de fls. 70, integrados neste o relatório de fls. 67 até 69, o resultado de julgamento de fls. 71. Custas pelos agravantes.

Rio, 18 de setembro de 1952. — *Sampaio Costa*, Presidente. — *Djalma da Cunha Melo*, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — O agravo de fls. 47 até 55 concerne à decisão constante de fls. 43 até 45, assim redigida:

Manoel José Teles e outros, Tesoureiros e Tesoureiros Auxiliares — padrões M e K do Ministério da Fazenda lotados em repartições situadas no Estado da Bahia, impetram o presente Mandado de Segurança contra os Diretores dos Serviços de Pessoal e Geral da Fazenda Nacional, para o fim de serem apostilados os seus títulos no padrão N para os Tesoureiros e padrão L para os Tesoureiros Auxiliares, a partir da vigência da Lei n.º 403 de 1948, sob a alegação de que havendo esta Lei estabelecido uma classificação das Tesourarias do Ministério da Fazenda sob a base da arrecadação, dos pagamentos e da movimentação de valores, foram os situados no Estado da Bahia, enumerados nos de 3.ª categoria quando, em vigor deveriam figurar na 2.ª categoria uma vez atendendo a movimentação dos valores no biênio de 1945 e 1946 (docs. fls. 11 a 13);

que, assim, pleitearam perante a Diretoria-Geral da Fazenda Nacional, a apostila de seus títulos nos padrões correspondentes à 2.ª categoria mas que até agora não tiveram solução.

Solicitadas as informações, foram elas prestadas (fls. 22 a 32), manifestando-se o Dr. 5.º Procurador da República (fls. 38 e 38v.)

Isto pôsto:

A Lei n.º 403 de 24-9-1948 estabeleceu a classificação das Tesourarias das Repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda em cinco categorias, conforme a arrecadação, os pagamentos ou a movimentação dos valores a seu cargo. Ao fixar as bases para as cinco categorias indicou, então, os Estados em que as Tesourarias se achavam situadas. Para essa fixação teve em vista o legislador certamente dados anteriores fornecidos pelos órgãos competentes. Tal plano foi elaborado após estudos realizados da movimentação de valores nas diversas tesourarias. Mas é, por lei, um critério preciso. Nunca poderá ser considerado como exemplificativo. Nem poderia a lei fixar vencimentos na dependência de uma maior ou menor movimentação na arrecadação futura. Do contrário, uma tesouraria, hoje figurante na 2.ª categoria, poderia amanhã passar para a 1.ª ou para a 3.ª ou para a 5.ª, e dêsse modo oscilariam também os vencimentos. Não é, portanto, admissível tenha sido êsse o critério legal. A classificação feita teve por base os estudos de anos anteriores e só por outra lei poderá ser alterada. Poderia, é verdade, a lei ter estabelecido a possibilidade de uma revisão após o decurso de certo prazo, ressalvando até situações que disso decorressem. Mas, ao contrário, a Lei n.º 403, de 1948, não quis

seguir êsse caminho, tanto que revogou a revisão qüinqüenal prevista no artigo 11 do Decreto-lei n.º 4.645, de 2-9-942 (art. 14).

Se houve, como alegam os impetrantes, êrro material da lei na classificação das tesourarias situadas no Estado da Bahia não há de ser por meio judicial que se vai corrigila. Cabe ao Legislativo tal providência e, conforme se verifica dos autos, o próprio Executivo já está agindo nesse sentido.

Em tais condições denego a segurança impetrada e condeno os impetrantes nas custas".

Na minuta, alegam e pedem os agravantes: (lê).

Contraminutou a União a fls. 57, nestes têrmos: (lê).

Subindo os autos, dêles se deu vista ao M. Público nesta Instância, que opinou pela confirmação da sentença (fls. 64 e 65).

E' o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Tomando por base dados sôbre arrecadação e movimento de valores fornecidos pelo Executivo, o Parlamento, com a Lei invocada, enquadrou na 3.ª categoria os recorrentes. Se a situação sofreu metamorfose daí para cá, só o Legislativo pode, querendo e se o Executico tiver iniciativa ao respeito, por meio de outra lei, inovar no concernente. A Lei fixou vencimentos em conformidade com elementos estatísticos fidedignos contemporâneos da sua feitura, não mandou que tôda vez que mudada a situação, o Executivo elevasse, ou reduzisse para efeito de vencimentos, a categoria dos cargos. Manifesta a inconsistência jurídica do pedido. Nego provimento ao agravo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento ao recurso, unânimemente. Os Srs. Ministros Alfredo Bernardes, Cândido Lôbo, João José de Queiroz, Mourão Russel e Macedo Ludolf votaram de acôrdo com o Senhor Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado, o Sr. Ministro Cunha Vasconcelos. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

Apelação Cível n.º 745 — Distrito Federal

O funcionário público que presta serviços à Justiça, como perito, tem direito a percepção de honorários, conforme preceitua o Decreto-lei número 3.764, de 25 de outubro de 1941. Êsse decreto-lei, como interpretativo, que é, faz corpo com a lei interpretada (art. 103, do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939), aplicando-se, assim, a todos os fatos posteriores a esta, salvo àqueles em que as partes acordaram coisa diversa ou tribunais diversamente julgaram por sentença de que não haja recurso.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes.

Recorrente: Juízo de Direito da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: União Federal.

Apelado: Manoel Nogueira de Paula.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível número 745, do Distrito Federal, sendo recorrente Juízo de Direito da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelante União Federal e apelado Manoel Nogueira de Paula:

Acordam os Ministros da 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por decisão unânime, em negar provimento ao recurso de ofício e à apelação voluntária da União Federal, para confirmar a sentença recorrida, tudo na conformidade do relatório e das notas taquigráficas retro, que êste integram. Custas *ex-lege*.

Rio, 30 de julho de 1952. — *Henrique D'Avila*, Presidente. — *Alfredo Bernardes*, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes — O Doutor Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, o douto Elmano Cruz, assim relatou e sentenciou a causa:

O Dr. Manuel Nogueira de Paula propõe a presente ação ordinária contra a União Federal, para o fim de obter por sentença o reconhecimento de seu direito a percepção da importância de Cr$ 25.000,00 a cuja condenação pede a União, pelos fatos e com os fundamentos seguintes: que êle autor foi indicado pela ré para servir como seu assistente técnico na perícia realizada nos autos da ação em que contendiam a União e a Cia. Edificadora; que prestou seus serviços como assistente na referida perícia, complexa e trabalhosa; que o perito nomeado pelo Juízo pediu arbitramento especial e foram seus honorários fixados, em atenção ao trabalho em Cr$ 5.000,00; que pedindo o pagamento de seus honorários o Doutor 1.º Procurador da República encaminhou a solicitação ao Ministro da Fazenda, por não possuir a Procuradoria verba para tal fim; que o Domínio da União informou favoràvelmente o seu pedido; propondo a fixação dos honorários na mesma base dos do perito do Juízo; que o Sr. Ministro da Fazenda, porém, em resposta ao Dr. 1.º Procurador informou a êste de que sua secretaria não competia fazer tal pagamento; que então o autor pediu o seu pagamento diretamente nos autos, mas tendo parecer contrário do Procurador-Geral da Fazenda Pública, o Sr. Ministro da Fazenda novamente o repeliu; que novamente bateu às portas do Ministério da Fazenda e êste ainda uma vez o desatendeu, baseado no parecer do Dr. Procurador-Geral da Fazenda Pública; que as razões invocadas para o indeferimento do pretendido pagamento, foram duas, isto é, que sendo o autor funcionário público não teria direito a honorários, e que se devidos fôssem cabia à parte vencida pagá-los; que tais argumentos, porém, não procedem em absoluto, e que nestas condições ser condenada a União a pagar-lhe os honorários, a que está obrigada indiscutìvelmente em razão dos serviços prestados.

Ofereceu o autor os documentos de fls. 4-10. Citada a União contestou esta, por intermédio do Dr. Procurador Adjunto, em exercício na Procuradoria a ação proposta, argüindo em resumo que o autor não tem direito ao que pleiteia conforme bem o demonstrou o parecer do ilustre Doutor Procurador-Geral da Fazenda Pública; que fazendo do aludido parecer, parte integrante da contestação, espera seja a ação afinal julgada improcedente, condenado o autor nas custas como de direito.

Trouxe intercorrentemente o autor o documento de fôlhas 17 e seguintes, extraído dos autos da ação em que teria prestado seus serviços como assistente técnico, requerendo outrossim a expedição de certidão (fls. 26) que foi requisitada, e por estar pronta (fls. 28) foi retirada pelo autor e trazida aos autos (fls. 30), sôbre ela se manifestando a ré, após o que selados e preparados os autos que vieram conclusos para exame. Em os recebendo, nêles

exarei o despacho saneador de fls. 37 designando audiência, de instrução e julgamento que efetivamente se realizou, vindo-me em seguida conclusos os autos para sentença.

Isto pôsto:

A função do assistente técnico nos processos judiciais, está hoje, principalmente, depois da modificação trazida pelo Decreto n.º 4.565, de 11-8-42, equiparada quase à do perito de nomeação do Juiz.

Tem o assistente as mesmas facilidades, e as mesmas obrigações do perito, é como aquêle um técnico, um juiz de fato da controvérsia posta em Juízo, cujos contornos e lineamentos objetivos são dados pela perícia, que o Juiz togado interpretará afinal como lhe parecer de direito.

Não é pelo fato de se chamar assistente técnico escolhido pelas partes que terá desprestigiada a sua atuação, ou considerada de menos valia, e na realidade poucas não são as vêzes em que os Juízes dissentindo do laudo, vão buscar nas manifestações divergentes dos assistentes técnicos, os elementos de que se utilizam na elaboração da sentença a ser proferida.

Não há, portanto, distinção senão nominal entre perito e assistente, pois a um e outro a lei dispensa a mesma credibilidade, com relação aos fatos que fazem objeto de perícia. Um e outro são igualmente responsabilizáveis pela fraude ou incorreção com que se portem em Juízo, e um e outro são favoráveis pelo amparo e acolhimento de suas manifestações e direito.

Ora, dos autos se apura, sem sombra de dúvida, que o autor foi efetivamente assistente técnico da União no caso da Cia. Edificadora, e tendo eu julgado a liquidação de sentença no mesmo processo proferido, pude *de visu* verificar a extensão e responsabilidade de perícia judicial que compreendia vários gêneros de avaliação e estimativa de bens.

Esta circunstância foi posta em relêvo pelo próprio Dr. 1.º Procurador da República, Dr. Themistocles Brandão Cavalcanti, hoje elevado à Consultoria-Geral da República sob aplausos unânimes (fls. 18).

Ora, o autor foi indicado pela União (fls. 17v.) — para como seu assistente tomar parte na perícia a ser realizada, e assim os ônus e percalços da diligência, não atingiram sòmente ao perito para justificar só a êste o pagamento dos honorários cabíveis, mas se estendeu também ao assistente que tanto como o perito tem direito a perceber pelo trabalho que presta.

Já em casos análogos, em ação proposta pelo professor Cândido de Oliveira Filho, reconheceu-lhe o Egrégio Tribunal o direito a honorários, em razão de trabalho prestado a requerimento da União, e que esta *presumia gratuitos.*

Aqui também o assistente que trabalhou, prestou serviços, não pode tê-los compulsòriamente incluídos na natureza dos gratuitos, em que pesem o saber e a erudição do eminente ex-Procurador-Geral da Fazenda Pública, Doutor Francisco de Sá Filho, a cujos méritos rendo as minhas homenagens.

Dois foram os argumentos principais em que se teria apoiado o Sr. Ministro da Fazenda para repelir o pretendido pagamento: 1.º consistente no fato de ser o pleiteiante funcionário público, e o segundo, em que os seus honorários deveriam ser pagos pelo vencido.

Nenhum dos dois óbices, porém, se justifica em face da lei. O estatuto dos funcionários públicos, baixado com o Decreto-lei número 1.713, de 1939, não proibia que funcionários, desde que o seu horário o permitisse, prestassem serviços à Justiça como peritos. E porque dúvidas surgissem, dúvidas aliás descabidas e desarrazoadas, foi baixado o Decreto n.º 3.764, de 25 de outubro de 1941, que espancou as dúvidas e afastou as tibiezas de interpretações.

Não se cogita de dar efeito retroativo a tal decreto, como parece ter sido entendido em que foi parte o Doutor João de Barros Barreto, mas de reconhecer a lei posterior à consagração do entendimento anterior que a lei então vigente não proibia. Os fatos sempre recedem as leis, pois os costumes, como o assinalou Picard (Le Droit Pur) são a fonte de tôdas as legislações.

O Decreto-lei n.º 3.764, de outubro de 1941, não precisava conter a cláusula expressa de retroação para justificar o pagamento de honorários a que anteriormente a sua vigência tivesse feito jus os funcionários por serviços prestados à Justiça. Era bastante que a lei reguladora da atividade dos funcionários não proibisse expressamente esta forma de remuneração, para que desde logo fôsse julgado com direito aos proventos, aquêle que efetivamente prestasse tais serviços.

Vou, ainda mais longe, ainda o Estatuto proibisse a percepção de tais proventos, negaria aplicação à norma proibitivo, por entendê-la incompatível com os direitos asseguradores da Constituição.

A respeito da remuneração dos assistentes, podem ser lidas as opiniões de Pedro Batista Martins e Ataliba Viana, o primeiro nos "Comentários" ao Código do Processo Civil, vol. XX, pág. 402, e o segundo em "Inovações e Obscuridades do Código do Processo Civil e Comercial Brasileiro", pág. 34.

Além disso, até mesmo em processo de *justiça gratuita,* em que o próprio Estado, que é o administrador da justiça, abre mão dos selos e do papel selado necessários ao andamento do processo, reconheceu já o Egrégio Tribunal ao advogado que prestou serviços que não podia recusar, o direito aos honorários pagos pelo vencido — (Direito C. v. XXXI — página 236).

Julgo, pois, em face do exposto, procedente a ação ao pagamento da importância de Cr$ 25.000,00 (vinte e proposta, para condenar como condeno a União Federal, cinco mil cruzeiros) a título de honorários, e em razão dos serviços prestados pelo autor, como seu assistente em processo judicial.

R. *ex-officio.* P.R.I.

Inconformada apelou a União Federal, sustentando que o Estatuto dos Funcionários Públicos, proíbe, ao servidor público ao tempo da apresentação do laudo (fevereiro de 1941) a percepção de quaisquer vantagens além dos vencimentos e outras remunerações expressamente especificadas. A alteração que lhe trouxe o Decreto-lei número 3.764, de 25 de outubro de 1941, não tem aplicação ao debate por tratar-se de lei posterior à prestação do serviço. O autor contra-arrazoou, de fls. 54 a 55v., e, por fim, a ilustre Subprocuradoria-Geral da República, reportando-se às razões de apelação, opinou a fls. 62, pela reforma da sentença apelada.

E' o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Conforme salientou o douto Juiz singular, o Estatuto dos Funcionários Públicos não proibia que servidores do Estado prestassem serviços à Justiça, como peritos, desde que não o fizessem dentro do período normal ou extraordinário de trabalho a que estivessem sujeitos. Surgiram, porém, dúvidas quanto à remuneração de tais serviços por não existir no Estatuto dispositivo expresso mandando pagá-los. Para dissipar essas dúvidas foi baixado o Decreto-lei número 3.764, de 25 de outubro de 1941, que alterando a redação do art. 103 e seus parágrafos do Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939, fêz cessar o mutismo até então existente, a respeito da percepção de honorários pelo servidor público, serviços prestados à Justiça.

O citado Decreto-lei n.º 3.764, não é lei nova, pois alterou, apenas, redação do art. 103 do Decreto-lei número 1.713, sem introduzir-lhe princípios contrários aos seus preceitos. Faz corpo, portanto, com a lei interpretada, aplicando-se a todos os fatos posteriores a esta, salvo àquele em que as partes acordaram coisa diversa ou os tribunais diversamente julgaram por sentença, de que já não haja recurso.

Reconhecendo, como reconheço, direito ao autor aos honorários reclamados, iguais aos que foram pagos a outro funcionário público, que serviu de perito na mesma vistoria, não empresto efeito retroativo ao Decreto n.º 3.764, de 1941; considero-o ùnicamente, como interpretativo do que havia de obscuro, pelo silêncio, no artigo 103 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Pelo exposto e o mais que consta da sentença apelada, a cujos fundamentos me reporto, nego provimento ao recurso de ofício e à apelação voluntária para confirmar na íntegra, a decisão recorrida.

DECISÃO

(Julgamento da 2.ª Turma em 30-7-1952.)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, negou-se provimento a ambos os recursos. Os Srs. Ministros Revisor e Henrique D'Avila votaram com o Senhor Ministro Relator. Impedido o Senhor Ministro Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Senhor Ministro Henrique D'Avila.

Apelação Cível n.º 3.432

Precedentes administrativos não autorizam o Poder Judiciário a reconhecer direitos que a lei não criou.

Os benefícios da Lei n.º 200, de 30-12-1947, sòmente àqueles especificadamente declarados podem ser reconhecidos.

Relator: O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Apelante: Juracy Pena Firme e outros.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 3.432, do Distrito Federal:

Acordam os Juízes da Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade e nos têrmos das notas taquigráficas retro, em negar provimento ao recurso.

Custas *ex-lege*.

Rio, 9 de setembro de 1952. — *Cunha Vasconcelos Filho*, Presidente e Relator.

O relatório da sentença, que adoto, é êste:

RELATÓRIO

"D. Juracy Pena Firme e outros, individuados na inicial de fls. 2, propõem a presente ação ordinária contra a União Federal, alegando em resumo:

— que os suplicantes são arquivistas do Ministério da Fazenda, lotados em várias de suas repartições, sendo certo que, antes do Decreto 24.036, de 26 de março de 1934 o quadro do pessoal do Ministério da Fazenda obedecia, de modo geral, ao princípio de uma formulação única de carreira, constituída por funcionários de categorias diferentes, todos, porém, com encargos e funções idênticas;

— que, com o advento do Decreto 24.144 de 8 de abril de 1934, foi criado um quadro especial para o Tesouro com a denominação "Oficiais do Tesouro", com os vencimentos equiparados aos das chamadas "repartições arrecadadoras", acrescidas do valor das cotas apuradas mensalmente para pagamento do pessoal da Recebedoria do Distrito Federal;

— que, com a vigência da Lei n.º 234, de 28 de outubro de 1936, que reajustou o quadro do funcionalismo público civil da União, foi extinto o regime de cotas, incorporadas estas aos funcionários que passaram a constituir o quadro n.º I, composto do pessoal que, na data da referida lei, estava em exercício nos órgãos da Contadoria da República e da antiga "Diretoria do Domínio da União, Impôsto de Renda e de Estatística Econômica e Financeira";

— que essa situação de desigualdade ainda permaneceu com a expedição do Decreto n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939, que reorganizou os quadros do Ministério da Fazenda, perdurando a injustiça ainda em conseqüência das sucessivas reformas, Decreto n.º 26.144 e Lei n.º 284, de 1936;

— que, a Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, cuja finalidade foi corrigir as injustiças e exceções, que se firmaram especialmente na citada Lei n.º 284, de 1936, regularizada ficou a situação dos antigos Contabilistas;

— que, de conformidade com o art. 1.º da referida Lei foram transferidos do Quadro Permanente para o Quadro Suplementar, estendendo, de conformidade com o seu parágrafo segundo, os benefícios dessa transferência a várias classes de serventuários que tinham sido deixados à margem;

— que, recorrendo-se ao elemento histórico da elaboração da Lei n.º 200, é de encontrar-se insofismável comprovante de que essa lei teve o nítido objetivo de contemplar com as vantagens de vencimentos do Quadro Suplementar os funcionários do Ministério da Fazenda que, desde 1936, haviam sido excluídos dos benefícios de cotas;

— que a citada Lei n.º 200 visou extinguir um regime de exceções, abolindo injustiças, lei de sentido reparador, assistindo, pois, aos suplicantes, como antigos funcionários do Ministério da Fazenda, anteriores ao advento da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, o direito a serem também incluídos entre os beneficiários dessa lei, embora não estejam os suplicantes mencionados explìcitamente em seu contexto;

— que, finalmente, assim, deve a União Federal ser condenada a conceder-lhes os benefícios dessa lei, inclusive pagar-lhes a diferença dos respectivos padrões de vencimentos a partir da data de sua vigência.

A Ré contestou a ação, fls. 146-161, alegando

— que o pedido dos A.A. não tem a menor procedência, face à referida Lei n.º 200, que não contemplou os suplicantes na enumeração minuciosa dos funcionários, contida em seu art. 1.º e que, sòmente os beneficiados por ela, de modo expresso, taxativo, nominal, podem dela se beneficiar, não podendo ter dita lei aplicação a qualquer outra classe de servidores;

— que, efetivamente, o Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939, reorganizou os quadros do Ministério da Fazenda, dividindo-os em Quadro Permanente e Quadro Suplementar e, nesse último quadro, ficariam abrangidos os funcionários que tivessem direito a cotas, exercessem cargos extintos com os padrões do art. 20, da Lei n.º 284, de 1936, ou que exercessem cargos não permanentes, também com os vencimentos do referido artigo 20;

— que, assim, caberiam no Quadro Suplementar de um lado, os funcionários que percebem cotas e, de outro lado, os funcionários de cargos extintos ou de cargos não permanentes, com os padrões do art. 20 da Lei n.º 284, de 1936;

— que, como nem todos os funcionários, nas condições do art. 3.º, do Decreto-lei 1.847 citado, foram, real-

mente, incluídos no Quadro Suplementar, o Govêrno, verificadas as injustiças decorrentes, elaborou o anteprojeto, de que resultou a Lei n.º 200 e os únicos funcionários que, à data da Lei cabiam no art. 3.º do citado Decreto-lei n.º 1.847 eram aquêles a quem a iniciativa governamental se referia, isto é, "os funcionários que pertenciam ao antigo quadro XIII";

— que o § 2.º do art. 1.º da Lei n.º 200 é claro, só se aplicando:

1.º) aos funcionários do Quadro XIII;

2.º) aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais, até 1936 e atualmente oficiais administrativos, etc.;

3.º) aos da carreira de Guarda-Livros que presentemente ocupam quadros de outra carreira;

— que os A.A., arquivistas do Ministério da Fazenda, não influindo na arrecadação, de modo direto nem indireto, não encontram amparo na pretensão, que advogam e que, de resto, mesmo colocando-se dentro de elastério abnorme da lei, na sua extravagância e no seu favoritismo, através uma interpretação sofística, não requereram, de resto, a sua transferência para a carreira de contador, nem dito requerimento foi apresentado dentro de 30 dias como determina a citada Lei n.º 200.

Foi proferido o despacho saneador de fls. 180v-181, sem recurso.

Realizou-se a audiência de instrução e julgamento, na qual as partes acaloraram a controvérsia" (fls. 214-17).

E assim decidiu o magistrado:

Considerando que a Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, art. 1.º, § 2.º, dispôs, taxativamente, quais os funcionários por ela beneficiados, enumerando-os de modo expresso e nominal;

Considerando que dentre os contemplados não se encontram os A.A., arquivistas do Ministério da Fazenda;

Considerando que, não basta, para contemplá-los, simples interpretação extensiva da lei, como querem crer os A.A., mas estender os seus benefícios a uma classe de funcionários por ela não enumerados;

Considerando que os poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são harmônicos e independentes entre si, não podendo um poder invadir a esfera do outro (Const. Federal, art. 36);

Considerando que só o Poder Legislativo, elabora leis, cabendo tão-sòmente ao Judiciário interpretá-las e aplicá-las;

Considerando que, para prevalecer a pretensão dos A.A., sòmente seria possível se o Judiciário se arrogasse em legislador, o que os princípios constitucionais repelem;

Considerando que, mesmo se quisessem os A.A. valerem-se da interpretação do texto legal, com a elasticidade que se lhe quer emprestar, decaíram de seu direito, pois não requereram, no prazo legal, a sua transferência, para a carreira de contador;

Considerando o mais que dos autos consta:

Julgo improcedente a ação e condeno os A.A. ao pagamento das custas" (fls. 217-8).

Tempestivamente, apelaram os autores com as razões de fls. 200 e seguintes, que passo a ler. A União arrazoou às fls. 235 e seguintes.

A Subprocuradoria-Geral da República ofereceu êste parecer: (fls. 244, lê).

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Relator) — E' um regalo, para nós outros, ouvir a defesa de um direito nos têrmos em que a fêz, da tribuna desta Casa, o nobre advogado.

Estamos tão desabituados de ver a inteligência altear-se e ir buscar as razões da pleiteação na interpretação alta do direito, que é justo o realce, quando surge uma voz como a que acabamos de ouvir.

Acompanhei, com a máxima atenção — atenção que não é favor porque é obrigação — e que não é só obrigação, porque também é culto — as razões do ilustre patrono, e verifiquei, e concluí, que S. Exa. argumentou menos com a letra da lei do que com o sentido da lei, mais com as razões do legislador, do que com a lei expressa.

Infelizmente, não posso atendê-lo.

S. Exa. pisando, aliás, um terreno cheio de arestas geradas pela controvérsia, incluiu — e bem, a meu ver — entre as fontes do direito a jurisprudência, para invocar, em apoio de seus constituintes, o pensamento administrativo, ou sejam, os precedentes administrativos com aplicação à hipótese. Assim S. Exa. põe a questão.

Mas não só em razão do interêsse de abreviar controvérsias judiciais, como do ponto de vista pessoal, também tenho que atender a uma outra jurisprudência — a jurisprudência dêste próprio Tribunal.

Êste Tribunal, sucessivas vêzes, em seus pronunciamentos, tem firmado um ponto de vista que se estende à hipótese. O ilustre advogado, com atilamento próprio, concordou em que o caminho certo sendo o mais longo embora, seria, não obstante, o da ação ordinária, dados, exatamente, os pressupostos de que S. Exa. extraiu o direito de seus constituintes.

Mas êste Tribunal, na maioria das vêzes em mandado de segurança mesmo, tem afirmado, categòricamente, que os benefícios da Lei n.º 200 só se aplicam aos casos referidos nessa lei, ou àqueles funcionários expressamente mencionados nela própria, não se admitindo sua aplicação por extensão, ou conseqüência.

Passo, assim, a ler o voto que escrevi, bem resumido, aliás:

Nego provimento ao recurso. Em votos reiterados, neste Tribunal, tenho, com a maioria, sustentado que os benefícios da Lei n.º 200, de 30-12-47, só se aplicam aos funcionários nessa lei referidos, por suas carreiras, quadros, ou repartições. Os precedentes de ordem administrativa não criam direitos senão para aquêles em favor de quem foram abertos.

A sentença, embora breve, disse o bastante necessário à sua conclusão.

E' meu voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Acabamos de escutar um advogado dos mais doutos, o professor Jair Tovar. Pena é que a taquigrafia não tenha apanhado a contribuição que êle vem de oferecer da tribuna, ao estudo do princípio de isonomia, à exegese do § 1.º do art. 141 da Constituição. Muito se tem discorrido acêrca, é certo. Raros porém abordam a matéria igualdade perante a lei, com a erudição, com a acuidade de espírito de que deu mostras, mais uma vez, há pouco, o Dr. Tovar. Discrepo todavia de S. Exa., onde sustenta que situações iguais foram tratadas desigualmente pela Lei n.º 200, de 1947: Discriminou essa os casos sôbre que versava. Melhorou de muito a remuneração de certos funcionários do Ministério da Fazenda, mas sempre discriminando onde a discriminação já era um dado de fato. Individuou, com nitidez, os abrangidos. Foi injusta, mas não discriminou contra proibição constitucional. Quando todos notam situações ominosas no que respeita à remuneração dos servidores públicos, quando tanto se clama contra o fato de têrmos servidores remunerados de maneira nababesca, como ocorre com certos serventuários da Justiça, com os fiscais do impôsto de consumo, em contraste com tantos outros que percebem vencimentos miseráveis, o Poder Público, ao invés de empreender o trabalho cuidadoso que se faz preciso, indispensável, a tarefa de reclassificar todos os servidores públicos, cortando o supérfluo nos grandes vencimentos, elevando os que insuficientes, segundo a hierarquia, ao invés disso vem aumentar a grita melhorando grupinhos de funcionários e deixando ao léu a grande maioria, os insuficientemente remunerados. O Judiciário é que não tem atribuições para corrigir situações tais. Se o fizer, estará exorbitando. Também nego provimento à apelação.

DECISÃO

(Julgamento da Primeira Turma em 26-8-1952.)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator e Revisor, negando provimento à apelação, pediu vista o Sr. Ministro Mourão Russell. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro João José de Queiroz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russell — Sr. Presidente. Em primeiro lugar, faço minhas as expressões dos Srs. Ministros Relator e Revisor, em relação à maneira por que foi tratado o presente caso pelo ilustre advogado Dr. Jair Tovar que propôs a ação e que, com grande brilho defendeu o seu ponto de vista da tribuna. Sinto, entretanto, não ser atendível a questão legal exposta por Sua Exa. na presente causa.

Acompanhando os votos dos Srs. Ministros Relator e Revisor, nego provimento aos recursos.

Verificando, do relatório e dos debates, tratar-se de questão que me pareceu de grande injustiça, pedi vista dos autos, para examiná-los pessoalmente, na esperança de encontrar algum elemento que impedisse o prevalecimento de tal injustiça. Não cabe, no entanto, ao Judiciário decidir as questões de injustiça praticadas pela Administração Pública, mas, apenas, as questões de ilegalidade ou inconstitucionalidade e, no presente feito, infelizmente, não existe nem ilegalidade, nem entendo inconstitucional a situação criada contra os autores. Procurei, ainda, verificar se possível seria a aplicação à hipótese do princípio de isonomia, pois os autores realmente tinham situação semelhante à dos diversos funcionários que vieram a ser grandemente beneficiados pela Lei n.º 200.

Como sustentei ainda recentemente, neste Tribunal, o princípio de isonomia é de difícil aplicação pelo Judiciário porquanto sòmente verificada de modo positivo a existência de igualdade de funções e atribuições para cargos com remunerações diversas, e isto positivado indiscutìvelmente pela situação de fato, é possível a aplicação de tal princípio. Assim já o apliquei uma vez, em apelação recentemente julgada. No presente caso, porém, tal não ocorre. Existe situação de grave injustiça, injustiça que, infelizmente, a meu ver, não pode ser reparada pelo Poder Judiciário. São as conseqüências da infeliz promulgação da Lei n.º 200, de 1947, que veio beneficiar protegendo funcionários, de pouco tempo de serviço, em detrimento de outros com longo tempo de serviço e detentores de situações que mereciam ser protegidos, dada a elevação de padrões feita pela Lei n.º 200. Assim, porém, não foi entendido pela alta administração.

Acompanhando os votos dos Srs. Ministros Relator e Revisor, nego provimento à apelação.

DECISÃO

(Julgamento da Primeira Turma em 9-9-1952.)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento à apelação por unanimidade. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.419 Distrito Federal

Não é de compelir a autoridade administrativa a aplicar decisão pela qual interpretou ampliativamente, os direitos assegurados pela Lei número 200, *de* 30-12-1947.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Cândido Lôbo.

Recorrentes: Antônio Brandão Donati e outros.

Recorrida: União Federal (Diretor-Geral da Fazenda Nacional e Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.419, do Distrito Federal, em que são recorrentes Antônio Brandão Donati e outros e recorrida a União Federal (Diretor-Geral da Fazenda Nacional e Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda):

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe negar provimento, na conformidade das notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante dêste.

Rio, 11 de agôsto de 1952. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *Cândido Lôbo*, Relator.

RELATÓRIO

Tarta-se de mais um caso referente à Lei n.º 200. Os Impetrantes são oficiais administrativos do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda e foram beneficiados pela Lei 200 de 30 de dezembro de 1947, tendo sido apostilados seus títulos, tudo de acôrdo com a interpretação Ministerial de então, sendo classificados em padrões variáveis até a letra "O", segundo a posição hierárquica em que se encontravam anteriormente.

E' fora de dúvida, explica a petição inicial, que os funcionários abrangidos pelos benefícios da Lei 200 passaram ao tempo de sua vigência, fevereiro de 1948, a ocupar os padrões novos instituídos pelas suas disposições. Antes do advento de seus efeitos, ocupam os padrões numéricos do Quadro Suplementar correspondentes a 9, 11, 13 e 16, passando então a ocupar, respectivamente, os padrões 23 e 26 pelo critério estipulado.

Sucedeu, porém, dizem os Impetrantes, que em novembro de 1948, foi publicada a Lei 488, transformando os padrões numéricos de vencimentos em padrões alfabéticos, elevando à classe "O" os padrões numéricos 26, 30 e 31, restringindo a diferença de vencimentos a que se refere o § único do art. 4.º e que recebera o batismo humorístico de penacho sòmente os padrões 30 e 31.

A Direção-Geral da Fazenda, em março de 1949, houve por bem determinar que se classificassem no padrão "31" os funcionários do Quadro Suplementar a partir do padrão 19.

Como procedeu então o Serviço do Pessoal em relação aos interessados no tocante ao despacho da Diretoria-Geral da Fazenda?

Entra a inicial a explicar então o direito líquido e certo que foi violado pelo procedimento daquela Diretoria-Geral, dizendo que errôneamente limitou-se a Diretoria-

Geral a conservar os Impetrantes nos padrões que a Lei n.º 200 havia conferido, recusando-se a apostilar os títulos para o padrão 31, sob o especioso argumento de que ocupam antes da vigência dessa lei, padrões de vencimentos até 16. Ora, a letra "O" e o "penacho" não foram instituídos pela Lei n.º 200 e sim pela Lei n.º 488 cuja vigência é posterior à daquela. Logo, quando esta lei entrou em vigor os interessados, de há muito, já estavam usufruindo os benefícios da nova padronização assegurados pela Lei n.º 200, superior à classe 19, enquadrados no critério esposado.

No final da inicial sustentam os Impetrantes que, antes da Lei n.º 200, estavam incluídos no Quadro Suplementar entre os padrões numéricos 8 e 9, 10 e 12 = 23, 13 e 14 = 26, 15 a 18 = 26 e por êsse critério foram apostilados os seus títulos.

Devido a dúvidas, o Ministro mandou ouvir o Diretor-Geral do Serviço do Pessoal e êsse manifestou-se inteiramente a favor dos Impetrantes dizendo no parecer *in fine*: "Atendendo a que seus colegas, bem como os contadores nomeados pela Lei 1.168, de 1939, se encontram classificados no padrão 31, nos têrmos dos despachos aludidos, êste S.P. opinando favoràvelmente à pretensão dos interessados, submete o assunto à deliberação do Senhor Diretor-Geral. 29 de janeiro de 1951".

Ponderam, entretanto, os Impetrantes que, embora o despacho acima invocado, do Diretor do Pessoal do Ministério, favorável à apostila dos Impetrantes no padrão 31, o caso não foi solucionado e, assim, pela omissão, vieram êles com o presente pedido de segurança, invocando sentença do Dr. Orlando de Mendonça Moreira publicada no "Diário de Justiça" de 13 de junho de 1951, página 6.269, 2.ª coluna, *in fine*, resolvendo a mesma hipótese, favoràvelmente ao ponto de vista dos Impetrantes.

Com essa argumentação, concluem os Impetrantes, pedindo a segurança para o fim de ser determinado ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional e ao Sr. Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda que mandem apostilar os títulos dos Impetrantes na conformidade do pedido, isto é, sejam apostilados de acôrdo com as leis invocadas e com o despacho ministerial assegurando-lhes, em conseqüência, os benefícios a que têm direito, a partir da vigência da referida Lei 200 de 1947.

Prosseguindo o feito, juntas as necessárias "informações", o Dr. Juiz *a quo* baixou a seguinte sentença:

"Vistos, etc.

Antônio Brandão Donati, Ayalá Carvalho, Ary Araujo, Alarico Diaz da Cruz, Ascyla Corrêa Rodrigues, Américo Pasini, Alkindar Barbosa de Lemos, Adelaide Guimarães, Arsenio Hypolito, Atéa Di Munno, Augusto Carrazzoni, Afonso Vicenzo, Fortunato Castellano, Aracy Neves, Alayde Marinha dos Santos, Amazilles Neuman Silva, Adelaide Cordeiro Guimarães, B. Faria Gomes, Branca Lobato, Césio Alves de Araujo Porto, Cândido Evangelista dos Santos Júnior, Corina do Amaral Pacca, Cecy S. Barroso, Celso Padilha, Durval de Assis, Dionísio P. de Alcântara, Dante Teixeira Munro, Dulce de Melo Oliveira, Djalma Bezerra Netto, Diva Graupera Trota, Eugênia Fiorence Furtado, Epitácio de Castro Moreno, Eugênio Gomes Nóbrega, Euclides Pinazoni, Edza Maria da Cruz, Edmato Carlos Vieira Cavalcanti, Francisco Barreira de Alencar, Francisco Figueiredo, Francelina Lima Leite, Guilherme Cavalcanti de Melo, Gilberto de Carvalho Khitaker, Guilherme Teixeira de Barros, Guilherme Cornehis, Heloísa Clotilde Rabelo de Rezende, Hereli Cardoso de Menezes, Hermes da Costa Lopes, Nilva da Silva Santos, Henriqueta de Menezes Penha Barreto, Helena Abigail dos Santos, Irna Martins Martinelli, Jorge Padilha Veloso, João Guilherme da Boa Morte, João de Augusto Mota, Joana Silveira Martins, Joaquim Virgílio Nogueira, João Batista Americano, João Pedro Silveira de Souza, João Roberto Aires Lopes, Joaquim Gabriel de Carvalho Filho, José de Arimatéa, Julieta Ornelas Pacheco Chaves, Joaquim José Dias Xamdset, Juracy Coelho Bruzi, José Bitencourt Anjo Coutinho, Júlio Lourenço Justiniani, Lauro de Alencar Castelo Branco, Luiz Mindelo Carneiro Monteiro, Luciano Velozo Barrozo, Letícia Rossi Fonseca, Leodegardo Luz, Maria Augusta Maia Viegas, Maria Joaquina Pereira, Maria Luiza Loi, Maria Magdalena Andrade Bittencourt, Maria Ribeiro Pedroso, Maria Albuquerque da Costa, Margarida Olsen Angert, Margarida da Fonseca Moura, Nair Calumby Tourinho, Newton Caleau, Nadir Rocha Bandeira, Natalina Lopes de Araujo, Nelo Assunção, Otávio Furtado Coelho, Osmar Paulo Dias Nunes, Oyapock Coutinho, Odomiro Pereira Gomes, Olivar Fonseca de Lira e Oliveira, Orlando Nogueira Marques, Rosa Vilamil Jordão, Rubens de Carvalho, Rita Santana Andrade, Silvio Mariano Costa, Siona Itália Cilento, Semíramis Guerreiro de Oliveira, Serafim Ferreira Filho, Thales Botto de Barros, Turene Torres Ferreira, Waldir Chaves de Rezende, Walter Cabral de Menezes, Yoli Nogueira Soares, Zélia de Almeida Gomes, Zulica Dória Gomes de Matos, impetram Mandado de Segurança, contra o Sr. Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda, alegando, em síntese:

1) que são oficiais administrativos do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda e foram beneficiados pela Lei 200, de 30 de dezembro de 1947, tendo sido apostilados seus títulos por fôrça de Mandado de Segurança, com trânsito em julgado, tudo de acôrdo com a interpretação do Serviço do Pessoal, no que concerne ao critério fixado pela referida lei; 2) que os funcionários abrangidos pelos benefícios da Lei 200 passaram, ao tempo da sua vigência, fevereiro de 1948, a ocupar os padrões novos instituídos pelas suas disposições; 3) que, em novembro de 1948 foi publicada a Lei n.º 488, transformando os padrões numéricos de vencimentos em padrões alfabéticos, elevando à classe "O" os padrões numéricos 26, 30 e 31, restringindo a diferença de vencimentos a que se refere o parágrafo único do art. 4.º e que recebera o batismo humorístico de "Penacho", sòmente aos padrões 30 e 31; 4) que a Direção-Geral da Fazenda, em março de 1949, analisando a situação dos servidores públicos, face às profundas alterações introduzidas pela Lei n.º 200, no sistema de classificação do pessoal, houve por bem determinar, por ser de inteira justiça, que se classificassem no padrão "31" os funcionários do Quadro Suplementar a partir do padrão "19" (Processo 91.414/50, D.O. de 30-12-1950); 5) que, porém, o Serviço do Pessoal do Ministério recusou-se a apostilar os títulos dos impetrantes para o padrão "31", sob o argumento de que ocupavam, antes da vigência da Lei 200, padrões de vencimentos até "16"; 6) que a letra "O" e o "Penacho" (note-se que os impetrantes escreveram a palavra com P maiúsculo) não foram instituídos pela Lei 200, e, sim, pela Lei n.º 488, cuja vigência é posterior à daquela. Logo, dizem os impetrantes, quando esta lei entrou em vigor, os interessados, de há muito, já estavam usufruindo os benefícios da nova padronização assegurada pela Lei 200, superior à classe 19, enquadradas, por conseguinte, no critério esposado; 7) que, em face do novo despacho do Sr. Diretor-Geral da Fazenda e do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, determinando que se *"cumpra em tôda* sua plenitude o despacho de fls. 68/80" do Proc. 91.414/50, nenhuma dúvida mais poderá subsistir quanto ao direito dos impetrantes à apostila de seus títulos no padrão "31".

Pretendem, enfim, que sejam determinadas as apostilas de seus títulos, na forma pedida, com base no artigo 1.º § 2.º e art. 2.º da Lei 200, de 30 de dezembro de 1947, no art. 4.º, § único da Lei 488, de 15 de novembro de 1948, e no despacho ministerial publicado no D.O. de 30 de dezembro de 1950.

Juntaram os documentos de fls. 11 a fls. 216.

Informações a fls. 230/246, contendo em síntese: 1) que os impetrantes são oficiais administrativos do Q.S. do M.F., beneficiados pela Lei 200/47, de acôrdo com o despacho ministerial exarado no Proc. SC-91.414-50, em virtude de mandado de segurança; 2) que não têm razão os impetrantes, pois o critério adotado na classificação dos Oficiais Administrativos do Q.S., abrangidos pela Lei número 200, baseou-se na situação funcional (padronização numérica) de cada um dêles à data da vigência da Lei 200, isto é, a 15 de fevereiro de 1948, e em face da padronização alfabética estabelecida pela Lei 488/48; 3) que nenhum dos impetrantes pertencia, em 15 de fevereiro de 1948 (data da vigência da Lei 200) à classe "19" em diante", o que aliás foi reconhecido pelos mesmos ao afirmarem, na inicial (fls. 4) que "ao tempo da Lei n.º 200 obtiveram, por fôrça de suas disposições, classi-

ficação nos padrões numéricos 23 e 26...", 4) que não podem, assim, ser classificados no padrão 31 e, conseqüentemente, reclassificados na classe "O" com a diferença de vencimentos a que se refere o § único do art. 4.º da Lei n.º 488/48.

Salientam, ainda, as informações que os impetrantes, mesmo antes da Lei 200, já ocupavam cargos do Q.S. e de padrões numéricos de vencimentos, não se lhes aplicando, assim, a mesma lei, que apenas beneficia aos funcionários então pertencentes ao Q.P. e ocupantes de cargos de padrões alfabéticos de vencimentos (fls. 243).

O Dr. Procurador da República funcionou a fôlhas 256/257v.

Tudo devidamente examinado:

Essa Lei 200 só encontra paralelo no Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares, que precisou de um decreto de interpretação (D.O. de 6-11-1951).

Êste último, pelo menos, foi interpretado, mas a Lei n.º 200, de 1947, até hoje a administração não entende, tendo dado margem a uma verdadeira revolução nos quadros de pessoal do Ministério da Fazenda.

A situação dos impetrantes é, realmente, curiosa.

Antes da Lei 200 ocupavam padrões numéricos do Q.O. Suplementar correspondentes a 9, XI, 13 e 16 (fls.).

Os seus títulos foram apostilados por fôrça de mandado de segurança, "tudo de acôrdo com a interpretação do Serviço do Pessoal, no que concerne ao critério fixado pela referida Lei (n.º 200), classificando-os em padrões variáveis até a letra "O", segundo a posição hierárquica em que se encontravam anteriormente" (fls. 3).

Passaram a ocupar, respectivamente, os padrões 23 e 26, pelas apostilas feitas, por fôrça de mandado de segurança, aplicando-se-lhes os benefícios da Lei 200.

A Direção-Geral da Fazenda determinou (Processo 91.414/50, D.O. de 30 de dezembro de 1950, pág. 18.724) que se classificassem no padrão "31" os títulos dos funcionários já pertencentes ao Q.S. desde o padrão "19".

Porque obtiveram, em virtude de mandado de segurança, classificação em padrões superiores a "19", entendem que os seus títulos devem ser apostilados para o padrão "31", em virtude daquele despacho administrativo.

Isso compreende-se para, em outro passe de mágica, conseguirem o *penacho*, pois a Lei 488, de 15 de novembro de 1948, transformando os padrões numéricos de vencimentos, equiparou os padrões 30 e 31 ao chamado *"O com penacho"* (art. 4.º, parágrafo único).

Querem dar à decisão daquela *segurança* um efeito retroativo, de modo que sejam considerados como se já fôssem, na data da vigência da Lei 200, ocupantes de padrões superiores a 19.

Assim se lhes aplicaria a determinação administrativa (Processo citado n.º 91.414/50).

Em primeiro lugar, devo salientar que se, como Juiz, tivesse poderes para tal anularia tôdas as equiparações ilegais promovidas, indevidamente, pela administração, com base na questionada Lei 200.

Não tenho dúvida em considerar como exorbitante a competência da autoridade administrativa, ampliando, arbitràriamente, o campo de aplicação da lei, especialmente em se tratando de verdadeiro aumento de vencimentos, em grande escala.

Mas, em espécie, nas questões submetidas a meu julgamento, aplicarei a lei, não admitirei ilegalidades, nem darei agasalho a pretensões absurdas.

O mandado de segurança não é meio legítimo de se solicitar aumento de vencimentos, nem ao Poder Judiciário compete tal providência (art. 67, parágrafo 2.º da Constituição Federal).

Apenas se destina à proteção de *direito líquido e certo*, violado por ilegalidade ou abuso de poder (art. 141, parág. 24 da Constituição).

Ora, se ilegalidade houve, está naquela ampliação dos benefícios da Lei 200, mediante ato administrativo absolutamente inválido, para usar a classificação apontada por Seabra Fagundes (O Contrôle dos Atos Administrativos, páginas 69-70).

E se a autoridade administrativa já agora não quer aplicar a decisão ampliatória, é de se louvar até o seu ato, ajustado ao verdadeiro sentido da lei.

Está muito certo, como frisa o despacho do Senhor Ministro da Fazenda de então (D.O. de 30/12/950, página 18.724), que "a norma de sadia política da administração de pessoal é dar tratamento uniforme e equânime a todos quantos a serviço do Estado desempenham funções de responsabilidade e grau de dificuldade de média comum".

Como é justo que "a funcionários da mesma categoria deve corresponder igual remuneração" (Parecer do Senhor Diretor-Geral da Fazenda Nacional, local citado).

Mas o que não é certo, nem justo, nem *legal* é que aquelas autoridades, com tais considerações, tenham interpretado elàsticamente e ampliado, a seu arbítrio, o campo de aplicação da lei.

E' matéria que deverá ficar sob as vistas do Poder competente, mas de maneira ampla e geral, pois os desajustamentos não abrangem alguns felizes servidores do Ministério da Fazenda.

A imposição constitucional de que *todos são* iguais perante a lei (art. 141, parág. 1.º) não conduz ao absurdo de se equiparar determinado grupo de servidores a outros que tenham obtido melhoria por atos eivados de nulidade.

Êstes é que deveriam ser reconduzidos à situação anterior.

Não vejo, pois, sequer direito a amparar, muito menos com a caracterização precisa de *líquido e certo* e invocado com base em ato administrativo viciado de incompetência ou excesso de poder.

Em face do exposto:

Denego a Segurança Impetrada e condeno os impetrantes nas custas.

P.R.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1951. — *João Claudino de Oliveira e Cruz.*" (fls. 261v./265).

Decretada assim a improcedência do pedido, tempestivamente, recorreram os impetrantes a fls. 266 e contra-arrazoado pela União Federal, levontou êste a *preliminar* do não cabimento do recurso porque não citada a lei permissiva na petição em que foi interposto e, *de meritis*, dito parecer pediu a manutenção da sentença que decretara a improcedência do pedido.

A douta Subprocuradoria-Geral, perante êste Tribunal, ratificou o pedido das contra-razões da União Federal insistindo na preliminar e apoiando a tese da sentença quanto ao mérito.

E' o relatório, Sr. Presidente.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — Sr. Presidente, preliminarmente, conheço do recurso porque a alegação preliminar é feita no sentido de que não foi determinado o fundamento do recurso.

Rejeito a preliminar levantada pela Subprocuradoria-Geral porque ela, a meu ver, improcede. A petição de recurso é muito clara e diz, a fls. 266:

"... não se conformando, *data venia*, com a respeitável sentença denegatória da segurança, vem recorrer tempestivamente para o Egrégio Tribunal Federal de Recursos".

O fato de não dar o fundamento por que recorrem e o artigo de lei em que fundam seu recurso, a meu ver, não tem importância, desde que há referência expressa à conclusão da sentença.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — Senhor Presidente. Tôda razão tem o Dr. Juiz *a quo* em o dizer na decisão recorrida, textualmente, que: "Essa Lei 200 só encontra paralelo no Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares que precisou de um decreto de interpretação". Acrescentando: "Êste último foi interpretado, pelo

menos foi interpretado, mas a Lei 200 de 47 até hoje a administração não entende, tendo dado margem a uma verdadeira revolução nos quadros do pessoal do Ministério da Fazenda". Trata-se na espécie de interpretação de padrões. Nada mais.

Em verdade, Sr. Presidente, assim é e assim tem sido perante êste Tribunal, através dos inúmeros casos que temos julgado no concernente à Lei 200 em seus múltiplos aspectos.

Na espécie dos autos, os Impetrantes venceram mandado de segurança e lhes foi assegurado o direito a apostilar seus títulos, classificados até letra — O — segundo a posição hierárquica em que se encontravam anteriormente (fôlhas 3).

Assim, passaram os Impetrantes a ocupar respectivamente os padrões 23 e 26. Acontece e eis tudo no presente caso, é que como os Impetrantes entendem que a segurança que venceram lhes dá direito de classificação em padrões superiores a 19, querem que seus títulos sejam apostilados no maior padrão, no 31. E por que isso tudo, Senhor Presidente? Muito fàcilmente explicável: porque lei posterior, a Lei 488 de 15 de novembro de 1948, transformou os padrões numéricos de vencimentos e equiparou os padrões numéricos 30 e 31, ao chamado — "O" de penacho. E' o caso do art. 4.º parágrafo único. Para se aproveitarem da Lei desejam os impetrantes que lhes seja dado efeito retroativo como se êles já estivessem em padrão superior a 19 quando do advento da lei que equiparou os acima de 19 ao padrão 31. Foi por isso que a sentença recorrida terminou com as seguintes palavras: "Não vejo, pois, sequer direito a amparar, muito menos com a caracterização precisa de — líquido e certo — e invocado com base em ato administrativo viciado de incompetência ou excesso de poder".

Em ação ordinária poderá o caso ser discutido e sentenciado sob o ângulo largo e ilimitado de direito a aplicar, mas, em mandado de segurança sua apreciação é restrita à certeza e liquidez, essas não existem, ao meu ver, no caso dos autos que está essencialmente vinculado à fixação ou não dos padrões, afetando, como salientei, a aplicação retroativa da lei, como se os Impetrantes já estivessem no padrão 19 quando surgiu a lei que fêz a equiparação dêsse padrão ao 31. E isso não se verificou na espécie. O mandado de segurança só pode ser deferido quando nenhuma dúvida existe, quando cristalino fôr o direito da parte e êste não é o caso dos autos que já obtiveram a anterior segurança quando se apresentaram com direito líquido e certo, o que não se deu agora. Em 15 de fevereiro de 1948 os Impetrantes não pertenciam ao padrão 19. Logo, não é líquido e certo o direito que pleiteiam.

Assim, Sr. Presidente, não encontro liquidez e certeza no direito dos postulantes e conseqüentemente

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 11-8-952.)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, conheceu-se do recurso e se lhe negou provimento. Os Srs. Ministros Mourão Russell, João José de Queiroz, Djalma da Cunha Melo, Alfredo Bernardes votaram de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado, o Sr. Ministro Elmano Cruz. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro Henrique d'Avila. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.505

Funcionários da Alfândega não tinham direito a benefícios concedidos pela Lei n.º 200 de 1947, e, conseqüentemente, não se lhes pode reconhecer qualquer outro direito que tenha como pressuposto a obtenção irregular daqueles favores.

Relator: Exmo. Sr. Ministro J. J. de Queiroz (em substituição ao Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Avila).

Recorrente: Humberto de Carvalho Pinto e outros.

Recorridos: Diretor da Fazenda Nacional e do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.505, do Distrito Federal, em que são recorrentes Humberto de Carvalho Pinto e outros e recorridos os Diretores da Fazenda e do Sêrviço do Pessoal do Ministério da Fazenda:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, parte integral dêste.

Rio, 15 de dezembro de 1952. — *Cunha Vasconcelos Filho*, Presidente. — *J. J. de Queiroz*, Relator.

RELATÓRIO

Sr. Ministro João José de Queiroz — Trata-se do mandado de segurança impetrado por Humberto de Carvalho Pinto, José Gomes de Souza, José Carneiro, Raymundo de Oliveira Carboggini, Nery Pedrosa, Fernando Vicente Menezes Godinho e Eduardo Tibúrcio da Frota, todos funcionários da Alfândega, visando obter não os benefícios da Lei n.º 200, que já lhes foram administrativamente concedidos, mas o chamado "penacho", estabelecido no artigo 4.º da Lei n. 488.

Julgou a espécie, em primeira instância, o ilustre Juiz João Cláudio Cruz, que assim decidiu a questão posta em juízo a fls. 85:

"Entendem que é líquido e certo o seu direito.

"A terem os seus direitos apostilados no padrão "31", *ex-vi* da Lei 200-47, passando ao padrão "O", com o adicional previsto no parágrafo único do artigo 4.º da Lei 488, de 1948" (fls. 8).

E', em última análise, a corrida para o "penacho", visto que já esgotaram o alfabeto funcional (todos são da classe "O").

O impetrante Eduardo Tibúrcio da Frota, por já estar aposentado, invoca a Lei n.º 153, de novembro de 1950, mas os funcionários são os mesmos.

Pelas informações (fls. 70) se verifica que os impetrantes, à data em que entrou em vigor a Lei n.º 200 de 1947 (15-2-1948), pertenciam aos padrões 13 e 16 do Q.S. do Ministério da Fazenda e foram classificados no padrão 26, passando em seguida, em face da Lei n.º 488, de 1948, à classe "O".

Salientam, ainda, as informações que: "Aos impetrantes, por decisão administrativa, foram conferidos benefícios superiores àquele previsto na Lei 200, de 1947, cabendo salientar que a situação dos mesmos não se enquadrava perfeitamente nas disposições da referida lei" (fls. 71).

O Dr. Procurador da República funcionou a fls. 80.

Fotostáticas conferidas (fls. 84), tudo devidamente examinado:

O pedido dos impetrantes está baseado por despachos proferidos no conhecido processo S.G. 91.414-50, despachos êsses publicados no "Diário Oficial" de 30 de dezembro de 1950, página 18.724 e pelos quais foi determinada a ampliação dos favores da Lei 200, a critério da administração.

. "Daí entenderem os impetrantes lhes assistir direito ao padrão 31, uma vez que êsse despacho os alcançou em situação legal definitiva, sem qualquer restrição, ocupando os padrões 23 e 26 do Quadro Suplementar, em posição superior ao padrão "19" (fls. 6).

Ora, como já tenho acentuado em diversas outras decisões considero nulas as apostilas ilegalmente feitas, por mesmos despachos administrativos, concedendo a grande número de servidores um verdadeiro aumento de vencimentos, com promoções não autorizadas.

A Lei 200 não autorizou as autoridades administrativas a ampliar, ao seu puro arbítrio, o seu campo de aplicação.

Trata-se de norma de exceção para favorecer determinada classe de servidores públicos, não sendo lícito à autoridade administrativa apreciar a sua *justiça* ou *injustiça*, especialmente para ela mesmo resolver corrigir as pretendidas injustiças.

E assim procedeu, presenteando favores à custa do erário e implantando a balbúrdia nos quadros da administração pública.

A única solução para reparar as injustiças criadas pelas concessões de apostilas a uns e outros não deve ser, sem dúvida, a anulação daquelas feitas ilegalmente, como base em atos administrativos absolutamente inválidos, por incompetência e excesso de poder.

Nunca o reconhecimento de alegados direitos de igualdade, pois esta existe, mas *perante a lei* (artigo 141, § 1.º da Constituição Federal).

Trata-se ainda, de mandado de segurança, remédio excepcional, que se destina ao amparo de direito líquido e certo, violado por *ilegalidade ou abuso de poder* (artigo 141, § 24 da Constituição Federal).

Ora, se as atuais autoridades administrativas se recusam a apostilar os títulos dos impetrantes, até merece louvores o seu ato, ajustado ao verdadeiro sentido da lei.

Não há, assim, sequer direito a amparar, muito menos com a caracterização precisa de *líquido e certo*, pois um êrro não justifica outro e muito menos a concessão de mandado de segurança.

Em face do exposto:

Denego a segurança e condeno os impetrantes nas custas."

Inconformados, recorreram os impetrantes, reiterando a alegação de que a citada portaria ministerial, a de número 91.414, mandou estender os benefícios da Lei número 200 e, por via de conseqüência, determinou a transformação de padrões de que resultará, segundos os impetrantes, o seu direito ao chamado "penacho".

O representante do Ministério Público contra-arrazoou a fls. 94 e o Juiz a fls. 95 manteve o decidido, e, nesta instância o Dr. Alceu Barbedo, ilustre Subprocurador-Geral da República, mostrou-se impedido, pelo que funcionou o Procurador Themístocles Brandão Cavalcanti, opinando, a fls. 102, pela confirmação da sentença.

E' o relatório.

VOTO

Sr. Presidente, nego provimento ao recurso. O ilustre magistrado sentenciante frisou bem, a meu ver, que o abuso da autoridade administrativa, ampliando ilegalmente os favores da Lei n.º 200, estendendo aos funcionários que não estavam nas condições previstas, não pode gerar, como conseqüência, ainda maiores favores.

Se os impetrantes não tinham direito nenhum ao que obtiveram na esfera administrativa como funcionários da Alfândega, e não da Delegacia Fiscal, — não podem pretender, por via de conseqüência, o benefício do chamado "penacho".

Assim, Sr. Presidente, nego provimento ao recurso, confirmando a sentença de 1.ª instância, por não haver direito líquido e certo a ser amparado.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal pleno em 5-12-52.)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se provimento ao recurso. Os Srs. Ministros Macedo Ludolf, Djalma da Cunha Melo, Alfredo Bernardes e Cândido Lôbo votaram de acôrdo com a conclusão do voto do Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Exmos. Srs. Ministros Elmano Cruz e Mourão Russell. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Cível n.º 20.616

Prefeitura e funcionários. Prescrição. O direito de haver percetagens se acha prescrito, pela aplicação do art. 1.º do Dec. 20.910, de 1932.

O título, o direito dos AA., se acha prescrito, pois tanto o Dec. 20.910, como o Código Civil, o que se prevê é a prescrição da ação de cobrança, de prestações não pagas, no pressuposto, entretanto, de estar íntegro o próprio título do credor.

Mérito. Remuneração de funcionários da Prefeitura do Distrito Federal.

O Decreto-lei n.º 1.944, de 1939, reajustando quadros e vencimentos de funcionários da Prefeitura do Distrito Federal aboliu, como norma geral, o regime de remuneração mista, constituída de vencimento fixo e cotas ou percentagens, deixando no entanto aberta uma exceção para aquêles funcionários que à sua data eram assim remunerados. O Decreto n.º 2.932 de 1940, um ano após, encontrando uma solução para o caso excetuado, e adotando-a aboliu aquela exceção, incorporando aos vencimentos dos ditos funcionários a percentagem máxima mensal por êles percebida durante um biênio, e fixando-lhes os vencimentos na base dessa soma. Com essa providência, ficou definitivamente extinto, na Prefeitura, o regime da remuneração mista.

Mina de ouro descoberta. E' a Prefeitura. Funcionários capitalistas e privilegiados. Vencimentos superiores aos dos Estados Unidos e da França. Comparações.

Responsabilidade por esta situação de descalabro financeiro. São os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Exemplificação. Responsabilidades e deveres do Judiciário.

Hierarquia nos vencimentos. Deve haver hierarquia nos vencimentos. O Prefeito ganha menos que simples funcionário, como fiscais de Teatro. Absurdo jurídico.

O D.A.S.P. Necessidades de sua criação na Municipalidade, nos moldes federais. O D.A.S.P. constitui barreira contra as iniciativas prejudiciais ao serviço público. Serviços que tem prestado à Nação.

A máquina administrativa vai fugindo às suas finalidades precípuas, de servir à comunidade para servir, isto sim, a si própria.

Ordem jurídica dentro de um regime de legalidade. Três compromissos vitais das instituições democráticas: segurança moral e material do povo; a justiça, o alicerce social; o crédito, fundamento econômico da comunidade.

Vistos e examinados êstes autos de apelação civil n.º 20.616, em que são apelantes:

1.ª — o Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública e 2.ª — a Prefeitura do Distrito Federal, apelantes Paulo Rondot Wanderley, Caetano Ernesto de Araújo Seixas, Felipe Pires Louzada e Zuleide Amaral, e assistentes dos autores apelados Delphina Pereira Collecta, viúva de Manoel Pereira Collecta Filho, e João Ferreira da Gama:

Acordam os Juízes da 3.ª Câmara Cível dar provimento a ambos os recursos para, reformada a sentença, julgar improcedente a ação, por unanimidade de votos.

A sentença rejeitou a alegada prescrição da ação. A apelante, nas suas razões, não insistiu na preliminar. Apelasse também sôbre esta parte, seria procedente, pois a ação estava prescrita. De fato, o direito de haver percentagens se acha prescrito, não se aplicando ao caso isoladamente o art. 3.º do Dec. 20.910 de 3-1-1932 e sim o art. 1.º, que completa e serve de regra geral à prescrição qüinqüenal.

O ato ou fato de que se originou o direito postulado ocorreu em 1 de janeiro de 1940, data da entrada em vigor do Dec. 1.944 e a prescrição de qualquer direito ou ação contra a Fazenda se verificou em 1 de janeiro de 1945.

Por outro lado o direito à reclamação administrativa, ainda preceitua o art. 6.º do mesmo Decreto, que não tiver prazo fixado em disposição de lei, prescreve em um ano, mas na espécie existe Lei expressa, ou seja, o Estatuto dos Funcionários da Prefeitura. (Dec.-lei n.º 3.770, de 26-10-1941) que no art. 205 n.º II fixa o prazo de 120 dias para essa reclamação, que não foi feita em tempo útil, pois que apresentada pela primeira vez em 1 de junho de 1948 (processo 29.309). Entendem porém os Autores que ao caso se aplica o art. 3.º do Dec. n.º 20.910, por se tratar de vencimentos, ou dívida mensal, cuja prescrição atinge progressivamente as prestações, à medida que se completar o prazo da prescrição qüinqüenal. Entendido isoladamente êsse dispositivo, reprodução do art. 178, § 10, n.º III do Código Civil, poderia levar, como levou os Autores a uma conclusão errada. O título, o direito dos autores já há muito está prescrito e o art. 3.º se refere a cobrança de prestações não pagas, no pressuposto de ser líquido o direito do qual decorra essas prestações.

Não foi noutro sentido que o Egrégio Supremo Tribunal Federal interpretou o art. 3.º ora invocado, ao julgar o Rec. Ext. n.º 6.530 (Rev. de Dir. Adm. Vol. 13, págs. 183).

O voto do eminente Revisor Sr. Ministro Orozimbo Nonato é elucidativo, ao deixar de tomar conhecimento do Recurso, acompanhando o do Ministro Relator:

"Ora, no caso dos autos, a fixação dos vencimentos contra que se insurge a Rte. denunciou-se inequìvocamente desde o primeiro pagamentto ao aposentado, já em tempo remoto e cujo decurso cobre e recobre larga margem no prazo da prescrição.

Infrutuosamente invoca em seu prol o recorrente o art. 3.º do Decreto-lei n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1952:

"Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações, a medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto".

É o mesmo princípio do art. 178, § 10, n.º III, do Código Civil.

Êle, porém, refere-se a ação para cobrança de prestações. No Código Civil, a redação nesse ponto, é defeituosa, como observa Carpenter, tratando-se, na verdade, como esclarece o douto monografista da "Ação para cobrança de juros ou quaisquer outras prestações acessórias, pagáveis anualmente, ou em períodos mais curtos". (Man. Lacerda, vol. IV, pág. 538, n.º 352).

E quer no Decreto n.º 20.910, quer no Código Civil, o que se prevê é a prescrição da ação de cobrança, de prestações não pagas, no pressuposto, entretanto, de estar íntegro o próprio título do credor. Diferente é o caso dos

autos em que se procura atingir o ato da aposentadoria, a fixação mesma dos vencimentos que foram pagos de acôrdo com o ato que o A. visa a modificar.

Nestes têrmos, e preliminarmente, não conheço do recurso".

O caso é idêntico aos dos autos.

Mérito. — A sentença julgou procedente a ação na forma da inicial, com os seguintes fundamentos: No Mérito, os autores continuam com a razão. Estão êles mantidos na comissão de que decorre o direito ao pagamento das percentagens. A lei ressalvou-lhes êsse direito, ao modificar, ad futurum, o regime de percentagens. Reconheceu-lhes, mais, a estabilidade nos cargos. Não vale argumentar com a revogação do estatuto em que os autores se baseiam. A revogação opera para o futuro. Não pode atingir o direito consolidado. Só a nulidade, nunca os motivos de conveniência da administração é que reverte os beneficiários do ato administrativo à situação anterior.

Ora, a sentença apelada não merece confirmação, eis que não aplicou à espécie a legislação adequada.

Não resta dúvida que o custo dos apelados é similiar ao decidido pelo V. acórdão por certidão a fls. 15, ou seja o debate em tôrno do Decreto-lei n.º 2.932, de 31 de dezembro de 1940. Êste acórdão está subscrito pelos agrégios juristas "Desembargador L. Duque Estrada Junior, Presidentte e relator e Mário dos Passos Machado Monteiro", que desprezaram o voto de um Vieira Braga.

Quem ler o completo texto do artigo 1.º do referido Decreto-lei, verificará a improcedência da ação.

O texto do art. 1.º é o seguinte:

"Aos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal que, em 31 de dezembro de 1939, ocupavam cargos cuja remuneração era composta de parte fixa (vencimento) e parte variável (custas e percentagens), ou constituída sòmente de percentagens, ficam mantidas as vantagens pecuniárias dêsse regime, asseguradas nos arts. 11 e 13 do Decreto-lei 1.944, de 1939, nas condições seguintes:

a) o vencimento é fixado, para cada um, enquanto se conservar na atividade, no máximo da remuneração mensal do cargo respectivo, durante o biênio de 1936-1939;

b) o vencimento fixado neste artigo não poderá ultrapassar o limite máximo da remuneração individual, previsto na legislação em vigor;

c) a fixação do provento da aposentadoria ou disponibilidade será feita na conformidade do disposto no art. 13 do Decreto-lei 1.944, de 1939;

d) o Regime de execução, consignado neste artigo, cessará desde que, a quaquer título, o funcionário por êle beneficiado venha a perceber remuneração igual ou superior a que o mesmo assegura".

Existia Lei (Decreto-lei) fixando-lhes a forma de remuneração e tal Lei não foi revogada, percebendo até hoje os Autores sob tal forma, única a que fazem jus.

O que a Lei 2.932 assegurou foram as vantagens pecuniárias do regime anterior, mas estabeleceu as condições nas letras *a*), *b*), c) e *d*), ou seja um limite, e o do Biênio 1938-1939.

Os funcionários que viam cotas passaram, assim, a uma forma especial de remuneração, em que se fundiram o antigo vencimento fixo com a média das cotas de um biênio, não podendo, porém, a soma de tal remuneração exceder o mais elevado padrão então em vigor.

Esta a exata interpretação do art. 1.º do Decreto-lei 2.932. A exata compreensão do texto do art. 1.º do Decreto 2.932 acaba de fazê-lo o Egrégio Tribunal de Justiça, em acórdão de 16 de julho de 1952, proferido pelo 4.º Grupo de Câmaras Cíveis.

Na verdade, na Apelação Cível n.º 5.764, julgada pela egrégia 3.ª Câmara Cível, em que foram apelantes Luiz Martins da Rocha e outros, a Prefeitura obteve ganho de causa, por dois votos contra um, ensejando embargos.

O 4.º Grupo de Câmaras Cíveis, ao apreciar a espécie, por unanimidade rejeitou êsses embargos, em claro e insofismável Acórdão de lavra do eminente Desembargador Sá e Benevides.

Decidiu aquêle V. Acórdão que o Decreto-lei 2.932, de 1940, garantiu as vantagens pecuniárias do regime anterior, dentro de um limite, o do Biênio 1938-1939.

Adotando integralmente os doutos fundamentos do brilhante acórdão, redigido pelo verdadeiramente notável juiz Estácio Correia de Sá e Benevides, pelas suas virtudes, integridade e saber, é incorporada a êstes autos a íntegra do V. aresto, que é o seguinte:

"Embargos na apelação cível número 5.764. Embargante: Luís Martins e outros. Embargada: Prefeitura do Distrito Federal. (Ementa): Remuneração de funcionários da Prefeitura do Distrito Federal. O Decreto-lei número 1.944 de 30-12-1939, reajustando quadros e vencimentos de funcionários da Prefeitura do Distrito Federal aboliu, como norma geral, o regime de remuneração mista. constituída de vencimentos fixos, e cotas, ou percentagens, deixando no entanto aberta uma exceção para aquêles funcionários que à sua data eram assim remunerados. O Decreto-lei número 2.932 de 31-12-940, um ano após encontrando uma solução para o caso excetuado, e adotando-a aboliu aquela exceção, incorporando aos vencimentos dos ditos funcionários a percentagem máxima mensal por êles percebida durante um biênio, e fixando-lhes os vencimentos na base dessa soma. Com essa providência, ficou definitivamente extinto, na Prefeitura do Distrito Federal, o regime da remuneração mista.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos na apelação cível número 5.764, acórdão por unanimidade de votos em o Quarto Grupo das Câmaras Cíveis Reunidas, em por unanimidade de votos desprezar os embargos opostos ao acórdão da 8.ª Câmara Cível a fôlhas trezentos e dez. O Decreto-lei número 1.944 de 31-12-1939, que como resulta da própria ementa foi baixado para reajustar quadros e vencimentos de funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, aboliu, como norma geral, o regime da remuneração mista, constituída de ordenado ou vencimento fixo e cotas ou percentagens sôbre a arrecadação, deixando aberta no entanto uma exceção para aquêles funcionários que, à sua data, eram assim remunerados. Era de mister no entanto, corrigir a anomalia consistente nessa desigualdade entre servidores públicos, e por isso, um ano após, o Decreto-lei n.º 2.932, encontrando uma solução justa e equânime para o caso daqueles funcionários, e adotando-a, aboliu a exceção deixada pelo anterior, e com essa providência eliminou de vez, na administração municipal, a remuneração mista. Constituiu a solução encontrada e adotada, em incorporar aos vencimentos dos funcionários referidos, o máximo rendimento mensal das cotas e percentagens a que até então tinham direito na base de cálculo do mês de maior arrecadação de tributos. Assim, contemporâneamente ao decreto citado, nenhum prejuízo tiveram os funcionários, mas, antes, um lucro evidente pôsto que o produto das cotas foi incorporado aos vencimentos pelo seu máximo mensal. E' evidente que essa providência foi legal, pois a administração tem o poder de fixar vencimentos dos seus servidores podendo inclusive diminuí-los, pôsto que não gozam do privilégio da respectiva irredutibilidade, que a Constituição sòmente concede a determinada categoria de funcionários, não no interêsse dêles, mas no da coletividade. No caso em exame no entanto não houve diminuição: Encerrou-se apenas uma conta, liquidou-se e fixou-se o que era incerto e variável eliminando-se o regime de desigualdade que era motivo de desgostos para os demais funcionários não contemplados com o privilégio. O confronto dos textos dos dois decretos, e a circunstância de se referir o segundo, mais recente em data, à exceção aberta pelo anterior, não deixam dúvida sôbre a exigência aqui sustentada. A palavra remuneração tem, na técnica financeira, e da administração, o sentido inequívoco de soma de tôdas as vantagens e proventos do cargo, e nesse sentido foi, com boa técnica, empregada pelo legislador. Após o Decreto-lei número 2.932 a remuneração dos autores passou a constar do ordenado fixo que vinham percebendo, somado a outra parcela também fixada correspondente a percentagem máxima mensal apurada no biênio anterior. Admitida a tese dos embargantes, os seus vencimentos constariam não dessas duas, mas de três parcelas: o vencimento fixo, as percentagens incorporadas para efeito da fixação operada pela lei, e mais a mesma parcela variável anterior, decorrente dos totais da arrecadação. Basta o enunciado, para que ressalte o absurdo da proposição. A essa exegese dos textos que, ao parecer

não exige esfôrço de raciocínio, chegam os juízes dêste Grupo devidamente informado pelo relator do estado da Jurisprudência, pois a mesma controvérsia já tem sido trazida às Câmaras e Turmas do Tribunal. Das decisões de Câmaras isoladas, conquanto possam ter resultado conseqüências como as que ora objetivam os embargantes não resulta interpretação contrária à ora adotada, e porque pareça útil a referência para o eventual exame da matéria, aqui é feita a resenha: Primeiro — O acórdão da Quinta Câmara na apelação cível número 8.151; em que eram apelados José de Carvalho Seabra e outros antigos delegados, ou agentes fiscais, datado de 29-4-947, e firmado pelos Desembargadores Duque Estrada, Ribas Carneiro e Serpa Lopes, decidiu apenas a questão do chamado "vencimento teto", ou máximo, aqui também decidida em primeira instância, mas excluída dos embargadores ora julgados: Segundo — O acórdão da Sexta Câmara na apelação cível número 441 da Segunda Vara da Fazenda Pública, no caso dos Procuradores, sendo apelantes Lino Neiva de Sá Pereira, Aldo de Sant'Ana Moura e outros, datado de 21-10-1947, e subscrito pelos desembargadores Berford, F. Sussekind e H. Fialho, também não decidiu sôbre a matéria focalizada nestes embargos mas apenas sôbre questões de fato, e a interpretação do Decreto número 6.027 de 1943, como resulta do texto e da própria ementa do acórdão; Terceiro — Finalmente no acórdão da Sexta Câmara na Apelação Cível número 9.446 em que eram apelantes Milton Alves Cabral e outros, datado de 20-6-1947, e firmado pelos mesmos desembargadores, o Tribunal reformou apenas a sentença do juiz da primeira instância, que havia entendido inaplicável aos autores, que eram cobradores fiscais, o regime do Decreto-lei número 2.932 aqui focalizado. Decidiu apenas sôbre a incidência da Lei. Essas decisões, de Câmaras isoladas, não dissentem desta. Em divergência com a que ora se adota, é conhecida uma, apenas, a da antiga Segunda Turma das Câmaras Cíveis Reunidas nos embargos em apelação cível número 8.353, sendo embargante a Prefeitura do Distrito Federal e embargados João Pereira Corsino, e outros fiscais de teatros. Quanto a êstes, se lhe coubesse examinar a matéria, adotaria êste Quarto Grupo, as razões de decidir do voto vencido do senhor desembargador Vieira Braga, no acórdão embargado expostas com a usual clareza do seu estilo, e perfeita lógica. Rio de Janeiro, dezesseis de julho de mil novecentos e cinqüenta e dois (assinados) Sílvio Martins Teixeira (Presidente) — Estácio Correia de Sá e Benevides, relator".

Os apelados vêm recebendo os seus vencimentos calculados nos têrmos do Decreto-lei 2.932, isto é, um vencimento baseado na mais elevada remuneração recebida no biênio 1938-1939.

Essa remuneração foi calculada somando-se o vencimento fixo que percebiam à média das percentagem daquele biênio.

O que pretendem os Apelados, que já percebem percentagens pelo sistema assegurado pelo citado Decreto-lei n.º 2.932?

Somar essa mais elevada remuneração do Decreto-lei 2.932 às percentagens do regime anterior do Decreto-lei 1.944, o que importaria em perceber duas vêzes à base de comissões.

O texto do art. 1.º do referido Decreto-lei 2.932, é bem objetivo e bem expõe as condições em que as vantagens pecuniárias do regime anterior eram asseguradas.

E' lógico que suprimida a 2.ª parte dêsse artigo, como o fizeram os Apelados a fls. 3v., o regime seria o anterior ao Decreto-lei 1.944, mas o que o Legislador teve em vista, com a 2.ª parte do inciso foi limitar o regime das percentagens à média de um biênio, adicioná-la à parte fixa e assim estabelecer uma remuneração.

Êste o exato e verdadeiro critério do Decreto-lei 2.932, nos têrmos em que recentemente o fêz o egrégio 4.º Grupo de Câmaras Cíveis, no acórdão acima transcrito.

Em face do exposto, é dado provimento ao recurso para julgar improcedente a ação.

Em acórdão recente (agravo de petição n.º 3.861) desta Câmara, indagava por que 15 vigilantes noturnos, que desde 1934 exercem as funções sem nada reclamarem, depois de 15 anos comparecem pleiteando promoções, chefias, reajustamento de vencimentos, atrasados, juros de mora, etc. etc.

Nestes autos verificamos que os apelados há mais de 10 anos exercem os seus cargos e só agora ingressaram em Juízo. Qual a razão? Só encontra o relator resposta na afirmativa do 4.º Subprocurador Dr. Rufino de Loy: — Tem-se a impressão de se estar assistindo a uma corrida a uma mina de ouro recém-descoberta. A mina é a Municipalidade. A corrida não continuará com a nossa concordância. (Diário da Justiça de 4-12-1952).

Devemos reconhecer as nossas culpas e responsabilidades. Todos somos culpados e responsáveis: O Chefe do Executivo Municipal, a Câmara dos Vereadores e o Tribunal de Justiça, sem que nesta afirmação importe acusações aos Poderes da Nação. E' reconhecer um fato, que mereceu de conceituado jornal um artigo intitulado — Funcionários capitalistas. ("Correio da Manhã" de 30 de janeiro de 1953) — "Por se haver tornado indústria, que funcionando a golpe de magia, vem enriquecendo de uma hora para outra funcionários, advogados e numerosas pessoas, tiveram a sua técnica aperfeiçoada as demandas dos servidores contra a Prefeitura". Prossegue: "E assim tem sido a maioria das decisões contra a Prefeitura: por vagas semelhanças gerando interpretações extensivas e equiparações desconexas. Através dêste processo, sem uma real substância jurídica, sem nenhum direito líquido a ser garantido, é que vem sendo solapada de maneira irreversível a estabilidade financeira do Distrito Federal.

Se houve êrro inicial, e houve, no tempo da ditadura, o remédio, seria corrigi-lo, anulando-lhe os efeitos, e não o convertendo em paradigma para que milhares de casos, amparando-se nêle, lhe aprofundassem as conseqüências.

Estas conseqüências já se tornam insuportáveis para a cidade, criando uma casta não mais de funcionários privilegiados, porém, antes, capitalistas sui-generis, que sem nenhum risco, e sem capital, auferem rendas e não mais vencimentos. Não é cabível que sejam designadas como vencimentos retiradas de trinta e quarenta mil cruzeiros mensais no serviço público municipal.

O funcionário-capitalista tem sôbre o capitalista pròpriamente dito a maior de tôdas as vantagens: a segurança dos seus dividendos. O Estado não falirá jamais, porque suprirá sempre suas dificuldades à custa de sacrifício das populações, com a majoração de impostos.

Aquêle tipo do funcionário enriquecido, e estabilizado na riqueza, goza dos tranqüilos privilégios da carreira que escolheu, preferindo-a aos percalços da iniciativa privada. Aos privilégios estatutários acrescenta-se a nova obrigação do Estado, inédita em outros países: fazer do seu servidor o seu sócio.

Esta sociedade com o Estado permite a uma casta de funcionários da Prefeitura colocar-se, realmente, a cavaleiro das vicissitudes a que está sujeita a grande massa da população que trabalha na indústria, no comércio e até mesmo em todo o resto do serviço público nacional, excetuados os fiscais do impôsto de consumo.

Enquanto para outros diminui o poder aquisitivo dos salários, em face do aumento constante do custo da vida, o que aumenta, e de maneira escandalosa, para os príncipes da Municipalidade são as rendas dos seus fundos, que não há nenhuma perspectiva de ficarem limitados".

A Prefeitura já absorve grande parte, ou mesmo a maior parte da sua arrecadação, para enfrentar as exigências de uma organização burocrática que conta cinqüenta e cinco mil funcionários e que se caracteriza pelo pagamento de vencimentos que excedem de muito os do funcionalismo federal, salvo um ou outro caso. Não há dinheiro para as obras mais necessárias à cidade. Não há recursos para a realização de um plano, mesmo modesto, de melhoramentos indispensáveis e inadiáveis tanto nas zonas urbanas quanto nas suburbanas e rurais.

Ora, é notório que êsse funcionalismo já aufere vencimentos elevados, que em regra excedem largamente os dos servidores da União. Na Prefeitura são hoje comuns os casos de categorias funcionais com vencimentos superiores a 40 mil cruzeiros. Êsse é o resultado dos reajustamentos e reestruturações procedidos no regime do mais desabalado favoritismo.

Um ex-Secretário de Administração do Distrito Federal, Professor e notável técnico de administração do D.A.S.P. Dr. Wagner Estelita Campos, com grande autoridade moral e perfeito conhecimento do assunto, em sério artigo no "Diário Carioca" estuda o problema do pessoal na Prefeitura, evidenciando a gravidade do problema. Seu estudo, objetivo e veemente, em dados positivos, confirma a opinião do Procurador Rufino de Loy: descobriram uma mina de ouro e a mina é a Municipalidade.

Eis alguns dados trazidos à publicidade pelo eminente técnico e ilustre brasileiro Dr. Wagner Estelita Campos:

"Sòmente em 3 ações (as de ns. 4.443 e 51.889, a apelação n.º 5.764), a Prefeitura pagou de atrasados, a funcionários seus, Cr$ 114.613.860,80, assim distribuídos, segundo o número de beneficiários e as importâncias "per capita", em cifras redondas:

2 receberam Cr$ 2.000.000,00; 22 receberam Cr$ 1.850.000,00; 1 recebeu Cr$ 1.800.000,00; 8 receberam Cr$ 1.200.000,00 e Cr$ 1.400.000,00; 3 receberam entre Cr$ 800.000,00 e Cr$ 950.000,00; 2 receberam entre Cr$ 600.000,00 e Cr$ 700.000,00; 6 receberam entre Cr$... 500.000,00 e Cr$ 550.000,000; 58 receberam entre Cr$ 400.000,00 e Cr$ 500.000,00; 89 receberam entre Cr$ 300.000,00 e Cr$ 400.000,00; e 8 receberam entre Cr$ 100.000,00 e Cr$ 200.000,00.

Citando exemplos, convém lembrar ainda os casos seguintes: os advogados e procuradores, em número de 66 assim como os inspetores de Teatro e Diversões (êstes, em número de 11), receberam, cada um, de atrasados as importâncias conforme o tempo de serviço. Outras muitas ações a dos oficiais de fiscalização. Os superintendentes Médicos vão receber, igualmente, vultosa quantia de atrasados, o mesmo acontecendo aos Chefes de Seção. Quanto a êste último, o aumento de despêsas anual, com os respectivos vencimentos, será de Cr$ 14.496.000,00.

Devemos atentar, ainda, para o seguinte: na situação atual, segundo os registros, que possuo, dos pagamentos efetuados em novembro de 1952, 10% do funcionalismo — do padrão "O" para cima consomem 31,5% do montante gasto pela Prefeitura com o seu pessoal. Os restantes 90% — do padrão "B" ao padrão "N" — absorvem apenas 68,5%. Bastam essas percentagens para patentear a existência de um verdadeiro privilégio de grupos, numa grande massa de servidores de salários relativamente modestos.

Para bem acentuar o caráter de privilégio daqueles salários, é muito eloqüente um confronto que pode ser feito, além dos muitos que se tem focalizado relativamente às autoridades civis e militares mais graduadas da República. Refiro-me. ao confronto com os dirigentes de maior hierarquia na administração federal dos Estados Unidos, incontestàvelmente o país mais próspero do mundo. Ali, o salário, para um pôsto de direção no Serviço Público, era, até há pouco, de 10 mil dólares anuais. Êsse limite foi elevado, em 1948, para 10.330 dólares anuais. Em outubro de 1949, acrescentaram-se três "graus" àquele limite: grau 16, com 12.000 dólares anuais, grau 17, com 13.000 dólares e grau 18, com 14.000 dólares. Nota-se ainda, que poucos postos de direção se incluem nesse limite máximo e que um número muito restrito se classifica acima do grau 15. Temos, pois, que já no momento mais de uma centena de funcionários da Prefeitura recebem acima dos mais altos dirigentes da administração federal norte-americana — excluídos, naturalmente, os membros do Gabinete — e que, dentre em pouco, mais de duas centenas estarão nas mesmas condições, um simples Chefe de Seção da Prefeitura irá perceber, aproximadamente, o que percebe o Diretor do "Bureau" de Orçamento norte-americano, responsável direto, no âmbito executivo, por um orçamento de mais de 70 bilhões".

Comenta, a essa altura, o Sr. WAGNER ESTELITA CAMPOS:

"Não há, portanto, como esconder a gravidade do problema. Ainda se fôsse fácil conter as coisas em seu estado atual, talvez se pudesse consertar medidas que assegurassem um equilíbrio futuro. Mas. não é de crer que isso aconteça. Outras reestruturações já estão encaminhadas, ou se acham em perspectiva."

Foi citado o caso americano Tomo conhecimento do que acontece na França. Conceituada revista francesa, no número de janeiro dêste ano, publica um artigo em que declara que os militares se queixam de ser mal pagos. A França é de fato país de autênticas glórias militares. Desde 1870 três gerações são sacrificadas pelas 3 guerras impostas pelo inimigo tradicional, que por três vèzes invadiu o solo francês. A defesa do solo pátrio foi efetuada com heroísmo e bravura. E' também nação de alta cultura universitária. Estudantes de todos os países freqüentam as suas famosas universidades. Nação, sob todos os aspectos, admirável.

Ora, em apoio de suas reivindicações, os militares citam os vencimentos anuais, em novembro de 1952, dos principais cargos.

Dando a remuneração em francês, fazemos a conversão em cruzeiros, ao câmbio oficial.

Assim, o Reitor de Universidade percebe anualmente 1.114.00 francos, ao câmbio oficial Cr$ 50.699,00.

General de Brigada — 934.00 francos ou Cr$ .... 49.967,00; Professor agregado (agrégé) em Paris — 894.00 francos ou Cr$ 47.829,00; Juiz do Tribunal do Sena (departamento) Paris — 894.00 fcs. ou Cr$ .... 47.829,00, cargo idêntico ao de Desembargador no Rio de Janeiro; Professor de Faculdade (Departamento) — 759.00 fcs. ou Cr$ 40.606,50; Coronel — 710.00 fcs. ou Cr$ 37.985,00; Comandante — 651.00 fcs. ou Cr$ .... 34.828,50; Tenente-Coronel — 620.00 fcs. ou Cr$ .... 33.170,00; Recebedor principal da Alfândega — 615.00 fcs. ou Cr$ 34.828,50; Professor agregado (agrégé) de departamento — 462 fcs. ou Cr$ 24.717,00; Capitão — 387 fcs. ou Cr$ 20.704,50; Tenente — 314.00 fcs. ou Cr$ 16.799,00; Preceptor 275.00 fcs. ou Cr$ 14.712,50.

Êstes são os vencimentos anuais. Ao câmbio livre seriam o dôbro em cruzeiros. O cálculo foi feito ao câmbio oficial: 1 franco — Cr$ 0,0535.

Mensalmente no Rio de Janeiro, os advogados percebem Cr$ 33.500,00 de vencimentos; Chefe de Seção — Cr$ 26.000,00 mensais; Inspetores de teatros e Diversões — Cr$ 40.000,00 mensais; Agentes da Dívida — Cr$ 30.500,00 mensais etc.

Deve-se reconhecer que cabe responsabilidade a todos os poderes, e também da falta de um organismo como o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), que tem tido como diretores brasileiros de alto espírito público e patriotismo, desde o Dr. Luiz Simões Lopes até o atual Dr. Arízio de Viana, constituindo verdadeira barreira contra as iniciativas prejudiciais ao serviço público.

Como diz o eminente Dr. Arízio de Viana: "O D.A.S.P. é, talvez, o nosso único centro de pesquisas e estudos sistemáticos de Administração Pública. Trata-se de um organismo inteiramente devotado aos ideais de economia, eficiência, produtividade e racionalização da máquina administrativa sendo, "ipso facto", poderoso instrumento de reação contra a inércia burocrática e a nossa desumana e tradicional vocação para administrar papel. Elaborar orçamentos racionais, realizar concursos para a seleção dos agentes dos serviços públicos, implantar normas e métodos eficientes de trabalho nas repartições governamentais, reprimir abusos, proibir desperdícios, fiscalizar a situação funcional do elemento humano, propor penalidades, sugerir reformas contra velhas rotinas cristalizadas, tudo isto, cumpre reconhecê-lo, se traduz, na prática, numa campanha contínua e tenaz de saneamento administrativo. Mas, quanta incompreensão e quanta resistência tem êle de vencer ao aplicar medidas, por vêzes contrárias a mentalidades, hábitos ou interêsses incompatíveis com a dignidade e a eficiência que o povo exige do exercício da função pública.

O D.A.S.P. significa uma barreira contra o nepotismo e o empreguismo eleitoral, assim como contra tôdas as iniciativas, eventualmente prejudiciais, ao interêsse público.

Os contribuintes, os trabalhadores, as classes conservadoras, o Congresso, o Judiciário e o Executivo encontram, nesse Órgão, a colaboração honesta, imparcial e objetiva, inspirada no único propósito de servir aos legítimos interêsses da Nação contra quaisquer deturpações, desvios ou atentados que ponham em perigo ou perturbem o equilí-

brio das nossas instituições administrativas. Órgão eminentemente apolítico, eqüidistante de tôdas as entidades governamentais onde possa se manifestar qualquer influência político-partidária, nenhuma instituição se encontra como o D.A.S.P., em melhores condições para informar e esclarecer o Presidente da República a respeito das deformações que ocorrem em qualquer setor da vida pública, porque êle se dedica, exclusivamente, à investigação das causas e efeitos dessas deformações, ao diagnóstico das anomalias e à indicação das providências aconselháveis."

E' o D.A.S.P. que dá ordem, disciplina e hierarquia ao Serviço Público Federal, impedindo que a legislação do pessoal seja feita pelo favoritismo e o interêsse pessoal.

A responsabilidade da atual situação é de todos nós.

Como diz o Dr. WAGNER ESTELITA CAMPOS, "num emaranhado de leis nitidamente de favores, algumas elaboradas com propósitas "nuances", verdadeiramente sibilinas, muitas vêzes se definem situações por fôrça de dispositivos esparsos e conjugados a outros que tinham finalidade inteiramente diversa. A colocação infeliz de um vocábulo, um defeito de pontuação, um dispositivo interpretado em função de outro decretado anos atrás, tudo isso pode deflagrar movimentos reivindicatórios (às vêzes mesmo legítimas "aventuras") que, não raro bem sucedidos, representam grandes sangrias para o erário municipal. A letra fria da lei — tantas vêzes capciosa — é o que importa. A natureza das relações entre o Estado e o funcionário, a finalidade social do trabalho público, ou interêsse da comunidade, o sentido construtivo que sempre aponta a predominância dêsses interêsses sôbre os individuais, as possibilidades do erário, tudo isso fica relegado a um segundo plano, quando merece mesmo qualquer plano de consideração.

Assim, como "Sinal dos Tempos" — e que melancólico sinal! — a máquina administrativa vai fugindo às suas finalidades precípuas, de servir à comunidade para servir, isto sim, a si própria. Os meios transformam-se em fins. E o ingresso em determinadas categorias do funcionalismo passa a constituir, alguém já o disse com muita propriedade, um verdadeiro "ideal social".

Quando se fala no problema, portanto, é também preciso dizer, com coragem, que as providências para sua solução, não sòmente deve eximir-se da propositura de reestruturações isoladas, como estar atento para, no momento oportuno, opor o entrave legal do veto às medidas inconvenientes, como, ainda, resistir na vida judicial, seja recorrendo para as instâncias superiores, seja interpondo, como já pode interpor em muitos casos, as competentes ações rescisórias.

Ao Legislativo é óbvio que cabe, em obediência ao princípio de que o interêsse coletivo deve predominar sôbre o interêsse individual ou de grupos, de um lado abster-se das sucessivas leis de favores, ou de escândalos de triste memória como aquêle da reforma da Secretaria da Câmara e, de outro, acolher devidamente as medidas de contenção e moralização encaminhadas em Mensagem do Executivo (a de n.º 107, de 1951, por exemplo)."

Dizia RUY BARBOSA que através do jornalismo é que "o olhar da Nação mergulha nos Tribunais" mas também acrescentava que ainda através dêle é a "Justiça reanimadora que ilumina a Nação". Há de fato decisões realmente "reanimadoras" e que "ilumina a Nação". Exemplo: o aresto relatado pelo Desembargador Sá Benevides, integralmente transcrito.

Reconheçamos, porém, que é justa a crítica no sentido:

I — O Judiciário tem, por vêzes, invadido as atribuições dos outros Poderes, seja criando cargos (atribuição legislativa) seja nêles investindo funcionários (atribuição executiva).

II — Apesar de já extinto, na Prefeitura, o regime de remuneração mista, o Judiciário concedeu-a, em caso de profunda repercussão financeira (Inspetores de Teatro e Diversões).

III — O art. 40 da Lei Orgânica, meramente pragmático, tem sido considerado "auto-executável" e com as seguintes agravantes:

a) Alcançando situações passadas ao invés de operar para o futuro;

b) Equiparando cargos do Quadro Permanente e cargos extintos;

c) Adotando, para decidir, a equiparação aos cargos de maior vencimento — critério que depende do legislador;

d) Tomando por base não a verdadeira identidade de atribuições mas vagas analogias, não atribuições definidas em lei mas simples certidões do exercício de fato, muitas vêzes eventual, de certas funções;

e) Adotando interpretação por extensão, onde a mesma não caberia e julgando da oportunidade ou conveniência onde apenas caberia o julgamento da legalidade."

Há a salientar recente julgado do Egrégio Tribunal Federal de Recursos, mantendo o princípio de hierarquia no tocante a vencimentos, reformando sentença que equiparara os vencimentos dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal aos servidores do Tribunal Federal de Recursos, por entender não se equivalem em hierarquia.

Por unanimidade de votos foi provido o recurso e improcedente a ação, decidido que o Poder Judiciário está restrito a interpretar e aplicar a lei e não a reparar possíveis injustiças da mesma, sendo-lhe defeso interferir no sentido de ampliar benefícios não estabelecidos em texto expresso.

São estas sentenças reanimadoras que iluminam a Nação, como disse RUY BARBOSA.

Saberemos manter a ordem jurídica dentro de um regime de legalidade.

Os três compromissos vitais das instituições democráticas são como a segurança moral e material dos povos; a justiça, que é o alicerce social; e o crédito, que constitui o fundamento econômico da comunidade. Faltando qualquer dêsses compromissos, a República está fundamentalmente ameaçada.

O Judiciário saberá manter o compromisso perante a Nação.

Rio de Janeiro, em 28 de janeiro de 1953. — *A. Saboia Lima*, Presidente relator. Tomou parte no julgamento e foi voto vencido o Desembargador *Oscar Tenório*. — *Sady Cardoso de Gusmão*.

PODER LEGISLATIVO

Resenha Parlamentar

Resumo das atividades do Congresso Nacional, de 17 a 21 de agôsto, elaborado pela Seção de Documentação do D.A.S.P.

VETO PRESIDENCIAL

No Congresso Nacional

Mantido o veto parcial oposto pelo Presidente da República a dispositivos do projeto que cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Falaram no encaminhamento da votação os Deputados Eurico Sales e Rui Santos (*D.C.* 21-8, pág. 7283).

AGENTE FISCAL DO IMPÔSTO DE RENDA

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação para segunda discussão do projeto que dispõe sôbre a carreira de Agente Fiscal do Impôsto de Renda e dá outras providências (*D.C.* 20-8, página 647).

AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Na Câmara dos Deputados

O Deputado Flores da Cunha apresentou projeto que prorroga a vigência da Lei n.º 419, de 3 de outubro de 1948 (*D.C.* 18-8, pág. 504).

Com pareceres, foi a imprimir o projeto que proíbe a fabricação, compra e uso de aguardente de cana (*D.C.* 22-8, pág. 693).

Publicada a redação para segunda discussão do projeto que dispõe sôbre o financiamento das lavouras de café (*D.C.* 22-8, pág. 705).

O deputado Francisco Aguiar apresentou projeto que prorroga o prazo de vencimento dos empréstimos concedidos até 31 de dezembro de 1953 pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, aos cafeicultores de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro (*D.C.* 22-8, pág. 706).

No Senado Federal

Foi a imprimir a redação final do projeto de lei do Senado que modifica a alínea *a* do art. 6.º da Lei n.º 86, de 8-9-47, que estabelece medidas para assistência econômica à borracha natural brasileira (*D.C.* 19-8, pág. 214).

Encerrada a discussão e adiada a votação da redação final à emenda do Senado ao projeto de lei da Câmara que autorizou o Poder Executivo a entrar em entendimentos com os Governos Estaduais e o Instituto do Cacau, por intermédio do Ministério da Agricultura para traçar e executar um plano de combate às pragas que infestam a lavoura cacaueira; e abrir o crédito especial de Cr$ ..... 10.000.000,00 (*D.C.* 20-8, pág. 240).

Foi a imprimir com parecer da Comissão de Economia o projeto de lei da Câmara que dispõe acêrca do penhor de produtos agrícolas (*D.C.* 22-8, pág. 253).

ANISTIA AOS TRABALHADORES

No Senado Federal

Foi a imprimir com pareceres das comissões técnicas o projeto de Decreto Legislativo que concede anistia aos trabalhadores que hajam praticado falta grave ou delito de greve (*D.C.* 22-8, pág. 254).

ANULAÇÃO DE CASAMENTO

Na Câmara dos Deputados

Publicados novos pronunciamentos contra o projeto que dispõe sôbre nova forma de anulação de casamento (*D.C.* 22-8, pág. 693).

AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final dos projetos que concedem auxílios financeiros para atender às despesas com a realização da IV Jornada Brasileira de Radiologia e para a organização e realização do Concílio Geral da Igreja Metodista do Brasil (*D.C.* 18-8, pág. 505). Aprovadas as redações finais (*D.C.* 19-8, pág. 583).

Com pareceres, foi a imprimir a emenda do Senado ao projeto que concede auxílio financeiro ao Instituto Butantã, de São Paulo (*D.C.* 19-8, pág. 554).

Publicada a redação final do projeto que modifica legislação que concede auxílio financeiro à Associação Brasileira de Normas Técnicas (*D.C.* 19-8, pág. 570). Aprovada a redação final (*D.C.* 20-8, pág. 636).

Publicada a redação final do projeto que concede auxílio financeiro ao II Congresso Latino-Americano de Sociologia (*D.C.* 22-8, pág. 706).

O Deputado José Bonifácio apresentou projeto que concede auxílio ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais para manutenção de sua biblioteca (*D.C.* 22-8, pág. 708).

No Senado Federal

Chegam ao Senado os seguintes projetos de lei da Câmara: *a*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de 5 milhões de cruzeiros, para ocorrer às despesas com a reparação e restauração dos Teatros da Paz, em Belém do Pará, e do Amazonas, em Manaus, e *b*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Saúde, o crédito especial de 500 mil cruzeiros, para ocorrer a despesa com instalação da Casa Euclidiana, em São José do Rio Pardo, Estado de São Paulo (*D.C.* 18-8, pág. 189).

Foi a imprimir com pareceres das Comissões Técnicas o projeto de lei da Câmara que inclui nos estabelecimentos subvencionados pela União, as Faculdades de Filosofia e Ciências Políticas e Econômicas do Rio Grande do Sul (*D.C.* 18-8, pág. 189).

CÓDIGO CIVIL

No Senado Federal

Lido, apoiado e enviado à Comissão de Constituição e Justiça o projeto de lei do Senado que atualiza os artigos 550 e 551 § único do Código Civil, face do artigo 156 e § da Constituição Federal (*D.C.* 28-8, pág. 255).

CONTRATOS PÚBLICOS

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final dos projetos que: aprova o contrato celebrado entre o Govêrno da União e o Estado do Rio de Janeiro; e idem de renovação entre o Govêrno do Território Federal de Guaporé e Alberto Josué (*D.O.* 19-8, pág. 571). Aprovadas as redações finais (*D.C.* 20-8, pág. 636).

No Senado Federal

Chega ao Senado o projeto de decreto-legislativo que aprova o contrato celebrado entre a diretoria regional do C.T. de Pernambuco e a firma construtora J. Ferreira Marques (*D.C.* 18-8, pág. 189).

Foram aprovados os seguintes projetos de decreto legislativo: *a*) que reforma a decisão do Tribunal de Contas que recusou o registro do contrato celebrado entre o D.C.T. e Wolney Frederico Dantas Hupsel; *b*) que aprova o ato do Tribunal de Contas denegatório ao registro do contrato celebrado entre a Diretoria de Obras e Fortificações do Exército e a firma Cavalcanti Junqueira S.A.; nessa oportunidade falou o Senador Mozart Lago; c) que aprova a renovação do contrato celebrado entre o Ministério da Agricultura e Mário Pereira Duarte; *d*) que aprova o têrmo de ajuste celebrado entre o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, do M.V.O.P., e a firma M. S. Lino & Cia. Ltda.; e) que aprova o contrato e o têrmo aditivo celebrado entre a Polícia Militar do D.F. e a Ordem Religiosa Filhas de N. S. da Misericórdia; *f*) que aprova o contrato celebrado entre o D.C.T. e a firma Importadora Técnica Riomar Ltda.; e *g*) que aprova o têrmo de contrato celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas e Cia. Brasileira de Material Elétrico (*D.C.* 19-8, págs. 217/219).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de decreto legislativo que aprova o contrato celebrado entre o Govêrno do Território Federal do Guaporé e Floriano Catarinense Peixoto, para desempenhar, na Divisão de Saúde, a função de manipulador de radiografia (*D.C.* 20-8, pág. 239).

Foi a imprimir com parecer da Comissão de Finanças o projeto de Decreto Legislativo que mantém a decisão do Tribunal de Contas denegatória ao registro do contrato entre o D.C.T. e a firma Standard Elétrica S. A. (*D.C.* 22-8, pág. 252).

DIPLOMACIA E TRATADOS

Na Câmara dos Deputados

Foi a imprimir o projeto que ratifica o Tratado de Extradição firmado entre o Brasil e a Bélgica (*D.C.* 19-8 página 572).

No Senado Federal

Chega ao Senado a Mensagem Presidencial em que submete à apreciação dos Senadores o nome do Sr. João Carlos Muniz, Ministro Plenipotenciário de 1.ª classe, para o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Govêrno dos Estados Unidos da América (*D.C.* 19-8; pág. 205).

Chegam ao Senado as seguintes Mensagens do Poder Executivo: *a*) que nomeia o Sr. Edgard Bandeira Fraga de Castro para o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Govêrno do Peru; e *b*) que nomeia o Sr. Caio de Melo Franco Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil junto ao Govêrno da França (*D.C.* 20-8, pág. 226).

EDUCAÇÃO E CULTURA

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final do projeto emendado pelo Senado que institui no Ministério da Educação e Saúde os Prêmios Nacional de Literatura e Cultura, Nacional de Ciências e Nacional de Arte (*D.C.* 19-8, pág. 570). Aprovada a redação final (*D.C.* 20-8, pág. 636).

O deputado César Santos apresentou projeto que cria o Colégio Médico Brasileiro, destinado a propugnar pela elevação cultural, científica, moral e pelos interêsses da classe médica brasileira, e dá outras providências (*D.C.* 19-8, pág. 574).

Publicado um substitutivo fixando as normas para processamento dos trabalhos relativos ao projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (*D.C.* 22-8, página 671).

O deputado João Cabanas apresentou projeto que autoriza o Poder Executivo a emitir três bilhões de cruzeiros para financiamento de postos de puericultura, jardins de infância e parques infantis (*D.C.* 22-8, pág. 706).

No Senado Federal

Foi a imprimir, com o parecer da Comissão de Justiça, o projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre a realização dos exames de suficiência no exercício do magistério nos cursos secundários (*D.C.* 18-8, pág. 190).

FINANÇAS E ORÇAMENTO

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final dos projetos que: autoriza abertura de crédito especial para atender às despesas com a realização, no Brasil, do V Período de Sessões da Comissão Econômica para a América Latina; e aprova os pagamentos realizados pela Secretaria da Casa, durante os meses de maio e junho do corrente ano pela verba de subsídio dos deputados (*D.C.* 19-8, pág. 571). Aprovadas as redações finais (*D.C.* 20-8, pág. 636).

Publicado para estudo o parecer do deputado Oliveira Brito sôbre o projeto de lei que dispõe sôbre tributação excepcional admitida em legislação (*D.C.* 20-8, pág. 600).

Publicado também para estudo o relatório do Deputado Aliomar Baleeiro ao projeto que regula a prestação de contas das entidades de direito privado ou de direito público que recebem e aplicam contribuições para fiscais, criadas ou autorizadas por lei especial (*D.C.* 20-8, pág. 601).

Lido na hora do expediente da sessão de 19 de agôsto o projeto do Poder Executivo sôbre a criação de coletorias federais em Municípios de Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina (*D.C.* 20-8, pág. 615).

Com pareceres, foi a imprimir o projeto que prorroga o prazo de que trata o artigo 1.º da Lei n.º 947, de 3-12 de 1949 (*D.C.* 20-8, pág. 626).

Foi a imprimir o projeto que abre ao Poder Judiciário créditos especiais para atender a despesas dos exercícios de 1948 a 1952 (*D.C.* 22-8, pág. 702).

Publicada a redação final do projeto que autoriza abertura de crédito especial para atender às despesas decorrentes das visitas do Presidente da República do Peru e do Ministro do Exterior do Equador (*D.C.* 22-8, pág. 706).

O deputado Walter Sá apresentou projeto de financiamento aos produtores de sal, pelo Instituto Nacional do Sal (*D.C.* 22-8, pág. 707).

No Senado Federal

Foi a imprimir, com parecer das Comissões Técnicas, o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.R.E., o crédito especial de Cr$ ..... 2.500.000,00, para atender às despesas decorrentes das visitas ao Brasil do Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, do Ministro do Exterior da República da Áustria, do Ministro da Economia Nacional da República Federal da Alemanha e de um representante especial de sua Majestade o Rei Farouk I (*D.C.* 20-8, pág. 232).

Foram encerradas as discussões e adiadas as votações dos seguintes projetos de lei da Câmara: *a*) que retifica o orçamento geral da República para o exercício de 1952 e *b*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Fazenda, o crédito suplementar de Cr$ 66.960.000,00, em refôrço de verbas do Anexo n.º 19, do Orçamento de 1952 (*D.C.* 20-8, pág. 239).

FUNDO FEDERAL DE ELETRIFICAÇÃO

Na Câmara dos Deputados

Publicado para estudo o relatório do deputado Ponce de Arruda ao projeto que institui o Fundo Federal de Eletrificação, cria o impôsto único sôbre energia elétrica, altera a legislação do impôsto de consumo e dá outras providências (*D.C.* 19-8, pág. 542). Idem da Comissão de Economia (*D.C.* 22-8, pág. 660).

INDENIZAÇÕES

No Senado Federal

Foi a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas, o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.V.O.P. — Departamento de Estradas de Ferro — o crédito especial até a importância de Cr$ 4.836.450,00, para indenizar o Estado de Goiás, pelos imóveis atingidos no traçado da Estrada de Ferro de Goiás (*D.C.* 20-8, pág. 232).

ISENÇÕES DE DIREITOS

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final do projeto que concede isenção de direitos de importação para materiais importados pela Indústria de Azulejos S. A. (*D.C.* 19-8, pág. 571). Aprovada a redação final (*D.C.* 20-8, pág. 636).

Publicada a redação final do projeto que concede à COFAP isenções para a importação de gêneros de consumo (*D.C.* 22-8, pág. 706).

No Senado Federal

Foram aprovados os seguintes projetos de lei da Câmara: *a*) que concede isenção de impostos e taxas para importação de órgão destinado à comunidade evangélica de Iberubá; *b*) que concede isenção de direito e taxas aduaneiras para importação de maquinaria necessária ao fabrico de antibióticos (*D.C.* 18-8, pág. 198).

LAVOURA CAFEEIRA

Na Câmara dos Deputados

Em primeira discussão foi aprovado com emendas o projeto que dispõe sôbre o financiamento das lavouras de café (*D.C.* 18-8, pág. 521).

LEGISLAÇÃO DO TRABALHO

Na Câmara dos Deputados

Com pareceres, foi a imprimir o projeto que regulamenta o exercício das atividades dos viajantes, vendedores e representantes comerciais (*D.C.* 20-8, pág. 616).

Publicada a redação final do projeto que dispõe sôbre o funcionamento das bôlsas de valores e dá outras providências (*D.C.* 20-8, pág. 629). Aprovada a redação final (*D.C.* 22-8, pág. 724).

Com parecer da Comissão de Legislação Social, foi a imprimir o projeto que modifica a redação do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44 (Acidentes do Trabalho). (*D.C.* 20-8, pág. 628).

Publicada a redação final do projeto que modifica o parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei número 5.087, de 14-12-42 (*D.C.* 22-8, pág. 706).

O deputado Joel Presídio apresentou projeto de lei que dá nova redação a dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho (*D.C.* 22-8, pág. 708).

LEI DE FALÊNCIAS

Na Câmara dos Deputados

Com substitutivo, foi a imprimir o projeto que altera o art. 199 do Decreto-lei n.º 7.661, de 1945, que dispõe sôbre prescrição de crime falimentar (*D.C.* 22-8, página 704).

LICENÇA PRÉVIA

Na Câmara dos Deputados

Foi a imprimir o projeto que prorroga, pelo prazo de seis meses, a vigência da Lei n.º 842, de 4 de outubro de 1949, que subordina ao regime de licença prévia o nosso intercâmbio de importação e exportação com o exterior (*D.C.* 18-8, pág. 530). Iniciada a votação em segunda discussão (*D.C.* 19-8, pág. 583). Concluída a votação do projeto; foi à C.R., para redação final (*D.C.* 20-8, página 637).

LOCAÇÃO DE IMÓVEIS

No Senado Federal

Foi aprovado o projeto de lei do Senado que dá nova redação ao art. 3.º da Lei do Inquilinato (*D.C.* 19-8, página 219).

MORATÓRIA

Na Câmara dos Deputados

Com pareceres contrários, foi a imprimir o projeto que concede moratória às dívidas das pessoas físicas e jurídicas localizadas no Polígono das Sêcas (*D.C.* 20-8, página 627).

ORÇAMENTO PARA 1954

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final do Anexo n.º 5 — Departamento Administrativo do Serviço Público (*D.C.* 18-8, pág. 506). Aprovada a redação final (*D.C.* 19-8, pág. 583).

Aprovado o Anexo n.º 26 — Poder Judiciário (*D.C.* 18-8, pág. 518).

No Senado Federal

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1954 (*D.C.* 19-8, pág. 205).

Chega ao Senado o Anexo n.º 3 (Tribunal de Contas) do projeto de lei da Câmara que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 1954 (*D.C.* 20-8, pág. 288).

Chegam ao Senado os anexos ns. 7 e 8 do projeto de lei da Câmara que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1954 (*D.C.* 22-8, págs. 248/50).

Foi a imprimir com pareceres das comissões técnicas o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.R.E., o crédito de Cr$ 1.756.974,31, suplementar à verba 1-III-13-14-06, anexo n.º 26 do Orçamento Geral da União (*D.C.* 22-8, pág. 252).

PESSOAL CIVIL

Na Câmara dos Deputados

O deputado Brígido Tinoco apresentou projeto que dispõe sôbre os empregados das emprêsas ferroviárias, encampadas ou que vierem a ser encampadas pelos Governos da União, dos Estados ou dos Municípios se regerão pela Consolidação das Leis do Trabalho (*D.C.* 18-8, pág. 504).

Publicadas as redações finais dos projetos que abrem créditos especiais para atender ao pagamento de salário-família no D.A.S.P. e abono de emergência ao pessoal dos serviços executados em regime de acôrdo (*D.C.* 19-8, pág. 571). Aprovadas as redações finais (*D.C.* 20-8, página 636).

O deputado Muniz Falcão apresentou projeto que revoga o art. 23 da Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1953, que concede abono de emergência aos servidores do Poder Executivo da União e dos Territórios (*D.C.* 19-8, pág. 573).

Lido na hora do expediente da sessão de 19 de agôsto o projeto do Poder Executivo que autoriza abertura de crédito suplementar para pagamento de gratificação adicional devida a médico do M.A. (*D.C.* 20-8, pág. 615).

Da Comissão de Finanças foi a imprimir o projeto que autoriza abertura de crédito para pagamento de acréscimos de vencimentos concedidos a Ministros do Tribunal de Contas (*D.C.* 20-8, pág. 629).

Publicado o parecer do Deputado Alencar Araripe à mensagem do Superior Tribunal Militar que solicita crédito suplementar para pagamento de gratificação adicional (*D.C.* 22-8, pág. 660).

No Senado Federal

Foram a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas, os seguintes projetos de lei da Câmara: *a*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo MES, o crédito especial de Cr$ 623.510,50, para pagamento de gratificação de magistério; *b*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo MES, o crédito de Cr$ 11.600,00, para pagamento de diferença de vencimentos a Álvaro Osório de Almeida, falecido professor catedrático da Faculdade de Odontologia da Universidade do Brasil; e *c*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo MES, o crédito especial de Cr$ .... 27.890,00, para atender ao pagamento de honorários aos professôres integrantes de comissões examinadoras (*D.C.* 18-8, págs. 190-191).

Lido, aprovado e enviado às Comissões de Constituição e Justiça, do Trabalho e Previdência Social, do Funcionalismo Público Civil, e de Finanças o projeto de lei do Senado que modifica a denominação dos atuais cargos de Procurador-Geral da Fazenda Pública (*D.C.* 18-8, página 194).

Foi aprovado o projeto de lei da Câmara que fixa os símbolos e valores correspondentes aos cargos em comissões e funções gratificadas do quadro do pessoal dos órgãos das 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª, 6.ª, 7.ª e 8.ª Regiões da Justiça do Trabalho, e dá outras providências (*D.C.* 18-8, pág. 198).

Encerrada a discussão e volta às comissões técnicas o projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre o aproveitamento dos auxiliares de ensino e pessoal burocrático dos Institutos federalizados do ensino superior (*D.C.* 18-8, pág. 201).

Foram a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas, os seguintes projetos: *a*) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr$ .. 494.573,90 para gratificação de magistério; *b*) que altera a redação do art. 10 do Regulamento do Instituto Rio Branco; *c*) que estende aos aposentados pela compulsória de idade, antes da Lei n.º 458, de 15-11-52, as vantagens e direitos concedidos pelos artigos 24 e 45 da mesma Lei; e *d*) que estabelece gratificações para os membros do Conselho de Terras da União, e para representantes da Fazenda Nacional, cria a função gratificada de Secretário do mesmo Conselho (*D.C.* 19-8, págs. 212-214).

Foi a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas, projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr$ 677.892,20, para pagamento de gratificação de magistério (*D.C.* 20-8, pág. 233).

Foi aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que promoverá a transferência, para o Serviço da União, como extranumerários dos empregados brasileiros, da Comissão Mista Ferroviária Brasileiro-Boliviana. Para encaminhar a votação falaram os Senadores Melo Viana e Mozart Lago (*D.C.* 20-8, pág. 235).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.V.O.P.-D.C.T., o crédito especial de Cr$ .... 250.000,00, para ocorrer ao pagamento de gratificação aos funcionários das agências Postais Telegráficas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (*D.C.* 20-8, página n.º 239).

Foi a imprimir com pareceres das comissões técnicas o projeto de lei da Câmara que cria cargos isolados, de provimento efetivo no Quadro Permanente do Ministério da Guerra (*D.C.* 22-8, pág. 252).

Foram a imprimir os pareceres da Comissão de Redação aos seguintes projetos de lei do Senado: *a*) que dispõe sôbre o pagamento de salário-família; e *b*) que manda computar como de Serviço Público da União o tempo de serviço dos extranumerários da Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina (*D.C.* 22-8, pág. 255).

PESSOAL MILITAR

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final do projeto que revigora para todos os efeitos os decretos de melhoria de reforma dos Generais Francisco Cabral da Silveira e José Cândido da Silva Muricy (*D.C.* 22-8, pág. 706).

No Senado Federal

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre as vantagens concedidas aos militares que servem nas guarnições de Içá, Vila Bittencourt, Tabatinga, Cucuí, Príncipe da Beira e Clevelândia. Para encaminhar a votação falaram os senadores Ismar de Góis, Pinto Aleixo, Alfredo Neves, Onofre Gomes e João Vilasboas (*D.C.* 20-8, págs. 236-38).

Foram a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas, os seguintes projetos de lei da Câmara: *a*) que dispõe sôbre os oficiais e praças graduadas ou não, sobreviventes dos cercos de Bagé e da Lapa, promovidos ou comissionados por atos de bravura ou por serviços relevantes, passando a perceber da data desta lei, como se efetivos fôssem, os seus vencimentos pela tabela atual; e *b*) que dispõe sôbre o projeto de lei da Câmara que modifica o art. 2.º da Lei n.º 288, de 8-6-48 (*D.C.* 20-8, págs. 321-32).

Foi aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre vantagens concedidas aos militares que servem nas guarnições de Içá, Vila Bittencourt, Tabatinga, Cucuí, Príncipe da Beira e Clevelândia. Durante o debate falaram os senadores Ismar de Góes, Onofre Gomes, Pinto Aleixo e Alfredo Neves (*D.C.* 22-8, páginas 258-60).

PETROBRÁS

Na Câmara dos Deputados

Publicado o parecer do Deputado Lucio Bittencourt às emendas do Senado Federal ao projeto que dispõe sôbre o petróleo brasileiro (*D.C.* 22-8, pág. 674).

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final dos projetos que: autoriza abertura de crédito especial destinado ao pagamento de proventos de aposentadoria no Território do Rio Branco; e concede pensão especial à viúva do ex-magistrado Francisco Gonçalves Campos (*D.C.* 19-8, pág. 571). Aprovadas as redações finais (*D.C.* 20-8, pág. 636).

Publicada a redação final do projeto que concede pensão à viúva do Cel. Antonio Antunes Alencar (*D.C.* 22-8, pág. 706).

O deputado João Cabanas apresentou projeto que torna obrigatória a prestação de assistência médica hospitalar e odontológica pelos IAP e CAP aos seus associados (*D.C.* 22-8, pág. 707).

No Senado Federal

Foi aprovado o projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre a contribuição para o IPASE dos Servidores não inscritos por limite de idade. Durante a discussão para encaminhar a votação, falaram os senadores: Ismar de Góes e Mozart Lago (*D.C.* 18-8, pág. 197).

Foi a imprimir com parecer da Comissão Técnica o projeto de lei da Câmara que releva de prescrição o direito dos herdeiros de Manoel Pio Corrêa à percepção do respectivo montepio (*D.C.* 19-8, pág. 212).

Foi aprovado o parecer da Comissão de Redação ao projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre as operações imobiliárias pelo IPASE (*D.C.* 19-8, pág. 219).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre as contribuições do montepio civil e dá outras providências (*D.C.* 20-8, página 240).

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final do projeto emendado pelo Senado que dispõe sôbre a distribuição de correspondência postal e telegráfica (*D.C.* 19-8, pág. 570). Aprovada a redação final (*D.C.* 20-8, pág. 636).

No Senado Federal

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a construir edifício para sede dos serviços do quartel general da 2.ª Região Militar, em São Paulo, alienar o terreno onde se encontra edificado o prédio do mesmo Quartel-General, e dá outras providências (*D.C.* 18-8, pág. 189).

Foi a imprimir com parecer da Comissão de Finanças o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.V.O.P. o crédito especial de Cr$ .... 45.271.064,90, para pagamento dos transportes efetuados pelo Loide Brasileiro (*D.C.* 18-8, pág. 191).

Foi aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que assegura o financiamento, a longo prazo, dos serviços públicos municipais. Durante a discussão falaram os senadores Mozart Lago, Alfredo Neves e Ismar de Góes (*D.C.* 18-8, pág. 195).

Foi aprovado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.V.O.P., o crédito especial de Cr$ 36.892.748,30, destinado ao pagamento de transporte de malas postais por via aérea (*D.C.* 18-8, pág. 201).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que dispõe sôbre o transporte aéreo da correspondência postal no interior e exterior, por emprêsas brasileiras e estrangeiras (*D.C.* 19-8, pág. 212).

OUTROS PROJETOS

Na Câmara dos Deputados

O deputado Aarão Steinbruck apresentou os seguintes projetos: proíbe a recondução dos vogais da Justiça do Trabalho; e altera o § 1.º do artigo 662 da Consolidação das Leis do Trabalho (*D.C.* 18-8, págs. 504-05).

Em segunda discussão, foi aprovado o projeto que autoriza abertura de crédito especial destinado à construção do monumento ao Cel. Plácido de Castro e aos patriotas da Revolução Acreana (*D.C.* 18-8, pág. 525).

Publicada a redação para segunda discussão do projeto que exclui do grupo das bases ou partes de excepcional importância o município de Salvador, conferindo-lhe autonomia (*D.C.* 19-8, pág. 554).

Com parecer, foi a imprimir o projeto que autoriza a Mesa da Câmara a remeter ao Presidente da República os autos do inquérito realizado sôbre as atividades da Comissão Central de Preços (*D.C.* 19-8, pág. 563).

Publicada a redação final do projeto que modifica a data do início da contagem de prazo para apresentação dos documentos e pedidos de regularização de posses de terrenos pertencentes ao domínio da União (*D.C.* 19-8, pág. 570). Aprovada a redação final (*D.C.* 20-8, página 636).

Requerida pelo Deputado Muniz Falcão e outros a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para examinar os atos do Presidente do Instituto Brasileiro do Café, no que respeita à má aplicação de leis em vigor (*D.C.* 20-8, pág. 630).

Debatido, em segunda discussão, o projeto que dispõe sôbre o uso de retratos nos títulos eleitorais e dá outras providências (*D.C.* 20-8, pág. 642). Prosseguiu o debate na sessão de 21 de agôsto (*D.C.* 22-8, pág. 725).

Publicada a redação final do projeto que autoriza abertura de crédito especial para despesas com projetos e prêmios relativos à adaptação do Panteon existente sob o Monumento ao Duque de Caxias, para abrigar os restos mortais dos soldados expedicionários brasileiros (*D.C.* 22-8, página 706).

No Senado Federal

Chegam ao Senado os seguintes projetos de lei da Câmara: a) que dispõe sôbre a naturalização de estrangeiros, domiciliados no Brasil a mais de 10 anos ininterruptos, e que tiverem cônjuge ou filho brasileiro; e *b*) que isenta do visto consular os turistas cidadãos dos países americanos (*D.C.* 18-8, pág. 189).

Foram a imprimir os pareceres da Comissão de Redação aos seguintes projetos de lei da Câmara: a) que dispõe sôbre a impressão de todos os trabalhos de autoria do inventor e grande descobridor patrício Alberto de Santos Dumont; e *b*) que isenta do pagamento de selos e taxas e concede outras facilidades aos operários e trabalhadores para obtenção de patentes de invenção (*D.C.* 19-8, página 214).

Foi lido, na primeira discussão, o parecer da Comissão de Educação e Cultura ao projeto de lei do Senado que modifica o art. 3.º da letra *d* da lei n.º 842, de 4-10 de 1949, no sentido de tornar extensiva às obras traduzidas por escritores portuguêses, em Portugal, e exclusão de regime de licença prévia de importação. Lido também, pelo Sr. Ferreira de Souza, o parecer da Comissão de Finanças (*D.C.* 20-8, págs. 239/40).

Foi a imprimir com parecer da Comissão de Finanças o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr$ ..... 100.000,00 para atender às despesas com a realização do Primeiro Congresso da História do Pará (*D.C.* 22-8, página 252).

DISCURSOS

Na Câmara dos Deputados

Falaram, na sessão de 17 de agôsto, os deputados: Oswaldo Orico sôbre o Congresso Eucarístico Nacional realizado em Belém; Benjamin Farah para proclamar seu estarrecimento pelo ato do Prefeito do D.F. que transfere o Centro de Recreação e Cultura de Copacabana para a Cia. de Teatro pertencente a Mme. Morineau; Aarão Steinbruck acêrca de problemas de direito sindical; Antunes de Oliveira sôbre a nomeação do Superintendente da Valorização da Amazônia; Brígido Tinoco sôbre os aposentados e pensionistas da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Leopoldina; André Araújo a respeito de problemas da Educação; Waldemar Rupp acêrca do problema da triticultura em Santa Catarina; Dolor de Andrade sôbre o falecimento do gal. Pedro da Costa Leite; Moura Rezende sôbre os problemas de alimentação nas grandes cidades do Brasil; Mendonça Junior a respeito de problemas da pesca; Mendonça Braga sôbre os desmandos e violências em Alagoas; Celso Peçanha reclamando contra o não pagamento do salário-família do pessoal dos Serviços Nacionais de Febre Amarela e de Malária; Muniz Falcão acêrca do projeto que cancela os lançamentos *ex-officio* do impôsto de renda; Frota Aguiar a respeito das emprêsas concessionárias do Serviço Público; Lima Figueiredo para ler telegrama do Presidente da Associação dos Ferroviários da Noroeste do Brasil; Coelho de Souza sôbre o falecimento de Dona Tinoca Amaro da Silveira Torelly; Carmelo D'Agostino sôbre a situação econômica e financeira no país; André Araújo acêrca do problema da educação; Vieira de Melo a respeito da conferência que pronunciou, em B. Horizonte, sôbre o acôrdo militar Brasil-Estados Unidos; Daniel Faraco, Artur Santos, Lima Figueiredo, Vieira Lins, Oliveira Brito e Lameira Bittencourt quando da votação da primeira discussão do projeto que trata da lavoura cafeeira; Ponciano dos Santos e Crepory Franco quando da discussão do projeto que trata da construção de monumento aos patriotas da Revolução Acreana; Tenório Cavalcanti acêrca de problema político do Estado do Rio e Dilermando Cruz acêrca de empréstimo feito aos Estados Unidos.

Falaram, na sessão de 18 de agôsto, os deputados: Antunes de Oliveira sôbre o II Congresso Brasileiro de Folclore a realizar-se na cidade de Curitiba, Estado do Paraná. Celso Peçanha acêrca do falecimento do Senhor Julião Jorge Nogueira, atual Presidente da Federação das Indústrias; Gama Filho a respeito da visita que fêz às Fábricas da Phillips do Brasil, do Rio e de S. Paulo; Aarão

Steinbruck a respeito da Consolidação das Leis do Trabalho; Vasconcelos Costa sôbre promoção dos funcionários do D.C.T.; Nelson Omegna sôbre os aposentados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões; Muniz Falcão sôbre o decreto que regulamentou o abono familiar aos trabalhadores; José Augusto acêrca dos desastrosos acontecimentos verificados em Goiânia; Brígido Tinoco apelando à direção da Covibra no sentido de melhor ampararem seus trabalhadores; Raimundo Padilha para encaminhar a votação do projeto de lei da Câmara sôbre licença prévia; Fernando Ferrari, Ranieri Mazzilli e Willy Frolich também quando da discussão do mesmo projeto anterior e Henrique Pagnoncelli apelando ao M.V.O.P. no sentido de um melhor entrosamento entre as ferrovias Viação Férrea do R. G. do Sul, a São Paulo-R. Grande e a Estrada de Ferro Sorocabana.

Falaram, na sessão de 19 de agôsto, os seguintes deputados: Aarão Steinbruck sôbre a lei que concedeu abono aos funcionários que seria extensiva aos serventuários da Justiça; Vasconcelos Costa sôbre o projeto que autoriza a construção de trecho da Estrada de Ferro que vai de Bragança, Estado do Pará, à Cidade de S. Luiz, Estado do Maranhão; José Romero sôbre o novo contrato da Cia. Telefônica Brasileira; César Costa sôbre os problemas da classe Médica Brasileira; Mendonça Junior para apelar ao Senhor Diretor-Geral do D.C.T. no sentido de que se construa edifício dos Correios e Telégrafos na cidade Couripe, no Estado de Alagoas; Nelson Omegna sôbre concentração do operariado dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões no Teatro Corumbá em São Paulo; Adahil Barreto sôbre a necessidade do racionamento da gasolina; Vieira Lins sôbre a próxima inauguração do trecho da Rêde Viação Paraná-Santa Catarina entre Apucarana e Maringá; Saulo Ramos comunicando que representou o Senhor Ministro do Trabalho na inauguração do conjunto residencial construído pela Fundação da Casa Popular no Município de Lagoa-Santa Catarina; Fernando Ferrari acêrca dos boatos que versavam numa possível alteração da ordem constitucional do País; Muniz Falcão encaminhando projeto que dispõe sôbre a constituição de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar atos do Presidente do Instituto Brasileiro do Café; Coelho de Souza sôbre o falecimento do Dr. Frederico Dahne; Carmelo D'Agostino sôbre obras realizadas em S. Paulo; Fernando Ferrari, Nelson Carneiro, Tristão da Cunha e José Bonifácio para encaminharem a votação do projeto que trata da licença prévia; Francisco Macedo quando da discussão do projeto que dispõe sôbre o uso do retrato nos títulos eleitorais; Diniz Gonçalves sôbre fatos ocorridos na cidade de Estância, Estado de Sergipe; Azir Maron, acêrca da situação da lavoura cacaueira na Bahia; Luiz Garcia sôbre licença de importação para peças de automóveis requerida pelo Sindicato dos Automobilistas Profissionais do Estado de S. Paulo e Lima Figueiredo sôbre a nomeação do Senhor João Pacheco e Chaves para o Instituto Brasileiro do Café. Publicado como se fôra pronunciado o discurso do Deputado Herbert Levy sôbre a inauguração das novas instalações do jornal "O Estado de São Paulo".

Falaram, na sessão de 21 de agôsto, os seguintes senhores deputados: Guilherme Xavier, sôbre as dificuldades que ora atravessa a pecuária e a indústria de Goiás, por falta de transportes; Manoel Ribas, sôbre serviços postais-telegráficos no Paraná; Nestor Duarte, para o necrológio do Dr. Luiz Capriglioni; Antunes de Oliveira, sôbre os problemas resultantes da enchente do Rio Amazonas; Muniz Falcão, para o necrológio do Dr. Luiz Capriglioni; Aarão Steinbruck, sôbre negócios do Banco do Brasil e pagamento de indenizações a empregados da Companhia Brasileira de Explosivos e Munições; Medeiros Neto, sôbre federalização da estatística nacional; Waldemar Rupp, sôbre transporte de madeiras na Rêde Viação Paraná-Santa Catarina; Ranieri Mazilli, para o necrológio do Dr. Luiz Capriglioni; Wanderley Junior, sôbre recuparação do solo; Heitor Beltrão, sôbre assuntos da P.D.F.; Carlos Valadares, sôbre a heroína Maria Quitéria de Jesus; Ruy Santos sôbre o mesmo assunto; Altamirando Requião idem; Luiz Garcia, sôbre a figura do deputado Soares Filho, a propósito da inauguração do seu mausoléu; Francisco Macedo, sôbre títulos eleitorais com retrato; Tenório Cavalcanti, sôbre economia política; Bilac Pinto, para solicitar retificação de apartes do deputado Euvaldo Lodi; Armando Falcão, sôbre o caso de "Última Hora"; Medeiros Neto, sôbre celebrações a respeito da chegada de Pedro II a Alagoas.

No Senado Federal

Falaram, na sessão de 17 de agôsto, os senadores: Mozart Lago sôbre as atividades administrativas do IAPETC; João Vilasboas, e Rui Carneiro a propósito do modo pelo qual estariam sendo tratados paraibanos, trabalhadores dos seringais, no Estado de Mato Grosso.

Ocuparam a tribuna, na sessão de 18 de agôsto, os Senadores: Alencastro Guimarães para falar sôbre os problemas relativos a CEXIM e a COFAP e Domingos Velasco sôbre as dificuldades de transportes no Estado de Goiás.

Falaram, na sessão de 19 de agôsto, os senadores: Novais Filho sôbre apêlo da Assembléia Legislativa do seu Estado, no sentido de ser autorizada a agência do Banco do Brasil do Recife a financiar as Usinas de Açúcar de Pernambuco e Pereira Pinto para pedir um voto de pesar pelo falecimento do usineiro campista Julião Jorge Nogueira.

Falaram, na sessão de 21 de agôsto, os senadores: Domingos Velasco sôbre pensamento do P.S.B. acêrca da grave conjuntura política e social do país; Mozart Lago e Ezechias da Rocha sôbre o falecimento do professor Luiz Capriglione e Alvaro Adolfo acêrca do projeto que regula os salários dos trabalhadores da Imprensa, tendo em vista artigo que regula os publicados em jornal do país.

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Na Câmara dos Deputados

Recebidas as seguintes informações: do Ministério da Agricultura, sôbre a situação da Colônia de Pescadores de Copacabana; do Ministério da Viação sôbre motivos por que servidores da E. F. Santos a Jundiaí não percebem certos benefícios fixados em lei para os servidores da União; do Ministério das Relações Exteriores, sôbre reexportação do café brasileiro; do Ministério da Aeronáutica, sôbre dotações orçamentárias para as obras do aeroporto de Londrina (*D.C.* 18-8, pág. 501).

Lidas as seguintes inofrmações do Ministério da Educação: sôbre o projeto que cria a Universidade de Santa Catarina; sôbre a Escola de Belas Artes de Pôrto Alegre; e sôbre edição do livro do Gal. Leitão de Carvalho (*D.C* 19-8, pág. 553).

Recebidas as seguintes informações: do Ministério da Viação, sôbre o abandono em que se encontra a Rodovia Rio-Bahia; e do Ministério da Aeronáutica, sôbre projeto de lei que dá nova denominação ao aeroporto da Capital de São Paulo (*D.C.* 20-8, pág. 615).

Deferidos os seguintes requerimentos: do Deputado Orlando Dantas, sôbre a venda de minérios a países estrangeiros pela Cia. do Vale do Rio Doce; e do Deputado Tenório Cavalcanti, sôbre pagamento de vantagens previstas na Lei n.º 1.711, de 1952, ao pessoal do Loide Brasileiro e da Companhia Nacional de Navegação Costeira (*D.C.* 20-8, pág. 630).

Recebidas as seguintes informações: do Ministério da Educação, sôbre prédios escolares; do Ministério do Trabalho, sôbre dívidas dos "Diários Associados" do IAPC; do Ministério da Fazenda, sôbre projeto que modifica a legislação de proteção à família; do mesmo, sôbre pagamentos de vantagens aos empregados da E. F. Santos a Jundiaí; ainda do mesmo, sôbre recusa de proposta de compra de algodão brasileiro (*D.C.* 22-8, pág. 694).

Deferidos os seguintes erquerimentos: do deputado Muniz Falcão, sôbre aposentados beneficiados por acórdão do Conselho Superior da Previdência Social; do deputado Jaime Teixeira, sôbre propostas organizadas por diretores

de Estradas de Ferro da União, para obras destinadas à conservação das mesmas; do deputado Muniz Falcão, sôbre motivos pelos quais ainda não foi inaugurado o hospital para doentes mentais construído em Maceió; do deputado Lameira Bittencourt, sôbre embarque ilegal de couro de jacaré para os Estados Unidos (*D.C.* 22-8, página 708).

Recebidas as informações do Sr. Ministro da Justiça, relativas ao requerimento do senador Mozart Lago sôbre o despejo do prédio ocupado em Vila Nova, no Realengo.

Requerida ao Sr. General Chefe de Polícia por intermédio do M.J.N.I. se o denominado "Grande Hotel Brasil" continua como os demais estabelecimentos inspecionados pela Polícia.

Recebidas as informações do Ministério da Fazenda pedidas pelo Senador Alencastro Guimarães a respeito da CEXIM.

DIVERSOS ASSUNTOS

Na Câmara dos Deputados

Aprovados os projetos de resolução que concedem licenças aos deputados Epílogo de Campos e Benjamin Farah (*D.C.* 19-8, pág. 583). Idem ao deputado Demerval Lobão (*D.C.* 20-8, pág. 636).

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro — Brasil — 1953

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho-agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.)

ANO III — 1940

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto (esg.), setembro.
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agôsto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto, setembro (esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho (esg.), agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO IX — 1946

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto-setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agôsto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XI — 1948

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agôsto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XII — 1949

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

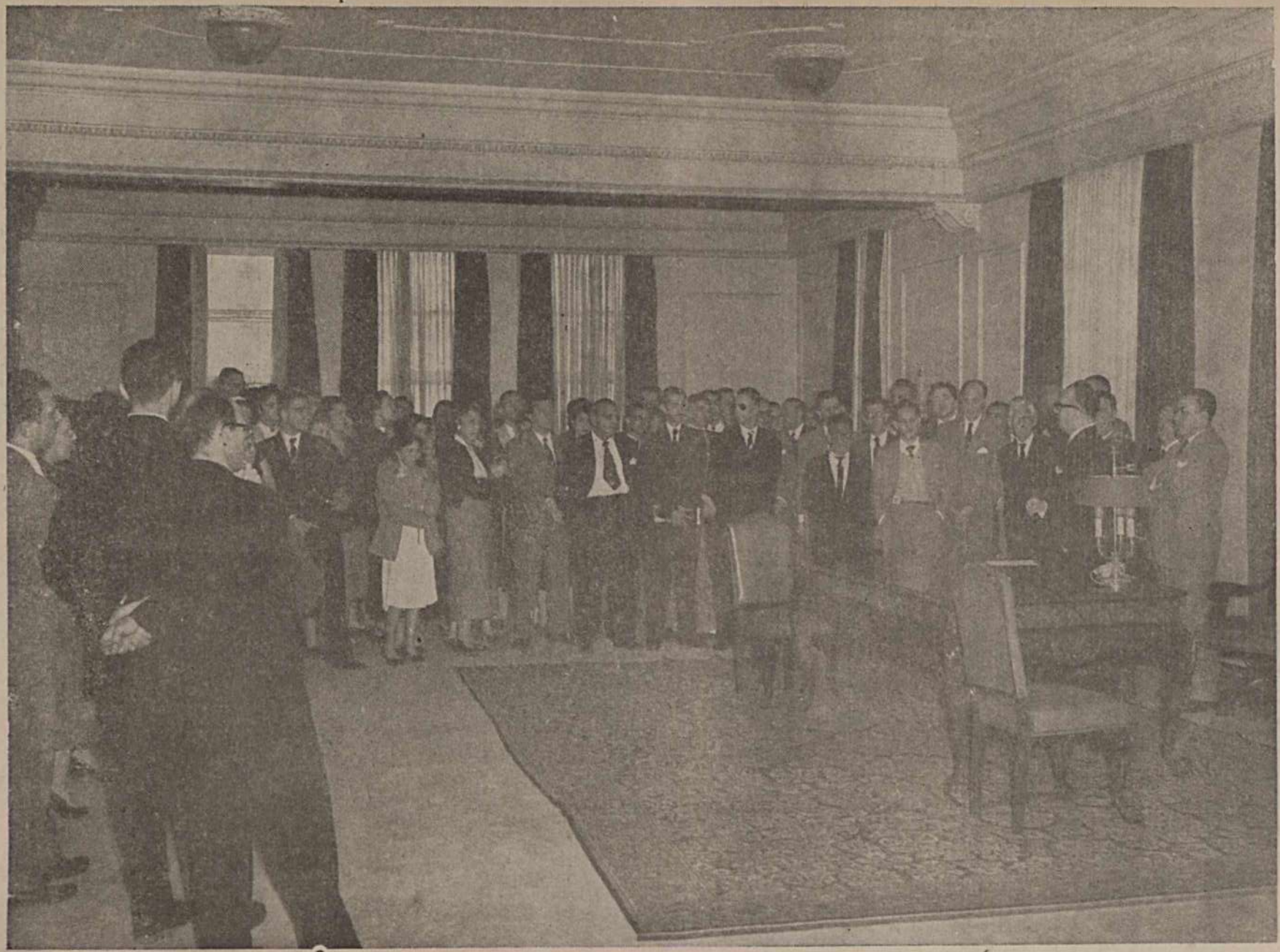
Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVI — 1953

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro.



Solenidade de entrega, pelo Dr. Junqueira Ayres, ao Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., do questionário da Comissão do Plano de Classificação de Cargos