

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO XVI
Volume III — N.º 2
Agosto 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

Arizio 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

Espirito Santo Mesquita



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVI

AGOSTO DE 1953

VOL. III - N.º 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Estatísticas da Administração Pública	3
COLABORAÇÃO	
Como o Tráfego Repercute no Urbanismo — Geraldo de Menezes Côrtes	5
Rumos de uma Teoria Orçamentária — Verne B. Lewis (Tradução, notas e comentário de Augusto de Rezende Rocha)	17
Administração do Trabalho — Conclusões da XXXVI Sessão da Conferência Internacional do Trabalho — Estanislaw Fischlowitz	25
Elaboração do Orçamento Público — II Parte — (Trad. de Antônio da Nova Monteiro)	41
As Sociedades de Economia Mista — Arnold Wald	46
Padrões de Execução — Eldon E. Sweezy (Trad. de Mary Cardoso)	52
INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
O Progresso da Administração Pública (Trad. de Paulo de Mesquita Lara)	56
Organização — Albert de Smaele (Trad. de Maria Ilva Pinto Ayres)	62
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Serviços Auxiliares da Administração Municipal — Francisco Burkinski	71
Classificação de Cargos na Prefeitura do Distrito Federal — Carlos Eduardo de Oliveira Valle	79
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
APERFEIÇOAMENTO	
Escola de Administração de Serviços Públicos — Fenelon Silva	85
DOCUMENTAÇÃO	
Apontamentos de Arquivística — Marclio Vaz Tôrres	88
DOCUMENTÁRIO	
Programa de Aperfeiçoamento de Supervisores — J. Lyle Cunningham (Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano)	92
Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de Espírito Santo Mesquita)	99
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Os Funcionários Públicos e a Constituição — Carlos Medeiros Silva	103
CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA	
Parecer n.º 274-T — Conceito de Classe no Ministério Público do D. F.	116
CONSULTORIA JURÍDICA DO D.A.S.P.	
Pareceres ns. 49, 50, 51, 52 e 54/53	118
JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS	
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	
Funcionário Interino Substituto pode ser exonerado antes do regresso do Substituído ..	122
TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS	
Não se aplica aos Assessores Técnicos a Lei n.º 1.339/51	123
A Lei nova pode alterar as Condições de Promoção	128
Acumulação de Cargos	129
É obrigatório o Efeito Suspensivo nos Recursos "Ex-offício"	131
JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	
Exposição de Motivos n.º 637, de 7-4-953, do D.A.S.P.	134
PODER LEGISLATIVO	
Administração do Congresso dos Estados Unidos — Gladys M. Kammerer (Trad. de Philadelpho Seal) ..	136
Resenha Parlamentar	143

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Enderêço 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 unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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

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

EDITORIAL

Estatísticas da Administração Pública

JÁ se escreveu que, na Capital Federal ou nas Unidades Federadas, a formação profissional de Estatísticos não tem merecido as devidas atenções, talvez como consequência imediata daquela "falta de mentalidade estatística", não só nos meios das massas populares, como, e principalmente, no seio das nossas elites culturais.

Com justa razão, o D.A.S.P. exige para ingresso em muitas carreiras e séries funcionais da Administração Federal a prestação de uma prova de Estatística.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística não tem descurado da questão e o D.A.S.P. tem, nos seus Cursos, essa disciplina. O comércio, a indústria, os órgãos de pesquisas, a imprensa e as repartições oficiais sentem, porém, grande necessidade desse tipo de especialista, donde decorre a insuficiência dos centros de oferta.

Urge intensificar e ampliar os processos de formação e especialização até aqui adotados.

O povo quer e deve ser melhor informado a respeito dos trabalhos realizados: tabelas, quadros e gráficos são os veículos mais adequados à divulgação das atividades oficiais.

Nos Cursos de Administração do D.A.S.P., está em execução um programa de treinamento em serviço para o pessoal que, normal ou esporadicamente, executa tarefas de sistematização de dados estatísticos referentes às suas repartições.

Durante uma hora, diariamente, em sala montada como o ambiente de trabalho, procura o explicador de um Curso de Estatística Administrativa auxiliar vinte servidores a elevarem o índice de eficiência de seus trabalhos presentes ou futuros, pelo desenvolvimento de hábitos apropriados de pensamento e ação, de habilidades, conhecimentos e atitudes.

Os resultados que se vêm alcançando e as perspectivas que se delineiam aconselham o presente comentário e conseqüente registro do valor e oportunidade da medida, além do ensejo da divulgação de alguns dados ainda ignorados por muitos.

As atividades governamentais cresceram em magnitude e alargaram ou aprofundaram seus escopos. A maquinaria administrativa é tremendamente complexa e os aspectos estáticos e dinâmicos de sua estrutura e funcionamento não podem ser compreendidos senão através de análise e síntese de caráter numérico.

O Método Estatístico se impôs, então, como instrumento indispensável ao controle das coisas e fatos do Estado. A Estatística Administrativa ganhou terreno e não pode estar ausente nas atividades de planejamento, organização, direção e coordenação dos serviços da Administração Pública.

A coleta, a apuração e crítica assim como a apresentação e interpretação de dados numéricos relativos à Administração-Geral ou à Administração Específica, permitem uma descrição das condições de um setor administrativo ou a previsão e conhecimento da tendência de um problema pertinente à Administração Pública. Por meio de outro método, seriam inatingíveis tais objetivos.

Em 1936, o Conselho Federal do Serviço Público Civil teve, no que diz respeito a pessoal, um número de servidores que não chegava a 80.000. Hoje, a Comissão de Classificação terá, por exemplo, mais de 200.000 servidores para estudar suas atribuições e enquadrá-los, racionalmente, num plano de classificação de cargos e num plano de pagamento. Se considerarmos que cada servidor tem, em média, 4 dependentes, concluiremos que as sugestões propostas terão um alcance imediato sobre, pelo menos, 1.000.000 de pessoas. E as repercussões mediatas? E seu reflexo sobre a clientela do Serviço Público Federal, que é, afinal, toda a nação?

Há 10 anos, os extranumerários da União eram em número diminuto: a própria denominação geral dos mesmos traduzia esse fato. Hoje, porém, o número deles excede o de funcionários em mais de 50% e a legislação relativa aos mesmos tornou-se complexíssima, exigindo sua aplicação os mais demorados cuidados. Se levarmos em conta o fato de que 92.437 diaristas passaram a mensalistas, fácil será a avaliação do volume de trabalho ultimamente cometido a divisões, serviços e seções de Pessoal.

Todos os problemas afetos a tais unidades assim como os da Administração de Material, os empreendimentos nos setores das obras públicas e a gestão econômica e financeira da União estão a exigir cada vez mais os informes estatísticos e cada vez mais dados numéricos indispensáveis à conduta da coisa pública.

Oxalá os 20 servidores — que começam a se preparar para a execução do trabalho de Estatística Administrativa — fossem em número de 2.000, porque, só assim, estaria a Administração-Geral, entre nós, aparelhada com o contingente humano necessário à obtenção de Estatísticas tão reclamadas em setores responsáveis pelo planejamento total ou particular do bem-estar do país.

Como o Tráfego Repercute no Urbanismo

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

O problema do trânsito nos centros urbanos não é de nossa era. O congestionamento de ruas e logradouros públicos sempre foi objeto de preocupações, não só de ordem administrativa mas, também, política. Nas cidades do litoral europeu, quer no Atlântico, no Mediterrâneo ou no Báltico, era, mesmo há cem anos, tumultuário e de atropelo o estado das vias centrais, com o choque ininterrupto de pedestres e viaturas de tração humana ou hipomóvel. Os becos de Tânger, na África do Norte; as ruas estreitas de Marselha, Brest ou Liverpool, no ocidente da Europa; as vielas de Bernarés ou Xangai, no Extremo Oriente, são um só fenômeno da civilização cosmopolita cujo ritmo de progresso não foi acompanhado por um planejamento urbanístico consentâneo com a técnica dos transportes e das comunicações em geral. Os aperfeiçoados processos tecnológicos do século vinte criaram, além disso, novas dificuldades para a vida urbana, porque permitiram o crescimento demográfico em sentido vertical, do que resultou maior concentração de habitantes em espaços diminutos, sem a previsão dos locais necessários ao livre curso de carros e pedestres ou ao estacionamento e guarda dos primeiros. Daí, surgiu a incidência quase constante do ferrôlho nos canais de acesso e circulação da massa de seres humanos e veículos motorizados. Este quadro se mostra ainda mais crítico nas zonas comerciais. Em tôrno delas giram as soluções, às vezes arbitrárias, empíricas ou paliativas. Apesar do problema ser velho, conforme a afirmação inicial, é no entanto, de nossos dias, de nosso século, a questão do movimento de viaturas motorizadas, que assume, nas metrópoles populosas, aspectos de dificuldades quase insuperáveis. Nelas, a disposição das ruas, avenidas e praças não consulta aos interesses da economia atual, em que pese ao transporte e à circulação. Nas cidades de mais de quinhentos mil habitantes, o deslocamento de indivíduos e cargas se projeta, como acontece em certos casos, através de dezenas de quilômetros de canais de escoamento de índices muito abaixo do volume e da intensidade do tráfego, cortados geralmente por outros canais pertencentes aos circuitos transversos do mesmo nível, com o resultante atropelamento ininterrupto de correntes, muito embora o movimento progrida a reduzida velocidade. Tais circunstâncias importam em exigências técnicas e artifícios administrativos de tal monta e de tal sorte que, de um certo ponto de vista drástico, só a reconstrução completa das cidades de hoje poderia trazer para o problema de seu trânsito uma solução satisfatória.

O estudo da matéria, desde que se inventou o automóvel, envereda, por isso, pelo terreno da revisão dos mais consagrados conceitos urbanísticos e de planejamento local. Por outro lado, a evolução dos veículos motorizados e a atual amplitude de seu emprego e utilidade prática, redundaram em consideráveis acréscimos ao custo do governo municipal. Impuseram, em suma, o alargamento das ruas e sua melhor pavimentação assim como a reserva de locais para estacionamento, a instalação de postos de abastecimento, o exercício perene de controle policial, o estabelecimento da sinalização cega ou luminosa, dos refúgios, zonas protegidas e faixas de segurança. As condições das cidades, no entanto, nem sempre permitem um ajustamento pronto às necessidades da época. Elas foram, regra geral, edificadas em períodos da história em que os meios de transportes eram mais simples, vagarosos e raros. Em 1895, por exemplo, os Estados Unidos possuíam apenas quatro automóveis; mas em 1930 já registrava possuir o país mais de vinte e três milhões desses carros. Hoje, em cidades como Detroit, há um automóvel para cada três habitantes e, pelo último censo, existem, na grande nação do norte, cerca de cinquenta milhões de automóveis.

A possibilidade de viajar rapidamente e sem perigo é uma necessidade econômica, diz HENRY HODGES. E' mister, porém, que as condições físicas dos meios de condução e das vias de que carecem obedeam a uma norma que vise a atender, precisamente, aos interesses humanos de conforto e segurança, garantindo, concomitantemente, ao sistema ritmo e velocidade condizentes com os imperativos da economia e da vida social moderna.

Infelizmente, as noções obsoletas sobre questões de tráfego ou o esquema antiquado das cidades — em que não só o plano de arruamento mas também sua capacidade superficial útil para o trânsito de veículos motorizados não atendem aos requisitos de nossa época — contribuem para retardar o progresso ou, pelo menos, dificultar e encarecer as relações, contatos e intercâmbios nos territórios constituídos de densidade muito acima das encontradas em qualquer outro período da história.

Acrescente-se a isso o fato de que, até mesmo as povoações fundadas em pleno século da máquina, não o foram de acôrdo com a consciência perfeita dos problemas urbanos de nossos dias e do futuro próximo. Este é o caso de certa capital recém-construída no Brasil. Sua simetria contribuirá, dentro de uns vinte ou trinta anos, para dificultar

seu trânsito, dado o índice de seu crescimento que foi, no último decênio, de quase duzentos por cento. O urbanismo peca quando não argumenta com os interesses da geração de amanhã e de suas condições de existência que serão, fatalmente, mais céleres e mais densas.

O planejador não pode, conseqüentemente, empreender, sem o auxílio do técnico em trânsito, a tarefa de fundar cidades, sob pena de incidir nos erros de nossos colonizadores que criaram para os homens de hoje os presentes obstáculos à locomoção, oriundos da falta de amplas avenidas. E' verdade que não poderiam prever as realizações do pensamento científico e as conquistas da tecnologia. Mas, no momento, a previsão das circunstâncias dominantes daqui a cinqüenta anos ou mais em questões de transporte não é difícil. A medida que se mostra necessária, quando se executa ou orienta um planejamento nesse especial sentido, é de escutar as sugestões dos que estudam os problemas do movimento urbano de veículos e pedestres.

O Tenente-Coronel GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ é hoje, em nossa pátria, a maior autoridade no assunto. Por isso, ao divulgar seu artigo, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO inicia um programa de esclarecimento dirigido especialmente aos municipalistas e às autoridades administrativas comprometidas no trabalho de imprimir diretrizes ao tráfego nas respectivas localidades.

A partir do número de setembro do corrente ano, então, publicará este periódico técnico uma

série de trabalhos do mesmo autor que constituirá, posteriormente, o primeiro volume a ser editado no Brasil sobre tão importante aspecto da administração pública. Nesta breve introdução ao artigo "Como o tráfego repercute no urbanismo", não temos a pretensão de apresentar aos leitores personagem tão conhecida como o Tenente-Coronel GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ, cujos interesses de carreira nas forças armadas do Brasil exigiram prematuro afastamento do cargo de Diretor do Serviço de Trânsito do Distrito Federal, em que deu a todos uma idéia da profundidade de seus conhecimentos, a par de uma visão objetiva das soluções dos problemas que ora examina. Agora, num estilo claro e cômico de exposição, e com um interesse eminentemente científico pelo trato das questões governamentais, os discute para o grande público. O método que ensina, com base no primado estatístico e na técnica da engenharia, vale pelos grandes resultados que há de proporcionar. Sua experiência não é, todavia, apenas de cultura teórica. De 1950 a 1951, apesar dos empecilhos da legislação que condiciona a conduta do diretor do trânsito no Rio e da estrutura descentralizada do ponto de vista da direção, do sistema de unidades administrativas que interferem nas questões afetas à inspetoria de veículos — distribuídos entre vários ministérios, departamentos, comissões e autoridades, assim como entre os governos dos dois níveis, isto é, municipal e federal — conseguiu impor ao trânsito urbano uma disciplina até então desconhecida.

INTRODUÇÃO

TRÁFEGO motorizado é problema deste século e sua conveniente solução continua sendo de nossa responsabilidade atual, com dificuldades crescentes, à proporção que os dias e os anos correm sem medidas adequadas e convenientes no planejamento e no desenvolvimento dos centros urbanos, das comunidades rurais e de suas interligações.

Surgem congestões de tráfego aqui e ali, onde antes reinava tranqüilidade; agravam-se os conflitos de circulação onde antes tudo era suave e normal; sucedem-se os acidentes e os atropelamentos, transformando a vida de hoje, especialmente nas grandes cidades, num sobressalto constante.

Os desagradáveis e prejudiciais efeitos das congestões de tráfego, as terríveis repercussões morais e econômicas dos acidentes e dos atropelamentos já começam a preocupar os espíritos mais esclarecidos. Urge, pois, compreender por que isso sucede e descobrir as adequadas medidas preventivas, não mais só as de temporização, mas antes de tudo as fundamentais, capazes de proporcionar os grandes resultados.

A causa essencial daqueles males decorre de nossas cidades não se terem construído e nem, ainda, adaptado para o atendimento conveniente do tráfego motorizado e das concentrações humanas dia a dia mais consideráveis.

A solução básica — seguindo o caminho lógico, racional, da Escola Moderna, isto é, a análise das exigências funcionais do tráfego — consiste em várias medidas que devem nortear os planejamentos urbanos de novas áreas e os de adaptação das cidades existentes, medidas estas que abordaremos neste artigo especialmente escrito para a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em suas linhas mais gerais.

AS EXIGÊNCIAS FUNCIONAIS DO TRÁFEGO

O que a circulação exige

A circulação exige um sistema de vias capaz de assegurar o movimento de pedestres e veículos de toda sorte, especialmente dos motorizados, o mais possível contínuo, em velocidade razoável e dentro da maior segurança ou, melhor, um sistema de vias capaz de possibilitar o escoamento sem interrupção de todas e quaisquer daquelas correntes de circulação, ou, pelo menos, das mais importantes, nas mais variadas direções e mesmo naquelas que

se cruzam, vias com maior ou menor capacidade (1) de acôrdo com as demandas do tráfego, para que não demonstre este qualquer fenômeno de congestão, isto é, para que nunca ultrapasse a densidade crítica. (2)

O que o embarque e o 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 de simples parada.

O que o estacionamento de veículos exige

O estacionamento de veículos exige disponibilidade para que êle se possa efetuar de acôrdo

(1) Capacidade das vias — Capacidade, simplesmente, é o termo 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 à "densidade de tráfego" e ao "volume de tráfego", como se se tratasse de sinônimos. No entanto, volume e densidade são coisas distintas embora interrelacionadas. O volume do tráfego 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 praticamente 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 quilômetros.

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 se estão 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.

com os interesses 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).

COMO ATENDER ÀQUELAS EXIGÊNCIAS?

Circulação e Paradas

Tradicionalmente, as vias públicas vêm-se destinando a atender, concomitantemente, à circulação de veículos de toda sorte e dos pedestres. Inicialmente, o atendimento das necessidades das principais correntes de tráfego motorizado foi julgado poder ser resolvido com o alargamento das vias, a que se chamaram Avenidas, mas que não deixavam de conservar as mesmas características antigas, isto é, edificações marginais e a mesma série de cruzamentos pelas vias a elas transversais.

A dura experiência tem demonstrado o erro daquela orientação, infelizmente ainda seguida nas cidades brasileiras. Como sabemos, vias de mesmo tipo vêm servindo às ligações de pontos distantes e às intercomunicações locais. Na apreciação dessa questão, é preciso levar em conta que as necessidades fundamentais dos veículos são *deslocamento rápido e possibilidade de paradas convenientes*, sempre em *segurança*; enquanto que os pedestres, além de precisarem alcançar facilmente seus destinos ou os meios de transporte que a êles conduzem, têm, como necessidade mais premente, a de fazê-lo sempre em *segurança*. Mas, os fatores *velocidade e possibilidades de parada* dos veículos têm significação diversa, quando se encaram as ligações de pontos distantes e as intercomunicações locais. Com efeito, quando se tornam extensos os deslocamentos a fazer com um veículo, a rapidez assume excepcional preponderância, enquanto que as paradas são requeridas com amudada frequência nas intercomunicações locais, quando, justamente, devido aos pequenos percursos, a velocidade perde muito de importância.

Não há melhor forma para assegurar rapidez de deslocamento em permanente segurança que garantir-se *continuidade e regularidade* ao movimento. Assim, passa a ser fundamental, 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, a existência de vias que possibilitem o movimento circulatório contínuo, isto é, sem quaisquer interrupções, regulares ou eventuais, que os cruzamentos de mesmo nível e as travessias do leito das pistas pelos pedestres acarretam.

São as vias que os norte-americanos chamam de "express-way" e que preferimos designá-las *canal de tráfego*; vias sem cruzamentos e em que as junções ou conexões com outras vias são de tipos especiais (trevos, círculos de tráfego, combinação

de nível e circular, etc.) capazes de, com artifícios técnicos, evitarem-se os conflitos das correntes de tráfego, pelo melhor aproveitamento possível das disposições e condições locais. São vias em que 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 criadas. Assim, a simetria das ilhas, dos refúgios, etc., que notamos em nossas cidades, marcando a preocupação dos urbanistas que não sentiam a necessidade do tráfego motorizado, precisa ser substituída pelas formas mais diversas e assimétricas, capazes de possibilitar a melhor orientação das unidades de tráfego, em movimento o mais suave e contínuo possível. São, ainda, vias em que as paradas e os estacionamentos são proibidos, mas também desnecessários. Vias, finalmente, em que os pedestres sejam proibidos de pisar nas pistas de rolamento, excluindo-se-lhes a necessidade de fazê-lo. Vias que deixam de ser emolduradas pelas frentes dos edifícios de tôda sorte, os quais só são admitidos e servidos pelas que chamamos locais, única forma eficiente de evitar que as paradas e os estacionamentos dos veículos sejam necessários e que os pedestres precisem atravessar as pistas dos canais de tráfego.

Para não comprometer a síntese que pretendemos fazer, não nos alongaremos aqui em mais pormenores técnicos sobre os canais de tráfego e mesmo sobre as vias locais, apesar de interessantes e úteis a uma melhor compreensão de suas características.

A melhor segurança que se pode oferecer aos pedestres é evitar que as pistas (dos veículos) interfiram com os deslocamentos de que eles carecem, o que seria facilmente obtido com o seu trânsito em nível diferente do dos veículos, como sugere a fig. 1.

Na impossibilidade da adoção generalizada daquela solução devemos orientar-nos pela diretriz de abolir as oportunidades dos pedestres ficarem expostos, pelo menos, ao tráfego motorizado, volumoso ou rápido. Para isto, além da radical exclusão dos pedestres dos canais de tráfego, é preciso que, preliminarmente, as vias locais tenham um tal traçado que desestime sua utilização por quem não tenha um interesse local (observem-se as vias locais representadas na fig. 2), única forma de evitar que seu tráfego venha a ser volumoso e rápido. Por outro lado, vias locais importantes e mais diretamente ligadas aos verdadeiros canais de tráfego precisam ter disposições tais que impeçam a travessia das pistas pelos pedestres, como sejam, grade separativa no centro (ver fig. 1) e passagens próprias, de tal forma estabelecidas, que o conflito pedestre/veículo esteja eliminado.

Convém aqui salientar que é preferível, ao promover-se tais passagens, manter o pedestre no mesmo nível em que transita ou 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 erro 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 esquecer-se de que as providências materiais só surtem efeito quando capazes de orientar, canalizar e condicionar os movimentos, dando-lhes um caráter de espontaneidade, sem a necessidade de uma vigilância policial permanente.

Ou se providencia uma extensa barragem capaz de impedir que o pedestre tente a travessia no mesmo nível dos veículos e passe a utilizar passagens elevadas ou subterrâneas que se lhe oferecem, 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.

Ao contrário dos *canais de tráfego*, que são as verdadeiras artérias e subartérias do sistema circulatório motorizado, as vias locais precisam ter disponibilidades para as paradas e para os estacionamentos de curta duração, disponibilidades que variam sempre com a espécie das edificações a que servem.

Enquanto o número de filas, condicionando a largura das pistas dos canais de tráfego (fig. 3), é função exclusiva da circulação dos veículos, a largura das pistas das vias locais (fig. 4) é função não só da circulação, mas também de poder oferecer uma fila morta para as paradas e para os estacionamentos de curta duração.

Estacionamentos de curta duração

A disposição do estacionamento que melhor convém aos utilizadores das diversas classes de veículos é do lado de fora, em frente aos edifícios que freqüentam ou habitam. Se admitido o estacionamento nas previstas filas mortas destinadas às paradas, a ponto de ocupá-las totalmente, as paradas passariam a efetuar-se ao lado dos veículos estacionados, o que se conhece como "parar em fila dupla", e daí a péssima repercussão tão nossa conhecida sobre a circulação, devido às deficientes condições das vias inadequadas de hoje.

Decorre dêste raciocínio preliminar, a necessidade de existência de disponibilidades especiais, fora das vias públicas, para o estacionamento de curta duração, sempre que sua possível demanda fôr capaz de ocupar todo ou quase todo o espaço junto ao meio-fio. Neste particular, o planejador não pode olhar com vistas curtas, mas deve prever

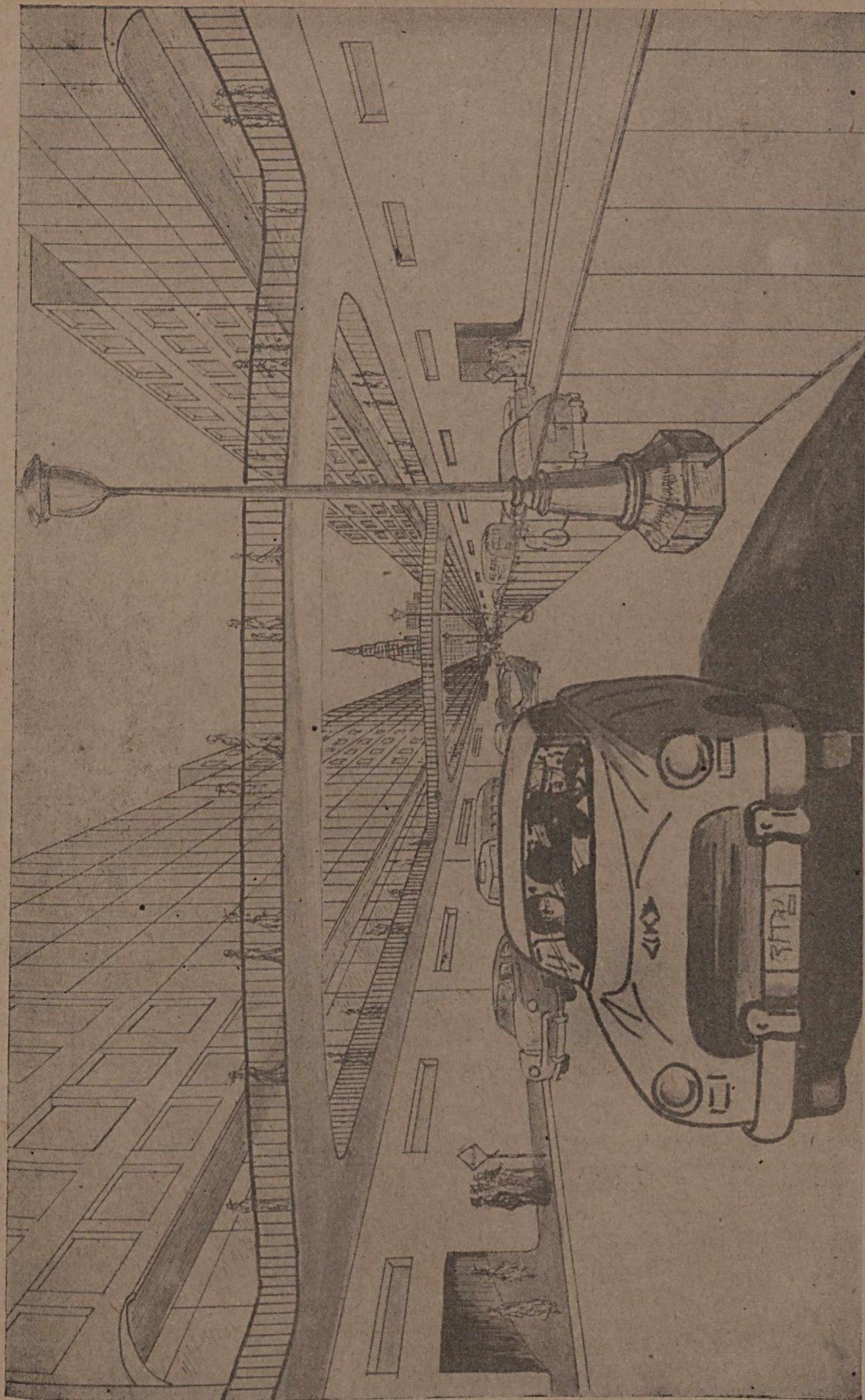


Fig. 1 — A melhor forma de proteger o pedestre
 solução recomendada para as importantes vias locais no
 Centro Comercial

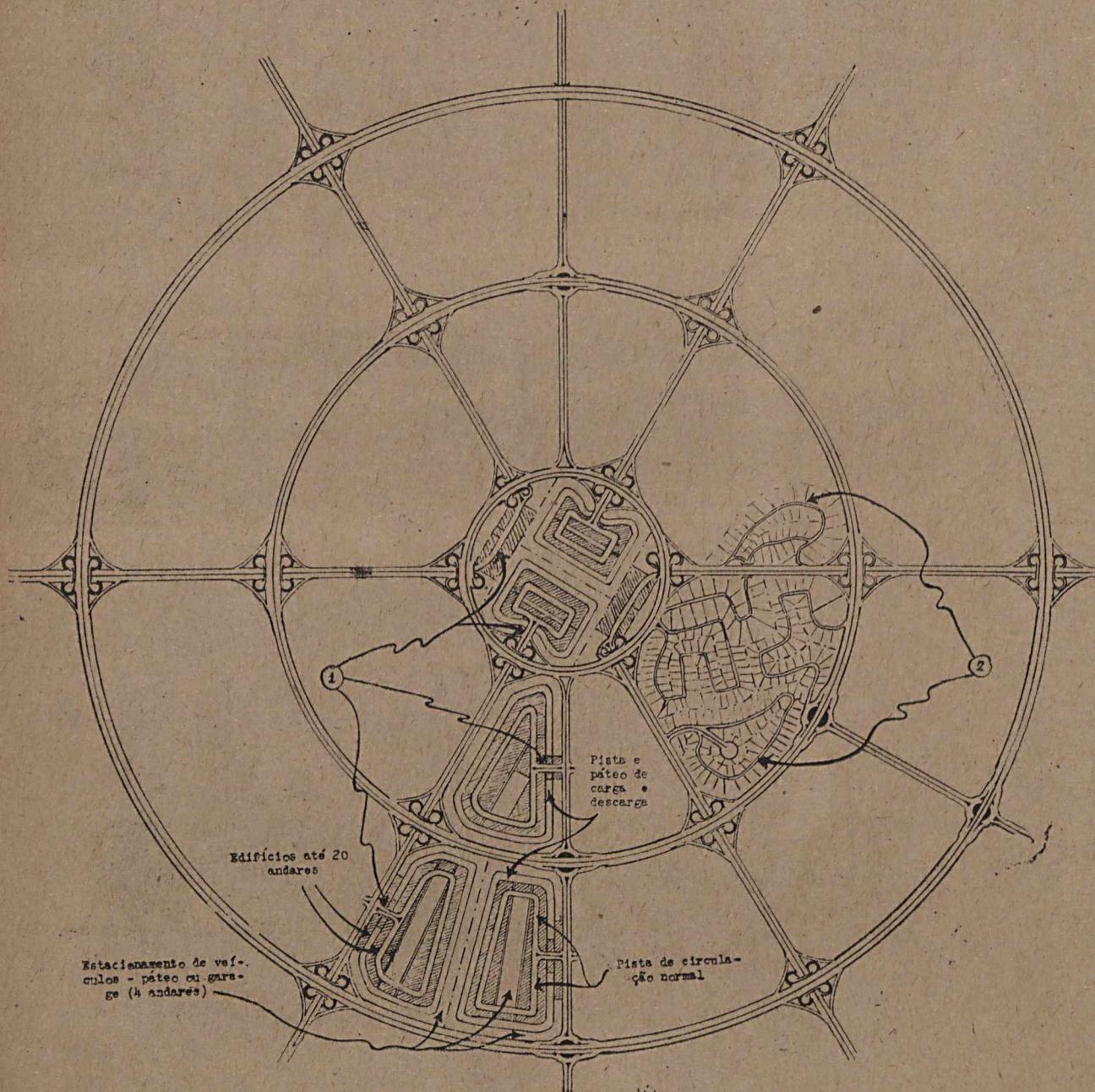


Fig. 2 — Disposição das vias no planejamento das cidades

Combinação dos tipos radial e circular para as vias, arteriais e subarteriais (canais de tráfego). Estão exemplificadas as aconselháveis distribuições das vias locais para edificações comerciais e escritórios (1) e para as residências (2)

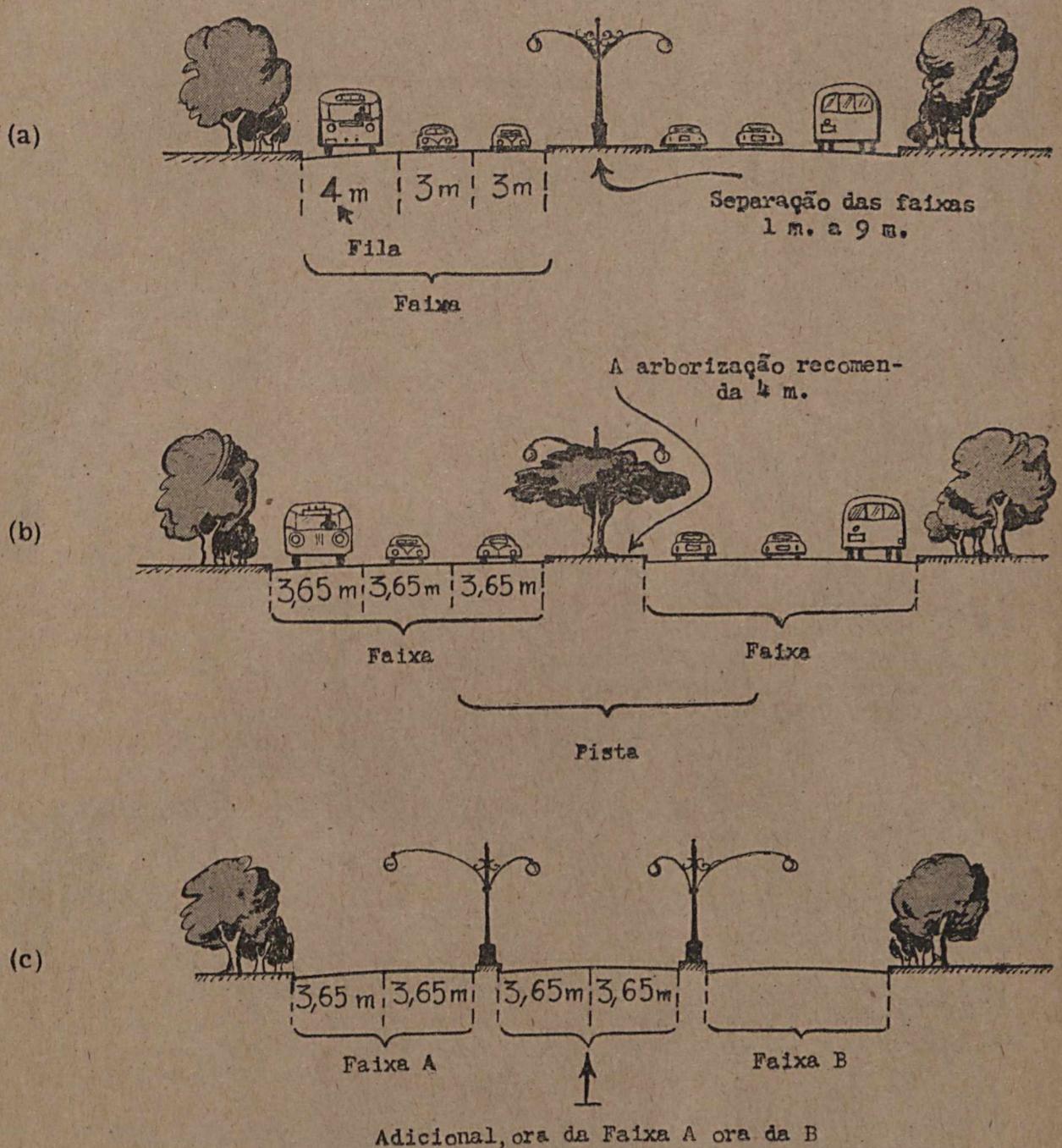


Fig. 3 — Gabaritos para canais de tráfego

Tipo (a) comum

Tipo (b) filas iguais

Tipo (c) econômico

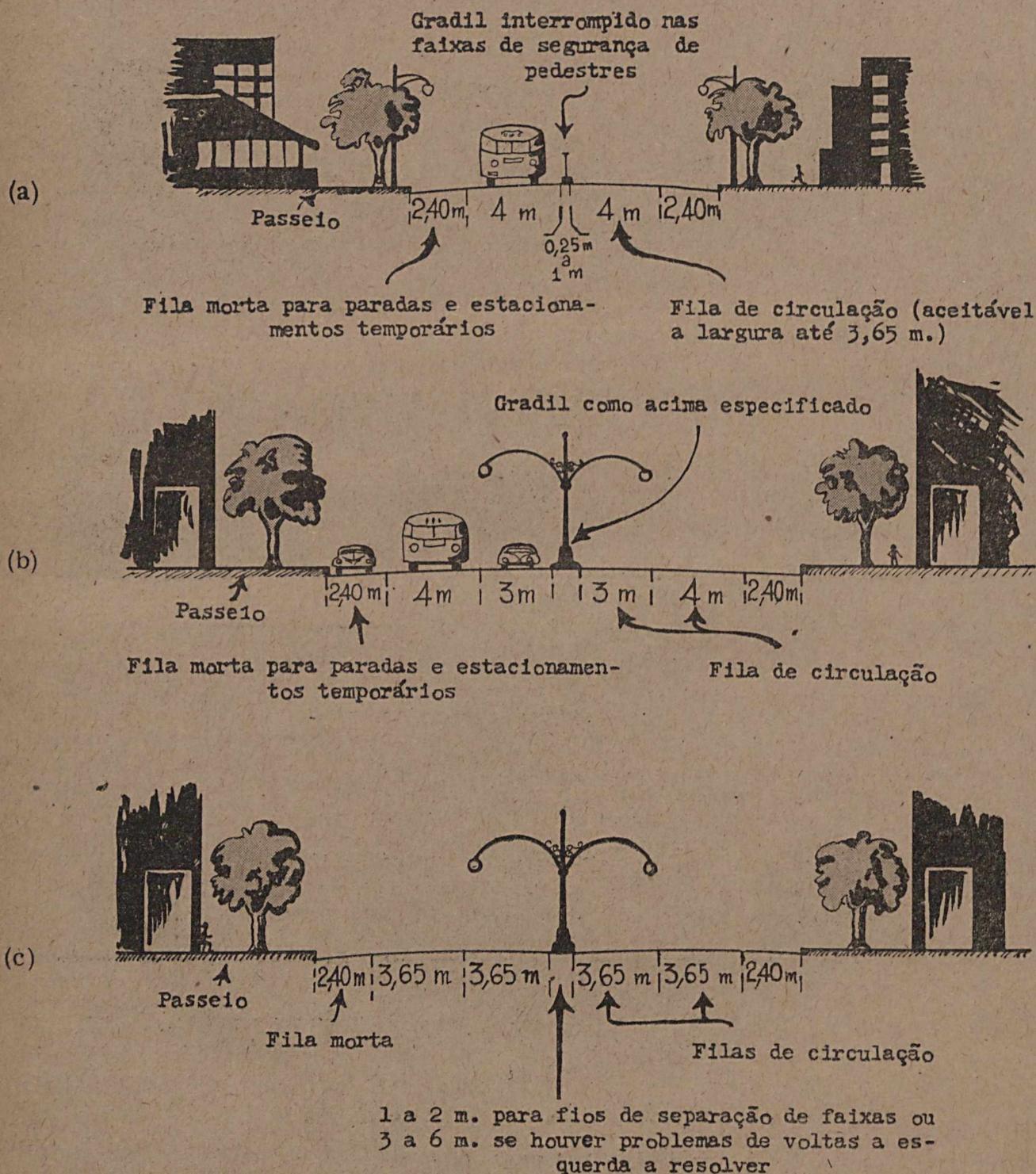


Fig. 4 — Gabaritos para vias locais com circulação nos dois sentidos

(a) Corte numa via local exclusivamente residencial, indicando as exigências mínimas na pista

(b) Corte numa via local da categoria comercial ou de escritórios, casas de diversões, hotéis, restaurantes, bares, etc. indicando as exigências mínimas na pista

(c) Corte numa via da mesma categoria da letra (b) mas em que as filas para a circulação são iguais



Fig. 5 — Os estacionamentos de curta duração e as residências

(a) Frentes residenciais de famílias isoladas, possibilitando a parada de um ou mais carros não exigem disponibilidades fora das vias públicas

a situação futura, pelo menos a de meio século à frente. A possível freqüência normal aos edifícios que margeiam uma via local, por pessoas que utilizam veículos automotores de transporte individual, será sempre o melhor elemento preliminar de raciocínio.

Se se trata de uma via residencial, somos logo obrigados a levar em conta o número de famílias que habitam edifícios correspondentes a cada 6,5 m corridos de meio-fio. Até a proporção de uma família para cada 6,5 m de meio-fio, a fila morta de parada satisfaz plenamente, porque nunca deve estar tôda tomada (Fig. 5 a). Entretanto, se um maior número de famílias passa a existir, há necessidade de local especial para estacionamento de curta duração, o que geralmente se impõe quando ocorrem edifícios de apartamentos residenciais, além dos locais de guarda, como veremos adiante, ou com êles relacionados (F. 5 b). Vemos aí como se impõe o contrôle do gabarito máximo de construção, sob pena de comprometer o plano de viação, correlacionando aquêle com as exigências de disponibilidades de estacionamento fora das vias.

Se se trata de vias comerciais ou de escritórios, o problema se complica, porque em tais vias e durante o período das atividades diárias é extraordinariamente grande a demanda de espaço para estacionamento de um modo geral, até duas horas ou de mais de duas horas. Demanda que cresce naturalmente com o vulto ou o número dos empreendimentos, função direta, por sua vez, do tamanho dos edifícios; em última análise, de seu gabarito. Temos, por outro lado, que encarar a permanência da carga e descarga, do continuado simples embarque e desembarque de passageiros e dos estacionamentos, mais ou menos demorados, dos veículos particulares de passageiros.

A reserva dos locais de carga e descarga deve estar feita de início, inclusive encarando a carga leve ou de pequenos volumes e a carga pesada ou de grandes volumes. A demanda de estacionamento, mais ou menos demorado, dos veículos é tal, que simples espaços reservados ao longo dos meios-fios não podem satisfazer, quando a área em questão estiver totalmente edificada e funcionando o conjunto de empreendimentos que pode abrigar. Devem-se então prever locais de estacionamento, fora das vias e adequadamente distribuídos.

O espaço previsto num plano para o estacionamento de curta duração é fixo; variável e crescente será a demanda para a ocupação desse mesmo espaço; em consequência, o reajustamento será periódicamente obtido, reduzindo-se o tempo de permissão para ocupá-lo e, desta forma, passa a haver um recalque ou transferência obrigatória para os locais de estacionamento demorado fora das vias.

Em princípio, os locais de carga e descarga devem estar situados dentro da área da propriedade comercial ou industrial. Entretanto, a carga e a descarga de pequenos volumes dos negócios de pouca monta poderá contar com a permissão de ser efetuada aproveitando o espaço destinado às "paradas", isto é, na chamada fila morta da via. Se ou quando ocorrer a demanda deste tipo de estacionamento, igual ou superior ao que comporta o espaço atribuído às paradas, haverá necessidades de estabelecer, na própria fila morta, a reserva para um e outro fim, demarcando a área em que a carga e a descarga são admitidas.

Estacionamentos de longa duração

O estacionamento por períodos mais ou menos longos, nunca poderá ser resolvido recorrendo-se ao espaço junto ao meio-fio das vias públicas, a não

ser em bairros residenciais, onde, correspondente à habitação de cada família, haja uma frente da ordem de pelo menos 6,5 m (5,5 m de espaço ocupado por um auto junto ao meio-fio mais 1 m para manobra). (3)

(3) Para a manobra de cada auto haverá uma margem de 2 m, graças à norma de nenhum carro poder estacionar a menos de 1 m do que estiver à sua frente.

A solução está nas áreas reservadas no próprio nível do terreno e nos edifícios apropriados a receber os veículos, dando-lhes adequadas acomodações fora das vias públicas. E' evidente que uma tal questão jamais pode ser resolvida pela polícia e sim pelo planejador da Cidade, cabendo-lhe prever as necessidades futuras, compreender a evolução natural do desenvolvimento das áreas estudadas e fa-

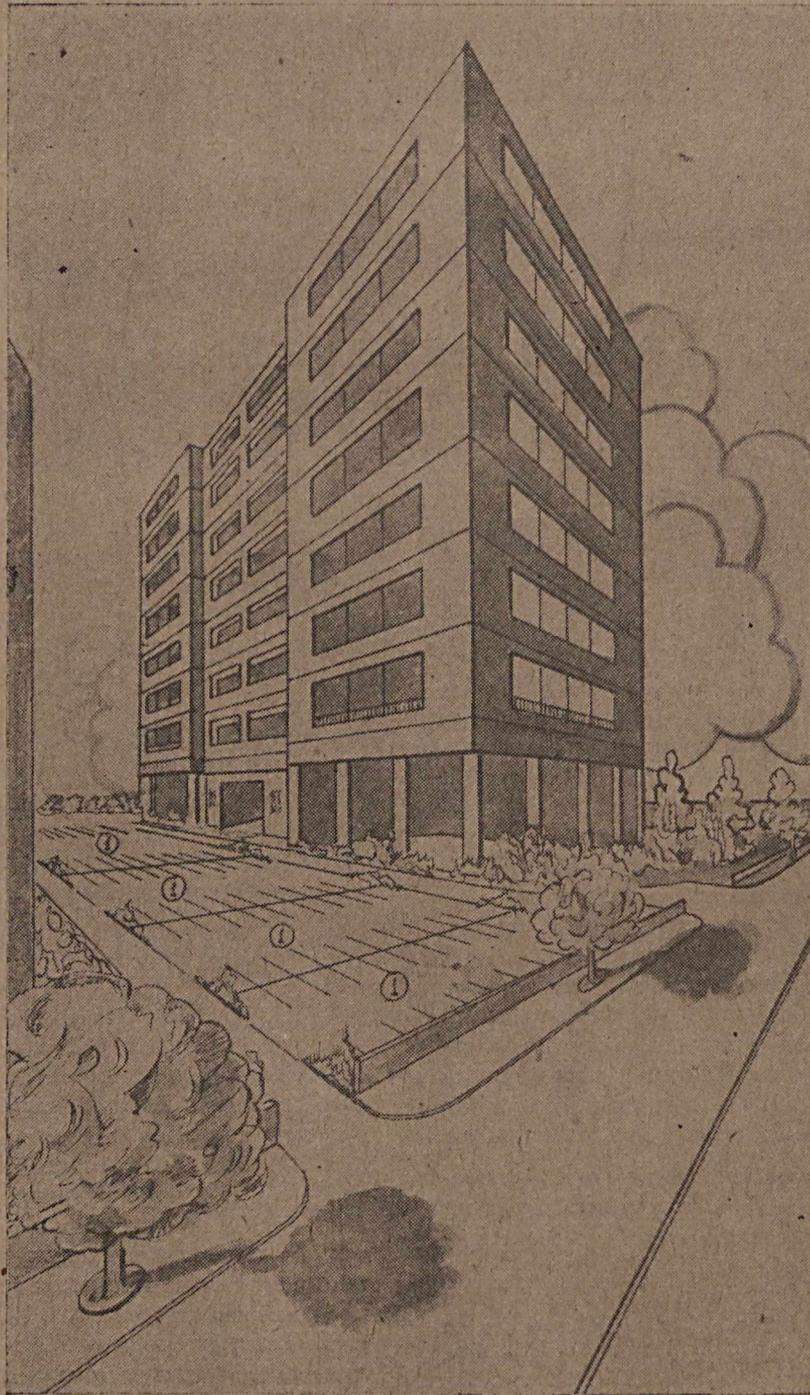


Fig. 5 — Os estacionamentos de curta duração e as resi dências

- (b) *Insuficiência de frente acarreta medidas especiais. Se o pátio (1) de estacionamento de curta duração dispuser de uma vaga, pelo menos para cada apartamento, também poderá satisfazer à necessidade de estacionamento de longa duração e neste caso a garagem é dispensável. Uma margem de vagas extras para os visitantes é recomendável.*

cilitar a realização de um programa de providências progressivas, que faça com que as disponibilidades de locais de estacionamento, fora das vias, cresçam à medida que maiores se tornam as correspondentes demandas. Enquanto bastarem os espaços em áreas não edificadas, não se devem levantar edifícios de estacionamento, mas quando estes se tornarem necessários é preciso construí-los. Para isto é preciso dispor de terrenos de antemão reservados. Áreas disponíveis por acaso, dificilmente estarão em locais convenientes para o destino em vista. Garagens ou locais de estacionamento de grande capacidade, em um ou dois pontos do centro de uma cidade, não são boas soluções. Convém que os locais de estacionamento tenham capacidade comedida e sejam encontrados em freqüentes intervalos, para que possam satisfazer aos que deles necessitam.

Só são necessários grandes locais de estacionamento quando conjugados a grandes edifícios, estádios, campos de esportes, etc., que atraiam imenso número de veículos.

Um dos mais sérios problemas, que o planejador enfrenta, é saber quais as necessidades de estacionamentos fora das vias públicas. Tais elementos básicos de raciocínio constituem ou devem constituir condições fundamentais a serem exigidas, no código de obras das municipalidades.

Os inquéritos e estudos estatísticos desta natureza, no Brasil, são incipientes ou inexistentes, além disto, o reduzido número de veículos automotores que possuímos comparado com o que certamente haverá dentro de 20 ou 50 anos, permite afirmar que mais convém levarmos em conta as conclusões a que pesquisadores norte-americanos chegaram sobre o que já é exigido em algumas dezenas de suas cidades, do que só confiar naqueles atuais deficientes elementos informativos de nossa experiência, se não desejamos continuar errando. O quadro que se segue apresenta-nos resumidamente a exigência em local de estacionamento fora das vias públicas, observada em 1946, em várias Cidades norte-americanas, levando em conta os diferentes tipos de edifícios.

TIPOS DE EDIFÍCIOS	ESPAÇO REQUERIDO PARA UM CARRO PARA CADA		N.º DE CIDADES QUE EXIGEM
	MÉDIA DO EXIGIDO	EXIGIDO COM 2/3 DAS CIDADES	
Teatros, cinemas, etc.	7 assentos	4 a 10 assentos	24
Comércio varejista	37 m ²	28 — 46 m ² (1)	8
Edifícios de escritórios	43 m ²	37 m ² (2) 46 m ² 46 m ²	3
Restaurantes	—	4,6 m ² (3) 9 m ² 5 assentos	3
Hotéis	3 quartos de hóspede.....	1 — 3 quartos de hóspede	22
Edifícios industriais	3 empregados 68 m ²	2 — 4 empregados (4)	5
		37 — 74 m ²	4
Mais de uma residência (5) (Apartamentos).....	1 unidade	1 — 3 unidades	60
Residência única	1 unidade	1 unidade	18
Hospitais	3 quartos	—	12

(1) Normalmente por metros quadrados do espaço destinado às vendas.

(2) Cada uma das três cidades fazem essas exigências.

(3) Uma das cidades exige por 4,6 m² da área destinada ao freguês; outra por 9 m² da área total.

(4) Acham-se registrados separadamente os dois critérios encontrados, exigência do espaço de estacionamento por número de empregados e pela área global

(5) Representa o grupamento de todas as áreas onde múltiplas residências num só edifício são permitidas. Normalmente, mais espaço de estacionamento é exigido por unidade residencial de luxo, que nas zonas de residências mais modestas.

A exigência de local de estacionamento nos códigos de obras das municipalidades é uma das conseqüências da revolução motorizada. Na época dos veículos hipomóveis, desnecessária era a intervenção do poder de polícia da cidade neste particular, porque a ninguém ocorria deixar seu carro indefinidamente na via pública, pelo simples fato do animal exigir tratamento especial, recolhimento à cocheira, beber e comer. Além disso, o número dos próprios veículos hipomóveis era reduzidíssimo, não podendo a sua acidental permanência na

via pública constituir problema à utilização desta para os fins precípuos de circulação. Não estando no código de obras a exigência da construção ou da reserva de locais de estacionamento, a ninguém ocorre providenciá-los, pelo menos na medida do que se torna ou venha a se tornar necessário. O natural egoísmo humano faz com que se construam os mais variados edifícios, para diversos fins, sem inverter capitais em proveito de espaço adequado para estacionamento de veículos dos freqüentado-

res ou moradores dos mesmos prédios. Tais inversões de capitais não se verificam:

1.º porque a necessidade de estacionamento surge *a posteriori*;

2.º porque, a princípio, não haverá remuneração direta para aquela inversão de capital e porque, mesmo depois, a remuneração será muito inferior à proporcionada pelo emprego de capital para outros fins que não o de estacionamento;

3.º porque há o desconhecimento da real repercussão que o tráfego motorizado trouxe à estrutura das cidades, exigindo para o estacionamento de veículos providências tão essenciais quanto aquelas que se tornam indispensáveis para possibilitar a circulação;

4.º porque, finalmente, o Poder Público municipal ainda não encarou e não tomou as providências fundamentais indispensáveis, disciplinadoras ou coercitivas, para encontrarem-se as soluções de interesse coletivo, sobre este novo problema do século que estamos vivendo.

Embarque e desembarque, e carga e descarga nos Centros das Cidades

Além dos aspectos e providências, a que nos referimos linhas atrás, não podemos deixar de salientar que o extraordinário crescimento dos transportes motorizados também exige que se construam grandes estações rodoviárias, no coração das Cidades, à semelhança do que os transportes ferro e aquaviários de há muito reclamaram dos urbanistas.

Para assegurar o transporte de consideráveis massas humanas, tão mais consideráveis quando observadas nas horas de maior concentração, assinaladoras do início e fim das atividades diárias, um elevadíssimo número de veículos de transporte coletivo precisa ter acesso ao Centro urbano, e, por isso, reclamam a existência de adequados locais para embarque e desembarque de passageiros. Locais estes, de tal forma dispostos que, preliminarmente, não interfiram com as pistas destinadas à circulação dos veículos em geral, e que, em segundo lugar, garantam a mais fácil, cômoda e segura circulação de seus passageiros.

Não bastam as estações rodoviárias para as ligações intermunicipais, é indispensável uma ou mais estações para os meios de transporte coletivos de uma Cidade, situadas bem no seu coração evitando ao máximo, quando não mesmo eliminando as paradas que tais transportes teriam que fazer nas vias públicas, congestionando-as ou agravando-lhes a congestão pela inexistência de adequados locais fora delas.

Os transportes de carga e descarga de longa distância, dia a dia, passam a utilizar maiores veículos motorizados. A exploração econômica de tais veículos recomenda seu tráfego com plena carga. São eles inadequados às entregas parceladas a diversos destinatários numa cidade. Por tudo isto, as grandes estações rodoviárias para os caminhões de carga intermunicipais se recomendam:

— para evitar que veículos inadequados pelo seu grande porte passem a circular desnecessariamente pelas vias da Cidade, no trabalho de entrega de carga a diversos destinatários ou de recolhimento de volumes de diferentes origens;

— para permitir que grandes caminhões, com ou sem reboque, deixem suas cargas rapidamente e num mesmo local, onde agentes da Estação ou representantes de destinatários procedam à devida separação;

— e, finalmente, para possibilitar que novas cargas, aí reunidas, possam ser apanhadas sem perda de tempo.

CONCLUSÕES

Sem desprezar as velhas necessidades essenciais do homem que o urbanista continua precisando satisfazer, somos obrigados a reconhecer que o tráfego motorizado precisa polarizar as maiores atenções dos responsáveis pelo planejamento e pelo desenvolvimento de nossas cidades.

Do ponto de vista tráfego motorizado, o arranjo e o projeto das vias, suas posições relativas e meios de interconexões são assuntos de importância fundamental, como indispensáveis são as previsões e as providências, ligadas ao estacionamento de veículos, fora das vias públicas, à carga e à descarga e ao embarque e desembarque de passageiros sem prejuízo da circulação em geral.

A disposição de vias formando quarteirões, quadrangulares ou retangulares, tão generalizada e conhecida de todos nós, não mais tem cabimento. A idéia de que uma rua sem saída na outra extremidade corresponde a uma rua residencial de segunda ordem, revela-se inteiramente falsa, pois ou se adotam formas de labirinto, ou se deve assegurar a entrada e saída da rua por uma mesma extremidade, criando-se, no fundo, uma disposição circular (um fundo de saco) que facilite a manobra de retorno.

Lembremo-nos de que não será impunemente que se infringirão as noções que tentamos sintetizar, principalmente ao continuar-se esquecendo a necessidade de distinção das funções específicas dos canais de tráfego e das vias locais. O estrangulamento da circulação e a insegurança estigmatizam os planos dos ignorantes da ciência do tráfego moderno.

Rumos de uma Teoria Orçamentária

VERNE B. LEWIS

(Tradução, notas e comentários de Augusto de Rezende Rocha)

VERNE B. LEWIS dedica-se há muito tempo às questões examinadas neste artigo: já trabalhou, em sua pátria, no Departamento de Agricultura — que mantém excelente tradição em matéria de gestão financeira e orçamentária, graças à orientação que lhe imprimiu Jump — no Tesouro e na Bonneville Power Administration, tendo servido na Marinha durante a última guerra. Formou-se pela Universidade de Minnesota (M. A.), aperfeiçoou-se no National Institute of Public Affairs e ocupa, atualmente, o cargo de Diretor de Divisão de Orçamento, Secretaria Executiva de Hanford-Comissão de Energia Atômica.

Publicado no número de inverno, de 1952, da *Public Administration Review*, periódico editado sob os auspícios da American Society for Public Administration, foi o presente trabalho traduzido para o português por AUGUSTO DE REZENDE ROCHA, atual Diretor da Divisão de Orçamento D. A. S. P., cujos pontos de vista a respeito da aplicação da teoria econômica a uma teoria do orçamento coincidem com os formulados pelo autor, conforme prova a

tese que defendeu, em 1943, ao submeter-se ao concurso para ingresso na carreira de Técnico de Administração do Serviço Civil Federal Brasileiro.

Cumpre-nos, todavia, advertir os leitores de que os comentários que o tradutor tece em torno das idéias e conceitos de VERNE B. LEWIS visam apenas a estabelecer, nesse particular, a identidade de concepção doutrinária entre ambos existente. E' verdade que suas notas, além de fixarem aquela identidade, têm o mérito especial de discutir, ainda que de modo sumário, problemas brasileiros correlatos ou similares aos analisados pelo autor, com o que atribui ao documento um valor novo para os que se interessam pelos assuntos orçamentários entre nós. As notas de número quatro e treze, por exemplo, podem até ser vistas como contribuição à administração comparada, enquanto outras, como as de números oito, nove e onze, são esclarecimentos sobremodo úteis para os estudiosos de terminologia técnica em ciência política.

A PERGUNTA de máxima dificuldade, quando se empreende a elaboração orçamentária da despesa pública — e quem a ela respondesse mereceria receber o mais alto prêmio — é a seguinte: Qual o critério que permitirá decidir da concessão de X dólares à Atividade A ao invés de os conceder à Atividade B, ou ainda ao próprio contribuinte, a fim de que utilize o dinheiro na satisfação de suas necessidades pessoais? Há pouco mais de dez anos V. O. KEY lamentou a falta de uma teoria orçamentária que auxiliasse a responder a esta pergunta. (1) Acentuando que a elaboração orçamentária é essencialmente uma forma de economia aplicada, por isto que requer a cotização de recursos limitados entre fins concorrentes, encareceu o Professor KEY a necessidade de examinar-se a questão do ponto de vista da teoria econômica.

O propósito deste artigo é analisar três proposições que se inferem da teoria econômica (2) e que parecem aplicar-se à elaboração orçamentária, além de serem elementos construtivos adequados à for-

mulação de uma teoria econômica do orçamento. Abreviadamente, os três princípios são os seguintes:

1.º Uma vez que os recursos são limitados em relação às necessidades, o critério econômico fundamental, que importa aplicar, é o de que o rendimento de cada despesa deve equivaler ao seu custo, o qual se avaliará pelas alternativas sacrificadas. A análise orçamentária, portanto, é fundamentalmente uma comparação dos méritos relativos de usos alternativos de créditos.

2.º A análise incremental (isto é, a análise dos valores adicionais que decorrerão de uma despesa adicional) é necessária em atenção ao fenômeno da utilidade decrescente. A análise dos incrementos só é necessária e útil quando próxima à margem ou quando nela recai; este é o ponto de equilíbrio em que uma despesa adicional para qualquer fim produziria o mesmo rendimento.

sões gerais e teoria econômica a uma teoria do orçamento já foi proposta e defendida, entre nós, na tese: *Orçamento — plano econômico-financeiro*, ainda hoje inédita, apresentada pelo Tradutor, em maio de 1943, quando se submeteu a concurso para a carreira de Técnico de Administração. Menos para reivindicar precedência — por que desconhecia, à época em que escreveu a tese e ainda hoje desconhece, o trabalho de V. O. KEY, embora lhe fossem familiares os de PIGOU e PANTELEONI — do que para acentuar o acerto das idéias que defendeu, permitir-se-á o Tradutor aduzir um comentário final a este magnífico ensaio de VERNE LEWIS, sublinhando-lhe os aspectos mais importantes e aqueles em que observa coincidência de pontos de vista e princípios com os que avançou há quase dez anos. Da tese em questão, porventura ainda hoje defensável no todo, o Autor já não subscreve certos aspectos parciais, que não importa mencionar aqui quais sejam. (Nota do Tradutor).

(1) V. O. KEY JR. — *The Lack of a Budgetary Theory* — 34 "American Political Science Review", 1. 137 — 44; Dezembro, 1940 (Nota do Autor).

(2) As idéias oriundas das obras de HERBERT A. SIMON quanto à aplicabilidade de conceitos econômicos à administração foram particularmente úteis ao caso presente. Ver *Administrative Behavior* — Macmillan Co., 1947 (Nota do Autor). A aplicação de postulados e conclu-

3.º) A comparação dos méritos relativos só pode ser feita atendendo-se à eficácia relativa em alcançar um objetivo comum.

Dedicar-se-á a primeira parte do artigo à apreciação desses princípios. Na segunda parte será delineada uma proposta — que se chamará processo orçamentário alternativo — e sua análise será conduzida à luz dos mesmos princípios.

Acentuar-se-á ao longo destas páginas, de maneira particular, a aplicabilidade de conceitos desenvolvidos pelos economistas aos métodos de análise das estimativas orçamentárias. A discussão visa especificamente aos problemas do Governo federal; as idéias gerais, todavia, são igualmente aplicáveis às unidades governamentais de Estados e municípios.

VALOR RELATIVO

As decisões orçamentárias devem basear-se em valores relativos, pois não há padrão absoluto de valor. Não basta dizer que uma despesa destinada a fim particular é desejável ou compensadora. Os resultados é que devem compensar o custo. Cumpre mesmo que os resultados sejam mais valiosos do que o seriam se o dinheiro fôsse empregado em qualquer outro fim. Torna-se indispensável a comparação de valores relativos, que se obtém dos usos alternativos de créditos, porque nossos recursos são inadequados à consecução de todas as coisas que consideramos desejáveis e necessárias. Na verdade, a elaboração do orçamento público só se nos apresenta como imprescindível porque nossos desejos excedem aos nossos meios. (3) Os desejos dos entes humanos são virtualmente ilimitados. Conquanto a oferta de recursos se tenha dilatado grandemente nas últimas décadas, ainda continua minguada em relação à procura. Seria sumamente agradável se tivéssemos o bastante para desperdiçar, mas não o temos. Algumas necessidades só podem ser satisfeitas em parte, outras de modo algum.

A escassez de recursos em relação às necessidades depara-se-nos em todos os estágios da elaboração orçamentária. Os serviços públicos consomem materiais e mão-de-obra limitados que têm usos alternativos. Se forem empregados em atividades governamentais, não se poderão usar para fins privados; se os destinarmos à Atividade A, já não poderão sê-lo à Atividade B. Expresso monetariamente, o problema da escassez emerge com o da concessão de dotações. Como contribuintes, exercemos pressão sobre o Congresso a fim

(3) Em sua tese *Orçamento — plano econômico-financeiro*, o Tradutor utilizou, como ponto de partida para a aplicação de postulados gerais de teoria econômica a uma teoria do orçamento, os princípios estabelecidos por LIONEL ROBBINS (*The Nature and Significance of Economic Science*, 2.ª ed., Macmillan & Co., Londres, 1937) para completa definição de Economia — dentre os quais figura o que o Autor vem de mencionar, embora não lhe dando o tratamento minucioso e preciso que lhe dispensou o eminente professor inglês (Nota do Tradutor).

de reduzir os impostos federais: só assim uma proporção maior das nossas rendas pessoais — já insuficientes — ficará disponível para a satisfação de desejos particulares. À vista dessa pressão, o Congresso de ordinário concede créditos menores que os solicitados pelo Presidente e pelos grupos de interesse privado. Por outro lado também o Presidente solicita, em regra, ao Congresso, muito menos que o total das estimativas apresentadas pelos chefes de repartição. Raramente dispõe um departamento de recursos suficientes para fazer o que desejaria ou o que lhe é exigido pelos diferentes grupos de cidadãos. (4)

Angustiadados ante a limitação de recursos, congressistas e autoridades administrativas têm de escolher. O dinheiro disponível comprará isto ou aquilo, mas não os dois. Em que base será feita a escolha?

Os economistas que se especializam em problemas de escassez têm uma resposta geral para essa pergunta: encontra-se na doutrina da utilidade marginal. Esta doutrina em sua aplicação à elaboração orçamentária foi formulada pelo Professor Pigou da seguinte maneira:

“Relativamente à distribuição das despesas públicas opcionais, e independentemente do custo complessivo (*aggregat cost*), assim como um indivíduo tirará maior satisfação de sua renda, logrando manter certo equilíbrio entre as diferentes espécies de despesa, é claro que o mesmo acontecerá em uma comunidade mediante a ação governamental. (5) O princípio do equilíbrio em ambos os casos é proporcionado pelo postulado de que os recursos devem ser distribuídos de tal modo entre os diferentes usos que o rendimento mar-

(4) As observações do Autor apresentam a situação ocorrente no Governo federal norte-americano. Entre nós, verifica-se precisamente o contrário: o Congresso brasileiro é tão liberal em suas iniciativas que os milhares de emendas à Proposta Orçamentária, encaminhada, no início de cada ano, pelo Presidente da República, se fôsem aceitas, avolumariam a despesa a ponto de tornar duvidoso pudesse continuar o sistema (?) a ser aplicado em mais de dois exercícios. Embora generosas no seu intuito, essas emendas apenas traduzem, do ponto de vista econômico, uma deficiente ponderação dos méritos relativos das várias despesas; do ponto de vista administrativo, desconhecimento das possibilidades reais da Administração federal brasileira. Propõem-se, em regra, amplos créditos para quem não os pode proveitosamente aplicar; fracionam-se outros desnecessariamente. Do ponto de vista político ou partidário, não nos compete, nesta Revista, examinar a questão. Todavia, Sua Excelência o Senhor Marechal EURICO G. DUTRA, quando Presidente da República, em uma das suas Mensagens anuais, assinalou que, em seguida às modificações por que passam no Congresso, os Orçamentos se convertem em “mosaicos de iniciativas discordantes”. Dificilmente se resumiria melhor a situação, porque qualquer veleidade de planejamento fica, na verdade, inteiramente comprometida. (Nota do Tradutor).

(5) Trata-se da aplicação da segunda lei de Gossen à despesa pública. Visa, no caso orçamentário, à igualização ou ao nivelamento das utilidades marginais ponderadas das despesas públicas, a exemplo do que ocorre com o consumidor quando consegue atingir o mesmo equilíbrio (Cf. C. BRESCIANI-TURRONI: *Corso di Economia Politica*, vol. I, *Teoria Generale dei Fatti Economici*, Milão, 1949,

ginal seja o mesmo para todos êles (...). A despesa deveria ser distribuída com tal discernimento entre encouraçados e assistência social que o último xelim empregado em qualquer alternativa produzisse o mesmo rendimento real. Dispomos, destarte, no que diz respeito à teoria, de um processo graças ao qual pode ficar assente a distribuição das despesas destinadas a fins diversos". (6)

Outros aspectos do conceito de utilidade marginal serão apreciados em seções ulteriores; desejamos por enquanto assinalar que êste conceito apresenta o problema em termos de valores relativos e não absolutos. Para determinar a distribuição de recursos entre encouraçados e assistência social cumpre ponderar o valor relativo dos resultados que decorrerão desses usos alternativos. Convirá despende US\$ 1.000.000,00 adicionais em encouraçados? Só podemos responder afirmativamente se pensarmos que os resultados seriam mais apreciáveis em comparação com os que se colheriam pelo emprêgo de US\$ 1.000.000,00 em assistência social.

Quando os economistas se acercam do problema em termos de custos ao invés de resultados também chegam à mesma conclusão. Fundamentalmente — como êles o indicam, quer no conceito "oportunidade", quer no conceito "deslocamento" — "o custo de uma coisa é simplesmente a quantidade de outras coisas a que se renuncia por causa dela". (7) Se ROBINSON CRUSOE verifica que só tem tempo para construir uma casa ou para pescar, mas não para os dois, o custo da casa é o dos peixes que não pescou ou vice-versa. O custo de qualquer coisa é, portanto, o resultado que seria alcançado se acaso os recursos houvessem sido empregados em uma finalidade alternativa.

Qual o significado, do ponto de vista da análise orçamentária, desses conceitos de valor relativo e de custo? Indicam êles que o objetivo primacial da análise orçamentária é a comparação do valor relativo de resultados que decorrerão de usos alternativos de créditos. Se um técnico (8) está convicto, depois de ler os argumentos habituais que justificam uma solicitação de crédito orçamentário, de que a atividade em questão é necessária e desejável — seu trabalho apenas começou. Para

p. 74). PANTALEONI versou a questão de maneira admirável, mesmo que ainda hoje pudesse ser retomada para mais completo desenvolvimento (cf. *Contributo alla Teoria del Riparto delle Spese Pubbliche*, in "Scritti varii di Economia", Remo Sandroni, 1904). V. em nossa tese, *Orçamento — plano econômico-financeiro*, um resumo do ponto de vista de Pantaleoni que parece não ser conhecido de VERNE LEWIS (Nota do Tradutor).

(6) Citação feita por KEY, *op. cit.* pág. 1.139. (Nota do Autor).

(7) L. M. FRAZER — *Economic Thought and Language* — (A. and C. Black Ltd., 1937), pág. 103. (Nota do Autor).

(8) A expressão empregada pelo Autor é *analyst*, por isto que no Governo federal norte-americano os funcionários encarregados do exame das propostas orçamen-

que seja justificável em termos de emprêgo mais vantajoso dos recursos, os resultados de uma despesa com qualquer atividade devem ser mais desejáveis ou necessários do que com qualquer outro uso alternativo de créditos. Por outro lado, nenhuma solicitação de crédito orçamentário pode ser legitimamente rejeitada exclusivamente pelo critério de que a atividade para o qual se destina implica um grande custo. Custo e resultados devem ser examinados simultaneamente. Cumpre que se aprecie o custo em relação aos resultados, e êstes o devem compensar, à vista dos efeitos alternativos que se sacrificaram ou protelaram.

ANÁLISE INCREMENTAL

Se o critério básico da análise orçamentária é o de que os resultados devem equivaler ao custo, cumpre que nela se recorra a uma comparação de valores relativos. Como se pode fazer essa comparação de valores?

O conceito de utilidade marginal sugere um meio de o problema ser encarado. Em resumo, o método consiste em dividir os recursos disponíveis em *incrementos*, (9) considerando qual dos usos alternativos de cada um dêles produziria maior rendimento. A análise de incrementos é necessária em virtude do fenômeno da utilidade decrescente. *Grosso modo*, o que essa análise mostra é que à medida que alquirimos novas unidades de qualquer coisa, progressivamente menor é o valor de cada unidade adicional. Se se adquirirem as unidades suficientes, uma unidade extra talvez nenhum valor encerre e se torne inoportuna. Como ilustração lembre-se que quatro pneumáticos são essenciais a um carro, um quinto o é muito menos, embora seja conveniente, ao passo que um sexto pneumático pode tornar-se um estôrc. Quanto o sexto pneumático custasse tanto quanto os cinco primeiros, seu valor é consideravelmente menor. Ao decidir quantos pneumáticos será conveniente comprar, importa atentar, pois, no valor de uso que decorrerá de cada pneumático *adicional*. Em atenção ao fenômeno da utilidade decrescente, não há interêsse em tentar a fixação dos benefícios *totais* ou *médios*, que se alcançarão com as despesas totais destinadas a determinada mercadoria ou função. Cumpre analisar os benefícios por incrementos. Se um milhão de bazookas (10) constituem contribuição valiosa à vitória em uma guerra, não nos é lícito pressupor que essa contri-

tárias das repartições, encaminhadas aos Departamentos e ao Bureau do Orçamento, são habitualmente *analistas administrativos* ou *orçamentários*, conforme a classificação de cargos ali vigente. (Nota do Tradutor).

(9) E' termo especializado, já consagrado e incorporado ao vocabulário econômico; significa *parcela* ou *elemento adicional*; permite a formação do adjetivo *incremental*, que não está dicionarizado. (Nota do Tradutor).

(10) *Bazooka*: engenho portátil usado na última guerra pelo exército norte-americano; lança projéteis semelhantes a uma pequena bomba aérea; eficazes contra a armadura de tanques. (Nota do Tradutor):

buição ficaria duplicada se tivéssemos dois milhões. Talvez não houvesse soldados em número suficiente para usar essa quantidade. Mesmo que se não ponha em dúvida o valor das *bazookas* na consecução de uma vitória, chegar-se-ia afinal a um ponto, na escala decrescente da utilidade, no qual despesas adicionais com *bazookas* seriam um completo desperdício. Desde que não temos recursos suficientes para fazer tudo quanto almejamos, por certo não deveríamos produzir o que não poderá ou não será usado.

Não se infira, porém, que haveríamos de melhor empregar os recursos se apenas produzíssemos as *bazookas* passíveis de utilização. Talvez a mão-de-obra e os materiais consumidos na produção do último milheiro de *bazookas* servissem a mais valioso fim se fossem empregados na produção de granadas de mão ou de qualquer outro artigo. Este raciocínio faz-nos retornar ao critério básico para decidir quanto devia ser gasto em cada atividade. Cumpre-nos destinar dinheiro bastante a *bazookas*, de maneira que o último dólar, que nelas fôr gasto, sirva a propósito tão importante quanto o último dólar empregado em granadas de mão ou outro qualquer fim. Se fôr despendida quantia maior com *bazookas* estaremos sacrificando um uso alternativo mais relevante. Assim, de acordo com o que nos sugere a teoria da utilidade marginal, só se logram rendimentos máximos se as despesas se distribuírem de tal modo, por finalidades diferentes, que o último dólar gasto em cada uma delas proporcione o mesmo rendimento real.

O conceito de utilidade marginal também indica que uma comparação de valores incrementais só é expressiva e necessária quando se aplica à margem ou dela se aproxima. Ao analisar-se o valor dos resultados obtidos com incrementos de despesa próximos à margem, poder-se-ia indagar: Quanto terá de ser sacrificado se as despesas propostas para a Função A sofrerem uma diminuição de US\$ 1.000,00? Pode aumentar-se a eficiência sem se ter de reduzir a produção? Quais seriam as consequências com o rebaixamento de padrões de qualidade? Quais as que decorreriam de um corte quantitativo? Ou de um adiamento parcial do trabalho?

Uma vez elucidados êsses problemas, a questão decisiva pode ser atacada. Seriam os sacrifícios maiores ou menores se o corte de US\$ 1.000,00 fôsse aplicado à Função B ao invés de o ser à Função A? Suscita esta pergunta o mais difícil e crítico dos problemas. Como comparar valores dessemelhantes? Como podem ser comparados o valor da bomba atômica e o da pesquisa científica do câncer? Rodovias ou escolas públicas? Até agora não alvitramos nenhuma resposta a esta indagação. Circunscrevemos tão-somente o campo de investigação assinalando que o valor das funções deve ser comparado por incrementos, ao invés de o ser pelo total, e que só interessa comparar o valor dos incrementos próximos ao ponto marginal de equilíbrio. A análise incremental é

apenas um instrumento, embora nos pareça útil. Não fornece respostas: ajuda a focalizar a atenção nos pontos verdadeiramente em disputa.

EFICÁCIA RELATIVA

O valor relativo de coisas diferentes não pode ser comparado a não ser que elas tenham um denominador comum. O aspecto comum a uma bomba atômica e à pesquisa científica do câncer, às rodovias e às escolas públicas, é a finalidade geral a que se propõem servir. Como quaisquer outras atividades públicas ou privadas, são modalidades de despesa que visam à satisfação de necessidades e desejos humanos. Só podemos comparar seus valores respectivos pela comparação de sua relativa eficácia em atender a um objetivo comum.

Voltando a um exemplo a que recorremos anteriormente, não se fabricam *bazookas* unicamente pelo prazer de as fabricar. Fabricamo-las porque ajudam a vencer as guerras. Não obstante serem as *bazookas*, as granadas de mão e as rações K (11) coisas diferentes, prestam-se a finalidade militar comum. Os valores relativos dêsses artigos podem ser ponderados à vista de suas eficácias relativas na condução de uma guerra. Não se promovem guerras, tampouco, sem um alvo particular; elas são levadas avante visando ao interesse maior da segurança nacional. A assistência econômica a países estrangeiros também atende a êsse desiderato, pois desde que êles compartilhem de propósito comum, o valor relativo das atividades militares e a assistência econômica também podem ser comparados atentando-se na eficácia em alcançar aquêle objetivo.

Tomemos caso diferente, que seja menos geral e mais concreto que o da segurança nacional. Agentes de compra e engenheiros exercem funções inteiramente diferentes; no entanto, se trabalharem em uma organização que se encarregue de construções, por exemplo, compartilham o objetivo comum dessa organização. Funcionando dentro de limitações de despesas gerais, talvez o Chefe dessa organização se veja obrigado a defrontar-se com êste problema: Proporcionaria, por acaso, o dinheiro destinado à seção de compras maior rendimento se transferido para a seção de engenharia? Esta pergunta acarreta comparações de valor de coisas dessemelhantes, tanto para uma companhia particular como para uma repartição pública. Ademais, seja companhia ou seja repartição, nenhuma está de ordinário em condições de expressar as contribuições dos agentes de compra ou dos engenheiros mediante dados precisos. Ainda assim, indivíduos que forem sensatos e estiverem razoavelmente bem informados chegarão

(11) Rações K: Invólucro à prova de calor ou frio em que se contém três caixas de alimentos concentrados, suficientes para três refeições (3.726 calorias); incluem pão, carne, refrigerante e confeitos. (Nota do Tradutor).

à mesma conclusão nessas questões — pelo menos nos seus aspectos gerais — contanto que o objetivo básico tenha sido estabelecido antecipadamente. Se o objetivo é construir uma estrutura em X meses, segundo especificações preestabelecidas, não se devendo exceder Y dólares, esse objetivo fornece uma base comum de cálculo. A resposta apenas dependerá de previsões de fatos e estará condicionada a necessidades relativas. Por exemplo, se os trabalhos de plantas e desenhos estiverem em dia, mas a construção ficar retardada, porque as ordens de compras não vêm sendo atendidas a tempo, provavelmente certos acréscimos no pessoal de compra de material proporcionariam maiores rendimentos do que os que se fizessem no quadro técnico. Em compensação, se o serviço de plantas e desenhos estiver atrasado e, como conseqüência, o pessoal de compras não tiver requisições a satisfazer, um maior número de engenheiros arquitetos produziria maior rendimento.

A estimativa em função da eficácia relativa em alcançar objetivo comum é, assim, um segundo método de análise orçamentária — e dos mais importantes. (12)

Estimativas em função de propósitos comuns — eis uma forma diferente de expressar que meios alternativos podem ser avaliados conforme o fim que se propõem atingir. Este por seu turno pode ser considerado como um meio de se alcançar outro mais vasto. E o processo exige, por certo, que de qualquer modo se estabeleçam os fins últimos visados. Como proceder nessas decisões fundamentais? Em uma democracia é mais relevante saber quem as fará do que a maneira por que serão feitas. O ideal democrático é que os desejos do povo — pouco importando sejam imprudentes ou qual o processo por que se concretizem — venham a controlar os atos governamentais. Os representantes do povo no Congresso tomam as decisões fundamentais quanto aos fins últimos dos serviços administrativos. Essas decisões, sob a forma de leis e de concessão de créditos, proporcionam a base para o cálculo econômico a ser feito pelos departamentos administrativos, a exemplo do que a ação do consumidor no mercado permite se decida para a economia particular.

Temos, destarte, alguns elementos básicos para uma teoria econômica do orçamento. A finalidade econômica do orçamento é lograr a melhor utilização dos nossos recursos. Para atender a essa condição, cumpre que os benefícios, decorrentes de qualquer despesa, compensem o custo, à vista das alternativas sacrificadas ou diferidas. Ao satisfazer-se a essa condição, numa primeira etapa, podemos empregar a análise incremental sempre que nos acercarmos das margens, concentrando a atenção nas áreas em que a comparação de valores fôr necessária e significativa. Estes valores

podem ser comparados pela determinação de suas eficácias relativas em alcançar propósito comum. A análise à luz de propósitos comuns exige um conjunto de premissas básicas que se encontram nos fins últimos ou objetivos estabelecidos pelo Congresso por delegação do povo. Isto equivale a dizer que o Congresso está investido pelo povo da responsabilidade fundamental de decidir o que constitui a “melhor utilização de recursos”, pelo menos no que tange ao Governo Federal. (13)

(13) Estas observações do Autor são, em tese, perfeitamente justas e razoáveis. No Brasil, cumpriria acolhê-las com certas restrições. *Lato senso*, o problema orçamentário da União talvez seja menos de natureza econômica — não há grandes discordâncias entre brasileiros, cultos ou analfabetos, quanto aos fins da administração pública — do que de caráter cultural, político e administrativo. A evolução das instituições políticas no Brasil leva-nos a constatar os fatos registrados em a nota n.º 4 e a almejar que a nossa vida parlamentar e político-partidária, bem como o funcionamento dos trabalhos internos do Congresso, se modifiquem de modo a permitir melhor aplicação e aproveitamento dos créditos orçamentários. A cooperação do Congresso com o Poder Executivo, em matéria orçamentária, ainda está longe de ter alcançado, no Governo federal brasileiro, um ponto de equilíbrio ideal para os interesses gerais do país. Talvez se aprecie melhor a procedência dessa observação atentando-se na maneira por que vêm sendo observados os princípios orçamentários prescritos pela Constituição. A especialização, por exemplo, corre, presentemente, tão grande risco de ser desvirtuada quanto a universalidade. Esta, como se sabe, já o vem sendo há muito tempo por convivência das elites responsáveis do país; o vulto das vinculações de receita a fins específicos o demonstra cabalmente. Embora também nenhum princípio seja mais importante para o controle parlamentar, força é reconhecer que a especialização só é invocada entre nós para servir a finalidades de política partidária e não a uma fiscalização administrativa saudável e fecunda. Haja vista o que tem acontecido, nos dois últimos anos, p. ex., com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e com a Campanha Nacional de Tuberculose. Daí se desenvolverem maneiras tão variadas de a neutralizar. Sabemos todos como, em virtude de o nosso velho Código de Contabilidade e o seu Regulamento já se não ajustarem à vida administrativa brasileira, a pouco e pouco se resvalou para os regimes de exceção, que se transformaram em regra: caminha-se, com efeito, para a prevalência das verbas globais e das prestações de conta a *posteriori* — a despeito daquela “especialização rigorosa” prescrita pela Constituição. Eis o que se poderia chamar a “resistência do real”: na impossibilidade de administrar eficazmente com o Código de Contabilidade e o seu Regulamento, arquitetaram-se meios de os anular graças a uma legislação singularizadora de certos órgãos, que acabou por instituir um verdadeiro *patriciado administrativo*. Tal foi o tributo que se veio a arraiar em virtude de o controle administrativo interno — academiante e inócuo — tolher ainda mais que a própria especialização qualquer empreendimento construtivo. Não parece, portanto, que o controle parlamentar através da especialização orçamentária — indispensável à caracterização das finalidades da despesa — venha sendo exercido com acerto. O corretivo para a especialização orçamentária excessiva é um sistema bem coordenado de relatórios administrativos. A vigilância com que, no Congresso, se procura alterar substancialmente a proposta orçamentária do Chefe do Executivo decorre menos do empenho fiscalizador — que é prerrogativa parlamentar intangível — do que da vontade de impor objetivos inacessíveis à Administração. O conhecimento exato das possibilidades e da capacidade da Administração federal é que importaria aprofundar, a fim de melhor sondar-lhe as deficiências e remediá-las; talvez, então, muitas emendas orçamentárias, sinceramente apresentadas no Congresso, já não o fôssem. Em matéria orçamentária, cremos que o nosso progresso ainda estará embaraçado por muitos anos enquanto o órgão centralizador da

(12) Este método e suas aplicações gerais à administração pública foram longamente analisados por HERBERT A. SIMON sob a denominação de “critério de eficiência”, *op. cit.*, págs. 172-97. (Nota do Autor).

LIMITAÇÕES PRÁTICAS

Embora constituam, de certo modo, as proposições indicadas acima, com referência a valor relativo, a análise incremental e a eficiência relativa, — uma fórmula de análise orçamentária que se nos afigura teoricamente correta, nem sempre é de fácil aplicação. Não se dispõe, as mais das vezes, de dados precisos para uso nas equações. E conquanto a fórmula sirva de maneira teoricamente válida, mesmo que se tenham de inferir os dados a serem empregados na equação, a utilidade prática das respostas dependerá do rigor de tais dados. Uma área em que eles sejam difíceis de obter, acarreta previsões de futuras necessidades e condições. Como já assinalamos, o valor é função das necessidades e estas variam com o tempo. Ao comparar o valor relativo de espingardas e manteiga, por exemplo, chegaremos a diferentes pontos de equilíbrio entre ambas, conforme a ocasião ou as operações bélicas em que estivermos empenhados — guerra total ou guerra fria. O equilíbrio entre saúde pública e polícia se localizará no ponto em que as doenças contagiosas estiverem em ascensão e a média de acidentes de tráfego tiver declinado. O ponto de equilíbrio será diferente se os serviços de saúde pública forem bons e a média de acidentes se tornar alarmante. As decisões orçamentárias têm de basear-se não somente em necessidades relativas, como o são hoje em dia, senão também em previsões de quais sejam as necessidades de amanhã, do próximo ano ou na década seguinte. (14) A questão é exemplificada de maneira absolutamente dramática com a decisão tomada pelo Governo Federal, durante a Segunda Grande Guerra, de tentar desenvolver uma bomba atômica. À época, ninguém sabia se uma bomba poderia ser fabricada, ou se o poderia ser a tempo de ajudar a vencer a guerra. Assim, ao decidir o governo que se desviassem tremendas quantidades de materiais escassos para esse fim, houve de tomar riscos calculadamente, pois sua decisão não assentava em fatos sólidos, mas em previsões e esperanças quanto aos valores a serem alcançados.

Há, talvez, tantas discussões orçamentárias a respeito de previsões de necessidades quanto sobre

proposta executiva não se mostrar mais sensível às necessidades regionais — deficiência que o Legislador procura atualmente obviar por meio de uma participação, sem sistemática nem coordenação, na programação administrativa — mas que só se corrigiria pela criação de agências regionais desse órgão, de maneira a dividir o território brasileiro em quatro ou cinco grandes áreas administrativas, caracterizadas pelos seus aspectos orçamentários comuns; e até que o próprio Congresso passasse a considerar o Orçamento como um todo orgânico, decorrente de planejamentos parciais e gerais devidamente coordenados, e não como aquela "mosaico" de que fala o Marechal EURICO DUTRA. (Nota do Tradutor).

(14) Estes argumentos permitem que se verse o problema dos "orçamentos cíclicos" também do ponto de vista da Despesa pública e não exclusivamente em função da Receita, como algumas vezes se tem inadvertidamente feito. (Nota do Tradutor).

os méritos relativos de despesas propostas, a fim de satisfazer a essas mesmas necessidades.

Em alguns casos, não somente as decisões orçamentárias devem basear-se em simples conjecturas quanto às necessidades e realizações de amanhã, mas também a natureza das atividades governamentais freqüentemente é tal que certas realizações, com referência a custo, não se podem rigorosamente medir, mesmo depois do fato. Como se pode dizer, por exemplo, quantos prejuízos oriundos de incêndios se evitaram, graças a cada parcela de US\$ 1.000,00 gasta com o Corpo de Bombeiros, de modo a fazer-se combate preventivo ao fogo? Talvez tenha sido a recorrente dificuldade em se obter dados precisos que levou o Professor KEY a contestar a aplicabilidades da teoria da utilidade marginal à elaboração orçamentária. Conclui êle do seguinte modo:

"... A doutrina da utilidade marginal, desenvolvida com tais requintes na análise da economia mercantil, tem um quê de irrealidade quando aplicada às despesas públicas. A utilização mais vantajosa de créditos públicos resume-se em uma questão de preferências de valor entre fins que não são redutíveis a um denominador comum. Assim, a questão é um problema de filosofia política..." (15)

Sejam ou não disponíveis dados merecedores de confiança — cumpre julgar e decidir. A falta desses dados rigorosos não invalida, porém, os princípios básicos ou os métodos de cálculo que esboçamos. Convém julgá-los partindo da alternativa de que venham ou não a permitir conclusões sólidas, uma vez admitidos como certos os elementos empregados nas equações. A obtenção de tais elementos — que é problema difícil e fundamental — independe inteiramente do problema de desenvolver métodos de cálculo.

Por outro lado, talvez o Professor KEY tenha pretendido contestar o próprio princípio básico. E' perfeitamente certo, conforme êle assinou, que a elaboração orçamentária pressupõe questões de preferência de valor, que importa estruturar em filosofia e não em lógica ou ciência. Concedendo-lhe que seja antes um problema filosófico, embora não exclusivamente, por isto que os métodos dos economistas também se podem aplicar, cumpre que se relembre figurar de há muito o problema do valor como tópico central nas cogitações dos estudiosos de Economia. Não se acercam desse problema adotando como ponto de vista a formação de um padrão absoluto de valor ou a fixação de fins, propósitos ou objetivos, a que os homens devessem visar; concentram-se antes em métodos que importaria empregar a fim de lograr-se melhor uso de recursos escassos, seja qual fôr o padrão de valor adotado para julgamento. Enquanto o filósofo nos ajuda a decidir quais as finalidades por que devemos porfiar, o econo-

(15) KEY — *op. cit.*, — pág. 143. (Nota do Autor). Cumpre observar que LIONEL ROBBINS é igualmente cético a respeito da propriedade em aplicar-se o conceito de utilidade decrescente à Ciência das Finanças. (Nota do Autor).

mista nos indica o caminho de maior eficiência para que as alcancemos. Assim, acreditamos nós, pode ser aceito como um método proveitoso na elaboração dos orçamentos públicos, o que é empregado pelo economista em relação ao problema do valor, e tal como é expresso pela teoria da utilidade marginal.

Opõem-se categoricamente os pontos de vista esboçados neste artigo, com referência à aplicabilidade, na elaboração orçamentária, de métodos que alguns economistas empregam, aos que sustentam certos outros economistas. LUDWIG VON MISES, por exemplo, contesta, em seu livro *Bureaucracy*, (16) que haja método de cálculo econômico passível de aplicação nas coisas de governo. Pode-se demonstrar, pensamos nós, que o problema quanto ao governo, nos aspectos por que se nos apresenta, decorre da falta de dados precisos ao invés da falta de um método. O argumento central do Professor VON MISES é que os burocratas não dispõem de meios de calcular a utilidade relativa das atividades governamentais, porque estas não logram preço no mercado. Portanto, alega êle, as repartições administrativas não têm critério de valor que possam empregar. Nos negócios privados, assinala (p. 26), "a base definitiva de cálculo econômico é a avaliação de todos os bens de consumo por parte de todos" no mercado. Por outro lado, "o cálculo econômico torna possível ao comércio adaptar a produção às necessidades dos consumidores" (p. 27). Ademais, prossegue, "... se uma empresa pública tiver de funcionar sem atender ao lucro, a conduta do público não mais proporciona um critério de sua utilidade" (p. 61). Em suma, conclui, "o problema da gestão burocrática é precisamente a ausência de tal método de cálculo" (p. 49).

Concordamos com aquela parte de sua argumentação que estabelece que os preços correntes proporcionam um critério de valor que serve de base para o cálculo econômico nos negócios privados. Não podemos, todavia, concordar em que falte inteiramente às repartições administrativas esse critério. Como já foi observado, os créditos orçamentários, a exemplo dos preços correntes, indicam em termos quantitativos quanto os representantes do povo estão dispostos a pagar pelos bens e serviços necessários ao governo. Os congressistas, ao concederem créditos, expressam tão positivamente suas atitudes em relação à utilidade de certas funções administrativas quanto os indivíduos ao comprarem pão na padaria da esquina. Os congressistas estão servindo, na verdade, como agentes compradores do povo norte-americano.

Que função exerce o critério do preço corrente ao determinar se uma atividade vale o seu custo? Uma das funções que exerce é proporcionar dados necessários à determinação do ponto mínimo a que pode ser reduzido o custo de execução de um encargo. Evidentemente, nada vale o seu

custo se se pode atingir o mesmo resultado por outro processo e por um custo inferior. Os preços correntes são, neste sentido, tão úteis à administração quanto aos negócios privados. Ao construir uma estrada, um edifício ou uma represa — até mesmo ao promover o funcionamento de um gabinete — o governo tem de pagar preços correntes pela matéria-prima ou pela mão-de-obra que utiliza, exatamente como qualquer homem de negócios. Se a orientação de qualquer cálculo econômico é o preço corrente, os engenheiros do governo dispõem de cifras para serem utilizadas nas equações, à semelhança das que utilizam os seus colegas da indústria privada. Os preços correntes lhes facultam os elementos de que carecem para calcular a combinação de material disponível, de homens e de máquinas que há de ser menos onerosa.

Em seguida ao corte de tôdas as demasias e à redução do custo de produção a um mínimo, cumpre encarar questão ainda mais vasta. Valerá a pena fazer o que vamos fazer? O Professor VON MISES, sem dúvida, redargüiria que algo vale a pena ser feito na indústria privada se produz lucro. Ao tentar calcular se dada atividade há de proporcionar lucro, um homem de negócios, porém, se defronta com problemas análogos aos do governo. Cumpre-lhe prever as condições do mercado. E as cifras que êle prevê podem ser ou não corretas. Por isso, um homem de negócios não pode determinar, mesmo depois do fato, se uma atividade individual foi lucrativa. Nenhum método até agora se intuiu para medir-se, por exemplo, rigorosamente, se os lucros ou as perdas de uma companhia resultam de atividades como pesquisas, publicidades ou providências de caráter assistencial em benefício de seus empregados. Ademais, um homem de negócios, se deseja multiplicar os seus lucros, não empreende qualquer atividade apenas porque é lucrativa: cumpre que ela o seja mais do que as outras atividades alternativas que se lhe ofereciam. Assim, êle se defronta com o mesmo problema de valores relativos que se apresenta à autoridade administrativa. Suponha-se que em uma fábrica custa \$ 1.00 a recuperação de uma libra (450 g) de refugo de material, e que esse refugo pode ser vendido a \$ 1.10, proporcionando, pois, um lucro de 10%. Inere-se, automaticamente, que esse refugo deva ser recuperado? De modo algum, porquanto a firma poderia lucrar 20% se a mão-de-obra e o material fôssem empregados em nova produção.

O método de calcular, que uma repartição governamental adota em ocasião idêntica, seria exatamente o mesmo. De fato, se as dotações votadas especificarem precisamente as quantidades, a qualidade, os padrões, e os preços unitários máximos que são autorizados, não somente o problema do cálculo econômico será exatamente o mesmo mas também as respostas poderão expressar-se em termos de lucro equivalente. Se a repartição puder produzir por um custo unitário inferior ao especificado pelo Congresso, os créditos economi-

(16) LUDWIG VON MISES — *Bureaucracy* — (Yale University Press, 1944), pág. 47. (Nota do Autor).

zados comparar-se-ão ao lucro e reverterão ao Tesouro como dividendos dos contribuintes.

Em muitos casos, todavia, os serviços públicos são de tal natureza que o Congresso não pode fixar especificações precisas. A produção do plutônio, por exemplo, pela Comissão de Energia Atômica, ainda não atingiu estágio compatível com essas especificações. O Congresso limita-se a autorizar a Comissão a produzir tanto plutônio quanto lhe seja possível, em conformidade com especificações que ela repute adequadas, limitando a despesa total a X milhões de dólares. A Comissão, portanto, não dispõe de elementos graças aos quais possa determinar exatamente o valor monetário em dólares que é conferido pelo Congresso a uma libra de plutônio. Ainda assim, a Comissão dispõe de meios para tomar decisões de caráter econômico. O problema poderia ser o de resolver se vale a pena gastar Y dólares para recuperar o plutônio que se desperdiça durante o processo produtivo. A decisão só pode ser tomada comparando-se os meios alternativos de lograr um objetivo comum. E este é o da produção máxima de plutônio durante período predeterminado, dentro dos limites dos recursos disponíveis. À luz desse objetivo a Comissão tem poderes para gastar igual

importância tanto na recuperação quanto na produção de plutônio. Se gastasse mais que essa importância ou menos, a quantidade total utilizável de plutônio, acaso produzida no período, seria menor que a máxima potencial. Forçado a considerar essa espécie de problema, um homem de negócios faria cálculos exatamente da mesma natureza. O objetivo comum dos trabalhos de produção e de recuperação poderia ser expresso ou em termos monetários ou de volume de produção, mas a resposta seria a mesma. Quando o problema com que se defronta o Governo diz respeito a atividade como educação, relações exteriores ou recreação pública — onde os alvos são menos tangíveis, onde os resultados são menos suscetíveis de mensuração e onde a soma de resultados oriundos de um incremento de despesa é mais difícil de determinar, as quantidades usadas nas equações serão menos firmes. Ainda assim, concluímos — não obstante os argumentos do Professor VON MISES — que as diferenças entre a administração privada e a pública, no que se refere a cálculos econômicos, residem menos nos métodos de calcular do que na possibilidade de se lograrem elementos numéricos precisos com que calcular.

Administração do Trabalho

Conclusões da XXXVI Sessão da Conferência Internacional do Trabalho - 1953

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

A administração previdenciária do Brasil muito deve ao DR. ESTANISLAU FISCHLOWITZ que há anos lhe presta inestimável concurso como técnico em questões do trabalho. Estudioso dos problemas de organização social em seus aspectos econômicos, jurídicos e políticos, desde 1941 os examina e debate nas páginas da "Revista do Serviço Público" que, assim, contribuiu para o progresso do país no setor da assistência ao trabalhador e, também, às respectivas classes patronais, porque ao divulgar as boas doutrinas que devem presidir suas relações promove um entendimento estribado nos princípios do direito e dos deveres de cada um, sob os devidos e justos auspícios superiores da lei.

Nesse particular, consoante a tendência de paternalização da entidade estatal, que de simples agente de equilíbrio entre os interesses de indivíduos e grupos passou a desempenhar o papel de autoridade absorvente, controladora de tôdas as atividades, propulsora positiva de tôdas as esferas de ação e de promotora de empreendimentos até então reservados à iniciativa privada, o poder público no Brasil, apesar do regime liberal que sua Constituição consagra, cedo atendeu às exigências do mundo moderno, e adotou uma legislação esclarecida, de cunho socialista, a fim de propiciar aos contingentes do capital e do trabalho o ambiente de paz e harmonia necessário ao livre aproveitamento de suas forças potenciais ou práticas. A evolução revolucionária dos conceitos contratuais, principalmente a que se processou por força das reivindicações do operariado, oriunda mesmo dos estados de crise na indústria, no comércio e na agricultura, crise essa originária, em parte, pelo menos, da filosofia individualista, repercutiu entre nós depois da grande depressão ou lhe foi conco-

mitante. Mas não ficou nas fórmulas iniciais, nas providências de defesa e proteção de patrões e empregados a política trabalhista inaugurada em 1930. Desde então foi manifesto o intuito governamental de aperfeiçoar cada vez mais seu sistema assistencial e previdenciário com os sucessivos atos executivos e legislativos que ora estabeleciam normas reguladoras do contrato de trabalho, ora instituíam os fundos de auxílio ou aposentadoria, ora organizava os recursos destinados a financiar o plano de previdência a cada grupo profissional, ora regulava seus processos ou sistematizava seus meios de solução de dissídios ou negociações coletivas.

Não foi outra a tendência que deu realce à delegação brasileira à Conferência do Trabalho, em Genebra, em junho de 1953, e que inspirou, posteriormente, as presentes conclusões do Doutor FISCHLOWITZ que parte do interesse pelo problema do trabalho e de suas decorrências, em termos de legislação social, para apreciar os postulados da reforma administrativa brasileira.

Todos estiveram na Conferência genebrina, diz o autor, de acôrdo quanto a importância do papel que cabe, na política social contemporânea, à boa, eficiente, maleável, operosa e inteligente administração do trabalho. Acontece, porém, que o objetivo visado em Genebra, isto é, de preconizar as técnicas mais eficientes da administração do trabalho e recomendar sua adoção oportuna dentro do programa do R. I. T., importava em sugerir a reorganização das unidades incumbidas da execução de cada plano nacional, de acôrdo com as particularidades de cada regime, de cada estágio de progresso econômico e das bases constitucionais da legislação de cada povo. O relatório sobre os trabalhos da Conferência, não consigna, todavia,

essa premissa de ação renovadora, e, além disso, ignora as soluções já encontradas, em muitas nações, para os problemas que foram objeto dos debates do grande conclave de junho de 1953.

Do estudo cuidadoso desse documento, o Doutor ESTANISLAU FISCHLOWITZ retira as conclusões

RARAMENTE a administração pública constitui objeto dos debates e das deliberações das conferências internacionais de caráter oficial.

Não podem, pois, deixar de despertar vivo interesse as "Observações e Conclusões relativas à organização e ao funcionamento dos serviços nacionais de Trabalho", adotadas em junho de 1953, pela XXXVI sessão da Conferência Internacional do Trabalho:

Fruto do exame aprofundado dessa relevante e complexa matéria por uma Comissão especial, com participação dos representantes de 49 Governos e de porta-vozes do patronato e operariado mundial, o respectivo Relatório, aprovado em Genebra pelo Parlamento Internacional de Trabalho, lança luz intensa, não somente sobre as técnicas peculiares a este setor do serviço público, relativamente novo mas de grande relevância e consideravelmente difundido nas últimas décadas, como também, indiretamente, sobre os rumos da moderna administração pública, em geral.

O reexame criterioso, na esfera internacional, de todas as soluções nacionais vigentes a respeito no mundo de 1953 tem de merecer a nossa maior atenção, sobretudo às vésperas de reforma da administração pública brasileira que, de certo, abrangerá a reestruturação integral da administração da política social, não somente no plano ministerial, como também, posteriormente, em graus inferiores da hierarquia do serviço público federal.

A despeito de vários defeitos do Relatório, aludidos a seguir, e que resultaram sobretudo do preparo, um tanto improvisado, tecnicamente precário e incompleto, do exame comparativo desse assunto pela Repartição Internacional do Trabalho, os debates, realizados na Conferência Internacional do Trabalho, proporcionam-nos subsídios de valor incontestável para a solução racional dos problemas de administração do trabalho nacional que ainda não atingiu, entre nós, padrões máximos de eficiência.

Com efeito, quanto ao órgão supremo de comando da política social no mais elevado plano ministerial, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ele concentra ainda em suas mãos, além dos problemas de trabalho propriamente ditos, também a administração de alguns setores da economia nacional — solução um tanto obsoleta e abandonada por toda parte com exceção de alguns países isolados, como por exemplo: a Holanda, a

que aqui apresentamos aos leitores da Revista do Serviço Público, conclusões essas sobretudo oportunas e valiosas em face das perspectivas de revisão estrutural da administração brasileira e em vista da proposta neste sentido formulada pelo governo com respeito ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Irlanda e a Síria. Quanto à administração de trabalho regional e local, não foi ainda tão pouco possível encontrar formas definitivas de sua organização descentralizada, plenamente compatíveis com o vulto e a relevância da proteção ao trabalho num país de poderio industrial em permanente e rápida ascensão, processada num ritmo impressionante.

Foi justamente no intuito de escoimar a administração de trabalho, como a administração federal, em geral, desses defeitos, que, graças à iniciativa do Senhor Presidente da República, foi atacada, entre nós, em boa hora, a reforma do serviço público que tão animadas perspectivas oferece ao Brasil.

Entretanto, a despeito de algumas lacunas e imperfeições acima referidas, conseguimos levar a cabo, num prazo limitadíssimo, uma obra notável de realizações administrativas do intervencionismo social que, sob vários aspectos, pode até servir de modelo para a legislação do Velho Mundo, um tanto petrificada, rotineira e conservadora, e que nem sempre logrou readaptar-se às exigências dos tempos modernos. Assim, o intercâmbio das informações entre os países velhos e novos foi igualmente proveitoso para uns e outros, pois também a experiência dos países econômica e socialmente recém-desenvolvidos, como o nosso, todos eles à procura de fórmulas mais amplas e dinâmicas da administração social, apresenta, por sua vez, contribuições interessantes para a racionalização dos serviços nacionais de trabalho da Europa.

Todos estiveram, na Conferência genebrina, de acordo quanto à importância do papel que cabe, na política social contemporânea, à boa, eficiente, maleável, operosa e inteligente administração do trabalho. Como declarou, com muita razão, o diretor do Departamento Social do Líbano, "a eficácia e a utilidade de uma lei não dependem tão somente do acerto de seus dispositivos, mas, sobretudo, da vigilância constante, necessária para garantir a sua aplicação adequada". Com o tempo, e a despeito da existência de várias divergências naturais entre os diversos sistemas de administração de trabalho — oriundas de suas bases constitucionais diferentes, da sua estrutura geral governamental específica e, enfim, das condições econômicas e sociais, que variam de um país para outro — definiram-se, paulatinamente, certas diretrizes básicas que orientam a administração pública de

todos os países amantes do progresso social. Ora, a Conferência teve por objetivo estabelecer aquele denominador comum, preconizar as técnicas mais adiantadas e eficientes da administração de trabalho, de aplicação universal, e, enfim, recomendar a sua adoção oportuna dentro do programa de assistência técnica da R. I. T. aos países economicamente menos desenvolvidos, assistência essa que não pode deixar de abranger a constituição ou reforma da sua administração trabalhista.

Foi, portanto, muito feliz a iniciativa nesse sentido da Repartição Internacional do Trabalho, aliás muito atrasada, pois é pela primeira vez no prazo de 34 anos de sua existência que esse Ministério mundial de trabalho abordou aquele magno problema em sua íntegra, tendo-se contentado até então, apenas com algumas soluções parciais e isoladas, por ocasião da adoção de alguns instrumentos interacionais, referentes a determinados setores específicos da legislação social. (1)

E', pois de lamentar que, como resultou acima de qualquer dúvida dos debates travados em Genebra, em junho de 1953, o relatório apresentado nessa matéria pela R. I. T. (2) e que teve de servir de base para a discussão em torno dessa questão, não tenha correspondido às expectativas legítimas da Conferência. Ele contém apenas referência a algumas legislações nacionais, escolhidas por acaso, (sem por ex. dedicar atenção alguma à administração brasileira!) e não está acompanhado por organogramas, capazes de possibilitar a comparação objetiva de todas as soluções nacionais. A exposição de diversos aspectos da administração de trabalho, salvo a parte final ("Aspectos internacionais do trabalho"), infelizmente, não apresenta alto nível doutrinário e científico, peculiar a todas as publicações daquele alto órgão internacional. Não podem até passar despercebidos alguns erros flagrantes na apresentação de diversas questões submetidas à análise. Assim, por ex., o estudo em questão demonstra incompreensão total das funções da Justiça do Trabalho, supostamente chamada, no seu entender, a resolver unicamente os conflitos coletivos do trabalho (pág. 18). Ignora as soluções vigentes no que diz respeito à seguridade social e às relações mútuas entre a administração trabalhista e social *sensu stricto* (pág. 28). Contrariamente a rumos modernos de evolução que visa, com clarevidência que nada deixa a desejar, o desdobramento da autoridade suprema social no plano da hierarquia ministerial em dois ministérios: o de Trabalho e o de Bem-Estar Social (veja-se as reformas nesse sentido, levadas a efeito nos E. U. A.), em 1953, no

Reino Unido em 1944, e em vários outros países europeus e americanos, assim como a solução substanciada no projeto de reforma ministerial, ora em fase final de execução no Brasil), o Relatório preconiza a solução monística e unitária, que supostamente "apresentaria, sem dúvida alguma, vantagens consideráveis sob o duplo aspecto, financeiro e prático" (pág. 29). Quanto às funções da intervenção na esfera social e pública com relação à determinação dos salários, o Relatório comete erros flagrantes, atribuindo aos poderes públicos funções que nunca lhes competem no sistema de livre empreendimento, fora da determinação das taxas de salário mínimo (pág. 16). Não que diz respeito à administração das correntes migratórias, nacionais e internacionais, um dos problemas da administração pública, mais controvertido no momento, a R. I. T. demonstrou a falta de conhecimento elementar das correntes opostas que norteiam a regulamentação nacional vigente a esse propósito, e que pleiteiam uma das quatro soluções diferentes:

1) o exercício das funções administrativas nesse setor pelo Ministério das Relações Exteriores;

2) a administração da migração pelo Ministério do Trabalho;

3) pluralidade dos órgãos que atuam nesse setor e, enfim

4) a melhor solução de todas, a ser adotada, proximamente no Brasil, e que visa a constituição de um órgão central, autônomo, dotado de mais amplos poderes e cuja alçada abrangerá todos os vários aspectos do intercâmbio demográfico da mão-de-obra, inclusive o problema de colonização rural, intimamente relacionado com a imigração internacional e migração interior (Instituto Nacional de Imigração e Colonização).

Eis apenas alguns defeitos isolados do Relatório, cheio de generalidades, lugares comuns e repetições, e que não conseguiu apresentar um quadro objetivo e completo dos serviços nacionais de trabalho, sem sequer tentar uma classificação criteriosa das soluções vigentes em 66 países-membros da O. I. T. que deviam ser de conhecimento da R. I. T., sem inquéritos especiais, sob a forma de consultas ou questionários.

O que agrava ainda mais a exposição desse tão interessante e palpitante problema pela R. I. T. foi a confusão total no Relatório n.º VII de dois problemas nitidamente distintos e separados, confusão essa que caracteriza toda a análise dos serviços nacionais de trabalho:

1.º) o da organização racional, eficiente e conforme aos requisitos modernos da administração pública, em geral (que, por ex. quanto à seleção e ao aperfeiçoamento do pessoal, relações com o público, instalações e equipamento das repartições públicas etc., não acusa diferença alguma com relação a tais ou quais setores do serviço público) e

(1) Recomendação sobre a Inspeção do Trabalho de 1923 e a convenção sobre a mesma matéria de 1947, a convenção sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito sindical de 1948, a convenção sobre o serviço de emprego de 1948 e, enfim, a convenção sobre o direito de organização e negociação coletiva de 1949.

(2) RAPPORT VII — *Organisation et fonctionnement des services nationaux du travail* — Genève — "B. I. T." 1953.

2.º) uma série de questões específicas, peculiares à administração do trabalho.

Não há como negar que, em virtude de sua natureza, de suas finalidades e funções, êsse setor relativamente novo do intervencionismo estatal apresenta várias particularidades que não encontram paralelos nos demais setores da administração pública. Basta aludir à questão mais nevrálgica da administração trabalhista, — o verdadeiro calcanhar de AQUILES da administração do trabalho: a das relações entre:

a) os órgãos públicos, autárquicos e para-estatais, encarregados da aplicação das leis protetoras ao trabalho, previdenciárias e assistenciais, por um lado, e

b) as classes amparadas trabalhadoras e o patronato, por outro lado, para tornar bem patente a existência de alguns aspectos *sui-generis* da administração pública a serviço da política social que devam concentrar sobre si a atenção especial e a mais aprofundada possível do Relatório.

Não é de admirar que o preparo defeituoso do Relatório pela R. I. T., criticado de modo particular pelo delegado boliviano (SR. ROGER ROCH), brasileiro (o autor dêste trabalho e irlandês (MR. CAHILL), impossibilitou a adoção pela Conferência de uma convenção, ou mesmo recomendação ou sequer de uma resolução, que, sempre e incondicionalmente, resulta do exame pela Conferência de assuntos formalmente incluídos na sua Agenda. O que constitui o resultado formal da discussão que se desenrolou em tôrno dessa questão na Comissão e no Plenário é apenas um simples relatório, aprovado por unanimidade e acompanhado de "Observações e Conclusões" (seis Capítulos e 32 Itens), sendo que, de acôrdo com a sugestão apresentada pelo autor dêste estudo, a Repartição Internacional do Trabalho ficou convidada a preparar "recorrendo a suas praxes normais de trabalho, uma análise dos dados comparáveis sobre as praxes existentes nessa matéria em diversos países, assim como elaborar estudos comparativos, capazes de apresentar utilidade prática para os países-membros no que diz respeito à organização e ao desenvolvimento dos serviços nacionais de trabalho". (Item 14) A Conferência dirigiu, ao mesmo tempo, aos governos dos Países-Membros um apêlo no sentido de colocarem à disposição da R. I. T. "o máximo de informações", necessárias para facilitar tais análises e estudos. Além do interêsse de tal trabalho para com tôdas as administrações nacionais, êle habilitaria a R. I. T. a "exercer suas funções normais de assistência aos Países-Membros, quando os mesmos solicitarem a sua cooperação na solução dos problemas relacionados com a organização e o desenvolvimento dos serviços nacionais de trabalho".

Se, nas condições pouco propícias acima aludidas, a Conferência conseguiu não somente examinar detidamente o conjunto das questões da administração do trabalho, à luz da análise das soluções nacionais vigentes em 1953, como tam-

bém adotar o Relatório que "sem esgotar a matéria submetida à consideração da Conferência, reflete a opinião amadurecida e aprofundada dos membros da respectiva Comissão", isso se deve não à colaboração, de um modo geral, insatisfatória da R. I. T. mas, sim, a um esforço meritório e digno de todos os elogios da respectiva Comissão presidida com brilho todo particular por MR. BLAND (Secretário do Departamento do Trabalho e Serviço Nacional da Austrália e delegado do Govêrno daquele país à Conferência), com co-participação do relator, MR. HASSE (Secretário-Geral do Ministério do Trabalho e Seguridade Social da Bélgica).

Como é natural em assuntos de tal natureza cujo exame não se coaduna plenamente com a composição tripartidária da O. I. T., o ponto de gravidade da discussão na Comissão teve de se deslocar para as intervenções dos delegados governamentais, técnicos especializados, sendo que necessariamente, foi muito mais limitada a participação em seus trabalhos da representação do grupo patronal e operário, restrito quase exclusivamente à apreciação da colaboração com os órgãos públicos da administração trabalhista das organizações representativas de empregadores e de trabalhadores.

No seio do grupo governamental foi fácil distinguir, por sua vez, três grupos que contribuíram para a redação das "Conclusões":

1.º) Em primeiro lugar, os porta-vozes da administração dos países "ocidentais", mais adiantados nesse setor e com maior acervo de experiência, dada a existência muito longa de seus serviços de trabalho, sobretudo na Europa ocidental e central, na parte setentrional do Hemisfério Ocidental e em outros Continentes de civilização anglo-saxona (3) (o Reino Unido, com suas realizações admiráveis e pioneiras nessa matéria, representado por sir Guildhaume Myrddin Evans, Mr. Neden, Mr. Watson e Mr. Gosney, os E.U.A., Mr. Sierra Berdecia e Mrs. Beyer, a França, Mr. Lambert, e Mme. Raffalovich; a Bélgica, Mr. Hasse; o Canadá, Mr. Haythorne; a Alemanha, Sr. Schneider; a Holanda, Sr. Van Rhyn e Sra. Stenberg etc.).

2.º) Os representantes dos países "novos" do Oriente Médio e da Ásia que, de um modo geral, conquistaram só recentemente a sua plena independência política que, porém, em virtude das tradições da eficiente e boa administração inglêsa em seus respectivos países, atingiram, desde já, altos padrões de serviço público de trabalho, que liisonjeiramente caracterizavam, por seu turno, as intervenções de seus delegados (a Índia, Mr. Merani; o Irã, Mr. Farman Farmaian; o Paquistão, Mr. Shaheed; a Birmânia, Mr. Maung; o Egito, Mr. Salama etc.). E, enfim:

3.º) os delegados dos países da América Latina que, sem dúvida alguma, levaram a efeito,

(3) Por ex. na Nova Zelândia o Serviço Nacional de Trabalho foi constituído em 1890.

nas últimas décadas, obras impressionantes de administração trabalhista, cujos representantes em Genebra, todavia, com poucas exceções, não contribuíram muito para as Conclusões da Comissão (Argentina, Sr. Capelli; Chile, Sr. Onfray Baglietto; Colômbia, Mr. Gonzalez Barros; Salvador, Senhor Castellanos; Venezuela, Sr. Briceno Araújo) etc.

Quanto a membros brasileiros da Comissão (o Dr. CEZAR PAIVA LEITE e o autor deste trabalho), eles participaram muito ativamente dos debates, apresentando mais de dez emendas ao anteprojeto das Conclusões, quase tôdas elas aceitas pela Comissão e aprovadas pelo Plenário.

Em numerosas intervenções na discussão o autor deste trabalho abordou vários aspectos da administração de trabalho.

De modo particular, apontou como fenômeno mais marcante da política social contemporânea a extensão considerável do âmbito do intervencionismo social, sobretudo em razão do incremento dos serviços sociais institucionais, de responsabilidade coletiva, com emprêgo das técnicas securitária, assistencial e a de serviço social no seu sentido técnico estrito, sendo que, ao mesmo tempo, o campo pessoal das classes protegidas e amparadas ultrapassa, cada vez mais, o assalariado, beneficiando várias camadas da população socialmente independente, embora economicamente fraca ou, mesmo, tôda a população nacional.

Tornou bem patente que, em decorrência fatal da evolução nesses dois sentidos, se opera, como já ficou acima aludido, a substituição da solução monística no plano ministerial (um Ministério só do Trabalho, extensivo tanto à proteção ao trabalho como às realizações de bem-estar social) pela solução dualista (ao lado do Ministério clássico de Trabalho-Ministérios separados de Serviço Social, de Bem-Estar Social ou de Previdência e Assistência e Assistência Sociais). Exemplificou o desenvolvimento que visa o desdobramento da pasta de trabalho, aludindo à reforma ministerial que se processa, no momento, no Brasil.

Pôs em destaque o importante papel que cabe aos órgãos supremos da administração trabalhista e social não somente como executores como também promotores da reforma social, com funções relevantes e até preponderantes que exercem, em virtude da complexidade crescente das providências sociais, em diversas fases da legislação protetora ao trabalho e legislação social.

Salientou, a seguir, os novos problemas específicos, de ordem administrativa que resultam da intervenção social na zona rural, ilustrando a sua tese pela referência ao Serviço Social Rural, a ser, próximamente, criado entre nós.

Com relação às entidades que atuam como órgãos distribuidores da seguridade social assim como instrumentos da proteção ao trabalho, expus os rumos mais recentes da evolução que faz com que não caiba mais aos poderes públicos o monopólio social, existente no passado, pois, ao lado do

intervencionismo estatal, direto ou mesmo indireto, (autarquias, organizações paraestatais), assumem tarefas, cada vez maiores, no setor em aprêço as entidades semi-oficiais, semiprivadas e mesmo privadas, de caráter sindical, patronal, associativo e profissional, que, por sua vez, contribuem com as suas realizações para a solução da "questão social". Assim, assistimos, de acôrdo com as teses magistralmente expostas pelo sociólogo americano, o Professor Tennenbaum, a uma renascença do corporativismo medieval, de vez que entre a coletividade nacional e os indivíduos se interpõem diversas e poderosas organizações de classe, tôdas elas desejosas de intervir na redistribuição social da renda nacional, de acôrdo com seus interesses, suas aspirações e seus programas de ação. Quanto ao Brasil, ilustrou êsse rumo de desenvolvimento, dedicando menção tôda particular à criação dos Serviços Sociais patronais, de caráter institucional e coletivo, com orientação assistencial e técnico-profissional.

No que diz respeito a estudos e pesquisas que, além de preceder as reformas sociais, têm de acompanhar com o maior cuidado o seu cumprimento, no intuito de averiguar todos os seus efeitos, positivos e negativos, tanto previsíveis como casuais e fortuitos, — vantajosos — conformes à intenção do legislador — e contraproducentes, êle passou em revista as diversas técnicas às quais tem de recorrer a boa administração de trabalho; demonstrou que, fora da estatística do trabalho que tem de ser aperfeiçoada, atualizada e organizada de modo a possibilitar a sua maior comparabilidade, é preciso promover, nessa ordem de idéias, inquéritos e pesquisas especiais, em conformidade com as realizações da Comissão Nacional de Bem-Estar Social.

Quanto à administração do pessoal a serviço dos órgãos encarregados da aplicação da política social, submeteu a uma análise sucinta os trabalhos levados a efeito pelo D. A. S. P., nos últimos quinze anos, no sentido da racionalização da administração pública federal, sobretudo com relação ao recrutamento, ("sistema de mérito"), à seleção e ao aperfeiçoamento dos servidores públicos: ao mesmo tempo, examinou detidamente os problemas específicos que resultam da aplicação à administração trabalhista dos princípios da sã e racional administração do pessoal, própria-mente dita, dadas as particularidades desse setor da administração.

Dedicou muita atenção ao problema da delimitação criteriosa de dois grandes setores da política social:

1.º) proteção ao trabalho, com compromissos individuais impostos aos empregadores;

2.º) regimes de seguridade social, tornando patente a tendência no sentido da maior expansão desse segundo, com limitação, cada vez maior, daquele primeiro (socialização do seguro contra os riscos profissionais, seguro-maternidade ao invés da proteção à mulher gestante a cargo do empregador etc. — tendência êssa que não pode

deixar de exercer influência profunda sobre as bases administrativas da reforma social contemporânea.

Enfim, com relação aos problemas internacionais que enfrentam em escala crescente os serviços nacionais de trabalho, êle expôs os "prós" e "contras" da solução, um tanto revolucionária, preconizada pelo artigo 11 da Constituição da O.I.T. (4) Depois de esclarecer que, por enquanto, o Brasil não se valeu, contrariamente a maioria esmagadora dos Países-Membros, da autorização especial, consubstanciada naquele dispositivo constitucional, de vez que optou pela solução no sentido das "relações indiretas" entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a R.I.T. através do Ministério das Relações Exteriores, explicou as razões que justificaram tal atitude. Salientou, de modo particular, vários aspectos das atividades da O. I. T. que merecem o interesse dos serviços encarregados da administração — das relações internacionais. Entretanto propôs o exame comparativo pela Conferência das duas soluções opostas, a das relações:

1.º) diretas e

2.º) indiretas entre os Ministérios do Trabalho e a R. I. T. à luz das experiências nacionais dos países que tinham recorrido à primeira e à segunda.

Finalizando, teceu várias considerações a propósito da interessante inovação da "diplomacia social" moderna, a saber a criação, dentro das representações diplomáticas, dos postos de adidos de trabalho, adidos sociais ou adidos operários; salientou os serviços que êles podem prestar à obra de maior aproximação e intercâmbio das informações, desde que, limitando-se a suas funções próprias, se abstenham da interferência em assuntos internos da política trabalhista dos países nos quais atuam, o que, segundo impressões bastante generalizadas, teria acontecido em vários casos.

II

Passando a expor, a seguir, as Observações e Conclusões, adotadas pela Conferência, acompanhando o seu resumo por alguns comentários necessários para uma melhor compreensão das teses aprovadas, propomo-nos seguir, dentro do possível, a subdivisão da matéria consagrada no Anexo ao Relatório.

I — A razão de ser dos serviços nacionais de trabalho e II — as suas funções

Foi de modo muito acertado que as Conclusões apontaram, como principal razão de ser do serviço nacional de trabalho, "a necessidade de se

aplicarem as leis e regulamentos nacionais de trabalho e de pôr em execução a política governamental no setor laborista", assim como a sua contribuição "para a melhoria progressiva das condições de trabalho, a realização e a manutenção do pleno emprego e da paz social".

As Conclusões preconizam, por conseguinte, a criação e o desenvolvimento de um serviço de trabalho autônomo no quadro da administração pública geral, "possuindo, na estrutura geral, um estatuto correspondente a suas importantes responsabilidades".

Aliás, na realidade, no mundo de 1953, são poucos os países, econômica, social e administrativamente atrasados que não possuam ainda tal serviço.

E', porém, de lamentar que, referindo-se à existência dos serviços de trabalho, termo genérico muito vago e indefinido, o texto em questão não abordou a análise da cúpula de tais serviços, dos órgãos supremos da administração trabalhista na hierarquia governamental: dos Ministérios do Trabalho.

O quadro que se nos depara na matéria é o seguinte:

Com o tempo, a expansão da política de proteção ao trabalho e da política social, com conseqüente aumento permanente e ininterrupto das responsabilidades nesse setor dos poderes públicos levou, nas primeiras décadas do século fluente, à constituição dos Ministérios do Trabalho, entidades independentes e autônomas da máquina ministerial — e não mais, apenas departamentos ou divisões dos ministérios, encarregados da administração econômica, de acôrdo com a solução que prevalecia no século XIX.

São raras as exceções a essa regra que encontramos na legislação administrativa comparada, em vigor.

O que procede não exclui, como é natural e inevitável, que possam existir algumas questões indireta ou mesmo diretamente, relacionadas com a proteção ao trabalho, que são atribuições dos demais Ministérios, como aliás ficou aludido no item 2. Os países que ainda não recorreram à solução acima exposta são: 1) por um lado, alguns países industrialmente pouco desenvolvidos, por conseguinte, sem existência de assalariado numeroso, capaz de justificar as providências do intervencionismo social moderno, e, 2) por outro lado, alguns isolados países europeus, de orientação social conservadora e de administração antiquada, que ainda não conseguiram readaptar a sua organização ministerial às exigências crescentes da política social.

E', porém, interessante notar que, mesmo nos casos nos quais as questões de trabalho continuam, ainda, entregues aos Ministérios, cuja alçada, além da administração de trabalho, se estende à administração econômica (indústria, comércio, minas, navegação etc.), as suas responsabilidades, relacionadas com as questões trabalhistas, relegam para

(4) "Os Ministérios dos Países-Membros que se ocupam das questões operárias poderão se comunicar diretamente com o Diretor-Geral por intermédio do representante de seu governo no Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho ou, em falta de tal representante, por intermédio de qualquer outro funcionário devidamente qualificado e nomeado para tal efeito pelo Governo interessado".

um lugar secundário os demais problemas afetos a tais Ministérios. No passado a situação tem sido sempre a inversa.

Se, assim, saiu ultimamente vitorioso, em quase todos os países, o princípio da separação da administração ministerial de trabalho das demais entidades ministeriais do Governo, surgiu, com o decorrer do tempo, e assumiu, até, o momento, importância indiscutível a questão, muito discutida e controversa, de se saber se a competência dos Ministérios do Trabalho tem de abranger, também, as questões de previdência e assistência sociais, de proteção à família, de saúde, enfim, de bem-estar social, em geral, setores esses que se tornaram instrumentos relevantes da política social pública, aplicando-se não somente às classes trabalhadoras assalariadas — em consonância com os preceitos da obsoleta doutrina marxista — como também às demais classes da sociedade. Em tese, podem ser invocados argumentos ponderáveis a favor da solução “unitária” ou “dualista”, aludida na parte precedente deste trabalho. A preferência, a ser dada à primeira e à segunda, dependerá, em cada caso sobretudo, do âmbito, do campo pessoal e da amplitude da legislação social, como também de vários outros fatores, constitucionais, econômicos, administrativos, financeiros etc. Não existem a tal propósito axiomas de boa administração, de aplicação universal e valor, doutrinário ou prático, incontestável. Como ficou exposto com razão no item 5, as funções precisas de um serviço específico devem ser determinadas à luz dos sistemas constitucionais, da estrutura geral da administração governamental e do grau de desenvolvimento industrial, econômico e social, alcançado pelo país em questão” — o que se aplica *mutatis mutandis*, também ao problema da discriminação da competência entre as diversas entidades da hierarquia ministerial.

Entretanto, como já ficou acima explanado, parece delinear-se, ultimamente, em vários países industrialmente importantes a tendência rumo à constituição de dois Ministérios, encarregados da política social no seu sentido lato, o do Trabalho e o de Bem-Estar Social.

Sem pretender entrar, a essa altura, em maiores detalhes e tentar uma classificação sistemática de todas as soluções nacionais, o que, em falta dos dados comparativos completos, criaria dificuldades consideráveis, basta apresentar, a seguir, a situação existente em alguns países:

A. Solução ministerial “unitária”

Argentina — Ministério do Trabalho e Bem-Estar Social.

Itália — Ministério do Trabalho e Previdência Social.

França — Ministério do Trabalho e Seguridade Social.

Bélgica — Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Bulgária — Ministério do Trabalho e Assistência Social.

México — Ministério do Trabalho e Bem-Estar Social.

Líbano — Ministério de Negócios Sociais.

Holanda — Ministério de Assuntos Sociais.

Áustria — Ministério de Assuntos Sociais.

Dinamarca — Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais.

Polônia — Ministério do Trabalho e Assistência Social.

B. Solução ministerial “dualista ou pluralística”

Reino Unido — Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, Ministério de Seguro Social, Ministério da Saúde.

Canadá, Austrália e Nova Zelândia — soluções análogas à inglesa.

Estados Unidos — Ministério do Trabalho, Serviço Federal de Mediação e Conciliação, Ministério da Saúde, Assistência e Bem-Estar Social.

Brasil (segundo o projeto de reforma ministerial) — Ministério do Trabalho e Ministério dos Serviços Sociais.

No que diz respeito às funções, a serem desempenhadas pelos “serviços nacionais de trabalho” o Relatório salienta, com muito acerto, o caráter genuinamente dinâmico — e não estático! — das atribuições que lhes vêm sendo afetas, sendo que eles devem se caracterizar por “uma atitude, positiva e franca em face dos novos problemas” e por “uma flexibilidade prática que permita modificações rápidas da estrutura administrativa, de modo a poder enfrentar as exigências que variam com o tempo” (item 5).

Assim, as Conclusões evitam propositadamente uma definição rígida, taxativa e completa das funções dos serviços de trabalho, incompatível com os rumos de seu desenvolvimento rápido e até febril.

Entretanto, a título meramente exemplificativo, o texto aprovado em 25 de junho de 1953, enumera:

1.º determinadas funções, cujo desempenho constitui, via de regra, o setor próprio da administração de trabalho (“proteção geral aos trabalhadores”, “relações profissionais e condições de emprego” — aliás definidas de modo algo errado, sem discriminação desejável da proteção ao trabalho” no sentido preconizado pela doutrina e conforme à prática administrativa e das “condições de emprego”) “mão-de-obra” e, enfim, “seguridade social” (Item 7), assim como:

2.º outras matérias que, sem poderem ser consideradas como atribuídas sempre à competência própria do serviço de trabalho, são, muitas vezes, de específica e exclusiva responsabilidade do mesmo; entre tais matérias, as Conclusões enumeram as migrações, a cooperação, os problemas especiais peculiares à vida rural, alguns aspectos civis do serviço nacional militar e as providências educativas e recreacionais (Item 8).

Confrontando essa exposição das funções dos serviços nacionais de trabalho com o âmbito de atuação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio brasileiro e dos órgãos públicos e para-

estatais subordinados ao mesmo, é fácil averiguar que a alçada da nossa administração trabalhista abrange não somente todos os assuntos enumerados na primeira lista, sem exceção alguma, como mesmo a maior parte das atribuições, facultativas e eventuais, incluídas na segunda.

As conclusões destacam acertadamente a importância de “um serviço de inspeção adequado, necessário para a execução eficaz da maior parte das atividades acima assinaladas”, salientando que “êste serviço encarrega-se das tarefas de aplicação e fiscalização”, podendo, também, ter por objetivo incentivar a melhoria progressiva das condições de trabalho mesmo antes da determinação legislativa das normas mínimas a vigorarem nesta matéria.

Parece oportuno mencionar a êsse propósito uma das mais recentes e interessantes regulamentações normativas da Inspetoria de Trabalho, notadamente a levada a efeito na Itália pelo Decreto Legislativo n.º 381 de 1948. Em consonância com aquêle Decreto, os serviços regionais e locais de Trabalho abrangem:

1.º) a inspeção de trabalho propriamente dita;

2.º) as repartições de trabalho e emprêgo “máximo”. A inspetoria do trabalho está composta de 19 organizações regionais que controlam e coordenam as atividades de 31 órgãos interprovinciais e provinciais, além da Inspetoria central médica com sede em Roma. As repartições de trabalho e emprêgo, regionais e locais, acompanham as alterações verificadas no mercado de trabalho, cuidam da colocação dos trabalhadores, tratam da emigração e contribuem para o “pleno emprêgo”, desempenhando, ao mesmo tempo, funções relacionadas com a conciliação nos conflitos de trabalho.

Em falta, numa determinada localidade, de repartições de trabalho e emprêgo, o Ministério pode recorrer aos serviços de agentes locais ou do pessoal especial, temporariamente contratado para tal efeito.

Merecem atenção particular as idéias substanciadas no Item 10 e relativas a estudos e pesquisas, (estatística e inquéritos), considerados pelas Conclusões como “tarefa extremamente importante” do moderno, eficiente e bem aparelhado serviço de trabalho.

Tais estudos que deveriam apresentar os mais altos padrões científicos e demonstrar objetividade absoluta no trato dos problemas examinados, têm de ser subordinados, de acôrdo com o Item 10, ao objetivo principal de orientar bem as atividades práticas do serviço de trabalho, servindo, outrossim, “de modo constante como base de informações e consultas, a serem prestadas ao Governo, ao público e às organizações de empregadores e de trabalhadores”. A centralização de tais estudos numa entidade especializada, dentro da própria estrutura do serviço de trabalho, parece reunir várias qualidades técnicas, devendo, portanto, ser considerada merecedora de tratamento preferencial:

unificação da pesquisa, o seu aproveitamento para as atividades de todos os setores do serviço, prevenção dos paralelismos e das lacunas, melhor coordenação com os centros externos de estatística e pesquisa.

A discussão dedicada a êsse setor, com participação particularmente ativa dos representantes canadense, egípcio, iraniano e brasileiro, proporcionou vários subsídios realmente proveitosos para a organização modelar dos serviços nacionais de estatística de trabalho e de estudos relativos à economia de trabalho. Parece-nos que os debates realizados nessa matéria na Conferência poderiam ser bem aproveitados por ocasião da reorganização futura dos respectivos serviços do nosso Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Merecem aplausos os trabalhos levados últimamente a efeito com relação às condições gerais de existência das classes populares pela Comissão Nacional de Bem-Estar Social, verdadeiro Estado-Maior da nossa política social, mediante inquéritos especiais, extensivos ao exame dos padrões de vida, da habitação e alimentação etc. Entretanto, não é possível deixar de salientar a falta absoluta de quaisquer pesquisas relativas ao mercado de trabalho (rotatividade de emprêgos, procura e oferta de trabalho, intercâmbio inter-profissional e inter-regional da mão-de-obra etc.), ao funcionamento da Previdência Social, à higiene e segurança industrial, a dissídios coletivos, e, ainda, a vários outros aspectos importantes da política de trabalho. A nossa estatística de trabalho (sobretudo com relação a salários, salvo alguns aspectos da remuneração de trabalho, relacionados com a determinação das taxas de salário mínimo) apresenta várias lacunas lamentáveis, sem nos proporcionar dados completos, seguros e atualizados. Não é, pois, de admirar que o Anuário de Estatística de Trabalho, publicado periodicamente pela R. I. T., não inclui quase nunca indicações estatísticas relativas ao Brasil. Além de várias outras providências, que se impõem para sanear êsse importante setor das atividades da administração trabalhista, parece tornar-se necessário o reexame de sua estrutura administrativa atual, de acôrdo com as Conclusões internacionais, acima referidas.

Enfim, o Item 11 das Conclusões submete a uma ligeira análise os problemas específicos da administração de trabalho nos Estados federativos, relacionados com a discriminação das responsabilidades, que competem, nessa matéria, à Federação e aos Estados federados e com a assistência prestada pela Federação a serviços estaduais de trabalho.

III — PRINCÍPIOS GERAIS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

Um dos problemas mais detidamente discutidos na Conferência foi a questão da cooperação dos serviços governamentais de trabalho com as organizações do patronato e do assalariado. Foi

unânime a opinião que sem tal cooperação, permanente, íntima e estreita, no plano nacional, regional e local, o funcionamento da administração de trabalho não seria capaz de atingir, em hipótese alguma, os seus altos objetivos sociais.

As conclusões preconizam, pois, no Item 13 o sistema de "consultas regulares" com as organizações representativas dessas ambas classes, extensivo, também, à coordenação entre as atividades dos serviços nacionais de trabalho e os diversos organismos paritários, com co-participação dos porta-vozes do capital e do trabalho, porventura criados como órgãos consultivos, com âmbito mais largo ou mais especializado de sua atuação.

As conclusões não podiam, por outro lado, silenciar a existência de várias realizações no setor de trabalho, levadas a efeito pelas próprias organizações sindicalistas dos trabalhadores assim como pelas associações dos empregadores, como é notório difundidas pelo Brasil mais de que por qualquer outro país; no Item 15 foi recomendado aos Governos estimular e fomentar tais atividades, colaborar nessa matéria com as organizações de classe mencionadas e aproveitá-las no interesse do bem-estar social.

A política de trabalho não é mais, hoje em dia, adstrita a meras providências protetoras e tutelares. Com efeito, os conceitos da moderna política de proteção ao trabalho têm de inspirar tôdas as providências do intervencionismo econômico, subordinado, cada vez mais, aos objetivos sociais. Foi, por conseguinte, com razão que as Conclusões no Item 14 atribuem à administração de trabalho o importante papel de representar "o ponto de vista do trabalho" em tôdas as decisões tomadas no mais elevado plano da hierarquia governamental e relativas à política econômica, em geral.

No Item 16 a Conferência manifestou-se, depois de muito longos, animados e interessantes debates que refletiram os mais diversos e até opostos pontos de vista nessa delicada matéria, a favor da "completa imparcialidade" no funcionamento do serviço de trabalho, veja-se bem: "imparcialidade" e não "neutralidade". Ninguém pôs em dúvida o caráter genuína e essencialmente político da legislação de trabalho nem preconizou uma orientação artificial e abstrata de "neutralismo" da intervenção social com relação ao capital e ao trabalho, orientação essa que seria, evidentemente, incompatível com a sua própria filosofia. O que visa a conclusão em aprêço é a atitude de objetividade e imparcialidade, sem qualquer inspiração político-partidária ou classista, na própria execução das tarefas atribuídas aos serviços públicos por leis, que, como é inevitável, resultam do choque entre as diversas correntes político-sociais e entre os interesses do capital e do trabalho.

Como salientou no seu famoso relatório dedicado às condições de trabalho no Egito (5) o

antigo diretor-geral da R. I. T., Sir HAROLD BUTLER, "é extremamente importante que os problemas de trabalho fiquem independentes da política, demonstrando, a despeito das alterações dos Governos, uma certa continuidade dos pontos de vista".

IV — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E QUESTÕES DO PESSOAL DE UM SERVIÇO NACIONAL DE TRABALHO

Segundo a opinião formulada no Item 17, a organização da administração de trabalho tem de obedecer a suas características particulares, relacionadas:

1.º) com as "relações humanas" que ela enfrenta em todos os setores de suas atividades, assim como

2.º) o desempenho de suas funções em cooperação estreita com as organizações classistas representativas do capital e do trabalho.

Tais particularidades justificam maior descentralização dos serviços de trabalho que não podem desempenhar satisfatoriamente as suas tarefas, se o centro de gravidade de seu funcionamento não fica devidamente deslocado para a periferia. Torna-se, por conseguinte, necessária a delegação dos poderes e das atribuições a órgãos regionais e locais da administração trabalhista. A coordenação entre as entidades de âmbito nacional (Ministério do Trabalho) e os órgãos que atuam nos graus inferiores da hierarquia administrativa de trabalho, *in loco*, deve ser assegurada mediante:

1.º) instruções, claras e precisas, emanadas do centro de disposição;

2.º) serviços de inspetoria, vigilante e constante, e

3.º) reuniões permanentes com participação dos funcionários lotados tanto na administração central como local. (Item 20).

Se as recomendações supra resumidas não trazem, em essência, nada de novo, merece muito maior atenção o intercâmbio das informações sobre as questões da administração do pessoal a serviço dos órgãos públicos da política trabalhista a que assistimos na Conferência e cujos reflexos encontramos nos itens 21-25 das Conclusões.

Como não pode deixar de ser concentrou em si o principal interesse da respectiva Comissão a exposição das diretrizes muito diferentes, que norteiam, nesse setor, os serviços públicos, dos Estados Unidos e da Inglaterra.

Quanto ao recrutamento do pessoal da administração de trabalho, êle se faz nos E. U. A., de acôrdo com o relatório, apresentado por Mrs. Beyer, rigorosamente em obediência ao princípio do "sistema de mérito" mediante concursos especiais, com programas estandardizados e organizados para o desempenho de determinadas tarefas dentro da administração trabalhista; a seleção dos funcionários depende da classificação dos candidatos.

(5) *Report on Labour Conditions in Egypt with Suggestions for Future Social Legislation — 1932, p. 34.*

Uma vez admitidos ao serviço de trabalho, os funcionários, que tiraram o melhor lugar no concurso, têm de passar por um estágio, sem gozar ainda, naquele período, da plenitude dos direitos funcionais. Depois da admissão definitiva aos quadros do funcionalismo, eles têm garantida a sua promoção, em parte, automática. A praxe do serviço civil britânico, exposta por Mr. Neden, é algo diferente. O recrutamento se efetua, na base de concursos públicos o qual todavia, não tem por objetivo selecionar os servidores para determinados setores da administração, como seja o serviço de trabalho, mas sim, para o "civil service" num determinado nível da administração. A promoção dos funcionários baseia-se nos relatórios periódicos anuais sobre a sua eficiência, cujo preparo incumbe a seus respectivos chefes, sem que se recorra para tal efeito a concursos de grau superior.

A formação profissional e o aperfeiçoamento qualitativo do funcionalismo, lotado em diversos órgãos do serviço de trabalho, constitui uma das mais importantes tarefas da administração do trabalho. Uma assembléia recente conjunta americano-canadense, dedicada ao exame do treinamento no serviço público (6) preconizou a organização dos cursos "nos quais os servidores recém-recrutados possam adquirir qualidades e conhecimentos suplementares dos quais possam necessitar para se desempenharem bem de suas tarefas; enquanto que os funcionários experimentados têm, assim, a oportunidade de acompanhar as alterações verificadas nos métodos e processos, apreendendo novos modos de executar os trabalhos, que lhes estão sendo afetos com maior eficiência, ou preparando-se para preencher cargos mais importantes e de maior responsabilidade". Na administração inglesa prevalece o sistema mais empírico de treinamento interno, dentro dos próprios órgãos administrativos nos quais os funcionários estão lotados.

Evidentemente, para nós, essas diversas técnicas de seleção e aperfeiçoamento não constituem novidade alguma, pois elas constam do programa da reforma administrativa, promovida pelo D.A.S.P.; o que merece apenas atenção e constitui, até certo ponto, uma questão aberta é a aplicação desses métodos da administração do pessoal às necessidades e exigências específicas da administração trabalhista e social.

O que salta aos olhos ao consultarmos as conclusões dedicadas a essa matéria, é o papel de grande destaque reservado à cooperação na implementação dessas providências, e na regulamentação das condições de emprego, em geral, às associações profissionais dos funcionários do serviço de trabalho, (Item 21), recomendação essa que reflete as soluções em vigor no serviço civil inglês e norte-americano que não encontram paralelo na legislação dos demais países, muito mais cau-

telosa e reservada, quanto a direitos conferidos, na administração pública, às organizações representativas do funcionalismo público.

No que diz respeito a locais de trabalho e demais condições externas e mesológicas do funcionamento das repartições da administração trabalhista, as Conclusões (Item 25) — inspiram-se pelas sugestões, apresentadas pelo famoso relatório sobre "Working Condition in the Civil Service", elaborado no Reino Unido por um grupo de estudos, constituído recentemente pelo Ministério das Finanças ("Treasury").

V — RELAÇÕES COM O PÚBLICO

A Comissão destacou no Item 27 a importância das atividades dos serviços de trabalho, relacionadas com a divulgação e publicidade (e não — "propaganda") por todos os meios ao alcance da administração pública moderna, para "conseguir o apoio da opinião pública esclarecida" para as suas funções, que dizem respeito à legislação e administração trabalhistas.

Parece verdade, incontestável que os serviços de trabalho, em virtude de suas finalidades e funções específicas, operariam num vácuo, sem manter relações muito estreitas com o público.

Como reparou bem o Comisário de Trabalho de Porto-Rico, "para os trabalhadores dêsse país as repartições, que o Serviço de Trabalho mantém nessa ilha, representam o governo em ação, de cada dia, hora e até minuto".

VI — QUESTÕES INTERNACIONAIS

O último capítulo das "Conclusões" dedicado a êsses aspectos da administração trabalhista, relativamente novos mas merecedores de cada vez maior atenção, pôde ser baseado na excelente análise dessa matéria, consubstanciada na parte final do Relatório da R. I. T.

Os problemas de trabalho ultrapassam atualmente, por várias razões, o âmbito nacional, assumindo importância crescente na ampla arena internacional. O maior obstáculo ao progresso social constitui, sem dúvida alguma, o "dumping social": a concorrência desleal que oferecem, no mercado mundial, aos produtos de proveniência dos países socialmente mais adiantados, produtos gravados, portanto, por elevados encargos, os produtos similares, de origem de países mais atrasados nesse caminho, vendidos por preços mais baixos. Por conseguinte, nenhum país pode desinteressar-se pelo panorama da política social dos demais países. O intercâmbio das informações relativas às realizações sociais, no estrangeiro, assumiram, ultimamente, tal importância que oito países criaram, nos quadros de suas representações diplomáticas, cargos especiais de "adidos de trabalho", "adidos sociais" ou "adidos operários". Essa inovação muito contribuiu de um modo geral, para o estreitamento dos laços, que prendem uns países a outros no setor da política social. As migrações in-

(6) Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Employee Training in the Public Service* — (Chicago, 1941).

ternacionais, que, atualmente, não se efetuam mais sem regulamentação bilateral, multilateral ou coletiva de suas condições e conseqüências mediante convenções e tratados, celebrados entre os países de emigração e de imigração, levaram, por seu turno, à expansão dos serviços de trabalho, encarregado do preparo e da execução desses instrumentos de direito internacional.

Enfim, a constituição da Organização Internacional do Trabalho, com suas relevantes e sempre crescentes responsabilidades, teve por conseqüência natural a constituição em quase todos os serviços de trabalho dos Países-Membros de órgãos que têm por objetivo a solução dos diversos problemas especiais que resultam da sua participação nos trabalhos da O. I. T. e das demais organizações públicas continentais e regionais, de cooperação social internacional.

Na Austrália, na Bélgica, no Canadá, no Egito, na França, no Reino Unido, nos Estados Unidos, na Índia, na Itália, no Paquistão e, enfim, em quase todos os demais países — salvo no Brasil!... — existem na administração central do trabalho, repartições (Departamentos, Divisões ou, pelo menos, Seções), que concentram em suas mãos todos os assuntos que dizem respeito à sua cooperação com a O. I. T.

Essa deficiência manifesta da nossa administração de trabalho, que não deixa de repercutir negativamente sobre o balanço da participação do Brasil nos trabalhos da O. I. T., resulta do fato de contrariamente à maioria esmagadora dos 66 países-membros daquela organização, não mantermos relações diretas com a mesma, de acordo com o que dispõe o artigo 11 de sua constituição, continuando encarregado das mesmas, pelo menos formalmente, o Ministério das Relações Exteriores, questão a que já aludimos nas observações anteriores deste trabalho.

Qualquer que seja, aliás, a solução a ser por nós adotada nesse particular, ela deverá tomar devidamente em conta não somente:

1.º o interesse preponderante nessa matéria da administração de trabalho como também:

2.º a correlação estreita entre vários problemas específicos da política internacional de trabalho e a administração das relações exteriores.

As Conclusões, adotadas em Genebra, anotaram (Item 29) a tendência rumo à "criação num número crescente dos serviços nacionais das seções especializadas de relações internacionais, com competência quase exclusiva no que diz respeito às relações com a Organização Internacional do Trabalho, e com as demais instâncias, internacionais e regionais, assim como os serviços de trabalho dos outros países". O Item 30 indica as principais funções que competem a tais "seções" e que resultam do mecanismo constitucional da O. I. T. e das praxes observadas no seu funcionamento.

III

Foram estas as contribuições da XXXVI sessão da Conferência Internacional do Trabalho para o reexame dos problemas da administração de trabalho, comuns a todos os países amantes do progresso social.

Podiam, de certo, ter sido maiores, mais específicos, mais concretos e adaptados de modo melhor à realidade da administração trabalhista contemporânea se os trabalhos da Sessão de 1953 tivessem sido preparados pela R. I. T. com cuidado maior, de acordo com a importância incontestável da matéria tratada.

E' de esperar que, no futuro próximo, a R. I. T. conseguirá preencher essas lacunas que raramente, quase nunca, encontramos em seus estudos, sempre inspirados pelos padrões técnicos científicos mais altos.

Em suma, as impressões, que nos deixaram os debates da Conferência em torno desse assunto, podem ser definidas da seguinte maneira:

a) A importância atribuída à organização do serviço de trabalho, é função natural do papel destinado às realizações da política social.

b) Nunca antes os objetivos sociais do intervencionismo dos poderes públicos recebiam tal prioridade, nas atividades do Estado, como acontece atualmente, no período turbulento e difícil dos meados do século XX.

c) Daí a relevância de que se revestem, no quadro da administração pública moderna, os serviços nacionais de trabalho, cada vez mais amplos e diversificados, e cujo maior aperfeiçoamento técnico chama para si, atualmente, a maior atenção dos Governos.

d) O objetivo dessa obra de racionalização da administração trabalhista é garantir-lhe a maior eficiência e o maior rendimento social, à custa de menores encargos para a economia pública.

e) A legislação trabalhista e social não é, e não pode ser, a política, de vez que está *ex definitione* plenamente subordinada a objetivos da política social intervencionista; isto, porém, não deve afetar o caráter objetivo e imparcial dos serviços administrativos, encarregados de sua aplicação.

f) Os serviços nacionais de trabalho não podem desempenhar satisfatoriamente as suas relevantes tarefas sem atuar em regime de mais estreita e permanente cooperação com as organizações representativas do assalariado e do patronato.

g) A distância que separa, nesse setor, o nível da administração de trabalho dos países antigos, plenamente desenvolvidos e ricos, e os padrões qualitativos dos serviços nacionais de trabalho dos países novos, economicamente atrasados e pobres, diminui, com o tempo, consideravelmente.

A posição que lhes cabe, com freqüência, na estrutura governamental desses últimos, na América Latina, no Oriente Médio e na Ásia, é mesmo mais importante do que em vários países do Velho Mundo.

Com efeito, nunca será demais insistir sobre as diferenças, básicas e essenciais, que separam a política social dos primeiros e dos segundos. Nos países mais evoluídos as providências protetoras e tutelares de trabalho vêm sendo levadas a efeito, sobretudo, mediante entencimentos livres e coletivos entre as organizações representativas do assalariado e do patronato ("collective bargaining"), cabendo à intervenção social estatal apenas funções complementares e supletivas. Nos países econômica e socialmente menos avançados, onde o sindicalismo ainda não atingiu, quanto a sua amplitude e profundidade, padrões máximos de organização, o papel desses dois instrumentos é inverso: a prio-

ridade cabe incontestavelmente à atuação direta dos poderes públicos, baseada em leis trabalhistas e sociais.

Ora, tais características da orientação geral da política de trabalho não podem deixar de exercer influência notável sobre a organização dos serviços públicos de trabalho, com seu campo de atuação, *caeteris paribus*, mais estreito nos países do primeiro grupo e mais largo nos do segundo.

h) Os problemas, que enfrenta a administração trabalhista por toda parte são, salvo exceções insignificantes, os mesmos, quase idênticos; por conseguinte, o maior intercâmbio das informações no tocante às soluções administrativas a que recorrem, em busca da sua melhor regulamentação, todos os países; grandes, médios e pequenos, velhos e jovens, de economia industrial plenamente expandida ou ainda deficiente, pode apresentar grande valor prático na obra de racionalização dos Serviços Nacionais de Trabalho.

i) O confronto entre a experiência brasileira e estrangeira no setor em aprêço leva à conclusão de que: a) temos, de um modo geral, leis boas, amplas e socialmente muito avançadas que mesmo, asseguram às classes trabalhadoras proteção maior de que gozam em vários outros países; todavia b) a sua aplicação e execução não atingiu, ainda, em vários setores da administração, em parte assinalados neste trabalho, níveis desejáveis de eficiência.

j) Temos, por conseguinte, todo o interesse em promover, incentivar e acompanhar com a maior atenção os trabalhos no sentido do maior intercâmbio internacional das informações sobre a administração de trabalho, para aproveitá-las na reforma dos nossos serviços de trabalho, em todos os graus da hierarquia da máquina governamental.

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES CONCERNENTES À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

I — RAZÃO DE SER DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

1. De um modo geral, a existência de um serviço nacional de trabalho justifica-se pela necessidade de se aplicarem as leis e regulamentos nacionais de trabalho, de pôr em execução a política governamental no setor laborista e no intuito de se examinarem as suas questões, procurando dar-lhes a devida solução. Essas tarefas pressupõem a existência de uma organização administrativa especializada que deveria também contribuir para a melhoria progressiva das condições de trabalho, assim como a realização e a manutenção do pleno emprego e da paz social.

2. Geralmente, nenhum organismo governamental poderia praticamente encarregar-se sozinho da responsabilidade de todos os aspectos das questões que se relacionam com as funções de um serviço do trabalho. E' no entanto, essencial que, independentemente do exercício de suas funções administrativas particulares, o serviço de trabalho participe, em plano mais elevado, da elaboração da política nacional de cada país visando objetivos ou afetando problemas tais como o pleno emprego, as relações profissionais, a paz social e outras questões que são geralmente do interesse do serviço de trabalho.

3. Dever-se-ia, portanto, prever a existência de um serviço de trabalho no quadro da administração pública — ou, quando não existe, de uma

unidade administrativa, suscetível de se transformar, no decorrer do tempo, em um serviço de trabalho, independente — possuindo, na estrutura geral, um estatuto correspondente a suas importantes responsabilidades. Um tal serviço de trabalho deveria:

a) encarregar-se de fornecer todos os elementos úteis ao Governo ou aconselhá-lo no que se refira à elaboração de sua política de trabalho, ou eventualmente, da elaboração de leis e regulamentos;

b) ser encarregado da aplicação das leis e regulamentos nacionais de trabalho, da execução da política governamental no setor do trabalho, e da regulamentação das questões de trabalho;

c) participar, no mais alto grau, de comum acôrdo e em base de reciprocidade, com outros serviços do Governo, da elaboração da política relativa aos objetivos do pleno emprego, das relações profissionais, da paz social e outras questões que são normalmente afetas ao setor administrativo do serviço de trabalho;

d) dispor de pessoal competente e em número suficiente, assim como de recursos administrativos que lhe permitam desempenhar eficaz e imparcialmente suas funções.

4. Um tal serviço de trabalho deveria adotar, no que se refere aos problemas em questão, o princípio de consultas regulares com as organizações de empregadores e de trabalhadores.

II — FUNÇÕES DOS SERVIÇOS DE TRABALHO

5. O campo de atividades dos serviços de trabalho tendo sido assim traçado em suas principais linhas, devem as funções precisas de um serviço específico ser determinadas à luz dos sistemas constitucionais, da estrutura geral da administração governamental e do grau de desenvolvimento industrial, econômico e social, alcançado pelo país em questão. Nessas condições, não se poderia sugerir que todos os serviços do trabalho venham a exercer as mesmas funções. Tais atividades, a serem empreendidas no momento oportuno por um serviço de trabalho, serão determinadas pelas necessidades nacionais. Estas condições fundamentais devem inspirar tôdas as conclusões firmadas pelo presente documento. Faz-se mister que, durante a organização de um serviço de trabalho, se observe o conjunto das funções previsíveis de um tal serviço, de modo que a orientação geral de seu desenvolvimento seja tão contínua quanto possível. Nenhuma definição de funções específicas deve, portanto, ser considerada como capaz de esgotar o assunto. Diariamente, surgem problemas novos no setor das questões de trabalho e a importância relativa de uma determinada função poderá aumentar ou diminuir. As características principais da administração de um serviço de trabalho devem ser uma atitude atenta, positiva e franca em face dos novos problemas e uma flexibilidade prática que permita modificações rápidas da estrutura administrativa, de modo a poder enfrentar as exigências variáveis com o tempo.

6. A experiência dos países mais adiantados sob o ponto de vista industrial demonstra como evoluíram as funções dos serviços de trabalho. A curva dessa evolução naturalmente não será a

mesma relativamente a todos os países, mas existe um certo número de questões do trabalho que são estreitamente ligadas, uma a outra, que, de um modo geral, interessam fundamentalmente aos serviços de trabalho e que poderiam ser incluídas normalmente entre suas responsabilidades.

7. Essas questões abrangem principalmente:

a) *Proteção geral aos trabalhadores.*

O setor das condições de trabalho pode incluir a segurança industrial, a higiene industrial, a prevenção e a reparação dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais, a melhoria das condições e a proteção da saúde nos lugares de trabalho, o bem-estar dos trabalhadores, a adaptação dos trabalhadores a seu emprego e os estudos relativos a questões tais como as da fadiga.

Torna-se também necessário relacionar sob este título a proteção de categorias especiais como as crianças, os jovens e as mulheres, incluindo-se, no que se refere aos primeiros, a orientação e a formação profissionais, idade de admissão ao emprego, aptidão para o emprego, assim como controle das condições de trabalho, e, no que concerne às mulheres, suas condições de trabalho e a proteção à maternidade.

b) *Relações profissionais e condições de emprego.*

Nesses setores, as tarefas podem abranger os incentivos às negociações coletivas, a assistência a tudo que se relaciona com a conciliação e a arbitragem, assim como os outros aspectos da determinação dos salários, de acordo com as leis e os regulamentos nacionais. Essas tarefas incluem também medidas positivas a fim de se melhorar a cooperação e as relações construtivas na indústria no intuito de se realizar a paz social e a manutenção de níveis elevados de produtividade.

Essas tarefas podem também abranger questões como salário mínimo, duração do trabalho e repouso, horas suplementares e férias pagas.

Em certos países, essas tarefas comportam também o preparo de um código do trabalho.

Por outro lado, podem essas funções incluir a assistência às organizações de empregadores e de trabalhadores, a pedido das mesmas, de modo apropriado e sem afetar sua independência.

c) *Mão-de-obra.*

As funções nesse setor podem incluir as que são executadas pelos serviços de emprego, orientação profissional e conselhos com relação à colocação, aprendizagem, formação e reeducação profissionais e reclassificação dos trabalhadores, assim como participação nos regimes de compensação em casos de desemprego involuntário.

Essas funções devem igualmente corresponder à necessidade de se pôr em execução uma política geral relativa à mão-de-obra, inclusive, quando é

desejável, a ação visando a distribuição geográfica das indústrias, as migrações e a mobilidade dos trabalhadores, o que implica numa participação, no mais elevado nível, na elaboração das diretrizes nesse sentido.

O objetivo é realizar e manter o pleno emprego, permitindo aos trabalhadores aproveitarem ao máximo suas aptidões e sua formação, fornecendo-se à indústria trabalhadores qualificados que lhe são necessários.

d) *Seguridade social*

A seguridade social abrange o seguro-invalidez, seguro-doença, reparação dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais, seguro-velhice e seguro-morte, proteção à maternidade, seguro-desemprego, abonos-familiares e serviços de bem-estar social.

Nos países em que os regimes de seguridade social não são afetos à responsabilidade de um ministério especial, o serviço de trabalho interessa-se pela política geral desses regimes, mesmo nos casos em que sua administração direta fôr atribuída a organismos autônomos.

8. Existem outras matérias que podem ser confiadas a um serviço distinto, mas, onde não fôr o caso, essas questões constituem, muitas vezes, a responsabilidade do serviço de trabalho.

a) as migrações, inclusive o registro e a classificação dos emigrantes potenciais ou dos imigrantes, sua seleção, meios de transporte, bem-estar dos migrantes, seu alojamento e as questões gerais referentes à sua absorção pelo mercado do trabalho e a sua fixação;

b) a cooperação, principalmente os incentivos às cooperativas de trabalhadores e a aplicação das leis e regulamentos relativos às organizações cooperativistas;

c) os incentivos ou auxílio financeiro para a construção de moradias operárias em geral, ou a adoção de normas mínimas para a construção de casas para trabalhadores, para determinadas indústrias;

d) responsabilidade geral pelas condições de trabalho e de vida na agricultura e em certas indústrias determinadas;

e) as providências relacionadas com os aspectos civis dos sistemas de serviço nacional militar;

f) as facilidades especiais, adaptadas às necessidades nacionais, preparadas em colaboração com os serviços de educação assim como com as organizações de empregadores e de trabalhadores, para fins educacionais e para aproveitamento dos lazes.

9. Um serviço de inspeção adequado é necessário para a execução eficaz da maior parte das atividades acima assinaladas. Este serviço encarrega-se, de acordo com as leis nacionais, das tarefas de aplicação e fiscalização. Pode, também, ter por objetivo incentivar a melhoria progressiva das condições físicas do trabalho antes da determinação das normas mínimas.

10. Os serviços nacionais de trabalho têm a tarefa extremamente importante de reunir e submeter a uma análise os dados estatísticos e outras informações, assim como levar a efeito pesquisas sobre assuntos tais como o emprego, as profissões, os salários e as condições de trabalho, visando a boa orientação das atividades práticas.

Esses trabalhos deveriam ser, quanto possível, centralizados dentro dos respectivos serviços e, eventualmente, levados a efeito em estreita colaboração com outros serviços governamentais. Seus resultados deveriam servir, de modo constante, como base de informações ou de consultas, a serem prestadas ao govêrno, ao público e às organizações de empregadores e de trabalhadores, com referência ao desenvolvimento e às tendências que se manifestam no setor do trabalho. Todos esses trabalhos, assim como as informações e as consultas resultantes, deveriam ser objetivos e visar fins práticos. As organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como outras organizações interessadas, deveriam ser consultadas, quando se fizer oportuno.

11. No caso dos Estados federativos o papel do serviço nacional de trabalho dependerá da regulamentação constitucional. Além das funções normais, exercidas pelos serviços nacionais de trabalho, as responsabilidades maiores que seriam assumidas por tais serviços em um Estado federal deveriam abranger: apoio às autoridades responsáveis nos Estados, nas províncias ou nos cantões, por meio de uma colaboração íntima com as mesmas, para fins de desenvolvimento de suas técnicas administrativas; a coordenação no intuito de assegurar uma ação eficaz no plano nacional; o intercâmbio de conselhos e informações concernentes aos progressos realizados no interior do país, em outros países e no âmbito internacional; assim como a organização dos estudos de conjunto e de pesquisas que podem ser executados mais eficaz e economicamente, e de modo mais proveitoso, em um ponto central.

12. Os serviços nacionais de trabalho devem igualmente se dedicar às questões internacionais de trabalho. As atividades nesse setor abrangem a centralização de informações, a colaboração com as organizações internacionais ou regionais e a ação comum sobre uma base bilateral, em vista da solução dos problemas que surgem nos setores industriais, econômicos e sociais.

III — PRINCÍPIOS GERAIS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

13. O estabelecimento e a manutenção de consultas regulares com as organizações de empregadores e de trabalhadores, as autoridades locais e os organismos privados, interessados em questões de trabalho, são essenciais para garantir o exercício eficaz das funções acima mencionadas. Os métodos de consulta abrangem, em particular, a assistência aos organismos paritários, estabelecidos numa base nacional ou local, com relação a objetivos de ordem geral ou limitada, assim como contatos regulares.

14. O serviço nacional de trabalho deveria estar apto a representar perfeitamente o ponto de vista trabalhista no exame pelo Govêrno da política nacional nos setores industrial, econômico e social. Pelas relações de caráter particular, man-

tidas com as organizações de empregadores e de trabalhadores e pelo interesse demonstrado com referência às relações humanas, encontra-se o serviço de trabalho plenamente habilitado a servir como elemento de ligação.

15. As organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como os demais organismos, de caráter público ou particular, exercem igualmente atividades no setor trabalhista. O serviço de trabalho, em circunstâncias apropriadas, tem por escopo incentivar essas atividades, colaborar plenamente no exercício das mesmas e aproveitá-las de melhor modo possível para o bem geral.

16. Seja qual for a legislação, assim como as decisões de maior importância e caráter político de um govêrno no setor trabalhista, deverá o serviço de trabalho agir com uma imparcialidade total na execução dessa legislação e dessas políticas.

IV — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E QUESTÕES DE PESSOAL DE UM SERVIÇO NACIONAL DE TRABALHO

17. A organização de um serviço de trabalho dependerá de estrutura governamental geral, das dimensões geográficas do país em questão, da densidade e da distribuição de sua população, e do tipo e grau de seu desenvolvimento econômico e social. O que caracteriza particularmente a organização de um departamento do trabalho, é que as suas atividades se referem principalmente às relações humanas, atuando, em grande parte, em conexão com os organismos exteriores — organizações de empregadores, de trabalhadores, assim como outras organizações — e com o público, em geral. Um serviço central não pode sozinho exercer todas essas funções; torna-se, portanto, necessária a descentralização desse serviço, a qual deve ser bastante completa, a ponto de permitir uma ação realmente eficaz. Tal organização implica em uma ampla delegação de poderes e de encargos. O contato com o público deve se fazer, o quanto possível, no nível mais aproximado do mesmo e ser confiado a funcionários compreensivos e capazes de enfrentar, tanto quanto for possível, os problemas onde eles se apresentem.

18. A distribuição das funções dependerá, entre outros elementos, da extensão das responsabilidades deste serviço, e, em consequência, de seu desenvolvimento e de outras condições já mencionadas no parágrafo anterior. A estrutura de um serviço de trabalho será determinada de acordo com as funções que o mesmo tiver de desempenhar. Foram já indicadas, de certo modo, nos parágrafos 7 e 8, as funções especializadas a serem por ele desempenhadas. Abrangerá do mesmo modo, serviços gerais para todo o departamento: pessoal e administração, serviço financeiro, serviço jurídico, pesquisas, estatística, informações, biblioteca, serviço das relações públicas e serviço internacional.

19. Dever-se-iam tomar, na organização central, medidas que assegurassem a mais estreita ligação com todos os outros serviços e organismos governamentais, cujos interesses se relacionam com os do serviço de trabalho, ou reciprocamente. Do mesmo modo, nos Estados federativos, deveriam ser mantidas estreitas relações de trabalho entre o serviço nacional de trabalho e as autoridades dos Estados, das províncias ou dos cantões.

20. E' igualmente essencial assegurar-se a mais estreita ligação entre a organização central e a organização local, necessária à execução da política de trabalho, e que, do mesmo modo, sejam evitados a interferência da responsabilidade ou paralelismos no exercício das funções em todos os degraus da hierarquia. A coordenação deveria ser assegurada por métodos tais como: reuniões entre o pessoal da organização central e a das repartições locais, por meio de instruções claras e concisas, assim como por inspeções. Na elaboração da política e das instruções administrativas, dever-se-ia levar em conta a experiência prática adquirida pelas repartições locais.

21. A política dos serviços de trabalho na questão do pessoal dependerá do sistema adotado pelo conjunto dos serviços públicos. Seja qual fôr o sistema adotado, deverá o serviço de trabalho participar de modo apropriado da organização e do funcionamento dos sistemas de recrutamento, dos métodos de formação e de promoção no que se refere a seus próprios funcionários, deverá também prestar um constante interesse ao estatuto dêles como funcionários públicos, à sua estabilidade no emprêgo e aos padrões de salários que lhes competem. As associações profissionais formadas por funcionários do serviço de trabalho ou as associações representativas de seus interesses, ou os representantes dêsses funcionários, têm um papel a desempenhar no que se refere aos "têrmos e às condições de emprêgo."

22. A imparcialidade dos funcionários do trabalho, sua reputação e competência constituem fatores essenciais nas relações com o público. Convém dar a máxima importância aos métodos empregados para salvaguardar êsses fatores: recrutamento mediante concursos públicos, baseados no mérito, e promoção segundo o merecimento; remuneração adequada; garantia contra as pressões políticas; programas de formação profissional.

23. O serviço de trabalho deve dispor de um pessoal suficientemente numeroso e qualificado, possuindo a formação profissional necessária e capaz de trabalharem de modo eficaz. Certas funções exigem o emprêgo de especialistas, mas, em geral, um pessoal de competência geral torna-se mais necessário, sendo que estas aptidões devem ser completadas por uma experiência prática a respeito do maior número possível de aspectos das atividades do serviço. Isto será facilitado por meio de rotação do pessoal, dentro do próprio serviço, e mediante formação prática interna. Grande parte das tarefas do serviço de trabalho, dizem

respeito aos problemas sociais e incluem as relações com seres humanos. Sendo assim, deve-se prestar atenção tôda especial à escolha e à promoção do pessoal, assim como às qualidades que lhe permitam preencher melhor suas funções.

24. Deveriam ser feitos esforços para desenvolver e manter sempre vivo o interesse do pessoal com relação às atividades do serviço por meio de informações internas, pela prática do sistema de sugestões do pessoal por outros métodos destinados a associar o pessoal, tanto quanto possível, no que se refere ao desenvolvimento do serviço.

25. Tem influência considerável sobre seu rendimento o ambiente no qual o pessoal trabalha e os recursos materiais postos à sua disposição. A impressão causada pelo serviço sobre o público depende, em larga escala, da natureza dos locais que ocupa, e, especialmente, daqueles que devem ser freqüentados pelo público. Deveriam portanto êstes últimos poder se comparar vantajosamente aos outros locais utilizados para fins públicos. Por conseguinte, a situação, a concepção e a adaptação dos locais deveriam corresponder à importância do trabalho que ali se faz, do mesmo modo como as outras questões administrativas, tais como o material e os meios de transporte.

26. As questões de organização, de métodos de trabalho, de pessoal e de meios financeiros deverão ser examinadas periódicamente, a fim de se verificar se estão apropriadas à situação existente, se podem se adaptar às necessidades variáveis e se correspondem às exigências econômicas e sociais do momento.

V — RELAÇÕES COM O PÚBLICO

27. O serviço do trabalho deveria se esforçar por informar a opinião pública a respeito da natureza e da amplitude de suas atividades. Pode esta tarefa ser facilitada pela criação, dentro da organização do serviço, de uma repartição especial de informações e de relações públicas. Dever-se-ia buscar o apoio da opinião pública esclarecida a respeito de tôdas as atividades que se relacionem quer com a elaboração, quer com a execução da política do trabalho. O valor dêste apoio dependerá da medida em que o público se identifique com os problemas do trabalho e esteja satisfeito com a eficácia e a imparcialidade do serviço em questão. Existem muitos meios de se obter êste apoio, tais como o recurso à imprensa, ao rádio, aos estabelecimentos de ensino, às exposições, aos filmes e aos cartazes. Conviria tirar partido de todo auxílio que pudesse ser prestado pelos serviços de informação das organizações de empregadores e de trabalhadores e outros organismos, oficiais ou oficiosos. Grupos de discussão, assim como conferências constituem, igualmente, meios de informar o público e intensificar seu interesse pelas atividades do serviço de trabalho. E' essencial que se forneçam ao público informações fundadas na realidade dos fatos e das realizações positivas no setor do trabalho. Tôda forma de publicidade,

semelhante à propaganda, deveria ser evitada. Não se deve também perder de vista o fato de que a melhor publicidade é a que resulta de um serviço eficaz e satisfatório.

VI — QUESTÕES INTERNACIONAIS

28. Em vista da colaboração, cada vez mais intensa, entre as nações no setor econômico e social e da interdependência freqüente de suas políticas nesse setor, há interêsse em desenvolver e intensificar as relações entre os serviços nacionais de trabalho dos diversos países, assim como fomentar e facilitar as trocas de informações e de experiências em seu benefício recíproco. Estabeleceram-se relações diretas, cada vez mais desenvolvidas no decorrer dos últimos anos, graças à nomeação de adidos sociais e de trabalho, por meio de visitas ao estrangeiro, cada vez mais freqüentes, e realizadas por funcionários do trabalho, pelo intercâmbio de funcionários e por outros meios. Do mesmo modo, estabeleceram-se e fortaleceram-se tais relações por ocasião das sessões da Conferência Internacional do Trabalho, das conferências regionais, das reuniões das Comissões de Indústria e dos diversos comitês técnicos da O. I. T.

29. Os métodos aplicados em cada país no que concerne às relações internacionais no setor do trabalho variam, de um país para outro, principalmente de acôrdo com os fatores constitucionais, a estrutura administrativa geral e as relações que se estabelecem entre os diferentes órgãos de sua administração. No entanto, pode-se constatar a criação, em número crescente, de serviços nacionais das seções especializadas de relações internacionais. Estas seções especializadas são encarregadas, algumas vêzes, a título quase exclusivo, das relações com a Organização Internacional do Trabalho, com outras instâncias internacionais e regionais e com os serviços de trabalho de outros países.

30. Em suas relações com a O. I. T., essas seções tratam da participação de seus governos nas reuniões daquela entidade, dos trabalhos preparatórios em vista dessas reuniões, assim como do andamento, a ser dado às suas conclusões; do estudo das convenções e das recomendações internacionais de trabalho, assim como da apresentação desses instrumentos às autoridades competentes; do preparo dos relatórios referentes à aplicação das convenções e recomendações; da publicidade a ser dada aos trabalhos da O. I. T. e do auxílio a ser prestado à obra de assistência técnica da Organização (por exemplo: recrutamento de peritos, escolha e colocação dos bolsistas e colaboração nos próprios lugares do trabalho).

31. Quando uma outra organização, internacional ou regional, desenvolver atividades que possam se relacionar com as questões de trabalho, é essencial que se estabeleça uma estreita colaboração nesses assuntos entre os serviços governamentais, principalmente interessados e o serviço de trabalho, de modo a que os aspectos relativos ao setor de trabalho sejam devidamente levados em consideração. A mesma colaboração deveria se estabelecer quando se trata de acôrdos bilaterais que tenham repercussão no setor de trabalho.

32. Certos governos estabeleceram métodos especiais de ligação com os serviços de trabalho de outros países. Missões de estudo e de informações vêm sendo enviadas aos países estrangeiros; permutam-se funcionários para estágios de formação; proporciona-se o intercâmbio de publicações e informações. Alguns países nomearam adidos sociais ou de trabalho junto às suas representações diplomáticas no estrangeiro, os quais colaboram estreitamente com o serviço de trabalho do país onde são acreditados; êsses adidos são, algumas vêzes, chamados a participar da elaboração, negociação e aplicação dos acôrdos bilaterais, concernentes às questões sociais ou do trabalho.

Elaboração do Orçamento Público

(Trad. de Antônio da Nova Monteiro).

(Continuação)

Apresenta a "Revista do Serviço Público" a segunda parte do documento oficial italiano sobre técnica orçamentária, a cujo respeito o DR. AUGUSTO DE REZENDE ROCHA, Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., fez as referências que publicamos, como introdução à versão brasileira deste trabalho, na edição de julho último.

Por esse motivo, apenas contribuimos desta feita com breve índice da matéria contida nesta parte, a saber:

I — Equilíbrio financeiro ou contábil;

II — Equilíbrio orçamentário;

III — Política dos orçamentos plurianuais e,

IV — Orçamento e aprovação das alíquotas de impostos.

Chamamos a atenção dos leitores para a série de artigos que publicaremos sob o título de "Elaboração do Orçamento Público", artigos esses que irão constituir preciosa coletânea em matéria de finanças públicas, muito embora seja seu objeto o problema orçamentário do governo da Itália.

§ 4.º EQUILÍBRIO FINANCEIRO OU CONTÁBIL

PRECISADO o caráter constitucional do orçamento, é necessário examinar se as normas vigentes na Itália atendem às exigências de um conhecimento pleno, claro e ordenado dos fatos financeiros e de sua relativa importância.

Quer das respostas dadas aos questionários, quer dos interrogatórios, resultam duas correntes de opinião. Segundo alguns, o atual sistema é, no conjunto, bastante satisfatório e as eventuais modificações devem ser introduzidas com muita cautela; acentuam êles, porém, a necessidade de vigilância para que as normas em questão sejam pontual e rigorosamente respeitadas. Em substância, é a opinião da doutrina tradicional que pela palavra de Luzzatti, um de seus mais autorizados expoentes, afirmava:

"Temos a sorte de possuir, em nossa contabilidade de Estado, dispositivos orgânicos sãos, poderosos e eficientes, e é preciso, portanto, impedir que degenerem por inobservância ou por relaxamento".

Segundo outros (vejam-se, em particular, as respostas do Instituto de Finança da Universidade de Trieste), deve reconhecer-se que as normas relativas ao orçamento são exageradamente analíticas e formalísticas, pelo que se tornam quase inaplicáveis e "parecem o resultado de um abstrato exercício escolástico, que não atenta para as exigências da realidade". Desejam, assim, reformas mais ou menos ousadas e radicais, de modo que toda a administração (e a contabilidade) das coisas estatais possa tornar-se ao mesmo tempo mais livre e mais eficiente.

Não há dúvida que se, de um lado, deve proceder-se com grande cautela na reforma das nor-

mas de contabilidade do Estado, para não se sacrificar o que nelas há de bom, é forçoso reconhecer, por outro lado, que a experiência prática também justifica a opinião dos que pretendem que tal reforma (aliás, submetida a estudo pelas administrações interessadas e depois abandonada) seja finalmente feita, dando vida aos novos institutos que a sempre crescente esfera da atividade estatal requer urgentemente.

Não se pode esconder, com efeito, que as normas sobre orçamento não somente parecem feitas para épocas já agora ultrapassadas, de grande estabilidade econômica e de atividade estatal limitada, mas ainda se mostram, em certos pontos, por demais simplistas e, em outros, viciadas por um excessivo formalismo.

Assim, por exemplo, o problema dos lançamentos contábeis ainda não chegou a uma solução satisfatória, apesar das críticas da doutrina. É claro que os lançamentos contábeis servem para evidenciar os fenômenos financeiros, em seus resultados numéricos, e preenchem uma função subsidiária, mas sempre importantíssima, a par da função jurídica e econômica. Os "lançamentos elementares" contêm a análise do trabalho administrativo e os "lançamentos globais" são a síntese dos lançamentos elementares, mas a aplicação dos globais, pelo método orçamentário, na Administração do Estado, é objeto de uma velha disputa em que uns sustentam a necessidade de se chegar à formação de lançamentos sintéticos e outros objetam que o atual sistema, fundado nos lançamentos elementares, oferece todos os elementos de fato e de verificação que se poderiam exigir numa escrituração metódica. Já desde 1832 Cavour desejava que se introduzisse também na contabili-

dade do Estado a partida dobrada, indispensável a toda administração boa. Paralelamente a uma explicável força de inércia e de apêgo aos métodos tradicionais, ainda se opõem à adoção dos lançamentos em partida dobrada, na contabilidade do Estado, as dificuldades (aliás transitórias) de reorganizar em bases novas as repartições de contabilidade — cujo pessoal, entretanto, poderia ser suficientemente guiado, quer por diretivas ministeriais (necessárias para se estabelecer uniformidade de critérios), quer pelos próprios funcionários de categoria superior.

Igualmente se deve considerar a inegável circunstância de que o excessivo formalismo das normas desperta nas administrações ativas uma tendência para delas fugirem, tendência determinada, apenas em parte, pelo desejo de escapar aos contrôles e, bem mais ainda, pelas exigências de uma gestão mais livre. Sintoma disto é a frequência com que se baixam disposições particulares e leis especiais que derogam as normas de contabilidade geral, ampliando geralmente, além dos casos por estas previstos, o uso das chamadas "aberturas de crédito" (os inconvenientes de tal sistema para efeito de controle serão abordados no Capítulo III). Tais derrogações, que se multiplicaram nos períodos de difícil conjuntura, já também eram frequentes no período anterior: elas demonstram precisamente que as normas usuais, válidas e eficientes em períodos de relativa estabilidade econômica e de limitada atividade estatal, não são mais suficientes quando se reduzem tais condições (não é preciso pensar em períodos de guerra; basta, por exemplo, considerar que uma política conjuntural ativa ou uma política de pleno emprego, bem como, de um modo geral, a expansão da atividade estatal para além dos limites tradicionais, não podem deixar de multiplicar as intervenções governamentais) e é necessário, portanto, que elas se acomodem às novas exigências.

Do contrário, a administração ativa — além de obrigada a explicar sua própria atividade — terá de violar materialmente a lei, recorrendo ao uso de fundos especiais, determinando pagamentos por motivos diversos do declarado ou adotando outros artifícios mais ou menos insinceros.

A comissão julga oportuno, portanto, insistir em que o problema da contabilidade do Estado seja submetido a estudo, sério e urgentemente, com o fim de se obter uma radical simplificação dos serviços e uma racional manutenção dos lançamentos contábeis — isto de modo algum para fugir aos contrôles, mas, ao contrário, para que, dada maior liberdade à atuação da administração ativa, possam eles ser feitos com mais eficiência e rapidez.

§ 5.º EQUILÍBRIO ECONÔMICO

Segundo Gladstone os orçamentos públicos não são apenas uma questão de aritmética, mas de múltiplas maneiras interessam a prosperidade dos

indivíduos, as relações entre as classes sociais e a grandeza dos Estados.

Sempre se difundiu, daí, a convicção de que a solidez de uma situação financeira não pode apoiar-se unicamente na paridade entre uma coluna de receita e outra de despesa (*equilíbrio formal*), apresentadas num orçamento público e de que não basta reajustar os tributos ou reduzir as despesas para assegurar-se, além de um simples equilíbrio formal, um *equilíbrio mais profundo e substancial* entre a atividade financeira e a atividade econômica em geral. O fenômeno financeiro não pode ser considerado como uma atividade de caráter secundário e marginal para limitar o mais possível, mas deve ser posto em equação com toda a atividade econômica do país. Só enquadrando deste modo o fato financeiro é que se pode concluir se a política das despesas e da receita está bem encaminhada, se o equilíbrio do orçamento é efetivo, se as medidas postas em prática para conseguir-se tal equilíbrio são realmente as que ele requer, e quais são, em suma, as repercussões de toda esta complexa atividade financeira sobre o nível da renda real da coletividade. É evidente, entretanto, que as normas relativas ao orçamento só podem assegurar o que já definimos como *equilíbrio formal* ou financeiro. Quanto ao *equilíbrio substancial*, é também evidente que não pode ser conseguido, nem garantido, pela fixação de normas jurídicas. Foi unânime, porém, por parte dos interpelados, o voto no sentido de que, ao menos como regra constitucional, se disponha que o ministro, que apresenta o orçamento, esclareça num relatório todos os elementos que asseguram o equilíbrio econômico entre o orçamento do Estado e a atividade econômica em geral, bem como entre as despesas públicas e as particulares, pondo em relêvo as conseqüências da atividade financeira e da política econômica em geral.

Não é preciso salientar a diferença substancial entre o relatório acima focalizado e o puramente financeiro de que trata o artigo 80 da vigente lei de contabilidade.

Tem-se um precedente desta prática no *White-Paper* que, por iniciativa do Chanceler do Erário, KINGSLEY WOOD; desde alguns anos acompanha os orçamentos de guerra na Grã-Bretanha; nêle são apresentados os dados fundamentais relativos à situação econômica do país: nível da renda nacional, volume das despesas privadas e públicas, volume dos investimentos públicos e privados, etc. Algo de análogo se prevê atualmente nos Estados Unidos, que, embora ainda desprezem a idéia de um "orçamento nacional para a produção e o emprego", já decidiram elaborar todos os anos um "relatório econômico" (que se anexa às já documentadíssimas mensagens com que o presidente transmite o orçamento ao Congresso), onde são expostos os dados fundamentais acima referidos.

Na Itália e no exterior, em síntese, proclamase através de publicações cada vez mais amplas, de estudiosos e de técnicos, que não é somente do

equilíbrio puramente formal do orçamento que é preciso cuidar — simples alinhamento entre receitas e despesas — mas do equilíbrio, mais profundo, entre a atividade financeira, que continuamente retira tributos de um determinado nível de renda, e a atividade econômica que êste mesmo nível restabelece. A demonstração dêste equilíbrio deve ser apresentada através de um relatório, apoiada em dados estatísticos, de modo a pôr em evidência — quer quando se enunciem programas futuros, quer quando se justifiquem programas realizados — as conseqüências estritamente econômicas das intervenções estatais, permitindo que as câmaras (e a opinião pública) examinem por si mesmas as premissas e os resultados da atividade governamental e também avaliem a responsabilidade política do ministro competente.

O relatório do Ministro responsável pelo orçamento teria, por isso, uma função dupla:

1.º de justificação de tôda a política econômica estatal, em suas premissas e em suas repercussões;

2.º de documentação, perante as câmaras e a opinião pública, dos resultados da atividade estatal.

Tal relatório se torna ainda mais necessário hoje porquanto a atividade do Estado em matéria econômica e suas respectivas intervenções se desenvolvem não somente através da direita gestão estatal, mas também — e mais freqüentemente — por meio de entidades econômicas diversamente organizadas (entidades paraestatais, patrimônios autônomos, entidades de privilégio, como o I. R. I., o I. M. I., etc.), e através do próprio instituto de emissão, de sorte que se faz indispensável levar em conta não apenas as receitas e despesas diretamente estatais, resultantes do orçamento, e suas conseqüências, mas ainda a complexa atividade e a gestão de tôdas estas formas de administração indireta, cuja importância se torna de dia para dia mais evidente. Trata-se, pois, de substituir-se sempre progressivamente um simples orçamento financeiro por um verdadeiro orçamento econômico.

§ 6.º A POLÍTICA DOS ORÇAMENTOS PLURIANUAIS

Precisamente porque o equilíbrio formal do orçamento não é, no fundo, senão um artifício contábil — por trás do qual se tem de considerar o equilíbrio, mais substancial, entre a atividade financeira e a atividade econômica — é que se torna evidente o que foi dito, ao início dêste comentário, sobre o valor meramente convencional dos “ciclos” ou “exercícios” em que se fraciona a atividade estatal. Como esta estende-se no tempo sem solução de continuidade, acontece que as conseqüências da despesa pública tomam certo intervalo de tempo até que se explique todo seu alcance. Daí, segundo alguns, resulta ser artificialmente exigir que o equilíbrio do orçamento se obtenha

pontualmente dentro de cada exercício, em vez de períodos mais longos, tanto mais que a vida econômica (da qual, como está visto, o orçamento estatal é ao mesmo tempo um fator determinado e determinante) não se desenvolve como um fluxo uniforme, mas se caracteriza por ondulações alternadas de prosperidade e de depressão.

Estas fases alternadas dependem menos das oscilações dos preços — que não passam de um aspecto exterior do fenômeno — do que das oscilações das rendas, onde deve ver-se o aspecto substancial e mais profundo das crises econômicas.

Com respeito a tais fatos, compreende-se na doutrina o fenômeno da variabilidade da entrada dos tributos em conexão com as diversas fases do ciclo econômico, por isso que, conforme sobe ou ou desce o nível da renda coletiva, os impostos diretos é indiretos incidentes sobre a mesma também acompanham — ainda que com diverso grau de intensidade e rapidez — as oscilações em aumento ou decréscimo. Contra estas flutuações as autoridades financeiras tentam reagir com uma política tributária de abrandamento ou constrição fiscais que está longe de mostrar-se a mais adequada para atenuar a amplitude do movimento ondulatório. E' difícil, por outro lado, que nos períodos de crise o Estado consiga efetivamente retrair suas despesas em conformidade com a diminuta colheita do fisco — tanto mais que nesses momentos, pelo contrário, forças diversas o compõem a promover uma expansão das despesas, para execução de trabalhos públicos, para pagamento de subsídios aos desocupados, etc. Assim, é necessariamente violada a regra de um orçamento equilibrado entre receitas e despesas, devendo-se deixar para períodos mais prósperos o propósito de restabelecer o equilíbrio.

Recentemente, no entanto, a doutrina tem movido ataques mais decisivos ao princípio tradicional do equilíbrio financeiro, partindo da consideração de que as próprias despesas públicas são suscetíveis de provocar o incremento da renda coletiva, através da execução de obras públicas e das conseqüentes repercussões sobre o emprego e sobre a renda: diz-se, em essência, que as despesas estatais constituem uma renda adicional para determinados grupos de empreendedores e trabalhadores, favorecem maior consumo, despertam novas atividades de produção e estimulam, finalmente, a recuperação econômica. E' óbvio que estas afirmações não são acolhidas sem a necessária cautela, pois não se pode deixar de observar que as despesas estatais apenas em parte constituem verdadeiramente uma renda adicional capaz de acelerar a recuperação, enquanto outra parte — mais ou menos apreciável — escapa do círculo; nem tão pouco passa despercebido o fato de que as despesas estatais, por força de um conjunto de razões, raramente se mostram inspiradas por critérios com base na economia e na produtividade. Resta sempre, portanto, a dificuldade de se precisar a correspondência, mesmo aproximativa, entre o alcance e a duração de uma fase ascendente

e o alcance e a duração de uma fase de depressão.

Também a política da receita pode constituir um ótimo instrumento para suavizar e aplanar o alcance das flutuações cíclicas, na medida em que pode, por meio de hábeis abrandamentos ou restrições fiscais, dirigir os investimentos privados e estimular a atividade produtiva em geral.

Estas considerações foram ultimamente desenvolvidas e reforçadas por ocasião dos estudos sobre o "pleno emprêgo", observando-se que o volume da ocupação é determinado pelo montante global das despesas e dos investimentos e que, onde as despesas e os investimentos privados não se mostrarem suficientes, cumpre ao Estado, antes de mais nada, trazer-lhes estímulo através de uma propositada política fiscal e depois, definitivamente, completar a eventual diferença mediante despesas públicas custeadas por empréstimos. Com base nestas considerações parece impossível negar ao menos em princípio e ainda que dentro de certos limites, a exatidão das afirmações enunciadas, cujos termos se tornam ainda mais persuasivos quando se tem em vista que é sempre preferível uma política conjuntural ativa a um amortizado de providências sôltas e dispendiosas que — bem ou mal — teriam afinal de ser tomadas, de qualquer modo, durante um período de crise.

O volume da renda coletiva real constitui o limite da política conjuntural, que por isso mesmo, enquanto lhe cumpre cuidar de uma hábil distribuição dos ônus decorrentes da conjuntura, deve ter como principal finalidade, através da política da receita e das despesas, precisamente o incremento da referida renda.

Neste sentido é necessário proceder com a devida cautela, por isso que — uma vez rompido o princípio do equilíbrio no âmbito de cada exercício — não há garantia alguma de que as despesas estatais sejam efetivamente produtivas, isto é de que consigam incrementar ou ao menos assegurem a recuperação da renda nacional em período sucessivo; do mesmo modo não há certeza alguma quanto à duração da fase depressiva, que pode comprometer demasiadamente a fundo os recursos financeiros do Estado, ficando para mais tarde o reerguimento dêles. Neste sentido, têm sido prudentemente afirmativos os testemunhos colhidos, enquanto se tem mostrado negativo, em geral, o juízo sobre a política das chamadas reservas conjunturais de caixa (acumulação de fundos nos períodos prósperos para serem gastos nos períodos de crise). Nitidamente contrário é o parecer do professor Borgatta (ver interrogatório), que duvida da possibilidade de se precisar um conceito de equilíbrio entre atividade financeira e atividade econômica e, sobretudo, de haver dados significativos a êsse respeito, não acolhendo o pressuposto da interpretação e da natureza econômica de fenómeno financeiro. A respeito, entretanto, mostrou-se claramente favorável o professor Dominedó (ver interrogatório), que aceita, em substância, a tese acima exposta, afirmando que a direta inter-

venção do Estado no campo dos investimentos é um dever e em certos casos conveniente, e sustentando a necessidade de coordenação entre a atividade estatal e a atividade privada no campo da produção.

§ 7.º O ORÇAMENTO E A APROVAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE IMPÔSTO

Onde se aceitem as considerações precedentes sobre o equilíbrio substancial entre atividade financeira e atividade econômica, é evidente que o estabelecimento de um "plano financeiro", correspondente ao plano econômico do Estado, exige uma rigorosa correlação entre a política da receita (atividade financeira verdadeira e própria) e a política das despesas (política econômica no sentido lato). Atualmente as leis tributárias são efetivamente dissociadas da lei de orçamento, embora constituam, por assim dizer, um necessário pressuposto desta, enquanto a lei de orçamento necessariamente as leva em consideração quer para avaliar a presumida arrecadação dos tributos, quer para levar a efeito sua realização, mas não fere a autonomia delas (de fato, a falta de aprovação da lei de orçamento — ao menos segundo a teoria prevalecente — só tem efeito no momento executivo das leis de impostos, as quais, de resto, permanecem em vigor). Esta desarticulação torna menos clara a correlação entre receita e despesa na esfera financeira do Estado, ao contrário do que sucederia se se providenciasse, simultaneamente com a aprovação das despesas apresentadas no orçamento, a determinação das alíquotas dos impostos (de todos êles ou somente dos principais). E' justamente assim que se costuma fazer na Grã-Bretanha, ao menos com respeito aos impostos como o *income tax*, os quais não fazem parte do chamado "fundo consolidado".

Ainda aqui as opiniões expressas através do interrogatório e das respostas ao questionário exprimem duas tendências.

Alguns são contrários a essa inovação alegando que o método de aprovar as alíquotas dos impostos juntamente com o orçamento pode ser adotado na Grã-Brtanha, porque lá, em essência, existe somente um grande impôsto direto, de modo que, efetivamente, a elaboração do orçamento pode ser — quando necessário — sensivelmente modificada com a simples variação das alíquotas de tal impôsto. A situação italiana, já foi dito, é bem diversa porque em nossa organização os impostos diretos são múltiplos. Por outro lado, limitar a aprovação das alíquotas apenas a alguns impostos não teria significação prática. Evidencia-se, finalmente, que essa inovação poderia suscitar muita dúvida para os contribuintes e não poucas dificuldades para a administração, especialmente no que se refere à formação dos registros, que ficaria em suspenso até a aprovação da lei de orçamento e a determinação das alíquotas, isto para não se ter de recorrer à organização de registros supletivos que complicariam muito mais o traba-

lho administrativo e desorientariam os contribuintes.

Sustentam outros, em sentido contrário, que é oportuno estabelecer o princípio de que ao menos as alíquotas dos impostos fundamentais sejam aprovadas anualmente junto com o orçamento. Isto teria, antes de tudo, um valor político, mostrando como uma determinada política econômica e financeira repercute sobre a receita e como incide, definitivamente, sobre a renda individual, dos cidadãos. Estes, por seu lado, ficariam mais diretamente interessados na gestão da coisa pública, vendo com maior evidência a relação entre as despesas públicas e as variações do gravame tributário: o aumento ou a redução das alíquotas dos impostos daria ao contribuinte a sensação plástica dos efeitos da boa ou má administração por parte do Governo. Apurar-se-ia, em suma, a consciência política dos cidadãos. Mais propriamente quanto a seu alcance — à parte destes efeitos educativos — a inovação em aprêço, bem longe de provocar incerteza nos contribuintes, asseguraria, pelo contrário, a estabilidade das leis do impôsto, cuja estrutura e cuja disciplina permaneceriam imutáveis, limitando-se a modificação às alíquotas exclusivamente. E é pura ilusão, na verdade, pretender que, excluindo-se da natural discussão orçamentária a aprovação das alíquotas do impôsto, se possa assegurar mais certeza ao contribuinte: a realidade é que a receita e a despesa se sucedem alternadamente e, uma vez reconhecida a oportunidade ou a necessidade de atender a novas despesas, o financiamento destas (salvo os casos de recurso ao empréstimo) não se pode obter senão com um aumento da receita tributária. Ter-se-á sempre de recorrer a um aumento das alíquotas dos impostos existentes, ou de introduzir novos tributos, cuja multiplicação acaba por criar um pior estado de incerteza e por alterar as linhas fundamentais do sistema tributário.

Deve levar-se em conta que o manejo das alíquotas durante a elaboração do orçamento asse-

guraria a vantagem de se proceder ao reajustamento eventual das mesmas com uma diretriz unitária e de se manter uma estudada proporção na variação delas. De fato, enquanto atualmente se cuida da alteração das alíquotas apenas esporádica e isoladamente, sem coordenação alguma entre as diversas leis de impôsto e as respectivas alíquotas, já com o sistema proposto a administração financeira e as câmaras teriam, sob seus olhos, pelo menos o quadro completo dos tributos fundamentais e poderiam considerar convenientemente as variações a ser introduzidas no conjunto dos gravames tributários.

De resto, como solução de compromisso poder-se-ia sugerir ao menos que as variações das alíquotas dos impostos ou a fixação das alíquotas dos impostos novos fôsem feitas exclusivamente durante a discussão do orçamento, ainda que como uma providência à parte, justamente para evitar as medidas intempestivas tomadas no curso do exercício financeiro e para não se abandonar a vantagem da visão unitária do sistema tributário.

A isto objetam-se dificuldades práticas de ação com respeito ao preparo dos registros. Uma vez que estes são postos em discussão ao início de cada ano solar e já que é preciso prepará-los em tempo oportuno, seria indispensável que as novas alíquotas fôsem fixadas no mês de julho. Isto implicaria a necessidade de antecipar a discussão do orçamento e, portanto, de deslocar o comêço do ano financeiro, de sorte que este coincidisse, por exemplo, com o ano solar — inovação esta também interessante para outros reflexos (ver § 12). De qualquer forma, parece que o inconveniente poderia ser superado dispondo-se que a aplicação das novas alíquotas só tenha efeito a partir do seguinte período de percepção dos tributos e que elas sejam levadas em conta tão-sòmente no ato da formação dos novos registros.

(Continua)

As Sociedades de Economia Mista

ARNOLD WALD

Há muito devia a "Revista do Serviço Público" o presente reconhecimento à inteligência e capacidade do autor de "Absorção da administração privada pela administração pública", que com ela colabora desde novembro de 1949, quando sua monografia "Rui Barbosa e a Administração Pública" mereceu o primeiro prêmio conferido pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. Apesar de muito jovem, ARNOLD WALD reúne a cultura e experiência dos meios familiarizados com o pensamento e as obras dos grandes juristas, filósofos, sociólogos e economistas. Dotado de grande acuidade intelectual, espírito de observação e amplitude de perspectivas, presta, hoje, ao direito público

e ao administrativo, os relevantes serviços de uma análise correta de seus problemas, não só pela apreciação de seus valores explícitos como também pela crítica dos fenômenos de causa e efeitos das leis em seus aspectos doutrinários e práticos. Estuda-os ainda mais, do ponto de vista jurídico e político, do que decorre a especial repercussão de suas idéias a respeito das fórmulas até então consagradas de organização e conduta estatal. Não seria imprópria a afirmativa se não conhecessemos, por exemplo, o seu trabalho sobre a emissão de cheques sem fundo e o presente estudo que versa sobre a aplicação da técnica do direito privado no campo do direito público.

I — A APLICAÇÃO DA TÉCNICA DO DIREITO PRIVADO NO DIREITO PÚBLICO.

AO mesmo tempo que se restringe o domínio da aplicação do direito privado, expandindo-se a autoridade estatal, o direito público passa a adotar a técnica privatista.

Desaparecidos os pilares do direito individualista que eram os princípios da autonomia da vontade, da limitação da responsabilidade aos casos em que houvesse culpa e da onipotência do direito de propriedade, ampliou-se o campo do direito público, estendeu-se o âmbito da intervenção do Estado e pudemos falar da *absorção da administração privada pela administração pública*. (1)

Mas o desenvolvimento extraordinário que passaram a ter os diversos ramos do direito público só foi possível em virtude do aproveitamento de noções oriundas do direito privado. O direito público formou-se e hoje transforma-se, utilizando a técnica do direito privado.

Assim pode falar RIPERT na "revanche du droit privé". Há uma verdadeira desforra do direito privado. O Estado nacionaliza as empresas, considera-as como serviços públicos nacionais, mas

para explorá-las deve renunciar à sua soberania e inclinar-se diante das normas de direito privado para dar as necessárias garantias àqueles com que êle trata. As instituições nacionalizadas, as sociedades pertencentes ao Estado, as *government corporations* do direito norte-americano abandonam os quadros rígidos do direito administrativo para se submeterem à técnica privatista que pela sua maleabilidade e plasticidade mais lhes convém. (2) "L'État se met en civil" diria WALINE.

Com a hipertrofia do aparelho estatal, ocorreu a sua descentralização por regiões e por serviços. Novas instituições foram criadas pelo Estado cuja natureza medeia entre o direito público e o direito privado. Corpos autônomos foram criados como os *établissements publics* na França, os *enti parastatale* na Itália, as autarquias na Argentina e no Brasil. Sobre sua natureza não chegaram a acôrdo os tratadistas de direito administrativo. Já no direito comparado encontramos profundas divergências a tal ponto que o conceito de estabelecimento público na Itália compreende certas pessoas jurídicas consideradas na França como de direito privado. (3) Em outros países, como

(1) ARNOLD WALD — A evolução do direito e a absorção da administração privada pela administração pública, separata da "Revista do Serviço Público", publicada pelo D.A.S.P., 1953.

(2) PLANIOL, RIPERT et BOULANGER — *Traité Élémentaire de Droit Civil* 1.º vol., 1950, p. 12; RIPERT — *Le déclin du droit*, 1949, p. 62 e SAVATIER — *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, 1952, p. 93.

(3) ARMINJON, NOLDE e WOLFF — *Traité de droit comparé*, 1.º vol., 1950, p. 340.

na Rumânia, o Estado deixou de ter responsabilidade financeira subsidiária pelos atos da autarquia. (4) As autarquias apegaram-se ao direito privado, à técnica privatista. Embora a jurisprudência dos nossos tribunais e a maioria da nossa doutrina reconheça nas autarquias pessoas jurídicas de direito público, alguns autores, atendendo à enumeração que lhes parece taxativa do artigo 14 do Código Civil, querem enquadrá-las entre as pessoas de direito privado. O próprio THEMISTOCLES CAVALCANTI afirma: "aliás não ousamos classificar os órgãos autárquicos como pessoas jurídicas de direito público, dentro do sentido geralmente admitido mas apenas atribuir-lhes capacidade de direito público e uma individualidade própria dentro das funções atribuídas pela lei". (5) As entidades autárquicas definidas pelo artigo 139 da Lei n.º 830 de 23 de setembro de 1949 alegaram, para efeito de prestação de contas, que eram instituições de direito privado. Foi o que aconteceu com o SENAI, o SESI e o SESC. Surgiram pois pessoas jurídicas de direito privado, cujas rendas originavam-se de tributos impostos por lei e que tinham tôdas as vantagens inerentes às pessoas jurídicas de direito público.

O poder judiciário reconheceu a natureza privada destas instituições. E' realmente a desforra do direito privado.

No domínio dos contratos, assistimos a outra intervenção da técnica do direito privado no âmbito do direito público. Se a ampliação da esfera do direito público restringiu a liberdade contratual, normal seria que nos países de economia totalmente planificada desaparecesse inteiramente o contrato. Nos Estados que socializaram a sua economia tôdas as relações jurídicas derivam da lei e dos seus regulamentos, ou seja, na Rússia por exemplo, dos planos quinquenais. Também não se concebe a responsabilidade e a execução dos bens do devedor como sanções em caso de inadimplemento das obrigações já que tôdas as empresas pertencem ao Estado, tôdas colaboram na sua produção e não interessa às autoridades a destruição de uma unidade em proveito da outra nem pode o Estado executar os seus próprios bens para pagar uma dívida que consigo próprio tem. Todavia o contrato não desapareceu: modificaram-se as sanções mas o contrato subsistiu. As sanções passaram a ser pessoais contra os administradores das empresas responsáveis pelo inadimplemento das obrigações e fundamentaram-se no conceito de sabotagem. O contrato na Rússia soviética deixou de ter função econômica; é um instrumento de valor essencialmente psicológico, pelo qual as partes reconhecem, reafirmam e interpretam os deveres que lhes incumbiam de acordo com a pró-

pria lei. (6) O contrato, caracterizado pela igualdade existente entre as partes e marcado pela sua origem civilista, impõe-se pois no direito público, nas relações entre as entidades de direito público.

Tanto influiu a técnica privatista no direito público que o próprio Estado, renunciando aos poderes oriundos do *imperium* investiu os seus capitais em sociedades comerciais associando-se a particulares e criando as sociedades de economia mista. O Estado passou a ser acionista nas sociedades anônimas, subordinando a sua atividade às normas de direito privado.

A sociedade por ações foi o esteio do capitalismo liberal, foi "a maior descoberta dos tempos modernos, mais preciosa do que a do vapor e da eletricidade". (7) Foi o magnífico instrumento que permitiu a acumulação e o aproveitamento dos imensos capitais necessários à produção. E' um mecanismo eficaz e poderoso, denunciado e combatido tanto pelo neoliberalismo quanto pelo catolicismo social justamente pelo excesso de poder que representa. O Estado adotou em relação as grandes sociedades, que se transformaram em potências econômicas, uma política de hostilidade. Combateu os trustes; nacionalizou as sociedades cujos serviços eram de interesse primordial para a nação. Foi o que aconteceu na França. O mesmo se deu na Itália onde o regime fascista estabeleceu severo controle das sociedades anônimas, limitando-lhes ainda a margem de benefícios. Nos Estados Unidos, à *Securities and Exchange Commission* (S.E.C.) cabe a fiscalização e a vigilância administrativa das operações praticadas pelas sociedades anônimas. Simultaneamente com estas medidas de cerceamento à expansão das sociedades anônimas o Estado procurou combater a prepotência destas sociedades tornando-se o principal acionista nestas. Assim surgiram as sociedades de economia mista. Interessante é notar que na própria Rússia, após um período de socialização extremada rapidamente sobrepujado, assistimos também à criação de sociedades comerciais com participação do Estado. (8) Com a N.E.P., os diversos órgãos estatais que tinham funções econômicas passaram a operar com autonomia financeira e administrativa, na forma de sociedades comerciais; criaram-se sociedades de economia mista e Lenine chegou a fazer certas concessões aos capitalistas estrangeiros. (9)

(6) RENÉ DAVID — *Traité élémentaire de droit civil comparé*, 1950, p. 325 a 337; Relatório do Professor San Tiago Dantas no XIII Congresso da Union Internationale des Avocats sobre a *Evolução contemporânea do direito contratual*. *Dirigismo*. *Imprevisão*. p. 21 e 22; GSOVSKI — *Soviet Civil Law*, 1948.

(7) WALTER LIPPMANN — *La cité libre*, 1938, p. 329 e seguintes; RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, 1946, p. 48 a 123 e do mesmo autor *Traité élémentaire de droit commercial*, 1951, p. 356 a 365.

(8) KRIMMER — *Sociétés de capitaux en Russie impériale et en Russie soviétique*, 1934.

(9) ÉLIE HALÉVY — *Histoire du socialisme européen*, 1948, p. 263.

(4) Lei de 16 de março de 1929.

(5) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Tratado de direito administrativo*, 1943, vol. IV, p. 141.

Vemos pois a técnica privatista aplicada no direito público. Alguns autores chegam até a pregar a extinção da tradicional distinção entre direito público e direito privado, dizendo que toda instituição nasce no quadro do direito público passando para o direito privado quando o controle estatal deixa de ser necessário. (10) Efetivamente, diversos critérios de diferenciação entre o direito privado e o direito público perderam a sua razão de ser. KELSEN, por exemplo, distinguiu a autonomia das vontades, característica do direito privado, da heteronomia que encontramos no direito público. (11) Mas no Estado de economia planificada, nas relações patrimoniais, há quase sempre heteronomia já que os meios de produção pertencem ao Estado. Por outro lado, os órgãos estatais revestem-se da forma de sociedades comerciais submetendo-se às normas de direito privado.

Evolui-se para a estatização crescente mas esta só se pode dar através dos recursos do direito privado. E à publicização do direito privado corresponde a privatização do direito público, que aliás já o Ministro NELSON HUNGRIA assinalava no campo do direito penal. Talvez estejamos em mais uma fase de uma eterna lei do retorno (12) que faz oscilar o mundo entre o individualismo e o socialismo.

Já se admite uma reação à socialização crescente do direito. GAETAN PIROU admite a possibilidade de uma volta ao liberalismo. ROGER PICARD receia que a economia dirigida leve o mundo pelo caminho da servidão. E RENÉ GONNARD pergunta se a liberdade sempre haverá de ser uma transição entre dois períodos de opressão. Talvez, na realidade, a volta do estatismo ao individualismo liberal haverá de se dar pela aplicação generalizada da técnica do direito privado no campo do direito público, ou seja pela submissão dos órgãos estatais às normas de direito privado.

II — DEFINIÇÃO E HISTÓRICO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Nas sociedades de economia mista encontramos o Estado acionista, como pessoa jurídica subordinada às leis comerciais.

A sociedade de economia mista é a sociedade anônima cujos acionistas são o Estado e particulares. É a aliança, a reunião de pessoas públicas e privadas ao serviço de um interesse geral sob a forma de uma sociedade comercial.

A sociedade de economia mista rege-se pelas leis reguladoras das sociedades anônimas, com al-

gumas modificações que se explicam pela nomeação de alguns dos administradores pelo Estado. As sociedades de economia mista são geralmente criadas por leis especiais.

Os elementos peculiares e característicos da sociedade de economia mista são :

- 1.º) a participação na constituição do capital da pessoa pública e de particulares;
- 2.º) a participação de ambos na administração;
- 3.º) a forma de sociedade anônima regida pela normas de direito privado.

Diferem pois as sociedades de economia mista das autarquias que independem das normas de direito privado, ficando sob a égide do direito público.

As sociedades de economia mista podem ser majoritárias ou minoritárias segundo que o Estado tem a maioria ou a minoria das ações.

A sociedade de economia mista veio criar uma série de problemas que as leis ordinárias sobre sociedades anônimas não podiam resolver. O Estado é acionista mas não deve poder ceder as suas ações. Ele pode entrar na sociedade com bens móveis ou imóveis, com dinheiro ou com direitos. Mas pode acontecer que entre na sociedade comercial com uma riqueza pública que pode ser inalienável, como aconteceu na França em relação à força hidrelétrica. Também surgiram dúvidas quanto ao papel do Estado como administrador. O Estado não pode se sujeitar à eleição para os cargos administrativos. A nomeação dos seus representantes obedecerá a princípios especiais diversos daqueles que normalmente regem as sociedades anônimas. Outras tantas divergências surgiram quanto à responsabilidade pessoal dos administradores que representavam o Estado e quanto à responsabilidade subsidiária do Estado pela gestão dos administradores por ele nomeados. Por outro lado, não há proporção alguma entre os investimentos do Estado e as ações que lhe são atribuídas. A assembléia geral também não tem na sociedade de economia mista os mesmos poderes que nas outras sociedades anônimas.

Devido a estas particularidades das sociedades de economia mista, quiseram alguns juristas que houvesse uma lei especial ou um capítulo especial da lei sobre sociedades anônimas que regesse as sociedades de economia mista.

Na realidade, as sociedades de economia mista são criadas por leis que estabelecem a sua organização e modo de funcionamento.

Para entender a razão de ser das sociedades de economia mista, necessário se fazer lembrar o histórico desta forma de sociedade.

TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE faz remontar a criação destas sociedades ao fim do século XVI e começo do século XVII com a carta da incorporação da Companhia das Índias Orientais concedida pela rainha Elizabeth da Inglaterra ao

(10) JACQUES DONNEDIEU DE VABRES, ap. RIPERT, *Le déclin du droit*, p. 65.

(11) HANS KELSEN — *Teoria general del derecho y del estado*, México, 1950, p. 216.

(12) Tal é a concepção original do nosso Mestre e amigo, Professor J. RODRIGUES VALLE, catedrático de economia política da Faculdade Nacional de Direito, na sua erudita e profunda obra: *Evolução e retorno*, 1940, passim.

duque de Cumberland em 1599 e com a criação, em 1602 e 1621, das Companhias das Índias Orientais e Ocidentais pelos Estados Gerais dos Países Baixos Unidos. (13)

Estas sociedades tinham todavia poderes administrativos que não se coadunam com a técnica hodierna da sociedade de economia mista.

Mais justo nos parece considerar como primeiras formas de sociedades de economia mista as *Gemischte Wirtschaften* do direito alemão, a companhia que construiu o Canal de Suez e a Anglo Persian Oil Company. Cita-se como primeiro exemplo das *gemischt-wirtschaftliche Unternehmung* (empresas de economia mista) uma concessão feita pela cidade de Estrasburgo, então pertencente à Alemanha, à AEG em cujo contrato se estipulava que a municipalidade entraria com 40% do capital reservando-se uma representação no Conselho Administrativo proporcional à sua participação.

Na Alemanha ainda grandes empreendimentos foram executados graças às sociedades de economia mista. Assim, por exemplo, a transformação do Neckar e do Danúbio em grandes vias de navegação, a exploração de usinas elétricas, os serviços de águas, gás e eletricidade da cidade de Berlim se devem a sociedades de economia mista.

O Estado também é acionista do Consortium Industrial que abrange cerca de 40 empresas, incluindo bancos, sociedades de exploração de energia elétrica, indústria de alumínio etc. . .

Na Itália, o Estado se tornou acionista principal da Sociedade Ansaldo Cogne e associou-se a um Instituto e a uma Caixa de Seguros para criar a Hazienda Generale Italiana Petroli.

Na França, um decreto de 28 de dezembro de 1926 autorizou as comunas a participarem em empresas particulares sem todavia regulamentar as formas desta participação. As sociedades de economia mista tiveram pois a sua criação determinada por lei. Ou a norma legal limita-se a constituir a sociedade de economia mista dentro das normas gerais da lei das sociedades anônimas de 1867, indicando a função de administrador que terá o Estado, ou cria uma sociedade de um tipo especial que regulamenta inteiramente. Ao primeiro grupo pertencem as sociedades criadas para a exploração da energia hidráulica (1919), para o transporte da energia elétrica (1922), a companhia para a navegação do Reno (1924), para as pesquisas sobre combustíveis (1924) e para a fabricação de material de guerra (1937). Ao segundo grupo se filiam as sociedades sui-generis, únicas no seu tipo, como a Société pour l'aménagement du Rhône, a Air France (1932), as Messageries Maritimes, (1921) a Compagnie Générale

Transatlantique, (1933), a Société de Moyenne Dordogne (1940) e a Société charbonniere nord-africaine.

Uma ordenação francesa de 1945 permitiu o pagamento em ações do imposto de solidariedade nacional. Assim, diz RIPERT, o Estado vai se tornar acionista de todas as sociedades.

Além das sociedades de economia mista propriamente ditas necessário é fazer referência às empresas pertencentes ao Estado, sem colaboração de capitais de particulares, e que funcionam como sociedades comerciais, ou seja submetidas às normas de direito privado.

Nos Estados Unidos, temos as *Government Corporations* ou seja corporations (sociedades) pertencentes parcial ou totalmente ao Estado. Estas corporations que são autônomas ou independentes chegavam em 1945 a uma centena. As principais sociedades desse tipo são a Reconstruction Finance Corporation, a Federal Deposit Insurance Corporation, a Inland Water-ways Corporation e a Tennessee Valley Authority. (14)

III — AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NO BRASIL

A primeira sociedade de economia mista que conhecemos foi o Banco do Brasil, fundado pelo alvará de 12 de outubro de 1808. Quanto aos bancos nacionais, muito se discutiu se eram pessoas jurídicas de direito privado ou de direito público. A doutrina em geral e, no Brasil, também a jurisprudência têm se manifestado a favor da tese do direito privado. Em sentido contrário, o jurista argentino MURATTI E FERRARA consideraram o banco nacional como serviço público com personalidade de direito público. O Banco do Brasil embora seja normalmente uma pessoa jurídica de direito privado, uma simples sociedade comercial tem também funções delegadas do poder público. Tais são as funções de controle do mercado de câmbio (art. 4.º do Dec. n.º 12.081, de 1916), de fiscalização bancária (Dec. n.º 19.824 de 1-IV-1931), fiscalização do comércio de ouro e pedras preciosas (Dec. n.º 24.193 de 3 de maio de 1934) etc. . .

Assim julgou a nossa jurisprudência que "o Banco do Brasil, que normalmente é mera pessoa jurídica de direito privado pode excepcionalmente apresentar outro caráter quando exerce função delegada pelo poder público". (15)

(14) Sobre o histórico das sociedades de economia mista podem ser consultados o artigo de MIRANDA VALVERDE, os tratados de RIPERT e de THEMISTOCLES CAVALCANTI já citados, loc. cit. e ainda OGG & RAY — *American Government*, 1948, p. 471, FRITZ FLEINER — *Droit Administratif Allemand*, p. 80, ROGER BONNARD — *Précis de droit administratif*, p. 547.

(15) PHILADELPHO AZEVEDO — *Um Triênio de Jurisprudência*, vol. VII, p. 57, voto proferido como relator do recurso extraordinário 5.761.

(13) TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE — *Sociedades anônimas ou companhias de economia mista*, in "Revista de direito administrativo", abril 1945, vol. I, fasc. II, p. 429.

Criado em 1942, o Banco de Crédito da Borracha é uma sociedade de economia mista em que 55% do capital pertencem ao Tesouro Nacional, 40% à Rubber Reserve Company e o resto foi entregue à subscrição pública de pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade brasileira.

Os Estados da Federação também criaram sociedades de economia mista, especialmente no campo bancário, de que são exemplos o Banco do Estado de São Paulo e o Banco Mineiro da Produção em que os respectivos Estados têm a maioria das ações.

A Companhia Siderúrgica Nacional autorizada pelo Decreto-lei n.º 3.002 de 30-1-1941 é uma sociedade de economia mista cujo capital inicial de Cr\$ 500.000.000,00 passou a Cr\$ 1.000.000.000,00, obedecendo a um plano de financiamento de US20.000.000,00 feito pelo Banco Americano de Exportação e Importação. É uma sociedade de tipo majoritário onde tem predominância o Estado, incluindo-se no capital público aquêle pertencente às Caixas e Institutos. O presidente da companhia é nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República, sendo eleitos pela Assembléia Geral os demais diretores. As ações ordinárias subscritas pelo Tesouro Nacional podem ser transferidas a pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade brasileira a critério do Ministro da Fazenda *ex-vi* do Decreto-lei n.º 2.173 de 3-IV-1941, ficando reservadas as ações preferenciais no valor de Cr\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros) para o IAPI, IAPC, IAPB e Caixas Econômicas Federais do Rio de Janeiro e São Paulo.

Pelo Decreto n.º 4.352, de 1-VI-1942, criou-se a Companhia do Vale do Rio Doce com o capital de Cr\$ 200.000.000,00 dos quais Cr\$ 110.000.000,00 foram subscritos pelo Tesouro Nacional. A diretoria compõe-se de cinco membros dos quais três, inclusive o presidente, devem ser de nacionalidade brasileira e dois norte-americanos. O presidente da Companhia é de livre nomeação pelo Presidente da República, sendo eleitos os demais diretores pela assembléia geral.

O Decreto-lei n.º 5.684 de 20 de julho de 1943 autorizou a fundação da Companhia Nacional de Alcalis com capital inicial de Cr\$ 50.000.000,00 divididos em 50.000 ações, 26.000 das quais foram subscritas pelo Instituto Nacional do Sal.

Muito se discutiu se o Instituto de Resseguros do Brasil, criado pelo Decreto-lei n.º 1.186 de 3-IV-1939 era ou não sociedade de economia mista. Miranda Valverde o considera como sociedade de economia mista de forma jurídica *sui-generis*. Themistocles Cavalcanti o define como autarquia administrativa. Na realidade 70% do capital do Instituto de Resseguros foram subscritos por instituições de previdência social e 30% por sociedades de seguro. O presidente do Instituto e três membros do Conselho Técnico são de livre nomeação do Presidente da República. A União Federal

participa de 25% dos lucros anuais. Parece-nos pois que se trata de fato de uma sociedade de economia mista embora a União não seja acionista e o capital público seja representado pelo capital das instituições de previdência. Assim entendeu a jurisprudência pátria. (16)

Recentemente foi criado o Banco do Nordeste, sociedade de economia mista cujo capital é de Cr\$ 100.000.000,00. As ações deverão ser subscritas do seguinte modo: 70% pelo Tesouro Nacional e 30% pelo público.

IV — ADMINISTRAÇÃO E RESPONSABILIDADE

A administração das sociedades de economia mista é regulada pela lei que cria a empresa. Na realidade, dominam as sociedades de economia mista em que o Estado tem a maioria das ações sendo pois soberana a sua vontade, tornando-se reduzidíssimos os poderes da Assembléia Geral.

No Brasil, preferiu-se reger as sociedades de economia mista pelas normas gerais aplicadas às sociedades anônimas. As modificações que certas leis especiais, como o Decreto-lei n.º 2.968 de 1940, introduziram nas normas gerais estabelecidas pela Lei das sociedades anônimas (Decreto-lei n.º 2627 de 26-IX-1940) foram acerbamente criticadas.

O único ponto importante em que a sociedade de economia mista se diferencia das sociedades anônimas é a nomeação do diretor-presidente, que, nas sociedades em que o Estado é acionista, é nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República.

Quanto à responsabilidade do Estado pelos atos dos diretores por êle nomeados, divergem as legislações. O Código das Obrigações Suíço, revisado em 1936, estabelece a responsabilidade do Estado pelos atos dos administradores e fiscais por êle nomeados, salvo o direito de recurso contra os funcionários culposos. (17) No direito francês, Ripert aponta a oscilação da legislação e da jurisprudência, para concluir dizendo que o decreto de 16 de outubro de 1946 parece admitir a responsabilidade do Estado já que decide que êste deverá depositar ações como caução para os seus administradores. (18).

No direito brasileiro, é princípio assente a responsabilidade pessoal dos diretores das sociedades comerciais, não respondendo a pessoa jurídica, de direito privado, ou de direito público, que é acionista, pelos atos dos diretores ou fiscais no exercício das respectivas funções. (19).

(16) Sôbre o assunto, podem ser consultados MIRANDA VALVERDE — *art. cit.* p. 434, THEMISTOCLES CAVALCANTI — *op. cit.*, *loc. cit.* p. 279, ERYMA CARNEIRO — *As autarquias e as sociedades de economia mista no Estado Novo*, edição do DIP, p. 210, e PHILADELPHO AZEVEDO — *op. cit.*, p. 53.

(17) Artigo 762 do Código Suíço das Obrigações.

(18) RIPERT — *Traité*, p. 591.

(19) Miranda Valverde — *art. cit.*, p. 440.

V — CONCLUSÃO

Já MONTESQUIEU no *Espírito das Leis* condenou a intervenção econômica do Estado dizendo que o príncipe não deve comerciar. GEORGES RIPERT, decano da Faculdade de Direito de Paris, condena veementemente a sociedade de economia mista considerando-a um hibridismo que não atende nem às aspirações do Estado nem aos interesses dos particulares. Da sociedade de economia mista disse êle: "Le coeur n'était pour rien dans ce mariage et ce n'était même pas un mariage de raison". Proclama o jurista francês a falência das sociedades de economia mista, aberração que convém à época do declínio do direito.

Mas olvida o eminente comercialista a dupla função que pode e deve ter a sociedade de economia mista. Nos países do velho mundo, em que a produção já chegou ao seu auge, é um meio técnico empregado pelo Estado para limitar a onipotência dos capitais particulares. Mas, nos países novos, em que a produção ainda está para se organizar, a sociedade de economia mista vem estabelecer indústrias básicas, cujas matérias-primas existem no país mas a que faltam os capitais necessários e a iniciativa particular.

No Brasil, o Estado passou a intervir na distribuição como se fazia na Europa e na América do Norte. Mas nestes países já havia produção organizada, existiam forças capitalistas que já tinham organizado a produção e que pelo poder que representavam tornavam-se demasiadamente influentes na política nacional. Mas na América do Sul, onde o capitalismo acabava de nascer não era interessante intervir na distribuição, cercear capitais ainda inexistentes, combater trustes que só no futuro haveriam de nascer. Difíceis seriam as nacionalizações das empresas nacionais porque não havia grandes empresas, grandes indústrias nacionais. Ao contrário, era preciso organizar a produção; o Estado deveria cooperar para a criação de imensas empresas que não se poderiam constituir sem a interferência estatal, sem a garantia que só o Estado poderia dar aos capitais estrangeiros necessários para a realização de um grande programa de industrialização do país. Assim a sociedade de economia mista, resguardados os direitos do Estado e dos acionistas particulares, parece ser um instrumento técnico eficiente e indispensável para a solução dos problemas econômicos nacionais.

Padrões de Execução

(Symposium)

ELDON E. SWEEZY

(Tradução de Mary Cardoso)

O presente conjunto de artigos, escritos por seis autores de opiniões afins em muitos aspectos do assunto sobre o qual versam, foi elaborado sob a orientação de Eldon E. Sweezy. Tem por objetivo assinalar o progresso feito, no setor governamental, no sentido do estabelecimento e da utilização de padrões de execução do trabalho. Sabem os autores que muito deverá ser feito, ainda, para que as técnicas empregadas atinjam a um máximo de eficiência, mas esperam que o trabalho apresentado sirva como o marco inicial de uma literatura especializada e de caráter prático, que venha a servir de base para ulteriores progressos.

Cada um dos autores examinou o conjunto de artigos e alguns comentaram certos tópicos das análises feitas por seus companheiros, comentários

esses que são apresentados no final dos artigos a que se referem.

Acreditamos, não obstante as opiniões que professem nossos leitores sobre as possibilidades ou os limites em que são aplicáveis os padrões formais de execução, que estes artigos constituem significativa contribuição para o desenvolvimento das idéias sobre o assunto ventilado.

Eldon E. Sweezy é Técnico de Treinamento — para supervisão e treinamento administrativo — da Administração da Aeronáutica Civil, do Ministério do Comércio. Quando Chefe do Serviço de Treinamento Civil, do Ministério da Guerra, desenvolveu o primeiro programa sistematizado para o estabelecimento de padrões de execução, utilizados no Ministério.

I — PADRÕES DE EXECUÇÃO COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

EM todos os momentos de sua vida profissional, o supervisor tem necessidade de avaliar o trabalho de seus subordinados. Julga-os não apenas como indivíduos, mas igualmente como grupo. O desempenho dessa parte de suas responsabilidades é de crucial importância para a boa desincumbência de sua função supervisora básica, que é a direção do trabalho de outras pessoas. A menos que as avaliações feitas sejam da mais alta qualidade, não poderá ele alcançar seus objetivos, porque todas as demais fases de sua atividade supervisora terão por base informações inexatas.

Há certas condições indispensáveis para que se possa julgar com eficiência e uma delas é o conhecimento da maneira real pela qual a pessoa observada executa seu trabalho. Deve haver, também, capacidade para o julgamento da importância relativa dos fatos. E, acima de tudo, deve estar fixado um determinado padrão, em relação ao qual seja avaliado o desempenho do empregado. Essa última condição somente agora está recebendo a atenção que merece, com o desenvolvimento de programas de administração entrosados com as verdadeiras necessidades do trabalho.

São essenciais, para as atividades de supervisão, os padrões de execução. Não é possível isolar, em qualquer nível da organização, cargos

ou funções em relação aos quais sejam desnecessários tais padrões de execução. E, embora esteja no consenso geral a convicção de que esses padrões são mais adequados quando se trata de posições situadas na parte inferior da escala hierárquica, é fato que os mesmos são necessários ao longo de toda a linha de funções. Independentemente do grau de autoridade e iniciativa reconhecido a determinado cargo, deve haver sempre um meio de avaliar-se a forma pela qual desempenha suas funções o servidor que o ocupa. E essa avaliação terá que se basear num padrão fixado, para que se assegurem a isenção e a justiça. A conveniência desses padrões para toda a escala hierárquica tem sido demonstrada, segundo opinam supervisores de alto nível, pela extensão em que sentem ignorar aquilo que exatamente deles se espera, bem como aquilo que lhes é lícito esperar da ação de seus subordinados. Esse fato tem sido realmente comprovado, sempre que se estabelecem padrões de execução. Outras provas são fornecidas pelos casos de recurso contra avaliações de merecimento, feitas por chefes de vários níveis, nos quais se argüi falta de conhecimento do verdadeiro padrão de execução desejável, citada essa falta como causa fundamental das deficiências verificadas.

Igualmente importante é o fato de que, a menos que se estabeleçam padrões para todos os níveis da organização, terá sido suprimida a adequada motivação para uso de tais padrões. Cada

supervisor deverá ter conhecimento do desempenho que dêle se espera e, por seu intermédio, do setor ou seção a seu cargo — ou não poderá saber aquilo que deverá exigir dos respectivos subordinados. O exemplo que é, para os chefes de grau inferior, a exigência de padrões para os níveis que lhes são superiores, muito contribui para estimular sincero esforço no sentido de estabelecerem e usarem, êles próprios, os padrões que lhes forem adequados.

Em todos os degraus da supervisão existe, realmente, um padrão apropriado. Nunca teria sido possível o desempenho de uma função de chefia sem a existência de um certo critério ou padrão, em relação ao qual avaliar-se a eficiência daqueles que são dirigidos. Tais padrões são, em sua maioria, mentais e assim sujeitos, cada dia, a diferentes interpretações pelas pessoas nos mesmos diretamente interessadas. E, em grande parte, as dificuldades em torno dos atuais métodos de avaliação decorrem do fato de que os padrões em que se baseiam não são definidos e o valor real do desempenho exigido não é conhecido pelas duas partes envolvidas na questão. A fixação do padrão em termos objetivos é a única forma de evitar interpretações flutuantes.

Para que um padrão escrito tenha valor real, é essencial que seja compreensível, escoimado das expressões vagas que são o refúgio dos supervisores que não fazem de seu trabalho uma idéia exata. Se o chefe e o subordinado pensam diferentemente sobre o significado do padrão, não é de se esperar que o subordinado possa desempenhar o trabalho exatamente como o supervisor espera que o faça. A menos que se eliminem essas áreas potenciais de desentendimento, fazendo-se os padrões precisos e realmente compreensíveis, o tipo de desempenho exigido pelo chefe dependerá mais de seus característicos pessoais do que das exigências reais do trabalho. Entre as palavras que mais comumente levam a mal-entendidos podemos citar: usualmente, consistentemente, prontamente, na maioria dos casos, adequada, etc. Nenhum padrão pode ser considerado completo até que tais generalidades tenham sido substituídas por expressões de significado preciso.

O primeiro passo no sentido da objetividade dos padrões consiste no abandono de elementos, deveres e funções, de ordem geral e na adoção da *tarefa* como a unidade básica, em relação à qual o padrão é fixado. As tarefas atribuídas a um cargo determinado representam as ações ou atividades, através das quais são alcançados os objetivos desse cargo. A preparação de uma lista da *tarefa* como a unidade básica, em relação à cam ações, as diferentes partes de que se compõem os deveres de um empregado que produz determinada peça ou que exerce determinada função, para uso ou no interesse de terceiros.

A descrição do desempenho esperado pela chefia de qualquer pessoa competente e qualificada para a execução do trabalho exige o emprêgo de alta capacidade de julgamento. Definido como

razoável requisito do cargo a que se aplica, o padrão estabelece o tipo de execução considerado plenamente satisfatório. Representa, assim, a mais efetiva medida para permitir se distinga entre o desempenho satisfatório, o excepcional e o deficiente. A descrição do tipo médio de desempenho exige de quem fôr encarregado de fazê-la o conhecimento das condições de trabalho, da capacidade dos indivíduos de competência normal que executam tarefas similares e das exigências técnicas da organização. Em muitos casos a fixação do padrão médio será trabalho de natureza subjetiva, mas isso não constituirá defeito, se o resultado final fôr bastante preciso, mostrando ao empregado o tipo exato de desempenho que dêle se espera. A validade do padrão é dada por um único critério — é êle capaz de habilitar a chefia a alcançar seus objetivos?

Cinco são os princípios que devem presidir a determinação de razoáveis requisitos para o desempenho de um cargo determinado: primeiro, o padrão deve tomar por base as necessidades reais da organização, conjugadas com o conhecimento do que se pode esperar da ação de um indivíduo qualificado e de competência normal. Isso, entretanto, não deverá ser confundido nem com o nível de execução já atingido pelo empregado que ocupa o cargo, nem com a execução típica de quaisquer grupos de pessoas ocupadas no desempenho atual da tarefa. Segundo, é perigoso tomar-se como padrão o nível de desempenho já atingido, pois a menos que use de muita cautela, o supervisor corre o risco de perpetuar como padrão um tipo de desempenho desarrazadamente alto ou exageradamente baixo, conforme a capacidade do detentor atual do cargo em exame. O terceiro princípio sugere que se use a média dos desempenhos individuais apenas como um índice do nível de execução provável. Mais uma vez, o supervisor deverá tomar cuidado, desde que a média pode partir do falso pressuposto de que vários indivíduos representam todos os empregados competentes, cuja execução típica é adequada às necessidades da administração. O quarto princípio recomenda que o padrão seja razoável. Se êle fôr fixado além das possibilidades do empregado de boa qualificação, êste perderá o estímulo para igualá-lo e será privado da básica e construtiva experiência do sucesso. E êsse raciocínio nos conduz ao quinto princípio, segundo o qual o padrão deve ser não apenas razoável, mas fixado em termos que permitam seja excedido. Com a aplicação dessa norma será possível distinguir entre os bons empregados e os empregados excepcionais.

Na organização, apenas uma pessoa conhece os elementos necessários à fixação do padrão, do mesmo modo que tem a responsabilidade de aplicá-lo e a autoridade para exigir sua observância e esta pessoa é o supervisor imediato do empregado cujo trabalho está sendo considerado. Deve estar assegurada a equivalência dos padrões, quando se trata de um grupo de auxiliares desempenhando tarefas similares. A propósito, pode ser exercido eficiente contrôle, dentro da linha de au-

toridade, pelos supervisores de grau sucessivamente mais elevado. A revisão dos padrões ou o controle de um organismo fora da hierarquia funcional são recursos de eficácia limitada, pela falta de autoridade para fazer observar recomendações ou ajustamentos entendidos necessários, mas se esse controle for deixado a cargo da própria linha supervisora, o defeito será remediado.

A melhor contribuição de pessoas colocadas fora da linha de autoridade é dada através de assistência técnica para escolha de métodos de fixação de padrões e do treinamento de supervisores no estabelecimento e aplicação de tais padrões. Qualquer pessoa nessa posição deve, porém, ser extremamente cautelosa no sentido de evitar que sua atividade interfira com as responsabilidades exclusivas do supervisor, eximindo-se de sugerir níveis específicos de desempenho.

Embora deva o supervisor aceitar a responsabilidade de estabelecer padrões de desempenho para os empregados sob sua direção, há uma parte importante do processo que deve ser completada em cooperação com os próprios subordinados.

Para que se assegure plena exatidão no relacionamento das tarefas, para que se garanta maior aceitabilidade do padrão e, ainda, para que se faça o máximo no sentido de dar a cada auxiliar uma função real na administração da empresa ou serviço, é essencial que os empregados participem do trabalho de análise que resultará na preparação das listas de encargos. Esse trabalho, feito assim em cooperação, freqüentemente revela tarefas em relação às quais supervisores e subordinados não haviam chegado a claro entendimento, quanto à responsabilidade. Além disso, deverá ser dada ao empregado a oportunidade de participar do estabelecimento do padrão médio de execução considerado conveniente. Tem sido experiência freqüente dos supervisores o fato de que os empregados chegam à fixação de padrões mais elevados do que os que são esperados por seus superiores.

A consulta aos empregados, na hipótese mencionada, não significa que o supervisor deva abrir mão de sua autoridade quanto ao tipo de padrão, em casos de desentendimento, pois não pode ele abdicar do controle da organização. Significa, porém, um grande passo no sentido de convencer os subordinados de sua isenção de ânimo, dado através da oportunidade que lhes ofereceu de participarem da fixação dos padrões que irão permitir o julgamento de seu próprio trabalho.

A colocação da tarefa de fixação de padrões entre as responsabilidades normais do supervisor contribui também, em alto grau, para assegurar o emprego desses padrões nas atividades diárias da chefia. O conhecimento e a aceitação dos padrões de execução aumentam a probabilidade de seu uso. É essencial, entretanto, que os supervisores sejam orientados na aplicação desses instrumentos tão versáteis em sua natureza, bem como quanto aos métodos a seguir em sua fixação.

Quando se usa um determinado padrão de execução em relação a certo cargo, a seleção de pessoal qualificado para esse tipo de trabalho pode ser feita com maior exatidão. A maneira pela qual os elementos selecionados desempenham o trabalho pode ser julgada com objetividade, sendo possível, com a experiência resultante, um melhor ajustamento das exigências de recrutamento. Há estreita analogia entre o uso de padrões de execução na determinação das qualificações exigidas para o emprego e o de elementos indicativos de resistência e peso para determinação das especificações do aço estrutural adequado a determinada construção. Reduzem-se muito as possibilidades de erro.

O treinamento dos empregados faz-se mais rapidamente quando há padrões para uso na avaliação de seu trabalho. As necessidades de treinamento são freqüentemente descuradas pelos supervisores, em razão da falta de índices específicos das deficiências na execução do trabalho. E os padrões individuais de execução constituem, na realidade, os melhores de tais índices. O treinamento no trabalho não se completará até que cada empregado esteja em condições de executar, adequadamente, cada uma das tarefas que lhe cabem. O uso de um padrão, pelo qual se avalie seu progresso, diminuirá as oportunidades de que esse treinamento seja suprimido prematuramente ou prossiga além do ponto necessário.

As listas de tarefas, preparadas como parte do padrão de execução, fornecem informações úteis ao classificador de cargos, na revisão de deveres, encargos e responsabilidades. Essas listas servem também como material básico para programas de treinamento e levantamentos de distribuição de trabalho, bem como de ponto de partida para o estabelecimento de métodos de análise de funções que objetivem maior simplificação. Certos sintomas de deficiência ou imperfeição de métodos e processos de trabalho são revelados pelo exame minucioso das praxes e normas usadas pelos empregados cuja atuação fica sistematicamente aquém dos limites fixados pelo padrão de execução referente a seus cargos.

Dos vários padrões de execução, o que mais atenção tem merecido é o da avaliação do merecimento. O julgamento da eficiência do empregado, através do uso de um dado padrão escrito prende-se mais estreitamente às tarefas de fato desempenhadas pelo servidor. Há, assim, base muito mais realista para julgamento do que em função de características gerais, mais freqüentemente usadas para fundamentar a avaliação do mérito. É essencial, entretanto, que o padrão empregado para os efeitos da avaliação seja expresso em termos definidos, isento das frases que citamos em outro trecho, as quais são fontes potenciais de desentendimento, de tal modo que podem neutralizar as vantagens desse método de julgamento sobre os demais sistemas, que se baseiam em características gerais. É possível, felizmente, sem trabalho demasiado, prepararem-se

padrões de todo livres dessas desorientadoras expressões.

Além da avaliação formal da eficiência do empregado, a existência de um padrão escrito anima o supervisor a encarar o julgamento do trabalho de seu subordinado como parcela normal de suas responsabilidades. Em certa organização, os chefes verificaram que valia a pena dedicar dez minutos, cada dia, ao exame da maneira pela qual um determinado empregado se vinha desincumbindo das tarefas diárias. Essa atenção, dispensada a cada um dos servidores da organização, permite que se tenha sob contínua observação a atuação de todo o grupo, sem que, por outro lado, o trabalho fique demasiado pesado.

Os supervisores encontram menores dificuldades na determinação das necessidades de pessoal e fazem com mais precisão as previsões orçamentárias, quando podem usar padrões definidos de execução. Contando com determinado padrão para certo tipo de servidor e com um razoável planejamento do trabalho a executar, a questão do pessoal reduz-se quase a uma simples operação aritmética — e isso é exato mesmo que as tarefas em tela não sejam de natureza mensurável. Em todos os casos foi possível verificar-se a conveniência da descrição dos efeitos da adequada produção.

Nenhuma das vantagens aqui enumeradas é obtida apenas pelo fato de serem estabelecidos padrões de execução. O amplo e contínuo uso desses padrões por todos os elementos incumbidos de supervisão, ao longo da escala hierárquica, é imprescindível, para demonstração do valor desse instrumento da boa chefia. Vai-se firmando cada vez mais a convicção de que um padrão definido de eficiência funcional constitui controle fundamental da administração. Mas é, também, imperativo que todos aqueles que o empregam tenham consciência das limitações do processo, as quais, no passado, foram causa da resistência contra sua aceitação. Tais padrões são apenas um dos elementos que ajudam o exercício da supervisão. Não substituem qualquer dos demais processos, de cujo valor já se convenceram os administradores. São complementos das análises de trabalho, dos programas de mensuração do trabalho, dos sistemas de avaliação do merecimento, do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho e das classificações de cargos. Isto reconhecido, os chefes verificarão que podem obter resultados do maior valor com a inclusão de padrões em todas as atividades da administração. Verão que podem aumentar, cada vez

mais, o valor desses padrões, para si próprios e para aqueles a quem servem, se houver constante emprego de tais instrumentos, em todos os possíveis pontos de contato.

COMENTÁRIOS FEITOS POR LAURENCE L.
EPPERSON

Este artigo introdutório do symposium salienta, de modo eficaz, os amplos objetivos e os princípios fundamentais de um sadio programa de padrões de medida da execução do trabalho pelos subordinados. Até aqui, não se dispunha de experiência acumulada, sintetizada de modo adequado, sobre esse tópico do trabalho administrativo, dinâmico em sua natureza, mas relativamente inexplorado. Certos princípios, contudo, são tidos como suficientemente importantes para comportar repetição enfática.

E' indispensável, para sucesso do método em discussão, apoio ativo e decidido, por parte da chefia suprema da organização, ao programa que o põe em prática, apoio que deve constituir parcela básica do trabalho de todos os componentes da organização.

O autor do primeiro artigo declara que "a validade do padrão é dada por um único critério — é ele capaz de habilitar a chefia a alcançar seus objetivos?" Esse ponto deveria ser mais amplamente esclarecido e reforçado, perguntando-se — oferece o padrão uma base de compreensão mútua entre os membros do grupo, capaz de permitir a cada um não apenas o desempenho de suas tarefas com razoável certeza de que a contribuição dada será reconhecida de modo devido, mas também, ao fim do dia de trabalho, o sentimento de satisfação que decorre da consciência de haver contribuído, realmente, para a consecução dos objetivos da equipe?

Finalmente, o número e a variedade dos usos potenciais dos padrões de execução acentuam a tremenda necessidade de compreensão e de esforço coordenado, por parte da chefia e dos técnicos de administração, no sentido de usarem conscientemente seus contatos diários com o pessoal, visando o aperfeiçoamento desses instrumentos básicos da boa administração, demonstrando e melhorando, ativamente, seu emprego sistematizado, nos vários setores em que se desdobra a organização.

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

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Progresso da Administração Pública

Boletim do I. I. C. A.

(Trad. Paulo de Mesquita Lara)

Reporta-se à Mesa-Redonda do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, realizada em Knocke, Bélgica, em junho de 1952, a história oficial do projetado Boletim cujo "espelho" está sendo agora folheado — e esperamos sinceramente — com olho crítico. Propôs-se nessa ocasião que o Instituto se incumbisse de preparar um boletim regular de informações sobre Assistência Técnica, no campo da administração pública.

Hoje, sem embargo do tempo inevitavelmente consumido em correspondência e na votação dos créditos necessários para a realização do plano, o fato de haveremos chegado a este ponto constitui, a nosso ver, suficiente prova do entusiástico apoio daqueles que acreditam ser esta publicação a resposta a uma necessidade crescente e há muito sentida.

Agradecimentos especiais cabem à M.S.A., à Administração de Assistência Técnica, da Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, e à T. C. A. do Instituto de Negócios Interamericanos, por haverem concordado em financiar os primeiros números e fornecer material para publicação.

Esperamos, assim, proporcionar estímulo a certos países, seja descrevendo como foram enfrentadas, em outras regiões, as dificuldades a que terão de fazer face, mostrando as medidas adotadas por outros Governos para a respectiva solução, ou dirigindo sua atenção para questões a que podem deixar de atribuir a importância devida.

Podemos, finalmente, pôr em evidência os esforços largamente desenvolvidos pelas organizações internacionais, assim como a solidariedade que prevalece entre todas as nações para solução dos problemas da administração pública.

O escopo dos tópicos referentes às notícias compreenderá assuntos como os relacionados com o aperfeiçoamento da administração geral (por exemplo, pessoal, direção, orçamento, arrecadação de rendas, coordenação). Também poderão ser incluídas manifestações administrativas originais, significativas ou desusadas, surgidas no trabalho

das várias repartições especializadas ou das atividades regionais ou nacionais. Aparecerão ainda, de tempos em tempos, tópicos de informação geral sobre como, e em que termos, pode ser obtida assistência técnica, bem assim decisões internacionais a esse respeito. Espera-se que a Bibliografia venha a ser útil para manter informados das últimas novidades e publicações, no campo da administração pública, os funcionários e técnicos dos governos que se encontram afastados dos seus centros próprios de informação. Esforçar-nos-emos por dar conhecimento aos nossos leitores dos principais trabalhos que apareçam sobre a matéria. Mas não podemos, evidentemente, sequer pretender ficar a par de toda a literatura publicada. Serão muito bem recebidos, para referência neste Boletim e possível crítica na "Revue Internationale des Sciences Administratives", exemplares de livros ou artigos compreendidos na esfera de interesse do Instituto.

Em suma, visa-se a instituir um periódico de circulação e interesse mundiais, para o qual estão sendo planejadas edições em inglês, francês e espanhol.

O projeto é ambicioso. E apesar do Instituto manter generalizados contatos, sentimos que o seu êxito dependerá da cooperação regular, pronta e continuada, das principais entidades a que cabe proporcionar assistência técnica, relativamente à administração pública.

A subsequente colaboração dos Governos e organizações que recebem essa assistência será das mais valiosas para a revelação de outros aspectos das tarefas executadas.

Contamos que nenhum encargo adicional de vulto venha a pesar sobre os nossos correspondentes, e que de modo geral nos bastem os documentos organizados para seus próprios objetivos internos. E confiamos em que muitos deles — convencidos de que a cooperação internacional é a chave de uma existência mais próspera para todos — hão de colaborar com a máxima boa vontade e, assim, contribuir para que seu próprio trabalho seja conhecido de um círculo progressivamente maior de interessados.

Pretende-se que "Progress in Public Administration" seja distribuído gratuitamente a repartições governamentais e a organizações internacionais. Os pedidos devem ser endereçados ao Editor ou a:

MSA Mission,
Institute of Inter-American Affairs,
UN Public Administration Division.

Estas poucas páginas podem ser consideradas como uma espécie de "Dona Candinha". Seu prin-

cipal objetivo é provocar críticas. Temos consciência de alguns dos seus defeitos mas ficaríamos gratos se nos fôssem apontados outros, de maneira a serem todos eliminados, logo de início, quando aparecesse o número 1, dentro de poucos meses, com pelo menos o dôbro do número de páginas. Também contamos com sugestões e, especialmente, contribuições, sob a forma de notícias.

ADMINISTRAÇÃO-GERAL

Burma — O Sr. George Jackson, da Comissão de Serviço Civil do Canadá, está realizando uma pesquisa geral de ordem administrativa sobre os Departamentos do Governo, seus problemas de organização, coordenação e pessoal, inclusive quanto às facilidades de treinamento para o serviço público.

Ceilão — Estão sendo recrutados dois especialistas, um para assessorar o Governo no campo do treinamento do pessoal civil (já se apresentou um candidato) outro para assisti-lo no preparo de legislação referente à instituição de corporações nacionais de natureza pública.

Guatemala — O Sr. J. Reyes Perez, especialista em organização e direção, continua a atuar como Conselheiro do Instituto de Previdência Social da Guatemala.

Jordão — O Sr. A.S. Pankhurst, do Serviço Civil Britânico, está passando o ano de 1953 no Jordão, na qualidade de Assessor do Governo para assuntos gerais de administração pública.

Libéria — O Governo da Libéria pediu a extensão, como especialista em administração pública, dos serviços do Professor B.N. Banerjee, da Universidade de Calcutá, que primeiramente atuou como técnico da Organização Internacional do Trabalho.

Líbia — Teve início em março de 1953 um programa de treinamento dos servidores civis, em contabilidade pública. Está encarregado do projeto o Sr. Abd El Haz Mohamed Basuni El Kholi, assistido pelo Sr. Mohamed Fikry Mohamed Abd El Gillil.

Ambos são do Cairo e ensinarão contabilidade. O Sr. John Cooke, do Reino Unido, juntar-se-á aos mesmos para lecionar inglês. O Governo da Líbia solicitou também os serviços de dois especialistas, a fim de fazerem recomendações no sentido de aperfeiçoar a organização, o treinamento do pessoal, os processos de trabalho e a administração de material e equipamento, na administração federal e nas províncias, inclusive no que diz respeito às medidas legislativas e exe-

cutivas pertinentes. Estão sendo objeto de consideração as nomeações dos senhores H.C. Elvins, que até há pouco serviu com o "Commonwealth Public Service Board", da Austrália, e Hynes, do Serviço Civil Irlandês. Como especialista em Finanças públicas, o Sr. A.I. Qureshi foi nomeado para assessorar o Governo da Líbia na reorganização da atual estrutura tributária.

México — A ida de um técnico da Organização Internacional do Trabalho, e a concessão de uma bolsa de estudos no estrangeiro, foram as medidas adotadas para atender parcialmente a solicitação mais ampla do Governo mexicano, a qual abrange assistência para organização de serviços de emprêgo e orientação vocacional, e para outros campos sociais.

Nicarágua — O Governo da Nicarágua solicitou os serviços de um especialista em administração pública e de um técnico em administração orçamentária. Como possível candidato ao último posto, sugeriu-se àquele Governo o nome do Sr. José Padron Irazabal.

Paquistão — Dois planos de assistência técnica foram conduzidos pela Organização Internacional do Trabalho: um plano geral, compreendendo a realização de pesquisas sobre problema de trabalho, e, ainda, a formulação de programas sociais a longo prazo, inclusive no que toca à melhoria dos serviços sociais e inspeção de fábricas; e outro plano especial, compreendendo um curso de treinamento dos funcionários do Governo e de organizações semigovernamentais empregados como inspetores, arbitradores ou assistentes sociais. Outro projeto provê, mais particularizadamente, à assistência no campo da organização e administração do trabalho.

Panamá — O Governo do Panamá solicitou os serviços de um técnico no campo geral da administração pública, com ênfase na administração de pessoal. Discutem-se com as autoridades panamenhas os nomes de possíveis candidatos.

Tailândia — Com o objetivo de aperfeiçoar a legislação e a maquinaria administrativa destinada a tratar dos assuntos sociais neste país, está sendo realizado um plano de assistência técnica

em três etapas (inquérito geral sobre problemas trabalhistas, formulação de recomendações e estabelecimento de legislação e meios necessários).

SÉRIE DE BOLETINS PREPARADOS PARA AS NAÇÕES UNIDAS PELO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Nos termos de contrato com as Nações Unidas, o Instituto está preparando, sob a direção de seu comitê de supervisão, uma série de estudos sobre vários aspectos das práticas administrativas.

Já foram publicados 14 estudos, distribuídos às Nações Unidas, aos seus Governos-membros, a membros do Instituto, a organizações não governamentais e a indivíduos com particular interesse nos estudos ou possibilidade de utilização dos mesmos. Em complemento aos trabalhos já editados, estão sendo preparados 10 outros, que cobrem larga variedade de assuntos.

FINANÇAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO E TRIBUTAÇÃO

Afganistão — O Governo do Afganistão pediu prorrogação, pelo período de um ano, do Contrato do Sr. H. E. Culmann, Assessor de Finanças públicas e Administração.

As negociações estão em andamento.

Cambózia — A Administração de Assistência Técnica, das Nações Unidas, pediu o Governo da Cambózia um técnico em tributação, para estudar e recomendar revisões no sistema tributário desse país.

Saudi-Arábia — Um dos primeiros projetos do Ponto IV das Nações Unidas, no setor da administração pública, abrange assistência ao Governo de Saudi-Arábia, principalmente no que toca às finanças públicas.

Visitou o país uma equipe de administração pública, dirigida pelo Dr. Arthur Young.

Os objetivos específicos dessa missão foram:

1.º estabelecer um plano e organização para a melhoria e estabilização da moeda nacional (função essa transferida para a repartição competente do país);

2.º estabelecer um sistema de centralização e controle das receitas e despesas governamentais;

3.º fixar um sistema de planejamento para melhorar a aplicação das rendas públicas;

4.º melhorar a organização, os sistemas e os regulamentos atinentes a alfândegas e tarifas; e

5.º aperfeiçoar o governo, em seu conjunto, e os sistemas e práticas de contabilidade em todos os departamentos da administração.

APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO CIVIL

Bolívia — John H. England, Consultor de administração pública do T. C. A., no Chile, levou a efeito uma pesquisa de 4 semanas sobre os

programas e práticas concernentes à administração de pessoal, dos três "Servícios" da Bolívia. O estudo incluiu: a análise da reorganização de duas repartições, o estabelecimento de padrões de qualificações para classes de cargos, a fixação de uma nova estrutura de salários e recomendações para futuros programas de administração de pessoal. É possível que desse trabalho resultem uma classificação e um plano de salários "inter-serviços", de modo geral aplicáveis à América Latina. O plano prevê que a administração interna seja continuada por pessoal recrutado localmente, e não procedente dos Estados Unidos, e estabelece, para seu uso, um guia objetivo de administração de pessoal. A pesquisa foi realizada com a cooperação de funcionários locais e do Ponto IV.

Europa — O Diretor de Serviços do Instituto, Sr. P. A. Schillings, recebeu, do O. E. E. C., a incumbência de examinar, com os Governos e os órgãos competentes dos países que assim o desejem, a conveniência de estabelecer-se um programa de assistência técnica, em benefício dos serviços encarregados da Organização Administrativa. Em fevereiro último, o Sr. Schillings passou vários dias na Itália. A Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos também o convidaram para visitá-los.

A Suécia e o Reino Unido exprimiram sua boa vontade em fornecer-lhe quaisquer informações requeridas para o cumprimento de sua missão.

GOVÉRNO PROVINCIAL E LOCAL

Equador — Encontra-se no Equador, em comissão que durará um ano, o Sr. Alberto Lopes Gallegos, especialista em administração e finanças provinciais e municipais.

Paraguai — Continuam o seu trabalho no Paraguai os dois técnicos em administração de municípios e comunidades rurais, Senhores A. Kleijn e R. Guerrero.

CONGRESSO INTERAMERICANO DE MUNICÍPIOS

A Organização Interamericana de Municípios realizou em Montevideu, de 20 a 28 de fevereiro de 1953, o seu 4.º Congresso Internacional, que reuniu representantes das principais cidades das Américas. A agenda compreendeu os seguintes tópicos: determinação do que constitui receita municipal; habitação, e meios por que os municípios devem contribuir para solucionar os problemas respectivos; coordenação do planejamento municipal com o planejamento regional e nacional; soluções para a adequada utilização das horas de lazer, nos atuais centros de população; e evolução do conceito de governo municipal, nas diversas repúblicas americanas. Informações sobre o Congresso podem ser obtidas do Sr. Carlos M. Moran, Secretário-Geral da Organização Interamericana de Municípios, Obispo 351, Havana, Cuba.

TREINAMENTO

I — *Bolsas de estudos*

Bolsas concedidas pelas Nações Unidas.

Além de indicar especialistas em determinados setores, para assistirem aos Governos interessados, a Administração de Assistência Técnica proporciona facilidades de treinamento, mediante concessão de bolsas de estudos que permitem aos técnicos observar e estudar, em países estrangeiros, as melhores técnicas do seu respectivo campo de ação. Existem, ainda, bolsas especiais que estão possibilitando, por exemplo, no presente ano letivo, que estudantes brasileiros façam seus estudos nos Estados Unidos, Porto Rico, Inglaterra e França.

Guatemala — Dentro dos objetivos do extenso programa de assistência técnica, concederam-se duas bolsas de estudos para que funcionários do Ministério do Trabalho cumpram períodos de treinamento na Organização Internacional do Trabalho e nos Departamentos de Trabalho da Itália e do Reino Unido.

Libano — De acordo com um plano de assistência técnica elaborado a pedido do Governo, e relacionado com a recente criação de um departamento que se incumbirá das questões de previdência social, higiene e relações industriais, a Organização Internacional do Trabalho concederá, a três funcionários do referido departamento, bolsas de estudos no estrangeiro, relativas às questões mencionadas.

Síria — Visando ao aperfeiçoamento dos métodos administrativos empregados nas questões de cooperação, classes trabalhadoras, relações industriais, inspeção de fábricas e previdência social, um programa de assistência técnica prevê a concessão de cinco bolsas de estudos no estrangeiro, destinadas a funcionários do Departamento de Trabalho e Assuntos Sociais, subordinado ao Ministério da Economia Nacional.

Turquia — Já se encontram em Ankara, indicados pelas Nações Unidas, para integrarem a equipe de professores de um Instituto de Administração Pública vinculado à Universidade, o Professor Gunnar Heckscher, Reitor do Instituto Social de Estocolmo, e o Dr. H. Textor, Diretor de Contabilidade da Província de Holanda do Norte. Os primeiros cursos experimentais tiveram início a 23 de março e em outubro começará um programa completo de estudos. No princípio de abril chegaram a Ankara, a fim de darem início, respectivamente, ao curso de organização e métodos e ao de administração de pessoal, os senhores Carl Lochnan, do "Canadian Film Board", e Leslie J. Rodger, do Departamento de Comércio do Canadá. Durante o mês de abril, visitou o Instituto o Sr. S. H. Ahmed, da Divisão de Administração Pública. Em julho, os Professores Abraham Mey, da Universidade de Amsterdam, Lashley G. Harvey, da Universidade de Boston, e Joseph B.

Kingsbury, da Universidade de Indiana, substituirão, respectivamente, os professores Textor, Lochnan e Rodger. O Professor Marshall E. Dimock aceitou, em princípio, em servir como co-diretor e fazer conferências sobre fundamentos da Administração Pública, a partir de julho, quando o Professor Heckscher assumirá o cargo de Diretor de Pesquisas.

II — *Missões*

Egito — O Governo do Egito pediu às Nações Unidas orientação e assistência para elaboração de um programa de treinamento dos servidores públicos. Está visitando o Egito, com o fim de discutir o projeto, o Sr. S.H. Ahmed, da Divisão de Administração Pública.

Haiti — Com o objetivo de assistir o governo na preparação de um programa de treinamento para o Serviço Público, encontra-se no Haiti o Sr. Gilberto Mabilie, do Serviço Civil Belga.

Israel — O Dr. A. E. Ault, membro da Comissão de Serviço Civil do Canadá, regressou recentemente de Israel, onde passou três meses assistindo a respectiva Comissão do Serviço Civil na organização de treinamento para a administração. Ele acaba de apresentar seu relatório.

III — *Instituto de Administração Pública*

Brasil — Iniciou o seu segundo ano acadêmico a Escola de Administração Pública, do Rio de Janeiro, vinculada à Fundação Getúlio Vargas e patrocinada conjuntamente pelo Governo Brasileiro e pelas Nações Unidas. Assumiram agora os seus postos os seguintes membros do corpo docente, ligados às Nações Unidas: Harry Miller (Organização e Métodos), Pedro Muñoz Amato (Introdução à Administração Pública), Leslie Lipson (Instituições Governamentais comparadas), Eric Carlson (Relações Públicas), e Adolfo Fortier Ortiz (Revisor-tradutor e Assistente do Sr. Muñoz Amato). Em julho, o Sr. Harwood Childs passará a ensinar Relações Públicas; o Sr. Carl Murray continua a ensinar administração orçamentária. No princípio de abril, passou a integrar o corpo docente o Sr. Louis Hosch (Administração de Pessoal). Foi concluído, e será divulgado dentro em breve, num relatório sobre as atividades da equipe das Nações Unidas durante o primeiro ano.

América Central — Adiantaram-se as providências visando à instituição de uma escola regional de treinamento para a administração pública. O Professor Enrique Tejera-Paris, que até dezembro último, credenciado pelas Nações Unidas, integrou o corpo docente da Escola de Administração Pública, no Rio de Janeiro, acaba de deixar New York, com o objetivo de realizar uma pesquisa preliminar, por delegação das Nações Unidas.

PROCESSOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O emprego, na assistência técnica, dos contratos de programas de treinamento.

Diversas repartições, incumbidas de prestar assistência técnica estão utilizando os contratos de vários modos, na execução dos respectivos programas. A Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas, por exemplo, contratou o preparo de uma série de textos básicos sobre práticas administrativas com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Juntamente com a UNESCO, as Nações Unidas conseguiram que a Fundação Getúlio Vargas, do Brasil, organizasse um Seminário de Administração Pública do Rio de Janeiro, nos princípios de 1952. Também o preparo dos documentos para esse seminário foi contratado, com o mesmo Instituto e com a "Public Administration Clearing-House", de Chicago, U.S.A.

Do mesmo modo, na Universidade Americana, de Beirute, foram ministrados, em 1951-1952, cursos de administração pública, mediante contrato entre a Universidade e o Departamento de Estado. Esses cursos reuniram estudantes de países tão distanciados como a Turquia, a Saudi-Arábia, o Egito e a Etiópia.

No que se refere aos programas de treinamento, a Mutual Security Agency tem julgado particularmente valiosos os contratos com as Universidades. Consistem esses contratos no acordo entre uma Universidade americana e o Governo do país interessado, no sentido de que a Universidade forneça 3 a 10 professores, por um considerável período, com o objetivo de, numa Universidade local, lecionarem, cooperarem na revisão do *curriculum*, planejarem o desenvolvimento e a melhoria de bibliotecas, laboratórios, etc. Dois professores locais trabalham com um professor americano. No primeiro ano, um deles colabora com o Professor americano dia a dia, enquanto o outro obtém maior treinamento especializado no "campus" da Universidade Americana. Durante o segundo ano esses dois colaboradores reverterem seus papéis. Utilizando dessa maneira os recursos integrais das Universidades Americanas, acredita a Mutual Security Agency poder oferecer, aos países que assiste, um programa mais útil do que aquele que consiste simplesmente em recrutar serviços de indivíduos independentes e altamente qualificados, como membros do seu "staff".

Na Ásia Sul Oriental, contratos desse tipo estão sendo executados, ou ainda na fase de negociações entre a Universidade das Filipinas, o Taiwan Technica Institute, o Taiwan Teacher College e a Taiwan National University, de Formosa, as Universidades de Chulalongkorn, Siraraj e Kaesetsart, na Tailândia — por um lado e, por outro lado, as Universidades de Cornell, Michigan, Purdue, Columbia, Washington (de Saint Louis) e o Colégio Estadual de Oregon. Os referidos contratos abrangem os campos da agricultura, admi-

nistração pública, engenharia, administração de negócios, treinamento de professores, medicina e saúde pública.

CONFERÊNCIAS

Austria — Realizou-se em Viena, de 12 a 20 de julho, o Congresso da União Internacional de Autoridades Locais, que teve por tema: "A cidade grande e a pequena municipalidade, sua força e sua fraqueza".

Turquia — Mediante convite do Governo Turco realizar-se-á em Stambul, de 6 a 14 de setembro, inclusive, o nono Congresso de Ciências Administrativas. A agenda compreende o exame, sob os pontos de vista jurídico, técnico e prático, de 9 problemas administrativos vitais da atualidade, a saber:

Elevação dos padrões de ética profissional no serviço público;

Problemas administrativos relacionados com a execução de programas de desenvolvimento econômico;

Questões de direito administrativo comparado;

Administração Econômica;

As subvenções e auxílios, como processos de administração;

Jurisdição Administrativa Internacional;

Assistência Técnica, no campo da Administração Pública;

O orçamento como programa de trabalho do Governo;

O treinamento de servidores públicos — nacional, internacional e supranacional.

Reino Unido — O Reino Unido será a sede, no corrente ano, da conferência anual da Organização do Tratado de Bruxelas. Funcionários civis dos Estados-Membros estarão em Londres. O programa abrange preleções e discussões sobre os três seguintes grupos: Habitação e Governo local, Comércio, e Transporte, que estudarão, respectivamente, as novas cidades, a distribuição geográfica das Indústrias e as estradas de rodagem. Depois de realizarem visitas a lugares de interesse, os três grupos examinarão conjuntamente os métodos empregados pelo Tesouro e pelo Governo, para coordenação, com a política geral do governo, dos aspectos financeiros e dos programas dos vários Departamentos considerados.

CONFERÊNCIAS EM PREPARO

1. Conferência sobre a Direção de Empresas para desenvolvimento Econômico no Setor Público, a se realizar em Rangoon, nos princípios de 1954, sob os simultâneos auspícios do ECALFE e do Instituto Internacional de Ciências Administrativas;

2. Conferência sobre administração de Terras e Tributação de Terras, que provavelmente se realizará nos fins de 1954;

3. Laboratório sobre administração orçamentária na América Central e Caribe, a se realizar na cidade do México, com a colaboração da Divisão Fiscal das Nações Unidas e da repartição regional do ECLA. Espera-se, dentro em breve, um relatório do Sr. Paul Salinas, Consultor nomeado;

4. Conferências sobre problemas da administração pública na Turquia e no Oriente Médio.

BIBLIOGRAFIA

ADMINISTRAÇÃO-GERAL

AKZIM, Benjamin — *Principles of Public Administration* — Tel-Aviv, Dvir Co Ltd, 1952, 266 páginas em hebraico.

ARDANT, Gabriel — *Technique de l'Etat* — Paris, Presses Universitaires de France 1953.

DONNISON — F.S.V. — *Public Administration in Burma* — London & New York, Royal Institute of International Affairs, 1953, cerca de 100 páginas.

GONZALES PEREZ, Jesus — *Ideas generales sobre lo contencioso-administrativo* — "Revista Critica de Derecho Inmobiliario" N.º 293, Madrid, Oct. 1952, páginas 705 a 735.

FINDLAY, Ronald M. — *The Art of Administration* — Macmillan, 1952, VIII — 109 páginas.

GRIFFITH, J.A.G. & STREET H. — *Principles of Administrative Law* — London, Pitman, 1952, 316 páginas.

JONES, S.W. — *Public Administration in Malaya* — Royal Institute of International Affairs, 1952, 19 páginas.

STEINER, George A. — *Government's Role in Economic Life* — New York, McGraw-Hill Co, 1953, 411 páginas.

WALDO, Dwight — *Ideas and Issues in Public Administration* — New York, McGraw-Hill Co.

WELL, Prosper — *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir* — Paris Pedone, 1952, 275 páginas.

PESSOAL

BLACK, James Menzie & PICOLLI, J. George — *What You should Know about Labor Relations* — New York, McGraw-Hill Co, 1953, 370 páginas.

CROSSWELL, Carol McCormick — *Protection of International Personnel Abroad; law and practice affecting the privileges and immunities of international organizations* — New York., Oceana Publications, 1952, X + 198 páginas.

RIEGEL, John W. — *The Development of Executive Talent* — University of Michigan Press, 1953.

TICKNER, F.J. — *Modern Staff Training; a survey of training needs and methods of today* — University of London Press, 1952, 159 páginas.

TORPEY, William G. — *Public Personnel management* — New York, D. van Nostrand Cy, 1953, 448 páginas.

URBANISMO

HOENIG, R. — *Grundeigentum und Baufreilheit* — Tubingen, Ernst Wasmuth Verlag, 1952, 104 páginas.

LAVEDAN, Pierre — *Histoire de l'Urbanisme; Epoque contemporaine* — Paris, 1952.

WILKIN, Roberto — *Voiries, constructions et urbanisme* — Bruxelles, Brylant, 1952, 464 páginas.

PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Estudos sobre Práticas Administrativas preparados para as Nações Unidas

Volumes mais recentes:

XII — *Presenting O & M. Recommendations*, por K.S. JEFFERIES 1952, 23 páginas.

XIII — *Taking Over a New Executive Post*, por J. D. YOUNG, 1952, 26 páginas.

XIV — *Appropriate Forms. A report on the technique of designing forms, and on the use and control of forms*, por B. KRONVALL, sob a direção de C. Tarras Salfors, 1953, 72 páginas.

No prelo:

VX — *Administrative Manuals*, por K.E. GRAINGER.

XVI — *A Performance Analysis System: Relating Work Output to Man-Hours Used*, por WILLIAM A. GILL.

Os pedidos de exemplares devem ser dirigidos a:

The Director of Services,
International Institute of Administrative Sciences,

205, rue Belliard,

Brussels, Belgium, ou:

The Director,

Public Administration Division,

Technical Assistance Administration,

United Nation Secretariat,

New York, New York.

NISSEN, Hartvig — *Some Human Aspects of Administration* — Está no prelo uma edição condensada dessa obra, que apareceu originariamente sob n.º VIII da Série mencionada acima.

Revue Internationale des Sciences Administratives — O sumário do último número (n.º 4, 18.º ano, 1952) inclui "Editorial", por Ed.-Pierre Seeldrayers;

Coup d'oeil sur l'administration chinoise, por HENRY PUGET;

La structure administrative eu Chine à travers les âges, por SIU-KIA-PEI;

Vacances à Venise et jeu de colin-maillard, por G.A. VAN POELJE;

Le mouvement des idées et des faits':

Contre les Cours constitutionnelles, por ARNALDO DE VALLES;

La loi yougoslave sur le contentieux administratif, por STEPANOVITCH;

The revision constitutionnelle en Grèce (1952) et les garanties d'inamovibilité des fonctionnaires publics, por GEORGES M. PAPAHDJIS;

Une erreur dans le statut syndical des agents de administration étatique belge, por V. CRABBE.

ORGANIZAÇÃO

ALBERT DE SMAELE

(Membro do Comitê de Práticas Administrativas)
(Trad. de Maria Ilva Pinto Ayres)

ALBERT DE SMAELE, antigo Ministro dos Negócios Econômicos da Bélgica, pronunciou, na sessão de encerramento do Nono Congresso Internacional de Organização Científica, o discurso que ora publicamos, não só como homenagem ao ilustre homem público belga, mas também, pelo teor de cultura de sua oração. No presente período de nossa história, quando a defesa dos grandes interesses do país está na dependência imediata das fórmulas técnico-científicas de solução de seus problemas econômicos, é imprescindível que conheçamos tôdas as teorias e todos os artifícios práticos que foram, entre outros povos, devidamente levados em conta no tratamento de situações idênticas às da nossa atual conjuntura. E' mister, no entanto, que as elites de nossos dias e do futuro próximo, incumbidas de decidir qual o rumo que há de tomar a civilização brasileira, da segunda metade dêste século em diante, estejam cientes das experiências universais. Ultrapassamos, como nacionalidade, aquêlé estágio de característica colonial, agrícola e mercantilista, mas não nos ajustamos ainda às contingências da vida industrial e tecnológica que são, em última análise, as inevitáveis perspectivas do Brasil. Por isso, é sã e meritória qualquer medida que vise a divulgar o pensamento técnico, mormente quando êle tergiversa, pontifica ou polemiza em tôrno de temas que ferem pontos nevrálgicos de nossas preocupações do momento, entre os quais se evidencia o esforço que envidamos no sentido de promover a adaptação nacional às circunstâncias oriundas da revolução operada em nosso sistema de promoção de riqueza e bem-estar.

A palavra do ilustre membro do Instituto Internacional de Ciências Administrativas merece, por conseguinte, a atenção de todos. E' mais uma contribuição ao estudo do planejamento de nossos recursos e de nossas instituições. Diz, por exemplo, que em todos os lugares, em todos os tempos, qualquer que seja seu estado, um imperativo domina o homem: necessidades por satisfazer! São necessidades de ordem física, intelectual e moral de que decorrem outras modalidades de carência

que são objeto de interminas investigações: Só o trabalho organizado, entretanto, pode oferecer aos indivíduos e aos respectivos grupos os instrumentos e meios eficazes à promoção do bem geral que resulta da satisfação dessas necessidades. Daí, a filosofia do valor utilitário do esforço, expressa em termos de maior rendimento com menor dispendio de energias humanas, e a idéia do benefício que deve redundar de tôdas as formas de produção.

Não é de nossos dias e nem mesmo data do último século o primado da organização científica. A consciência de que é a eficácia do trabalho que condiciona e regula a satisfação das necessidades do homem levou Platão e Aristóteles a formularem suas teorias relativas às entidades governamentais, quatrocentos anos antes da era cristã, e a fazerem o mesmo, no século dezoito, Rousseau e Voltaire. Foi precisamente Aristóteles que formulou os princípios da convergência de esforços e da divisão do trabalho que constituem os pródromos da ciência da organização. Já no século décimo quinto, Pacciolo, com sua contabilidade das partidas dobradas, sistematizara a administração financeira, dando-lhe organicidade. Neste breve retrospecto, recorreríamos ainda a René Descartes, Savary de Brullons e Adam Smith como exemplos de inteligências dedicadas à solução dos problemas do trabalho como único processo hábil de atender aos superiores reclamos da existência.

Na verdade, porém, a fase do empirismo nesse particular só pereceu depois da guerra de 1870. Inaugurou-se, então, a fase científica que assistiu à racionalização de Walter Rathenau e, antes dêle, aos trabalhos de pesquisas no campo da organização realizados por Taylor, Fayol, Dill Scott, Comte, Catel e Claude de Rouvray, fundador da escola sansimoniana. O movimento científico teve realmente início entre 1884 e 1914 quando Frederick Winslow Taylor criou o estado positivo em matéria de organização, sucedendo-lhe, então, Frank Gilbreth, Henry Gantt, Harrington Emerson, Hug Munsterberg, criador da psicotécnica, Stakanov, iniciador da doutrina russa do stakano-

vismo, Jules Amar, autor de "Le Moteur Humaine" e muitos outros. Jamais na história foi, porém, mais conhecida e respeitada do que em nossos dias a premissa de que, conforme afirma Kinball, o bem-estar moral e físico da humanidade tem por base o trabalho bem organizado. A importância desse trabalho para os povos evoluídos encontra expressão máxima no progresso do ensino universitário de seus princípios e de seus processos de aplicação objetiva. Entre nós, as técnicas de estrutura e funcionamento há muito prendem as

atenções de nossos administradores e dos líderes progressistas no campo das iniciativas privadas. A "Revista do Serviço Público", por outro lado, nos seus quinze anos de existência, procura divulgar tôdas as contribuições nacionais e estrangeiras ao progresso da cultura nessa matéria e, por essa razão, ao publicar o presente discurso, acrescenta mais um serviço aos muitos que vem prestando ao programa de estudo e aperfeiçoamento que empreendemos desde 1930 no setor da racionalização do trabalho.

SENHOR Presidente, minhas Senhoras, meus Senhores,

O Congresso chega ao fim e, antes de se separarem, desejam seus membros apresentar o balanço de seus trabalhos.

Depois de terem estudado juntos os doze temas propostos, procuram êles a síntese que estabelecerá a ligação entre seus trabalhos e expressará o fervor comum, visto que a ciência da organização está nos seus primórdios e os pioneiros que a cultivam experimentam o estímulo de seu crescimento vigoroso e de suas ambições generosas.

Ao subir nesta tribuna para interpretar o pensamento de todos, experimento a emoção do "equipier" que, no curso das baldeações recebe o archote para a última etapa da viagem; êsse archote é símbolo de tanta força de vontade, paciência e devotamento que se torna pesado para a mão que o vai segurar.

Nossas doze reuniões de trabalho, tão bem organizadas segundo uma técnica que fêz dêste Congresso um modêlo, desenrolaram-se dando tal impressão de facilidade, que nos fêz quase esquecer o esforço, as centenas de contribuições pacientes e os milhares de horas de trabalho de que são elas o resultado.

A essas colaborações dadas aos Relatores dos comitês nacionais, aos doze Presidentes e Relatores-gerais, a quem somos agradecidos pelas lições substanciais e inspiradoras, o caloroso reconhecimento do Congresso. Nossos sentimentos com relação às personalidades que se dedicaram ao sucesso dos trabalhos são tão espontâneos e cordiais, que o próprio Congresso, à semelhança do côro da tragédia clássica, foi, ao mesmo tempo, espectador atento e comentador inteligente.

O Congresso quis que meu discurso desta noite fôsse uma síntese. O assunto é propriedade comum e já se esgotou com a soma de preciosas contribuições individuais e de grupos; a escolha e a ponderação apenas serão de minha responsabilidade; serei o único a censurar a sua imperfeição.

Em todos os lugares, em todos os tempos, qualquer que seja seu estado, um imperativo domina a vida dos homens: — necessidades a satisfazer. Essas necessidades são complexas: físicas, intelectuais, morais. Têm uma particularidade fundamental: a satisfação de algumas delas (por exemplo, as necessidades físicas essenciais à conservação do indivíduo) provoca o desenvolvimento das outras.

Êsse imperativo permanente, que se apresenta a uns como a justificação suprema de nossa condição humana e a outros como a desconcertante procura de um objetivo inatingível é, para uns e outros, um fato: um fato que pesa com tôda sua força sôbre a evolução da sociedade humana.

Para satisfazer suas necessidades, os homens dispõem de um só meio: o trabalho. Assim, pois, o nível de satisfação dessas necessidades está na medida da eficácia de seu trabalho.

Por muito tempo, o caráter arbitrário e a fixidez das condições de partilha, bem como a lentidão da evolução da eficiência do trabalho dissimularam à inteligência dos homens essa correlação. Entrevista por alguns precursores, proclamada por grupos de elite, a ligação entre o desabrochar de uma comunidade e a eficiência do trabalho de seus membros rompeu como uma conquista de consciência no seio das democracias modernas.

Vimos, ao redor de nós, as conseqüências econômicas e sociais; e, mais importantes ainda para o futuro de nossa civilização, são as conseqüências morais, pois o pensamento é disciplinado e estimulado pela consciência dos vínculos que unem a evolução da comunidade à evolução de seu trabalho.

Pela própria natureza de vossos estudos, relacionados ao aspecto humano dos problemas, vos colocastes, Senhoras e Senhores, entre os pioneiros dessa evolução e ajudais a difundir cada vez mais os seus benefícios.

O papel da Organização ajusta-se tão intimamente ao de outras ciências que o profano não percebe corretamente a amplidão e os limites de vosso vasto domínio.

Sugiro que consideremos a Organização como “a ciência das relações entre os meios reunidos tendo em vista um fim comum”.

Essa definição estabelece a distinção entre o grupo das ciências próprias aos meios e a ciência das relações que articula os meios em uma estrutura comum. As ciências próprias aos meios dependem em grande parte: — na usina, das ciências aplicadas derivadas das físico-matemáticas; na clínica, das ciências médicas; na instituição de ensino, da pedagogia. A ciência da Organização se baseia, como as outras, num patrimônio próprio de experiências, medidas, meios de previsão e meios de verificação.

As técnicas de organização e as técnicas próprias dos meios são tão antigas quanto os homens; o que é recente para umas e outros é o desenvolvimento qualificativo e quantitativo dos conhecimentos em um conjunto racional e sistemático, ou melhor em um contínuo estado de controle e revisão no qual reconhecemos os caracteres de uma ciência. Hoje, seria tão insuficiente atacar-se um problema de organização sem esgotar a preciosa fonte dessa ciência, assim como atacar-se um problema de mecânica, sem ciência.

Todos os órgãos da comunidade apresentam um problema de organização: da família à fazenda, da usina ao laboratório, dos serviços públicos aos departamentos do Estado; por toda parte se manifesta a possibilidade e necessidade de obter-se um melhor resultado dos meios postos em execução.

Os temas tratados pelo Congresso são representativos desse caráter universal da Organização: os autores, em seus relatórios, descreveram os meios pelos quais a Organização auxilia, em cada caso, o esforço gradual e contínuo do progresso. Seus trabalhos, frutos, ao mesmo tempo, de experiência e estudo, fizeram com felicidade a parte dos princípios e das técnicas; chamaram também nossa atenção sobre certos domínios ainda insuficientemente explorados e descobriram outros inexplorados, aguardando o ardor das jovens gerações de pesquisadores.

A estrutura da empresa, suas regras de funcionamento, a formação de seu quadro, foram tratadas, no grupo de relatórios, por Sir Charles Renold e pelos Srs. Lawrence Appley, Prof. Ernest Dale e Prof. Sune Carlson.

Sir Charles Renold nos apresentou o resultado de sua investigação sobre a estrutura das grandes empresas, como uma imagem viva em movimento. As clássicas definições que caracterizam os órgãos da empresa, sua função e posição hierárquica, são aqui utilizadas com toda a força lógica para projetar sobre a empresa um esquema esclarecedor; mas o esquema não é senão um modelo didático. A medida e as proporções são o resultado de um equilíbrio dinâmico entre os elemen-

tos de toda ordem, exteriores e interiores, que intervêm na vida da empresa.

Ouçamos Sir Charles Renold:

“Ao longo deste relatório, esforçamo-nos para pôr em evidência o fato de que a estrutura está condicionada não ao esforço consciente exercido do interior, mas às circunstâncias e condições em que trabalha cada empresa; e toda tentativa de estabelecer uma estrutura, que não leve em conta esses fatores exteriores em todos os seus elementos, está fadada ao insucesso.”

E mais adiante:

“Em cada empresa, haverá sempre duas espécies de organização, uma de estrutura oficial e outra compreendendo o conjunto de relações que se desenvolvem naturalmente, que estão em contínuo estado de mudança e que se opõem constantemente à estrutura oficial. Esta prospeção foi feita com o intuito de auxiliar a direção a estabelecer o esquema de uma estrutura oficial apta a constituir um plano, tanto quanto possível, preciso, econômico e feliz para essas relações espontâneas.”

O autor exprime, assim, a necessidade de um exame e crítica periódicos da estrutura da empresa, a fim de adaptá-la à gradual mudança dessas condições interiores e exteriores. A repetida afirmação desta maior responsabilidade do Chefe do Executivo torna-se o centro mesmo da profusão de experiência contida nesse relatório.

Neste plano, a evolução comum a grande número de empresas caracteriza-se por duas tendências: descentralização e coordenação.

A subdivisão da empresa em unidades, completadas por elas próprias, menores e homogêneas, manifesta, ao mesmo tempo, duas preocupações: descentralizar uma parte das responsabilidades principais do Executivo e coordenar as funções orgânicas essenciais que se referam a uma categoria de produtos ou serviços.

A descentralização dos departamentos, a prática do controle orçamentário, uma política ativa e sistemática de formação dos quadros, desenvolvem a iniciativa e a responsabilidade, dois grandes motores da eficiência para qualquer nível de empresa e, numa simplificação necessária, devolvem ao Chefe do Executivo o papel de ordenador, que lhe é próprio.

O crescimento e a multiplicidade da estrutura econômica do mundo aumentam, de outro lado, a complexidade desse papel, constatando o autor que, na chefia da empresa, o Comitê de Direção apela, cada vez mais, para as autoridades exteriores.

A Direção-Geral torna-se, assim, de certo modo, o cento de um duplo “leque”, do qual um setor reúne as grandes autoridades-gerais e forma opinião quanto à elaboração da política da empresa e outro estende e divide a ação em unidades grandemente descentralizadas segundo as respectivas especializações.

A estrutura é a ordem, o quadro é a vida, o dinamismo, a esperança da empresa.

Durante muito tempo, o problema do quadro não foi senão questão de seleção para candidatos

ao estado-maior; nas últimas décadas, porém, o número sempre crescente de empresas, sua transformação em grandes estruturas compreendendo muitos níveis de direção e a necessidade crescente de homens capazes de exercer eficazmente essas funções transformaram gradualmente a questão.

O problema do quadro, hoje em dia, não é mais tido como problema do estado-maior; estende-se a toda a hierarquia da empresa, da primeira classe de inspeção ao Comitê de Direção. A simples questão de seleção de alguns elementos de elite transformou-se em problema mais complexo de eficiência de grupo. Distribuindo-se os papéis em função da estatura profissional dos indivíduos, torna-se preocupação essencial o aperfeiçoamento de todos os elementos do quadro indistintamente, a fim de desenvolver sistematicamente, por meio de ação contínua, as atitudes de cada um e elevar assim o nível de competência de toda a empresa.

A cada degrau da empresa, a função de direção exige, simultaneamente, competência nas técnicas próprias aos meios de sua alçada e nas de organização.

O ensino e aprendizagem sistemática das técnicas próprias são clássicos (verdade verificada somente após algumas décadas); ao contrário, o ensino e aprendizagem sistemática das técnicas de organização ainda não obtiveram reconhecimento tão substancial senão em alguns países, onde os programas universitários os cultivam intensamente; em outros, porém, está-se ainda em fase de experimentação.

Procederam os Srs. Appley e Dale a vasta "enquete" que forneceu importante documentação sobre o assunto; estabeleceram, ainda, em função da experiência, concursos e condições técnicas que caracterizam uma boa formação, ao mesmo tempo, de aprendizagem direta, de análises comparativas e estudo. Devido a sua grande significação geral, citemos este trecho:

"A melhor maneira de aprender é a prática das coisas; mas a experiência mostra que a aprendizagem "no trabalho" é muito mais rápida e eficiente quando se realiza segundo um programa. É necessário reconhecer também que a aprendizagem "no trabalho" é base insuficiente de formação. Grande parte dos conhecimentos que melhoraram o trabalho deve ser adquirida fora da prática rotineira."

Os autores nos lembram sãbiamente que as técnicas têm menos importância que os princípios.

Encontramos, em seu trabalho, o eco que ressoa em todos os países, isto é, o apelo aos valores de caráter, necessários a manter sob controle e humanizar a ação de nossa estrutura econômica. "Man, the administrator" — destacam fortemente APPLEY e DALE; e CARLSON, em seu relatório sobre "Métodos de trabalho e rendimento da alta Direção", acentua: — "Os homens não podem ser simplesmente dirigidos; eles o devem ser tendo em vista um objetivo"... "A empresa é responsável por uma parte dos recursos da nação e o produtor por uma parte da renda nacional; assim sendo, têm obrigações no que concerne aos consumidores. Como empregadora e compradora de mate-

rial, tem obrigações para com aqueles que, direta ou indiretamente, dela dependem para sua subsistência. Esses homens não desejam apenas uma remuneração, mas também o respeito de suas pessoas, no espírito de nossa sociedade democrática".

Se a estrutura é ordem, se o quadro é dinamismo, a perfeição dos meios é a segurança da empresa.

O Congresso teve, quanto a esse tema, o privilégio de um grupo de relatórios que caracterizam o poder e os meios da organização. O trabalho do Prof. Dr. ABRAM MEY e do Sr. BEEKMAN sobre "O orçamento variável e flexível" é uma síntese clássica desse importante assunto. Resumirei, em seguida, alguns pontos que fixam o essencial com remarcável clareza:

— todo programa de atividade da empresa é função da presunção de venda;

— o orçamento fixa as tarefas: seus algorismos significam homens, diretivas, responsabilidades;

— o orçamento não é estático; além de instrumento de direção, tem duas características fundamentais: a variabilidade, que é, por definição, a sua adaptação automática às circunstâncias independentes do "centro de responsabilidade" e a flexibilidade, que é, por definição, sua modificação voluntária pela direção;

— dado seu caráter variável e o uso de valores *standard*, o controle orçamentário torna-se estritamente uma comparação de quantidades de materiais, de horas de trabalho e de horas de máquina dispensadas e previstas; assim, as irregularidades representam as diferenças que o controle deseja colocar em evidência e corrigir;

— dado seu caráter flexível, reflete quantitativamente a ação da direção, intervindo em função da evolução das circunstâncias para modificar o programa.

Um comentário — a convenção dos valores *standard*, em particular os valores-standard de substituição, que os autores propuseram para as primeiras matérias e para os encargos de primeiro estabelecimento, acarretam a abertura de contas especiais para saldar o balanço entre os valores efetivos e os valores a cargo das contas orçamentárias de despesa; o exame dessas contas é, em si mesmo, de grande interesse para o controle comercial e financeiro da empresa e para a análise de sua política de investimentos.

Já se disse que uma ciência nasce com um instrumento de medição; a medida guia a análise para a descoberta dos princípios elementares que governam os fenômenos. Os três relatórios: "Qualificação do Trabalho" do Prof. RENÉ DE VALLIÈRE, "Medida do trabalho" de J. K. Loudon e "Desenvolvimentos recentes do controle da qualidade" de D. J. DESMOND e L.H.C. TIPPETT representam bem o esforço de pesquisa da Organização em seus três domínios para obter os critérios e os meios de medida razoáveis.

O relatório do Prof. DE VALLIÈRE sobre "Qualificação do Trabalho" é resultado de uma reunião internacional preparatória que realizou a importante tarefa de clarificação desse assunto um

pouco enganoso. O autor precisou, com escrupulosa probidade científica, a base estatística e o nível dos trabalhos; êstes, em plena evolução.

Uma baliza foi estabelecida pela normalização internacional dos critérios principais da avaliação do trabalho, segundo o esquema proposto pelos Srs. BRAMESFELD, LORENZ e DOR. Outra, está sendo preparada por meio de uma investigação experimental internacional, com o fim de determinar a validade e fidelidade dos métodos de qualificação em uso.

O relatório do Sr. LOUDEN sobre "Medida do trabalho", preciso e objetivo, dá a descrição da vasta exploração sistemática, começada pela medida dos tempos na decomposição empírica de trabalhos particulares e que se persegue numa tentativa de predeterminação analítica.

O pesquisador desenvolve com otimismo a força do método para alcançar o essencial, para descobrir as ligações psicológicas e físicas que encadeiam os movimentos em direção a um fim determinado, abalando-lhe o ritmo. Sua recompensa, quando tiver êxito, será a mesma que a do engenheiro: — poderá estabelecer o projeto racional das operações sucessivas a executar numa tarefa definida.

Acrescentemos, ainda, que os estudos sobre a medida do trabalho, sobre a qualificação do trabalho, para que dêem frutos, exigem a compreensão dos trabalhadores e devem ser obtidos em colaboração com êles.

Os filmes a respeito reunidos, com tanto cuidado, pelo Sr. S. A. BIRN e colegas, mostram como a análise metódica e a medida do trabalho conduzem, afinal, a esta simplificação, que é o grande mercado da Organização científica.

O relatório dos Srs. DESMOND e TIPPETT sobre "Contrôle da qualidade" trata do problema em duas frentes, ligadas, sem dúvida, pelo objetivo final, mas distintas pelo método de aproximação:

- o "front" interior da empresa, ou o controle, se aplica aos elementos do produto em curso de fabricação;
- o "front" exterior da empresa, ou o controle, se aplica à linha de contato do produto e do consumidor.

As técnicas de controle interior são, hoje em dia, clássicas em certos países; desenvolvem-se ainda em outros. Quanto às de controle exterior, foram bem caracterizadas pelos autores em duas ordens de preocupação, em função da natureza do produto:

- quando a qualidade do produto é determinada por seus caracteres físicos (citam os autores o exemplo dos plásticos), a definição dos caracteres, sua medida e a interpretação estatística racional dos desvios constituem a base do controle;

— quando, ao contrário, a apreciação da qualidade é essencialmente o resultado da reação subjetiva do comprador, (por exemplo: no domínio do equipamento doméstico), é a análise metódica da reação do mercado que constitui, para o produtor, o critério econômico de controle da qualidade de seu produto.

Comentando os esforços pacientes e metódicos desenvolvidos nesse setor, escrevem os autores:

"A principal razão do mais rápido desenvolvimento do controle da qualidade nos Estados Unidos reside nas concepções de direção no país. Os americanos aprenderam a respeitar o equilíbrio entre o valor da qualidade e seu custo; daí, a procura de meios para medir cuidadosamente a qualidade que realizam."

Qualificação do trabalho, medida do trabalho, controle da qualidade, eis aí três exemplos apenas, entre muitos, da pesquisa que se realiza todos os dias, degrau a degrau, em vários domínios da Organização. E damos nós crédito suficiente à paciência e à fé que sustentam os pesquisadores, uma vez que, em presença do resultado, não temos senão o reflexo de uma admiração fugitiva.

Conhecemos, até agora, trabalhos relativos à Organização vista sob o ângulo da especialização das técnicas. O Sr. EMILE DASSEL, entretanto, em seu relatório sobre os "Meios experimentados para reduzir o custo unitário da distribuição", apresentou-nos uma análise sob ângulo diferente ao mostrar a aplicação das técnicas especializadas num grande setor econômico. Permitiu-nos, assim, apreciar o alcance dos resultados obtidos e dos em elaboração, pela adoção progressiva de métodos científicos de organização.

O relatório se desenvolve em tórno de dois eixos paralelos:

— de uma parte, a decomposição dos gastos no seio da empresa de distribuição e sua análise em relação ao serviço efetivamente realizado em cada centro de despesa;

— de outra, a apropriação do serviço entregue à clientela, ao volume do mercado, à quantidade e natureza dos artigos em venda. Essa operação utiliza os materiais da análise dos gastos e se inspira numa tendência geral para a simplificação, com a colaboração do produtor e atacadista de uma parte, e do comprador de outra.

Ilustrou o Sr. DASSEL, de maneira feliz, o papel e a importância da colaboração entre empresas de um mesmo setor na pesquisa e aplicação de métodos de organização mais eficazes.

Tanto aqui como em outras aplicações da Organização, o elemento humano e as reações do tomador e doador de serviços representam importante papel na determinação dos modelos de organização mais eficazes. Deu o autor um exemplo simples, traduzido em cifras marcantes, com sua documentação sobre os sortimentos estandardizados: de acordo com essa técnica, são os níveis de preços claramente caracterizados; tornadas mais sensíveis as relações preço-qualidade, facilitada a escolha do cliente e aumentada sua confiança; conseqüentemente, sente o produtor o atrativo da

simplificação dos tipos, do aumento do volume específico das vendas e, no quadro fixo do preço, exerce sua capacidade de concorrência esforçando-se por nêle introduzir o máximo de qualidade; eis um meio, mais produtivo de progresso que a operação inversa — esta, partindo de um quadro fixo da qualidade, tende à redução do preço.

Encerraremos a análise dos estudos que visam, mais particularmente, senão exclusivamente, à empresa privada de caráter industrial e comercial, com o relatório do Sr. Rolf Nordling — “Como realizar uma comunhão de vistas e interesses entre a direção e o pessoal da empresa”.

O estudo do Sr. NORDLING inspira-se no cuidado de obter colaboração eficaz entre a direção e o pessoal, apoiando-a numa solidariedade de interesses de sentido mais amplo, material e moral.

Na medida em que o trabalho vise, além da empresa, ao regulamento das relações entre o capital e o trabalho, poderá ter uma propensão política. No quadro das relações no seio da empresa, tende o autor a dar, aos métodos clássicos da Organização científica, o maior valor humano; daí, sua exposição de propensão geral independente dos sistemas políticos. O autor desenvolveu seu tema essencialmente com a descrição de realizações que tiveram êxito; e estas reproduzem, sob esquemas diferentes, os dois postigos do dístico: produzir em colaboração e dividir com equidade.

A base da colaboração na produção está, antes de mais nada, no reconhecimento, explícito ou implícito, do dever da empresa e de cada um de seus membros para com a comunidade; a base do acôrdo de divisão é questão de medida. Não dispomos, em nossos tempos, de um código clássico de justiça de divisão; mas sabemos por experiência que há condições que são praticamente aceitas e que engendram a paz social, enquanto que outras provocam a inquietude e as divisões.

Sabemos igualmente que as fórmulas de distribuição as mais equitativas são impotentes para assegurar a paz social, quando os graus satisfatórios de emprego e produtividade não são atingidos.

A forma das relações resultantes da interpretação da produção e distribuição depende, ao mesmo tempo, da psicologia das partes e de sua estrutura profissional e política. Pode-se comparar as técnicas, de um lado pela qualidade das realizações particulares, de outro por sua capacidade de irradiação, isto é, sua aptidão de repetir-se e expandir-se. Os exemplos citados são um testemunho encorajante das forças construtivas da comunidade, ao menos igualmente reais como suas dúvidas e inibições e, tudo bem pesado, mais sólidas que elas, pois que, através das numerosas desgraças de todos os tempos, são elas responsáveis pelo constante renascimento das sociedades.

Os autores dos relatórios das seções 9, 10 e 11 exploraram outros setores:

- a Administração pública,
- a empresa agrícola,
- a casa.

Mostram-nos como os princípios fundamentais da organização se desenvolvem ao contato dos problemas desses domínios particulares.

O Relatório “Progresso da Organização na Administração Pública” dos Srs. GEORGE H. DEMING e JOHN A. WILLARD constitui um verdadeiro estudo comparativo, visto sob o ângulo do serviço público, dos problemas de estrutura, de funcionamento e de quadro, que outros autores trataram sob o ângulo da empresa privada; essa comparação é altamente instrutiva. Se bem que as maiores preocupações sejam comuns à administração pública e à empresa privada, e que as diferenças se apresentem somente como questão de grau, três problemas sobressaem particularmente.

A adaptação contínua da estrutura à evolução das circunstâncias, com tanta razão acentuada por Sir CHARLES RENOLD, constitui séria preocupação da Administração pública. Com efeito, numerosas circunstâncias concorrem aqui para agravar os defeitos de harmonização e a retardar sua correção:

— a dimensão da Administração e seu inevitável desdobramento;

— o desenvolvimento de novos órgãos sob a pressão de circunstâncias não controláveis de ordem econômica e política;

— o fato de que, onde existe, o órgão competente para apreciar periodicamente a oportunidade das diversas funções, sua extensão e meios adequados, não tem senão um caráter consultivo, sendo o poder de decisão prerrogativa do Chefe de Departamento e do Parlamento, cuja atenção e tempo são solicitados por tantos outros problemas mais urgentes.

No domínio do controle orçamentário, também de grande importância, sugerem os autores uma síntese geral do orçamento em um documento conciso, espécie de “budget de concept”, reagrupando os compromissos propostos segundo a natureza dos serviços maiores ou dos grandes trabalhos aos quais eles se aplicam.

Para ilustrar a importância dessa sugestão e a surpreendente mudança de perspectiva que oferece um “Budget de concept”, referir-me-ei a uma recordação pessoal. Realizei, outrora, certo reagrupamento dos cargos de um orçamento belga de após-guerra e de antes da tensão internacional atual. Verifiquei, então, entre outras coisas, que, enquanto o orçamento próprio do Ministério da Defesa não se elevava senão a 10% do total, a soma das despesas efetivamente aplicadas na Defesa (compreendendo: amortização das dívidas de guerra, pensões e reparações de danos) ultrapassava 50% do orçamento e 1/7 da renda nacional. Eis como apreciar melhor o peso econômico das dissidências, embora essas cifras representem, em última análise, a parte mínima do mal por elas causado ao corpo social.

As sínteses de outros elementos do orçamento, como os subsídios, que mais não são do que uma redistribuição da renda nacional, ou o custo do aparelho administrativo, oferecem constatações interessantíssimas. Assim orientados, podem os orçamentos mais eficientemente tornar-se um guia de ação política.

Não é de surpreender que, na grandiosa, senão mesmo espantosa perspectiva da Administração pública, tenham os autores se dedicado intensamente ao problema humano e que, ao falar dos quadros, insistam nesses dois pontos: — primeiro, a necessidade de uma formação grandemente humanista do funcionário no sentido etimológico; segundo, a necessidade de uma política generalizada de aperfeiçoamento com o concurso de meios clássicos, finalizando numa Faculdade de Alta Administração.

O relatório sobre “Questões fundamentais na organização das empresas agrícolas” do Sr. RUI MILLER DE PAIVA é surpreendente pela objetividade com que o autor analisa um imenso setor quase inabordado e pela contribuição que traz ao esclarecimento dos problemas a estudar.

O autor diz porque os meios de análise da empresa agrícola: — na usina, com efeito, a produção é tomada como variável independente e a eficiência obtida pela adaptação do fator trabalho, o que é possível pelo jôgo de certa compensação sobre o mercado da mão-de-obra; na fazenda, ao contrário, o trabalho, fixado em sua maioria em bases anuais, é a variável independente e a eficiência o resultado da adaptação das culturas e das criações, no ciclo anual, à disponibilidade constante de mão-de-obra. E o Sr. MILLER DE PAIVA indica os parâmetros fundamentais dessa harmonização:

- dimensão das fazendas,
- valor econômico das culturas regionais típicas,
- influência da mecanização e das técnicas aperfeiçoadas de cultura e criação.

E' possível que o autor tenha considerado estranho ao assunto, se seu propósito compreendia apenas os elementos interiores da empresa, uma realização remarcável verificada no domínio da economia agrícola de certos países como os Estados Unidos, Reino Unido, Suécia: — a estabilização do mercado pela fixação dos preços e orientação das culturas.

O trabalho do Sr. CHRISTIAN F. STEERMER intitula-se “Disposição da habitação em vista da simplificação dos trabalhos domésticos”. Esses “trabalhos domésticos”, de que trata um de nossos doze relatórios, representam a metade do esforço total de trabalho produzido pela humanidade, e essa “habitação” é o berço em que cada nova geração nasce, cresce e esgota os elementos de sua saúde física, sua força moral e coesão social.

Plêiades de mulheres e homens de coração e talento, de que a Sra. GILBRETH é, entre nós, brilhante símbolo, dedicam-se, numa grandeza de devotamento, há algumas décadas, ao estudo dos problemas, ao mesmo tempo morais, sociais e econômicos do lar; o organizador descobre seu lugar numa grande equipe em que arquitetos, engenheiros, urbanistas, educadores, economistas e financeiros têm cada um papéis e bem importantes.

O Sr. STEERMER participou, com êxito, do método de trabalho que inspira essas equipes e cujos especialistas se esforçam por respeitar o caráter unitário dos problemas do lar. Seu relatório trata da hipoteca dos locais, sua posição relativa, sua importância, equipamento e manutenção, assim como da formação da criada por meio de métodos eficazes; reconhecemos aí o método clássico de análise.

Lamento a brevidade dêsse resumo dos diversos relatórios que, na realidade, não faz justiça à diligência dos Relatores, à vasta matéria reunida por seus colaboradores e às discussões em sessão; mas, somos forçados a seguir o ritmo do metrônomo, que marca a medida de nossos trabalhos.

Além do mais, êsse resumo dos doze temas escolhidos pelo Congresso no vasto domínio da Organização, ilustra, pelas aplicações particulares, os princípios que inspiraram tais trabalhos.

A Organização, “Ciência das relações entre meios dirigidos para um fim comum”, demonstrou-nos que a eficiência está acima de tudo, no equilíbrio. Não um equilíbrio estático, no qual as forças componentes mantêm-se mutuamente em relação para perpetuar o “statu quo”, mas um equilíbrio dinâmico que as reúne em uma ação tão satisfatória quanto o permitam a competência dos homens que para tal contribuem e as circunstâncias.

Essa noção de equilíbrio dinâmico deixa entrever três preocupações maiores:

- primeiro, a definição do fim para o qual deve convergir a ação;
- segundo, o inventário dos meios dessa ação e a atenção a dar a cada um dêles;
- terceiro, sua proporcionalidade objetiva.

Uma quarta noção: — a previsão, acrescentada às precedentes. As preocupações maiores: definir o fim, inventariar os meios, proporcionar os meios, com efeito, devemos explicar, são possíveis ainda de influenciar os elementos da ação. A previsão é exercida com um caráter de periodicidade da maior importância; a pretensão de sonhar-se continuamente com tôdas as coisas, traduz-se, na realidade, pela tirania das pequenas contingências e pelo tratamento tardio e inadequado dos problemas maiores.

Uma quinta noção: — o controle, encerra o ciclo dominado pela definição do fim, exprimindo o cuidado dos desvios entre o objetivo visado e o ponto delineado.

Vimo-nos, assim, conduzidos, gradualmente, às sínteses supremas, onde, alijada da complexidade de sua bagagem experimental, a ciência se exprime por algumas idéias simples, cartesianas, às quais nosso espírito dá a ordem e serenidade de que necessita. E voltará êle, fortalecido, às complexidades empíricas das coisas.

O Congresso, pela substância de suas colaborações e método de trabalho, colocou em evidência, em cada setor abordado, os meios racionais da organização. Procedeu a êsse trabalho de fundo, partindo do concreto e do vivo da experiência e aplicando-lhe os métodos científicos de análise; dessa forma, suas conclusões, embora claras e bem orientadas, conservaram-se ricas de nuances e flexibilidade. Quem as estudar, portanto, poderá delas retirar encorajamento e conselho para, em seu plano particular, mais eficientemente fazer face às suas responsabilidades.

Prestou, assim, o Congresso serviço real, positivo e notável ao progresso da Organização científica.

Senhor Presidente, Senhoras, Senhores,

Dois bilhões e meio de homens e mulheres no mundo despertam a consciência do poder da ciência: pedem-lhe então que sirva aos seus desejos de paz, aos seus desejos de progresso.

No seio da empresa (e aqui emprego o termo no amplo sentido da estrutura pública ou privada, mesmo doméstica), a Organização científica, pela consecução, ao mesmo tempo, de maior produtividade, de maior equidade de distribuição e pelo respeito aos valores morais do trabalho, trouxe imensa contribuição a esta harmonia das relações humanas e a êste progresso econômico, no qual o mundo procura seu equilíbrio espiritual e material. Resta-nos solicitar vigorosamente ao Presidente do C. I. O. S. e ao Honorable William Batt que multipliquem e expandam, com perseverança, em todos os países, êsses resultados positivos e modelos experimentados.

Ao nível da empresa existe ainda uma grande tarefa inacabada, inadequadamente compreendida em numerosos países: — a cooperação livre entre empresas na medida daquele que dirige a interdependência efetiva de sua eficiência. Um industrial capaz e clarividente fêz-me conhecer, certo dia, sua hesitação em realizar um grande projeto de modernização, dizendo: — “Não sou senão um elemento numa cadeia de transformações sucessivas; se meus fornecedores de matérias e serviços ficarem insuficientemente organizados, pesarão sobre a minha capacidade concorrencial, e meus investimentos ficarão, talvez, comprometidos.” E acrescentou: “A produtividade do comércio e da agricultura, assim como a eficiência da Administração, não são indiferentes à minha indústria.” Dessa constatação, verifica-se que há um mundo de ação a desempenhar no plano das responsabilidades di-

retas das empresas: — troca de experiência, simplificação dos tipos, especialização, programas de média e longa duração.

Mas a necessidade de organização não se esgota ao nível da empresa. Desde que os mercados se fecham arbitrariamente ante uma ou outra, logo que os capitais se recusam, de forma generalizada, aos investimentos necessários a manter o equipamento à altura do progresso, desde que as matérias-primas apresentam defeitos, mesmo a um preço razoável, e — o que é grave — as disponibilidades de trabalho tornam-se exuberantes, deparamo-nos com dificuldades que tocam o coração da empresa, mas que não tem a mesma possibilidade de corrigi-las por meio de uma ação direta. Isso pede outros meios adequados.

Trata-se de criar entraves ao desenvolvimento concorrencial da empresa? Na realidade, cogita-se antes do inverso. Não esqueçamos que, muitas vezes, a essência mesmo desses desequilíbrios está justamente na intervenção do poder público defendendo os muros das cidadelas em que se entrincheiram os interesses particulares.

Desde que os delegados de seis países se reuniram para estudar o plano SCHUMMANN, seu objetivo não é suprimir os entraves que êsses seis Estados opõem à livre circulação de homens e produtos de dois grandes setores econômicos?

Com efeito, fora do raio de ação e da responsabilidade da empresa, tantas dificuldades ameaçam a paz e entram o progresso que, desembaraçadas da ganga das paixões, aparecem, antes de tudo, como problemas de carência; carência de documentação, de contato, de previsão, de laços estruturais, carência, enfim, de organização.

Tais dificuldades são diferentes de continente a continente, de país a país; chamam-se aqui problemas de mercado comum na Europa, e lá, problema mundial das matérias-primas; mas as tensões que criam se propagam, se emaranham e se agravam mutuamente, criando um interesse solidário à sua pacificação.

Desejo que os pioneiros da Organização científica dediquem crescente atenção aos grandes problemas exteriores à empresa. Vossa experiência do aspecto humano das coisas, das dificuldades provocadas pelas operações de coordenação, qualificam-vos idealmente para tomar parte nesses estudos.

Sem dúvida, encontrareis nesses trabalhos as mesmas dificuldades deparadas no interior da empresa; estamos seguros de que as considerareis com respeito. Isso porque organizar é consagrar os vínculos. Evidentemente, o organizador não estabelece êsses vínculos como um fato novo; ao nosso redor, encontram-se limites e repulsões às nossas iniciativas, mas, em seu estado desordenado, sua própria imprecisão conduz a uma noção ilusória de liberdade. E' necessário que aquilo, que os vínculos da Organização custam em termos de disciplina e limitação sensível de liberdade, seja restituído ao décuplo e de maneira evi-

dente, pela eficiência, a fim de que a Organização não somente seja tolerada, mas se torne objeto de consideração.

Realmente, em uma organização bem formada, cada um se coloca dentro de um equilíbrio em que o senso de responsabilidade e de liberdade de iniciativa são mais fortes que a noção das fronteiras, em cujo interior se verificam. O cuidado desse equilíbrio atinge realmente o fundo do problema humano da organização em todos os níveis da estrutura da comunidade.

Concluirei. O estatuto moral e político do século nos torna, perante a comunidade, respon-

sáveis por fazer da sua capacidade de trabalho o emprêgo mais adequado ao seu interesse; a coesão da sociedade democrática repousa nessa responsabilidade. É, pelos resultados que obteremos daqui a dez ou vinte anos, que decidiremos da coesão interior de nossas democracias e sua posição na grande batalha de civilização travada em todo o mundo.

Vossa presença aqui, tão numerosa, tão ativa, é o testemunho encorajante de um sentimento elevado de responsabilidade. E é na consciência dessa responsabilidade e no calor que aquece nossos corações, sentindo-a comungada por tantos homens e mulheres de todo o mundo, que se encontra o refúgio supremo de nossas esperanças.

(Outubro, 1951 — Bruxelas — Bélgica).

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Serviços Auxiliares da Administração Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

A complexidade da vida moderna, diz ERNEST W. STEEL, da Universidade do Texas, impôs a ampliação dos encargos das municipalidades. Estas eram, antigamente, simples unidades de execução das leis; mas, hoje, assumem as responsabilidades pela defesa e pela proteção dos que habitam seu território. Cumpre-lhes organizar, controlar e prestar serviços que, tidos embora, desde há muito, como convenientes ao conforto humano, são, em nossos dias, absolutamente indispensáveis, como acontece com os de abastecimento d'água, fornecimento de luz elétrica, manutenção do sistema de esgotos, de instrução pública e tantos outros.

Para realizar tarefas de tão importante vulto e que esmagam a administração das unidades de governo local, mister se faz racionalizar seus instrumentos executivos, mormente aqueles catalogados como "ancilares" e que permitem à liderança superior, se fôr hábil e eficiente, uma amplitude de ação eficiente dificilmente alcançada se forem amorfos ou desordenados aqueles instrumentos.

E', pois, necessário que se reconheçam os diferentes campos de administração necessários ao perfeito funcionamento da instituição governamental, isto é, os específicos e os gerais, para que

possam os formuladores das diretrizes administrativas nortear sua conduta com visão prática e econômica.

A administração deve departamentalizar-se, em primeiro lugar, segundo suas funções específicas e, em seguida, ordenar suas atividades adjetivas para propiciar perfeito e sincrônico rendimento de sua maquinaria. O chefe executivo deve dispor de assessoria técnica capaz de o auxiliar no desempenho de sua missão de administrador e de líder, incumbido de promover o bem-estar do povo. Cumpre-lhe, por isso, planejar, coordenar e decidir os rumos do governo, da política e da administração. Deve, por conseguinte, para melhor executar seu trabalho, contar com o apoio de órgãos auxiliares e de assistência que o aliviem dos encargos de rotina assim como dos deveres de planejamento e coordenação de natureza técnica.

São esses aspectos da organização do governo que são objeto do trabalho de FRANCISCO BURKINSKI. Esse autor, dá, porém, preferência ao exame das questões relativas ao esquema das unidades de serviços auxiliares ou de "staff", isto é, de documentação, pesquisas, pessoal, orçamento, material etc.

SUMÁRIO: 1. Administração de pessoal — 2. Técnica de direção — 3. Administração de material — 4. Bens municipais — 5. Os cemitérios no Brasil — 6. Administração da propriedade municipal — 7. Estatística — 8. Serviços jurídicos — 9. Divulgação das atividades municipais — 10. Avaliação da eficiência administrativa.

1. ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

A ADMINISTRAÇÃO municipal, ao elaborar a sua política de pessoal, visa a lograr economia e eficiência na prestação de seus serviços. Para a consecução deste desiderato é preciso que essa política se fundamente em normas racionais, indispensáveis para a solução dos problemas da administração do município.

Não foi por outra razão que o Estado Moderno, compreendendo as vantagens de selecionar os candidatos desejosos de ingresso nos quadros do funcionalismo, resolveu dotar a administração de elementos capazes.

Daí o Estado Moderno caracterizar-se, na parte relativa à sua administração de pessoal, pela profissionalização dos elementos que prestam o serviço público. Para isso foi preciso que o Estado fôsse abolindo paulatinamente o sistema de "pistolão", o "spoils system", pelo sistema do mérito, único que assegura a aquisição de pessoal idôneo e eficiente.

Constituem características do sistema do mérito:

- 1.º imunidade contra influências políticas;
- 2.º seleção inicial dos mais capazes;

3.º) apuração imparcial da eficiência em serviço;

4.º) sistema de promoções baseado no merecimento. (1)

No intuito de conseguir tais objetivos, a administração moderna do município, quando o comporta, está aparelhada de um órgão de pessoal, o qual exerce uma função de "staff" (estado-maior), isto é, compõe-se de especialistas que auxiliam e prestam assistência técnica aos vários departamentos que executam funções específicas. Constitui um órgão com funções auxiliares, gerais, situando-se no Departamento de Administração-Geral, ao lado dos departamentos de material, orçamento, obras, etc., e compõe-se, via de regra, de uma Seção Administrativa, uma Seção de Controle, uma Seção Financeira e uma Seção de Assistência Social.

A fim de dotarmos a administração de alguns municípios do Brasil de órgãos de pessoal, é preciso que saibamos qual o critério mais acertado a seguir para isso.

A história da criação e disseminação de órgãos dessa natureza, nos Estados Unidos, nos proporciona os elementos indispensáveis para isso.

A aplicação de cartas ao serviço civil das municipalidades começou em 1894, em Nova York, quando o legislativo instalou as comissões de serviço civil em algumas cidades.

Em 1900 havia 65 comissões de serviço civil e o movimento adquiriu seu máximo desenvolvimento de 1906 a 1910 quando 111 comissões municipais foram instaladas. Em 1930 calculou-se que havia cerca de 250 comissões municipais e em 1940, 869 cidades já haviam submetido a sua administração de pessoal ao sistema do mérito. Dessas cidades, 589 administram o seu próprio sistema do mérito, ao passo que as outras 280 têm seus sistemas controlados por agências fora da Prefeitura.

Atualmente, é sabido que 80% de cidades com mais de 100.000 habitantes operam, ao menos parcialmente, sob a jurisdição de uma comissão de serviço civil, ora administrada pelo Estado-membro, ora pelo Município.

Entre nós, o critério mais certo a ser levado em consideração não consiste em saber o tamanho da cidade e a sua população, mas antes a natureza e a extensão das funções executadas pela administração municipal. Também tal ponto de vista tem sido esposado por algumas cidades dos Estados Unidos.

Um bem elaborado programa de pessoal deve abranger os seguintes itens:

1.º) Classificação de cargos. Esta expressão é usada ambigüamente para significar:

a) a designação dos cargos a serem incluídos em cada divisão do serviço classificado, ou

b) o agrupamento de cargos tão idênticos que o mesmo título descritivo dê, a cada um, a mesma qualifi-

cação, devendo-se usar testes de adaptação para recrutar funcionários qualificados, e a mesma remuneração deve ser atribuída a cada um com equidade.

2.º) A preparação e a Administração de um plano remunerativo que adote vencimentos e salários equitativos, sofrendo aumentos na base da execução satisfatória dos deveres.

3.º) A seleção de funcionários para ingresso no quadro do funcionalismo e promoção dos mesmos no serviço.

4.º) A administração de um sistema de serviços destinado a medir a execução do trabalho como base parcial para promoção, demissão, transferência, e como meio de experimentar a eficiência do processo de recrutamento.

5.º) A regulamentação de férias, licenças, transferências, etc.

6.º) O exame das folhas de pagamento, a fim de assegurar que os salários e vencimentos estejam sendo pagos a pessoas que exercem os cargos de acordo com a lei e os regulamentos de pessoal em vigor.

7.º) A supervisão e a administração de um programa de treinamento no serviço para grupos de funcionários. (2)

A execução de um programa de pessoal, como o discriminado em linhas gerais, tem por objetivo prestar o serviço público com economia e eficiência, o que somente se consegue tornando o administrador um técnico, conhecedor da sua especialidade nos mínimos detalhes. Urge, pois, profissionalizar o serviço público, liberando-o de quaisquer tendências amadoristas que ainda o impregnam.

Os característicos que o técnico de administração pública deve possuir são:

1.º) Fundo comum de conhecimento;

2.º) Certas qualificações baseadas em caráter, treinamento, e competência, indispensáveis para que ingresse nos quadros do funcionalismo;

3.º) Certo nível de conduta exigido nas relações com outros de sua profissão e nas com o público, baseado em cortesia, respeito e moral;

4.º) Interêsse construtivo na seleção, treinamento e aprendizagem de candidatos ao funcionalismo;

5.º) Uma tendência baseada principalmente no interêsse comum e no dever público. (3)

Como vimos atrás, a administração de pessoal comporta problemas tão variados, como o recrutamento, a seleção, sistema de remuneração, plano de classificação de cargos e funções, treinamento anterior e posteriormente ao ingresso na administração pública, promoção, etc., etc., que somente sobre cada um deles haveria matéria para se escrever muito.

2. TÉCNICA DE DIREÇÃO

Dirigir pressupõe, como instrumentos, o comando, a coordenação e o controle. (4)

(2) *Municipal Personnel Administration* — The Institute For Training — in *Municipal Administration*, Chicago, Illinois, 1940, págs. 47 e 48.

(3) *The rise of a new Profession City Management* — "Public Management" — Abril 1932, págs. 120 a 123.

(4) Por se tratar do primeiro ensaio elaborado no Brasil sobre o assunto, recomendamos a leitura da excelente monografia *Diretrizes de Administração Local*, de autoria de J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI, um dos mais abalizados técnicos de Administração do Brasil.

(1) *Administração do Pessoal* — BYRON TÔRRES DE FREITAS — Editora Pan-Americana Ltda., pág. 13, 1945.

Em cada uma dessas fases é imprescindível ao administrador municipal a assistência de seus subordinados.

As ordens, normas e regulamentos, emanações dos planos em atividade, são os mais elementares instrumentos de comando.

Coordenação consiste em ajustar permanentemente os planos, a organização e o comando, de forma que se mantenha em equilíbrio a máquina administrativa.

O controle cifra-se em apresentar relatórios e fazer inspeções.

Quando se estuda o problema de direção não se deve encará-lo em termos burocráticos, mas partir do pressuposto da necessidade de uma ampla visão dos problemas administrativos, de uma chefia eminentemente democrática e de unidade de propósito entre seu pessoal.

Vejam, em linhas gerais, alguns dos instrumentos de direção mais eficientes para o administrador municipal, e, em seguida, o sistema de relações que se estabelece entre o chefe executivo e seus auxiliares imediatos.

a) Comando

O comando implica a política governamental em ação.

Para que o comando seja eficiente, preciso é que repouse no planejamento do trabalho por ser executado, isto é, no cuidadoso programa, elaborado para o futuro, do trabalho de certa organização. A formulação desse programa depende de informações pormenorizadas a respeito do serviço da repartição e de seu custo.

Tanto o orçamento como o programa de trabalho constituem instrumentos essenciais do planejamento.

As ordens, normas e regulamentos podem referir-se às atividades da própria repartição, ou às relações existentes entre os departamentos de administração específica e serviços auxiliares.

Algumas cidades americanas codificaram as ordens administrativas mais em uso.

b) Coordenação

E' comum surgirem entre os funcionários desentendimentos quanto aos limites que abrangem a autoridade e a responsabilidade.

Grande número de cidades nos Estados Unidos preparam cartas que delimitam perfeitamente a esfera da autoridade e da responsabilidade.

Outro método empregado consiste em definir por escrito os deveres e responsabilidades dos vários órgãos e de seus agentes, condensando-os em cartas, em códigos administrativos, ou em normas e regulamentos.

Também decretos municipais regulam a responsabilidade e a autoridade.

Os códigos administrativos, usados pelas poucas cidades norte-americanas, têm um caráter uniforme.

Geralmente há um dispositivo que designa o chefe executivo como o chefe da administração, atribuindo-lhe a necessária autoridade para dirigir seus subordinados.

Comuns também são os dispositivos sobre os departamentos e suas divisões, bem como as responsabilidades de que se acham investidos.

Às vezes se encontram nos Códigos disposições referentes a pessoal, material, orçamento e finanças, as quais não precisam ser aprovadas pelo Conselho Municipal, ficando a critério do "manager" o modificá-las de tempos em tempos, de acordo com as necessidades imediatas da administração.

Autores americanos há que são contrários aos códigos administrativos, preconizando aos Conselhos Municipais a tarefa de fixar as responsabilidades e processos da repartição.

Certos problemas de coordenação, não previstos pelos códigos ou cartas, são supridos pela expedição de regulamentos e normas por parte do chefe executivo.

Usa-se, outrossim, em alguns municípios norte-americanos, elaborar um manual de normas e regulamentos, tendo em vista dois objetivos:

a) Interpretar a carta para os funcionários e explicar-lhes as funções de outros departamentos;

b) Permitir ao chefe executivo fornecer elementos mais detalhados do que a carta ou o código administrativo, os quais servem de guia aos servidores.

A cidade de Saginaw, Michigan, U.S.A., conta com um manual desta natureza.

Até indústrias privadas existem, nos Estados Unidos, que possuem manuais que definem e suportam a responsabilidade e a autoridade.

O método mais usado, porém, é a expedição de normas e regulamentos referentes a um único departamento ou serviço.

Esse é o critério que se deve adotar nas municipalidades do Brasil, dada a grande vantagem da flexibilidade dos regulamentos.

Nos municípios da América do Norte quando o chefe executivo está convencido de que os regulamentos devem ser aprovados pelo Conselho Municipal, a ele os remete.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, cumpre assinalar que o poder regulamentar é a faculdade atribuída aos órgãos executivos para regulamentar as ordenanças ditadas pela Câmara Municipal, bem como ditar as instruções e regulamentos necessários para organizar seus departamentos, impor a disciplina interna da administração e interpretar as disposições que manda cumprir.

Como se vê, o poder regulamentar é indispensável para tornar possível o cumprimento das normas legislativas.

c) *Contrôle*

O *contrôle* constitui a terceira tarefa da direção executiva, consistente em verificar se as ordens foram fiéis e cuidadosamente executadas. Entre os mais importantes instrumentos de *contrôle* se situam o *contrôle* orçamentário, o *contrôle* dos programas de trabalho e ordens, as inspeções, os relatórios, o *contrôle* pela organização e periódicos levantamentos das operações executadas.

Cada um destes tópicos fornece imensa bibliografia especializada.

d) *Da Chefia*

No estudo da técnica de direção, cabe ainda falar no problema das relações estabelecidas entre o chefe da administração e seus subordinados.

Para que haja perfeito equilíbrio entre a ação de um e de outros, é preciso que estes estejam bem informados das decisões e política seguida por aquêle.

O chefe da administração deve ter, para poder imprimir plena eficiência ao seu departamento, as qualidades de um líder, utilizando tôda a capacidade e potencialidade de seus auxiliares, infundindo-lhes, ademais, sua lealdade e seu entusiasmo. Se o chefe for desleal e indiferente ao exercício de suas funções, estes vícios repercutirão no trabalho do servidor, reflexo que é da influência pessoal do chefe.

O que caracteriza o chefe como líder, pois, conforme vimos, é a sua capacidade de *influenciar*.

Como, porém, pode o chefe influenciar os subordinados, para que se torne um líder?

Responde-nos a essa questão o Dr. WAGNER ESTELITA CAMPOS, nossa maior autoridade em matéria de técnica de chefia e seus problemas:

“Isso lhe exige 3 requisitos básicos:

- 1.º posse de qualidades que o destaquem do grupo;
- 2.º conhecimento de um mínimo de características humanas com os quais terá de lidar (determinantes do comportamento humano no trabalho);
- 3.º domínio e manejo dos processos de influência interpessoal direta”. (5)

3. ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

A centralização das compras de material destinado ao serviço público constitui mais uma parte da organização científica aplicada à moderna administração municipal.

RUSSEL FORBES, na qualidade de chefe do serviço de compras da cidade de Nova York, durante o governo de La Guardia, teve oportunidade de utilizar os métodos de trabalho que divulgara através de sua obra “Compras Governamentais”, logrando ótimos resultados.

Em 1934, ano em que a cidade de Nova York aderiu ao sistema, sua Prefeitura conseguiu uma economia de 5 milhões de dólares, em compras que totalizavam 30 milhões.

E, em janeiro de 1935, o Prefeito La Guardia anunciou uma economia de 500 mil dólares, somente nas compras de óleo combustível e impressos.

Somente isso basta para demonstrar a conveniência da adoção do sistema de centralização de compras.

Atualmente, nos Estados Unidos, 250 cidades, 50 condados e 36 Estados, e no Canadá 22 províncias e cidades utilizam o sistema centralizador na compra de certa classe de artigos.

No Brasil, os municípios continuam comprando através dos departamentos, as mais das vezes em pequenas quantidades, e por preços de varejo. Ora, é sabido que os chefes dos vários serviços municipais sempre estão sobrecarregados de trabalho no desempenho de suas funções, e por isso não devem preocupar-se com pequenos problemas de compra, o que lhes rouba muito tempo.

A existência de um órgão central destinado às compras de material e equipamento para as repartições públicas oferece vantagens incontestáveis, uma vez que, reduzindo o pessoal, o material e o equipamento, possibilita a aquisição em grande escala, melhora o sistema de entregas e propicia maior fiscalização.

Vejamos em linhas gerais como se deve processar a compra, e como funciona a organização que dela deve encarregar-se.

Estudada a *simplicificação* do material, passa-se ao preparo das *especificações*, determinando-se a seguir o *tipo-padrão*. Padronizado o material a ser adquirido, o mesmo deve ser submetido à apreciação dos chefes de serviços e fornecedores, para receber sugestões e críticas.

Elaborada a lista dos materiais padronizados, devem-se relacionar as firmas capazes de fornecê-los. Em seguida, abre-se a concorrência pública, com prazo determinado, a todos os pedidos que sejam superiores a determinada quantidade.

Enquanto a padronização não é ultimada, os chefes devem fazer os pedidos, tendo em vista as necessidades inadiáveis de suas seções.

O serviço de compras deve compor-se de um conselho de superintendência, de um agente de compras a quem compete simultaneamente o cargo de superintender os almoxarifados, tendo sob as suas ordens um assistente chefe de compras e um almoxarife-geral.

Ao lado do almoxarife-geral convém localizar o almoxarifado e respectivo escritório onde se

(5) WAGNER ESTELITA CAMPOS — *Chefia e Administração* — Pág. 30 — Rio de Janeiro, 1950.

acham a Contabilidade, os serviços de padronização, requisições e estatísticas.

Cumpra salientar, porém, que essa organização não deve ser rígida. É comum mesmo variar. Excelentes resultados podem ser obtidos sob uma multiplicidade enorme de formas de organização, bastando o controle sobre as compras ser centralizado e o pessoal do departamento estar sob a direção de um agente profissional de compras. Esse agente, tanto nas grandes como pequenas municipalidades, deve ser selecionado, tendo em vista o sistema do mérito.

O objetivo primordial da centralização de compras é obter preços baixos. Podemos afirmar com segurança que a adoção de tal sistema resulta uma economia de 10% a 15% no total das compras anuais, desde que seja aplicado com a devida eficiência. Ademais, a centralização possibilita um adequado controle contábil sobre as despesas referentes a material e equipamentos.

Além do sistema de centralização de compras, os municípios devem possuir armazéns centrais destinados a manter em estoque determinadas mercadorias que sejam constantemente procuradas, como, por exemplo, artigos de papelaria, a fim de evitar a falta momentânea dos mesmos.

O decreto que organizou o Departamento Federal de Compras oferece elementos suficientes para que se conheça perfeitamente o processo da simplificação, especificação, padronização, requisição, etc.

4. BENS MUNICIPAIS

O patrimônio do Estado (Município) se compõe de bens de uso privado, constitutivos do domínio privado do Estado, e bens de uso ou destino público, constitutivos do domínio público do Estado.

Os bens do domínio privado dos Estados podem ser objeto de atos de comércio.

Os autores divergem sobre o verdadeiro significado dos bens do domínio público. Enquanto para uns o Estado exerce sobre esses bens apenas o direito de guarda e vigilância, para outros eles constituem uma propriedade de direito público.

Esta última corrente, na nossa opinião, que considera o povo o destinatário do domínio público, é a mais acertada.

Divergências também surgem entre os tratadistas ao explicarem o que sejam bens de uso ou destino público.

Acreditamos que a explicação de COLIN e CAPITANT é a mais convincente. Dizem esses civilistas franceses que a "afetação de uma coisa ao uso direto do público" a coloca no domínio público do Estado.

Apesar de tudo, ao examinar-se a natureza jurídica dos cemitérios, há autores, como DE RECY, DUCROCQ e BENETINI, que acham estes submetidos ao regime do direito privado, isto é, podem ser objeto de atos de comércio.

Todavia, muito maior é o número dos autores, entre os quais cumpre salientar HAURIU, RIGAUD, WALINE, ARBUS e PROUDHON, que consideram os cemitérios bens do domínio público e, como tais, inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis.

Efetivamente, a doutrina, de modo geral, considera as repartições públicas, quartéis, ruas, praças, hospitais, escolas, logradouros públicos, mercados e cemitérios, como bens de uso ou destino público.

Lamentavelmente, porém, na prática, é comum se constatar o município fazer concessões a empresas particulares não só para explorar mercados, como também para explorar os terrenos dos cemitérios.

5. OS CEMITÉRIOS NO BRASIL

Competia às municipalidades, no Império, editar regras relativas aos cemitérios, mas "conferindo a esse fim com a principal autoridade eclesiástica do lugar" (Lei de 1 de outubro de 1828, art 62, § 2.º).

O Decreto Legislativo de 5 de setembro de 1850, tratando de cemitérios e enterramentos, ressaltou "os direitos do Ordinário na parte religiosa."

Somente com o Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890, é que se verificou a secularização dos cemitérios.

E o Decreto n.º 789, de 27 de setembro de 1890, determinou:

"Art. 1.º Compete às Municipalidades a polícia, direção e administração dos cemitérios, sem intervenção ou dependência de qualquer ordem religiosa. No exercício desta atribuição não poderão as municipalidades estabelecer distinção em favor ou detrimento de nenhuma igreja, seita ou confissão religiosa.

Art. 2.º A disposição da primeira parte do artigo antecedente não compreende os cemitérios ora pertencentes a particulares, a irmandades, confrarias, ordens e congregações religiosas e a hospitais, os quais ficam, entretanto, sujeitos à inspeção e polícia municipal.

Art. 3.º É proibido o estabelecimento de cemitérios particulares.

Art. 4.º Em todos os municípios serão criados cemitérios civis, de acordo com os regulamentos que forem expedidos pelos poderes competentes.

Parágrafo único. Enquanto não se fundarem tais cemitérios, nos Municípios em que estes estabelecimentos estiverem a cargo de associações, de corporações religiosas ou dos ministros de qualquer culto, as Municipalidades farão manter a servidão pública nêles existente, providenciando para que os enterramentos não sejam embaraçados por motivo de religião.

A Constituição de 1891, no seu art. 72, § 5.º, preceituava: "Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam à moral pública e as leis."

Como se vê, a Constituição de 1891 não manteve, como dispunha o decreto acima citado, a ressalva relativa aos cemitérios particulares então existentes.

A Constituição de 1934 tornou a admitir cemitérios particulares, mas a de 1937 voltou a excluí-los (art. 122, 5.º).

Todavia a atual Constituição (art. 141, § 10), retornou ao pensamento da de 1934 quanto aos cemitérios particulares das associações religiosas.

Durante a elaboração do Plano Diretor, a localização de novos cemitérios deve ser levada em conta. Os antigos, mesmo em desuso, devem ser convenientemente conservados.

6. ADMINISTRAÇÃO DA PROPRIEDADE MUNICIPAL

As municipalidades contam com propriedades que representam serviços públicos diretos, tais como parques, ruas, logradouros públicos, etc., cuja administração compete a repartições que não podem delegar seus serviços a outros departamentos. Constituem serviços intransferíveis.

Outras propriedades, porém, como edifícios públicos, caminhões, etc., são administradas por certas repartições que podem ficar sujeitas a algum controle centralizado. Este controle se faz sentir na aquisição e uso da propriedade e equipamentos, permitindo ao administrador aquilatar os recursos físicos e aplicá-los econômica e eficientemente na consecução de seu programa.

Os bens patrimoniais de alguns municípios alcançam milhares de cruzeiros, comportando edifícios, garagens, armazéns, estações de bombeiros, parques, etc.

Entretanto, não é de admirar não usarem métodos racionais na administração desse patrimônio, já que até mesmo nos Estados Unidos, onde a administração local atingiu elevado desenvolvimento, a maioria das cidades não conta com uma agência central que trate da compra, uso e conservação do patrimônio municipal. Disso resulta não saberem o patrimônio que possuem e se a administração do mesmo está sendo conduzida com economia. Em virtude disso, é comum fazerem-se reparações, ora extemporânea, ora ineficientemente.

Para se conseguir economia no uso da propriedade municipal e exercer controle sobre a mesma, é preciso que se faça um inventário completo. Somente assim se poderá estabelecer um programa de aquisição, manutenção e uso da propriedade do município, tendo em vista as suas necessidades presentes e futuras, o que pressupõe uma agência de planejamento da cidade, encarregada da elaboração de um plano de melhoramentos locais, no qual estejam incluídos edifícios públicos, escolas, parques e ruas.

Daí a necessidade de uma agência central, com pessoal selecionado, incumbido de administrar os bens patrimoniais do município, isto é, conservação e reparação de edifícios públicos, terrenos, etc. E outra agência, também centralizada, para administração e reparação de veículos a motor e equipamentos.

A primeira das agências, geralmente, nos Estados Unidos, faz parte ou do Serviço de Engenharia ou da Divisão de Obras, e se localiza na Divisão de Conservação da Propriedade, e Divisão de Inspeção de Edifícios.

A segunda das agências, naquele país, também se situa na Divisão de Obras, ou na Divisão de Engenharia, com o nome de Divisão de Equipamento a Motor, competindo-lhe a inspeção e reparação de carros e o serviço de controle de sua utilização e respectivos gastos.

A Contabilidade Patrimonial registra todas as despesas feitas para a aquisição e manutenção dos demais elementos da administração.

7. ESTATÍSTICA

Se encararmos a estatística como mera tabela de números, ela não terá tanta importância nos vários setores da administração pública. Entretanto, se estudarmos a estatística como instrumento de informações destinadas ao planejamento administrativo, ela assumirá um papel significativo na organização administrativa tanto das empresas privadas como do Estado.

Para se chegar à elaboração de um plano, a pesquisa constitui a primeira etapa a percorrer. Ora é impossível proceder-se a pesquisas de qualquer natureza no campo da administração, sem se recorrer à estatística como instrumento. Na verdade, tanto TAYLOR como FAYOL somente chegaram a formular leis no campo da ciência da administração, depois que submeteram a tratamento estatístico os dados que tão arduamente coletaram, isto é, depois que os reduziram a expressões numéricas.

Tudo isso vem demonstrar a importância da estatística, como método de pesquisas indispensável ao planejamento, sobre o qual assentam todos os demais elementos da administração.

Por isso é que não só o planejamento, como também a organização, a liderança, a coordenação, o controle, a administração de pessoal e o orçamento impescindem da estatística como instrumento de suas atividades.

Para maiores esclarecimentos sobre a estatística como instrumento de administração e governo, recomendamos a leitura do capítulo final do livro "Problemas de chefia e administração", de WAGNER ESTELITA CAMPOS, onde o assunto é amplamente estudado.

8. SERVIÇOS JURÍDICOS

O serviço jurídico das Prefeituras é prestado através de seu Departamento Legal.

Muitas vezes, importantes questões jurídicas são levantadas nas Prefeituras. Daí a necessidade de as mesmas se representarem perante a Justiça por seus advogados e procuradores e de ouvirem as opiniões destes, antes de quaisquer decisões.

Também no caso de certos projetos de lei e de regulamentos os procuradores municipais são ouvidos.

O Departamento Legal das Prefeituras é uma agência essencialmente auxiliar e, nas grandes metrópoles, via de regra, exercem as seguintes funções:

- 1.^a) Preparo de leis e regulamentos para aprovação das Câmaras Municipais;
- 2.^a) Aconselhar o Prefeito e o público em matéria legal;
- 3.^a) Preparar e aprovar os contratos para concessão de serviços públicos e obras públicas;
- 4.^a) Verificar e preparar os papéis de compra e venda das propriedades municipais;
- 5.^a) Preparo legal da emissão de títulos da dívida pública municipal;
- 6.^a) Representar a municipalidade em Juízo e fazer acórdos para evitar litígios;
- 7.^a) Assistir às sessões das Assembléias Legislativas Estaduais quando se tratar de assuntos referentes à municipalidade.

A Associação Brasileira de Cimento Portland, em trabalho que publicou sobre administração municipal, agrupou as atividades do Departamento Legal de uma Prefeitura da seguinte maneira:

- a) Assistência Jurídica aos Legisladores;
- b) Assistência Legal aos Departamentos;
- c) Representação em Juízo.

Na organização do departamento legal deve-se examinar cuidadosamente o problema da centralização e descentralização dos serviços jurídicos, a seleção e administração do pessoal, e o exercício de sua direção.

9. DIVULGAÇÃO DAS ATIVIDADES MUNICIPAIS

É da essência dos regimes democráticos dar conhecimento aos munícipes das atividades do governo municipal. Para isso torna-se necessário apresentar aos habitantes das comunas um quadro geral dos serviços que a administração vem executando e pretende executar. O governo municipal usa de diversos meios para informar o público sobre a sua ação. Entre os principais veículos de divulgação das atividades comunais figuram as conferências, exposições, exibição de filmes, programas radiofônicos e apresentação de relatórios.

Como a propaganda impressa é a que mais resultados oferece, pode-se dizer que os relatórios constituem a parte mais importante na divulgação das atividades locais.

Dentre os relatórios ocupam lugar de relêvo os relatórios anuais das municipalidades.

Para que estes relatórios ocupem o lugar que realmente merecem no plano de publicidade das atividades do município, devem eles ser organizados em termos de serviços e funções municipais e não, tendo em vista o serviço e as funções de cada departamento separado, porque o público se interessa mais pelo programa dos serviços do governo municipal do que pelo trabalho das unidades de organização. Daí a necessidade de os rela-

tórios incluírem tópicos sobre educação, biblioteca, e serviços correlatos, mesmo que sejam administrados por agências independentes do organismo municipal.

Devem os relatórios anuais das municipalidades conter as seguintes partes:

1. Introdução.
2. Legislação e administração-geral.
3. Serviços municipais.
4. Serviços auxiliares.
5. Finanças municipais.
6. Planejamento dos serviços municipais. (6)

As finanças e o planejamento dos serviços municipais poderiam ser incluídos no item 4 — Serviços auxiliares — mas para fins de relatório devem ter um tratamento todo especial e, por isso, são classificados separadamente.

Além dos relatórios anuais, é comum a apresentação de relatórios de cada departamento, servindo de complemento àqueles. Também às vezes relatórios especiais são redigidos como no caso da comemoração do centenário de um município, no caso da necessidade de promover determinada campanha, etc. Quando assim acontece, convém serem publicados folhetos de propaganda.

10. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Mesmo no caso de o administrador municipal aplicar à sua repartição os mais modernos princípios de organização racional, mais cedo ou mais tarde, sente a necessidade de avaliar a eficiência da máquina que superintende.

Para isso é preciso que ele tenha uma noção clara dos objetivos de cada uma de suas seções, meça-lhes a execução dos serviços e resultados, bem como estude a estatística obtida por esse trabalho.

Além da avaliação dos métodos administrativos, cabe ao administrador municipal, cada ano, submeter as estimativas das necessidades financeiras de sua repartição para o ano vindouro.

Por fim a administração local deve ser responsável perante as Câmaras Municipais e os Municípios.

Conforme vimos, compete ao administrador local examinar os objetivos que lhe cabe atingir e os resultados reais posteriormente conseguidos, para aquilatar o trabalho executado por seu departamento.

A determinação dos objetivos que a sua repartição deve atingir é um problema eminentemente político, cabendo ao administrador diligenciar seus esforços no sentido de que eles sejam expressão fidedigna da Câmara Municipal e da vontade dos Munícipes. Na verdade, é preciso que tanto o corpo legislativo da cidade, como o

(6) *The Technique of Municipal Administration* — The Institute for Training — in "Municipal Administration" — Chicago, Illinois, 1940.

público participem na formulação da política a ser seguida pela administração municipal. Aquêles objetivos são melhor enumerados do que prôpriamente sujeitos a medidas. São problemas vazados nas leis elaboradas pelos vereadores.

Mais do que tudo interessa saber os *resultados*, os quais podem ser medidos de duas formas:

1.º) em termos de cumprimento de serviços a prestar;

2.º) em termos de gradação do alcance dos resultados visados.

Tomemos como exemplo o serviço de limpeza pública. O objetivo dêste serviço é manter limpas as ruas da cidade. Êste problema da cidade é medido tendo-se em vista a extensão das ruas a serem limpas e a sujeira por elas acumulada. O trabalho exercido para a prestação de tal serviço é medido em termos de homem-hora e a movimentação do equipamento é medido na extensão de ruas percorridas. O custo é medido tendo em vista as despesas feitas com limpeza pública. A medida da execução nos é proporcionada pela extensão de ruas a serem limpas. Por fim, os *resultados* são medidos pelas condições de limpeza mantidas pelas ruas. A medida do grau de alcance dos resultados será a percentagem de ruas mantidas dentro de um determinado "standard" de limpeza.

Em última análise, o problema das avaliações administrativas, se resolve pela medição da *eficiência* administrativa. Mas em que consiste esta eficiência?

A eficiência da administração é medida pelo grau de cumprimento realmente obtido na exe-

cução dos serviços, tendo em vista os recursos úteis levados ao efeito máximo.

A primeira tarefa a ser executada na medição da eficiência consiste em eliminar todos os fatores estranhos ao contrôlo administrativo (fatores naturais, etc.) e uma vez feito isto não é difícil chegar a uma medida da eficiência relacionando os resultados com o custo da operação.

Todo o processo de luta contra os incêndios, por exemplo, pode ser reduzido a termos de despesa. E a eficiência se mede combinando de tal forma as despesas, que se consiga o máximo de redução em prejuízos provenientes de incêndio.

O conceito de eficiência pode, pois, ser feito na base de uma organização flexível destinada a aquilatar os serviços municipais.

A eficiência constitui um instrumento poderoso para analisar as relações entre as Câmaras Municipais, que legislam sobre os serviços, e o administrador municipal. Além disso, é admiravelmente adaptável ao tratamento quantitativo e a técnicas objetivas.

Em termos genéricos, podemos dizer que a eficiência consiste na aplicação de métodos científicos às atividades governamentais (União, Estados e Municípios).

A técnica de avaliação da eficiência se aplica ao planejamento, orçamento e planos de trabalho; na determinação da eficiência de pessoal; na distribuição de pessoal e equipamentos; na medição da eficiência do equipamento; na determinação da relativa eficiência de processos e métodos alternados.

Classificação de Cargos na Prefeitura do Distrito Federal

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

Há precisamente setenta anos que o tema "classificação de cargos" é objeto de estudos. Na América, pelo menos, o emprêgo da expressão, com referência ao sistema de pessoal civil do governo, data de 1883, com o Civil Service Act. Tornou-se comum, mais tarde, nos setores governamentais dos Estados Unidos quando, em 1912, a municipalidade de Chicago implantou o esquema que foi denominado de "classificação profissional" de seus servidores.

Entre nós, a idéia de reajustar o contingente do funcionalismo segundo o teor de deveres e responsabilidades dos respectivos cargos e funções vulgarizou-se a partir de 1934. Não foi outro, estamos certos, o interesse e a tendência que nortearam a conduta dos elaboradores da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. E' verdade que êsse documento não consultou todos os princípios já consagrados em trabalhos da mesma natureza. Deu, porém, aos quadros de servidores públicos da União uma sistemática cujo precípua objetivo era o de organizá-los segundo as características profissionais de seus inúmeros grupos, hierarquizando-os, além disso, em termos de vencimentos e salários, no âmbito de carreiras.

A evolução da burocracia brasileira não obedeceu, todavia, nos dezessete anos que se seguiram à promulgação do ato de 1936, à diretriz implicitamente formulada na época, isto é, de pôr em prática, sem solução de continuidade, as providências complementares da grande reforma que se implantava no país e cujo aspecto mais importante seria, no fim de tudo, a classificação de cargos como remate à obra de aperfeiçoamento estrutural e funcional da administração pública iniciada com a aludida Lei n.º 284.

Em vez disso, as sucessivas revisões das tabelas de vencimentos e salários, assim como as reestruturações singulares e parciais ou a desordenada metamorfose da legislação de pessoal — em que pese a pluralidade de condições estatu-

tárias de funcionários, extranumerários amparados, extranumerários não amparados, interinos, etc. — importou em inverter-se o ritmo da máquina. Quando tudo indicava um progresso decisivo, tivemos o retrocesso.

Hoje, porém, domina a administração e o governo o intuito de recuperar a força inicial que estimulou os Poderes Executivo e Legislativo no passado e de retomar o rumo da renovação de alta expressão técnica que há de elevar o padrão do serviço civil do Brasil ao nível que já teria atingido se fôsem criteriosas as posteriores etapas de seu progresso, em seguida ao estatuto de outubro de 1936.

O interesse do governo municipal do Rio de Janeiro na atualidade também se manifesta agora no sentido de reorganizar em bases sólidas a sua administração, desde que sua lei orgânica dispõe sobre o cumprimento dessa mesma tarefa classificadora. Nesse sentido, o Prefeito DULCÍDIO DO ESPÍRITO SANTO CARDOSO propôs à Câmara do Distrito a medida de nomear uma comissão para classificar os cargos do serviço civil local e rever seus níveis de salários, o que mereceu a acertada concordância do legislativo carioca e resultou na constituição de uma equipe encarregada de estudar o necessário plano. Dêsse organismo é membro o autor do presente artigo, Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE cuja notável contribuição para a "Revista do Serviço Público" teve início em fevereiro dêste ano com o trabalho intitulado "Treinamento para governos municipais nos Estados Unidos". Hoje, presta êle aos cultores da ciência política o valioso serviço de informá-los sobre a experiência de que participa na municipalidade do Rio de Janeiro e cujo conhecimento mormente agora, quando o governo federal também se acha empenhado em programa semelhante, poderá conter úteis advertências e estimular até a cooperação, o conselho e a crítica construtiva de pessoas capazes e instruídas na matéria.

NO trabalho que publicamos no número de fevereiro último da "Revista do Serviço Público" (*) depois de equacionarmos alguns dos

angustiantes problemas de pessoal que exigem urgente solução do Executivo local, tivemos ocasião de concluir por que a alternativa para a Prefeitura do Distrito Federal, para corrigir a situação, só poderia ser esta: classificação de cargos ou revogação do artigo 40 da Lei Orgânica.

Dissemos, também, que a revogação do princípio, de que para cargos de iguais atribuições, de-

(*) V. Classificação de Cargos ou revogação do artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal — C. E. Oliveira Valle — in "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1953, páginas 61-62.

veres e responsabilidades, deverá corresponder a mesma remuneração, princípio êsse já universalmente consagrado, inclusive pelo Brasil, na 1.^a Conferência das Nações Unidas sobre Administração de Pessoal, sem que ao menos se tentasse *iniciar* o plano de classificação de cargos, poderia deixar margem à conclusão de que, tanto o Executivo como o Legislativo, não têm competência para atacar a pesada tarefa, por não terem os conhecimentos — um e outro — evoluídos como os do resto do mundo, na conquista dos princípios de Administração de Pessoal, ou não compreenderam a importância básica do conceito que é, inclusive, como vimos, uma das normas mestras a que se deve jungir a própria noção de classificação de cargos. O alcance do valor intrínseco dessa norma de justiça primária foi, aliás, recentemente prestigiada com o surgimento do novo Estatuto dos Funcionários Cíveis da União que, em suas disposições transitórias, (alínea "a" do artigo 259), ao traçar o roteiro para o plano de classificação de cargos, recomenda como regra primária, justamente que

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

Felizmente, porém, compreendeu o atual Governo da cidade a verdadeira significação da medida. Uma das primeiras providências do Prefeito DULCÍDIO DO ESPÍRITO SANTO CARDOSO consistiu, precisamente, na proposta ao Legislativo da instalação imediata de uma Comissão cuja incumbência seria planejar a classificação de cargos e rever os níveis de vencimentos do tumultuado quadro de pessoal da Prefeitura. Os mesmos louvores que de justiça cabem ao atual Chefe do Executivo Municipal devem ser dirigidos à Câmara Legislativa do Distrito Federal que, aprovando sem restrições o empreendimento, permitiu fôsse êle concretizado em lei.

Assim é que, pela Portaria n.º 172, de 11-3-53, foram designados os funcionários Júlio César Catalano Secretário-Geral de Administração, José Fernando de Carvalho Seabra, Diretor do Departamento do Pessoal, Sílvia de Oliveira Barbosa, Chefe do Serviço de Planejamento, o autor deste artigo, atual Chefe do Serviço de Expediente e Luís Monteiro Salgado Lima, Técnico de Administração, para, sob a presidência do primeiro, constituírem a Comissão encarregada de dar execução à incumbência determinada no artigo 10 da Lei n.º 769, de 16 de fevereiro de 1953, que é exatamente esta :

"Art. 10. O Prefeito do Distrito Federal designará dentro de 30 (trinta) dias uma comissão com incumbência de organizar um plano de classificação de cargos e funções na PDF, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades e de revisão dos níveis de retribuições correspondentes".

"§ 1.º A Comissão a que se refere êste artigo, que funcionará sob a presidência do Secretário-Geral de Administração, será constituída de 5 (cinco) membros, dois (2) dos quais serão, obrigatoriamente, o Diretor do Departamento do Pessoal e o Chefe do Serviço de Planejamento da Secretaria-Geral de Administração".

ATIVIDADES DA COMISSÃO

Os questionários

A tarefa principal e de maior alcance atribuída à Comissão é, no dizer do seu Presidente, a de organizar o plano de classificação dos cargos que compõem os quadros de Pessoal da Prefeitura, objetivando a medida não só o *ajustamento* dos servidores nas funções que desempenham, mas, também, que o número desses servidores e os cargos existentes ou que venham a ser criados correspondam às exatas necessidades dos serviços, afetos aos diferentes setores da Prefeitura. Para consecução desse objetivo a Comissão elaborou um *questionário* que foi enviado aos demais órgãos diretamente subordinados ao Prefeito. Tem por finalidade o questionário permitir, de acordo com os elementos a serem fornecidos, a exata determinação dos deveres, atribuições e responsabilidades concernentes a cada um dos diferentes cargos que serão futuramente fixados.

O questionário foi assim elaborado (V. páginas 81 e 82).

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Já se acha praticamente atingida a primeira etapa no que diz respeito a êsse mister. E' claro que se trata, apenas, de trabalho feito de acordo com o pensamento da maioria dos membros da Comissão, o que não significa, conseqüentemente, obra definitiva, já que inúmeras circunstâncias, inclusive o pronunciamento da Secretaria-Geral de Finanças, e — o que é o principal — a apreciação do plano por parte do Sr. Prefeito, poderão ditar modificações no todo ou em parte, até no concernente ao critério geral adotado. O que se segue, portanto, representará, tão-somente, matéria votada e aprovada pela Comissão, mas suscetível ainda de revisão e de conseqüentes alterações.

No Quadro Permanente foram grupados os cargos que apresentam a mesma equivalência, no atinente aos requisitos exigidos para ingresso e desempenho, atribuindo-se aos *grupos* — e não aos cargos, isoladamente — determinada faixa de vencimentos.

Pretende-se, dessarte, obter além da igualdade da remuneração para cargos de idêntica valorização no mercado de trabalho, uma certa estabilidade no plano de salários, uma vez que, alterado o vencimento de determinado cargo ficar-se-ia obrigado a alterar os de todo o respectivo grupamento. Dessa forma, as reestruturas de caráter isolado — cujas conseqüências têm sido funestas à Prefeitura — estarão definitivamente espancadas, evitando-se, assim, disparidade de tratamento para situações iguais, e o tumulto delas decorrentes, como sói acontecer, qualquer que seja o sistema de Administração de Pessoal.

O *esboço* do anteprojeto, a ser submetido à autoridade superior, sugere que, dentro de um certo prazo, será regulamentada a lei, fixando-se, então, discriminada e minuciosamente, os deveres,

QUESTIONÁRIO

ESPECIFICAÇÃO PARA AVALIAÇÃO DO CARGO

Título do cargo:

Descrição das atividades inerentes ao cargo:

REQUISITOS NECESSÁRIOS AO DESEMPENHO DO CARGO	JUSTIFICAÇÃO	AVALIAÇÃO	
		GRAU	PONTO
1) Instrução: Universitária <input type="checkbox"/> Secundária <input type="checkbox"/> Ginásial <input type="checkbox"/> Primária <input type="checkbox"/>			
2) Especialização			
3) Há necessidade de estágio probatório?			

REQUISITOS NECESSÁRIOS AO DESEMPENHO DO CARGO	JUSTIFICAÇÃO	AVALIAÇÃO	
		GRAU	PONTO
4) Iniciativa			
5) Responsabilidade: 1 — por aquisições <input type="checkbox"/> 2 — por equipamento <input type="checkbox"/> 3 — por material <input type="checkbox"/> 4 — monetária <input type="checkbox"/> 5 — por pareceres e informações <input type="checkbox"/>			
6) Riscos			
7) N.º de horas de tra- balho diário			
8) Esfôrço físico			
TOTAL			

OBSERVAÇÕES: *a)* Na descrição das atividades inerentes ao cargo deverá ser levado em conta aquilo que se deva exigir de seu ocupante para que os serviços sejam prestados com a eficiência necessária. A descrição deverá abranger todos os deveres, atribuições e responsabilidades. O questionário a ser devolvido à Comissão deverá ser preenchido pelo responsável pelo órgão diretamente subordinado ao Prefeito cujas conclusões a respeito de cada cargo em particular, constituirão o resumo das descrições fornecidas pelos setores menores;

b) No preenchimento na coluna «Requisitos necessários ao desempenho do cargo» dos itens 1 e 5 assinale com uma cruz (+), o quadrado que deve prevalecer;

c) A ccluna «Avaliaçãc» será preenchida pela Comissão. Deixe-a em branco;

d) Êste questionário deverá ser preenchido à máquina.

as atribuições e as responsabilidades pertinentes a cada cargo, que não deverão — se acatada a proposta — figurar no contexto da lei, para permitir maior flexibilidade à administração do plano de classificação de cargos.

Para tornar mais objetiva nossa explicação, vamos mostrar a seguir como deveria ficar constituído o Quadro Permanente do Pessoal da Prefeitura, segundo o entendimento da Comissão. Seria assim :

GRUPO A

PADRÃO : CP 11

Subgrupo A1 — Atividades técnicas ou científicas, de nível superior, para cujo ingresso é exigido diploma de nível universitário, ou defesa de tese, e concurso de provas e títulos :

Agrônomo.
Arquiteto.
Engenheiro.
Médico.
Veterinário.
Contador.
Desenhista.
Farmacêutico.
Químico.
Técnico de Administração.

Subgrupo A2 — Atividades de magistério normal e de orientação de ensino para cujo ingresso é exigido diploma da Faculdade de Filosofia, e Concurso de provas e títulos :

Professor de Ensino Normal.
Técnico de Educação.

GRUPO B

PADRÃO : CP 10

Atividades de magistério secundário para cujo ingresso é exigido diploma da Faculdade de Filosofia e Concurso de Provas :

Professor de Ensino Secundário.

GRUPO C

PADRÃO : CP 9

Atividades de Magistério Complementar, para cujo ingresso é exigido diploma especializado :

Professor de Educação Física.
Professor de Educação Musical e Artística.
Professor de Curso de Aperfeiçoamento.

GRUPO D

PADRÃO : CP 8

Subgrupo D1 — Atividades técnico-profissionais para cujo ingresso é exigido o nível secundário e certificado de habilitação profissional:

Técnico de Motomecanização.
Bibliotecário.
Cartógrafo.
Desenhista.

Enfermeiro.
Discotecário.
Estatística.
Técnico Rural.
Guarda-livros.
Topógrafo.
Assistente Social.
Técnico de Laboratório.

Subgrupo D2 — Atividades administrativas, fiscais e de controle, para cujo ingresso é exigido o nível secundário:

Oficial Administrativo.
Oficial de Fiscalização.
Oficial de Vigilância.
Agente Mercantil.
Redator.

Subgrupo D3 — Atividades de magistério primário, ou especializado para cujo ingresso é exigido diploma do Instituto de Educação ou diploma ou certificado de conclusão de curso normal ou especializado, em estabelecimento oficial ou oficialmente reconhecido, estadual ou municipal, ou diploma oficial de licenciado em Educação Física, devidamente registrado no M.E.S.:

Professor de Curso Primário.
Professor de Curso Primário Supletivo.
Professor de Música e Canto Orfeônico.
Professor de Recreação e Jogos.

Subgrupo D4 — Atividades para cujo desempenho é exigido certificado de Mestre de Banda de música militar, devidamente registrado :

Mestre de Banda.

GRUPO E

PADRÃO : CP 7

Subgrupo E1 — Atividades de Ensino Profissional para cujo ingresso é exigido nível ginásial :

Professor de Artesanato.

Subgrupo E2 — Atividades especializadas para cujo ingresso é exigido o nível primário e prova de habilitação profissional :

Mecânico de Veículo Automóvel-Mestre.
Artífice-Mestre.
Maquinista-Mestre.

Subgrupo E3 — Atividades especializadas para cujo ingresso é exigido certificado de mestre de banda de música militar, devidamente registrado :

Contramestre de Banda.

GRUPO F

PADRÃO : CP 6

Atividades auxiliares, para cujo ingresso é exigido nível ginásial ou certificado de habilitação :

Prático Rural.
Prático de Farmácia.
Prático de Laboratório.
Prático de Engenharia.
Visitador Social.

Auxiliar de Enfermagem.
 Arquivista.
 Datilógrafo.
 Escrivão.
 Almojarife.
 Fiscal.
 Fiscal de Vigilância.
 Fiscal de Higiene.
 Inspetor de Alunos.
 Fiscal de Tráfego.
 Mecânico de Veículo-Automóvel-Contramestre.
 Artífice e Contramestre.
 Maquinista Contramestre.
 Músico.
 Zelador.
 Fotógrafo.

GRUPO G

PADRÃO : CP 5

Subgrupo G1 — Atividades de transmissão, transporte, manutenção e artesanato, para cujo ingresso é exigido o nível primário e carteira profissional, quando fôr o caso:

Motorista.
 Mecânico de Veículo-Automóvel.
 Maquinista.
 Contínuo.
 Telefonista.
 Artífice.
 Gráfico.
 Magarefe.

GRUPO H

PADRÃO : CP 3

Atividades de conservação, vigilância, transmissão e transporte (auxiliar):

Guarda-vida.
 Servente.
 Trabalhador.
 Foguista.
 Vigia.
 Guarda.

CONSTITUIÇÃO DAS CARREIRAS

Sistema do mérito para o acesso

A Comissão, procurando permitir possibilidade de acesso ao funcionário, que não a decorrente de sua simples permanência no mesmo cargo, propôs a criação de *Carreiras*, com base, porém, em conceitos diferentes dos atualmente mantidos a tal respeito no Serviço Civil Brasileiro. Essa verdadeira revolução, no que se refere ao entendimento até aqui preconizado, tem por fundamento único e exclusivo o sistema do mérito. Serão assim as *carreiras* composta de dois ou mais cargos isolados, de atividades afins, o que permi-

tirá aliar as vantagens dos aumentos por tempo de serviço ao acesso a cargo de maiores deveres e responsabilidades, e, conseqüentemente, de maior vencimento.

Assim, por exemplo, os cargos isolados abaixo enumerados constituiriam as carreiras escalonadas da seguinte maneira :

1. Artífice, Artífice-Contramestre, Artífice Mestre.
2. Auxiliar de Enfermagem (atendente), Enfermeiro.
3. Correntista, Guarda-livros, Contador.
4. Escrivão, Oficial Administrativo, Téc. de Administ., Datilógrafo.
5. Fiscal, Oficial de Fiscalização.
6. Guarda, Fiscal de Vigilância, Oficial de Vigilância.
7. Maquinista, Maquinista Contramestre, Maquinista Mestre.
8. Prático de Farmácia, Farmacêutico.
9. Prático de Laboratório, Técnico de Laboratório.
10. Prof. de C. Primário, Téc. de Educação, Dir. de E. Primária.
11. Prof. de C. Prim. Supletivo, Prof. de C. de Aperfeiçoamento.
12. Prof. de Ensino Secundário, Prof. de Ens. Normal.
13. Prof. de Música e C. Orfeônico, Prof. de Educ. Mus. e Artística.
14. Prof. de Recreação e Jogos, Prof. de Educação Física.
15. Servente, Contínuo, Zelador.
16. Visitador Social, Assistente Social.
17. Marinheiro, Patrão, Contramestre Marítimo.

O acesso dentro das carreiras far-se-ia *através de concurso* entre os ocupantes do cargo imediatamente inferior para preenchimento de 50% das vagas, quando seriam também considerados, inclusive, dentre outros fatores, os *cursos de especialização ou aperfeiçoamento*. Esse é, sem dúvida, um ponto que merece reparo. Os cursos de aperfeiçoamento, apesar das vantagens óbvias que oferecem, nem sempre têm atraído clientela numerosa e isto porque representando, embora, utilidade para o serviço público, não proporcionam em troca benefício imediato aos funcionários. Quando muito são levados à conta do merecimento, para uma problemática serventia em futuras promoções. Assim — no novo sistema proposto — os cursos de especialização, além de cumprirem suas finalidades no campo do treinamento funcional, iriam provocar o interesse real do funcionalismo porque estaria êle agora consciente do valor objetivo desses cursos com relação ao acesso aos cargos de maiores responsabilidades.

As restantes vagas — correspondentes à outra cota de 50% — seriam reservadas a concurso público, de maneira a permitir o ingresso de elementos novos — de "sangue novo".

Nesta ordem de idéias, com aumento periódico e o acesso a cargos de maior responsabilidade, ficaria instituído na Prefeitura o critério misto de promoção — horizontal e vertical — que, segundo se observa nos sistemas de administração de pessoal dos governos mais progressistas, é o que melhores vantagens apresenta tanto para o serviço público como para o funcionalismo.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Escola de Administração de Serviços Públicos

FENELON SILVA

FENELON NONATO DA SILVA, natural do Piauí, foi admitido no Serviço Civil Federal em 7 de maio de 1926, como mensageiro do Departamento dos Correios e Telégrafos. Posteriormente ascendeu, por meio de concurso, às posições de telegrafista e escriturário. Em 1942 ingressou, mediante prova, na Série Funcional de Assistente de Organização do D.A.S.P., hoje Assistente de Administração. Dessa data em diante, desempenhou várias missões, entre as quais merece realce a que cumpriu como integrante da comissão encarregada de estudar e propor normas relativas à edição e distribuição de publicações oficiais. Mais tarde, integrou a comissão executiva incumbida de realizar concursos e provas no Estado do Piauí e cooperou com o governo desse Estado na solução dos problemas de sua organização administrativa. Foi, além disso, designado, em 1949, pelo Diretor-Geral do D.A.S.P. na época, para instalar e administrar os cursos mantidos pela aludida instituição federal em Teresina, regendo ali, nessa oportunidade, a cadeira de Direito Constitucional e Administrativo e, em seguida, as de Estatística e Re-

dação de Documentos Oficiais. E', ainda, professor de Geografia Geral, registrado na Divisão de Ensino Secundário, do Ministério da Educação, e lente de Organização e Técnica Comercial, da Escola Técnica de Comércio "Carvalho de Mendonça". Exerceu também as funções de professor auxiliar de Organização de Serviços e de professor da mesma disciplina, em 1947, nos Cursos de Administração do D.A.S.P.; de professor, orientador e instalador de Escritório Modelo dos Cursos do SENAC, em Teresina, em 1950-1952; de redator do "Correio da Noite", do Rio, em 1939; de Colaborador do "Jornal de Debates" e de "Diretrizes", em 1947, tendo escrito, na "Revista do Serviço Público", a partir de 1948, os trabalhos intitulados "Extensão e conceito de "Staff" (1948), "Da formação de técnicos para os municípios" (1942) e "Da reforma e coordenação dos meios na administração" (1953). Apresenta ainda o Sr. Fenelon Silva o meritório título de autor dos livros "Organização e Técnica Comercial" e "Elementos de Estatística".

EM 1940 dava-se, no Brasil, um agigantado passo no setor da formação, especialização e aperfeiçoamento dos servidores do Estado, com a criação dos Cursos de Administração, no D.A.S.P.

Já hoje, de alguma forma, são bem promissores os resultados que, daquele tempo a esta parte, se tem obtido com estes Cursos. Mas muito há ainda que realizar para que a aprendizagem no ensino administrativo se torne mais eficaz, mais concreta, mais objetiva.

De pouco valerá, certamente, se a par do ensino teórico não houver uma aplicação racional, sistemática e progressiva da aprendizagem nos moldes da pedagogia moderna.

Para atingir-se esse ideal, uma reforma de base teria que se processar na atual estrutura e funcionamento dos Cursos de Administração.

Em número anterior desta Revista, propõe-se que paralelamente à reforma ministerial que ora se processa nos partidos políticos, sob os auspícios do Executivo, houvesse, também, uma reforma e coordenação dos meios na administração pública. Assim, sugeria-se que a estrutura do D.A.S.P. passasse a ser a seguinte:

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

- Conselho Superior de Administração Pública.
- Divisão de Assuntos de Material.
- Divisão de Assuntos de Pessoal.
- Divisão de Edificações e Instalações de Serviços.
- Divisão de Elaboração e Contrôles do Orçamento.
- Divisão de Organização e Coordenação do Trabalho.
- Serviço de Administração.
- Serviço de Documentação.

Escola de Administração de Serviços Públicos (E.A.S.P.).

A E.A.S.P. seria de âmbito nacional, com cursos básicos, cursos de livre escolha e um curso superior reconhecido, de três anos, para cujo ingresso se exigisse concurso de habilitação (vestibular) para os funcionários portadores do certificado de conclusão do curso clássico, curso científico ou curso técnico de comércio.

Os programas para este curso deveriam abranger:

- a) princípios de organização;
- b) fundamentos de administração;
- c) estatística aplicada à Administração;
- d) administração financeira;
- e) administração de material;
- f) administração de pessoal;
- g) documentação administrativa;
- h) psicologia das relações humanas;
- i) gerência;
- j) chefia;
- l) supervisão etc.

Os diplomados por este curso poderiam ter a denominação genérica de Administrador ou Técnico de Administração e a profissão deveria ser regulamentada de modo que desse a esses profissionais direito a investidura em cargos de supervisão ou gerência e acesso a funções de chefia.

As diversas disciplinas hoje ministradas pelos Cursos de Administração têm feição meramente acadêmica formal, livres... quando a objetividade deveria ser a idéia dominante em cursos dessa natureza, destinados ao treinamento intra, inter e extrafuncional de servidores públicos.

Um instrumento pedagógico da mais alta valia e indispensável à formação profissional de todos quantos se proponham a exercer funções públicas seria, sem dúvida, o serviço-modélo.

Muito ganharia a política educacional do D.A.S.P. se transformados os Cursos de Administração em Escola de Administração de Serviços Públicos, mantivesse almoxarifado-modélo, arquivo-modélo, biblioteca-modélo, *atelier-modélo* (para desenhistas, estatísticos etc.), escritório-modélo e em cada Estado uma delegação com pelo menos um escritório-modélo em funcionamento perfeito e ininterrupto.

Cada serviço-modélo deveria ocupar, pelo menos, uma sala com capacidade para permitir o desenvolvimento das atividades mais comuns a serem distribuídas por diversos alunos. O equipamento de cada um deles, conforme a finalidade, comportaria o seguinte:

I — Genéricamente :

a) Material fixo:

1. Balcão.
2. Estantes.
3. Mesas ou "bureaux".
4. Cadeiras.
5. Máquinas de escrever.
6. Máquina de calcular.
7. Armários.
8. Fichários.
9. Grampeadores.
10. Furadores, etc.

b) Material de Consumo:

1. Papel.
2. Tinta.
3. Lápis pretos e bicolores.
4. Goma-arábica.
5. Borracha etc.

II — Especificamente:

a) *Almoxarifado-Modélo* para treinamento de Almoxarifes e Técnicos em Administração de Almoxarifados:

1. Catálogo.
2. Código do Material.
3. Formulário padronizado, como:
 - Modélo 1 — Pedido de Material.
 - 2 — Nota de fornecimento.
 - 3 — Ficha de estoque.
 - 4 — Ficha de material permanente.
 - 5 — Nota de recolhimento.
 - 6 — Nota de transferência.
 - 7 — Mapa de movimento mensal.
 - 8 — Inventário de estoque.
 - 9 — Conta corrente do Almoxarifado.
 - 10 — Pedido de reabastecimento.

b) *Arquivo-Modélo* para treinamento de Arquivistas, Técnicos em Administração de Arquivos e Serviços de Documentação:

1. Arquivos verticais, horizontais, *Kardex* etc.
2. Caixas de transferência.
3. Catálogo ideográfico.
4. Catálogo onomástico.
5. Catálogo alfabético.
6. Catálogo numérico.
7. Código decimal (de Dewey).
8. Tabelas.
9. Pastas, fichas, guias, sinais etc.

c) *Biblioteca-Modélo* para treinamento de Bibliotecários e técnicos em direção de bibliotecas:

1. Manuais de classificação decimal, alfanumérico, etc.
2. Tabelas de Cutter e outras.
3. Modelos:
 - 1 — Livro para registro dos livros e folhetos.
 - 2 — Ficha para registro de periódicos.
 - 3 — Quadro demonstrativo da Catalogação de um livro.
 - 4 — Ficha de autor.
 - 5 — Ficha analítica.
 - 6 — Ficha remissiva.
 - 7 — Ficha de referência.
 - 8 — Ficha de periódico.
 - 9 — Ficha para registro de leitor.
 - 10 — Quadros estatísticos etc.

d) *"Atelier"-Modélo* para treinamento de desenhistas, cartógrafos, topógrafos, estatísticos, etc.:

1. Planchetas.
2. Normiógrafos.
3. Pantógrafos.
4. Material de desenho etc.

e) *Escritório-Modelo* para treinamento de contabilistas, guarda-livros, organizadores, orçamentistas, classificadores de cargos, escriturários, oficial:

1. "Diário".
2. "Razão".
3. "Caixa".
4. "Contas Correntes".
5. "Registro de vendas à vista".
6. "Registro de duplicatas".
7. "Registro de compras", etc.

Pedagógicamente, um serviço-modêlo não deve representar apenas um conjunto de salas, móveis, utensílios, porque no plano pedagógico de trabalho, o mais importante reside na função do professor-orientador. Por isso é aconselhável que o responsável pelo serviço-modêlo seja um profissional com prática de serviço e de ensino.

Diversas são as condições que se exigem para um serviço-modêlo, como:

- a) local: uma sala de tamanho regular, pelo menos;
- b) instalações e material adequado: balcão, estantes, mesas, fichários, máquinas de escrever, etc.
- c) *professor-orientador*: perfeito conhecedor da especialidade do serviço e que saiba conduzir a aprendizagem.

Esta última condição deve ser rigorosamente cumprida, sob pena de se anular a utilidade didática da unidade considerada, conforme seja um arquivo, um almoxarifado etc.

A aprendizagem nos serviços-modelos deve ser feita em três fases:

- 1.^a) De aulas descritivas.
- 2.^a) De execução de tarefas parcelares.
- 3.^a) De prática plena.

Na primeira fase ensina-se a finalidade do serviço-modêlo e de como deve ser executado o trabalho; na segunda, o aluno passa a executar tarefas específicas isoladas; na terceira, os alunos, em ambiente adequado, passam a realizar trabalho integral, se possível, com dados concretos e sempre sob a orientação direta do mestre.

Na terceira fase a aprendizagem deve ser de tal ordem que simule realidade, sujeitando-se os alunos a horário, a ponto, a relações verbais com os colegas de outra especialidade etc.

O plano de trabalho pedagógico nos serviços-modêlo para determinado período de aprendizagem deverá levar em conta:

- a) trabalho que o serviço-modêlo vai realizar;
- b) número total e parcial de estagiários para cada serviço-modêlo;
- c) material necessário;
- d) duração diária de funcionamento do serviço-modêlo;
- e) tempo mínimo, médio e máximo de cada operação;
- f) articulação entre as tarefas parciais e o trabalho integral de cada estagiário;

g) coordenação e controle das aulas e execução do plano.

O plano é imprescindível, constituindo erro imperdoável submeterem-se alunos a trabalhos no serviço-modêlo sem um plano previamente elaborado.

Em um regime de aprendizagem objetiva em serviços-modêlo, não bastará que os alunos aprendam a executar um trabalho, mesmo que perfeitamente; que a aprendizagem se faça em tempos normais articulada com o trabalho correlacionado, em ambiente, tanto quanto possível aproximado da realidade de uma repartição pública, a fim de que, depois, no novo setor, o concludente possa trabalhar eficientemente. Nem de outro modo se compreenderia, pedagogicamente, o serviço-modêlo.

Em cada serviço-modêlo o plano de trabalho deveria abranger:

1. Período de tempo:

- (1.^a fase) de / a / de 19..
- (2.^a fase) de / a / de 19..
- (3.^a fase) de / a / de 19..

2. Trabalho por realizar:

- a) Recebimento da correspondência
- b) Classificação
- c) Distribuição
- d) Arquivamento

3. Material necessário:

- a)
- b)
- c)

4. Turma de estagiários composta de ... alunos.

5. Supervisão dos trabalhos:

- a) 1 professor-orientador.
- b) 1 professor-assistente.

6. Duração diária de funcionamento: ... horas.

7. Volume de trabalho para executar.

8. Distribuição dos estagiários.

9. Tempos de referência.

- a) Funcionogramas.
- b) Fluxogramas.
- c) Harmonogramas.

10. Controle — A ser feito pelo professor-assistente, através do livro de ponto, boletins de produção e fichas de eficiência.

Uma Escola de Administração de Serviços Públicos nesta base de estrutura e com estas normas de funcionamento, através de uma rede de cursos delegados nos Estados suprirá, de certo, uma grande lacuna ainda em aberto no serviço civil federal e removerá de vez a grande dificuldade na seleção de pessoal capaz para as funções de supervisão e chefia na complexidade dos órgãos da administração pública brasileira.

DOCUMENTAÇÃO

Apontamentos de Arquivística

MARCÍLIO VAZ TÔRRES

E' inegável que a arquivística é um importante aspecto da atividade documentadora. Nesse particular, não discordam os representantes das três correntes de idéias sobre o conceito de documentação, isto é, os que a consideram exclusivamente do ponto de vista bradfordiano, os que só a entendem nos domínios da biblioteconomia e, finalmente, aquêles que a vêem com a necessária amplitude ou, melhor, como uma técnica geral quanto ao respectivo propósito, subdividida em técnicas especiais em função de cada um de seus processos peculiares.

O arquivo é, segundo WATSON WHITE, de vital importância, em nossos dias, não somente no mundo comercial, mas, também, em todos os ramos de atividade humana. Não obstante, prossegue o citado autor, há uma surpreendente falta de conhecimento em tudo o que se refere aos sistemas de arquivamento e suas aplicações.

A palavra de MARCÍLIO VAZ TÔRRES corrobora essa afirmativa e argumenta, além disso, que foi a carência quase absoluta de bibliografia no assunto que o induziu a escrever o presente artigo com que visa, apenas, a proporcionar, aos candidatos à carreira de Arquivista e aos organizadores de serviços de comunicação, os necessários elementos de estudo.

Como Diretor do Serviço de Comunicações do Ministério da Fazenda, o autor deste trabalho está, mais do que qualquer outro talvez, habilitado a examinar a matéria e, destarte, instruir os que desejam conhecer a técnica que êle tão bem domina. Estudioso dos problemas de administração, MARCÍLIO VAZ TÔRRES — cujas monografias sobre organização de almoxarifado, acidentes no trabalho, aposentadoria e serviços de comunicação foram premiadas pelo D.A.S.P. — há muito presta seu concurso ao nosso programa de aperfeiçoamento administrativo como professor e escritor, tendo publicado o manual "Vade-Mécum do Arquivista", cuja edição se esgotou em menos de quinze dias, e vários artigos em periódicos especializados, inclusive um, sobre classificação decimal, que repercutiu até fora de nossas fronteiras.

A "Revista do Serviço Público", por semelhantes razões, instou para que lhe fôsse concedido o privilégio de divulgar não só êstes "Apontamentos de Arquivística" mas, também, uma série de artigos da mesma autoria e sobre o mesmo tema, com o que contribuirá para enriquecer nossa bibliografia e facilitar o preparo dos que se interessam pelas atividades de arquivos.

INTRODUÇÃO

A CARÊNCIA quase absoluta de bibliografia relativamente a Arquivos e Serviço de Comunicações induziu-nos a escrever êste desprezioso trabalho no qual não temos outra intenção que a de proporcionar aos candidatos à carreira de Arquivista ou organizadores de serviços elementos para estudo ou escolha de métodos que melhor atendam às necessidades visadas no momento.

Por outro lado, os trabalhos recomendáveis sobre arquivos apresentam e explicam muito bem certos métodos, com tôdas as suas minúcias de execução, silenciando, porém, relativamente a outros que nem ao menos enumeram, talvez por julgá-los inoperantes, arcaicos ou obsoletos.

Partimos, porém, do princípio de que todos os métodos são bons quando atendem às necessidades que tivermos em vista.

Não me parece ocioso advertir que, na organização de um arquivo, também devem ser observadas as três fases essenciais da organização: levantamento, planejamento e implantação.

A fim de que se possa comparar e julgar da eficiência de um método é preciso conhecer outros. A eficiência desejada poderá, em alguns casos, ser obtida com métodos e equipamentos mais econômicos.

Também alguns autores descem a minúcias exaustivas que tornam árido o estudo da matéria, especialmente para aquêles que ainda imaginam arquivos como porões úmidos, onde se amontoam pacotes de papéis e objetos fora de uso e proliferam ratos aranhas e lacraus.

Nestes apontamentos, pois, procuraremos, se para tanto tivermos “engenho e arte”, dar os conhecimentos essenciais para que os interessados possam aplicar um método de modo a *arquivar* e *fechar* o documento na ocasião precisa.

ARQUIVO

Origem, definições e finalidade

Guardar alguma coisa como recordação de um fato é hábito tão antigo como a própria humanidade.

Inicialmente, arquivos, bibliotecas e museus eram coisas que se confundiam.

Em 1849, LAYARD e SMITH encontraram os restos do arquivo-biblioteca de Nínive, o mais antigo de que há notícia na história. Ptolomeu I, rei do Egito, destinou, também, uma parte de seu palácio, em Alexandria, à instalação do célebre *Museum*, misto de biblioteca, arquivo e museu, onde se reuniam os sábios e filósofos mais célebres daquele tempo.

A “Arca da Aliança”, onde segundo a Bíblia, Deus mandou guardar a “Vara” de Moisés, as “Tábuas da Lei” e a “Urna do Maná”, construída em pau de acácia e incrustação de ouro, foi, sem dúvida, o primeiro Arquivo-Museu instituído no mundo.

Os túmulos dos faraós e os templos pagãos foram, também, detentores de documentos antigos.

Os gregos guardavam os seus documentos nos templos ou no *Archeion* (Arquivo) que significava, de modo geral, “casa do govêrno”; em Atenas, eram guardados numa dependência da prefeitura (*Arche*), donde vem, provavelmente, o nome *Arquivo*.

No Império Romano, o “arquivum”, também chamado “Tesouro das Cartas”, era o local onde se guardavam documentos antigos e passaram dos templos para os palácios imperiais ficando sob a administração dos prefeitos e mais tarde dos censores. O conceito atual da palavra *Arquivo* vem dos Romanos. Essa palavra aparece em quase tôdas as línguas, sendo de notar que, em algumas, como a francesa, donde passou à inglêsa, somente é usada no plural.

Arquivo, de modo amplo, é toda coleção de documentos e é nesta acepção que há várias publicações — “Archives Internacionales de Laringologie”, “Archives of Pediatrics”, “Arquivo de Medicina e Cirurgia”, “Arquivo” do Ministério da Marinha e “Arquivos”, do Ministério da Justiça, etc.

Arquivo é o registro do que se criou, sentiu e observou. Daí, poder-se afirmár que os arquivos nasceram com os registros.

Segundo SOLON J. BUCK, arquivista norte-americano, arquivo é um conjunto de documentos e papéis oficialmente produzidos ou recebidos por um govêrno, organização ou firma e conservado por si ou seus sucessores para efeitos futuros.

Modernamente, conceitua-se como “Arquivo” o lugar onde é guardado um patrimônio documental e “arquivar” é guardar e conservar documentos.

Dêsse modo, “Arquivo” compreende o lugar e os documentos, devendo entender-se como “documento”, de forma ampla, tudo que fôr capaz de fixar e transmitir uma informação.

Foi grande e variada a quantidade de materiais empregados pelo homem para registrar suas idéias. Os antigos não conheciam o papel e escreviam nas fôlhas de palmeiras, cascas de árvores, linho, tabuinhas cobertas de cêra etc. e por fim na casca do “papyro”, cana que cresce nas margens do Nilo e que deu o nome ao papel. Depois da conquista do Egito pelos Romanos, o “papyro” estêve em uso quase que exclusivamente na Itália e na Grécia.

Pouco antes da era cristã, o “pergaminho”, pele de animais especialmente tratada para êsse fim, veio concorrer com o “papyro”.

A descoberta do papel, feito inicialmente de trapos, data do século V, mas só se desenvolveu a sua indústria no fim do século XVII, segundo João Ribeiro, com a introdução do uso das saias brancas na Europa, passando, desde então, o papel a substituir definitivamente o “papyro” e o “pergaminho”.

Com o advento do papel e o crescente desenvolvimento comercial e industrial, tornando cada vez mais complexas as relações humanas e aumentando consideravelmente a documentação, o homem sentiu ser necessário não somente guardar um documento, mas tê-lo à mão no momento preciso, daí ser a *acessibilidade* a primeira das condições essenciais a um bom arquivo.

Não basta, porém, que um documento seja indicado de modo a ser encontrado rapidamente. E' indispensável que os registros possam ser feitos e consultados facilmente por qualquer pessoa sem conhecimentos especializados, sendo, por isso, também, necessário *simplicidade*.

Ao lado dessas condições, o bom senso aconselha, ainda, a *Economia* como sendo a terceira das condições essenciais que deveremos ter em vista na organização de um bom arquivo.

CLASSIFICAÇÃO DOS ARQUIVOS

Sendo as palavras silhuetas das idéias, é interessante esclarecer, preliminarmente, a distinção que existe entre *Arquivoconomia*, *Arquivologia* e *Arquivística*.

Arquivoconomia é o conjunto de prescrições e conhecimentos a aplicar na organização, instalação, funcionamento e salvaguarda dos arquivos.

A *Arquivologia* é conceituada de dois modos. Para uns, limita-se ao estudo dos arquivos da antiguidade e da idade média, reunindo conhecimentos de Paleografia e Diplomática. Para outros, entretanto, a *Arquivologia* é indicada como tratado ou conjunto de conhecimentos sobre organização de arquivos. Nesta acepção, a *Arquivo-*

logia seria parte do campo compreendido pela Arquivoconomia.

A *Arquivística* apresenta-se com roupagens modestas, como sendo o conjunto de princípios a observar na classificação, custódia e conservação de documentos para que possam ser consultados no momento preciso.

A Arquivística é a arte, a técnica dos arquivos.

Tendo em vista a espécie da documentação em custódia, os arquivos são classificados, de modo geral, em públicos e particulares.

Os arquivos públicos classificam-se em históricos, administrativos ou específicos.

Os arquivos históricos, como o nome indica, são aqueles que guardam documentação útil para pesquisas referentes à História.

Os arquivos administrativos conservam documentação e correspondência do órgão a que pertencam.

Os arquivos específicos guardam documentos de caráter excepcional relativo propriamente às atividades do órgão, com fichas individuais-dactiloscópicas, etc.

Tôda classificação é naturalmente arbitrária especialmente a dos arquivos. No passado, por exemplo, quando se tratava do arquivo de um imperador ou rei absolutista, não era fácil a classificação pela dificuldade de distinguir-se nêles a pessoa civil da jurídica.

Essas classificações não são rígidas e qualquer arquivo, conservado primariamente para outros fins, poderá constituir-se, no futuro, em base fundamental para pesquisas históricas. Não fôsse a documentação que nos legaram os antigos e conservada nos mosteiros, salientando-se, especialmente as dos beneditinos, viveríamos na completa ignorância dos costumes e fatos que precederam a nossa civilização.

Também os arquivos particulares classificam-se em privados, comerciais e técnicos.

Os arquivos privados dizem respeito a assunto de caráter pessoal ou íntimo; os comerciais guardam a documentação relativa às transações realizadas ou entabuladas por uma firma e os técnicos têm especificações, tabelas, observações e outros elementos que facilitem a execução de trabalhos relativos a uma empresa.

As observações que fizemos relativamente à inexistência de rigidez na classificação dos arquivos públicos, são aplicáveis aos arquivos particulares.

DOS TIPOS DE ARQUIVOS

Os arquivos, de modo amplo, podem ser classificados em dois tipos: *Horizontais* e *Verticais*.

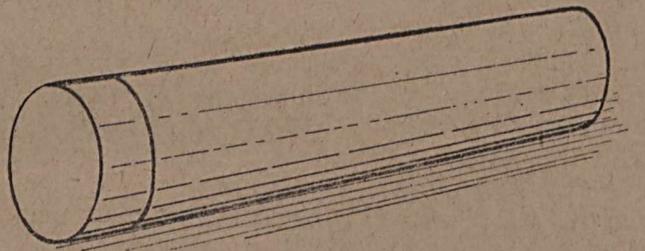
Essa classificação não decorre da forma dos móveis destinados ao arquivamento, mas do modo por que são guardados os documentos.

Nos arquivos *horizontais* os papéis são guardados uns sôbre outros, horizontalmente, em ordem cronológica.

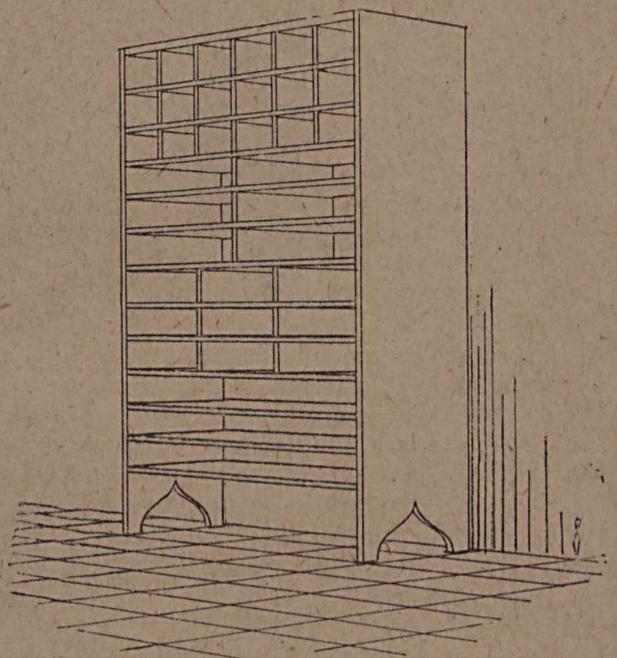
Na antiguidade, os documentos, escritos em "papyros" ou "Pergaminhos", eram guardados em rolos, amarrados por uma fita; os mais importantes eram protegidos por tubos metálicos, arrumados em prateleiras.

O papel, a princípio, era guardado da mesma forma que os "papyros" ou "pergaminhos", em rolos ou tubos, conforme a importância do texto. A partir do século XVII, com o uso generalizado do papel, é que surgiu o "arquivo horizontal", com o aspecto que lhe deu o nome, isto é, no qual os documentos eram guardados uns sôbre os outros, em caixas, gavetas ou escaninhos, segundo as necessidades.

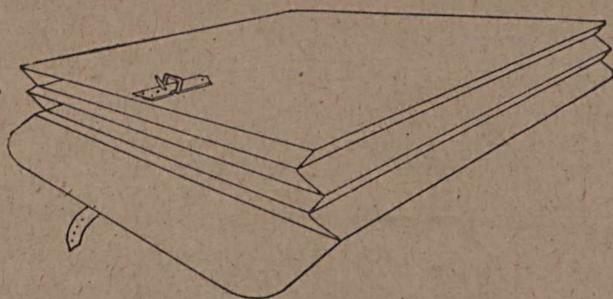
São do tipo *horizontal*:



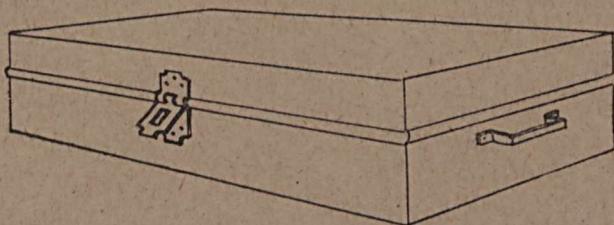
a) os arquivos em tubos metálicos, usados pelos antigos para a guarda de documentos importantes, bem como pelas pequenas unidades do Exército em campanha, motivo por que talvez, sejam também chamados "Sargentos";



b) os arquivos em escaninhos, ou arquivos pombais, espécie de armário com divisões verticais de acôrdo com a diversidade das dimensões dos documentos que desejássemos guardar;



c) os arquivos-foles ou "sanfonas", espécie de pasta de couro com divisões para guarda classificada de pequena quantidade de documentos;

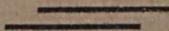


d) os arquivos-caixas, espécie de malas, que também foram usadas pelos estados-maiores das tropas em campanha;



e) finalmente, os arquivos-planos, armários cujas gavetas variam em dimensões conforme os fins a que se destinarem e ainda muito usado para plantas e mapas em modestos escritórios, não por serem mais práticos mas pelo custo ser muito inferior ao dos verticais para o mesmo fim.

(Continua no próximo número)



Programa de Aperfeiçoamento de Supervisores

Instrumentos e Métodos de Supervisão

J. LYLE CUNNINGHAM

(Conselheiro em Administração Pública do Instituto de Assuntos Interamericanos).

(Tradução de *Maria de Lourdes Lima Modiano*)

II

A "Revista do Serviço Público" oferece aos seus leitores e ao funcionalismo em geral a oportunidade de se beneficiarem com a experiência e os conhecimentos especializados de J. Lyle Cunningham na matéria que focaliza nesta segunda preleção de seu programa de treinamento de chefes.

O interesse pelas seis monografias que constituíram o curso que ministrou, inicialmente, aos supervisores brasileiros e norte-americanos a serviço do SESI, ultrapassou as fronteiras de nossa administração federal, tanto que, há tempos, foi o autor assediado por autoridades de outros países para que permitisse a versão deste trabalho para as respectivas línguas. Muito embora sua publicação pela "Revista do Serviço Público" não importe na impossibilidade da aludida versão, o DASP divulga as palestras instrutivas do ilustre técnico do IAI como obra inédita e assim enriquece a nossa bibliografia sobre liderança e controle.

Nesta segunda súmula do Programa de Aperfeiçoamento de Supervisores, o autor se preocupa com os métodos de controle pessoal e de organização. Os primeiros visam a melhor atender aos muitos problemas que devem ser objeto de particular atenção do chefe e, os segundos, a reduzir o número de casos que devem ser examinados pessoalmente pelo supervisor assim como a dividir, coordenando-as, as responsabilidades dos funcionários.

Para J. LYLE CUNNINGHAM, o supervisor tem que fazer face a inúmeras situações e resol-

ver importantes problemas, de índole técnica, com relação ao trabalho, e de natureza emocional, com relação aos seres humanos. Deve, por isso, atender a uma variedade de condições para poder cumprir sua missão de orientar e comandar. Na análise dessa parte de sua exposição, indica as maneiras mais hábeis de comportar-se o chefe como também as mais adequadas soluções para as dificuldades que surgem em sua vida funcional. Apesar da simplicidade e da síntese que caracterizam seu estudo, encontrarão os interessados, nos treze métodos de controle pessoal, regras de valor para o bom exercício da chefia.

Quanto à parte de organização, a presente apostila, que apresentamos sob a forma de artigo, contém interessantes apreciações sobre cargos, aproveitamento de chefes, emprego de assistentes administrativos em atividades de coordenação, ajustamento de servidores, singularidade da supervisão para cada indivíduo no trabalho, delegação e uma nova modalidade de especialização: por temperamento.

No próximo número publicaremos, em cuidada e fiel tradução de *Maria de Lourdes Lima Modiano*, a terceira das seis preleções de J. Lyle Cunningham. Uma vez concluída a série, promoverá o Serviço de Documentação do DASP, com auxílio do Departamento de Imprensa Nacional, sua edição, sob a forma de livro, esperando ampliar dessa maneira os benefícios que hão de resultar de sua leitura e facilitar ao maior número possível de estudiosos do assunto a aquisição de um exemplar para a respectiva biblioteca.

Programa de treinamento para os chefes sinceramente interessados em aperfeiçoar suas qualidades de liderança, gozando agradável convívio com seus subordinados.

1. Métodos de Contrôlo Pessoal
2. Métodos de Organização

2.^a REUNIÃO — MÉTODOS DE SUPERVISÃO

ESTA reunião e as três seguintes serão dedicadas, em grande parte, à análise de certos métodos de grande utilidade para os supervisores. Examinaremos, nesta, especificamente:

1. Métodos de controle pessoal (para melhor atender aos muitos problemas que devem ser objeto de atenção pessoal);
2. Métodos de organização (visando a reduzir o número de problemas que devam ser objeto de atenção pessoal e dividir, coordenando-as, as responsabilidades dos funcionários).

Os métodos citados neste e nos folhetos seguintes serão bastante fáceis de aplicar, quando necessário. Por isso, antes de pôr de lado um método sugerido o qual, à primeira vista, possa parecer sem valor, espere e pense — pois talvez venha a precisar dele. (Por exemplo: minha primeira reação quanto a certos tópicos que incluí neste trabalho foi deixá-los de lado. Contudo, pensando melhor nos problemas gerais de controle pessoal e de organização, verifiquei a necessidade dos mesmos).

E' do máximo proveito descobirmos com frequência, por nós mesmos, a necessidade de melhores métodos para resolver problemas e lidar com as pessoas. Se pudermos empregar os métodos aqui citados, muito bem; se descobirmos por nós mesmos outros métodos úteis, tiraremos deles mais proveito do que ninguém. Verificando que há algum bom método que raramente usamos, poderemos tomar nota do mesmo mentalmente ou até por escrito, a fim de usá-lo na primeira oportunidade. Somente pelo uso, tornar-se-á êle habitual.

A. MÉTODOS DE CONTRÔLE PESSOAL

Como supervisores, temos que enfrentar muitos problemas, tanto de natureza técnica, como humana. Podemos delegar a outros, certos detalhes, de acordo com a técnica de organização; muitos, porém, temos que resolvê-los pessoalmente. Ninguém negará que qualquer maneira de tratar desses assuntos, com presteza e dispêndio mínimo de energia, será interessante. Muitos desses métodos são bem conhecidos, mas se fizermos uma lista dos mesmos, encontraremos outras oportunidades para empregá-los.

Método n.º 1 — Análise do lugar que nos cabe no programa

Conhecemos nossa relação para com os outros, na unidade de organização em que trabalhamos, e sabemos o lugar que nos cabe em nos-

sas atividades no conjunto da estrutura e das diretrizes gerais da organização. E' possível, porém, que não aproveitemos plenamente esse conhecimento, justamente por ser assunto que não comporta dúvida. E' possível que existam alguns especialistas que, embora apenas indiretamente ligados ao assunto, possam ajudar-nos num novo programa. Pode haver, também, em outras divisões, programas capazes de lançar novas luzes sobre as razões de nossa atividade ou, mesmo, outra divisão talvez nos possa ajudar a colher dados semelhantes aos que possui. Meditando mais frequentemente sobre o lugar que nos cabe dentro do programa total e entre as atividades presentes poderemos conseguir valiosa ajuda por parte de nossos companheiros de trabalho, no sentido de planejarmos nosso labor de maneira mais consentânea com o objetivo comum, de melhor compreendermos a base de nossa responsabilidade e, por conseguinte, executarmos um programa e não apenas instruções precisas.

Método n.º 2 — Troca de "lembretes de idéias"

Às vezes, ocorrem-nos idéias que podem também ser aproveitadas por outros. Outras vezes, temos idéias que, para nós, não têm utilidade mas que talvez possam servir para outros e estes, por sua vez, terão outras tantas idéias que nos poderão ajudar.

Um "lembrete de idéia" não precisa ser coisa "garantida", mas qualquer idéia aproveitável deve ser passada adiante. Se for inútil, o seu destinatário poderá jogá-la no cesto. De um Diretor de Divisão para outro, de um Chefe de Seção para outro, as idéias poderão ser transmitidas em ligeiros bilhetes, para não ficarem esquecidas no primeiro encontro. Esses bilhetes dirigidos diretamente, com sugestões, a um ou dois colegas, transmitindo idéias talvez preciosas para muitos outros, poderiam, da mesma forma que as comunicações em grupos (em reuniões, por exemplo), tornar-se um hábito em nossas relações de trabalho.

Um memorando, transmitindo com certo tato alguma idéia, pode aumentar a eficiência de quem o recebe e de toda a organização, beneficiando o moral do grupo e tornando seu remetente mais bem compreendido pelos outros.

Método n.º 3 — O Programa por escrito

Para uso próprio, é de grande vantagem, de vez em quando, fazer, por escrito, a análise do problema em conjunto. Embora não seja necessário ter cada detalhe por escrito, será melhor, de um modo geral, escrever um esboço preciso. Dentro deste, poderemos melhor observar onde cada ponto de vista e cada atividade se ajusta. A análise a que nos referimos nos levará, não raro, a melhor compreender certos problemas especializados ou a integração do problema global.

A elaboração de tal plano será de especial utilidade quando o trabalho nos parecer tedioso ou inútil. De certo modo, a simples elaboração de um programa, mesmo incompleto, nos mostrará as possibilidades do cargo. Será um meio de buscarmos nova inspiração.

Recomendamos dois planos por escrito — um organograma e uma análise do cargo. Estes levam, quase que automaticamente, a novas considerações sobre as exigências a que vários subordinados procuram atender e sobre as possíveis relações entre essas exigências. Assim, o planejamento escrito poderá levar-nos a ter mais plena consciência dos objetivos e proporcionar a melhoria dos métodos, tanto para o supervisor como para seus subordinados.

Método n.º 4 — Subdivisão de nosso planejamento

Planejamos objetivamente, mas alguns psicólogos concluíram que um exame minucioso dos processos do planejamento pode ajudar-nos a considerar maior número de aspectos do problema total. Enquanto planejamos, analisamos, estudamos fatos, recordamos experiências e, finalmente, sintetizamos. Dado o grande número de elementos no programa de organização, a distinção entre esses elementos de planejamento pode ser de particular importância.

Analisamos o problema que temos à nossa frente e suas possíveis soluções, a fim de determinarmos os elementos a serem estudados. Consideramos os fatos cientificamente, com relação à influência lógica desses elementos. A seguir, à guisa de verificação, relembramos nossa própria experiência e a de outros em situações semelhantes. Finalmente, sintetizamos os elementos estudados e determinamos qual a “melhor” solução que se nos apresente no momento.

Assim, pois, planejar não é apenas um método, porém quatro, e o planejamento será mais bem feito, quando em ordem lógica. Somente podemos avaliar os fatos depois de haver separado, pela análise, os elementos envolvidos. Do mesmo modo, somente devemos considerar a experiência depois de nos certificarmos de que os fatores de importância são semelhantes a outros verificados anteriormente. Essa ordenação lógica do planejamento, poupará, não raro, tempo e dará como resultado propostas mais equilibradas.

Método n.º 5 — Sistematização dos Relatórios dos Subordinados

Deixamos aos nossos subordinados toda iniciativa possível mas, ao mesmo tempo, precisamos que o material que vamos conferir obedeça a certas normas. Os registros de atividades já estão bem sistematizados, mas o registro de idéias não está. Quando recebemos muitos lembretes verbais ou escritos de nossos funcionários, podemos afinal poupar muito tempo para nós e para

eles, desde que cheguemos a um entendimento visando a padronizar a maneira de sua apresentação, pois só assim podemos conservar os lembretes, compará-los e compreendê-los.

Naturalmente, não podemos determinar exatamente os detalhes que deverão constar de todos os memorandos. Contudo, pode-se combinar, de acordo com nossas preferências gerais, os detalhes, o estilo e a apresentação que os tornarão de mais fácil e rápido entendimento.

Talvez seja mais importante estabelecer alguma classificação regular por assunto, e algum tamanho “standard”, para que os memorandos possam ser arquivados melhor e sua consulta se torne mais fácil.

Qualquer padronização da forma do relatório de idéias, tornará habitual o seu uso. Além disso, o interesse demonstrado incentivará a iniciativa entre os servidores, que passarão a usar sua inteligência num programa de conjunto.

Assim, o relatório de idéias, em forma padronizada, aperfeiçoará a compreensão e a iniciativa, elevará o moral, poupará tempo para chefes e subordinados e aumentará o volume de informações que o chefe receberá. Mesmo que apenas uma parte dessas vantagens seja alcançada ainda valerá a pena experimentar.

Método n.º 6 — Planejamento das horas de atividade máxima

Planejamos nosso trabalho diário mais ou menos minuciosamente, com o fim de coordenar nossos próprios movimentos. Ao mesmo tempo, quase todos já aprendemos a não nos esgotar, evitando nervosismo quando surgem imprevistos que não nos permitem realizar o programa.

No arranjo desse problema, porém, WALTER PITKIN sugere que estudemos nossos períodos de eficiência máxima. Descreve os três tipos mais comuns de curva de energia: a que começa baixa e se eleva durante o dia todo; a que começa alto e declina no decorrer do dia e a que alcança duas vezes o ponto culminante — uma vez no fim da manhã e outra no fim da tarde.

Nenhuma curva é “melhor” do que outra; a sugestão do Sr. PITKIN é apenas no sentido de desenharmos nossas próprias curvas para, então, cuidar do trabalho de rotina quando estas se apresentam mais baixas, do trabalho criador e assuntos gerais quando em ascensão e deixar os contatos pessoais quando nos aproximamos ou quando apenas transpusemos o ponto máximo. De qualquer forma, sabemos qual das nossas atividades diárias é a mais difícil e mais importante: esse trabalho deve ficar para ser feito no período de energia máxima. Se defendermos bem esse período, poderemos talvez adiar a maioria das interrupções para outra hora de menos eficiência, quando a interrupção poderá até ajudar-nos.

Método n.º 7 — Planejamento para evitar os atropelos periódicos

Todos nós sabemos que devemos planejar, a fim de evitar os atropelos periódicos, transferindo todo o trabalho de rotina, que pudermos, para outras horas. Estamos habituados aos relatórios periódicos, que temos de encaminhar aos órgãos centrais, e às correrias dos dias de pagamento, de modo que, geralmente planejam, prevenindo essas ocasiões. Às vezes, porém, acontece surgir, inesperadamente, certo acúmulo de trabalho, que nos afoga, embora tivéssemos podido prevê-lo. São conferências marcadas para datas muito próximas ou preparativos para uma viagem de serviço, coincidindo com grande volume de correspondência de caráter urgente.

Conservando-nos alerta quanto ao inesperado e, igualmente, quanto às épocas de atropelo periódico, poderemos evitar, para nós mesmos e para outros, longos serões de trabalho. Isso faz parte do planejamento.

Método n.º 8 — Planejamento para a derrota

Dizem que Napoleão planejava para a derrota. Mesmo que não planejasse, para esse fim, com os detalhes que o fazia para a vitória, estava sempre preparado para agir em qualquer circunstância. Além disso, graças a esse planejamento, conservava êle, além de suas esperanças entusiásticas, o bastante para recuperar seu equilíbrio psicológico quando essas esperanças se desmoronavam.

Quando apresentamos alguma proposta à consideração de autoridades superiores, podemos muito bem dedicar alguns momentos considerando a alternativa de outras providências ou propostas, caso não sejam adotadas as que submetemos. Não precisamos, por isso, ter menos entusiasmo em nossos projetos de realizações, mas, se deixarmos lugar para outra providência em caso de alternativa, pouparemos nosso tempo e preservaremos nosso moral em caso de derrota.

Método n.º 9 — Arquivamento dos detalhes

Não precisamos guardar no arquivo comum, até as idéias para ação imediata, mas muitas delas ficariam esquecidas se não as escrevêssemos em algum lugar. (Certamente não as queremos guardar tôdas na cabeça). Talvez um bloco de apontamentos ou de relatórios possa ser suficiente para tomar nota da maioria de nossos compromissos e tarefas, mas não chegará para anotar-mos também as nossas idéias. Precisamos de uma pasta de idéias, por assunto, e de um pequeno fichário para as idéias que desejamos recordar em determinadas ocasiões. (Parecerá incrível quantas notas podemos tomar numa ficha de 3x5).

Da mesma forma, se encontrarmos às vezes em nossas leituras idéias interessantes, embora no momento não possamos utilizá-las, mas sentimos

que podemos um dia precisar delas, será bom preparar um índice. Não anotaremos muito de nossas leituras, mas pelo simples fato de possuímos um indicador, nos forçaremos a analisar mais atentamente o valor de uma idéia para nós e seu lugar no programa de nossa organização.

Método n.º 10 — Limpeza para poder agir

Sabemos que, limpando nossas mesas, sentimos uma sensação de ordem e realização. Entretanto, muitos, dentre nós, deixam pilhas de trabalhos futuros sobre as mesas durante dias e dias, ou uma gaveta funda cheia de documentos enfiados, ou um armário de material junto à mesa, mas cheio de coisas sem utilidade, ao passo que ficam do outro lado da sala os que usamos mais freqüentemente.

Às vezes temos necessidade de atravessar a sala, de qualquer forma, para espaiar, mas, em outras ocasiões é uma atrapalhação têmos que nos levantar do lugar para buscar alguma coisa. Todo êsse movimento pode ser eliminado, graças a simples providências como estas:

- 1.ª) Pastas globais para "Trabalho Diário" e "Trabalho Atrasado", grupados, em poucas divisões simples;
- 2.ª) Tampo de vidro na mesa;
- 3.ª) Arrumação vertical de papéis numa gaveta funda (como num arquivo); e
- 4.ª) Mais importante do que tudo estudar o uso do material e informações, mantendo mais perto os que usamos mais freqüentemente.

Método n.º 11 — Memória

Os psicólogos experimentaram muitos métodos de desenvolver a memória, a maioria dêles consistindo em ligar o assunto novo a algo que nos interessa. Contudo, em se tratando de nossa própria memória, somos mais entendidos do que qualquer psicólogo.

Se descobrimos os princípios da nova matéria — ou aquilo que nos parece constituir seus princípios — já a teremos associado a algo que conhecemos. Se pudermos descobrir sua importância para nosso trabalho ou se o tivermos ligado a nossas próprias atividades, estarão 90% guardados na memória. Os programas da maior parte das grandes organizações são tão amplos que devemos sempre procurar arranjar alguma boa ligação para a nova matéria, mesmo que seja de importância duvidosa. Torna-se, assim, evidente que se nos esforçarmos por descobrir alguma reação entre a nova matéria e o programa em que estamos empenhados, penetraremos na organização em que trabalhamos atualmente, tornando-nos um especialista da memória.

Método n.º 12 — Como evitar "Goat Feathers"

ELLIS PARKER BUTLER gaba-se de ser campeão mundial dos colecionadores de "Goat feathers". Chamam-se "Goat feathers" as distrações, desvios e deflexões que afastam a atenção de um

indivíduo de suas obrigações, transformando-o em bode expiatório. São essas outras atividades que, sabendo perfeitamente serem menos importantes, desempenhamos para alguém, por sabermos que ninguém delas se ocuparia.

“Goat feathers” não são as ajudas acidentais que damos a um servidor para resolver um problema pessoal; não são os nossos divertimentos nem os nossos comparecimentos a reuniões profissionais. São antes certas pesquisas que fazemos para um estudante com quem mantemos correspondência, e que poderia fazê-las. São as ocasiões em que esgotamos nossas energias em prol de alguma causa de mérito duvidoso para a comunidade; ou são os nossos comparecimentos a reuniões de especialistas que falam acima de nossos conhecimentos. E’ fazermos o que tem menos importância e o que é mais enfadonho, por acharmos difícil dizer não — e isso é mesmo difícil.

Quem escreve estas linhas não lhes poderia ensinar o método de evitar essas situações, justamente por não conhecer e precisar que alguém lhe ensine. Por enquanto, devemos contentar-nos em fugir quando avistamos um “goat feathers”, se pudermos...

Método n.º 13 — Descanso

A maioria de nós não é nenhum Theodore Roosevelt, capaz de esforço contínuo o dia todo. Quase todos nós podemos produzir melhor se intercarmos, entre as tarefas mais árduas, algumas de rotina. Não há dúvida que nos sairemos melhor se deixarmos pequenas tarefas, ao invés de grandes, para os breves intervalos entre dois compromissos.

As cartas de rotina, os ligeiros artigos para publicações profissionais, podem muito bem encontrar lugar entre nossas decisões sobre os problemas importantes que temos de enfrentar.

Planejando pequenas tarefas para esses intervalos, poderemos, talvez, evitar ficarmos sem ter o que fazer durante alguns minutos. Mas mesmo quando não estamos fazendo nada, podemos nos beneficiar tomando fôlego, pois o descanso é essencial para novas idéias.

B. MÉTODOS DE ORGANIZAÇÃO

Não existe estrutura de organização adequada para todos os fins. Da mesma forma por que diferem, de uma empresa para outra as necessidades, as aptidões, os métodos e o pessoal, assim também devem diferir as estruturas de organização.

Os conhecedores da ciência política dizem que para uma empresa de muitas funções, *qualquer* estrutura será uma espécie de meio-térmo entre exigências que se entrecrocaram; e mais: dizem que, principalmente se alguns servidores se especializam por finalidades (digamos, saúde pública), outros por processos (engenharia) e outros

por locais (a repartição regional), a organização deverá ser mais prática do que ideal ou teórica.

Há, todavia, certos métodos de organização que podem ser usados na análise e no aperfeiçoamento de qualquer estrutura de organização. Podem, se adotados, aumentar o aproveitamento eficiente do esforço despendido e, melhorando a compreensão do servidor, muitas vezes aumentarão o próprio esforço. Esses métodos não exigirão “separar-se a saúde da educação” ou “reunir-se o grupo estenográfico”. Antes, apresentarão considerações de organização que influem na eficiência e devem ser lembradas em qualquer possível reorganização. E como estas são primordialmente, “considerações”, devemos esperar que algumas delas apontem direções diferentes e sejam desvantajosas para todos.

Mesmo que os regulamentos externos ou as limitações internas impeçam a melhoria da organização, a compreensão desses métodos e as falhas da estrutura deveriam provocar uma atividade mais inteligente dentro dessa estrutura. Talvez, se procurarmos as possibilidades, a reorganização acabe tornando-se possível.

Método n.º 1 — Análise de Cargos nas “Divisões”

Ninguém discute o valor da especialização em si. O economista numa cidade poderá ser médico em outra, ou até advogado ou engenheiro no mesmo escritório. A especialização muito precisa pode destruir qualquer conceito do todo, mas este perigo parece pequeno nas numerosas e variadas atividades que a maioria das organizações governamentais são solicitadas a desempenhar.

Por outro lado, a combinação de especialistas aumenta a dificuldade do problema. Se os servidores têm que cooperar, deverão eles especializar-se por finalidades (como p.ex. saúde pública) ou processo (engenharia) ou lugar (um escritório regional)? Todo chefe consciencioso conhece as vantagens e dificuldades dos três tipos de especialistas. Mas talvez nem sempre analisamos minuciosamente os méritos de cada tipo para a situação em exame. Apreciando cada aspecto de qualquer problema, devemos procurar verificar se o mesmo será mais bem resolvido por especialistas em assuntos, métodos ou grupos geográficos.

Um manual não nos pode dizer quais os fatores e considerar, pois as condições são por demais diversas nas diferentes áreas e atividades; poderá apenas chamar atenção para a necessidade da análise constante de possíveis especializações. Nessas organizações com grande variedade de operações, é impossível chegar-se a uma perfeita homogeneidade de fins ou função para qualquer grupo de servidores; há, por conseguinte, ainda maior necessidade de chegar-se à homogeneidade mercê de freqüente estudo, pela análise dos cargos e do organograma da repartição.

Método n.º 2 — O aproveitamento dos chefes de seção

A "expansão do contróle" — "span of control" — é a expressão que os especialistas em administração pública empregam para significar o número máximo de subordinados com os quais um chefe pode lidar diretamente. O "span" varia segundo as condições, mas os chefes são geralmente os primeiros a saber (exceto, talvez os servidores abandonados, que trabalham sob suas ordens) que têm subordinados demais para coordená-los com eficiência. O número de relações torna-se demasiado grande.

Mas, seja grande ou pequeno o número de assistentes-chave, o chefe poderá sempre facilitar o próprio trabalho, se tiver habilidade para aproveitá-los de modo eficiente. A pressão de atribuições e de tempo sobre o chefe, diminui; dá-se uma redução no tempo que medeia entre a determinação de uma necessidade, a adoção de uma decisão e a providência resultante; finalmente, proporciona-se oportunidade para melhor aquilatar-se do julgamento, iniciativa e senso de responsabilidade dos subordinados, bem como experimentar a capacidade dos mesmos para desenvolvimento dessas qualidades, que pode ser assim avaliada pelo respectivo supervisor.

Método n.º 3 — Emprêgo de um Assistente Administrativo para Coordenação

Durante todo o tempo ou parte do tempo, o supervisor pode encontrar um assistente menos categorizado, particularmente útil para a coordenação do trabalho. Esse assistente poderá realizar pesquisas originais ou compilar dados da Divisão para seu chefe, em assuntos que se situam intermediariamente entre divisões ou seções ou interessam a muitas delas.

Além disso, se julgar conveniente, poderá fiscalizar algum programa interdivisional para o chefe. Com certo tato (e fica bem entendido que estará agindo apenas como representante pessoal do supervisor) poderá assim, em certos assuntos, aconselhar funcionários mais categorizados.

Em tôdas as suas atividades, deve mostrar-se digno de confiança e possuidor de tato, iniciativa e capacidade de aprender. Com estas qualidades poderá auxiliar imensamente na elaboração e realização de diretrizes gerais menos importantes e estará sendo preparado, de ótima maneira, para uma carreira administrativa.

Método n.º 4 — Um "Senhor" para cada servidor

São bem reconhecidas, em tôdas as organizações, as dificuldades e desvantagens resultantes de ter-se mais de um "senhor" para servir. Dada a natureza altamente técnica de muitas funções, na maioria das organizações governamentais, não é fácil a adaptação completa a esse princípio. Na

realidade, muitos chefes e funcionários acham que devem atender às exigências técnicas de uma fonte de autoridade e, ainda, satisfazer as exigências administrativas de outra. Mas não deve haver dúvida, em qualquer espírito, quanto ao supervisor perante o qual cada um é administrativamente responsável por sua conduta e suas atividades. Para os objetivos de nossa discussão aqui, concentremos nossa atenção nesta linha de comando.

Dentro da linha de comando normal, qualquer combinação com um servidor, no sentido de fazê-lo servir a mais de um "senhor" deve ser combatida. O Secretário que tem dois chefes poderá provavelmente contornar suas atrapalhões com algumas saídas mais tarde. Por outro lado, o servidor que recebe uma ordem do superior de seu chefe fica atrapalhado. Mesmo uma atitude diplomática, neste caso, talvez não baste para eliminar a impressão de interferência; qualquer plano quanto ao horário do servidor pode tornar-se impossível; e há o perigo de que o chefe supremo preste atenção demasiada aos detalhes. Surgirão talvez emergências que tornarão necessárias as ordens "fora da linha", mas tôdas essas ordens devem ser cuidadosamente consideradas, para não se tornarem habituais.

Método n.º 5 — Colocação dos servidores segundo as suas aptidões

Naturalmente, desde que estejamos visando à especialização, tanto a especialidade como os servidores serão beneficiados, se estes forem colocados segundo suas respectivas aptidões. Muitas vezes, o servidor disponível determinará a especialização; isso é evidente, mas às vezes esquecemos que a colocação eficiente exige que se experimentem as aptidões do servidor e que o interroguemos sobre as mesmas.

Método n.º 6 — Combinações de temperamentos diferentes

Há um tipo de especialização ainda não mencionado, que se pode chamar de especialização por temperamento e pode ser muito importante na colocação dos servidores. A habilidade de dois indivíduos em se darem bem juntos deve ser, naturalmente, a primeira consideração; mas os mesmos podem ser amigos e o empreendimento talvez lucrasse mais se puséssemos juntos servidores de diferentes temperamentos. O engenheiro praticante e o veterano, o servidor espetacular e o meticoloso, podem compartilhar, com eficiência, o mesmo trabalho; podem, juntos, descobrir o que nem um nem outro, sozinho, poderia ter descoberto e (se puderem suportar-se mutuamente), provavelmente, aprenderão enormemente um com o outro. Mesmo certos atritos e certa diminuição de rendimento do trabalho, no comêço, poderão traduzir-se, no fim, em benefícios de longa duração. A análise dos problemas e do pessoal, tendo-se em mente essa combinação, pode dar surpreendentes resultados.

Método n.º 7 — Delegação

Whitehead, em seu livro "Problems of the Executive", escreve: "Se o chefe é muito complacente, seus assistentes se habituariam a procurá-lo para deixá-lo pensar por eles". Outra tendência dos chefes ou supervisores é a de pensarem que nenhum subordinado tem seus conhecimentos e que devem supervisionar tudo pessoalmente. O resultado desses dois hábitos é impedir o servidor de, ao menos, *conseguir* adquirir mais conhecimentos, é destruir a sua iniciativa (outro fará o seu trabalho, de qualquer forma) e esgotar o supervisor.

O supervisor não pode assenhorear-se de todos os detalhes tão bem quanto um grande grupo de subordinados e não pode dominar as diretrizes gerais se passar todo o seu tempo preocupado com os detalhes. Embora o subordinado não possa, talvez, ter, logo de início, a mesma habilidade e os mesmos conhecimentos gerais do chefe, deve ter certa liberdade ou nunca chegará a adquirir habilidade ou conhecimento, nem real interesse pelas operações. Alguns erros no começo poderão possibilitar grandes vantagens mais tarde. Delegue, pois, suas atribuições.

Assim, estamos chegando aos métodos que envolvem coordenação pela idéia e ao campo tão amplo, das relações humanas: o aumento das responsabilidades, iniciativa e compreensão do pessoal. Embora esses métodos se relacionem inti-

mamente com a organização, talvez seja melhor deixá-los para a próxima reunião, quando trataremos dos métodos de lidar com os subordinados.

Esperamos que tenham tomado notas nas margens, enquanto liam estas páginas e que possam agora relacionar as perguntas e pontos que desejam trazer para discussão na próxima reunião. Não há dúvida que todos já concluíram que há muitos outros métodos, além dos que aqui citamos, que gostarão de apresentar para discussão em nossas próximas reuniões. Estamos certos de que já concluíram que há muitos outros métodos, além dos aqui relacionados, que podem ser usados para tornar mais fácil e mais eficiente a tarefa diária do supervisor. Vamos aproveitar suas idéias.

Suponhamos que dediquemos nossa atenção aos seguintes tópicos específicos quando nos encontrarmos em torno de uma mesa de conferência:

1. Esclarecimento de qualquer dos métodos enumerados nesse folheto e ampliação da lista dos métodos que possam ajudar a tratar de muitos problemas que devem receber nossa atenção pessoal e a tratar dos que podem ser confiados aos subordinados, mediante boas normas de organização;
2. Discussão de casos do nosso conhecimento, que demonstrem uso conveniente ou inconveniente de métodos de controle pessoal e métodos de organização.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

E

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

CAPÍTULO XV

SUPREMACIA DO LEGISLATIVO, DO JUDICIÁRIO E DO EXECUTIVO

DESDE a queda do absolutismo, a tendência que se manifestou foi, com algumas notáveis exceções, a de transferir-se o poder supremo do Estado para o legislativo ou para o judiciário. O poder assim transferido, geralmente não é, por isso, absoluto mas, sim, sujeito a modificações que se processam por meio dos canais ordinários de legislação ou através das revogações, provocadas pela mudança da opinião pública expressa pelo eleitorado. Quando a lei básica de um país é feita sob os auspícios do legislativo — como acontece, aliás, em muitos países europeus — diz-se que se está no regime de *soberania do legislativo*. Se, de outro lado, os tribunais são os fiéis guardiões da constituição, eles passam a ocupar uma posição que pode ser caracterizada como de *soberania do judiciário*. A principal base de diferenciação entre as duas formas de manifestação do poder supremo de um Estado é a de determinar ou não as constituições escritas ou os processos políticos em vigor, expressa ou implicitamente, que a determinação, em última instância, da validade dos atos legislativos cabe ao judiciário.

Nos Estados Unidos, ele tem competência para rever as leis a fim de determinar se estão de acordo com a lei básica, podendo-se a esse respeito fazer interessantes comparações com outros países em que vigoram métodos diferentes de determinação da validade dos atos legislativos. Quando as constituições são facilmente revistas ou emendadas, a oportunidade de aperfeiçoamento do processo de revisão pelo judiciário diminui consideravelmente. A tendência no sentido de tornar as constituições mais acessíveis à revisão e à emenda aumentou, porém, bastante. Além disso, as constituições que não contêm extensivas declarações de direitos ou garantias individuais ou de que não constam dispositivos como os substanciados na expressão *igualdade perante a lei*, dispositivos esses que permitem interpretações variadas, oferecem pouca possibilidade ao progresso da revisão dos atos legislativos pelo judiciário.

Com a implantação de várias ditaduras, de 1918 em diante, certas características da monar-

quia absoluta reviveram no mundo sob uma *nova forma de supremacia do executivo*. Alguns incidentes provocados pela crise econômica mudaram, de maneira mais radical do que antes, o rumo das atividades governamentais, administrativas e de formulação da política estatal, concentrando-as nas mãos do executivo. Pode-se muito bem fazer uma comparação entre os processos postos em prática nos regimes de supremacia do legislativo, do judiciário e do executivo.

GOVÃO COM SUPREMACIA DO LEGISLATIVO

Muito embora a supremacia do legislativo exista em muitos países, a Inglaterra, a França e a Suíça representam, no caso, tipos interessantes e divergentes.

Inglaterra — Em primeiro lugar, a Inglaterra não possui uma constituição escrita como os outros países. Ali o Parlamento é considerado guardião dos direitos individuais. A autoridade real foi, há muito, restringida com a promulgação da Magna Carta, da Petição de Direitos e da Declaração de Direitos assim como pela revolução que ocorreu em consequência da grande luta entre James I e o Parlamento, luta essa que terminou com a subordinação do poder do Rei ao legislativo. A tese sustentada por COKE naquela ocasião — segundo a qual a lei consuetudinária quando interpretada pelas côrtes, é superior ao Rei e ao Parlamento — foi posta de lado, restabelecendo-se a supremacia do legislativo. Desde o começo do século dezoito que as leis são feitas e administradas pelo executivo e pelas autoridades da administração (designadas pelo Rei) pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Comuns. O judiciário assim como outras autoridades públicas curvam-se a sua vontade. Um eminente jurista disse que “a ação corretiva do Parlamento como instituição humana e falível não é de natureza jurídica, não é praticada pelo judiciário, mas sim pelo próprio Parlamento que age sob a influência de uma onda de opinião pública, com um elevado senso de dever, com a mais ampla experiência ou com uma maior perspectiva da aplicação da justiça”.

A supremacia do Parlamento está, porém, de certo modo limitada pelo que se chama de “império da lei”. Em função desse império, os tribunais ingleses revêem os atos dos funcionários pú-

blicos e sujeitam tôdas as autoridades a uma obediência irrestrita às normas e leis gerais votadas pelo legislativo. (1) Nem mesmo o Rei ou o Conselho, conforme sustentam os tribunais inglêses, podem confiscar os bens de um cidadão, em tempo de guerra, para fins militares, sem pagar a devida indenização. (2) De outro lado, as côrtes são obrigadas a mudar de opinião desde que o Parlamento, por meio de atos aprovados pela opinião pública, mude seus pontos de vista. E' isto o que se viu quando os tribunais decidiram que os sindicatos operários eram sociedades de direito e podiam, portanto, ser processados. Mas quando o Parlamento mais tarde aprovou uma lei modificando êsse ponto de vista, as côrtes foram obrigadas a aceitar a decisão como final, ainda que significasse a modificação de suas sentenças anteriores. (3) Concorde-se unânimemente, além disso, que onde não há constituições escritas, como na Inglaterra, é natural que esteja o legislativo investido do poder de interpretar as leis.

França — Na França, onde a forma de governo e os conceitos jurídicos em que ela se baseia derivam do direito romano com seus princípios e práticas, o método de garantir os direitos individuais difere do método inglêse. E' isto o que acontece, não obstante a Declaração de Direitos elaborada em 1789, declaração essa que prevê os privilégios conferidos pelas côrtes inglêsas. A constituição da França também é diferentes da inglêsa porque ela é um instrumento rígido, em forma escrita. Dispõe apenas sôbre uma parte da estrutura do governo e não inclui disposições sôbre a defesa dos direitos individuais. Poucas emendas foram introduzidas no documento desde 1875. A França difere da Inglaterra, no que pese à natureza e forma da sua lei básica; mas com esta se assemelha por terem ambos os países um legislativo soberano e por constituir êsse legislativo o guardião dos direitos individuais que só cede perante a opinião pública como fonte de poder legislativo e de autoridade. Além disso, os tribunais em França não podem interferir nos negócios da administração devido às restrições que sofrem desde 1791 nesse sentido.

Conseqüentemente, a França e alguns outros países cujos governos são baseados no direito francês, proíbem o judiciário de recusar impor as leis que são devidamente decretadas pelo legislativo e promulgadas pelo executivo.

Suíça — Desde a Idade Média que existe na Suíça uma forma federal de governo. Um dos mais importantes aspectos do sistema federativo

(1) Vide "An Introduction to the Problem Of Government, com respeito às modificações dos princípios do direito na Inglaterra devidas às condições criadas pela guerra. A obra de autoria de W.W. Willoughby e Lindsay Rogers (Doubleday, Doran and Company, Inc., 1921, pág. 95).

(2) Attorney-General versus De Keyser's Hotel (1920).

(3) Taff Vale Railway versus Amalgamated Society of Railway Servants (1901) App. Cas. 426 e Trades Disputes Act of 1906 que revogou essa decisão.

suíço é o da reconhecida supremacia do legislativo que é o intérprete supremo da constituição, sujeito apenas ao *referendum*, pelo qual suas decisões podem ser anuladas. O sistema de supremacia do legislativo adotado na Suíça é uma forma modificada do francês e do inglêse. Para manter o necessário equilíbrio de poderes entre o governo central e os cantões, os tribunais federais revêem os atos das assembléias dêstes últimos. A proteção dos direitos individuais, na Suíça como na França, cabe ao legislativo, influenciado e guiado pelo sentimento público do país. E' interessante notar que a Suíça deliberadamente rejeitou, depois de um cuidadoso estudo feito por especialistas, os principais característicos do governo federal dos Estados Unidos, isto é, o de que o poder supremo de revisão e interpretação dos atos legislativos cabe ao judiciário. (4)

GOVERNOS EM QUE O EXECUTIVO TEM A SUPREMACIA

A tendência para a concentração da autoridade nas mãos do executivo, — o que caracteriza a evolução dos governos de muitos países — já foi examinada no capítulo anterior. Esta concentração foi levada ao extremo com a implantação de ditaduras em grande parte da Europa, da Ásia e da América. Sob o regime ditatorial, não é só o poder que está concentrado nas mãos do ditador; todos os órgãos públicos estão sujeitos a sua vontade. Uma grande parte das atividades do Estado é dirigida diretamente por representantes que desempenham o papel de simples assistentes e, quando há separação de funções ou divisão do governo, não tem essas divisões autoridade própria. Não há, certamente, divisão de poderes, sistema de pesos e contrapesos, ou o que é normalmente considerado como característico dos governos democráticos. A autoridade absoluta que os reis exerciam na Idade Média dificilmente se compara com a exercida pelos ditadores típicos do século vinte.

Outro tipo de supremacia do executivo baseada pelo menos na aparência, em constituições, é o que havia no Japão, onde imperou uma monarquia baseada em princípios teocráticos e que era realmente absoluta em suas manifestações.

O primeiro artigo da constituição japonesa reza: "O Império do Japão viverá sob o domínio e será governado, por tôda a eternidade por uma linhagem de Imperadores que jamais será quebrada". Muito embora a teoria de ser o governo do Japão uma monarquia absoluta seja constantemente citada e reafirmada, a constituição e os partidos políticos japoneses impõem importantes restrições aos poderes da Coroa. Não passa pela idéia de ninguém que o Imperador tome medidas sem a necessária instrução, esperando-se mesmo que êle pratique todos os seus atos públicos de

(4) *La jurisdiction constitutionnelle aux Etats-unis et en Suisse* (Paris) Autoria de Georges Solyom em 1923.

acôrdo com o parecer de seus conselheiros. Sabe-se, porém, que o gabinete é responsável perante o Imperador e não perante o legislativo e o povo! A atitude do govêrno japonês para com o sistema representativo e popular revelou-se nas discussões do Pacto Kellog que, de acôrdo com os respectivos termos, devia ser assinado pelos chefes de govêrno dos estados signatários "em nome do respectivo povo". Foi vigorosamente combatida no país a disposição dos membros do gabinete nipônico de assinarem um tratado com semelhante frase. Foi êle, porém, assinado pelos japoneses que incluíram a seguinte ressalva a respeito: "tendo em vista os dispositivos da constituição japonesa, considera-se esta frase inaplicável ao Japão". A autoridade executiva no império compreende um sistema altamente burocratizado em que os vários órgãos coöperam e em que as autoridades militares sob o regime a que chamam de "supremo comando", exerciam até a última guerra poderoso contrôlê. Sob êsse sistema as câmaras legislativas e o judiciário desempenharam funções distintamente subordinadas.

O sistema judiciário japonês, segundo o môdêlo francês, é apenas um ramo subordinado do govêrno encarregado de executar as ordens e os desejos das autoridades superiores. No Japão, como na Alemanha imperial, há um tipo de govêrno executivo que não concorda com os princípios das instituições populares e representativas. As tendências de aumento da autoridade executiva foram já examinadas no capítulo anterior.

GOVERNOS EM QUE HÁ SUPREMACIA DO JUDICIÁRIO

Estados Unidos — As côrtes americanas exercem uma severa vigilância sôbre os atos das unidades de govêrno! Isto se faz com o intuito de manter as autoridades locais, como as de cidades e condados, dentro das respectivas jurisdições apreciando seus atos com respeito à respectiva probidade e procedência. Todos os atos, decretos ou regulamentos que afetam os negócios administrativos e executivos estão sujeitos à revisão das côrtes, às quais cabe verificar se êsses instrumentos estão de acôrdo com a lei e se as autoridades não estão abusando de seus poderes em detrimento da vida, dos bens e da liberdade dos cidadãos.

Outra fase da revisão judicial nos Estados Unidos é a do contrôlê exercido pelas côrtes sôbre os atos dos Estados federados, atos êsses que estão em conflito com a Constituição, com os tratados, leis e regulamentações federais. Êsse poder é constantemente exercido pelos tribunais federais e estaduais. A parte mais importante dessa revisão judiciária no país, é, por isso, a de declararem os tribunais estaduais e federais nulos os atos dos outros poderes, como o faz a Suprema Côrte quando invalida os do Congresso e as Supremas Côrtes Estaduais quando invalidam os das Assembléias Estaduais.

De importância maior do que a adoção das quatro fases acima enumeradas de revisão judiciária nos Estados Unidos, é o fato de que uma parcela muito maior dos poderes agora exercidos pelas côrtes na revisão das leis resultou da aplicação dos conceitos de jurisprudência firmada pelos juizes e das conseqüentes limitações dos atos do executivo e do legislativo. Considerável parte dessas limitações nasceu por fôrça da aplicação da doutrina de defesa dos direitos adquiridos e dos poderes legislativos concebidos como próprios do conceito americano de govêrno democrático. Um govêrno dessa natureza, conforme o conceito dominante em todo o mundo, raramente exige o empêgo de tais medidas de contrôlê judiciário. Nos Estados Unidos, por isso, a opinião pública, em sua maioria, aprovou o processo de maior limitação do campo de ação do legislativo tanto pelos dispositivos expressos da constituição como pelas limitações implícitas na jurisprudência firmada pelos juizes. (5)

E' pelo exercício dêsse poder extraordinário — que não é, em geral, reconhecido como da alçada das côrtes e não expressamente prevista em constituições escritas — que mais de sessenta atos do Congresso e vários milhares das assembléias estaduais foram anulados. E' a combinação neste país dessas três fases de revisão judiciária com numerosas restrições explícitas e implícitas aos atos executivos e legislativos que deram voga ao têrmo "supremacia do judiciário", ou, como dizem os autores franceses "govêrno de juizes", o que justifica a tese de que os Estados Unidos são o principal exemplo atual de um país em que uma ordem política teòricamente democrática é temperada e limitada por uma série de restrições impostas por uma "aristocracia de beca".

Canadá e Austrália — Os sistemas federativos do Canadá e Austrália dão às côrtes o direito de reverem todos os atos legislativos, tanto dos govêrnos estaduais como do central, para manter o equilíbrio de poder conforme o previsto nas respectivas constituições. Há também, em ambos os países, a revisão judicial dos atos das províncias ou Estados no sentido de impedir que essas unidades subordinadas de govêrno ultrapassem os limites de suas jurisdições. A revisão judicial em países como Canadá e Austrália, por isso, tem um campo muito restrito de aplicação, porque as respectivas cartas constitucionais contêm poucas disposições que garantem os direitos individuais ou mesmo nenhum preceito geral como o do *due process of law*, igual proteção da lei ou outra lingua-

(5) Com respeito a essas limitações implícitas do legislativo nos Estados Unidos, vide em *Texas Law Review*, o artigo de Charles Grove Haines "Judicial Review of Legislation in the United States and the Doctrines of Vested Rights and of Implied Limitations on Legislatures" (*Texas Law Review*, Vol. II, abril-junho de 1924, páginas 257 e 387 e Vol. III, dezembro de 1924, pág. 1).

gem da qual amplas limitações implícitas podem ser deduzidas. E' comum também nos países dominados pelas tradições inglesas serem os legislativos praticamente supremos na organização do governo.

Os cidadãos do Canadá orgulham-se realmente porque suas côrtes não interferem em questões da política econômica e social como fez a Suprema Côrte dos Estados Unidos no caso das padarias de Nova York (6) e no do salário mínimo. (7) Como não há dispositivo especial na constituição relativo à garantia dos direitos adqui-

ridos, as empresas e os cidadãos não podem apelar para os tribunais canadenses em defesa de suas regalias, a não ser que um dos poderes do governo tente exercer autoridade inteiramente fora de sua alçada. Os tabelamentos, o contrôlo dos serviços de utilidade pública e a maioria das questões econômicas ou sociais são reguladas pelos legislativos canadenses ou por comissões criadas por êsses órgãos, comissões essas cujos atos só estão sujeito à revisão dêsses mesmos legislativos ou então do eleitorado ao qual se faz um apêlo final. (8)

(Continua)

(6) *Lochner versus New York*, 198 U.S. 45 (1905).

(7) *Adkins versus Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923).

(8) Vide *The Constitution of Canada in Its History and Practical Workink*, de William Renwick Riddell (Yale University Press, 1920).

Os Funcionários Públicos e a Constituição

CARLOS MEDEIROS SILVA

(Consultor-Geral da República)

Como cerimônia principal do programa de comemoração do 15.º aniversário do D.A.S.P., foi realizada uma sessão solene, no auditório do Ministério da Fazenda, em 30-7-53, sendo que, nessa ocasião, o Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA pronunciou importante conferência sobre o tema: "O funcionário público em face das Constituições Brasileiras", que abaixo publicamos, na íntegra, para o conhecimento dos estudiosos.

Dizer da personalidade do conferencista seria ocioso, pois seus méritos de homem público e jurista de nomeada são internacionalmente reconhecidos.

Consultor Jurídico do D.A.S.P., Diretor de Revista especializada em Direito Administrativo, atualmente Consultor-Geral da República, ninguém melhor do que ele para tratar do assunto da conferência.

O tema altamente interessante e de pouca difusão nos meios jurídicos e administrativos, foi bem focalizado pelo ilustre orador, que após um histórico desde o tempo do Brasil colônia, ilustrado com dados interessantes e, às vezes, pitorescos, passou a estudar as diversas doutrinas esposadas pelos legisladores em todos os tempos, sem desprezar a jurisprudência paralela que se ia formando.

O ponto exaustivamente examinado pelo conferencista foi o que sem dúvida tem provocado maiores debates e controvérsias, qual seja o da acumulação.

Abaixo encontrarão os leitores um exame atento da matéria, acompanhado de conclusões interessantes, que, por certo, irão orientar futuros estudos e, talvez mesmo, provocar nova orientação jurídica no que se refere ao funcionário público.

SUMÁRIO — A Constituição e as leis ordinárias. Acesso aos cargos públicos. Acumulações remuneradas. Cargos de magistério e técnico-científico. Correlação de matérias. Concurso. Vitaliciedade. Estabilidade. Perda do cargo. Reintegração por sentença judicial. Aposentadoria. Contagem de tempo de serviço estadual e municipal. Revisão de proventos de inativos. Responsabilidade civil do Estado por atos de funcionários. Outras normas constitucionais. Aplicação da Constituição Federal aos Estados, Municípios e autarquias. Conclusão.

I

1. Os funcionários públicos têm direitos e deveres que estão inscritos, uns na Constituição e outros nas leis ordinárias. Nos regimes constitucionais de texto escrito e rígido, em que a hierarquia das leis tem conseqüências relevantes, a razão de ser dessa discriminação, e seus efeitos práticos, oferecem oportunidade para algumas considerações, que passarei a enunciar.

2. A Constituição do Império, de 1824, definia a matéria constitucional pela sua natureza, dispondo no art. 178: "E' só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas

dos poderes políticos, e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos. Tudo o que não é constitucional pode ser alterado sem as formalidades referidas pelas legislaturas ordinárias".

3. Com o advento do regime republicano, esta conceituação deixou de existir. O critério de distinção é objetivo. E' constitucional tudo aquilo que foi pôsto na Constituição, ainda que nisto se possa vislumbrar erro de técnica legislativa, sem maiores conseqüências.

4. A forma e os órgãos do govêrno e suas respectivas atribuições, bem como a declaração dos direitos individuais e sociais, constituem, porém, a matéria constitucional por excelência. (1) A inclusão de outros assuntos no texto fundamental, que melhor encontrariam guarida na legislação ordinária, substantiva ou adjetiva, penal ou administrativa, tem o inconveniente, nos regimes de

(1) OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO — *A Teoria das Constituições Rígidas*, 1948, pág. 61; J. A. PIMENTA BUENO — *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, 1857, pág. 489; CARLOS MAXIMILIANO — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. III, página 311.

constituição rígida, de imobilizar aquilo que deve ser mutável, ou de dificultar a evolução dos institutos, reclamando reformas constitucionais a curto prazo. (2)

II

5. Da função pública e dos funcionários se ocuparam tôdas as nossas Constituições. As duas primeiras, de 1824 e de 1891, em artigos esparsos, inseridos na declaração de direitos e nas disposições gerais; as outras três, de 1934, 1937 e 1946, em capítulos próprios, dando, à matéria, um destaque especial.

6. A razão desta mudança de orientação se deve a vários fatores. A concepção democrática do Estado e do Governo evolui no sentido de colocar a função pública e os seus titulares, a salvo de injunções de natureza política, de caráter transitório. Assim, certos direitos e certos deveres devem ficar inscritos no texto maior para que o arbítrio dos chefes mais graduados, e a versatilidade das assembléias, não possam atingi-los sem a possibilidade de um corretivo imediato e eficaz, como a declaração de inconstitucionalidade.

7. A complexidade e a amplitude das funções do Estado, reclamam uma organização administrativa, moldada em princípios científicos. Mas esta supõe executores dedicados e capazes, o que seria impossível de recrutar e manter no serviço, sem proporcionar-lhes as perspectivas de uma vida profissional decente e inspirada no ideal de bem servir.

8. A nossa Constituição de 1934, que inovou em relação às anteriores, destacando para um título autônomo (arts. 168-173) regras sobre funcionários e dando-lhes uma amplitude considerável, inspirou-se nestes motivos de ordem geral, e também, como em outros assuntos, na Constituição alemã de 1918, a qual dedicou vários de seus dispositivos (arts. 128-131) aos funcionários públicos. (3)

9. Alguns dos direitos e deveres que estão mencionados na Constituição vigente, têm antecedentes constitucionais e outros não. Vamos procurar estabelecer a sua filiação com o propósito de fornecer ao intérprete certos elementos indispensáveis à sua difícil tarefa.

III

10. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer, diz o art. 184.

11. A regra vem dos diplomas anteriores, mas a sua verdadeira fonte é a Declaração dos Di-

reitos do Homem, votada em França, em 1789. No art. 6.º deste famoso texto, depois de acentuar que a lei deve ser igual para todos, adiantou-se que todos os cidadãos, sendo iguais perante a lei, devem ser igualmente admitidos a tôdas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo sua capacidade, e sem outra distinção que a de suas virtudes e seus talentos. (4)

12. A Constituição de 1824, no art. 179, ao enunciar os direitos individuais, entre êles incluiu uma proposição segundo a qual "todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a dos seus talentos e virtudes" (n.º 14).

13. A semelhança dos textos é evidente e os vocábulos finais do nosso são tradução do modelo francês. No item 16, do mesmo artigo 179, a Constituição do Império aboliu, ainda, todos os privilégios que não fôsem essencial e intimamente ligados aos cargos por utilidade pública.

14. Na Constituição de 1891, também inserida na Declaração de Direitos, vamos encontrar a mesma prescrição, com redação modificada, sem alteração de substância. Em vez de aludir aos talentos e virtudes, mandou observar os requisitos legais. Esta inovação foi mantida nos textos de 1934 (art. 168), 1937 (art. 122 n.º 3) e 1946 (art. 184).

15. A regra, como vimos, é desdobramento de outra maior, qual seja a de igualdade de tôdas perante a lei. Não se atenta, porém, contra ela, estabelecendo requisitos para aferição dos "talentos e virtudes" dos candidatos, como se dizia outrora, porque os cargos são criados "para o serviço da nação" e não para o proveito dos particulares. (5)

16. O requisito da cidadania consta do texto e não pode ser desprezado, porque o exercício de cargo público interfere com o gozo dos direitos políticos, que são privativos dos nacionais. A regra, entretanto, não é observada rigidamente. Admite-se, por óbvias razões, o contrato, a título precário, de técnicos estrangeiros para os serviços públicos e, ainda, recentemente se encontravam muitos estrangeiros ocupando cargos e funções de caráter permanente. Uma lei ordinária, baixada em 1939 (6) dispôs sobre o assunto, estabelecendo normas para facilitar a sua naturalização.

(4) GABRIEL LEPOINTE — *Histoire des Institutions du Droit Public Français au XIX Siècle, 1789-1914*, ed. de 1952, pág. 36; MAX QUERRIEN — *Du Droit Jurisprudenciel Au Droit Écrit: Le part du Conseil d'Etat dans l'élaboration du Statut de La fonction publique*, in "Le Conseil d'Etat — Livre Jubilaire", ed. de 1952, pág. 311.

(5) JOÃO BARBALHO — *Constituição Federal Brasileira — Comentários*, 1902, pág. 339; Aviso n.º 89, de 4-6 de 1847, apud CARLOS MAXIMILIANO — *Constituição Brasileira — Comentários*, 2.ª ed., 1923, pág. 717; Sobre a matéria ver o trabalho de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 8, pág. 365.

(6) *Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-1937, art. 40.*

(2) PONTES DE MIRANDA — *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional*, 1932, pág. 108.

(3) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946*, vol. IV, pág. 146; ANTONIO MARQUES DOS REIS — *Constituição Federal Brasileira de 1934*, pág. 263.

IV

17. A vedação das acumulações remuneradas, que o art. 185 da Constituição regula, é outro assunto que encontra raízes profundas em nossa legislação. Recorda-se que, pregando em 1655, o Padre Antônio Vieira verberou o abuso das acumulações remuneradas, que Cartas Régias e Alvarás, desde 1623 proibiam (7). Com a vinda de D. João VI para o Brasil, com sua Côrte, o mal medrou aqui também, como “achaque próprio da forma de governo”, quando o validismo imperava e se traduzia e concretizava na concessão de rendosos e variados empregos. D. Pedro I, poucos meses antes de proclamar a nossa independência, baixou decreto referendado por José Bonifácio, procurando reprimir os abusos, neste particular, e chegou a responsabilizar os agentes pagadores pelos ordenados entregues aos acumuladores. Mas, com o tempo, a semente germinou, com a cumplicidade dos governos monárquicos, a despeito do brado de vozes isoladas. (8)

18. Com a proclamação da república, o assunto foi alçado à categoria constitucional e surgiu, no final do art. 73, em termos peremptórios — “vedadas as acumulações remuneradas”. Mas logo no primeiro período de governo constitucional o dispositivo sofreu um colapso. O Congresso votou dois projetos, que foram vetados por inconstitucionais, dando ensejo a acumulações. Com a renúncia do Presidente da República o seu substituto sancionou-os. (9) E a pretexto de regulamentação, ou de interpretação do dispositivo constitucional, várias brechas nêle foram abertas. (10)

19. Nesta porfia, com a intenção de abrandar o rigor constitucional, RUI BARBOSA teve papel destacado. Defendeu a tese de que o texto da lei maior estabelecia uma regra, que, a despeito de peremptória, podia sofrer exceções, ditadas pelo interesse público. Em várias entrevistas publicadas em dezembro de 1912 e janeiro de 1913, na imprensa desta Capital, abordou exaustivamente o assunto. (11)

20. Recordou o grande jurisconsulto que a matéria das acumulações fôra incluída no texto constitucional por “uma emenda silenciosa; apresentada sem justificação” e “votada sem debate”. Comentou a Lei 44 B, de 1892, emanada do mesmo Congresso que promulgara a Constituição,

(7) CARLOS MAXIMILIANO, *ob. cit.*, 2.^a ed., pág. 717.

(8) JOÃO BARBALHO, *ob. cit.*, pág. 339; ARAÚJO CASTRO — *A Reforma Constitucional*, 1924, pág. 119.

(9) *Leis* n.ºs. 28, de 8 de janeiro e 44 B, de 2 de junho de 1892.

(10) CARLOS MAXIMILIANO, *ob. cit.*, 2.^a ed., página 719; ARISTIDES MILTON — *A Constituição do Brasil*, 1898, pág. 439.

(11) VALOIS DE CASTRO — *Acumulações Remuneradas*, 1913, páginas 63-140; “*Revista Forense*”, vol. 20, págs. 231 e 315; RUI BARBOSA — *Comentários à Constituição Brasileira*, coligidos por Homero Pires, vol. VI, páginas 197-213.

(depois de se transformar em legislativo ordinário) a qual excluía da proibição constitucional, “o exercício simultâneo de serviços públicos, compreendidos por sua natureza, no desempenho da mesma função de ordem profissional, científica ou técnica”. Depois de interessantes considerações RUI BARBOSA afirmou que o art. 73, na sua proibição, não atingia os “cargos científicos, técnicos ou profissionais, *entre si congêneres ou dependentes*, cuja acumulação o bem do serviço público aconselha”, assim como “as acumulações inevitáveis, ou necessárias, pela *inseparabilidade* ou *interdependência* dos cargos, sobre que recaírem”.

21. Combatia o insigne brasileiro um projeto de lei radical contra as acumulações, o qual foi, afinal, vetado pelo Presidente da República.

As razões do veto, atribuídas a RIVADÁVIA CORRÊA, então Ministro da Justiça, são minuciosas e concludentes no sentido de advogar uma interpretação do texto constitucional que permitisse a acumulação em certos casos, em que o interesse público, e não o do acumulador, fôsse o principal beneficiário. (12)

22. Ainda no regime de 91 inúmeras foram as vicissitudes nesta matéria de acumulação. ARISTIDES MILTON anotou que eram tantas as interpretações dadas ao artigo 73, “que êle acha-se em risco de ficar modificado”. A consulta a um ementário da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no período de 1891 a 1924, oferece exemplos curiosos da sua instabilidade. (13) Entendeu-se, por exemplo, que a vedação constitucional só abrangia os cargos federais, permitindo a acumulação dêstes com os estaduais e municipais, mas depois decidiu-se em contrário; excluiu-se o subsídio dos deputados e senadores, entre as vantagens inacumuláveis, para depois considerar vedada a sua percepção cumulativa. Com relação aos inativos, aposentados ou disponíveis, houve interpretações benignas. (14)

23. A pressão dos acumuladores sempre foi muito forte e alguns exemplos mostram a posição social e política que desfrutavam. COELHO RODRIGUES acumulou proventos de lente jubilado da Faculdade de Direito do Recife, com o subsídio do Senado Federal; MARTINS JÚNIOR, em disponibilidade como professor no Recife, acumulou os proventos desta inatividade com os de Secretário do Interior do Estado do Rio de Janeiro; VEIGA FILHO, percebeu cumulativamente os vencimentos de professor da Faculdade de Direito de São Paulo e o subsídio de deputado federal; CÂNDIDO MOTTA, ALMEIDA NOGUEIRA e HERCULANO DE FREITAS, também lentes desta Faculdade, acumularam os seus vencimentos com o subsídio de deputado à

(12) VALOIS DE CASTRO, *ob. cit.*, pág. 141; “*Revista Forense*”, vol. 19, pág. 219.

(13) JOSÉ AFONSO MENDONÇA DE AZEVEDO — *A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, 1925, págs. 456 e seguintes.

(14) VALOIS DE CASTRO, *ob. cit.*, págs. 16-18, 24, 31.

assembléia legislativa estadual; JOAQUIM CÂNDIDO DA COSTA SENA e BERNARDINO AUGUSTO DE LIMA acumularam vencimentos de professores da Escola de Minas e subsídio de deputados à assembléia estadual; A. A. DE AZEVEDO SODRÉ e AFRÂNIO PEIXOTO exerceram cumulativamente cargos de professores da Faculdade de Medicina e empregos na Prefeitura do Distrito Federal; COELHO NETO acumulou subsídio de deputado federal com proventos de professor em disponibilidade; OSWALDO CRUZ exerceu, simultaneamente, os cargos de Diretor do Instituto que tem o seu nome e o de Diretor da Saúde Pública, com a acumulação de vencimentos; JOÃO VIEIRA DE ARAÚJO acumulou proventos de lente jubilado da Faculdade de Direito do Recife com o subsídio de deputado federal; BARATA RIBEIRO percebeu subsídios de Senador Federal, cumulativamente com os vencimentos de professor da Faculdade de Medicina.

BENJAMIN CONSTANT, a quem RUI BARBOSA chamou "a grande imagem da moralidade republicana", "o mais incorruptível dos caracteres" (15) e que mereceu o título de "fundador da República", conferido pelo art. 8.º das Disposições Transitórias da Constituição, (promulgada, aliás, depois de sua morte) exercera, cumulativamente, os cargos de lente da Escola Militar, professor da Escola Normal e diretor do Instituto dos Cegos. (16)

A lista poderia ser ampliada com outros nomes; mas a notoriedade e o prestígio dos arrolados, nos primeiros tempos do regime, bastam para demonstrar a magnitude do problema.

24. TEIXEIRA MENDES, o venerando chefe do positivismo no Brasil, que tanta influência teve no início da era republicana, entendia que havia acumulações perfeitamente justificáveis. (17)

25. "Até o Consultor-Geral da República, espécie de Conselho de Estado numa só cabeça, teve de alumiar, há anos, com o seu farol as incertezas da controvérsia", dizia RUI BARBOSA. (18)

De fato, ARARIPE JÚNIOR, o primeiro Consultor-Geral, nomeado em 1903, fôra antes Diretor da Secretaria da Justiça e Negócios Interiores e elaborara doutrina em tôrno do art. 73 da Constituição e da Lei 44 B, de 1892, que o regulamentara. Êste trabalho foi aprovado pelo Ministro Epitácio Pessoa que o mandou incluir no Relatório do ano de 1899 (págs. 238 e seguintes). Sustentou que a acumulação só não era vedada quando correspondesse "a funções anexas que se completam", orientação esta que manteve na Consultoria-Geral. (19)

(15) *Comentários à Constituição Federal*, coligidos por Homero Pires, vol. VI, pág. 574.

(16) VALOIS DE CASTRO, *ob. cit.*, pág. 53.

(17) VALOIS DE CASTRO, *ob. cit.*, págs. 52 e 151.

(18) VALOIS DE CASTRO, *ob. cit.*, pág. 84; "Revista Forense", vol. 20, pág. 244.

(19) T. A. ARARIPE JÚNIOR — *Pareceres do Consultor-Geral da República*, Tomo I, 1903-195, págs. 303-

26. RODRIGO OTÁVIO, que foi o segundo titular da Consultoria-Geral, em parecer dado em 1912, afirmava: "Penso que não existe caso constitucional, a que tenham sido dadas interpretações mais contraditórias, nem a respeito do qual se tenha mais freqüentemente mudado de entender". E, em 1914, repetia: "Esta matéria das acumulações remuneradas tem sido tratada de modo tão controvertido pelos diversos Ministérios e mesmo pelos diversos Ministros da mesma repartição, que não é possível definir-se uma linha segura de orientação para solução das diversas hipóteses que vão ocorrendo". (20)

27. Várias leis, no regime da Constituição de 1891, foram baixadas permitindo acumulações. Assim as de ns. 28, de 8-1-1892 e 44 B, de 2-6-1892, tendo sido a primeira revogada pela de n.º 342 de 2-12-1895 (art. 2.º). O Decreto n.º 7.503, de 13-8 de 1909, assim como as seguintes leis (algumas orçamentárias) dispunham sobre as acumulações, abrindo estas últimas, exceções à vedação constitucional (Lei n.º 2.924, de 5-1-1915, arts. 104, 105 e 106; Lei n.º 3.089, de 8-1-1916, art. 132; Lei n.º 3.454, de 6-1-1918, art. 204).

28. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por influência de JOÃO BARBALHO e PEDRO LESSA, que era radicalmente contrária a qualquer espécie de acumulação, evoluiu no sentido de não tolerá-las, conforme relatou ARAÚJO CASTRO. (21)

29. VIVEIROS DE CASTRO, em 1925, comentando essa jurisprudência, dá também o seu testemunho de que ela se firmou com o objetivo de considerar inconstitucionais tôdas as acumulações remuneradas, "desprezadas as interpretações sofisticadas e as injustificadas exceções". (22)

30. O Governo Provisório, oriundo da revolução de 1930, baixou os Decretos n.ºs 19.576, de 8-1-31 e 19.949, de 2-5-31, que mantiveram o princípio da proibição das acumulações, mas estabeleceram exceções referentes a cargos de natureza técnica e científica.

31. Estava preparado o caminho para o legislador constituinte de 1934. De fato, a Constituição promulgada em 14 de julho dêste ano, no art. 177, vedou as acumulações, exceto dos cargos de magistério e técnico-científicos, desde que houvesse compatibilidade dos horários de serviço (§ 1.º). Aludiu, ainda, às pensões de montepio e às

305, 313-336; Tomo II, págs. 73 e 325; Relatório apresentado ao Presidente da República pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em março de 1899, pág. 238.

(20) RODRIGO OTÁVIO — *Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1.º Tomo, pág. 196; idem, 2.º Tomo, pág. 169.

(21) ARAÚJO CASTRO — *A Reforma Constitucional*, 1924, págs. 9-125.

(22) VIVEIROS DE CASTRO — *Acórdãos e Votos*, 1925, pág. 238. Ver, ainda, os acórdãos mais recentes, no mesmo sentido, publicados no "Arquivo Judiciário", vol. 6, página 479; vol. 8, págs. 290 e 404.

vantagens da inatividade, bem como às comissões temporárias ou de confiança, decorrentes do próprio cargo, para permitir a sua acumulação (§§ 2.º e 3.º). Cuidou também, da suspensão dos proventos da inatividade, quando o seu beneficiário aceitasse cargo remunerado; dispôs que os subsídios não poderiam ser percebidos acumuladamente com aqueles (§ 4.º).

32. Com o advento da Constituição de 1934 as acumulações recrudesceram de novo. Admitiu-se o exercício, pelos funcionários administrativos, de cargos de magistério e técnico-científicos e, aos titulares destes, a acumulação sem restrições. Não se exigiu a correlação de matérias, que segundo os antigos defensores de acumulação a justificava, para o melhor aproveitamento das capacidades. A única restrição era a compatibilidade de horários, matéria de fato, de acomodação relativamente fácil. O número de cargos e funções acumuláveis não foi limitado e permitiu-se o recebimento de proventos de inatividade. A redação do art. 172, imprecisa e contraditória, dir-se-ia inspirada pelos próprios acumuladores. A proibição contida no corpo do artigo, vedando a acumulação, era um engodo, porque os seus parágrafos abriam as portas aos abusos. Foi, na realidade, o que aconteceu.

33. O novo regime, instituído em 10 de novembro de 1937, se viu na contingência de voltar à proibição absoluta. No art. 159 da Constituição então outorgada, constava a fórmula singela: "E" vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios". E, pelo Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37 a matéria foi regulamentada de forma drástica. Estendeu-se a proibição ao pessoal das autarquias, do Banco do Brasil e aos militares, bem como aos proventos de inatividade. Foram ressalvadas, apenas, as gratificações, ajudas de custo e diárias.

Coube-me, no exercício da função de Secretário e assistente Jurídico do Ministro Francisco Campos, então à frente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a missão de cooperar na árdua tarefa de pôr cõbro às acumulações, nos termos do aludido decreto-lei. Tive oportunidade de emitir centenas de pareceres e informações e de bem avaliar a complexidade e a relevância do problema. (23)

34. O Estatuto dos Funcionários, decretado em 1939, (arts. 209-218) (24) tratou da matéria, dentro do espírito constitucional, e estendeu a proibição às entidades que exercessem funções delegadas do poder público ou fôsem por êste admi-

nistradas ou mantidas, bem como aos aposentados e disponíveis. Exceuiu as gratificações, desde que tivessem correspondência com a função principal. A experiência colhida com a execução do Decreto-lei n.º 24 foi, desta forma, incorporada ao texto estatutário.

35. A Constituição de 1946, ao formular a regra contida no art. 185, trilhou um caminho secular. Procurou atender à corrente mais moderada, que encara a acumulação como um mal necessário, que se deve tolerar, em certas hipóteses. Assim, depois de vedar a acumulação, admitiu-a em dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico. Além da limitação do número dos empregos, exigiu-se que um deles fôsse de magistério e que o outro, técnico ou científico. A par da compatibilidade de horários, deve haver a correlação de matérias, a que o texto de 1934 não aludira.

Esta última exigência está de acõrdo com a tese sustentada por RUI BAREOSA, quando defendia a acumulação de cargos científicos, técnicos, profissionais "entre si congêneres ou dependentes".

36. Mas a pressão dos acumuladores é forte e já se admitiu, na vigência da Constituição, na esfera administrativa, que a correlação de matérias era dispensável em se tratando de dois cargos de magistério. Ainda, por dever de ofício, como Consultor Jurídico do D. A. S. P. e Consultor-Geral da República, tive oportunidade de intervir no debate, procurando restaurar a doutrina da exigência de correlação em qualquer caso de acumulação permitida (25) tese esta que o novo Esta-

Forense", no vol. 78, pág. 10, publicou um excerto. Anteriormente foram elaborados projetos que não tiveram êxito: em 1907, por JUSTINIANO DE SERPA; em 1910, por ALCINDO GUANABARA; em 1911, por GRACCHO CARDOSO; em 1913, por MONIZ SODRÉ; em 1914, por CAMILLO DE HOLLANDA; em 1916, por JOÃO LYRA e MANOEL CÍCERO; em 1929, por SÁ FILHO, GRACCHO CARDOSO, MAURICIO DE MEDEIROS, HENRIQUE DODSWORTH e DANIEL CARVALHO; em 1931, por MIRANDA VALVERDE, FIGUEIRA DE MELLO e QUEIROZ LIMA.

Em torno do projeto MONIZ SODRÉ, escreveu PAULO DOMINGUES VIANA uma interessante monografia, *Do Estatuto dos Funcionários Públicos*, Rio, 1915.

AUGUSTO OLYMPIO VIVEIROS DE CASTRO, em 1911 elaborou um trabalho intitulado *O Estatuto dos Funcionários Públicos*, publicado na "Revista Forense", vol. 17, pág. 93 e nos "Estudos de Direito Público", pág. 669.

O Estatuto de 1939 teve como seus comentadores THEMISTOCLES B. CAVALCANTI e EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO, cujos livros muito contribuíram para a sua fiel interpretação.

(25) Parecer 36 T, de 29-6-51, in "Diário Oficial" de 31-7-51, pág. 11.347 e *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. I, março-dezembro de 1951, pág. 177; idem, Parecer 235 T, in "Diário Oficial" de 21-2-53; Parecer 236 T, in "Diário Oficial" de 3-3-53, pág. 3.523; idem, parecer como Consultor Jurídico do D. A. S. P., na "Revista de Direito Administrativo", vol. 23, pág. 332; idem, comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 10, pág. 358; decisão do D. A. S. P., na "Revista de Direito Administrativo", vol. 23, pág. 332; idem, comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 10, página 358; decisão do D. A. S. P., in Revista citada, vol. 31, página 355.

(23) "Revista do Serviço Público", fascículos de janeiro, março e abril de 1938; "Revista Forense", vols. 74, 75 e 76.

(24) O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que a Constituição de 1934 prometera, no art. 170, só foi baixado no regime inaugurado em 1937, por iniciativa do D. A. S. P., em 28-10-39, tendo à sua frente LUIZ SIMÕES LOPES. De sua exposição de motivos a "Revista

tuto dos Funcionários Públicos, baixado em outubro de 1952, acaba de consagrar, no art. 188.

37. Há, entretanto, dois pontos vulneráveis no texto constitucional, sobre os quais é necessária uma severa vigilância. Um é a caracterização dos cargos técnico-científicos e, o outro, o exame da correlação de matérias. Ambos oferecem campo propício ao abuso e ao favoritismo.

38. A noção do que sejam cargos técnicos e científicos foi dada pelo art. 9.º do Decreto número 19.949, de 8-5-31, e pela Circular da S.P.R. 6/47. (26) Assim se devem entender os cargos que encerram funções próprias de técnico, do mesmo ramo genérico de estudos científicos, ainda que não da mesma disciplina particularizada, ou da mesma especialidade; da mesma forma são considerados outros de ensino, ainda que não de magistério, como inspetores e fiscais.

As expressões são vagas e imprecisas e somente a jurisprudência poderá estabelecer "standards" mais elucidativos. Sobre o assunto tive também oportunidade de manifestar-me reiteradamente no exercício do cargo de Consultor Jurídico do D.A.S.P. e na Consultoria-Geral da República. (27)

39. 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. (28)

40. No art. 185 há remissão no art. 96 n.º I, no qual se permite que o juiz exerça, cumulativamente, cargo de magistério secundário e superior. (29)

(26) Publicada no "Diário Oficial" de 30-6-47, página 8.752.

(27) Parecer 194 T, in "Revista de Direito Administrativo", volume 31, pág. 356; idem, in "Diário Oficial" de 12-2-48, como Consultor Jurídico do D.A.S.P.; idem, ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, Consultor Jurídico do D.A.S.P., in Revista citada, vol. 10, pág. 351; idem volume 29, pág. 409; idem, CAMILO RAUL PRATES, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, in Revista citada, vol. 21, página 380; Decisão do D.A.S.P., na Revista cit., volume 8, página 333 e vol. 24, pág. 364; Rev. cit., vol. 25, pág. 379, decisão do D.A.S.P. e comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; vol. 24, págs. 262 e 264; decisão do D.A.S.P. e as decisões ali indicadas em nota da redação.

(28) Sobre o assunto emiti, na Consultoria-Geral da República os pareceres 251 T, publicado no "Diário Oficial" de 26-3-53; 278 T, conforme conclusão publicada no "Diário Oficial" de 15-7-53, pág. 12.415; 193 T, in "Diário Oficial" de 4-11-52, pág. 16.967; 36 T, in "Diário Oficial" de 31-7-51, pág. 11.347; no D.A.S.P., conforme publicação no "Diário Oficial" de 21-12-50, pág. 18.264; idem "Diário Oficial" de 16-3-51, pág. 3.840; idem "Revista de Direito Administrativo", vol. 23, pág. 332; vol. 24, página 262; vol. 29, pág. 401.

(29) ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO — *Acumulação de cargos públicos*, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 10, página 351; decisão do D.A.S.P., in Revista citada, vol. 31, pág. 365.

41. Para os militares dispõe o art. 182 § 5.º proibindo as acumulações. E a jurisprudência entende que este dispositivo é mais rigoroso do que o relativo aos civis. (30)

42. O Estatuto dos Funcionários, decretado em 1952, não enfrentou, como devia, tôdas as questões que a proibição das acumulações enseja. Sobre a acumulação dos juizes, dispôs que ela se dará com os cargos do magistério secundário ou superior, sem aludir à correlação de matérias e à compatibilidade de horários; nos demais casos, não se refere ao grau do ensino, deixando margem à acumulação de disciplinas do curso primário, em relação às quais será difícil, pelo seu cunho de generalidade, apurar-se a correlação de matérias, quando em confronto com cargos técnicos ou científicos. Quanto à natureza destes não forneceu critérios de aferição. Não cuidou da acumulação de subsídios de mandatos legislativos, com os de cargos públicos, questão esta posta em foco no regime de 1891 e logo após a promulgação da Constituição vigente. ODILON DA COSTA MANSO, então Consultor-Geral da República, emitiu parecer permitindo a acumulação. (31) Em sentido contrário produziu exaustivo estudo HAROLDO TEIXEIRA VALLADÃO seu sucessor no mesmo cargo (32) cujo parecer inspirou a Circular da S.P.R. n.º 4, de 1948. (33)

V

43. A exigência do concurso para o ingresso nos cargos de carreira é outra regra constitucional (art. 186). A norma vem do texto de 1934 (artigo 170 n.º 2) e foi repetida no de 1937 (artigo 156, b). A lei ordinária, especialmente ao Estatuto, deixou-se larga discrição neste assunto. E, o art. 13 do novo diploma, veio prestigiar o concurso, determinando que as nomeações obedeam à ordem de classificação.

O princípio, de salutar inspiração, tem sido mantido, a despeito de alguns atentados contra a sua integridade. O maior deles foi o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a Lei n.º 525-A, de 1948, regulamentou. Outro, de singular significação, foi o criado pelo Tribunal Federal de Recursos, com relação ao pessoal de sua Secretaria. (34) A limitação das inscrições a

(30) Ac. do Tribunal Federal de Recursos, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 27, págs. 150 e 154; idem, pág. 326, decisão do D.A.S.P., vol. 25, pág. 331, parecer do Consultor-Geral da República, Dr. LUCIANO PEREIRA DA SILVA.

(31) Parecer 86 Q, de 10-6-47, in *Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1947, vol. único, parte I, página 349.

(32) Pareceres 27 R e 56 R, publicados no "Diário Oficial" de 29 de março e 18 de junho de 1948; idem, "Revista de Direito Administrativo", vol. 15, pág. 304. Sobre a acumulação de subsídio com provento de aposentadoria emiti, em 13-1-53, na Consultoria-Geral da República, o parecer n.º 226 T.

(33) Publicada no "Diário Oficial" de 17-3-48.

(34) Resolução de 4-3-48, publicada na "Revista de Direito Administrativo", vol. 13, pág. 206.

interinos, o excesso de exigências para as inscrições, tem sido outros expedientes usados com o propósito de restringir a atuação da norma. (35) Mas ela recebeu, recentemente, um influxo alentador com a Lei n.º 1.584, de 1952, que a tornou obrigatória para os cargos e funções em entidades autárquicas e paraestatais, texto este regulamentado pelo Decreto n.º 31.477, de 1952, elaborado pelo D.A.S.P. (36)

VI

44. A vitaliciedade é a matéria de que trata o art. 187 da Constituição. Somente gozavam desta prerrogativa, nos regimes anteriores, e por óbvias e relevantes razões, os membros do Poder Judiciário, aos quais se equiparam os componentes do Tribunal de Contas da União. Mas o texto vigente estendeu a garantia aos titulares dos cargos de justiça e aos professores catedráticos, não tendo havido maior discussão sobre o assunto no seio da constituinte, segundo o testemunho de JOSÉ DUARTE. (37)

45. No regime de 91 houve largo debate em torno da extensão da vitaliciedade a servidores, que não juizes. ARAÚJO CASTRO, em excelente monografia nos fornece minuciosas informações sobre o assunto. (38)

A vitaliciedade sempre foi considerada um privilégio, "antipática ao nosso regime de governo", "avessa à democracia" para usar das expressões de JOÃO BARBALHO. (39) Mas, além dos militares, que sempre gozaram de garantias especiais (40)

(35) Ver o ac. do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, in "Diário da Justiça" de 23-4-53, pág. 1.228 e "Revista de Direito Administrativo", vol. 33, idem, vol. 32; volume 31, pág. 183, idem, pág. 495 o parecer de ARNOBIO T. VANDERLEI; idem, vol. 30, pág. 78, o ac. do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

(36) Sobre a aplicação da Lei n.º 1.584, de 1952, ao pessoal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, emiti o Parecer 248 T, publicado no "Diário Oficial" de 19-3-53, pág. 8.805.

Sobre o concurso, ver "Revista de Direito Administrativo", vol. 26, págs. 60 e 63, ac. do T. J. de São Paulo e comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; idem, página 72, ac. do Supremo Tribunal Federal; vol. 26, página 303, decisão do D.A.S.P., vol. 24, pág. 212, decisão do Ministério da Educação e Saúde e comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; vol. 22, pág. 392, o parecer de OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO; vol. 21, página 118, o ac. do Tribunal Federal de Recursos; vol. 11, página 394, e trabalho de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO.

(37) A Constituição Brasileira de 1946, 3.º volume, página 336; Sobre a vitaliciedade ver o trabalho de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO na "Revista de Direito Administrativo", vol. 13, pág. 507; idem, vol. 8, pág. 202, o acórdão do T. J. de São Paulo.

(38) Estabilidade dos Funcionários Públicos, 1917.

(39) Comentários à Constituição Brasileira; 1902, pág. 343; Voto proferido no Supremo Tribunal Federal, apud ARAÚJO CASTRO — Estabilidade dos Funcionários, pág. 15.

(40) Constituição do Império, art. 149; Constituição de 1891, art. 76; Constituição de 1934, art. 165; Constituição de 1937, art. 160; Constituição de 1946; SEADRA

há precedentes de outorga da vitaliciedade, mediante lei ordinária, no Império e na República, a funcionários admitidos por concurso e a serventuários de justiça e a professores. (41)

46. RUI BARBOSA, em artigo de jornal, intitulado "O país dos vitalícios" combateu a vitaliciedade dizendo que ela constituía um privilégio e que "os privilégios não se admitem senão excepcionalmente e, estritamente, onde o bem público o exigir". (42)

E' de se esperar, todavia, que o legislador ordinário não se proponha a estender a garantia da vitaliciedade a outros titulares, o que seria inconstitucional, no entender de alguns estudiosos.

VII

47. A estabilidade é regulada no art. 188 da Constituição. E' a principal garantia do funcionário. A Constituição de 1934 (artigo 169) e a de 1937 (art. 156, c) já a haviam estabelecido, ao cabo de 2 anos, nos casos de provimento mediante concurso, e de 10 anos, nos demais. O texto vigente reduziu este último prazo a 5 anos. (43)

48. A legislação anterior, entretanto, continha preceitos relativos à estabilidade e a doutrina corrente proclamava a sua conveniência. ARAÚJO CASTRO, depois de acentuar, em 1917, que poucos eram os seus adversários (entre os quais cita o então deputado Artur Bernardes) assim a justificava: "A vitaliciedade é contrária ao regime democrático, porque implica a idéia de perpetuidade, ao passo que a estabilidade a êle se amolda, porque exclui o absolutismo, o poder discricionário". (44)

49. Mas, por uma singular coincidência foi no regime ditatorial inaugurado em 1937 e por iniciativa do D.A.S.P. que a estabilidade alcançou o seu ponto mais alto. De fato, havendo o Estatuto dos Funcionários, baixado em 1939, estabelecido no art. 246, parágrafo único, que a demissão do funcionário deveria ser precedida sempre de processo administrativo, sem restrição quanto ao tempo de exercício, criou-se uma situação análoga a dos casos de estabilidade previstos na Constituição.

FAGUNDES — As Forças Armadas na Constituição, in "Revista de Direito Administrativo", vols. 9, pág. 1, e 10, página 1.

(41) ARAÚJO CASTRO — Estabilidade dos Funcionários, págs. 17 e 18.

(42) "A Imprensa", de 17-12-1899; apud ARAÚJO CASTRO, obra citada, pág. 20; idem Comentários à Constituição Federal coligidos por Homero Pires, vol. III, página 221; idem, Vitaliciedade de Funcionário Público, "Revista Forense", vol. VII, pág. 43.

(43) Sobre a estabilidade são elucidativas as seguintes decisões publicadas na "Revista de Direito Administrativo", vol. 31, págs. 128 e 136, ac. do Tribunal de Justiça de São Paulo; idem, vol. 27, pág. 70; vol. 15, página 417 o trabalho de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; volume 2, pág. 638, o comentário de J. A. CARVALHO E MELO.

(44) ARAÚJO CASTRO, ob. cit., pág. 136.

50. O texto vigente deixou claro que a estabilidade só se adquire mediante o exercício de cargo em caráter efetivo, excluídos, portanto, os extranumerários e as interinidades e comissões. (45)

No parágrafo único do art. 188, alude-se aos cargos de confiança e aos que a lei declare de livre nomeação e demissão, como incompatíveis com a estabilidade. Além de desnecessário, êste dispositivo poderá dar margem a confusões, permitindo que o legislador ordinário crie cargos de provimento efetivo, de livre demissão. No novo Estatuto, o art. 82 § 1.º, entretanto, só se refere aos cargos em comissão.

51. A estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, esclarece ainda o mesmo texto (art. 82 § 2.º), norma já encontrada no Estatuto de 1939 (art. 192 §§ 1.º e 2.º) com o aditamento de que essa garantia não obrigaria a União a tolerar a permanência em cargo de funcionário faltoso, inepto ou incapaz.

Sobre os efeitos da estabilidade na vida funcional dos extranumerários, beneficiados pelo artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, houve prolongado debate, no qual tive oportunidade de intervir como Consultor Jurídico do D.A.S.P. e Consultor-Geral da República. Prevaleceu a tese, quer na esfera administrativa, quer na judicial, de que a estabilidade não acompanha o estável quando investido em outro cargo ou função de provimento precário. (46)

52. Em complemento dos artigos anteriores, o de n.º 189 estatui que a perda do cargo se dá, quanto aos vitalícios, em virtude de sentença judiciária, e aos estáveis, pelo mesmo motivo, no de extinção do cargo, ou mediante processo administrativo, em que se lhes tenha assegurado ampla defesa. (47) No caso de extinção do cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade, que será com vencimentos integrais, segundo o novo Estatuto (art. 174). (48)

(45) Ac. do T. J. de São Paulo e comentários de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, in "Revista de Direito Administrativo"; vol. 22, pág. 107, idem, vol. 20, págs. 107, e 122 ac. do Supremo Tribunal Federal.

(46) Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 1-9 de 1952, no Mandado de Segurança n.º 1.607, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 33; Parecer 12 T, que emiti na Consultoria-Geral da República, in "Diário Oficial" de 5-7-51, pág. 9.983 e "Revista de Direito Administrativo", vol. 25, pág. 284 e *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. I, março-dezembro de 1951, pág. 45.

(47) Sobre a interpretação do art. 189 da Constituição discorreu ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 18, pág. 351. "Revista de Direito Administrativo", vol. 24, págs. 271-275; e Parecer 151 T, in *Pareceres do Consultor-Geral da República*, volume II, janeiro-agosto de 1952, pág. 379.

(48) Acórdão do Tribunal Federal de Recursos, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 30, pág. 100; idem, página 390, parecer de CAIO TÁCITO, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Ver o artigo de BARBOSA LIMA SOBRINHO sobre *A Constituição de 1946 e os Funcionários Públicos*, na "Re-

Deu-se, recentemente, aos funcionários em comissão, com mais de 10 anos de serviço, quando exonerados, uma situação semelhante, com desprezo pela sistemática constitucional e estatutária (Lei n.º 1.741, de 22-11-52).

VIII

53. No art. 190 a Constituição regula a reintegração, mediante sentença, acrescentando que o funcionário, nomeado em lugar do demitido, será destituído de plano, ou será reconduzido ao cargo anterior, mas sem direito a indenização. A norma vem da Constituição de 1934 (art. 173) e provocou dificuldades. Entendia-se, anteriormente, que cabendo ao Poder Executivo o provimento dos cargos públicos, ao Judiciário não era lícito determinar a reintegração; ao beneficiário da sentença eram asseguradas as vantagens do cargo. (49)

54. Mas o Supremo Tribunal Federal procurou remover a dificuldade construindo uma doutrina conciliatória. Argumentou o Ministro COSTA MANSO, relator do acórdão que passou a ser invocado nos casos posteriores, que o Judiciário, em verdade, não podia nomear o funcionário, porque não tinha competência constitucional para criar, por sentença, o título de nomeação. Quando esta fôsse pleiteada judicialmente, a decisão limitarse-ia a declarar o direito. No caso de reintegração, porém, o interessado já era possuidor de um título originário, expedido pelo Executivo. Assim, a intervenção do Judiciário era para remover o obstáculo oposto ao uso dêste título. (50)

55. EPITÁCIO PESSOA, em parecer dado em 1935, fêz a exegese do preceito. Disse que, neste caso, "o tribunal não faz voltar por ato próprio o demitido à posse efetiva do emprego. Reintegra-o de direito. O Executivo é que, em cumprimento da sentença, lhe restitui de fato e obrigatoriamente o exercício da função". (51)

56. RAUL FERNANDES, também, em 1935, opinou sobre a aplicação da regra constitucional. Entendeu que o art. 173 da Constituição de 16 de julho não conferiu ao poder judiciário "a faculdade de executar por ato próprio a reintegra-

vista de Direito Administrativo", vol. 24, pág. 11; idem, vol. 19, pág. 391, o parecer de ALCIDES DE MENDONÇA LIMA; idem, pág. 54, o ac. do T. J. de São Paulo e o comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; idem, pág. 61, o ac. do T. J. da Paraíba; idem, pág. 290, a decisão do D.A.S.P.

(49) THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — *A Constituição Federal Comentada*, vol. IV, pág. 175.

(50) THEMISTOCLES B. CAVALCANTI, em *A Constituição Federal Comentada*, vol. IV, págs. 176-177, comenta os julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, entre os quais o acórdão proferido na Apelação Cível número 6.092, em 7-1-35, publ. no "Arquivo Judiciário", volume 34, página 121; o acórdão proferido no Mandado de Segurança n.º 43, de 26-5-35, publicado na "Revista Forense", vol. 66, pág. 35.

(51) Parecer, in "Revista Forense", vol. 66, páginas 11-14.

ção do funcionário, cujo afastamento houver sido invalidado por sentença. As regras legais da execução da sentença, a natureza da prestação e o princípio da separação dos poderes políticos excluem esta faculdade. Trata-se de regra imposta a atividade do poder executivo e exequível sob as sanções e mediante os trâmites prescritos nas leis ordinárias, civis, penais e administrativas". (52)

57. ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO examinou as várias hipóteses que podem ocorrer, quando o Judiciário determina a reintegração. A posição do ocupante do cargo, "destituído de plano", como diz o texto, é de difícil acomodação. (53)

IX

58. A aposentadoria é regulada no art. 191. Poderá ocorrer por invalidez, compulsoriamente, aos 70 anos de idade e voluntariamente, após 35 anos de serviço.

A invalidez do servidor público sempre mereceu a atenção do Estado.

59. JOSÉ AUGUSTO DE CARVALHO E MELLO, no trabalho que publicou, por iniciativa do D.A.S.P., em 1948, sobre "O Servidor Público e seu regime de aposentadoria", fez um retrospecto da matéria e encontrou as raízes do instituto no Aviso de 3 de dezembro de 1750.

60. A Constituição do Império, no art. 179 §§ 28 e 31, garantiu as recompensas conferidas por serviços feitos ao Estado, bem como os "socorros públicos" e nestes dispositivos os seus comentaristas encontravam os fundamentos da aposentadoria (54), que foi regulada em vários textos de lei ordinária.

61. Na Constituição de 1891 a matéria surge no art. 75. E JOÃO BARBALHO explicou que as aposentadorias de mero favor, ou por simples implemento de tempo, não eram permitidas. (55) CARLOS MAXIMILIANO advertiu que "o tesouro socorre o necessitado; não favorece a indolência, nem a ambição desacompanhada de civismo". (56)

62. Nas Constituições de 34 e de 37, ao lado da aposentadoria por invalidez, surge a compulsória, por implemento de idade, aos 68 anos (artigos 170 e 156). VIVEIROS DE CASTRO, em 1914, já se batia por ela, como forma de invalidez pre-

sumida. (57) Do mesmo sentir era PIMENTA BUENO, no regime monárquico. (58) O Supremo Tribunal, entretanto, em 1907 e 1908 e 1914, julgou inconstitucional a Lei n.º 1.338, de 9-1-1905, que autorizava o Executivo a aposentar magistrados com 70 anos de idade. (59)

63. A aposentadoria voluntária, agora elevada à categoria constitucional, constava do Estatuto de 1939 (art. 197). Mas além do tempo de serviço, era necessário que o funcionário fôsse julgado "merecedor dêsse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública". Tal aposentadoria era uma faculdade e pressupunha serviços qualificados. Pelo texto vigente, porém, a situação é outra. A aposentadoria depende somente da provocação do interessado, sem que a administração possa condicionar a sua concessão. (60)

64. No art. 191 são ainda estabelecidas regras sobre a fixação dos proventos da aposentadoria, que serão integrais se o funcionário contar mais de 30 anos e proporcionais, se contar tempo menor. Ainda integrais serão tais proventos no caso de acidente ocorrido em serviço, moléstia profissional, ou por doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei. A fonte destes preceitos é a Constituição de 1934 (art. 170). No novo Estatuto a matéria foi tratada com minúcias, em vários dispositivos.

65. Os limites estabelecidos para a compulsória e para a percepção de proventos integrais poderão ser reduzidos pela lei ordinária, diz ainda o art. 191. (61)

X

66. Manda a Constituição, no art. 192, computar integralmente o tempo de serviço federal, estadual ou municipal para os efeitos da disponibilidade e da aposentadoria. "O serviço público é um só, embora prestado a pessoas jurídicas de direito público diversas; "tudo é Brasil"; diz CARLOS MAXIMILIANO, justificando a norma. (62) VIVEIROS DE CASTRO, entretanto, entendia que a contagem de tempo de serviço estadual era "absolutamente indefensável no regime federativo". (63)

67. O Estatuto de 1939, no art. 100, mandava contar pela terça parte o tempo de serviço es-

(57) VIVEIROS DE CASTRO — *Estudos de Direito Público*, 1914, pág. 697.

(58) PIMENTA BUENO, *ob. cit.*, pág. 432.

(59) JOSÉ AFFONSO MENDONÇA DE AZEVEDO, *ob. cit.*, página 475.

(60) Exposição de Motivos do D.A.S.P., in "Diário Oficial" de 13-1-47, pág. 484; ac. do Supremo Tribunal Federal, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 30, página 95.

(61) "Revista de Direito Administrativo", vol. 27, pág. 119, acórdão do Supremo Tribunal Federal; idem, vol. 26, pág. 110.

(62) *Ob. cit.*, 4.ª ed., vol. IV, pág. 253.

(63) *Estudos de Direito Público*, pág. 697.

(52) Parecer, in "Revista Forense", vol. 64, página 568.

(53) *Os Funcionários Públicos e a Constituição*, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 20, pág. 362; idem, volume 2, pág. 882; FRANCISCO CAMPOS, parecer emitido no regime de 1934, in *Direito Administrativo*, página 112; JOSÉ MATTOS VASCONCELLOS — *Direito Administrativo*, vol. II, pág. 459.

(54) PIMENTA BUENO — *Direito Público Brasileiro*, 1857, pág. 432.

(55) *Ob. cit.*, pág. 341.

(56) *Ob. cit.*, pág. 726, 2.ª edição.

tadual ou municipal, anterior ao federal, e integralmente, quando posterior, mediante autorização do Presidente da República (art. 99, d). Também as Leis ns. 2.356, de 31-12-14, art. 95 e 2.924, de 5-1-1915, art. 121, § 3.º, d, dispunham sobre o assunto.

68. A regra constitucional deve ser temperada. Em verdade o serviço estadual ou municipal computável é somente aquêlê que, pela lei local, poderá produzir efeitos na inatividade. Deve, também, haver correspondência com a legislação federal aplicável, a fim de que os funcionários, oriundos dos Estados e Municípios, não fiquem em situação privilegiada, em confronto com aquêles que iniciaram a sua carreira no serviço federal. (64)

XI

69. Em favor dos inativos manda o art. 193 da Constituição que os seus proventos, sejam revistos, sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade. A matéria é nova e de inspiração generosa. "A revisão não implica equiparação; mas a todo o aumento há de corresponder aumento", explica PONTES DE MIRANDA. (65) EDUARDO ESPÍNOLA sustenta, todavia, que o aumento deve ser igual, "por serem iguais as razões que o determinaram e iguais as necessidades de uns e de outros. (66)

70. O texto alude a inativos e entre êstes se incluem os disponíveis e os aposentados. Mas em relação aos primeiros, era corrente que êles faziam jus aos mesmos vencimentos do pessoal em atividade. (67) A Constituição abre, entretanto, uma oportunidade para que a lei ordinária estabeleça distinções, abrangendo os disponíveis. A Lei n.º 488, de 15-11-48, que concedeu aumento geral aos servidores da União, tratou diferentemente os inativos. Ao pessoal em disponibilidade (art. 23) mandou rever os proventos na base dos vencimentos fixados para os da ativa (art. 23). Com relação aos aposentados, estabeleceu outros índices, em bases mais modestas (art. 24).

XII

71. No art. 194, o último do Título VIII, dedicado aos funcionários públicos, a Constituição firma o princípio de que as pessoas jurídicas de di-

reito interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. No caso de culpa do funcionário causador do dano cabe ação regressiva contra êle, por parte do Estado.

72. A responsabilidade dos funcionários, pelos abusos e omissões praticadas no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis os seus subalternos, estava prevista na Constituição do Império (art. 179, n.º 29). PIMENTA BUENO justificou a regra como "uma das condições e necessidades essenciais da ordem e liberdade pública, uma das garantias indispensáveis dos governos constitucionais". (68)

73. Na Constituição de 1891 (art. 82) é ainda da responsabilidade pessoal do funcionário de que se cuida, em termos equivalentes aos do texto imperial. A jurisprudência, entretanto, a princípio vacilante acabou por admitir a responsabilidade civil do Estado pelos atos de seus servidores. RUI BARBOSA, em parecer dado em 1898, sustentou esta responsabilidade invocando o artigo 72 § 17 do texto constitucional. (69) Coube, entretanto, a AMARO CAVALCANTI, na sua obra clássica sobre a matéria, traçar os seus lineamentos doutrinários. (70) Mais recentemente AGUIAR DIAS em sua preciosa monografia faz um completo retrospecto da controvérsia. (71)

74. O Código Civil, no art. 15, firmou a responsabilidade do Estado. Na Constituição de 1934, ela aparece solidariamente com a dos funcionários (art. 194). Êstes deviam ser citados como litisconsortes, nas ações tendentes a apurar a responsabilidade e contra êles se procedia a execução do julgado. A Constituição de 1937 aludia à solidariedade, mas silenciava quanto ao litisconsorte e à execução (art. 158).

No texto vigente, a posição do Estado é agravada. Caberá ação regressiva contra o funcionário no caso de culpa. Mas a lei ordinária, adverte PONTES DE MIRANDA, poderá restaurar não só o litisconsórcio, necessário ou voluntário, como a solidariedade e a extensão dos efeitos da sentença. (72)

75. THEMISTOCLES B. CAVALCANTI, afirma, porém, que "a ação regressiva está mais dentro de nossas tradições jurídicas, embora de uso restrito e fora dos nossos hábitos administrativos. (73) De

(64) "Revista de Direito Administrativo", vol. 27, pág. 319, decisão do D.A.S.P.; vol. 18, pág. 274, parecer que emiti como Consultor Jurídico do D.A.S.P.; vol. 22, página 288, decisão do D.A.S.P.; vol. 21, página 373, parecer de OMAR SAMPAIO DORIA; vol. 11, página 240, a decisão do Ministério da Fazenda e o comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO.

(65) *Comentários à Constituição de 1946*, vol. 4, página 167.

(66) *A Constituição de 18 de setembro de 1946*, edição de 1952, vol. 2.º, pág. 633.

(67) THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 388; TITO PRATES DA FONSECA — *Lições de Direito Administrativo*, vol. 217.

(68) *Ob. cit.*, pág. 437.

(69) VIVEIROS DE CASTRO, em *Estudos de Direito Público*, pág. 701, alude à opinião, no mesmo sentido do Conselheiro CÂNDIDO DE OLIVEIRA; RUI BARBOSA — *Comentários coligidos por Homero Pires*, vol. VI, pág. 399; PEDRO LESSA — *Do Poder Judiciário*, 1915, pág. 154 § 35.

(70) *Responsabilidade Civil do Estado*, Rio, 1905.

(71) *Da Responsabilidade Civil*, 1944, vol. II, páginas 142-237.

(72) *Comentários à Constituição de 1946*, vol. IV, pág. 169.

(73) *A Constituição Federal Comentada*, vol. IV, página 192.

fato era este o sistema do Código Civil e houve no seio da Constituinte o propósito de a êle voltar. (74)

76. O Estatuto, baixado em 1952, afirma o princípio da responsabilidade do funcionário em termos amplos (arts. 196-200). Refere-se ao procedimento doloso ou culposo que importe em prejuízo da Fazenda Nacional, ou de terceiros, e manda cobrá-lo, a custa de fianças, descontos em folha de vencimentos, ou de outros bens.

No caso de dano a terceiro manda instaurar a ação regressiva da Fazenda Pública contra o funcionário após o trânsito em julgado da sentença proferida no processo original. (75)

XIII

77. Além dos dispositivos especialmente focalizados, e que se encontram no Título VIII da Constituição, dedicado aos funcionários, nela se encontram outros dispersos que dizem respeito ao mesmo assunto.

78. No art. 15 § 3.º faculta à União tributar vencimentos de servidores estaduais e municipais, guardando proporção com o que fôr estabelecido para os seus próprios agentes.

79. Mediante acôrdo entre a União e os Estados poderão os seus funcionários executar serviços de uma ou de outra entidade, diz o artigo 18 § 3.º.

80. O cidadão investido na função de um dos Poderes não poderá exercer a de outro, salvo exceção prevista na Constituição, dispõe o artigo 36 § 1.º.

81. Não pode o deputado, ou senador, aceitar emprêgo ou comissão remunerada nem ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*, segundo o art. 48. Enquanto durar o mandato legislativo, o funcionário público ficará afastado do

(74) Ver, sobre o assunto, ALCINO DE PAULA SALAZAR, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 4, página 35. THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 444. JOSÉ DUARTE, *ob. cit.*, volume III, pág. 354.

(75) Sobre a responsabilidade do Estado por atos de funcionários ver na "Revista de Direito Administrativo", vol. 31, pág. 282, o ac. do Sup. Trib. Federal; idem, págs. 285-288, ac. do T. J. de São Paulo; vol. 24, pág. 244, o ac. do Tribunal Federal de Recursos; idem, pág. 246, o ac. do Supremo Tribunal Federal; vol. 15, pág. 65 o acôrdo do T. J. de São Paulo e o comentário de AGUIAR DIAS; vol. 13, pág. 123, o ac. do Supremo Tribunal Federal; vol. 11, pág. 19, o trabalho de AGUIAR DIAS em tôrno do art. 194 da Constituição e do art. 15 do Código Civil; vol. 8, pág. 88, o ac. do Supremo Tribunal Federal e comentário de AGUIAR DIAS; vol. 4, pág. 224, o ac. do Supremo Tribunal Federal; vol. 1, pág. 146, o ac. do Sup. Trib. Fed. e Comentário de A. GONÇALVES DE OLIVEIRA; CARLOS PORTO CARREIRO — *Lições de Direito Administrativo*, 1918, pág. 217; ARAÚJO CASTRO — *Manual da Constituição Brasileira*, 1918, pág. 303; C. A. LUCIO BITTENCOURT, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 2, pág. 792; Parecer n.º 211 T, de 10-12-52, que emiti na Consultoria-Geral da República.

exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de exercício apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria, na forma do art. 50. (76)

82. O aumento de vencimentos, bem como a criação de cargos depende de iniciativa do Presidente da República, diz o art. 67 § 2.º.

83. Os cargos públicos federais são, em regra, providos pelo Presidente da República, estabelece o art. 87 n.º V. (77)

84. Nos arts. 125 a 128 trata a Constituição do Ministério Público, cujos membros são funcionários públicos.

85. Para o provimento das cátedras do ensino secundário, oficial ou superior, exigir-se-á concurso de títulos e provas e aos professores, por esta forma admitidos como funcionários públicos, é assegurada a vitaliciedade, dispõe o art. 168 n.º VI.

86. Sem a prestação do serviço militar não se poderá exercer função pública, prescreve o artigo 181 § 3.º.

87. O militar em atividade, que exercer cargo público permanente, estranho à sua carreira, será transferido para a reserva; o que aceitar cargo público temporário será agregado; enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não tem direito o militar aos proventos de seu pôsto, quer esteja em atividade, na reserva, ou reformado, estatui o art. 182. Aos militares se aplica, ainda, o disposto nos arts. 192 e 193, sobre contagem de tempo de serviço e revisão de proventos de inatividade, segundo o mesmo art. 182. (78)

(76) Sobre o exercício de mandato legislativo por parte de funcionários e extranumerários ver as seguintes decisões publicadas na "Revista de Direito Administrativo", vol. 31, pág. 363; decisão do D.A.S.P., vol. 30, pág. 400, parecer de OCTAVIO A. MACHADO DE BARROS; vol. 26; pág. 147, ac. do Supremo Tribunal Federal, volume 25, página 110; ac. do Tribunal Federal de Recursos, vol. 16, pág. 243; decisão do Ministério da Viação e Obras Públicas, idem, pág. 241, decisão do Presidente da República; vol. 15, pág. 216, ac. do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; idem, pág. 301, decisão do D.A.S.P.; idem, pág. 304, do Presidente da República, vol. 14, página 403, do D.A.S.P., vol. 13, pág. 388, do Ministério da Viação e Obras Públicas; idem, pág. 412, do D.A.S.P.; vol. II, págs. 317-8-9, decisões do D.A.S.P.

(77) Sobre o provimento dos cargos públicos ver na "Revista de Direito Administrativo", vol. 18, pág. 53, acôrdo do T. J. de São Paulo e o comentário de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; idem, vol. 9, pág. 202, a decisão do Tribunal de Contas da União, e o comentário de CARLOS MEDEIROS SILVA; vol. 1.º, pág. 342, o parecer de CARLOS MEDEIROS SILVA.

(78) Sobre a acumulação por parte de militar nomeado serventuário de justiça emiti o Parecer 17 T, publicado no "Diário Oficial" de 3-1-52, pág. 52, na "Revista de Direito Administrativo", vol. 28, pág. 306, e nos "Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. I, março a dezembro de 1951, pág. 75. No Parecer 85 T, encarei a situação do militar, no exercício de mandato legislativo, o qual foi publicado no "Diário Oficial" de 8-2-52, página 1.857, e na "Revista de Direito Administrativo", vol. 29, pág. 395 e nos *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. II, janeiro a agosto de 1952, pág. 9. O Tribunal Federal de Recursos, em acôrdo publicado na "Revista de Direito Administrativo", vol. 30, pág. 164, decidiu contra a

88. Durante o estado de sítio poderá o go-
vêrno suspender o exercício de funcionário público,
conforme o art. 209 n.º IV.

89. Finalmente, no Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias há preceitos que ainda
interessam aos funcionários. Assim, no art. 8.º, pa-
rágrafo único, mandou pôr em disponibilidade ser-
vidores dos Territórios extintos, matéria sôbre a
qual dispôs a Lei n.º 125, de 1947; (79) no art. 18,
parágrafo único, considerou estáveis os servidores
que participaram da F.E.B., assunto de que trata
também o art. 261 do novo Estatuto; (80) o ar-
tigo 23 concedeu efetivação a interinos e equipa-
ração a extranumerários, preceito regulado pela
Lei n.º 525-A, de 1948; (81) no art. 24 pôs em dis-
ponibilidade os que acumulavam no regime da
Constituição de 1934; (82) no art. 25 assegurou
gratificações adicionais ao pessoal das Secretarias da

acumulação; idem, vol. 28, pág. 149; vol. 27, pág. 326,
decisão do D.A.S.P. sôbre a acumulação de militar em
exercício no Banco do Brasil; idem, vol. 25, pág. 296;
idem, pág. 331, parecer do Consultor-Geral da República,
Dr. LUCIANO PEREIRA DA SILVA.

(79) Acórdão do Tribunal Federal de Recursos, in
"Revista de Direito Administrativo", vol. 29, pág. 62; vo-
lume 26, pág. 183, ac. do Supremo Tribunal Federal;
in *Revista citada*, volume 21, pág. 158; idem, vol. 7, pági-
na 356, o trabalho de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO; vol.
11, pág. 421, comentário de CARLOS MEDEIROS SILVA.

(80) Sôbre o assunto ver a Circular 17, da Secre-
taria da Presidência da República, publicada na "Revista
de Direito Administrativo", vol. 31, pág. 344; idem, pá-
gina 147, o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Ge-
rais; o parecer 46 Q, do Consultor-Geral da República,
ODILON DA COSTA MANSO, in *Pareceres do Cons.-Geral da
República*, 1947, vol. único, parte I, pág. 185 e "Diário
Oficial" de 22-7-47 e o parecer 96 T, que emiti, no mesmo
cargo, in "Pareceres do Consultor-Geral da República",
vol. II, janeiro-agosto de 1952, pág. 405; vol. 25, pá-
gina 113; acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Fe-
deral; vol. 23, pág. 225, decisão do D.A.S.P.; vol. 18,
pág. 270, decisão do D.A.S.P.

(81) Sôbre a aplicação do art. 23 do Ato das Dis-
posições Constitucionais Transitórias, ver as seguintes de-
cisões publicadas na "Revista de Direito Administrativo",
vol. 31, pág. 243, ac. do Supremo Tribunal Federal; idem,
pág. 361, o parecer 185 T, que emiti como Consultor-Geral
da República; vol. 30, pág. 70, ac. do Supremo Tribunal
Federal; pág. 123, ac. do Tribunal Federal de Recursos;
idem, pág. 378, decisão do D.A.S.P., idem, pág. 402,
parecer 68 T, que emiti como Consultor-Geral da Repú-
blica; vol. 27, pág. 67, ac. do Tribunal Federal de Re-
cursos; vol. 26, págs. 72 e 102, ac. do Tribunal Federal
de Recursos; vol. 26, pág. 410, parecer de CÂNDIDO AL-
VARO DE GOUVEA; vol. 25, págs. 314 e 316, decisões do
D.A.S.P.; vol. 24, pág. 182, o ac. do Tribunal Federal
de Recursos e as decisões ali indicadas em nota da redação;
idem, pág. 284, decisão do D.A.S.P.

(82) Sôbre a interpretação do art. 24 do Ato das
Disposições Constitucionais Transitórias há copiosa juris-
prudência. Entre as decisões mais expressivas indicamos
as que se encontram publicadas na "Revista de Direito Ad-
ministrativo", vol. 31, págs. 114 e 116; ac. do Supremo
Tribunal Federal; pág. 370, decisão do Ministério do Tra-
balho, Indústria e Comércio; vol. 30, págs. 97 e 110, ac. do
Tribunal Federal de Recursos; vol. 29, pág. 70, ac. do
Tribunal Federal de Recursos; vol. 28, págs. 92 e 96,
ac. do T. Federal de Recursos; idem, pág. 299, decisão
do D.A.S.P., vol. 27, págs. 110 e 116, 128 e 154, ac. do
Tribunal Federal de Recursos, vol. 25, pág. 107, ac. do
Tribunal Federal de Recursos e as decisões ali indicadas
em nota da redação.

Câmara e do Senado, vantagem esta que o novo
Estatuto estendeu aos funcionários em geral (ar-
tigos 145, XI e 146); no art. 28 efetivou interinos
da mesma Secretaria; o art. 30 admitiu a revisão
das situações homologadas pelo art. 18 das Dispo-
sições Transitórias da Constituição de 1934. (83)

XIV

90. Há, ainda, um assunto que desejo lem-
brar. E' a aplicação do que dispõe a Constituição
Federal, a respeito de funcionários, aos Estados e
Municípios. No regime de 1891 a questão não era
pacífica, apesar de inscritos na declaração de di-
reitos os seus termos principais. (84) Com a pro-
mulgação da Constituição de 1934 a matéria foi
focalizada. FRANCISCO CAMPOS, (85) PONTES DE
MIRANDA (86) e EPITÁCIO PESSOA (87) opina-
ram pela aplicação. No regime de 1937, entretanto,
ao dispor sôbre a administração dos Estados e Mu-
nicípios, a União declarou, expressamente, na Lei
n.º 1.202, de 1939 (art. 48) que os preceitos da
Constituição, sôbre garantias e deveres dos funcio-
nários federais, se aplicavam aos funcionários des-
tas entidades. E o Decreto-lei n.º 3.070, de 1941,
traçou as bases para os Estatutos dos servidores
locais.

91. LUIZ VICENTE DE OURO PRÊTO fêz um
minucioso estudo, em 1945, sôbre a matéria e con-
frontou os textos federais e estaduais, assinalando
a divergência. (88) Seria interessante fazer-se hoje
igual contraste. (89)

92. Com relação ao pessoal das autarquias a
jurisprudência corrente é que os preceitos contidos
no Título VIII não se lhes aplicam, automática-
mente. (90)

(83) Ver na "Revista de Direito Administrativo",
vol. 28, pág. 111, o ac. do Tribunal Federal de Recursos;
vol. 26, página 138, ac. do Tribunal Federal de Recursos
e as decisões ali indicadas em nota da redação.

(84) VALOIS DE CASTRO, ob. cit., págs. 10 e 21.

(85) *Direito Administrativo*, pág. 105.

(86) *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 146,
volume IV.

(87) Parecer in "Revista Forense", vol. 66, pág. 13;
Pela aplicação aos Estados, do texto federal, opinaram
também MILTON CAMPOS e GABRIEL PASSOS, em parece-
res publicados na "Revista Forense", vol. 64, pág. 34 e
vol. 69, pág. 41. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais,
em ac. de 10-7-37, concluiu da mesma forma; mas o de
São Paulo, em ac. de 12-3-37, decidiu em contrário, sendo
relator o então Desembargador MARIO GUIMARÃES, con-
forme publicação na "Revista Forense", vol. 70, páginas
566 e 547.

(88) *Evolução do regime legal dos Funcionários*, in
"Revista de Direito Administrativo", vol. 1, pág. 336.

(89) Ver na "Revista de Direito Administrativo",
vol. 27, pág. 70, ac. do Tribunal de Justiça de São Paulo.

(90) Ac. do Supremo Tribunal Federal, in "Revista
de Direito Administrativo", vol. 27, pág. 133; ac. do Tri-
bunal Federal de Recursos, in *Revista cit.*, vol. 24, pá-
gina 205; Parecer n.º 231 T, que emiti na Consultoria-Ge-
ral da República, in "Diário Oficial" de 6-2-53, pág. 1.909.

93. Entende-se, outrossim, como A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, que a Constituição Federal estabelece um mínimo de garantias, que os Estados e Municípios podem ampliar, assim como ao legislador federal se concede tal franquia. (91)

XV

94. Esta exposição mostra como temos evoluído nesta matéria; mas ainda há muito a fazer. Assuntos que estão na Constituição dela deveriam

(91) A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, comentário na "Revista de Direito Administrativo", vol. 14, pág. 316; idem, vol. 4, pág. 168 e comentário de A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, idem, vol. 2, pág. 168 e comentário de A. GONÇALVES DE OLIVEIRA; ac. do Sup. Trib. Federal, in "Revista Forense", vol. 146, pág. 191; ac. do T. J. do Paraná, na *Revista cit.*, vol. 136, pág. 505.

sair, e outros que permanecem fora, nela deveriam ser incluídos.

95. Cabe ao D.A.S.P., o elaborador do primeiro Estatuto dos Funcionários, e o principal inspirador da jurisprudência administrativa, um importante papel nesta obra de revisão e de sedimentação de nossa legislação de pessoal.

Como colaborador direto do Presidente da República e em estreito contato com o Congresso Nacional poderá o D.A.S.P. dar ao país e aos seus servidores uma preciosa contribuição, visando aos altos interesses que o exercício da função pública envolve na vida contemporânea.

A sua fé de ofício é das mais brilhantes e a dedicação de seu pessoal, ao qual tenho a honra de pertencer, tantas vezes posta à prova, é penhor seguro deste vaticínio.

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Parecer n.º 274-T — Conceito de Classe no Ministério Público do D.F.

Aviso n.º G-1.686, de 20 de abril de 1953, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

ASSUNTO — *Ministério Público da Justiça do Distrito Federal; organização em carreira; conceito de classe; concessão de adicionais por tempo de serviço.*

— *Interpretação do art. 13, § 2.º da Lei n.º 116, de 15-10-47.*

PARECER

N.º de referência — 274 T.

I

1. O Dr. Francisco de Paula Baldessarini, 1.º Curador de Resíduos do Ministério Público da Justiça do Distrito Federal, requereu gratificação adicional por tempo de serviço, de acordo com o art. 13, § 2.º da Lei n.º 116, de 15-10-47.

2. Submetido o requerimento a estudo, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sustentou a Divisão de Pessoal que o interessado não tinha direito à vantagem porque o seu tempo de serviço na respectiva classe não atingia o mínimo legal.

3. Em minucioso parecer, o saudoso Alaim de Almeida Carneiro, então Assistente Jurídico do Gabinete Ministerial, argumentou que o vocábulo "classe", usado no texto não é sinônimo de "Ministério Público". Assim, para fazer jus à gratificação, seria necessário que o peticionário completasse o tempo como Curador, sem levar em conta o seu exercício anterior em outros cargos do M.P.

4. O Sr. Ministro, em despacho de 17-2-52, indeferiu o pedido inicial. Mas o reclamante solicitou reconsideração. Entende que o M.P. da Justiça local se compõe de "cargos" e não de "classes", como sucede ao funcionalismo em geral. "Tempo de serviço na classe" se deve entender como "tempo de serviço no M.P.", expressão usada pelo legislador em contraposição a tempo de serviço público.

5. O pedido de reconsideração foi examinado no Ministério, que antes de decidir solicitou o parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público. A Divisão do Pessoal, deste órgão, aceitou o ponto de vista do requerente, de que o conceito de tempo de serviço na classe, em face do que estabeleceu o art. 11, § 2.º, combinado com o art. 13, § 2.º da Lei n.º 116 de 1947, é sinônimo de tempo de serviço no Ministério Público. Submetido, entretanto, o processo ao digno Consultor Jurídico Prof. Caio Tácito, discordou este jurisperito da interpretação acolhida pelo D.P. Disse, em abono de sua conclusão:

"3. Repelindo a definição estatutária, pondera o recorrente que aos membros do Ministério Público não se aplica o Estatuto. Daí conclui que a classe a que alude a Lei n.º 116 é a própria carreira, entendida em seu conjunto:

"O Ministério Público compõe-se de cargos — di-lo a Lei n.º 116 (art. 1.º) e repetiu-o a Lei n.º 216 — e não de classes como, em geral, o funcionalismo. Classe é todo êle; classe subdividida em cargos, equivalentes aos postos da carreira militar e aos graus da magistratura, ambas, também excluídas das regras e definições do referido diploma." (fls. 19.)

Não é, contudo, necessária a convocação do Estatuto para interpretar o sentido com que o termo foi empregado na lei especial. O próprio legislador apresentou, em outro dispositivo, a definição autêntica:

"Por antiguidade de classe — elucida o art. 11, § 1.º da Lei n.º 116 — entende-se o tempo de efetivo exercício em cargo da mesma categoria".

Coincidem-se, assim, em sua plenitude, a regra tradicional de nosso direito administrativo, expressa no Estatuto e o valor dado à palavra na descrição da Lei especial em que ela se insere.

4. Classe é, portanto, na Lei n.º 116, o conjunto de cargos da mesma categoria. O agrupamento escalonado dessas categorias ou classes compõe a carreira em que, por imperativo constitucional, se deve organizar o Ministério Público (Constituição, arts. 127 e 128).

O mesmo conceito de classe reaparece na Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951, que regula o Ministério Público da União (art. 7.º)."

"Não procede, também, *data venia*, argumentar, em benefício do requerente, com o § 2.º do art. 11 da Lei n.º 116, segundo o qual,

"inclui-se no conceito de classe, para a contagem de antiguidade o serviço no Ministério Público, exercido em qualquer quadro ou função no Distrito e Território Federais".

Este preceito deve ser compreendido em harmonia com o princípio geral do parágrafo anterior, a que êle completa e esclarece."

6. Com êste parecer, aprovado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P. e publicado integralmente no *Diário Oficial* de 18-2-53, foi o processo restituído ao Ministério, onde foi então chamado a opinar o ilustre Consultor Jurídico. Para S.Ex.^ª, na interpretação da lei que concede adicionais ao M.P., se há de observar o mesmo tratamento que tem sido dispensado aos magistrados. Assim, como para êstes se contou todo o tempo de serviço, sem consideração aos vários degraus da carreira, também para os órgãos do M.P., igual critério deverá prevalecer. Concluiu em favor do requerente.

7. Em face do exposto, o Sr. Ministro solicitou o parecer desta Consultoria-Geral.

II

8. A Constituição, no art. 127, mandou organizar o Ministério Público do Distrito Federal em *carreira*, determinando que os *cargos iniciais* fôsem providos mediante concurso.

9. Na Lei n.º 116, de 15-10-47, foi dito, no art. 1.º, que o M.P. do D.F. se compõe do Procurador-Geral, de Subprocuradores, Curadores, Promotores Públicos e Promotores Substitutos, em número e com as atribuições fixadas no Código de Organização Judiciária. No art. 3.º discriminou os *cargos* que compõem a *carreira* do M.P. no D.F., e que são os de "promotor substituto, promotor público e curador". Os arts. 8.º e 9.º regularam as promoções, feitas alternadamente, por merecimento e antiguidade, sendo exigido interstício de 1 ano para aquela modalidade. No art. 11 mandou apurar a antiguidade para a promoção *pelo tempo de serviço na classe*. E, por antiguidade de classe "entende-se o tempo de efetivo exercício em cargo da mesma categoria" (§ 1.º). Ainda, no § 2.º do mesmo art. 11, a lei inclui "no conceito de classe, para contagem de antiguidade, o serviço no Ministério Público, exercido em qualquer quadro ou função, no Distrito Federal e Territórios Federais".

10. Finalmente, no art. 13, § 2.º cuida o texto da concessão de adicionais por tempo de serviço, *in verbis*:

"Os membros do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, que contarem mais de dez anos de serviço na respectiva classe, ou mais de vinte anos de serviço público, terão os vencimentos do cargo acrescidos de 25% (vinte e cinco por cento); os que contarem mais de oito anos na classe, ou mais de quinze anos de serviço público, perceberão mais 15% (quinze por cento), sobre os vencimentos do cargo."

III

11. A expressão — "serviço na respectiva classe" — se deve entender como sendo exclusivamente no cargo de Curador, Promotor Público e Promotor Substituto (e de Defensor Público, *ex-vi* da Lei n.º 216, de 9-1-48) ou em todos êles, adicionando-se as parcelas de tempo de serviço prestado num dos cargos para produzir efeitos em outros? O vocábulo "classe" lembra os *cargos* aludidos, ou a *carreira* que dêles se compõe?

12. A resposta que melhor se afina com o sistema da lei é, a meu ver, a que interpreta o vocábulo "classe" restritivamente, isto é, como correspondendo aos cargos que formam a *carreira*. Como disse o Assistente Jurídico, A. Lamy Filho, em antigo parecer, interpretando a citada Lei n.º 116, e cuja cópia foi junta ao processo pelo D.P. do Ministério, equiparar as expressões "tempo de classe" e "tempo de Ministério Público" importaria em "negação do sistema de *carreira*".

13. Ao disciplinar as promoções na *carreira*, a lei não deixa dúvida que o vocábulo "classe" foi empregado para designar os vários "cargos" que ela compreende: — Curadores, Promotores e Promotores Substitutos. Não vejo como mudar-se de critério, em se tratando da concessão de adicionais e concluir que, para êste fim, a expressão "respectiva classe" não recorda os cargos isoladamente, e sim a própria *carreira*.

14. Contra êste argumento, que condiz com o sistema e a realidade das coisas, não vale a observação de que a lei, no mesmo dispositivo (art. 13, § 2.º) usou dos dois vocábulos "classe" e "cargos". E' sabido que o legislador ordinário nem sempre usa a mesma nomenclatura e que, para evitar repetição de vocábulos, se vale daqueles que êle entende serem sinônimos. Foi o que aconteceu na redação do aludido art. 13, § 2.º; depois de empregar a palavra "classe", utilizou-se o legislador do vocábulo "cargos", os quais, segundo outros dispositivos do mesmo diploma, se devem considerar como exprimindo o mesmo pensamento. A intenção de inovar ou de subverter não se deve presumir.

15. O argumento extraído da falta de proporção nos vencimentos dos cargos, segundo o escalonamento, não é de molde a influir na interpretação da Lei n.º 116, porque ela não cuida da fixação dêles. De fato os vencimentos são objeto de outra lei, na qual a anomalia deve ter correção. Mas o defeito de um outro texto não pode ter a virtude de alterar, substancialmente, a interpretação sistemática de outro.

16. Sobre o alcance do art. 21, § 2.º o parecer do Assistente Jurídico A. Lamy Filho, dá cabal esclarecimento. Cargos da mesma categoria são aquêles em que são idênticos os deveres, atribuições e responsabilidades. E, neste particular, a *carreira* do M.P. oferece exemplo eloquente porque a cada cargo correspondem atribuições próprias, isto é, os encargos dos Curadores não são os mesmos dos Promotores e os dêstes não se confundem com os dos Defensores Públicos.

17. Não me parece também decisivo, para elucidação da controvérsia, o fato de gozarem os órgãos do M.P. de equiparação de vantagens com a Magistratura. A Lei n.º 21, de 15-2-47, que concedeu adicionais aos magistrados da Justiça local usou de expressões diferentes, para atender às peculiaridades de cada grupo de servidores.

18. Em conclusão: o assunto está suficientemente esclarecido e a interpretação que me parece conforme o texto é a preconizada, afinal, pelo D.A.S.P. e que dá ao vocábulo "classe" um significado restrito, equivalente a cargo e não à *carreira*, ou ao próprio Ministério Público, como pretende o requerente.

19. Opino, pois, pela manutenção do despacho cuja reconsideração foi pedida, aliás, fora de prazo, como observou o Consultor Jurídico do D.A.S.P.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de junho de 1953. — Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

CONSULTORIA JURÍDICA DO D.A.S.P.

PARECERES

Processo n.º 6.673-51.

ACUMULAÇÃO REMUNERADA — E' INCOMPATÍVEL COM AS FUNÇÕES DE DENTISTA O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO EM MATÉRIA NÃO CORRELATA. INTERPRETAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 4.623, DE 26-8-1942 E DO ARTIGO 193 DO ESTATUTO.

PARECER N.º 49-53

Diego Valentim Palma, Dentista, extranumerário-mensalista, do Ministério da Guerra, com exercício na Escola Preparatória de São Paulo, foi também designado, em 25 de fevereiro de 1948, sem prejuízo de suas funções, para exercer as funções de Professor Catedrático de Espanhol. Mais tarde, tendo prestado concurso, foi nomeado para as funções de Assistente Especial de Ensino.

2. Argüida a impossibilidade de exercício simultâneo das referidas funções, foi o processo submetido a este Departamento que opinou, em parecer da Divisão do Pessoal, aprovado pelo Sr. Diretor-Geral, pela existência de acumulação proibida.

3. Retorna, agora, o assunto a ser examinado, à vista da alegação de que a designação para função de magistério não correlata com a função técnica anterior teve apoio no Decreto-lei n.º 4.623, de 26 de agosto de 1942, que permite a funcionário público ou militar, a regência de cadeiras em estabelecimento de ensino do Ministério da Guerra, mediante percepção de gratificação especial.

4. Esta circunstância não altera, porém, a solução já definida para a hipótese no parecer precedente deste Departamento. A matéria de acumulação é de alçada constitucional e não pode ser afetada por lei ordinária, anterior ou posterior. A regra do art. 185 da Constituição é a de proibição de acumular cargos ou funções. As exceções admitidas são expressas e não comportam exegese ampliada. A lei invocada está, portanto, revogada naquilo em que contrariar o preceito hierarquicamente superior.

5. Acresce que, no caso, nem sequer houve ato do Sr. Presidente da República, como expressamente exigia o art. 1.º da citada lei, mas apenas portaria ministerial (fls. 12).

6. Também em nada afeta ao caso a posterior inclusão do interessado no quadro de Dentistas, mediante decreto de 13 de novembro de 1951, porque também alcança aos militares a proibição de perceber, cumulativamente, a remuneração do posto e a de cargo permanente ou temporário (art. 182, § 5.º, da Constituição).

7. Deve, portanto, o interessado ser afastado das funções de magistério que ilegalmente acumula, a menos que por elas prefira optar, podendo ser verificada, em processo administrativo, a sua boa ou má fé, para os efeitos de eventual reposição dos pagamentos indevidos (art. 193, parágrafo único, da Lei n.º 1.711, de 28-10-52).

Rio de Janeiro, 17 de junho de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Processo n.º 10.712-52.

DECLARAÇÃO DE FAMÍLIA — DEPENDENTES OBRIGATÓRIOS E VOLUNTÁRIOS DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO. — INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 194, N.º X E 241 DO ESTATUTO.

PARECER N.º 50-53

O art. 241 do Estatuto vigente, ao conceituar, para efeitos administrativos, a família do funcionário público, distingue duas classes de dependentes: os obrigatórios e os voluntários.

2. Em relação aos primeiros — cônjuge e filhos — o grau de dependência emana da lei e, enquanto subsistente o vínculo legal, gera presunção *juris et de jure* de que o beneficiário se acha às expensas do funcionário.

3. A essa categoria compulsória se adiciona, porém, outra, de natureza facultativa, cuja condição nasce de ato de vontade do funcionário, ao qual se permite inscrever, em sua declaração de família, "quaisquer pessoas que vivam a suas expensas".

4. A declaração do funcionário somente opera efeitos jurídicos no tocante a essa classe de pessoas equiparadas, porque a expectativa de direito em que são investidas decorre daquela manifestação individual de vontade. A qualidade de dependente obrigatório independe — como bem salientou a D.P. — do *animus* do funcionário, visto que deflui, diretamente, do laço do parentesco legítimo ou natural.

5. A desnecessidade de nomeação do cônjuge e filhos, para lhes garantir eventuais direitos, não significa, porém, seja lícito ao funcionário eximi-los de sua declaração de família, omitindo-os ao conhecimento dos órgãos de pessoal.

6. Segundo o mandamento do art. 194, n.º X, do Estatuto, é dever do funcionário, entre outros, "providenciar para que esteja sempre em ordem no assentamento individual a declaração de família".

7. Incumbe-lhe, portanto, zelar pela exatidão de seus registros cadastrais, fazendo nêles incluir tanto os dependentes obrigatórios, como os facultativos, que queira nomear.

8. No caso concreto, como já figuram nos assentamentos do requerente os nomes de seus filhos, poderá ser aceita a petição de fls. 2, como meio de indicar, na forma do art. 241 do Estatuto, pessoa sob suas expensas, apurando-se, oportunamente, a efetividade da subordinação econômica, que é elementar à faculdade de designação.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Processo n.º 3.028-53.

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. — OS FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS RESPONDEM PELA EXATIDÃO DE SEUS PARECERES, RESSALVADA A LIBERDADE OPINATIVA E INTERPRETATIVA. — IMÓVEIS FINANCIADOS PELAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. — CESSAÇÃO DE SUA INALIENABILIDADE.

PARECER N.º 51-53

Caio Nelson de Sena, Procurador, classe J, da Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos do Estado de Minas Gerais, respondeu a inquérito administrativo, em virtude de acusação de falta grave na instrução de processo de operação imobiliária realizada com seguro da instituição.

2. A irregularidade denunciada consiste em que, tendo sido o imóvel prometido vender ao segurado, com financiamento da Caixa, o acusado opinou favoravelmente a que, pago totalmente o empréstimo hipotecário, fôsse a escritura definitiva passada, diretamente, em nome de terceiro, não segurado da entidade. Com esse parecer, teria aquele procurador contribuído, não só para a aquisição do imóvel por pessoa estranha, em desacôrdo com o art. 14 do Decreto-lei n.º 1.749, de 28 de junho de 1937, como ainda contribuído para lesar ao fisco, porque somente foi pago uma vez o impôsto de transmissão.

3. A comissão de inquérito concluiu pela inexistência de falta e, muito menos, de falta grave, porque não se tratando, no caso, de aplicar disposição literal de lei, o indiciado formulou apenas determinada interpretação, que não obrigava à autoridade deliberadora.

4. Escrevem os membros da comissão, procurando firmar, em tese, o grau de responsabilidade dos opinantes em matéria jurídica:

“Com efeito, trata-se de um parecer emitido por um procurador sobre questão de direito. E' indiscutível que os pareceres constituem peças meramente opinativas e não atos decisórios ou deliberativos.

A função dos procuradores é esclarecer, segundo o direito, as questões que são submetidas ao seu exame tão-somente.

Ora, no caso em aprêço, o procurador acusado expôs o direito e a norma regulamentar existente, procurando, por uma interpretação das leis civis, explicar uma ocorrência não prevista na esfera administrativa. Aos órgãos deliberativos ficou a faculdade de aplicar a norma regulamentar rigidamente ou optar pela interpretação nova que fôra formulada.” (fls. 71.)

5. O relatório da comissão de inquérito recebeu cerada contradita do inspetor denunciante (fls. 46 a 57), endossada pelo seu chefe imediato, que solicitou, porém, o pronunciamento de outro órgão administrativo sobre “a tese de irresponsabilidade do Procurador sob alegação de que este funcionou como mero opinante”. A autoridade consultada, repudiando a tese, em seu sentido absoluto, sugeriu a audiência deste Departamento, que foi pedida pelo senhor Diretor-Geral do D.N.P.S. Encaminhado o processo ao D.A.S.P., aqui opinou a Divisão de Pessoal no sentido de que

“a liberdade opinativa dos procuradores não pode ser levada ao extremo de irresponsabilizá-los por pareceres em que aconselhem operações proibidas expressamente pela respectiva legislação, pois, se assim fôsse, estariam os órgãos encarregados da orientação jurídica dos institutos e Caixas com a prerrogativa de, afastando as leis vigorantes que devem interpretar, opinar pela realização de transações ilegais, previamente exonerados de qualquer responsabilidade”.

6. Partindo do pressuposto de que, no caso, “não havia uma questão jurídica controversa, cuja solução consistisse matéria opinativa, mas, ao contrário, uma expressa

proibição legal de transação”, entende que o acusado agiu culposamente, podendo ser “responsabilizado administrativamente pelo parecer em que opinou contra expressa disposição legal”.

7. O deslinde da hipótese reclama, *ab initio*, que se conceitue a responsabilidade daqueles funcionários especializados, pela orientação emitida em seus pareceres. O caráter opinativo, que é inerente a tais pronunciamentos, a sua ausência de força executória, não dispensa, como é óbvio, o exato desempenho das obrigações funcionais características dessa forma de atividade. O ocupante de cargo técnico-jurídico está, mais do que todos, submetido ao dever legal da “observância das normas legais e regulamentares” (art. 194, n.º VI, do Estatuto), porque tem o encargo de conhecê-las e interpretá-las.

8. Embora não se trate de ato decisório, o parecer jurídico envolve a responsabilidade do autor pela exatidão da matéria de direito e pela adequada aplicação à matéria de fato.

9. Não se elimina, com isso, o largo campo aberto, pelos critérios científicos de hermenêutica, à análise e à exegese do direito positivo. Tão pouco estará o jurista adstrito às interpretações anteriores, podendo contrariar as fundamentadamente. O processo de criação jurídica nasce, sobretudo, dos impulsos inconformistas, das críticas que não se exaurem na literalidade da lei e procuram cumpri-la em sua essência e finalidade.

10. A função do funcionário técnico é, em suma, a de informar, de modo objetivo, a autoridade leiga sobre os aspectos legais, indicando a solução que lhe pareça mais consentânea com os fatos e o direito existente. As suas conclusões não vinculam, contudo, a ação decisória do administrador, a que apenas servem de subsídio. Este responderá pelos resultados de sua decisão; aquele, pelo conteúdo de seu conselho, quanto a fidelidade dos fatos expostos e a legalidade da solução preconizada.

11. Se, portanto, o parecer contiver aplicação errônea, inadequada ou incompleta de leis e regulamentos, se o opinante, por malícia ou negligência, não informar, devidamente, a autoridade decisora sobre os imperativos ou as alternativas legais cabíveis poderá ser responsabilizado, a título de dolo ou culpa.

12. Não poderá, contudo, essa obrigação legal reprimir a liberdade de opinião, que é essencial às atividades intelectuais e aos misteres científicos. A lei oferece padrões normativos que serão afeiçoados aos casos concretos, de arestas especiais e próprias, por meio da interpretação teleológica, ou pelos recursos da analogia e da equidade. A inépcia profissional não se presume, devendo sempre resultar inequívoca das circunstâncias do caso.

13. Dentro dessas premissas deve, a meu ver, ser apurada a responsabilidade do acusado. Se evidenciada, em seu parecer, a violação de norma legal expressa, ou a atribuição de sentido com ela incompatível, estará caracterizada a negligência, que é uma das modalidades da culpa. Se, ao contrário, foi a lei aplicada em seu justo sentido, não há como incriminar o seu procedimento.

14. A leitura meditada do processo não me convenceu que o procurador em causa houvesse incorrido em erro. O art. 14, § 4.º do Decreto n.º 1.749, de 28 de junho de 1937, que se entendeu ter sido violado, determina que:

“Mediante prévia autorização dos Institutos ou Caixas, poderão ser objeto de transferência os contratos celebrados nos termos deste regulamento, o que só se admitirá entre associados”.

15. Não há na lei invocada, senão a norma proibitiva da transferência do contrato de financiamento; não se estendendo a vedação aos casos em que, paga totalmente a dívida, cessa a hipoteca e o segurado adquire a livre disponibilidade do bem.

16. A regra legal a ser cogitada, na hipótese, seria a cláusula de inalienabilidade dos imóveis financiados pelas instituições de previdência social, inicialmente regulada no Decreto-lei n.º 7.379, de 13 de março de 1945 e, posteriormente, no Decreto-lei n.º 8.618, de 10 de janeiro de 1946.

17. Nesse último diploma legal proibiu-se a alienação de imóveis financiados, salvo autorização expressa da insti-

tuição financiadora, que não poderá concedê-la se a transação tiver finalidade predominantemente especulativa (art. 1.º e § 1.º).

18. Mesmo essa cláusula de inalienabilidade plena desaparece, porém, se extinto o financiamento, pelo vencimento normal ou antecipado. Nesse sentido tem decidido, uniformemente, o Conselho Superior de Previdência Social, como, entre outros, nos seguintes casos:

"A inalienabilidade do imóvel, financiado pela instituição de previdência só vigora enquanto não fôr liquidada a operação" (Processo n.º 686.372 de 1948, *Diário da Justiça* de 23-7-49, pág. 1.723 e Processo n.º 855.623-50, *Diário da Justiça* de 5 de fevereiro de 1952, pág. 628).

"Uma vez saldado o débito relativo a imóvel financiado por instituição de previdência, fica sem efeito a cláusula de inalienabilidade estatuída por lei" (Processo n.º 917.926-50 — *Diário da Justiça* de 23-11-51, pág. 4.471).

"Uma vez liquidada a dívida imobiliária do segurado, não poderá a instituição previdencial a que estiver vinculado impedir que êle transacione com o imóvel" (Processo n.º 664.982-48 — *Diário da Justiça* de 26-7-51, pág. 2.001).

19. Quitada a dívida, liberada a hipoteca, podia o segurado pactuar, livremente, a cessão da promessa de compra e venda, de que era titular e, em consequência, transferir a terceiro, segurado ou não, o direito a háver a escritura definitiva relativa ao imóvel.

20. Alega-se, ainda, que a venda direta a terceiro privou o fisco da duplicidade do imposto de transmissão, a ser pago, se feita a operação em duas fases. Se, porém, a lei civil facultava ao segurado a fórmula menos onerosa da cessão de promessa de venda, não podia a Caixa obrigá-lo a agir por outra forma.

21. A lesão fiscal poderá, unicamente, ter ocorrido se, no ato da escritura definitiva, não foi exigido o pagamento do imposto de cessão, juntamente com o de transmissão *inter vivos*.

22. De qualquer modo, não cabia ao acusado, como Procurador da Caixa, que era apenas parte interveniente, fiscalizar o pagamento dos impostos devidos. Esta obrigação é legalmente imposta ao tabelião de notas, que, aliás, na escritura por cópia a fls. 20, certificou a quitação fiscal.

23. Parece-me, portanto, que, embora os procuradores, em tese, possam responder, por dolo ou culpa, em relação aos seus pareceres, quando se configurar a situação indicada no início deste parecer, não houve, no caso concreto em apreciação, qualquer falta funcional, a ser objeto de sanção administrativa.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Processo n.º 6.018-53.

EMPRESA INCORPORADA AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO PARA EFEITO DE ADICIONAIS E DE LICENÇA-PRÊMIO.

PARECER N.º 52-53

Consulta a Companhia Nacional de Navegação Costeira (Patrimônio Nacional) se deve ser computado, para a concessão de gratificação adicional e de licença-prêmio:

- a) o tempo de serviço a ela prestado anteriormente à sua incorporação ao Patrimônio da União;
- b) o tempo de serviço público prestado pelo empregado, antes de sua admissão na empresa.

2. A extensão do regime de adicionais por tempo de serviço e de licença-prêmio ao pessoal da consulente envolveria não só a caracterização da personalidade jurídica da empresa em causa, como da latitude da aplicação do sistema estatutário atual, à luz do art. 252, n.º II, da Lei n.º 1.711,

de 28 de outubro de 1952, aos servidores autárquicos e ao pessoal extranumerário federal.

3. Sob êsse aspecto, a matéria já se acha, porém, superada, visto que, entre as cláusulas do recente acórdão consequente à greve dos marítimos, ficou pactuada "a aplicação de todos os dispositivos da Lei n.º 1.711, de 1952, que não contrariem dispositivos legais expressos que neguem os benefícios a todos os servidores das autarquias marítimas" (item IV).

4. Salvo norma expressa em contrário, ficou, assim estendido ao pessoal marítimo da União o mesmo elenco de vantagens peculiares aos servidores públicos da administração federal direta.

5. Conseqüentemente, aos servidores da Companhia Nacional de Navegação Costeira serão aplicáveis, com respeito aos temas da consulta, as mesmas normas e critérios vigentes no setor da função pública federal.

6. A concessão de gratificação adicional por tempo de serviço, prevista no art. 146, do Estatuto (Lei n.º 1.711, de 1952) e regulamentada pelo Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, é devida ao *funcionário efetivo* que tenha completado, pelo menos, 20 anos de serviço público efetivo.

7. O conceito do tempo de serviço público efetivo, para efeito do cálculo, foi estabelecido no art. 7.º do citado Decreto n.º 31.922, abrangendo, em sentido lato, tôdas as formas de serviço público federal, estadual, municipal ou autárquico, bem como o tempo de serviço militar.

8. Não se inclui, porém, nesse cômputo, qualquer forma de tempo de serviço *privado*, mesmo se, posteriormente, o empregador se converteu em pessoa jurídica de direito público. O art. 80, n.º V, do Estatuto somente admitiu o cômputo de "período de trabalho prestado a instituição de caráter privado que tiver sido transformada em estabelecimento de serviço público", para o efeito de aposentadoria e disponibilidade.

9. Êste Departamento já se manifestou, por intermédio de pareceres da Divisão de Pessoal, aprovados pelo Sr. Diretor-Geral, contrariamente ao cômputo, em benefício de funcionários públicos federais, de tempo de serviço prestado ao Lóide Brasileiro, antes de sua incorporação ao patrimônio nacional, para efeito de adicionais, licença especial e antiguidade para promoção (Processos números 4.878-53 e 5.184-53).

10. Desde que a lei delimitou, expressamente, a ação do art. 80, n.º V, do Estatuto para o acesso à inatividade, não é lícito ao intérprete conferir àquele tempo de serviço privado qualificado um valor *ultra legem*.

11. Sendo, assim, pacífico que, para os funcionários federais, não é computável, no cálculo de adicionais ou de licença-prêmio, o período de trabalho anterior à encampação do serviço particular, necessariamente deverá ser observada, em relação ao pessoal da empresa consulente, idêntica orientação.

12. Quanto à segunda parte da consulta, ou seja, se deve ser contado o tempo de serviço público anterior ao ingresso na Companhia, impõe-se a resposta afirmativa pelas mesmas premissas acima enunciadas.

13. Uma vez que se trate de tempo de serviço contido na discriminação do art. 7.º do Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, deve ser integralmente considerado, para os efeitos concebidos na consulta, tal como se opera no plano do funcionalismo público civil da União.

14. Parece-me, assim, que a consulta deve ser respondida nos termos seguintes:

a) não é computável, para os fins indicados, o tempo de serviço anterior à vigência do Decreto-lei n.º 4.648, de 2 de setembro de 1942, que incorporou a empresa ao patrimônio nacional;

b) é computável o tempo de serviço público prestado anteriormente à admissão na empresa, desde que se capitule entre as formas enumeradas no art. 7.º do Decreto número 31.922, de 15 de dezembro de 1952.

E' o meu parecer.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Processo n.º 4.548-53.

SALÁRIO-FAMÍLIA. — COM A EMANCIPAÇÃO DO MENOR CESSA O VÍNCULO JURÍDICO DA DEPENDÊNCIA E O DIREITO À PERCEPÇÃO DA VANTAGEM DÊLE DECORRENTE.

PARECER N.º 54-53

Consulta o Ministério da Guerra se o servidor público tem direito a perceber salário-família com respeito a filhos emancipados em virtude do exercício de função ou cargo público.

2. Determina a lei civil que, pelo exercício de "emprego público efetivo", cessa a incapacidade do menor, extinguindo-se o pátrio poder e, portanto, a obrigação, que dêle decorre, de sua manutenção e educação (Código Civil, arts. 9.º, § 1.º, n.º III; 392, n.º II, e 384, n.º I). Pela emancipação, precipita-se a maioridade e desaparece o encargo paterno de subsistência obrigatória do filho menor, ressalvada apenas a hipótese genérica e recíproca da prestação de alimentos (Código Civil, art. 396).

3. Não basta a emancipação que o menor tenha sido admitido no serviço público. E' necessário que se trate de cargo ou função de natureza permanente ou que, pela duração do exercício, se realize o requisito de continuidade expresso na lei civil. As circunstâncias de fato indicarão, em cada caso, se a relação de emprego público considerada completa os pressupostos legais e permite o suprimento de idade, de modo a conferir a maioridade antecipada.

4. Consumada, porém, pela emancipação, a cessação da menoridade, desaparece a presunção de dependência e não mais subsiste o fundamento básico necessário à concessão do salário-família. A maioridade, que representa a plenitude da capacidade civil e, portanto, a *independência* do filho em relação aos seus pais, não se coaduna com a noção, que é ínsita ao salário-família, da *dependência* daquele a êstes. A vantagem é concedida em função de um laço de subordinação jurídica, ou seja, da obrigação legal de manutenção paterna. Desde que esta pereceu, *de jure*, pela emancipação do menor, não pode, logicamente, sobreviver aquilo que lhe é conseqüente.

5. Nesse sentido, aliás, já se firmou a orientação administrativa, conforme despacho no Processo n.º 6.586 de 1948, no qual, fundado em parecer do Sr. Consultor Jurídico efetivo, Dr. Carlos Medeiros Silva, decidiu-se re-

vogar o entendimento inicial da D.P., publicado no "Diário Oficial" de 19-8-48, pág. 11.983 (a que se referiu o consulente atual), "a fim de que sejam restabelecidos inteiramente os pontos de vista da antiga D.F. do D.A.S.P., firmados em seu parecer emitido no Processo n.º 16.113, publicado no "Diário Oficial" de 10-10-45 (ver: "Revista de Direito Administrativo", vol. 16, página 267 e vol. IV, pág. 316).

6. No parecer que estabeleceu a hermenêutica adotada, salientou, com tôda propriedade, o ilustre titular desta Consultoria Jurídica:

"A exclusão dos filhos, que alcançarem a maioridade antes de 21 anos, preconizada pelo D.A.S.P. na decisão publicada no "Diário Oficial" de 10 de outubro de 1945 e na "Revista de Direito Administrativo", vol. IV, pág. 316, parece-me consentânea com a inspiração da lei que instituiu o salário-família. Se, por força da emancipação se presume tenha o menor meios de subsistência própria e cessa a tutela paterna, não há razão para que o Estado continue a entregar ao pai uma cota para auxiliar a criação de um filho cuja manutenção não lhe cabe mais. Esta conclusão se afina perfeitamente com a regra expressa de exclusão dos filhos que não vivam às expensas do pai.

A questão, portanto, não é de indagar da capacidade ou incapacidade do filho, mas de excluir do benefício aqueles que por força de presunção legal de posse de meios de subsistência própria, alcançaram a maioridade antes dos 21 anos.

Nem seria lógico que fôssem considerados "maiores" porque têm capacidade de manutenção e ao mesmo tempo "dependentes" para o efeito de obtenção do salário-família ("Revista de Direito Administrativo", vol. 16, pág. 266)".

7. Confirmada esta exegese dos textos legais, que me parece também a mais indicada, deverá o órgão consulente aplicar ao caso concreto as conseqüências desse entendimento. Desde que, à luz dos elementos de fato, a atividade remunerada exercida pelos filhos menores satisfaça aos requisitos prescritos na lei civil para a emancipação, deverá cessar a percepção do salário-família. Em caso contrário, poderá o servidor usufruir a vantagem, até o implemento da idade legal.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança n.º 1.449

Mandado de segurança; sua denegação. Funcionário interino, ainda contando mais de dois anos de serviço, não goza de estabilidade.

Relator: O Senhor Ministro Nelson Hungria.

Impetrante: Antônio Comparato.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança número 1.449, em que é impetrante Antônio Comparato, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal denegar a segurança, de acôrdo com as precedentes notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 5 de setembro de 1951. a) José Linhares — presidente. a) Nelson Hungria — relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Alega o impetrante, Antônio Comparato, que foi nomeado, interinamente, por decreto de 1 de abril de 1949, para o cargo de “conferente de valores” da Caixa de Amortização em substituição à titular efetiva, Lourdes de Castilho Lima, posta à disposição da Câmara dos Deputados, onde ainda se encontra presentemente. Preenchidas as formalidades legais entrou no exercício regular do cargo e nêle se achava quando, em data de 2 de dezembro de 1950, foi exonerado sumária e arbitrariamente pelo então Presidente da República. Semelhante ato, segundo entende o impetrante, violou o disposto no art. 90, parágrafo 1.º do Estatuto dos Funcionários Públicos, segundo o qual “o substituto, funcionário ou não exercerá o cargo ou função enquanto durar o impedimento do respectivo ocupante, sem que nenhum direito lhe caiba de ser provido efetivamente no cargo.”

Ao que ainda alega o impetrante, sua inopinada exoneração prende-se ao fato de que já tendo sido votado pelo Congresso e subido à sanção o projeto de que resultou a Lei n.º 1.271, de 9-12-1950, havia necessidade de afastar o impetrante, para que, em prejuízo de “afilhados” não fôsse nomeado efetiva e obrigatoriamente para um dos novos cargos de “conferente de valores” criado pela

referida Lei e na conformidade de que ela dispunha. Com o impetrante foram exonerados mais três interinos, mas somente dois dêles foram depois nomeados para vagas criadas — o que faz ressaír a iniquidade com que foi tratado o impetrante. Em favor do seu pretendido direito líquido e certo, invoca êle a lição doutrinária no sentido de sua indemissibilidade *ad nutum* ou sem motivo. Pede, assim, reintegração no aludido cargo, reintegração essa a converter-se no aproveitamento efetivo.

As informações do Sr. Presidente da República foram prestadas a fls. 46 e segs., e a fls. 92 oficiou o senhor doutor Procurador-Geral da República, opinando pelo indeferimento da segurança, nos seguintes termos (lê).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Indefiro o mandado. Ao invés de direito líquido e certo, o impetrante não tem direito algum. O art. 90, parágrafo 1.º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis não o assegurava, como é claro, contra a exoneração no período de sua interinidade. Podia ser demitido *ad nutum* pois não era funcionário efetivo, e ainda que o fôsse, não teria estabilidade, como observa o Dr. Procurador-Geral pois ainda não contava dois anos de serviço. Se podia ser demitido sem motivação mesmo que fôsse efetivo com maioria de razão podia sê-lo como simples funcionário interino. Tôda a profusa argumentação do impetrante, com apoio no ensinamento dos doutores, pressupõe a condição de efetividade no cargo público. Nem há discutir sôbre a argüida injustiça ou falta de ética do ato que o exonerou, pois o mandado de segurança é destinado somente a corrigir *ilegalidades*.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Indefiriram o pedido, unânimemente.*

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Orozimbo Nonato; por estarem licenciados os Exmos. Srs. Ministros Barros Barreto e Ribeiro da Costa e por achar-se afastado para ter exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Exmo. Sr. Ministro Edgard Costa, sendo os dois últimos substituídos pelos Exmos. Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Mandado de Segurança n.º 1.464

Assistente jurídico e assessor jurídico; equivalência de funções; desigualdade de remuneração; possibilidade; a Lei n.º 1.339 não beneficiou os assessores jurídicos do Ministério da Aeronáutica e, sim, tão-somente os assistentes.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Cândido Lôbo.
 Requerente: Dr. Stélio Bastos Belchior.
 Assistentes: Dr. Waldir Faria Rocha e outros.
 Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança n.º 1.464 do D. Federal, em que é impetrante o Dr. Stélio Bastos Belchior e impetrado o Senhor Ministro da Aeronáutica:

Acordam os Juizes do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno e por maioria de votos, em negar a ordem impetrada, por não ter o impetrante direito líquido e certo a reconhecer, tudo na conformidade dos votos constantes das notas taquígráficas em anexo e que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas pelo impetrante.

Rio, 2 de junho de 1952. a) *Sampaio Costa* — presidente. a) *Elmano Cruz* — Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Sr. Presidente, o caso dos autos está circunscrito a uma questão de fato, uma questão interpretativa e nada mais. E' que no Ministério da Aeronáutica, foi criado pelo Decreto-lei 8.885 de 24 de janeiro de 1946, o cargo de — Assessor de Direito Aeronáutico.

As razões que forçaram o Governo de então a criar essas funções, comprovam-se pelo interesse que tinha na criação de um corpo de técnicos dedicados ao estudo dos problemas jurídicos do Ministério, isso, devido ao desenvolvimento cada vez maior dos transportes aéreos, quer os de carga, quer os de passageiros, trazendo com isso soma vultosa de questões jurídicas pendentes de estudos adequados e especializados. Assim, foi criada no Ministério da Aeronáutica a carreira de — Assessor — em 1946. O que havia antes disso no referido Ministério, era apenas uma Divisão Legal cujos componentes tinham a denominação de — Assistentes. Cumpre pois salientar que, no Ministério desde 15 de janeiro de 1942, havia uma Divisão Legal, cujos membros tinham a denominação de — Assistentes, *ex-vi* do Decreto n.º 8.535 que determinava competência expressa à Divisão Legal para estudar e opinar sobre questões relativas às convenções internacionais, estabelecer instruções para Congressos internacionais, coordenar os estudos relacionados com a navegação aérea, estudar a situação jurídica das sociedades que desejarem fundar companhias de navegação, elaborar regulamentos e instruções, opinar sobre concessões de tráfego aéreo, licenças especiais para vôos e finalmente estimar os recursos orçamentários necessários.

Eram essas as atribuições dos — assistentes — que compunham o Quadro Permanente da Divisão Legal do

Ministério da Aeronáutica, desde 1942, Decreto n.º 8.535, de 15 de janeiro de 1942.

Aconteceu, porém, que os assuntos foram aumentando e tornando-se cada vez mais complexos e especializados e então, em 1946, foi publicado o Decreto-lei n.º 8.885 de 24 de janeiro de 1946 que, atendendo ao grande desenvolvimento da aviação tornava necessária a criação de um corpo de funcionários especializados em Direito Aeronáutico e assim foi feito pelo referido decreto sendo denominado o novo — Quadro de Assessores. — Assim, em 1942, foram criados os — Assistentes — e em 1946 os — assessores — estavam as coisas nesse pé com assistentes e assessores quando surgiu a Lei n.º 1.339 de 30 de janeiro de 1951 que veio trazer tôda a confusão e balbúrdia na interpretação do que, até então, era pacífico e estava bem diferenciado no Ministério da Aeronáutica, surgindo, daí, dessa interpretação o presente mandado de segurança. E' que, como ia dizendo, foi publicada a Lei n.º 1.339 de janeiro de 1951 que, em seu art. 1.º dispõe: — "Aos atuais *assistentes jurídicos* que ocupam cargos isolados ou funções de extranumerários mensalistas, são assegurados vencimentos correspondentes ao padrão O, ou referência 31."

Veio a balbúrdia, pois que, no Ministério havia, como já acentuamos, assistentes jurídicos e assessores jurídicos, dentro do mesmo departamento legal, uns com funções generalizadas e outros com funções especializadas, em matéria de direito de Aeronáutica. Quando os — assessores — que, por serem especializados — uma espécie de — consultores jurídicos sob cuja prevalência trabalhavam os — assistentes — pediram a apostila de seus títulos para a letra O, foi-lhes indeferida a pretensão por entender o Ministro que a lei era muito clara e só se referida aos assistentes — e não aos — assessores. Daí o presente mandado de segurança em que os Autores argumentam que sempre foram hierarquicamente superiores aos assistentes e assim não era possível que, de repente, viesse uma lei que transformasse a situação preferindo os inferiores, quando suas funções eram idênticas, juridicamente, dentro do Departamento legal. E acrescentam então os requerentes: "Embora referindo-se expressamente a — assistente — não violou a lei apenas um determinado grupo de servidores privilegiadamente situados no funcionalismo público federal e sim a todos aquêles que no mesmo funcionalismo exercem as funções técnico-jurídicas, a todos a que embora ombre a ombro com os que se situam na classificação funcional de — assistentes jurídicos — exercem as mesmas funções. E tudo mais complicado ficou na nova lei a que fêz expressas referências aos — assistentes jurídicos quando no art. 2.º ela determinou que entendia por — assistente e fixou sua competência. Processado o feito, solicitadas as — informações — de diversos inúmeras assistências colegas do Autor, foram juntas de informações de fls. 46 que em resumo, alega o Ministro que nenhuma situação se concretizou como líquida e certa, por isso que a lei se refere somente aos assistentes — e não aos assessores. (fls. 46).

A douta Subprocuradoria-Geral opinou a fls. 84, ratificando o ponto de vista das "informações", isto é, que a lei se refere a assistentes e não a assessores e que quanto aos — assistentes do presente mandado, a douta Subprocuradoria opina pelo não conhecimento por ter requerido fora dos 120 dias da Lei, dado que o ato impugnado, a decisão ministerial, foi publicada no Diário

Oficial de 17 de setembro de 1951, pág. 13.823 e o presente mandado foi requerido aos 14 de janeiro de 1952, porém as — assistências — foram bem posteriores a essa data, a primeira a começar de 25 de janeiro, fls. 29.

De meritis — o referido parecer é contrário à segurança.

E' o relatório, Sr. Presidente.

VOTO

O Sr. *Ministro Cândido Lôbo* (Relator) — Senhor Presidente. Inicialmente tem o Tribunal que resolver a questão levantada pela douta Subprocuradoria quanto ao prazo da — assistência — por isso que, o respectivo — parecer — sustenta que as petições requerendo — assistência — foram despachadas após o transcurso do prazo de 120 dias, pois que o ato impugnado é de 17 de setembro de 1951 e aquelas petições são de 24 a 30 de janeiro. O art. 93 do Código de Processo fixa as regras da intervenção de — terceiro — no processo como "assistente", condicionando à influência da sentença na relação jurídica em causa. Foi o que aconteceu na espécie em debate, por isso que a influência é positiva entre todos os — assistentes — e o que pleiteia juridicamente o Autor. O Código do Processo não fala em prazo o que subentende que como se trata de — assistentes — o prazo de 120 dias é contado para o Autor e não para o — assistente — pois que esse assiste o Autor e na espécie o Autor ajuizou o mandado dentro dos 120 dias. Aliás, o próprio Código vai além, encerrando em seu art. 90 regra processual acatadora do direito dos revéis, dizendo que: "Quando a relação jurídica litigiosa houver de ser resolvida de modo uniforme para todos os litisconsortes, os revéis ou os que tiverem perdido algum prazo (vide bem — algum prazo — isto é, qualquer prazo) serão representados pelos demais. E no art. 89 ficou bem claro que "os atos de uns não aproveitarão, mas, também, não prejudicarão aos demais".

E note-se ainda, Sr. Presidente, que a nova lei sobre mandado de segurança em seu art. 19, o Decreto 1.533 de 31 de dezembro de 1951, manda aplicar expressamente ao processo de mandado de segurança o disposto nos arts. 88 a 94 do Código do Processo.

Assim, conheço dos pedidos de — assistência — pois que não os entendo fora do prazo de 120 dias como sustenta a douta Subprocuradoria porque a inicial foi ajuizada aos 15 de janeiro e eles foram despachados entre 24 e 30 de janeiro, a seguir.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* — De acôrdo, Senhor Presidente. Entendo que só pode haver assistência onde há assistido. Se não havia assistido, como os assistentes poderiam pleitear, antes dessa existência, a sua intervenção. Se o assistido entrou no prazo e o mandado beneficia toda uma classe, como já vem do Código de Processo, artigo 319, parágrafo 1.º, entendo que pode ser admitida a assistência, independentemente de apuração de prazo para os assistentes, pois para estes contar-se-á o prazo da data da inicial dos assistidos.

Acompanho o Relator.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Mourão Russel* — Com a devida vênia do Sr. Ministro Relator, entendo que os assistentes entraram fora do prazo. Segundo deparei do relatório, os pedidos de assistência foram feitos após o decurso de prazo superior a 120 dias a partir do ato impugnado. O Senhor Ministro Relator sustenta que já fora interrompido o prazo de decadência pelos impetrantes do mandado. Entretanto, com apoio no próprio art. 18 da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, que regula o mandado de segurança, tenho como intempestivamente feito o pedido de assistência para que possam os seus requerentes beneficiar-se do que resultar do julgamento do feito. Assim dispõe o referido artigo:

"O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos cento e vinte dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado."

Ora, os assistentes, como interessados, tiveram ciência do ato impugnado mais de 120 dias antes do pedido de assistência.

O art. 19 da lei que acabei de citar, realmente, determina que se apliquem ao processo de mandado de segurança, os arts. 88 a 94 do Código de Processo Civil, isto é, admite assistência em mandado de segurança. Não entendo, porém, que possam os interessados pleitear o seu direito decorrido o prazo de decadência de 120 dias instituídos na lei do mandado de segurança.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Se a lei admitiu a assistência em mandado de segurança, solução contraindicada a meu ver, dada a peculiaridade do processo; se, por princípio legal, o assistente recebe a causa no pé em que está; se o assistente se beneficia da ação do assistido, da diligência do assistido, não sei porque exigir-se em relação ao assistente, a observância da tempestividade de seu movimento. A tempestividade terá sido fixada pela ação do assistido. O assistente intervém na causa beneficiando-se dessa situação. Do contrário, tornar-se-ia impossível a assistência, quando o assistido tivesse pedido o mandado de segurança já na antevéspera da terminação do prazo. Nesse caso, não caberia assistência. E a lei não distingue. Genêricamente admite.

Assim, rejeito a preliminar.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Henrique D'Avila* — Sr. Presidente. acolho, *data venia*, a preliminar suscitada pelo eminente Dr. Subprocurador-Geral da República. A Lei n.º 1.533 admite a assistência em mandado de segurança. Aliás, antes da vigência dessa lei o Tribunal já a admitia. Mas é óbvio que o assistente só pode ingressar no processo de mandado de segurança dentro do prazo de 120 dias que é assegurado ao assistido para promovê-lo. O contrário importaria em relevar a caducidade, porque a sentença proferida em relação ao assistido produz todos os seus efeitos em relação ao assistente. Portanto, este último se furtaria desta maneira na decadência estabelecida no art. 18 da Lei n. 1.533. Parece-me claro, e inofismável, por isso que o assistente não poderá ser admitido uma vez já decorrido o prazo de 120 dias dentro do qual teria por sua vez direito de impetrar mandado de segurança.

Data venia do Sr. Ministro Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro Mourão Russel, primeiro a discordar de S. Ex.^a

VOTO

Assistência em processo de mandado de segurança — Decadência de pedido de admissão respectivo.

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — Também no processo de mandado de segurança existe litoral, margem, lugar, para a assistência, para o litisconsórcio. Deve exigir, porém, que o assistente, o litisconsorte, ou com parte, apareça nos autos, peça admissão na causa, antes de decorridos 120 dias da ciência do ato impugnado e a tempo de ouvir-se, acerca do que êle alega e vindica, a autoridade havida como coatora e a pessoa de direito público interessada. Sem isso, estariam por terra a precaução indeclinável constante da parte geral e inciso I do art. 7.º da Lei n. 1.533, de 1951, e o prazo de decadência, consignado no art. 18 da mesma.

Voto por que se torne sem efeito a admissão de assistentes feita ao arrepio dessas prescrições.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Alfredo Bernardes* — Sr. Presidente, *data venia* do Sr. Ministro Relator acompanho o voto do Sr. *Ministro Mourão Russel*.

A assistência pressupõe sempre um direito vivo, não prescrito, nem caduco.

Ora, o que se apura no caso dos autos é que os assistentes ao virem a juízo, já tinham ciência, há mais de 120 dias, do despacho que os prejudicava.

O fato do impetrante da segurança ter sido mais diligente que os assistentes não os beneficia.

Considero, em consequência, caduco o direito dos assistentes ao *writ*, na conformidade do voto do Sr. Ministro Mourão Russel.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — *De meritis*: O que aconteceu no caso em debate foi o seguinte: o Decreto n.º 8.535, de 15 de janeiro de 1942, aprovou o Regulamento da Diretoria de Aeronáutica Civil e em seu art. 3.º discriminou as atribuições da sua — Divisão Legal — que em síntese era a de “*estudar, coletar, examinar, elaborar e opinar*” sobre os assuntos jurídicos que lhe eram afetos.

Entretanto, com o desenvolvimento do direito aéreo, a Divisão Legal foi chamada a resolver outros assuntos, assuntos que foram acrescidos àqueles que já aludi, por isso que se referiam à matéria desconhecida pelas outras divisões, como sejam: estudo de penalidades, exames jurídicos relativos a cartas de aeronautas, propriedade de aeronaves, hipotecas aéreas, exploração de aeroportos, fretamento, responsabilidade civil, etc.

Foi aí, foi por esse desenvolvimento de atribuições e pela importância e crescimento da citada divisão legal que o Governo entendeu de baixar o Decreto-lei n.º 8.885 de 24 de janeiro de 1946, criando a carreira de — Assessor de Direito Aeronáutico.

Assim, bom é, fixar que na Divisão Legal estavam os *assistentes jurídicos* e pelo referido decreto de 1946 foram criados os — assessores de direito aeronáutico.

Surgiu então o problema jurídico que ora nos preocupa e que foi o seguinte: — Em 30 de janeiro de 1951 foi baixada a Lei n.º 1.339 que em seu art. 1.º dispõe: — “Aos atuais assistentes jurídicos que ocupam cargos isolados ou funções de extranumerários mensalistas são assegurados vencimentos correspondentes ao padrão “O” ou referência “31”.

Começou, então, administrativamente, pela primeira vez a ser feita distinção entre — assistente e assessor — dizendo os primeiros que as vantagens conferidas pelo decreto de 30 de janeiro de 1951 só e só a eles beneficiaram e não aos — assessores. Ora, tradicional em nosso direito administrativo é a regra de que os cargos de iguais retribuições devem ser assemelhados em relação aos vencimentos sendo para tanto tomadas por base dessa equivalência as funções que são desempenhadas.

Foi por isso que os Autores alegaram que a Consultoria Jurídica do Ministério da Aeronáutica e a Diretoria do Pessoal concluíram em parecer pela necessidade de considerar em igual plano os — assistentes e os assessores. — A única divergência que a Consultoria opôs foi reconhecer a aplicação da Lei n.º 1.339 aos assessores.

Cumpra ainda assinalar que a Lei n.º 1.339 que deu lugar a controvérsia, ela própria, em seu art. 2.º discrimina a — *competência* — do — assistente. Pois bem, nessa discriminação, o legislador positivamente enumerou quase todas as atribuições dos *assessores* e muitas outras dos *assistentes*, porquanto, essas atribuições se confundem: *estudar, propor, opinar, orientar, etc. etc.* Essas funções de estudar toda a matéria jurídica, propondo estabelecimento de normas legais ou regulamentos, preparando estudos sobre incorporações e desapropriações, oferecendo elementos ao Ministério Público para defesa da União etc., etc., são sem dúvida da competência, igualmente, dos assessores, pois que podem êles ser chamados a opinar sobre tais assuntos.

São essas funções comuns aos — assistentes e aos assessores. No parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., Pro-

cesso 7.556 de 1951 encontramos o seguinte modo de entender a dúvida: — “Não há dúvida, entretanto, que nada justifica a desigualdade de tratamento reservada aos poucos servidores que classificados como — assessores jurídicos foram excluídos de uma melhoria praticamente extensiva a toda a classe a que pertencem. A praxe invariavelmente seguida neste Departamento sempre foi a de denominar assessores aos bacharéis contratados ao desempenho de funções mais elevadas ou muito especializadas e que por isso mesmo, não poderiam ser confiadas a extranumerários mensalistas, ocupantes das referências de assistentes jurídicos.” E termina dito parecer incisivamente: “Essa circunstância, impossível de desprezar, justifica a surpresa dos assessores jurídicos que passaram, por força da lei, nova, a perceber salários inferiores aos assistentes jurídicos quase que invariavelmente classificados, até então, em melhores salários”. Assim, cumpre insistir, que a própria Lei n.º 1.339, que deu lugar à controvérsia, define e discrimina no art. 2.º o que ela entende por — assistente. Pois bem, nessa definição e nessa discriminação estão perfeitamente enquadrados os assessores e portanto, se é assistente quem exerça tais funções, o assessor também é assistente porque também as exerce.

E como que dominando toda a matéria em foco não é possível arrear da discussão o disposto no artigo 157, item II da Constituição Federal que adotou o salutar princípio determinando que a trabalho idêntico corresponde salário idêntico.

Ora, o legislador ao empregar a palavra — assistente — estava também fazendo referência a — assessor — pois que idênticas funções são estas duas, não se sabendo mesmo o porque da existência, ou melhor da coexistência dessas funções com remuneração diferente. E tanto isso é verdade que convém repetir as justas ponderações e as palavras que valem por si só dos itens 5 e 6 do parecer do Consultor Jurídico, constante do Processo n. 7.556 de 1951 que diz a inicial estar atualmente no gabinete do Ministro da Aeronáutica e que são as seguintes: “Essa circunstância, impossível de desprezar, justifica a surpresa dos assessores jurídicos que passaram por força da nova lei, a perceber salários inferiores aos assistentes classificados, até então, em melhores salários.”

A identidade de atribuições entre o assistente e o assessor a meu ver é ponto incontroverso e sendo assim convém salientar a norma jurisprudencial transcrita na inicial e referente ao processo de Apelação 2.499 relatado pelo Ministro Cunha Vasconcelos com a seguinte ementa: “Decreto-lei n.º 5.527 de janeiro de 1943; igualdade de tratamento no que concerne à administração do pessoal do serviço público; o direito a vencimentos idênticos com as mesmas atribuições.”

Ac. do Trib. de Justiça de S. Paulo, in Rev. de Direito Administrativo, volume 21, pág. 107, julho-setembro de 1952: “Salienta-se de início que é princípio tradicional em nosso direito administrativo que os cargos de iguais atribuições devem ser assemelhados em relação aos vencimentos, tomando-se por base os cargos equivalentes pelas funções.

Sendo assim, podia o Ministro da Aeronáutica negar a apostila em seus títulos de — assessores jurídicos — aos Autores, porque a lei em questão, o Decreto 1.339 só se referia aos assistentes. E há mais. Na forma do Decreto-lei n.º 8.885 de 24 de janeiro de 1946 compete ao — assessor jurídico — entre outras coisas, orientar a administração em solucionar os referidos problemas jurídico-aeronáuticos e êsses problemas são os mesmos, são comuns e tanto que para a criação do cargo de — assessor — o Governo fez preceder o respectivo decreto dos seguintes *consideranda*:

“Considerando o grande desenvolvimento dos transportes aéreos que vem determinando a multiplicação dos problemas jurídicos ligados ao uso das aeronaves, quer comerciais, quer de turismo:

Considerando que esse desenvolvimento impõe a criação de órgãos capazes de orientar a administração em solucionar os referidos problemas jurídico-aeronáuticos entre os quais a Divisão Legal da Diretoria de Aeronáutica Civil, com atribuições complexas discriminadas no

art. 3.º do Regulamento que acompanha o Decreto número 8.533, de 15 de janeiro de 1942;

Considerando que, criados êsses órgãos administrativos, a experiência demonstrou a necessidade, no Ministério da Aeronáutica, de um corpo de funcionários especializados em direito aeronáutico...” (fls. 6).

Daí resultou evidentemente a meu ver que os funcionários especializados, na forma usada nos referidos — consideranda — receberam o nome de — assessôres — porém suas funções eram as mesmas dos que já existiam os — assistentes, e assim diz a inicial:

“Comprova-se assim que o interesse do Governo estava e está na criação de um corpo de técnicos, dedicados ao estudo dos problemas jurídicos do Ministério da Aeronáutica, pouco lhes importando, em termos, a denominação dos cargos dessa carteira, ainda que tivesse presente a equivalência das expressões — assistente e assessor. E’ que embora o assessor equivallesse ao — assistente — todavia, era êle um assistente mais especializado e que talvez por isso mesmo, percebesse melhor remuneração. E no entanto, Sr. Presidente, com o advento da Lei n.º 1.339 de 30 de janeiro de 1951, ponto central de tôda a discussão, os assessôres que tinham e sempre tiveram melhor vencimento do que os assistentes, passaram, ao contrário, a perceber menos não obstante suas funções especializadas e técnicas, na forma da própria lei que os criou. Desta disparidade surgiu o pedido administrativo que recebeu parecer favorável da Diretoria do Pessoal do Ministério, combatido êsse parecer não só pelo DASP, em parte, como também pela Consultoria Jurídica do Ministério decidindo, afinal o Ministro pelo indeferimento da — Jurapostila, o que deu em resultado o presente mandado de segurança para êsse feito, em favor dos assessôres que como técnicos especializados com vencimentos superiores aos assistentes que a êles estavam subordinados, passaram pela nova lei, o já citado Decreto 1.339 de 30 de janeiro de 1951, a perceber menor vencimento, continuando com as mesmas funções e a mesma competência, única e exclusivamente porque essa nova lei no art. 1.º alude tão-somente aos — assistentes — esquecendo-se, porém, seus defensores, de que no artigo 2.º essa própria lei ao discriminar a competência e atribuições dos — assistentes — nada mais fêz do que repetir a competência e as atribuições, que pela lei até então em vigor, tinham os — assessôres — os esquecidos assessôres do Ministério da Aeronáutica. Na página 436, 1.ª coluna, do “Diário do Congresso” — de 11 de janeiro de 1951 encontrei precioso subsídio para a interpretação da confusão entre — assistente e assessor — criada pelo referido Decreto 1.339 quando li: “As funções de auxiliares jurídicos, qualquer que seja a denominação que se lhes dê, tem sido de interesse real e prático para a Administração Pública. Uns e outros, sob denominação diferente, realizam trabalhos técnicos. Fazem jus, por conseguinte, a igual vencimento.” E o DASP no já citado parecer, é bom insistir, positivamente a injustiça da interpretação dada pelo Ministro ao novo decreto, o malsinado 1.339, dizendo: — “Não há dúvida, entretanto, que nada justifica a desigualdade de tratamento reservada aos poucos servidores que classificados como — assessôres-jurídicos — foram excluídos de uma melhoria praticamente extensiva a tôda a classe a que pertencem. A praxe invariavelmente seguida neste Departamento, sempre foi a de denominar assessôres aos bacharéis contratados para o desempenho de funções mais elevadas ou muito especializadas e que por isso mesmo não podiam ser confiados a extranumerários mensalistas ocupantes de séries funcionais de — assistentes-jurídicos. Essa circunstância impossível de desprezar, justifica a surpresa dos assessôres jurídicos que passaram por força da nova lei a perceber salários inferiores aos dos assistentes jurídicos.”

E note-se que o próprio parecer da Consultoria Jurídica do Ministério se declara, em tese, favorável à pretensão dos postulantes da segurança (fls. 50).

Finalmente, Sr. Presidente, estou em que se apresentasse líquido e certo o direito dos Requerentes e em consequência defiro o mandado para os fins pedidos, isto é, que sejam feitas nos títulos dos assessôres jurídicos do

Ministério da Aeronáutica as devidas apostilas conforme a Lei n.º 1.339 com a remuneração aí prevista.

E’ o meu voto.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Sr. Presidente, sem embargo do aprêço que tenho pela opinião do eminente Ministro Relator e pela estima pessoal que voto ao impetrante, meu contemporâneo de Escola, *data venia*, de nego a segurança impetrada.

Tenho pronunciamento anterior citado, aliás, em memorial dos advogados da Prefeitura na ação que, contra esta, intentaram e constante de sentença, publicada no *Diário da Justiça* de 23 de abril de 1948, em que reconheci o direito à igualdade de remuneração então pleiteada. Teria dito então:

“Não há como admitir-se a disparidade de remuneração, para funções que se correspondem dado o princípio genérico de que a idênticas funções devem corresponder proventos análogos.”

Princípio êsse que a atual lei orgânica do Distrito Federal consubstanciou em letra de fôrma.”

Portanto, só reconheci a assemelhação por haver lei impondo-a, no caso, a lei orgânica do Distrito Federal, e Lei n.º 217 de 1947, que, no art. 40, prescreve que todos os servidores municipais de funções iguais terão vencimentos iguais. E verifico que em outro caso, também não me agastei do entendimento que estou dando neste momento e aqueles que não tinham a seu prol uma lei assegurando a igualdade de vencimentos excluí da ação dizendo o seguinte:

“Os autores, exceção feita do nome Albano Marsal de Sá, cujo direito, por força da norma do art. 18, parágrafo único, esta decisão reconhece, poderão obter administrativamente o reconhecimento da pretendida equiparação, invocando a aplicação administrativa da norma constante da Circular, mas nunca por intermédio de uma ação judicial, contestada pela União”.

Nessa sentença, reconheci, portanto, que a assemelhação ou equiparação se faz quando há uma norma legal autorizando essa equiparação.

Outra decisão minha confirmada pelo Supremo Tribunal foi baseada na assemelhação de vencimentos ordenada pelo Decreto n.º 5.622, de 1928, e que dizia: “Serão também assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de iguais atribuições, em diversas repartições federais, tomando-se como base o determinado no art. 1.º parágrafo 1.º.”

Tôda vez, pois, que me defrontava com uma hipótese em que havia princípio legal determinando a equiparação de vencimentos, coerentemente, julgava procedentes as ações, joeirando os casos em que os postulantes tinham seus direitos baseados em lei daqueles em que isso não se dava.

Faço esta exposição para não parecer que há incoerência entre o que decidi como Juiz de 1.ª instância que sou, ora de passagem por êste Tribunal, e o voto que estou proferindo neste instante.

O fato de a Lei 1.339 ter especificado quais as atribuições de assistentes jurídicos não induz à conclusão de que, por se mesclarem nessas atribuições aquelas atribuições aos assessôres devem êstes ser beneficiados do aumento de que trata o art. 1.º Se a lei quisesse alcançá-los, teria dito: aos atuais assistentes e “assessôres” jurídicos serão atribuídos padrões tais e quais. Mas a lei não fêz assim.

E há mais. No memorial que recebi, verifiquei que houve uma emenda nesse sentido apresentada ao Senado e rejeitada por tardia. Não há dúvida de que é justo, justíssimo, que se dêem vencimentos ou remuneração iguais àqueles que exercem funções iguais, mas por lei, nunca por decisão judicial.

Meu voto, portanto, *data venia*, é pela denegação do mandado de segurança para o único remanescente do pedido.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Mourão Russel* — Com a devida vênia do Juiz Elmano Cruz, acompanho o voto do Senhor Ministro Relator.

É princípio da própria Constituição a igualdade de remunerações para funções de iguais atribuições, o que sustento, tendo em consideração o parágrafo 2.º do artigo 141 da Constituição, e o n.º 2 do art. 157 da Constituição, o primeiro quando se refere a igualdade perante a lei, e o segundo quando declara que a legislação do trabalho e da previdência social obedecerá aos seguintes preceitos e outros que visam a melhoria da condição dos trabalhadores:

II — “proibição de diferença de salário para o mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil”.

Esse princípio, consubstanciado na Constituição Federal em relação à legislação do trabalho não pode deixar de ser aplicável à situação dos próprios funcionários públicos, pois o Poder Público tem por dever observar aquilo que determina seja observado por outrem. Além disso, de modo mais positivo quanto a aplicação desse princípio, que sustento ser constitucional, para que em igualdade de atribuições haja remuneração igual, há hoje o artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Assim sendo, Sr. Presidente, por essas ligeiras razões e demais fundamentos do voto do Sr. Ministro Relator, concedo o mandado.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — De acôrdo com o Ministro Elmano Cruz.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Henrique D'Avila* — Acompanho integralmente o voto do Ministro Elmano Cruz, *data venia* do Relator.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — Lê-se nos informes da autoridade coatora, fls. 49:

Em 1949, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República enviou ao Congresso a mensagem n. 396, solicitando melhoria para dois assistentes jurídicos do M.V.O.P., que não eram àquela época referência 28 ou padrão L. A mensagem sofreu nas duas casas do Congresso emendas e retificações, e, finalmente, foi elevado o padrão de todos os assistentes jurídicos da União para letra “O” ou referência 31. Os assessôres de direito aeronáutico naquela ocasião pleitearam idênticas vantagens em emenda, que foi rejeitada no Senado.”

O que os impetrantes vindicam não está expresso ou implícito no direito positivo de referência. Depende da lei. E o legislador pelo que se acaba de ver, negou-lhes acolhida à pretensão. Há desigualdades ominosas no terreno da remuneração dos servidores públicos. Há o servidor público rêgiamente retribuído, sócio sem riscos nem canseiras do Tesouro Nacional e existe, ao lado dêle, a legião dos párias, dos que vivem apertando o cinto e passando misérias. Como conceber-se que um oficial do Registro de Imóveis perceba cento e cinquenta mil cruzeiros por mês na sua mina, que um simples distribuidor faça setenta mil cruzeiros e mais por mês na sua fazenda, que um fiscal do imposto de consumo seja sócio sem riscos nem canseiras do Tesouro Público e se aposente com cinquenta mil cruzeiros num País onde o grosso dos servidores públicos recebe menos de quatro mil cruzeiros por mês. Só Executivo e Legislativo irmanados porém poderiam acabar com esse tremendo desnível, pôr ordem nisso, distender, a esse setor, aquêles sagrados princípios de que fala o art. 145 da Constituição. O Judiciário é aí de direito estrito. Nego o *writ*.

VOTO MÉRITO

O Sr. *Ministro Alfredo Bernardes* — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Elmano Cruz.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Preliminarmente, por maioria de votos, acolheram a preliminar de caducidade do pedido dos assistentes, contra os votos dos Srs. Ministros Relator, Elmano Cruz e Cunha Vasconcelos; *de meritis*, por maioria de votos e contra os dos Srs. Ministros Relator e Mourão Russel, indeferiram o pedido. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

Apelação Cível n.º 2.583

Distrito Federal

Funcionário público. As condições de avanço são estatuídas e lei nova pode alterá-las no que respeita a situações futuras ou surgidas concomitantemente, desde que o faça de modo impessoal e sem desvio de poder.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.
Recorrente: Dr. Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: União Federal.

Apelados: Eurico Viriato de Magalhães Castelo Branco e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 2.583, do Distrito Federal, apelantes *ex-officio* o Juiz da Fazenda Pública e voluntário a União Federal, apelados Eurico Viriato de Magalhães Castelo Branco e outros, etc.

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, Primeira Turma, por unanimidade de votos, prover às apelações na forma e pelos fundamentos dos votos constantes de fls. 109 até 112, integrados neste o relatório de fls. 85 até 88 e o relatório suplementar de fls. 107. Custas na forma da lei. Rio, 3 de julho de 1952. — *Cunha Vasconcelos*. — *Djalma da Cunha Mello*.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Em sessão plenária do Tribunal e para os efeitos consignados no Acórdão de fls. 93, ou seja, para análise e julgamento de uma arguição de inconstitucionalidade, fiz este relatório: (lé fls. 85 até 88). E o Tribunal Pleno, por votação unânime (fls. 104), rejeitou a arguição de inconstitucionalidade, notadamente nos termos do meu voto, constante de fls. 95 e 96: (lé).

Escrevi, para o Acórdão pertinente, esta ementa: (lé fls. 105). Cabe à Turma, nos termos do Acórdão de fls. 105, ultimar o julgamento. E' o que tenho agora a referir, para que a Turma, de todo inteirada do que há nos autos, ultime o julgamento.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — O Juiz da Fazenda Pública teve como inconstitucional o disposto no Decreto-lei n. 8.140, de 1945 e, só por isso (fls. 65 e 66), julgou procedente a ação. Face ao Acórdão unânime, de fls. 105, integrado pelo relatório de fls. 85 até 88, pelo resolvido a fls. 93 e pelas notas taquigráficas de fls. 95 até 104, que rejeitou a arguição de inconstitucionalidade irrogada ao Decreto-lei n. 8.410, de 20 de dezembro de 1945, que teve como regular, legal, o ato impugnado, deu provimento à apelação *ex-officio* e à apelação da União Federal, para haver como improcedente a lide.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Dou provimento à apelação da União Federal, para reformar a sentença.

Nenhum prejuízo tiveram os autores com a reforma procedida pelo Decreto-lei n.º 8.410, de 20 de dezembro de 1945, e ao contrário, foram eles beneficiados, pois que

lograram melhoria de padrão. Pertenciam à classe I e passaram para a classe K.

O fato de determinar o parágrafo único do artigo 1.º do decreto acima citado que as promoções fossem feitas pelo critério de antiguidade, se bem que não adotando o princípio do Estatuto dos Funcionários Públicos, de promoção alternada por merecimento e antiguidade, nada impede que uma lei determine forma de promoção como fez a lei impugnada. A alegação de que tinham os autores direito adquirido, improcede, pois que a lei impugnada não prejudicou direito algum dos autores, mas, apenas, melhorando a carreira que pertencem os autores, permitiu acesso mais amplo.

A desigualdade de situação sustentada na inicial, também não procede, pois que o fato de ficarem na mesma classe "K", funcionários de classes diferentes "I", "H", não prejudica aos autores, pois que os mesmos passando da classe "I" para a classe "K" em companhia de ocupantes da classe "H", naturalmente, têm a situação de antiguidade na classe, a qual assegurará preferência para a promoção por antiguidade, uma vez que sendo eles de classe superior ilegal seria que pelo simples fato de a Lei n.º 8.410, permitir que ao mesmo tempo sejam classificados na classe "K", funcionários que pertenciam às classe "I" e "H", ficando aqueles em situação de antiguidade em concorrência com os da classe anteriormente inferior à deles.

Para melhor esclarecimento lerei o dispositivo legal impugnado:

"Os 6 cargos M serão ocupados pelos 6 atuais ocupantes da classe "K" e os 3 de maior antiguidade da classe "J", os 12 da classe "L", pelos 5 restantes da classe "J" e os 7 de maior antiguidade da classe "I", os 29 da classe "K", pelos 6 restantes da classe "I" e pelos 23 ocupantes da classe "H", anteriormente ao Decreto-lei n.º 8.000, de 26 de setembro de 1945."

Com a devida vênia do ilustre prolator da sentença apelada não vejo tenha havido prejuízo aos autores com a reforma procedida, pois que o simples ato de serem promovidos à classe "K", ocupantes da classe "I" e da classe "H" não representa prejuízo para os autores, nem tão pouco, como afirma a sentença, terem sido os ocupantes da classe "I" tecnicamente rebaixados, por terem tratamento idêntico ao dos ocupantes da classe inferior "H", com os quais foram fundidos. A antiguidade na classe "K", dos ocupantes da classe "I" é superior à daqueles outros, somente havendo prejuízo, se a lei impugnada permitisse aos ocupantes da classe "I" serem classificados na classe "K" em concorrência com os da classe "H".

A pretensão dos autores constante da inicial para que se restabeleça a igualdade entre todos os antigos escrivães da classe "I", classificando-os na classe "L" como foram os sete colegas da classe "I" de maior antiguidade, não tem fundamento legal e muito menos fere o princípio da igualdade perante a lei e do direito adquirido.

Diante do exposto, dou provimento à apelação, para reformando a decisão apelada julgar a ação improcedente.

DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 3-7-52)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento ao recurso *ex-officio* e ao da União Federal para, reformando a sentença, haver a ação como improcedente, por unanimidade de votos. Os Srs. Ministros Mourão Russel e João José de Queiroz votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Apelação Cível n.º 3.290

Distrito Federal

Acumulação de cargos públicos. Disponibilidade remunerada do artigo 24 do ADCT de 1946 — O artigo 24 do ADCT de 1946 só se aplica a situações formalizadas antes da vigência da Constituição de 1937 e por ela alteradas.

Relator — Sr. Ministro Mourão Russel.

Apelante — Durval Potiguara Esquerdo Curti.

Apelada — União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 3.290, Distrito Federal, em que é apelante Durval Potiguara Esquerdo Curti e apelada a União Federal.

Acordam os juizes do Tribunal Federal de Recursos, em sua 1.ª Turma, por unanimidade de votos, em negar provimento à apelação, na conformidade das notas taquigráficas anexas que ficam fazendo parte integrante dêste.

Rio, 23 de setembro de 1952. — *Cunha Vasconcelos*, presidente. — *João Frederico Mourão Russel*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mourão Russel — A sentença apelada resumiu a questão em debate nos seguintes termos:

O art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, restabeleceu os direitos adquiridos que haviam sido violados pela Constituição anterior, de 1937, e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, repondo a relação jurídica no estado anterior.

Assim sendo, como muito bem diz o autor na réplica de fls. 20, o direito recuou no tempo e com êle o direito de ação a ser contado da data do seu restabelecimento; de 18 de setembro de 1946, portanto — sendo em consequência, tempestiva a ação ora objeto dêste julgamento.

Quanto ao mérito não é de se perder de vista a mesma regra posta pelo legislador constituinte no citado artigo 24, considerando como considerou uma violação de direito adquirido a desacumulação de cargos efetivos.

Ora, violação de direitos adquiridos só pode existir quando um direito existe ao tempo em que a lei dispõe sobre aquilo que ela só poderia dispor para o futuro. No caso dos autos o que se vê é o autor deixar o cargo de *ensaiador* efetivo, da Estrada de Ferro Central do Brasil quando a lei já havia disposto sobre a acumulação remunerada. Nesse ponto tem razão a ré na sua contestação de fls. 14, quando salienta que o autor deixou o cargo ora reclamado não por desacumulação a que tenha sido obrigado, mas porque quis deixar.

De qualquer modo, o restabelecimento dos direitos violados pela Lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, é que foram restabelecidos pelo legislador constituinte de 1946 e as leis que dispõem normas para o futuro não violam direitos adquiridos, sendo futuro em relação à citada lei n.º 24, o pedido de demissão do autor do cargo de *ensaiador* da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Por tais fundamentos, julgo improcedente a presente ação e condeno o autor nas custas.

Inconformado apelou o autor, sustentando a necessidade da reforma da decisão por não ter sido observado o disposto no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivo que se enquadra com precisão à hipótese da presente ação. Alega que se o autor deixou o cargo *efetivo de ensaiador* para poder exercer o de

professor, fê-lo compelido pela Carta de 1937, porque estava impedido de exercer cumulativamente os dois cargos vendo-se destarte obrigado a optar, ou melhor, usando a expressão daquela Carta, teve que perder *cargo efetivo*, a fim de exercer apenas o de professor; que promulgada a Constituição de 1946 pelo art. 24 citado, adquiriu o apelante, sem nenhuma contestação um direito, qual fôsse o de ficar em disponibilidade remunerada no cargo que havia deixado por força da desacumulação determinada pela Carta de 1937. Sustenta o apelante que foi coagido a deixar o cargo efetivo de *ensaiador* da Estrada de Ferro Central do Brasil, para poder exercer o de professor da Escola Nacional de Engenharia, e que o fato de só ter sido compelido o impetrante a deixar o cargo efetivo em 1938, quando a dita Carta havia sido baixada meses antes, em 1937, não importa em não ter existido a coação exercida por aquela Carta sob a manifestação da vontade livre do apelante. Perdendo um cargo efetivo, para êle deve voltar, ficando apenas em disponibilidade até ser aproveitado. Sustenta ainda o apelante que a Constituição de 1946 não se limita às situações existentes antes da Carta de 1937 e Decreto-lei n.º 24 de 1937.

Contra-arrazoando a apelação, o Dr. Procurador alega o seguinte: (lê fls. 43 e 44).

A fls. 54, a douta Subprocuradoria-Geral da República proferiu parecer: (lê).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — (Relator) — A douta Subprocuradoria, em seu parecer, no item 4.º, fala da existência de prescrição. Entretanto, a matéria invocada não pode ser examinada como preliminar porque a questão envolve o mérito da ação. O autor pleiteia a volta ao cargo de *ensaiador* por entender aplicável à hipótese o art. 24 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946.

De modo que tal matéria terá que ser apreciada em conjunto, no julgamento da questão, porque se entendermos aplicável à hipótese o art. 24 referido, não haverá prescrição, pois estará a mesma ressalvada e, em caso contrário, de há muito terá ocorrido a prescrição.

No mérito, pois, meu voto é o seguinte: O autor antes da Carta Constitucional de 1937, exercia os seguintes cargos: *Ensaaiador* da Inspeção Técnica de Materiais da Estrada de Ferro Central do Brasil, cargo efetivo; Assistente de Química Orgânica da Escola Nacional de Engenharia, interinamente; Assistente de Química da Escola de Ciências da Universidade do Distrito Federal, mais tarde transformada em Faculdade de Filosofia.

Com o advento da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 e do Decreto-lei n.º 24, daquele mesmo ano o autor foi obrigado a optar por um dos três cargos já aludidos, tendo decidido pelo de *Ensaaiador*. Posteriormente, por decreto de 18 de outubro de 1938, foi nomeado o autor para exercer, como substituto, o cargo de professor catedrático da cadeira de Química Analítica da Escola Nacional de Engenharia e, como ao pretender tomar posse dêsse cargo foi considerada indispensável a prévia exoneração do cargo de *ensaiador* que ocupava na Estrada de Ferro Central do Brasil, pediu o autor exoneração dêsse cargo tendo então sido nomeado professor catedrático, padrão I, da Escola Nacional de Engenharia, único cargo que passou a exercer daí para cá e no qual ainda hoje se encontra.

Com base no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1946, pretende ser declarado em disponibilidade remunerada no cargo de

ensaiador, até que seja reaproveitado porque de acôrdo com a legislação vigente antes da Carta de 1937, acumulava êle funções de magistério e técnica, o que era permitido.

A questão única a decidir é a relativa ao direito do autor à volta ao cargo efetivo de ensaiador, do qual pedira exoneração, após a Carta Constitucional de 1937, para ocupar o cargo de professor catedrático, atendendo a que em princípio, a acumulação dos cargos era realmente autorizada na legislação anterior à referida Carta Constitucional.

Andou bem a sentença apelada, julgando a ação improcedente porque o que garante o artigo 24, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946 é que os funcionários que *acumulavam* funções de magistério, técnicas ou científicas e que pela desacumulação ordenada pela Carta de 1937, o Decreto-lei 24 daquele mesmo ano, perderam cargo efetivo, sejam nêles considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados. Ora, ao ser outorgada a Carta de 10 de novembro de 1937, realmente, acumulava o autor três cargos e optou por um dêles, o de ensaiador da Inspetoria Técnica de Materiais da Estrada de Ferro Central do Brasil, entretanto, por ocasião de outorga da referida Carta não acumulava o cargo que ora ocupa, de professor catedrático da Escola Nacional de Engenharia, pois, para tal cargo foi nomeado somente em 1938 e, assim já na vigência da Carta de 1937, voluntariamente, pedira demissão do cargo de ensaiador para poder assumir o cargo de professor, diante dos têrmos peremptórios da Carta referida que, em seu artigo 159, vedava, taxativamente, a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e Municípios. A exoneração do autor do cargo que ocupava na E.F.C.B. foi a pedido, em razão da proibição de acumulação, mas, não em razão do fato de exercer cumulativamente o autor dois cargos, quando da outorga da Carta de 1937. O autor jamais acumulou dois cargos de ensaiador da Inspetoria Técnica da E.F.C.B. com o de professor catedrático da Escola Nacional de Engenharia.

Apesar de não ter o autor oferecido prova de sua qualidade de professor catedrático da Escola Nacional de Engenharia, consta do documento de fôlha 7, ter êle sido exonerado do cargo de ensaiador, por Decreto de 12 de novembro de 1938, por ter optado por outro cargo público, além de que a União não contestou a afirmativa da inicial.

Diante do exposto, nego provimento à apelação.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Revisor) — Sr. Presidente, o relator minuciosamente expôs o fato que pode, ainda, ser sintetizado da seguinte maneira: O apelante exercia três cargos: ensaiador da Estrada de Ferro Central do Brasil, assistente de Química Orgânica na Escola Nacional de Engenharia e assistente de Química na Escola de Ciências, posteriormente Faculdade de Filosofia. Ao ser outorgada a Carta de 1937, optou pelo primeiro cargo, ensaiador da Estrada de Ferro Central do Brasil, abandonando os dois outros. Em 1938, foi nomeado professor catedrático substituto de Química Analítica da Escola Nacional de Engenharia, um novo cargo. Nesta ocasião, na vigência da Carta de 1937, pois êste fato se passou em 1938, não podia acumular os dois cargos, o primeiro pelo qual havia optado em 1937, de ensaiador da Estrada de Ferro Central do Brasil, e o novo para o qual fôra nomeado. Então, para que pudesse exercer êste último cargo, exonerou-se do que exercia na Estrada

de Ferro Central do Brasil. Com o advento da Constituição de 1946, pretende êle ser considerado em disponibilidade remunerada no cargo que exercia na Estrada de Ferro Central do Brasil, sob alegação de que tivera que desacumular em face da Carta de 1937. Não é verdade. Os cargos que teve de abandonar naquela ocasião foram outros: os de assistente de Química Orgânica da Escola Nacional de Engenharia e assistente de Química da Escola de Ciências. O cargo no qual pretende considerar-se em disponibilidade, êle o perdeu em virtude de pedido de exoneração, porque aceitara nomeação para um outro, já na vigência da Carta de 1937, com o primeiro incompatível.

A situação, assim, não é de que teve de desacumular em 1937, mas de quem não pode acumular na vigência da Carta de 1937.

Sr. Presidente, isto torna claro que o Juiz de primeira instância decidiu bem, julgando improcedente a ação, e, assim, acompanhando o voto do relator, também nego provimento ao recurso, para manter o decidido.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Em tese, estou de acôrdo com os senhores ministros relator e revisor. A possibilidade aberta pelo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946 se dirigiu àqueles que foram obrigados a desacumular na vigência da Carta de 1937. Portanto, em tese, estou de acôrdo. Mas, em relação ao caso concreto, necessito de um esclarecimento, que é êste: o que se deu em 1938 foi tão-somente a nomeação ou também a conquista do direito de ser nomeado para o cargo, a verificação do direito à nomeação?

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Foi somente a nomeação.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — V. Ex.^{as}, sabem que os cargos de professor substituto são conquistados mediante concurso. Portanto, por outras palavras, o que quero saber é se o concurso, se as preliminares necessárias à nomeação se verificaram antes de 1938, antes da vigência da Carta de 1937.

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Na vigência da Carta de 1937 no ano de 1938.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Quer dizer, o apelante conquistou o direito à nomeação ao cargo de professor substituto já vigente a Constituição de 1937, ou seja, já advertido de que não podia acumular. Se tivesse vindo com o direito à nomeação anteriormente a 10 de novembro de 1937 dar-lhe-ia ganho de causa; equipararia seu caso aos de acumulação.

Verificado, assim, que o apelante conquistou o direito à nomeação já na vigência da Constituição de 1937 repito, advertido de que não podia acumular, não se lhe aplica o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Estou de acôrdo com os eminentes Srs. Ministros Relator e Revisor. Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

(Julgamento da 1.^a Turma em 23-9-952).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento à apelação, por unanimidade de votos. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Mandado de Segurança n.º 2.628 - São Paulo

Impõe-se a interposição de recurso ex-officio em qualquer sentença proferida contra a União, inclusive em ação de despejo por falta de pagamento; e, sendo da índole de tal recurso o efeito suspensivo, salvo disposição legal expressa em sentido oposto, a sentença só se executará depois de confirmada pela instância superior.

Relator — O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Requerente — Emília Junqueira Ribeiro de Andrade e Hermínia Junqueira Ribeiro de Andrade.

Requerido — Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança n.º 2.628, de São Paulo:

Acordam, por maioria, os juízes do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena e na conformidade das notas taquigráficas retro, em indeferir a ordem.

Custas *ex lege*.

Rio, 1 de julho de 1953 (data do julgamento). — Sampaio Costa, Presidente. — Cunha Vasconcelos Filho, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Emílio e Hermínia Junqueira Ribeiro de Andrade, proprietárias de certo imóvel, da cidade de São Paulo, locado à União Federal, propuseram contra esta uma ação de despejo por falta de pagamento de alugueres. Tal ação veio a ser julgada procedente. Solicitada a notificação da locatária para a desocupação no prazo fixado, negou-a, o juiz, sob o fundamento de que o recurso *ex-officio* interposto de sentença tinha efeito suspensivo. E, por entenderem que tal efeito não se contém no recurso em causa, requereram o presente mandado de segurança contra o ato do juiz. E assim sustentam, as Suplicantes, tal entendimento: (lê de fls. 4 em diante).

O juiz informou nestes termos: (fls. 27 — lê).

E a Subprocuradoria assim opinou: (fls. 33 — lê).

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Nego a ordem. O recurso *ex-officio* é imposição legal em caso de sentença proferida contra a União. E' da índole do recurso *ex-officio* o efeito suspensivo.

O único argumento de melhor aparência, dentre os alinhados pelas Suplicantes, é aquêlê relativo ao prazo especial para a desocupação quando se tratar de repartições públicas, estabelecimentos de ensino, etc. desde que se não trate de despejo concedido por falta de pagamento.

Aparência sem substância, entretanto.

E nem se confunda execução de sentença com eficácia de sentença. Por força do recurso necessário, a sentença existe para efeito de seu exame pela instância *ad quem*.

E' o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — *Data venia*, Sr. Presidente, concedo a ordem. O que estamos discutindo aqui é o fato de saber, entre a prevalência da lei antiga e a

atual, especial, sôbre locação — que é a Lei n.º 1.300, qual a que deve ser aplicada. Aplico a última, porque veio revogar tudo o que existia em matéria de locação.

Pergunta-se: mas mesmo nos casos de recurso *ex-officio* a apelação é recebida em ambos os feitos? Respondo, *data venia*, que sim, isto é, que se executa imediatamente o despejo porque, nesse particular, a União não tem privilégio. E para chegar a esta conclusão argumento com o art. 5.º, da Lei n.º 1.300, que não faz exceção de espécie alguma: declara que os despejos por falta de pagamento serão imediatamente executados, quando decretados. E assim entendendo estou com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Rec. Ext. 19.356 — Diário da Justiça de 9 de fev. de 1953) que entendeu que o recurso *ex-officio*, nas ações de despejo contra a União Federal, não tem efeito suspensivo. E' que a lei posterior, a de número 1.300, revogou, nessa parte, o artigo 822 do Código de Processo, aplicando-se, na controvérsia, o art. 2.º, § 1.º, da Lei de Introdução do Código Civil.

Hoje, *tôdas* as sentenças que decretam despejo, por falta de pagamento, mesmo aquelas em que foi interposto recurso *ex-officio* executam-se desde logo.

E' o meu ponto de vista, Sr. Presidente.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 25-6-53).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado o julgamento por ter pedido vista o Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo, após haverem votado, negando a segurança, os Srs. Ministros Relator, Henrique D'Avila, Alfredo Bernardes e Macedo Ludolf e conhecendo, o Sr. Ministro Cândido Lôbo. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Recurso *ex-officio* pressupõe decisão que possa prejudicar o Estado, que possa ferir interesse público relevante, que possa causar transtorno à orientação administrativa, ao programa do Governo, que possa sangrar o Tesouro Público, Tesouro de todos. Assim, em consequência, nos próprios executivos fiscais, não dá ensejo, azo, a recurso necessário, a sentença que anula o processo, a que julga procedentes embargos de terceiro para levantar a penhora sôbre parte dos bens e a proferida contra a Fazenda nos executivos fiscais de valor inferior a Cr\$ 2.000,00 se não envolver matéria constitucional. Outros exemplos posso dar. Os casos de acidentes de trabalho e certas desapropriações. Ora, na situação-tipo dos autos a União aparece na posição nada honrosa de inquilino que não paga os alugueres e o que se objetiva é o despejo do inquilino, não a cobrança, (que nada teria de insólito), dos alugueres... Tratando dos contratos feitos pela Administração Pública, Marcel Waline, (Man. Elem. de Droit Administratif, 4eme. ed. p. 480) teve ensejo de indagar de si para si e de explicar que em certos contratos a Administração despe a toga soberana e fica da mesma estatura do particular para todos os efeitos. Recaredo Fernandes de Velasco (em Los Contratos Administrativos, ed. 1927, p. 5) cita como tais os contratos onde o particular cede à Administração ou esta àquele o uso de uma coisa, por tempo determinado e preço certo. Fritz Fleiner, (Droit Adm. All., trad. Eisenmann, 1933, páginas 133 e 134) ressalta que pode haver contrato regulado por direito privado entre sujeitos desiguais. Welter, (na sua obra Le Contrôle juridictionnel de la moralité administrative, ed. 1929, p. 14) demonstra que contratos como o de que se ocupam os autos estão sob império das regras de direito privado. A Administração aparece aí despida de

sua soberania, nivelada a outra parte contratante. Se não existe desigualdade, o recurso *ex-officio* colide com a situação e sendo esse recurso o ponto impugnado pelos imetrantes, concedo-lhes a segurança, para que se execute a sentença de despejo como se inexistente esse recurso.

VOTO

(Aditamento)

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* (Relator) — Peço a palavra, Senhor Presidente, para fixar ponto de vista.

Ao que depreendi do voto do *Ministro Cunha Melo*, sempre que se discutir relação contratual, em que uma das partes fôr a União, não terá cabimento recurso *ex-officio*.

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — V. Exa. vê que discriminei hipóteses e, para maior segurança, apresentei a relação de inquilino e senhorio como uma em que o Estado se despe dessa prerrogativa.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Mas só nessa condição?

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — Não, porque há contrato de direito público e, assim, o Estado é o Estado, é parte desigual, superior à outra. Contrata, ajusta com sua toga soberana.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Quando será caso de recurso *ex-officio*?

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — Quando se entender que o contrato apresenta tôdas as características de contrato que se deverá regular pela regra de direito privado.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Este ponto, Senhor Presidente, é interessante.

Fui o relator na hipótese em debate e o Tribunal acaba de ouvir o voto do *Ministro Djalma da Cunha Melo*, contrário ao ponto de vista que esposta.

E' preciso, entretanto, já agora, quando o debate anterior se esvai da memória pelo tempo decorrido, repor o aspecto fundamental do meu voto.

Sustentei, em síntese, que a questão havia que ser decidida frente ao direito constituído — e o direito constituído, que importa, na hipótese, é o disposto no art. 822, do Código de Processo, segundo a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 4.565, de 1942 (art. 31). Por esta disposição se diz que haverá apelação necessária das sentenças proferidas contra a União, Estado, ou Município, amplo senso, Senhor Presidente, *data venia*, sem a possibilidade da restrição que o Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* entendeu de adotar. Sempre que a sentença fôr contrária à União, caberá o recurso *ex-officio*, será necessariamente impôsto, por determinação legal.

Ora, a razão de ser do recurso *ex-officio*, seu fundamento, o objetivo e a determinação de sua criação, são, precisamente, o efeito suspensivo, para que a segunda instância se pronuncie, completando, assim, a decisão do Judiciário. Conheço o Tribunal meu ponto de vista. Chego a sustentar a inconstitucionalidade do recurso *ex-officio*, porque é recurso criado em lei ordinária, conferindo situação de privilégio a uma das partes que, pelo menos em parte, pejeja em igualdade de condições com a outra.

Não só por isso, entretanto. Entendo também que o recurso *ex-officio* é inconstitucional, e deverá cair, e terá que cair, porque desatende àquele princípio, fixado na Constituição, da soberania do Poder Judiciário, da eficácia da sentença. Órgão do Poder Judiciário é o juiz da primeira instância, e a sua sentença só deixará de produzir os efeitos necessários, de ter eficácia, na forma regulada em lei não contrária à Constituição. A lei ordinária, impondo ao juiz o dever de encaminhar sua sentença ao reexame de outro órgão do Poder Judiciário, está infringindo o princípio institucional do próprio Poder Judiciário, que tem entre seus órgãos, inclusive, o juiz de primeira instância, portanto, o sentido de poder soberano da própria sentença.

Sustento que, sendo criação da lei ordinária, o recurso *ex-officio*, é um recurso que atenta contra esse princípio

institucional do Poder Judiciário. Mas, como disse, de início, limitou-se a examinar a espécie frente ao direito constituído, relegando para outra oportunidade a questão de constitucionalidade, mesmo porque sei, não me iludo sobre isso, que seria voz isolada a clamar. E, frente ao direito constituído, a consequência não podia ser senão a de se negar a ordem, porque, por força da lei, o Juiz teve que recorrer *ex-officio*, desde que de uma sentença contrária à União. Como contrária à União? Despejando-a de imóvel por ela ocupado. Surgiu o conflito. A parte esforçou-se para demonstrar — mas não logrou, segundo meu entendimento — que a lei do inquilinato, baixada pela própria União, importara, com a aplicação à hipótese, em revogação do disposto no Código quanto ao recurso *ex-officio*. Arrojada a concepção, não demonstrada, segundo meu entendimento.

Conseqüentemente, Senhor Presidente, face a essa contingência, parece-me que não excedi meu dever de rememorar voto que proferi, para efeito de pronunciamento dos que faltam.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. *Ministro Cândido Lôbo* — Pela ordem, Sr. Presidente. Tendo sido eu o primeiro a discordar dos votos até então pronunciados e tendo tido a honra de ver esta minha discordância ratificada pelo voto do Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo*, peço permissão ao Tribunal para dizer duas palavras a respeito da razão de ser da mesma. Coloquei a hipótese dentro de outro prisma. O art. 822 do Código de Processo Civil, realmente, impõe a apelação *ex-officio* em casos como o de que se trata. Mas o Código de Processo é anterior à Lei n.º 1.300, que é de 1950, e essa Lei n.º 1.300, a meu ver, revogou o Código de Processo Civil, por isso que é uma lei especial sobre locação, quando declara que, tratando-se de despejo requerido e concedido por falta de pagamento, a sentença terá imediata execução. O legislador poderia perfeitamente ter feito a restrição: salvo quando o despejo fôr requerido contra a União Federal, Estado ou Município. Não o fez. Estabeleceu, a meu ver, uma regra geral: desde que o despejo é requerido por falta de pagamento, a sentença se executa imediatamente, *erga omnes*. Foi o ponto de vista em que me coloquei, muito principalmente porque, quebrando a tradição de nosso direito, que sempre determinou, desde o Regulamento n.º 737, que as sentenças, em matéria de despejo, seriam imediatamente executadas, esse dispositivo da Lei n.º 1.300 modificou a situação. Ao quebrar a tradição, estabeleceu, porém, uma exceção: salvo quando o despejo fôr requerido por falta de pagamento. No caso concreto, houve um despejo contra a União, expressamente requerido por falta de pagamento.

O Sr. Procurador da República veio aos autos, contestou a ação, nada alegou sobre isso, limitou-se a pedir que fôssem excluídos os honorários, que a autora tinha pedido, e o Dr. Juiz, na sentença que decretou o despejo, declarou que importava essa contestação numa confissão quanto ao mérito, porque não tinha purgado a mora a União Federal.

Logo, era por falta de pagamento que o decretava. E note-se: não recorreu *ex-officio*. O Sr. Dr. Procurador da República, que apelou, conforme consta dos autos, diz o seguinte, numa cota que está a fls. 15:

“Meritíssimo Juiz: *Data venia* e sem o menor desaprêzo ao ilustre ex-adverso, a quem muito admiro e estimo, é, sem dúvida, impertinente a petição de folhas setenta e dois. O recurso necessário ou *ex-officio* é um imperativo legal e de ordem pública, como Vossa Excelência sabe, sem o qual, será inexecutável qualquer sentença proferida contra a União, Estados ou Municípios e, em qualquer tempo, deve ser interposto, quando haja omissão. Tão pacífico é o entendimento sobre o assunto, que, não raro, os Tribunais do País, quando, conhecendo qualquer recurso voluntário de despacho ou sentença contra o Poder Público, verificam não ter sido interposto o recurso necessário, tomam conhecimento do mesmo, como se tivera sido interposto e, quase sempre, advertem o Juiz pela falta. Quando, porém, como aconteceu no caso dos autos, a sentença não teria efeito suspensivo em face da lei comum,

no caso de apelação voluntária, apenas caberia até avocação do Tribunal Superior que determinaria a suspensão dos efeitos da sentença, o que não foi necessário, porque, espírito clarividente e culto, compressivamente, aplicando a lei, Vossa Excelência atendeu à reclamação de folhas quarenta e nove e cinquenta e um, em que descoloridamente, ficou exposta a verdade jurídica sobre a espécie. Assim sendo, Vossa Excelência já terá verificado que improcede fundamentalmente, sendo mesmo aberrante, a pretensão das autoras em obter a execução da sentença que determinou o despejo, depois do despacho irretroatável de folhas cinquenta e três, o qual, reconhecendo a omissão involuntária do recurso *ex-officio*, deu efeito suspensivo, com a interposição do recurso necessário, à mesma sentença. Isto pôsto, deve ser indeferida, por incabível, a súplica de folhas setenta e dois, a fim de que o recurso voluntário seja arrazoadado, querendo as autoras, para o efeito de subirem os autos a Superior Instância, mantido o efeito suspensivo integrante de recurso *ex-officio*, para os fins de direito. Se assim Vossa Excelência, Meritíssimo Juiz, resolver, mais uma vez, dará exata aplicação à lei e procederá, como sempre, orientado pelos ditames da sempre desejada Justiça".

Realmente, o Tribunal tem entendido que, quando o prolator da sentença não recorre *ex-officio*, em se tratando de casos em que esse recurso é obrigatório, se deve considerar como se o tivesse feito.

E, assim, o Tribunal tem agora, por esta explicação, mais uma vez, a razão por que não fiz distinção alguma, nem faço, em se tratando de despejo, seja réu um particular, a União, Estado ou Município.

Se fôr por falta de pagamento, executam-se imediatamente as sentenças.

E' meu ponto de vista.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, em que pesem as doudas ponderações do Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo, e o forte cabedal de doutrina que todos nós nos regozijamos em saber que S. Ex.^a é possuidor, a meu ver, a questão nada tem de transcendental.

Trata-se, apenas, da extensão do recurso *ex-officio*. A lei não faz distinções para esta, ou aquela ação. Prescreve que toda a condenação imposta a Fazenda, está sujeita a apelação *ex-officio*.

O eminente colega Cândido Lôbo, na brilhante sustentação de seu voto, declarou que a lei do inquilinato não

abria exceção em favor da Fazenda. Mas, *data venia* de S. Ex.^a o privilégio da Fazenda é de lei especial, amparada pela de Introdução ao Código Civil:

"A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare; quando seja ela incompatível ou, quando regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."

Pergunto eu: a lei do inquilinato trata do recurso *ex-officio*? Não. Regula completamente a matéria das condenações da União? Nem completamente, nem em parte.

Para aceitar a conclusão de S. Ex.^a seria preciso que a lei do inquilinato dissesse que a Fazenda não goza do privilégio do recurso *ex-officio* quando se trata de ação de despejo.

Por outro lado, o eminente Ministro Djalma da Cunha Melo refere-se à inescrupulosidade da Administração Pública. Mas, isso não está em discussão; além de que a presunção é a de que a Administração Pública procede com escrúpulo, e quando agir de modo contrário haverá meio de atacar seus mandatários.

O que não podemos, é entrar no mérito desta ação para saber se ela resultou de uma inescrupulosidade.

E' possível que tenha havido descuido ou negligência da Administração. Concordo com S. Ex.^a, mas, também, é possível que aquela repartição, situada em lugar afastado do centro, por efeito de burocracia, não tenha tido meios de pagar os aluguéis, em época própria.

Sr. Presidente, não estou incumbido de fazer a defesa da União estou, apenas, respondendo a certos argumentos do Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo para mostrar que as situações podem variar infinitamente e que nem sempre é possível emprestar aos fatos uma feição condenável.

De sorte, Sr. Presidente, que acompanho o eminente Ministro Cunha Vasconcelos.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 1-7-53)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, contra os votos dos Srs. Ministros Cândido Lôbo e Djalma da Cunha Melo. Os Srs. Ministros Henrique D'Avila, Alfredo Bernardes, Abner de Vasconcelos e Macedo Ludolf acompanharam o voto do Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Exposição de Motivos n.º 637, de 7-4-953, do D. A. S. P.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

No anexo processo, que Vossa Excelência submeteu à consideração deste Departamento, Dagmar Aderaldo Chaves, Professor Catedrático, padrão O, interino, de Clínica Cirúrgica Infantil e Ortopédica da Faculdade Fluminense de Medicina, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde, solicita nomeação efetiva neste mesmo cargo, em vaga decorrente da aposentadoria do respectivo titular, Francisco de Castro Araújo.

2. O requerente fundamenta sua pretensão de ser provido, em caráter efetivo, naquela cátedra da Faculdade Fluminense de Medicina, independentemente de concurso específico, no seguinte:

a) em 1948 prestou concurso, para a mesma cadeira, na Faculdade Nacional de Medicina, sendo classificado em segundo lugar;

b) em 1949, depois de prestar concurso para idêntica cadeira da Faculdade de Ciências Médicas, da Universidade do Distrito Federal, foi nomeado para exercê-la;

c) há numerosos precedentes, conforme menciona, permitindo sua nomeação efetiva, na forma requerida;

d) possui numerosos títulos e trabalhos publicados que "constituem prova bastante de sua capacidade profissional e o habilitam à Cadeira".

3. Declara, ainda, o requerente não ignorar "que, em face da lei, há necessidade de concurso de títulos e provas para provimento de cargo de magistério, porém, lembra aos legisladores que, dada a diversidade e a complexidade de cada caso, deverão ser examinadas de *per si* as questões surgidas na administração pública, tal como foi feito nos precedentes enumerados no teor deste requerimento".

4. O Diretor da Faculdade Fluminense de Medicina limitou-se a transmitir a petição ao Ministério, informando que o interessado vem prestando excelentes serviços à Faculdade.

5. A Divisão do Pessoal do Ministério, depois de se referir aos precedentes invocados pelo requerente, acentuou que cada caso deve ser examinado de *per si*, "sem estabelecer precedente obrigatório", para, a seguir, salientar a necessidade de ser ouvida a Congregação da Faculdade Fluminense de Medicina.

6. Chamado a pronunciar-se, o Consultor Jurídico do Ministério foi de parecer que "preenche o interessado todos os requisitos que vimos exigindo para que o Governo use de seu arbítrio para a nomeação de Professores Catedráticos em casos como tais". E concluiu por opinar no sentido de que, "de acordo com a jurisprudência administrativa, pode e deve o Governo aproveitar em caráter efetivo, no cargo pleiteado, o professor Dagmar Chaves, restando tão-somente se pronuncie a congregação da Faculdade Fluminense de Medicina sobre se o mesmo, em verdade, é capaz e dedicado aos misteres do ensino, havendo conveniência, deste modo, no seu aproveitamento".

7. Foi, então, anexada ao processo (fls. 100-101) uma declaração de Professores Catedráticos da Faculdade Fluminense de Medicina em apoio da nomeação efetiva do requerente.

8. Não consta do processo que, sobre o assunto, tenha havido o pronunciamento da Diretoria do Ensino Superior, órgão que se incumbe, no Ministério, de zelar pela boa aplicação da legislação do ensino superior e à qual está jurisdicionada, por força de lei, a Faculdade Fluminense de Medicina.

9. Ao submeter o processo à alta apreciação de Vossa Excelência, o titular da pasta da Educação e Saúde recorda que "dentro da faculdade que lhe outorga a interpretação do art. 168, n.º VII, da Constituição, sustentada pelo atual Consultor-Geral da República, o Governo tem, por vezes, aproveitado candidatos habilitados em concurso para professor catedrático, no preenchimento de vagas ocorridas posteriormente à realização dos mesmos, tendo assim procedido, ainda recentemente, com relação aos professores Celso Ferreira da Cunha e Josué Cardoso D'Afonseca, nomeados para o Colégio Pedro II".

10. À vista desses precedentes e em face dos pareceres constantes do processo, propôs o Ministro da Educação e Saúde o deferimento do pedido.

11. Ao examinar o assunto, cumpre a este Departamento acentuar que o requerente não tem direito líquido e certo ao provimento efetivo que pretende. Os concursos, em que se habilitou, foram prestados para outras cátedras de outros estabelecimentos de ensino. Já produziram seus efeitos. Num caso, com a nomeação do candidato classificado em 1.º lugar e, no outro, mediante aproveitamento do próprio requerente, por haver obtido a melhor classificação. Sua petição baseia-se, exclusivamente, em *razões de equidade e em outros aproveitamentos, recentemente autorizados, em virtude de orientação administrativa adotada pelo Ministério da Educação e Saúde*.

12. Nesse particular, há que reconhecer fundamento nas alegações do requerente, ao invocar vários precedentes, confirmados, aliás, pelo titular da pasta da Educação e Saúde.

13. É pacífico, porém, que precedentes não têm força de lei, nem obrigam a Administração a manter a orientação anteriormente adotada, quando esta se revele contrária ao interesse público e à exata aplicação da lei.

14. Impõe-se, em vista disso, analisar os fundamentos da orientação que vem sendo proposta pelo Ministério da Educação e Saúde, a qual, pelo caráter de generalização que vem assumindo, tende, no entender deste Departamento, a invalidar os fundamentos e objetivos do sistema do mérito e, mais precisamente, os preceitos constitucionais que exigem a habilitação em concurso para ingresso nos cargos de magistério.

15. Nossa tradição administrativa sempre acolheu o princípio de que o concurso para as cátedras universitárias é realizado para a vaga que determinou a abertura das inscrições, isto é, para a cadeira vaga. Nos editais de concurso sempre se teve a cautela de deixar isso bem claro. Por isso mesmo, sempre foi pacífica a orientação de que, nomeado o candidato indicado pelos órgãos próprios, cessavam os efeitos do concurso, por se haver completado o ciclo iniciado com a abertura das inscrições. Em consequência jamais se cogitou, quer na legislação, quer nos editais, de prazo de validade do concurso, circunstância

que bem caracterizava e distinguia o concurso de magistério dos demais concursos realizados no serviço público.

16. Essa tradição não se filia a aspectos rotineiros, antes se inspira em elevadas razões do maior interesse público e que cumpre analisar com o maior cuidado.

17. Em primeiro lugar, convém assinalar o incentivo à competição para a cátedra, com o propósito de elevar o nível cultural do país. É sabido que o simples fato de uma figura de notável saber e projeção em sua especialidade fazer sua inscrição determinava que outros candidatos, também de comprovado mérito, resolvessem aguardar outra oportunidade, no mesmo ou em outro estabelecimento de ensino. Tal atitude representava, às mais das vezes, como que uma seleção natural, espontânea, fruto do reconhecimento dos títulos e da capacidade de outrem.

18. Em segundo lugar deve ser posta em relêvo a conveniência de propiciar, periódicamente, aos novos valores profissionais que se vão afirmando nos meios científicos e técnicos do país, ampla oportunidade de competição às cátedras.

19. Em terceiro lugar, visava a tradição à exclusão dos candidatos que, pela sua classificação menos elevada não haviam demonstrado possuir, na proporção desejada, o nível de aptidão demonstrado pelo primeiro classificado. A êsse candidatos permite a lei que obtenham o título de livre-docente e possam, assim, lecionar cursos equiparados, sob a orientação do Catedrático.

20. A Constituição de 1946 consagrou o princípio salutar do concurso para o ingresso no magistério. E o fez de forma bem expressiva, incluindo êsse princípio no capítulo "Da Educação e da Cultura", onde se lê precisamente: "para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas".

21. A orientação que vem sendo preconizada pelo Ministério da Educação e Saúde, tende, evidentemente, a abalar todos os fundamentos de ordem cultural e de interesse do ensino, consolidados na tradição ora analisada. Havendo sido consignado, em pareceres jurídicos, que o preceito constitucional exigia a habilitação em concurso, ficando na conveniência administrativa o aproveitamento, em outras vagas, de candidatos que houvessem logrado habilitação em concursos anteriores, passou o Ministério a opinar favoravelmente em casos dessa natureza, sem submeter a maior exame as repercussões que tais iniciativas fatalmente acarretarão, transformando a exceção em regra. A princípio, abriu-se exceção, sob a alegação de que, após a abertura das inscrições, outras cadeiras haviam ficado vagas. Depois vieram os provimentos em vagas ocorridas posteriormente à realização de concurso. Finalmente, como no caso dêste processo, surge a hipótese do aproveitamento, em outro estabelecimento de ensino, de candidato que prestou concurso e não foi indicado em 1948, para o provimento de cadeira idêntica na Faculdade Nacional de Medicina.

22. O critério administrativo, a que fizeram referência os aludidos pareceres jurídicos, tem variado, portanto, ao sabor das circunstâncias. A extensão dessas medidas excepcionais tende, como se disse, a invalidar as razões e os princípios que formam a nossa tradição administrativa, acolhida pelo preceito constitucional vigente, conforme se demonstrará a seguir.

23. Lícito é presumir que a orientação adotada pelo Ministério da Educação e Saúde incentive titulares de

cátedras a pleitear seu aproveitamento em cadeiras idênticas que se vagarem em outros estabelecimentos de ensino, invocando, para tanto, o concurso em que anteriormente se habilitaram. Estará, por essa forma, cerceada a oportunidade de outros candidatos qualificados concorrerem, em detrimento dos interesses do ensino e da cultura do país e com flagrante violação do art. 184 da Constituição, que consagra o princípio democrático de que "os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer". De outro lado, tal orientação importa em conferir a candidatos mal classificados em concurso direitos que excedem os limites previstos na legislação em vigor, isto é, a aquisição do título de livre-docente.

24. É evidente, de outro lado, que os candidatos habilitados em um concurso, mas não aproveitados em virtude de sua classificação inferior, ficarão à espera de novas vagas, no mesmo ou em outros estabelecimentos de ensino, para pleitearem seu aproveitamento. Os concursos para as cátedras tornar-se-ão tão espaçados que o dispositivo constitucional ficará apenas ilustrando a nossa cultura jurídica, com limitadíssimas aplicações práticas. As vocações para o magistério serão desestimuladas. Haverá casos em que candidatos inferiormente classificados em concursos anteriores e que, por conseguinte, revelaram pouco valor, dificultem que pessoas de maior competência e brilho conquistem as cátedras e venham a oferecer poderoso estímulo ao desenvolvimento do país. Com isso sofrerão, por certo, a cultura nacional, o ensino e as gerações em formação.

25. Não deverão, ainda, ser desprezados nesta análise os fatores ligados às peculiaridades do mercado de trabalho em que se realiza o recrutamento para o preenchimento de cátedras. É evidente que, um concurso realizado em região remota do país, não oferece, em geral, atrativos aos candidatos qualificados dos grandes centros universitários e culturais. Mas, quando se vagarem cátedras nos grandes centros, é claro que candidatos habilitados em concursos realizados em centros culturais menos desenvolvidos procurarão, pressurosamente, conquistá-las, independentemente de novo concurso.

26. Em face das razões expostas, parece a êste Departamento inevitável a conclusão de que a orientação proposta pelo Ministério da Educação e Saúde, não somente se afasta de nossa melhor tradição administrativa, como também não traduz os verdadeiros objetivos dos arts. 168, item VI, e 184, da Constituição. Impõe-se, portanto, restabelecer a plena observância dos princípios a que se aludiu.

27. Não obstante os relevantes motivos salientados nesta exposição, nem por isso deixa êste Departamento de reconhecer que tanto a pretensão do requerente como a proposta do Ministério da Educação e Saúde se ajustam, conforme se esclareceu no item 12, à orientação já adotada em casos semelhantes. Em vista disso, cabe a Vossa Excelência decidir levando, ainda, em consideração os concursos prestados pelo requerente para cadeiras idênticas, os títulos de que é possuidor e a invocada equidade, da conveniência de acolher a proposta ministerial antes de determinar que se restabeleça, para o futuro, a tradicional orientação preconizada na presente exposição de motivos, mediante expedição de um decreto nesse sentido.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Arízio de Viana*, Diretor-Geral.

PODER LEGISLATIVO

A Administração do Congresso dos Estados Unidos

GLADYS M. KAMMERER

(Tradução de *Philadelpho Seal*)

GLADYS M. KAMMERER é, hoje, professora adjunta de Ciência Política na Universidade de Kentucky, Estados Unidos. De 1943 a 1945, porém, exerceu a função de instrutora dessa disciplina no Wellesley College, tendo iniciado seu exame da administração do legislativo federal norte-americano, em 1948, quando teve a oportunidade de permanecer em Washington em virtude de uma bolsa de estudos que lhe fôra oferecida pelo Conselho de Pesquisas Sociais. Naquele ano observou GLADYS M. KAMMERER o processo de provimento dos cargos nas comissões do Congresso, tarefa essa que pôde completar quando, em 1950, lhe foi garantida a permanência na capital de seu país com o auxílio do Fundo de Pesquisa da Universidade de cujo corpo docente faz parte.

Seu tradutor para o português, PHILADELPHO SEAL, Redator de Anais e Documentos Parlamentares do Senado Federal do Brasil, há muito interessado pelos problemas da natureza dos comentários neste artigo, além de possuir seguro conhecimento da língua inglesa, é pessoa afeita com a terminologia de ciência política, especialmente no que

concerne ao funcionamento e organização das câmaras legislativas e suas peculiaridades técnicas.

A "Revista do Serviço Público", por outro lado, desejosa de cumprir o programa de divulgar os melhores documentários sobre matéria de administração e governo, com especial referência às instituições legislativas, acrescenta o presente artigo à série que iniciou com os comentários que teceu, em fevereiro de 1949, em torno de "Legislative Procedure", obra do Professor HARVEY WALKER, e, em outubro de 1951, sobre o livro de ERNEST GRIF-FITH, "Congress, Its Contemporary Role" e com a publicação, em dezembro do mesmo ano, do artigo de GEORGE B. GALLOWAY — "A Execução do Ato de Reorganização do Legislativo", de 1946 — em magnífica tradução de ISA RIBEIRO DE ALMEIDA.

Neste número e nos seguintes encontrarão, pois, os leitores, além de uma "Resenha Parlamentar", matéria doutrinária e informativa valiosa nesse setor da organização governamental, matéria essa que poderá ser útil para o planejamento de reformas e aperfeiçoamentos das secretarias das demais unidades de administração das duas casas do Congresso Nacional.

MUITO pouca atenção têm dado o Congresso, os estudiosos de administração e o público em geral ao desenvolvimento da eficiência ou responsabilidade no desempenho dos rotineiros serviços que fazem funcionar o nosso corpo legislativo nacional. Sua maneira de dirigir o pessoal, desenvolvida através dos anos, é agora consagrada pela tradição. Um número relativamente pequeno de membros das duas Casas do Congresso tem a suficiente experiência de direção para reconhecer as fraquezas da organização administrativa da "Colina" (1). Poucos são os membros que dispõem de tempo bastante para dedicar qualquer atenção ao aperfeiçoamento da administração do Congresso, ou por se encontrarem sobrecarregados

com os trabalhos das comissões, ou empenhados nos debates legislativos, ou respondendo cartas, ou fazendo discursos pelo país a fora, ou em campanhas eleitorais, ou, ainda, nas mais variadas tarefas legislativas e políticas.

As funções domésticas do Congresso — a organização das folhas de pagamento e dos livros de contabilidade, o recrutamento e a seleção de pessoal para funções administrativas, os serviços de biblioteca, de informações, de redação de projetos e de debates, de impressão, o serviço postal, o policiamento, a proteção e a administração do edifício — são feitas sem nenhuma unidade de direção. Em vez disso, são distribuídas por vários departamentos, independentes entre si. Pela própria natureza do sistema bicameral, há uma dicotomia na execução da maior parte dessas funções. Dois departamentos paralelos, um em cada extremo do Capitólio, desempenham grande parte dessas

(1) N. do T. — O Edifício do Capitólio, onde funciona o Congresso, em Washington, está situado num outeiro, donde provém esta pitoresca designação.

funções com pouca ou nenhuma relação entre si. Assim sendo, a dispersão de responsabilidade e a separação das duas Casas tornam fácil a sobrevivência de arcaicos e às vezes incômodos sistemas de conduzir as atividades internas.

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS INTERNOS

Ao considerar a gerência das funções rotineiras do Congresso, o estudioso de administração é obrigado a examinar os departamentos de cada ramo do Legislativo, independentemente. Uma simplicidade mais acentuada diferencia o Senado da Câmara.

Sob as ordens do Diretor-Geral da Secretaria e do Chefe de Segurança Interna, ambos eleitos, encontra-se a maior parte dos cargos administrativos do Senado. O Diretor-Geral tem sob suas ordens o Vice-Diretor, o contador-chefe, o *principal clerk* (2), o Diretor da Contabilidade, o Diretor dos Serviços Legislativos, o encarregado da sinopse, o protocolista, o Secretário da Presidência, o redator da Ata, o encarregado da Imprensa, o da redação final das leis, o Diretor da Biblioteca, o Diretor dos Serviços Administrativos, o encarregado do material de expediente, o Diretor do Arquivo e o editor do "Resumo da Sessão" do Senado no *Diário do Congresso*. Ele é responsável pela administração financeira do Senado e todos os dinheiros são despendidos com sua autorização. Para este fim, um departamento de gastos é dirigido pelo Diretor da Contabilidade, que mantém um registro de todos os funcionários do Senado, inclusive dos aposentados, controla a folha de pagamento, paga as despesas de viagem, exerce funções de contador e distribui as verbas votadas às comissões. O Vice-Diretor exerce, em nome do Diretor-Geral da Secretaria do Senado, uma supervisão geral sobre todos os outros chefes de departamentos subordinados ao gabinete do Diretor. Além disso, ele é o leitor do expediente do Senado. As funções administrativas do Secretário da Presidência são as de encaminhar projetos e documentos do executivo às comissões competentes. As suas funções legislativas estão, naturalmente, implícitas no seu título, tais como estão as do redator da ata e do encarregado da redação final das leis. O Diretor dos Serviços Administrativos mantém um registro das matérias de iniciativa do Poder Executivo, tais como tratados, nomeações, mensagens, ofícios e relatórios, dando-lhes o devido destino. Há um funcionário incumbido do registro e da impressão dos projetos e pareceres. O Diretor dos Serviços Legislativos organiza a Ordem do Dia do Senado, anota o andamento dos projetos e dos negócios executivos. Serve, além disso, de assistente do Leitor do Expediente no plenário. O encarregado do material do expediente controla a sua distribuição, os estoques necessários, efetua

a sua aquisição e verifica o material gasto pelos senadores, individualmente, e pelas comissões. Este material, também, pode ser obtido na sala de Dobragem e Brochura de Impressos, o que redundava numa duplicidade de serviços. A impressão e a encadernação de todos os projetos do Senado, o testemunho de pessoas chamadas a prestar informações, os pareceres das Comissões e os documentos procedentes do Poder Executivo estão afetos ao Encarregado da Imprensa Oficial. A distribuição desta matéria, porém, compete ao Diretor do Arquivo.

A Biblioteca do Senado, subordinada ao Diretor-Geral da Secretaria, é inteiramente independente, quer da do Congresso, quer da da Câmara dos Deputados. Organizada, principalmente, como biblioteca de referência legislativa, ela auxilia os senadores no plenário, o pessoal dos seus gabinetes e o das comissões. Não é uma biblioteca de natureza jurídica, nem de ordem geral, visto como os senadores podem utilizar a do Congresso para informações sobre assuntos especializados. Só em 1947 a Biblioteca do Senado deu início à catalogação de seu material. Até então, apenas, o seu Diretor sabia onde encontrar algumas das suas obras, permanecendo, desta forma, ignorados muitos dos seus tesouros.

O Chefe da Segurança, além de manter a ordem no plenário, exerce atribuições de caráter policial. Controla, também, diversos outros serviços que não têm relação direta com suas funções. Aham-se subordinados a ele: um assistente de segurança; os cicerones do Capitólio; a Polícia do Capitólio no setor do Senado; a da Secretaria; a Sala de Dobragem e Brochura de Impressos e a Agência dos Correios do Senado. Dentre suas atribuições acha-se a de manter a ordem nas galerias, ficando, assim, sob seu controle os porteiros das mesmas. Os porteiros do plenário ficam, igualmente, sob suas ordens. O assistente do Chefe de Segurança não só o auxilia, mas também faz as vezes de Almojarife e de Encarregado de compras e se incumbem do registro de parte do patrimônio do Senado, isto é, dos móveis e acessórios dos gabinetes, da chapelaria, das salas de leitura e da Secretaria. A distribuição dos projetos e pareceres e de material de expediente para os senadores é feita pela Sala de Dobragem e Brochura. Os Correios do Senado mantêm uma agência no Capitólio e outra na sua Secretaria. A polícia da Secretaria do Senado, a exemplo da de outras repartições federais, serve de guarda do edifício. O controle sobre os cicerones do Capitólio é compartilhado com o Chefe de Segurança da Câmara dos Deputados. A mesma divisão de autoridade se verifica nos serviços da Polícia do Capitólio, diretamente subordinada à sua Junta de Policiamento. Esta força policia o edifício e suas adjacências.

Diretamente subordinado ao Vice-Presidente da Casa, está o Gabinete do Conselho Legislativo, a quem incumbe redigir os projetos para cada um dos senadores ou comissões. Ele dispõe de um corpo técnico, composto de oito advogados para

(2) N. do T. — *Principal clerk* é um alto funcionário do Congresso Americano para o qual não existe um correspondente no nosso.

esses trabalhos. Ao Vice-Presidente estão, igualmente, subordinados os redatores de debates contratados para o apanhamento taquigráfico das sessões do plenário e das comissões.

Além do Diretor-Geral da Secretaria e do Chefe da Segurança, o Senado elege um Capelão. Cada partido elege um Secretário e um Assistente com funções paralelas. O Secretário serve de *Pair Clerk* (3) para seu partido, fiscaliza os contínuos, distribui os projetos e emendas no plenário e controla a convocação e o comparecimento dos membros às conferências, reuniões e assembléias do Partido para a escolha de candidatos e para firmar suas diretrizes.

A organização da Câmara dos Deputados é mais ou menos semelhante à do Senado, com algumas diferenças significativas. A Câmara tem mais cargos eletivos: o Diretor-Geral da Secretaria, o Chefe da Segurança, o Agente dos Correios, o Chefe da Portaria e o Capelão. O Chefe da Segurança controla os cicerones, a polícia e a vigilância da Casa. Exerce, além disso, certas funções de caráter financeiro. Por exemplo, os subsídios dos deputados e o auxílio de viagem pela "Tabela de Milhas" (assim chamada por haver uma taxa determinada por milha percorrida nas viagens dos congressistas) são pagos pela sua Secretaria, por intermédio de um Caixa, que tem sob suas ordens vários pagadores e guarda-livros. O gabinete do Caixa também serve de "banco", onde os deputados e os funcionários descontam seus cheques. O Chefe da Portaria controla os ajudantes do porteiro, o pessoal da Chapelaria, os encarregados das chamadas telefônicas, os contínuos, os mensageiros, os serventes e, ainda, o Diretor do Arquivo e o Chefe da Sala de Dobragem e Brochura de Documentos.

O Diretor-Geral da Secretaria da Câmara tem funções quase análogas às do da Secretaria do Senado. Subordinados a êle estão os leitores do expediente no plenário, o encarregado do material de expediente, o controlador das votações, o arquivista, o encarregado da sinopse, o encarregado da redação final das leis, o Diretor da Contabilidade, o Chefe do Arquivo do Diretor-Geral, o Zelador do Patrimônio, o Diretor da Biblioteca, o encarregado da Central telefônica e o pessoal do "Resumo da Sessão" para o *Diário do Congresso*. Alguns destes cargos já tiveram suas funções definidas nos seus correspondentes do Senado. O Diretor da Contabilidade controla a fôlha de pagamento dos altos funcionários e demais empregados, paga todas as despesas da Casa, cobertas pelas dotações próprias e é responsável pela sua escrituração. O Arquivo do Diretor-Geral determina a encardenação dos documentos para os deputados, dirige a distribuição dos *Diários*, tanto da Câmara como do Senado,

a do Regimento Interno e a do índice-bissemenal do *Diário do Congresso*. Incumbe-lhe, também, arquivar os documentos de ambas as Casas. Uma central telefônica serve tanto ao Senado como à Câmara.

Diretamente subordinados ao Presidente da Câmara estão os redatores de debates, os estenógrafos das comissões, o Secretário da Presidência, o Gabinete do Conselho Legislativo, a Comissão de Edifícios da Câmara e o Coordenador de Informações. Os quatro primeiros desempenham funções idênticas às dos seus semelhantes no Senado. A Comissão de Edifícios é, na realidade, uma comissão composta do Presidente da Casa e de um membro de cada partido, incumbida da distribuição de gabinetes para os deputados, para as comissões e para os diversos serviços da Secretaria. Destina-se, também, a regulamentar o uso das demais dependências da Câmara. O Coordenador de Informações, cujo cargo foi criado pela 80.^a Legislatura, se incumbe de fornecer pequenas informações aos deputados, especialmente para os debates de plenário, sem indicação das fontes. Seu reduzido pessoal não é especializado nem se dedica a pesquisas originais.

Os partidos majoritário e minoritário têm direito de empregar um oficial legislativo, um secretário, um escriturário e assistentes para os gabinetes de seus líderes. O líder da maioria, na 80.^a Legislatura, entretanto, não conseguiu nomear dois desses funcionários. Ao partido minoritário são concedidos, ainda, um funcionário especial, um *pair clerk* (2) e três outros funcionários subalternos, sem funções definidas. Os funcionários da Comissão Diretora e os do Gabinete do Presidente servem ao Partido majoritário, assim como, no Senado, os do Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria.

O Gabinete do Arquiteto do Capitólio tem a custódia do edifício, dirige os trabalhos de engenharia, reparos e conservação dos seus elevadores, além de seus deveres próprios. Embora o Arquiteto seja nomeado pelo Presidente da República, o seu cargo é considerado legislativo e se encontra, em parte, sob a égide do Congresso. Uma oitava parte, aproximadamente, dos seus funcionários é escolhida pelo regime de proteção.

A Polícia do Capitólio está sob a direção-geral de uma Junta composta dos Chefes de Segurança das duas Casas e do Arquiteto do Capitólio e sob as ordens imediatas de um Comandante, por ela designado. Os oficiais de menor categoria, da Polícia, são distribuídos pelas duas Casas e selecionados pelo regime de proteção.

SELEÇÃO DO PESSOAL

Os únicos cargos administrativos de eleição, em ambas as Casas do Congresso, são os de categoria mais elevada. No Senado são: o Diretor-Geral da Secretaria, o Chefe da Segurança e o Capelão; na Câmara: o Diretor-Geral, o Chefe da Segurança, o Capelão, o Chefe da Portaria e o Agente dos Correios. Na prática, esses altos fun-

(3) N. do T. — *Pair Clerk*. No Congresso Americano, a fim de evitar certas obstruções, dois congressistas de partidos diversos, durante determinado prazo, acordam em não votar uma dada matéria, formando um par. Daí a denominação inglesa de *pair*. Um funcionário, então, estabelece o contato, servindo de elemento de ligação e controle para o cumprimento de tal arranjo. Este é o *pair clerk* e no Parlamento Brasileiro não existe esta função.

cionários são escolhidos pelo partido majoritário na mesma reunião e da mesma forma que o futuro Presidente da Câmara e o Vice-Presidente do Senado. Quando da escolha de um novo Diretor-Geral, o Presidente da Casa tem preponderante influência. O partido minoritário, no entanto, é quem designa os assistentes de cada um destes altos funcionários. Assim sendo, quando ocorre uma mudança de domínio político, os assistentes já estão treinados e preparados para a troca de posição com seus antigos chefes, que descem de categoria, aguardando a volta de melhores dias para o seu partido. Não é raro, entretanto, o Presidente da Câmara ou o Vice-Presidente do Senado apoiar a escolha de um homem do seu Estado ou distrito, sem nenhuma experiência legislativa. O Diretor-Geral da Secretaria da Câmara, na 80.^a Legislatura, que figurava como simples empregado da minoria durante a 79.^a Legislatura, veio de Massachusetts, o Estado do Presidente. O Chefe da Portaria da Câmara, natural do Estado de Missouri, fôra *Pair Clerk* (3) da minoria durante as duas Legislaturas anteriores. Por outro lado, o Chefe da Segurança da Câmara fôra, nos 6 anos anteriores a 1947, assistente destas funções, designado pela minoria. O Diretor-Geral da Secretaria do Senado, durante a 80.^a Legislatura, era funcionário de carreira no Congresso, tendo começado como contínuo, em 1889, e subido através de um variado número de promoções e reestruturações administrativas. Em contraste, o Chefe da Segurança do Senado era elemento inteiramente novo na Colina.

As posições de menor categoria são, na maior parte, preenchidas pelo regime de proteção, com exceções dignas de nota. Um grande número de substituições ocorre com qualquer mudança de domínio político. O partido majoritário, como era de supor, toma virtualmente tôdas as posições, excetuando as técnicas ou as que estejam perto dos altos cargos, onde a continuidade de assistentes treinados do partido da minoria é essencial para manter entrosada a engrenagem legislativa nas épocas de substituições. Estas mudanças periódicas são muito mais freqüentes nas funções subalternas, não só por causa das renovações do Congresso, mas também porque muitos dos lugares são ocupados por jovens estudantes das diversas instituições de ensino de Washington.

Cada uma das Casas do Congresso entrega a uma Comissão Especial, designada no início de tôda nova legislatura, a escolha dos cargos de favor. A da Câmara é composta de três membros escolhidos pelo seu presidente, dos quais um, em geral, é o Presidente da poderosa Comissão Diretora. A distribuição dos cargos de favor é feita de dois modos. A cada membro do Partido no poder é concedido, pelo menos, um desses cargos, entre os de categoria secundária, tais como os de ascensorista, contínuo, polícia do Capitólio, guarda, mensageiro, empregado do Arquivo, da Sala de Dobragem e Brochura e da Agência dos Correios. Muitos deputados consideram penosa a distribuição desses cargos, em virtude da pressão que sofrem para obtê-los. Alguns desistem de nomear *boys*,

a fim de não assumirem a responsabilidade da sua conduta, como em geral exigem os pais dos mesmos. Tôda distribuição de favores, acima da cota destinada a cada membro do Partido no Poder, é baseada em considerações diversas: distribuição geográfica, prestígio dentro do Partido e a situação do distrito que representa. Por exemplo, um congressista de distritos limítrofes, onde o Partido normalmente está sujeito a freqüentes mudanças, pode merecer especial consideração, tendo em vista que estas nomeações podem afetar o resultado das eleições. Muitos representantes de Estados distantes se desinteressam dessas colocações, por causa da falta de pressão do seu eleitorado. Geralmente os congressistas de Nova Iorque e os da Costa do Pacífico, estes, por estranho que pareça, são os mais ávidos de lugares para seus protegidos. Tôda vez que um membro solicita maior número de cargos, seus argumentos são examinados em confronto com os dos demais. Os altos cargos administrativos são preenchidos pela Comissão Especial, depois de uma rigorosa seleção.

Durante a 80.^a Legislatura o Senado teve uma Comissão de Pessoal de 5 Senadores Republicanos, escolhidos em reunião do Partido majoritário. Hoje a Comissão, que é do Partido Democrático, tem 3 membros. A disposição de cada senador da maioria são postos três lugares de natureza secundária. Aos membros da minoria, nesta mesma legislatura, coube apenas o direito de nomear quatro *boys*, um ascensorista e 10% dos guardas. A Comissão de Pessoal dá especial atenção aos cargos das Secretarias do Senado e da Câmara, fazendo a seleção dos candidatos de modo rápido, mas que assegure um mínimo de certas qualidades. No Senado não há a preocupação de preencher estes lugares atendendo à distribuição geográfica. O preenchimento dos cargos nas comissões permanentes das duas Casas ainda é considerado atribuição dos seus presidentes, apesar de a Lei de Reorganização do Legislativo, de 1946, estipular que a seleção do pessoal profissional seja feita de acôrdo com o voto da maioria absoluta da Comissão. Algumas delas concedem à minoria o direito de nomear um profissional e um assistente. Outras não se preocupam com esta questão, entendendo que a distribuição não é partidária. Certos Presidentes, ocasionalmente, criam subcomissões para auxiliar a seleção rigorosa de candidatos e fazer recomendações finais. O emprego de tais subcomissões foi uma inovação da 80.^a Legislatura, como decorrência da Lei de Reorganização. A escolha dos funcionários era outrora feita pelos Presidentes das Comissões, que os consideravam como parte integrante de seus próprios gabinetes. Muitos dos Vice-Diretores eram, ainda, para todos os efeitos, os representantes dos Presidentes das Comissões, em 1947-48.

Alguns cargos não são afetados pelas mudanças de partido no poder. É tradicional, por exemplo, manter o Secretário da Presidência e todos os funcionários do Gabinete do Conselho Legislativo, em ambas as Casas. Em 1947, além desses, não foram substituídos o Diretor da Contabilidade, os telefonistas, uma funcionária do Gabinete do Chefe

da Segurança do Senado, que já completara 35 anos de serviço, vários funcionários subordinados ao Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria do Senado (que foram os seguintes: o redator da ata, o contador-chefe, o Diretor dos serviços administrativos, o *principal clerk* (1), o Diretor dos serviços legislativos, o encarregado da Imprensa, o encarregado do material de expediente, o assistente do Diretor do Arquivo e o protocolista), serventes e encarregados da conservação.

Na Câmara, no início da 80.^a Legislatura, foram mantidos o Diretor da Contabilidade e seus auxiliares, os leitores do expediente no plenário e um assistente, um assistente do controlador das votações, o encarregado do material do expediente e o Zelador do Patrimônio. O pessoal do Gabinete do Chefe da Segurança, em ambas as Casas, por tradição, está sujeito a uma quase completa remodelação, sempre que se verifica uma mudança no domínio dos partidos, o mesmo acontecendo ao do Chefe da Portaria da Câmara. À constante falta de pessoal e à indiferença dos que possuem certas habilitações para o exercício desses cargos, puramente políticos, é que se atribui o reduzido número de substituições.

No tocante ao lugar de Secretário da Presidência e aos do Conselho Legislativo, em cada Casa, as funções são técnicas e requerem um grau de conhecimentos que não pode ser satisfeito pelo método da proteção. Os Presidentes de ambas as Casas concedem inteira liberdade aos referidos Conselhos para escolherem o seu próprio pessoal. Esta liberdade lhes é atribuída em virtude das suas relações com os corpos docentes das Escolas de Direito. Cada Conselho prefere advogados novatos para iniciá-los na carreira de redatores de projetos. Em consequência, as mudanças são poucas nesses serviços.

Para trabalho técnico, como o da Biblioteca, a Câmara, no entanto, não tem procurado treinar pessoal habilitado. Nenhum dos seus funcionários atuais é bibliotecário especializado. No passado, além do mais, várias pessoas que mal sabiam ler e escrever obtiveram tais lugares pelo sistema de proteção. Este sistema produz, não raro, alguns resultados inesperados. Um funcionário teve que ser mantido, nas substituições de 1947, por haver desenvolvido um sistema único de catalogação, incompreensível para qualquer outra pessoa. Somente ele encontrara a chave da estabilidade...

A Biblioteca do Senado tem tido funcionários mais competentes no campo da biblioteconomia. O seu atual Diretor foi funcionário da Biblioteca do Congresso durante vários anos. O Diretor-Geral da Secretaria do Senado, em 1947, obteve da Comissão de Pessoal, fossem postos à sua disposição dois cargos na Biblioteca. Estes lugares foram entregues ao Diretor da Biblioteca para que pudesse escolher auxiliares competentes. Um dos homens escolhidos era formado em biblioteconomia e fôra, anteriormente, funcionário da Comissão de Bibliotecas do Estado da Califórnia. Até mesmo os candidatos aos outros lugares daquela Diretoria, preenchidos pela Comissão de

Pessoal, foram submetidos a rigorosa seleção, a fim de garantir competência.

O cargo de Coordenador de Informações da Câmara foi primeiro ocupado por um homem que chamou a atenção do Congresso por ser um escritor profissional de trabalhos encomendados e sem a responsabilidade de seu nome. Advogado de profissão e antigo professor de línguas numa Escola superior, tinha pouca experiência nas ciências sociais. Ele parecia considerar sua função como um meio de obter dados para discursos fluentes, um tipo de trabalho condizente com o que ele exercia antes de entrar para o serviço do Congresso.

Para alguns dos cargos menos importantes, o Congresso admite pessoal com experiência muito superior à exigida pelas tarefas para as quais é contratado. Por exemplo: os ascensoristas, polícias do Capitólio, estafetas dos Correios e guardas da Secretaria são, em geral, estudantes que procuram estes lugares, por intermédio dos congressistas, como meio de financiar os seus estudos nas Universidades. Podiam ser levantadas objeções a tais procedimentos. Se estes cargos têm que ser utilizados, principalmente, como bolsas de estudos, seria preferível que fossem destinados a rapazes mais necessitados de ajuda do que aos de influência política. Assim, os membros do Congresso ficariam livres de solicitar o preenchimento de tão insignificantes lugares que mal compensam o tempo perdido para obtê-los, quando problemas de relevância nacionais e internacionais estão a lhes exigir o melhor de sua atenção.

CONTRÔLE FINANCEIRO

O contrôle financeiro da Câmara é dividido entre o Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria e o Chefe da Segurança. Com este fica a fôlha dos subsídios e auxílios de viagem pela "Tabela de Milhas"; e aquêle, por intermédio do Diretor da Contabilidade, paga a todos os funcionários e às comissões, dentro das verbas de ajudas de custo e despesas diversas. A êle também compete saldar as dívidas de pronto pagamento. A escrituração do Gabinete do Diretor-Geral é examinada regularmente pela Contadoria-Geral da República.

O exame da escrita das verbas manipuladas pelo Caixa do Gabinete do Chefe da Segurança, feito pela Contadoria-Geral, em janeiro de 1947, o primeiro de qualquer espécie efetuado em 15 anos, revelou sério desfalque. O novo Presidente e o novo Diretor-Geral, eleitos no começo da 80.^a Legislatura, requereram, logo de início, fôsse realizado pela referida Contadoria um novo exame das escritas. Quase imediatamente foram descobertas discrepâncias que obrigaram o novo Caixa a suspender seus trabalhos por algum tempo. O desfalque, que montava a 143.863 dólares, se acumulara durante um período de mais de 20 anos. Este fôra ocultado pelo fato de haver o Chefe da Segurança servido naquele Gabinete desde 1931 e ininterruptamente de 1915 a 1931, ora como Caixa, ora como assistente dêste. Um dos antigos depu-

tados, pelo Estado da Flórida, durante o período de 1920 a 1929, induziu KENNETH ROMNEY, então assistente de Caixa e mais tarde Chefe da Segurança, a empregar mais de 65 mil dólares dos dinheiros sob sua responsabilidade em especulações imobiliárias naquele Estado. Quando o período áureo das especulações entrou em colapso, o Deputado da Flórida indenizou ROMNEY com cheques sem fundos, que este não pôde descontar, mas que escriturou em seus livros como dinheiro em caixa, até 1947. ROMNEY, Chefe da Segurança, a fim de ocultar a sua apropriação indébita de fundos, anos antes, peitou o Caixa de 1930, para não denunciar um empregado que fugira com 25 mil dólares retirados do seu escritório. A acusação, o julgamento e a condenação de ROMNEY, em 1947, revelaram uma deplorável e negligente administração dos dinheiros públicos.

A Contadoria-Geral da República ainda não faz um exame periódico das verbas manipuladas pelo Gabinete do Chefe da Segurança da Câmara. Na realidade, nenhuma providência se tomou para que isto se realize de maneira regular e independente.

O Senado entrega a administração de tôdas as verbas ao Diretor-Geral de sua Secretaria e submete a escrita das mesmas a exames regulares da Contadoria-Geral da República.

MUDANÇAS NECESSÁRIAS

A atual administração do Congresso está, provavelmente, necessitando de uma drástica reorganização, mais séria do que o Poder Executivo. A Lei de Reorganização do Legislativo, de 1946, não atingiu as suas Secretarias, nem tampouco ao sistema antiquado de proteção. A este estatuto legal, passo primário e necessário para a modernização do Legislativo nacional, se deveriam seguir outras medidas.

Providência que se impõe, é a introdução de métodos modernos na administração da Secretaria. Por exemplo, a dobragem de documentos é operação manual nas Salas de Dobragem e Brochura em ambas as Casas do Congresso. Nenhum sistema de formulários ou de numeração para encomenda de material, como os que caracterizam as modernas administrações, foi jamais ali adotado. Nunca se cogitou de elaborar um catálogo para a aquisição do material de expediente. Tôdas as máquinas duplicadoras e os mimeógrafos são inadequados para atender às necessidades do serviço. Os serviços telefônicos estão sobrecarregados. Máquinas de escritório, exceto as de escrever, estão virtualmente ausentes de tôdas as repartições de ambas as Casas. Nenhum serviço de mensageiros foi previamente organizado no Senado. Mesas, cadeiras, lâmpadas e outros móveis de escritório, por mais ornamentais que sejam, são reminiscências do fim do século passado. A administração moderna exigiria a centralização da autoridade administrativa nas mãos de uma única pessoa, em cada Câmara. Contudo, um tal indivíduo dificilmente poderia ser encontrado com o atual sistema

de proteção ou escolha nas reuniões dos partidos. Por mais úteis que possam ser tais métodos de seleção para o preenchimento de cargos políticos, nos quais as obrigações são executadas, mais ou menos, como há meio século, não é possível contar com eles para descobrir alguém com suficiente experiência administrativa capaz de pôr ordem na atual confusão. Tais funcionários deviam ser investidos de autoridade bastante para fazerem o estudo dos Regimentos e Regulamentos, podendo sugerir alterações aos presidentes das Casas do Congresso. Algumas das funções que se desenvolveram sob o contróle do Diretor-Geral da Secretaria, do Chefe da Segurança e do Chefe da Portaria da Câmara deviam ser transferidas para um administrador experimentado.

A única solução prática para o caso seria a escolha, não partidária, em cada uma das Casas, de um homem a quem fôsse dada estabilidade no cargo, enquanto bem servisse, e a quem se delegassem poderes e responsabilidade na administração financeira, para as aquisições, fornecimentos, distribuição de salas e serviços para os membros em geral, tanto na Câmara como no Senado, bem como para as comissões. Ele deveria ter o direito de fazer a análise da organização e dos métodos de trabalho; combinar, reorganizar ou eliminar serviços ou cargos desnecessários e selecionar e demitir o pessoal sob suas ordens, dentro do critério do sistema do mérito. Isto seria um passo heróico para o Congresso, mas inevitável se ele deseja racionalizar seus serviços fundamentais.

Um outro passo, igualmente necessário para a boa administração da Colina, seria o abandono do antiquado sistema de proteção.

Embora o Congresso tenha renunciado a grandes áreas de proteção nos serviços administrativos, durante a última década, tanto os senadores como os deputados parecem agarrados ao infimo privilégio de nomear um boy, um mensageiro, um guarda, um ascensorista ou um vigia do edifício. Em verdade, muitas horas podem ser gastas por uma das Secretarias do Congresso ao tentar arranjar um horário satisfatório de trabalho para um dos funcionários protegidos que freqüentam uma universidade no Distrito de Colúmbia. Se estas sinecuras valessem alguma coisa como bôlsas para alguns estudantes, uma solução sensata seria a realização de concursos e a distribuição de lugares por áreas geográficas. Assim, os Congressistas ficariam aliviados da pressão exercida pelos seus Estados e assegurada a nomeação dos estudantes de maior capacidade.

Certos trabalhos, que requerem treinamento profissional para desempenho eficiente, não podem sofrer a influência das Comissões de Proteção. Isto o Congresso já reconheceu ao fazer a escolha de funcionários para cargos do Conselho Legislativo e dos Secretários da Presidência. As duas Bibliotecas deveriam ser as seguintes a se divorciarem do contróle da proteção. Se um administrador fôsse empregado, um número maior de lugares de escreventes, tesoureiros e de outros funcionários da rotina administrativa teria que ser sub-

traído ao sistema de proteção. Nada seria deixado ao arbítrio do congressista, exceto a distribuição de lugares no seu próprio gabinete e para os Partidos, de um modo geral, poucas decisões seriam necessárias, a fim de preencher os cargos eletivos e os de menos importância, tais como o do diretor dos serviços administrativos, o dos serviços legislativos, o *pair clerk* (3), o controlador das votações e o encarregado da redação final das leis. O Senado, na realidade, tem, agora, tido tão poucas substituições nestes cargos, que alguns funcionários no Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria, embora aposentados por velhice, são indispensáveis, porque nenhum dos partidos tem substitutos treinados.

Uma reforma, tal como o abandono do sistema de proteção, exigiria repartição central de pessoal na Colina. O recrutamento e a seleção de funcionários para as Secretarias poderiam ser feitos, como nas agências, por intermédio daquela repartição. Os Gabinetes mais importantes fariam as nomeações por intermédio dos registros, o que permitiria mais ampla liberdade de escolha do que

o processo de habilitação usado pela Comissão do Serviço Público Civil. Não há nenhum motivo lógico para o Congresso cingir-se à "regra de três", como sacrossanta. Esta repartição poderia, também, com a cooperação de altos funcionários, desenvolver um treinamento sistemático para os cargos de maior categoria. Uma racional padronização de vencimentos deveria ser estabelecida, bem como aplicadas as técnicas de classificação de cargos, a fim de reunir trabalhos semelhantes em carreiras e classes.

Se o Congresso quiser satisfazer as necessidades legislativas da Nação, que se multiplicam em complexidade dia a dia, precisa livrar-se da balbúrdia administrativa existente na Colina. Simplificando e centralizando sua própria direção administrativa, libertando-se dos pedidos de proteção, indignos e fora de moda, e recrutando pessoal mais capaz e vigoroso, êle poderia dar à Nação um exemplo da aplicação do instinto americano de economia e da eficiência que ela demonstra estimar tão alto.

RESENHA PARLAMENTAR

Resumo das atividades do Congresso Nacional, na semana de 13 a 17 de julho, elaborado pela Seção de Documentação do D.A.S.P.

PLANO DO CARVÃO NACIONAL

No Congresso Nacional

Iniciada a discussão e votação do veto oposto pelo Presidente da República a dispositivos do projeto de lei que dispõe sobre o Plano do Carvão Nacional. Foram rejeitados os cinco primeiros itens e mantido assim o veto. Falaram na discussão das razões do veto os congressistas Jorge Lacerda, Ivo d'Aquino, Fernando Ferrari, Maurício Joppert, Assis Maron, Arruda Câmara, Lima Figueiredo, Alencastro Guimarães, Flores da Cunha e Daniel de Carvalho (D.C. 14-7; págs. 6449/60).

AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Na Câmara dos Deputados

Publicado para estudo o relatório do deputado Aquiles Mincarone ao projeto de lei que concede favores fiscais a hotéis que se estabelecerem no território nacional, nas condições que estabelece (D.C. 15-7; pág. 6467).

Foram a imprimir as seguintes redações finais: dispõe sobre a distribuição de sementes de trigo pelo processo de devolução; e autoriza abertura de crédito especial para atender às despesas com o financiamento de uma rede nacional de matadouros industriais nas zonas produtoras (D.C. 15-7; pág. 6479). Aprovadas as redações finais (D.C. 16-7; pág. 6555).

O deputado João Cabanas apresentou projeto de lei que abre os portos nacionais a vapores de qualquer país estrangeiro e permite o livre comércio com firmas estrangeiras e autoriza o estabelecimento de empresas estrangeiras comerciais ou industriais em todo o território nacional (D.C. 15-7; pág. 6486).

Encerrada a primeira discussão do projeto de lei que cria em Maceió um entreposto frigorífico destinado à conservação dos produtos da pesca (D.C. 15-7; pág. 6510).

Em primeira discussão, foi rejeitado o projeto de lei que proíbe a matança de vacas e novilhas em todo o território nacional (D.C. 15-7; pág. 6511).

Com pareceres das comissões foi a imprimir o projeto que dispõe sobre a concessão de financiamento ao pequeno industrial, pelo I.A.P.I. (D.C. 17-7; pág. 6606).

O deputado Fernando Ferrari apresentou uma indicação sugerindo a elaboração de projeto de amparo às reservas florestais do país, com a criação do Fundo Florestal Nacional, a desapropriação de áreas florestais exploradas por particulares e a organização de um serviço de policiamento próprio (D.C. 17-7; pág. 6620).

Com pareceres contrários, foram a imprimir os seguintes projetos de lei: concede moratória às dívidas das pessoas físicas e jurídicas localizadas no polígono das secas; e concede moratória às dívidas dos criadores e recriadores de gado bovino, jaticultores e agricultores em geral localizados no Amazonas e no Pará (D.C. 18-7; pág. 6703).

No Senado Federal

Foi publicado o parecer da Comissão de Segurança Nacional do projeto de lei da Câmara dos Deputados que dispõe acerca do penhor de produtos agrícolas (D.C. 17-7; página 6661).

Foi a imprimir com pareceres das Comissões Técnicas o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo

a entrar em entendimento com os Governos Estaduais e o Instituto do Cacau, por intermédio do Ministério da Agricultura, para traçar e executar o Plano de Combate às pragas que infestam a lavoura cacaueira; e abrir o crédito especial de Cr\$ 10.000.000,00 (D.C. 18-7; página 6727).

AUTONOMIA

No Senado Federal

Foi a imprimir o parecer da Comissão Especial sobre o projeto de reforma constitucional, e acrescenta dispositivos ao ato das disposições constitucionais transitórias (D.C. 17-7; pág. 6666).

AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final dos seguintes projetos de lei: concede auxílio anual à Policlínica Geral do Rio de Janeiro; idem, para completar o pagamento devido ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro; idem, para o Hospital Virgílio Pereira, S.P.; idem, para a realização do I Congresso Nacional do Algodão (D.C. 15-7; págs. 6479/81). Aprovadas as redações finais (D.C. 16-7; pág. 6555).

Foi a imprimir o projeto de lei que concede auxílio para atender às despesas decorrentes da organização e realização do Concílio Geral da Igreja Metodista do Brasil (D.C. 15-7; pág. 6483).

O deputado João Cabanas apresentou projeto de lei que concede auxílio ao Congresso Municipalista, com sede em São Paulo, para impressão e divulgação de suas resoluções e teses (D.C. 15-7; pág. 6490).

Aprovada a redação final do projeto de lei que inclui a Escola de Agronomia da Bahia entre os estabelecimentos subvencionados pela União (D.C. 15-7; pág. 6496).

Em segunda discussão, foram aprovados os seguintes projetos de lei: concede auxílio para atender às despesas com a III Festa Nacional do Trigo, em Erechim, RS.; e idem, para pagamento das despesas com o V Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (D.C. 15-7; pág. 6511).

Rejeitado, em primeira discussão, o projeto de lei que concede auxílio aos alunos da Escola de Engenharia que vão à Europa em viagem de estudo e propaganda cultural do Brasil (D.C. 15-7; pág. 6514).

O deputado Waldemar Rupp apresentou projeto de lei que concede auxílio para conclusão das obras do Parque Agropecuário de Lajes, SC. (D.C. 16-7; pág. 6550).

Com parecer contrário, foi a imprimir o projeto que abre crédito especial destinado à aquisição do terreno para a futura sede do Círculo Operário Rafardense, em Rafard, SP. (D.C. 17-7; pág. 6615).

O deputado Severino Mariz apresentou projeto de lei que determina que passarão a ser estabelecimentos subvencionados pela União a Escola Superior de Agricultura e a Escola Politécnica, em Recife, PE. (D.C. 17-7; página 6632).

Concedida urgência para os projetos de lei que concedem auxílios financeiros para o II Congresso Latino-Americano de Sociologia e V Congresso Nacional de Jornalistas (D.C. 17-7; pág. 6639).

No Senado Federal

Chega ao Senado Federal, o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S.,

crédito especial de Cr\$ 100.000,00, para atender às despesas com a realização do I Congresso de História do Pará (D.C. 15-7; pág. 6527).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Agricultura, o crédito especial de Cr\$ 300.000,00, como auxílio à Associação Rural de São Joaquim (D.C. 17-7; pág. 6672).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00, para pagamento das subvenções devidas, respectivamente, ao Instituto Eletrotécnico de Itajubá, MG., e à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, do Instituto "Sedes Sapientiae de São Paulo" (D.C. 17-7; pág. 6663).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de decreto legislativo que mantém a decisão do Tribunal de Contas que autorizou o registro sob reserva da despesa relativa ao pagamento de Cr\$ 1.383.520,00, de auxílio decorrentes a várias companhias teatrais (D.C. 17-7; página 6772).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que concede auxílio ao Centro de Pesquisas Pedagógicas para investigações sobre o desenvolvimento educacional do Brasil, e dá outras providências (D.C. 18-7; pág. 6724).

Foi 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\$ 180.000.000,00, para a regularização dos auxílios prestados, no exercício de 1952, à Estrada de Ferro Leopoldina (D.C. 18-7; pág. 6727).

CONTRATOS PÚBLICOS

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final dos seguintes projetos: aprova o contrato celebrado entre o D.C.T. e a firma Importadora Técnica Rio Mar Ltda.; idem entre a União Federal e Josué Martins e sua mulher; idem entre a D.R. dos Correios e Telégrafos de Pernambuco e a firma J. Ferreira Marques; idem entre o D.F.C. e a firma Byinton & Cia.; mantém a decisão do T.C. denegatória do registro do contrato celebrado entre o M. Ae. e a Companhia Moraes Rego S.A.; idem o mesmo Ministério e Dorothy Norton Pend; idem entre o M.E.S. e a Irmandade do Santíssimo Sacramento da Candelária; e revoga a decisão do T.C. denegatória ao registro do contrato celebrado entre o M.A. e Francisco Alves de Oliveira e sua mulher (D.C. 15-7; pág. 6481). Aprovadas as redações finais (D.C. 16-7; pág. 6555).

Encerrada a discussão dos seguintes projetos: mantém decisão do T.C. que negou registro ao contrato celebrado entre a Seção de Fomento Agrícola do Estado de Mato Grosso e Marcelo Miraglia; idem entre a Seção de Fomento Agrícola do Ministério da Agricultura e José Bernardo Júnior; aprova o contrato celebrado entre o D.C.T. e a firma Dawag, Sociedade Anônima de Comércio Internacional; idem entre o mesmo e João Ferreira Marques; idem entre o D.N.P.R.C. e a firma Comércio e Indústria Nova Ltda. (D.C. 15-7; pág. 6510). Aprovados na sessão de 16 de julho (D.C. 17-7; pág. 6652).

Aprovados em primeira discussão os seguintes projetos: aprova contrato celebrado entre a Junta de Conciliação e Julgamento da Justiça do Trabalho e o Sr. Carlos Potier Monteiro, com a locação de imóvel; idem entre a Comissão de Construção do C.N.E.P.A. e a firma Mesbla S.A., para fornecimento de máquinas; idem entre o M.A. e Matias Olímpio de Melo, para execução e pagamento de obras de irrigação; idem entre o D.C.T. e a firma Byington & Cia., para o fornecimento de amplificadores de rádio; mantém a decisão do T.C. que recusou registro ao contrato celebrado entre a Delegação do Patrimônio da União e José Borges, para locação de imóvel; e idem entre o M.G. e Caetano Nappi, para exercer a função de aerofotógrafo (D.C. 17-7; págs. 6653/54).

No Senado Federal

Foram aprovadas, em discussão única, as redações finais dos seguintes projetos de decretos legislativos: a) que aprova o termo de escritura pública de compra e venda realizada entre o Departamento Nacional da Produção Mineral, M.A., e Theodoro Kastring e sua mulher Rosa Mezari Kastring, de um terreno situado no lugar denominado "Morro da Miséria", município de Cresciúma, Est. de Santa Catarina; b) que mantém a decisão do Tribunal de Contas denegatória de registro ao contrato celebrado entre a Administração do Edifício da Fazenda e a Limpadora Brasileira para serviços de pintura de esquadrias de janelas do referido prédio e c) que aprova decisão do Tribunal de Contas denegatória de registro de contrato entre o M.A. e a firma Rocha & Cia. para o fornecimento de uma estufa com acessórios de higrômetro ao Serviço Florestal daquele Ministério (D.C. 15-7; págs. 6533/34).

Chega ao Senado o projeto de decreto legislativo que aprova o contrato celebrado entre o D.C.T. e a firma Cia. Predial de Taubaté (D.C. 17-7; pág. 6664).

DIPLOMACIA

No Senado Federal

Foi a imprimir a redação final do projeto de decreto legislativo da Câmara que aprova a Convenção Internacional assinada em Sèvres, na França, a 6 de outubro de 1921, que modifica a Convenção do Metro, firmada em Paris, a 28 de maio de 1875 (D.C. 15-7; pág. 6531).

E' aprovada a redação final do projeto de decreto legislativo da Câmara que aprova a Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano (D.C. 15-7; pág. 6534).

DOAÇÕES

Na Câmara dos Deputados

Encerrada a segunda discussão do projeto de lei que autoriza a União a fazer doação à Federação das Indústrias do Estado de Goiás, de lote de terreno localizado no centro de Goiânia (D.C. 15-7; pág. 6510). Aprovado na sessão de 16 de julho (D.C. 17-7; pág. 6652).

O deputado Arnaldo Cerdeira apresentou projeto de lei que autoriza a doação de terreno à Estância Hidromineral e Climatérica de São José de Campos, SP. (D.C. 18-7; pág. 6706).

EDUCAÇÃO E CULTURA

Na Câmara dos Deputados

O deputado Ubirajara Keutenedjian apresentou projeto de lei que permite a matrícula simultânea de estudante universitário em mais de um curso seriado, desde que não coincidam os horários (D.C. 16-7; pág. 6550).

Foi a imprimir, com pareceres contrários, o projeto que autoriza o Poder Executivo a criar, através do I.A.P.I., escolas de aprendizagem industrial em todas as cidades onde funcionem Delegacias desse Instituto (D.C. 17-7; página 6613).

No Senado Federal

E' aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que cria a Escola Agrícola de Urutaí, no Estado de Goiás, e dá outras providências (D.C. 15-7; pág. 6533).

EXERCÍCIO PROFISSIONAL

Na Câmara dos Deputados

Com pareceres contrários, foi a imprimir o projeto que regulamenta as profissões de mecânico e aprendiz-mecânico de veículos terrestres a motor e dá outras providências (D.C. 17-7; pág. 6611).

FINANÇAS E ORÇAMENTO

Na Câmara dos Deputados

Publicadas as seguintes redações finais: autoriza abertura de crédito especial para pagamento de despesas com a manutenção da Hospedaria de Corinto e dos Postos de Pouso e Recuperação em Pirapora e Monte Azul; modifica o artigo 7.º da Lei n.º 1.815, de 18 de fevereiro de 1953; autoriza abertura de crédito especial para pagamento dos transportes efetuados pelo Lóide Brasileiro, idem para pagamento das despesas com a realização da Reunião Parcial da Conferência Mundial de Energia (D.C. 15-7; página 6483). Aprovadas as redações finais (D.C. 16-7; página 6555).

Com parecer favorável da Comissão de Finanças, foi a imprimir o projeto de lei que autoriza abertura de crédito especial para custear as despesas com a participação do Brasil na 3.ª Semana Internacional de Esportes Universitários, a realizar-se em Dortmund, Alemanha (D.C. 15-7; pág. 6483).

Encerrada a discussão dos seguintes projetos de lei: autoriza abertura de crédito especial para atender ao pagamento de despesas efetuadas pela Delegação representativa do Brasil na VII Reunião das Partes Contratantes do Acôrdio Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; idem, destinado ao pagamento da Contribuição do Govôrno Federal, para o capital da Caixa de Crédito da Pesca; idem, para atender às despesas de pessoal e material da E. F. Leopoldina; idem, para pagamento das despesas relacionadas no balancete da receita e despesa da Secretaria da Câmara, relativo a abril de 1953 (D.O. 15-7; pág. 6511). Aprovados na sessão de 16 de julho (D.C. 17-7; pág. 6652).

Aprovado, em primeira discussão, o projeto de lei que autoriza abertura de crédito especial para custear despesas com a participação do Brasil na III Semana Internacional de Esportes Universitários, a realizar-se em Dortmund, Alemanha (D.C. 15-7; pág. 6511). Aprovado em segunda discussão (D.C. 17-7; pág. 6631).

Com parecer da Comissão de Finanças, foi a imprimir o projeto de lei que autoriza a abertura de crédito especial para ressarcimento de despesas efetuadas por componentes da Comissão Especial incumbida de examinar o programa de aumento geral de salários e tarifas dos empregados do Grupo Light (D.C. 17-7; pág. 6617).

Aprovados os seguintes projetos: autoriza abertura de crédito especial para atender aos gastos decorrentes da realização no Brasil do V Período de Sessões da Comissão Econômica para a América Latina (primeira discussão); e idem, com as visitas ao Brasil do Presidente da República do Peru e do Ministro das Relações Exteriores do Equador (D.C. 17-7; pág. 6653).

No Senado Federal

Foi aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que abre ao Congresso Nacional — Câmara dos Deputados — o crédito especial de Cr\$ 700.000,00, para reforma e renovação dos móveis do Palácio Tiradentes (D.C. 15-7; pág. 6533).

Chegam, ao Senado Federal, os seguintes projetos de lei da Câmara: a) que autoriza o Poder Executivo a promover o reaparelhamento das Hospedarias de Imigrantes situadas em Manaus, Am., Belém, Pa. e Fortaleza, Ce. e b) que autoriza o Poder Executivo a abrir, ao Poder Judiciário — Justiça Eleitoral — o crédito especial de Cr\$ 2.756.439,80, para atender despesas relativas ao exercício de 1950, 1951 e 1952 (D.C. 16-7; pág. 6572).

Chega ao Senado 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. 17-7; página 6663).

E' lido o ofício do Governador do Estado de Minas Gerais relativo ao empréstimo que a Companhia de Eletricidade do Alto Rio Grande, e a Centrais Elétricas de Minas Gerais, S. A., estão negociando com o International Bank for Reconstruction and Development, dos Estados Unidos da América (D.C. 17-7; pág. 6671).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.R.E., o crédito especial de Cr\$ 1.500.000,00, destinado a regularizar as despesas com o transporte de imigrantes holandeses (D.C. 17-7; pág. 6672).

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\$ 161.106,20, para atender ao pagamento de contribuição do Brasil à Conferência Internacional de Materiais (D.C. 18-7; página 6727).

Foi a imprimir, com parecer da Comissão de Finanças, o projeto de lei do Senado que modifica o artigo 1.º, letra H, § 4.º, n.º IV da Lei n.º 1.474, de 26-11-51 (D.C. 18-7; página 6728).

INSTITUTO NACIONAL DO CINEMA

Na Câmara dos Deputados

Em virtude de emendas, volta às comissões o projeto de lei que cria o Instituto Nacional do Cinema e dá outras providências (D.C. 17-7; pág. 6649).

INSTITUTO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

No Senado Federal

Foi publicado o parecer da Comissão de Segurança Nacional ao projeto de lei da Câmara que cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e dá outras providências (D.C. 17-7; pág. 6662).

INSTITUTO ORTOPÉDICO DO BRASIL

Na Câmara dos Deputados

O deputado João Cabanas apresentou projeto de lei que cria o Instituto Ortopédico do Brasil (D.C. 15-7; página 6485).

IRRIGAÇÃO DO POLÍGONO DAS SÊCAS

Na Câmara dos Deputados

Publicado para estudo um trabalho do deputado Sylvio Echenique sobre vários projetos que tratam de irrigação de terras situadas no Polígono das Sêcas (D.C. 17-7; página 6595).

ISENÇÕES DE DIREITOS

Na Câmara dos Deputados

Foi a imprimir a redação final do projeto de lei que concede isenção de direitos de importação para um microônibus destinado às Missões Franciscanas do Estado de Alagoas (D.C. 15-7; pág. 6480). Aprovada a redação final (D.C. 16-7; pág. 6555).

O deputado Rondon Pacheco apresentou projeto de lei que concede isenção de direitos de importação para a instalação do serviço telefônico no município de Araguari, MG. (D.C. 15-7; pág. 6488).

Com pareceres das Comissões, foi a imprimir o projeto de lei que concede isenção de direitos de importação para materiais importados pela Indústria de Azulejos Sociedade Anônima (IASA) (D.C. 15-7; pág. 6502).

Foi a imprimir, com pareceres, o projeto que concede isenção de direitos de importação para 10.000 toneladas de fosfato monossódico ou anidrido fosfórico, no interesse do desenvolvimento industrial do país (D.C. 17-7; pág. 6607).

Igualmente com relação ao projeto de lei que permite a importação, com isenção de direitos, de vitualhas e artigos de consumo popular durante os anos de 1952 e 1953, para cessão ao povo a preço de custo (D.C. 17-7; página 6609).

Com pareceres das Comissões, foi a imprimir o projeto que isenta as instituições de assistência aos cegos do pagamento de contribuições aos institutos de previdência social (D.C. 17-7; pág. 6614).

No Senado Federal

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que concede isenção de impostos e taxas aduaneiras para 22 toneladas de mármore de Carrara, destinada à Basílica da Penha, em Recife, Est. de Pernambuco (D.C. 15-7; página 6527).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que concede isenção de direito de importação para materiais importados pela Fundação para o Livro do Cego no Brasil (D.C. 16-7; pág. 6573).

E' aprovada a redação final do projeto de lei da Câmara que concede isenção de impostos e taxas aduaneiras para importação de um órgão destinado ao Colégio de Santa Inês, em São Paulo (D.C. 16-7; pág. 6569).

Foi a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas o projeto de lei da Câmara que estende a isenção de direitos de importação, impôsto de consumo e mais taxas aduaneiras aos Museus de Artes Plásticas de propriedade privada (D.C. 17-7; pág. 6664).

LAVOURA CAFEEIRA

Na Câmara dos Deputados

Publicada uma declaração de voto do deputado Artur Santos sobre a Comissão de Inquérito com referência às geadas na lavoura cafeeira (D.C. 15-7; pág. 6479).

O deputado Emílio Carlos apresentou projeto de lei que abre o crédito especial de Cr\$ 1.500.000.000,00, para atender aos prejuízos causados à lavoura cafeeira pelas geadas (D.C. 15-7; pág. 6484).

Pelo deputado Firman Neto, foi apresentado projeto de lei que suspende, pelo prazo de 90 dias, o vencimento das dívidas dos cafeicultores da área devastada pelas geadas (D.C. 15-7; pág. 6488).

LEGISLAÇÃO DO TRABALHO

Na Câmara dos Deputados

Prosseguiu a discussão única do projeto de lei do Senado que altera dispositivos da Lei de Acidentes do Trabalho (D.C. 15-7; pág. 6496). Idem, na sessão de 15 de julho (D.C. 16-7; pág. 6555). Idem, na sessão de 16 (D.C. 17-7; pág. 6640). Volta às Comissões em virtude de emendas (D.C. 18-7; pág. 6712).

Encerrada a discussão prévia do projeto de lei que concede permissão para trabalhar em fábricas e oficinas aos menores a partir de 12 anos de idade (D.C. 15-7; pág. 6510).

Em primeira discussão, foi encerrado o debate em torno do projeto de lei que dispõe sobre dissídios coletivos de trabalho, regulando o artigo 123 da Constituição Federal (D.C. 15-7; pág. 6510).

LEI DE IMPRENSA

Na Câmara dos Deputados

Em discussão única, foram votadas as emendas do Senado ao projeto de lei que regula a liberdade de imprensa (D.C. 15-7; pág. 6512).

LUCROS EXTRAORDINÁRIOS

Na Câmara dos Deputados

Publicado, para estudo, o relatório do deputado Raimundo Padilha a projetos de lei que dispõem sobre lucros extraordinários (D.C. 15-7; pág. 6468). Reproduzido no "Diário do Congresso", de 16 de julho, pág. 6542.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

No Senado Federal

E' aprovada, em discussão única, a redação final do projeto de lei da Câmara que cria o Ministério da Saúde e dá outras providências (D.C. 15-7; pág. 6535).

ORÇAMENTO PARA 1954

Na Câmara dos Deputados

Foi a imprimir o parecer da Comissão de Finanças às emendas de Plenário ao Anexo n.º 3, Tribunal de Contas do Orçamento para 1954 (D.C. 18-7; pág. 6704).

ORGANIZAÇÃO EM GERAL

Na Câmara dos Deputados

Encerrada a segunda discussão do projeto de lei que autoriza a instalar uma coletoria federal em Pôrto das Pedras, AL. (D.C. 15-7; pág. 6510).

O deputado João Cabanas apresentou projeto de lei que transforma tôda e qualquer entidade que receba, por lei, contribuição compulsória do povo, em autarquia, submetida ao regime do Tribunal de Contas (D.C. 16-7; página 6550).

Aprovada a constituição de comissões especiais para relatar os seguintes projetos: cria a 2.ª Junta de Conciliação e Julgamento com sede em Belém, Pa.; extingue a Comissão Executiva Têxtil e dá outras providências; e cria uma Junta de Conciliação e Julgamento com sede em Barra Mansa, RJ. (D.C. 17-7; pág. 6653). Idem, o que dispõe sobre o Conselho Nacional de Educação (pág. 6653).

No Senado Federal

Voltam às Comissões Técnicas o projeto e a emenda do projeto de lei da Câmara que fixa a Divisão Administrativa e Judiciária do Território Federal do Rio Branco e abre crédito especial de Cr\$ 332.880,00 (D.C. 17-7; página 6671).

PESSOAL CIVIL

Na Câmara dos Deputados

Foram a imprimir as seguintes redações finais: autoriza abertura de crédito especial para pagamento de gratificação devida a Assad Mameri Abdenu, médico do Q.P. do Ministério da Fazenda; acrescenta parágrafo único ao artigo 7.º da Lei n.º 116, de 15 de outubro de 1947; para segunda discussão: altera carreiras dos Quadros Permanente e Especial do Ministério da Educação e Saúde (D.C. 15-7; págs. 6480/81). As redações finais foram aprovadas (D.C. 16-7; pág. 6555).

O deputado Paulo Nery apresentou projeto de lei que torna extensivos ao pessoal dos Postos Agropecuários os favores da Lei n.º 1.765, de 1952, que concede abono de emergência aos servidores civis do Poder Executivo (D.C. 15-7; pág. 6485).

Pelo deputado Magalhães Pinto, foi apresentado projeto de lei que estende ao pessoal do Serviço Nacional de Malária os benefícios mencionados no Decreto n.º 13.538, de 9-4-1919, que dispõe sobre a contagem do tempo de serviço em dôbro, para fins de aposentadoria, ao pessoal do Serviço Nacional de Febre Amarela (D.C. 15-7; página 6487).

O deputado Lúcio Bittencourt apresentou projeto de lei que dispõe sobre a taxa de câmbio para pagamento a civis e militares a serviço do país no estrangeiro (D.C. 15-7; página 6488).

Originário do Poder Judiciário, foi a imprimir o projeto de lei que autoriza abertura de créditos suplementar e especial para atender ao pagamento da gratificação adicional por tempo de serviço em 1952 e 1953 aos servidores de todos os Tribunais Regionais Eleitorais, excetuando os do Rio Grande do Sul (D.C. 15-7; pág. 6506).

O deputado Medeiros Neto apresentou projeto de lei que autoriza abertura de crédito especial para pagamento de gratificações de magistério a que têm direito professores daquele Ministério (D.C. 15-7; pág. 6509).

Encerrada a discussão dos seguintes projetos: em primeira, o que concede abono de Natal aos funcionários públicos civis da União aposentados; prévia, do que garante aos funcionários policiais em todo o país estatutos próprios

e outras vantagens; em primeira, o que estende aos aposentados da Secretaria da Câmara dos Deputados o abono de emergência do que trata a Lei n.º 1765, de 1952 e que autoriza funcionária da Secretaria da Câmara a ausentar-se do país para viagem de estudos (D.C. 15-7; pág. 6510).

Com parecer da Comissão de Finanças, foi a imprimir o projeto de lei que autoriza abertura de crédito especial para pagamento de abono de emergência ao pessoal dos serviços executados em regime de "acórdos" (D.C. 17-7; página 6620).

Aprovados, em primeira discussão, os seguintes projetos: estende aos aposentados da Secretaria da Câmara dos Deputados o disposto na Lei n.º 1765, que concede abono de emergência aos servidores civis da União; autoriza funcionária da Secretaria da Câmara dos Deputados a aceitar bolsa de estudos de instituição norte-americana e concede-lhe auxílio financeiro para despesas de viagem e instalação; autoriza abertura de crédito especial para pagamento de despesas de gratificação de pessoal das agências postais telegráficas das Casas do Congresso; autoriza abertura de crédito especial para pagamento de gratificação adicional aos servidores dos Territórios Federais; autoriza abertura de crédito especial para pagamento de gratificação devida a Francisco Vitorino de Luna, Médico, padrão M, por serviços prestados com risco de vida ou saúde (D.C. 17-7; págs. 6652/53).

Aprovada a designação de comissão especial para relatar projeto que dispõe sobre o processo de preenchimento dos cargos iniciais das carreiras de Veterinário, Químico, Agrônomo e Engenheiro Civil, do Q.P. do Ministério da Agricultura (D.C. 17-7; pág. 6653).

Com parecer da Comissão de Finanças, foi a imprimir o projeto de lei que autoriza abertura de crédito suplementar à verba de pessoal, anexo do M.V.O.P. (D.C. 18-7; pág. 6702).

O deputado Paulo Nery apresentou projeto de lei que efetiva os servidores do Serviço Especial de Saúde Pública que contem mais de cinco anos de contínuo exercício nesse órgão na data da publicação desta lei (D.C. 18-7; pág. 6706).

Pelo deputado Saulo Brand foi apresentado projeto de lei que estende as vantagens estatuídas no art. 184 da Lei n.º 1.711, de 1952, aos funcionários aposentados antes da vigência dessa lei (D.C. 18-7; pág. 6708).

No Senado Federal

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que dispõe sobre os vencimentos dos professores catedráticos aposentados da Universidade do Brasil (D.C. 15-7; página 6527).

Foi a imprimir com parecer da Comissão de Constituição e Justiça o projeto de Lei do Senado que concede aposentadoria aos magistrados com os vencimentos correspondentes aos da classe imediatamente superior, se contar mais de 60 anos (D.C. 15-7; pág. 6528).

E' aprovado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr\$ 7.200,00 para atender às despesas com o pagamento da gratificação de magistério à professora Danúzia Menezes de Brandão Ayres (D.C. 15-7; pág. 6533).

E' aprovado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.T.I.C., o crédito especial de Cr\$ 233.639,80, para pagamento de gratificação adicional a servidores daquele Ministério (D.C. 15-7; página 6533).

E' aprovada a redação final do projeto de resolução que cria cargos de serventes e lavadores de automóvel no quadro da Secretaria do Senado Federal (D.C. 15-7; página 6533).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, ao Poder Judiciário — Tribunal Federal de Recursos — os créditos suplementar e especial, respectivamente, de Cr\$ 240.000,00 e Cr\$ 1.147.750,00, para atender as despesas de abono de emergência e salário-família instituído pela Lei n.º 1.765, de 18-12-52 (D.C. 17-7; pág. 6664).

Foi a imprimir com pareceres das Comissões Técnicas o projeto de lei da Câmara que estabelece o critério para o caso de acesso à carreira de Técnico de Laboratório do M.E.S. (D.C. 17-7; pág. 6665).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo, a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr\$ 7.200,00, para pagamento da gratificação de magistério à professora Maria das Dores Pais de Barros Ferrari (D.C. 17-7; pág. 6672).

Foram a imprimir, com pareceres das Comissões Técnicas os seguintes projetos de lei da Câmara: a) que dispõe sobre os vencimentos dos Juizes, quando convocados para funcionar no Tribunal de Justiça do Distrito Federal; b) que fixa os símbolos e valores correspondentes aos cargos em comissão 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; c) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr\$ 35.593,30, para pagamento ao Dr. Francisco Eugênio Coutinho, como Assistente da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, em disponibilidade e d) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr\$ 28.125,00, para pagamento de diferença de vencimentos a funcionários daquele Ministério (D.C. 18-7; págs. 6725/28).

PESSOAL MILITAR

Na Câmara dos Deputados

Encerrada a primeira discussão do projeto de lei que assegura ao sobrevivente do naufrágio do cruzador "Bahia" direito à promoção ao posto imediato (D.C. 15-7; página 6510).

O deputado Muniz Falcão apresentou projeto de lei que dispõe sobre a permanência no serviço ativo dos sargentos das Forças Armadas que contem ou venham a contar mais de 10 anos de serviço (D.C. 17-7; pág. 6632).

Lido na hora do expediente o projeto de lei do Poder Executivo que estende aos oficiais e praças da extinta Polícia Militar do Território do Acre que se reformaram em consequência do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 7.360, de 6-3-45, os benefícios de que trata o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares (D.C. 17-7; pág. 6648).

No Senado Federal

E' aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que eleva o limite de idade previsto no parágrafo único do art. 4.º, do Decreto-lei n.º 2.066, de 7-3-40 (D.C. 15-7; pág. 6533).

PETROBRÁS

Na Câmara dos Deputados

Chegam à Câmara as emendas do Senado ao projeto de lei que dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo, define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S. A. e dá outras providências (D.C. 18-7; pág. 6689).

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na Câmara dos Deputados

O deputado Achilles Mincarone apresentou projeto de lei que dispõe sobre a assistência médica e hospitalar ao meio rural (D.C. 15-7; pág. 6488).

Com pareceres das Comissões, foi a imprimir o projeto que dá nova redação ao parágrafo único do artigo 1.º, do Decreto-lei n.º 5.087, de 1942, que dispõe sobre a obtenção das taxas dos prêmios pela CAP de Serviços Aéreos e Telecomunicações, em sua carteira de Acidentes do Trabalho (D.C. 17-7; pág. 6617).

Com pareceres das Comissões foi a imprimir o projeto que faculta aos empregadores, contribuintes dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões aplicação direta de 80% de suas contribuições, bem como da de seus empre-

gados, na construção de casa própria para seus empregados, e dá outras providências (D.C. 17-7; pág. 6618).

O deputado Ponciano dos Santos apresentou projeto de lei que concede pensão especial a Estêvão Alves da Silva, veterano de Canudos (D.C. 18-7; pág. 6708).

No Senado Federal

Foi a imprimir a redação final do projeto de lei da Câmara que concede aumento aos pensionistas do IPASE e dá outras providências (D.C. 15-7; pág. 6531).

Foi aprovado o parecer da Comissão de Redação ao projeto de decreto legislativo que mantém o registro, sob reserva, das apostilas de aumento lançadas nos títulos de Zilda Corrêa da Silva e outros, viúva e filhos de Deodoro Luiz da Silva (D.C. 15-7; pág. 6535).

E' aprovado, em discussão única, o projeto de lei da Câmara que concede pensão especial de Cr\$ 2.500,00 a Hilda Sampaio Ribeiro e Walquir Sampaio Ribeiro, viúva e filho inválido do Delegado Afrânio Palhares (D.O. 16-7; página 6576).

Foi aprovado o projeto de lei da Câmara que releva da prescrição o direito da menor Chislene Velasquez Hudziak à pensão especial deixada pelo Cadete do Ar João Hudziak (D.C. 17-7; pág. 6672).

Foram encerradas as discussões e adiadas as votações dos seguintes projetos de lei da Câmara: a) que concede pensão especial de Cr\$ 3.000,00, a Raimundo Pessoa de Siqueira Campos, pai do herói militar Antônio de Siqueira Campo e sua esposa, Carlota de Siqueira Campos e b) que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M. da Justiça o crédito especial de Cr\$ 1.497.600,00, para completar o pagamento das despesas vitalícias dos veteranos da campanha Acreana (D.C. 17-7; pág. 7672).

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\$ 333.544,30, para pagamento de indenização a Adriano Rodrigues Pinto, ex-maquinista de 1.ª Classe da Estrada de Ferro Rio D'Ouro (D.C. 18-7; pág. 6727).

REFORMA ADMINISTRATIVA

Na Câmara dos Deputados

O deputado Gustavo Capanema apresentou projeto de resolução que constitui uma Comissão Especial com o encargo de, em substituição às competentes Comissões Permanentes, dar parecer sobre o projeto de iniciativa do Poder Executivo e que dispõe sobre a reforma do sistema administrativo da União (D.C. 15-7; pág. 6508). Aprovada a urgência para o projeto (D.C. 17-7; pág. 6639). Aprovado em primeira discussão (D.C. 17-7; pág. 6651). Aprovado em segunda discussão (D.C. 18-7; pág. 6712).

SAÚDE PÚBLICA

Na Câmara dos Deputados

Publicada a redação final do projeto de lei que autoriza a abertura de crédito especial destinado ao Serviço Nacional de Malária (D.C. 15-7; pág. 6480). Aprovada a redação final (D.C. 16-7; pág. 6555).

Publicada a redação final do projeto de lei que institui a Lei Orgânica da Saúde e dá outras providências (D.C. 16-7; pág. 6549). Aprovada a redação final (D.C. 17-7; página 6639).

No Senado Federal

E' aprovada, em discussão única, a redação final do substitutivo do Senado ao projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., o crédito especial de Cr\$ 100.000.000,00, destinado ao combate ao Câncer em todo o país (D.C. 15-7; pág. 6534).

SERVIÇO SOCIAL RURAL

No Senado Federal

Foi a imprimir com o parecer da Comissão de Legislação Social o projeto de lei do Senado que autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural (D.C. 15-7; pág. 6528).

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

Na Câmara dos Deputados

Em virtude de emenda, volta às Comissões o projeto de lei que autoriza abertura de crédito especial para construção do novo edifício da Rede Ferroviária do Nordeste (D.C. 15-7; pág. 6510).

Rejeitado, em discussão prévia o projeto de lei que cria portos livres na costa brasileira para uso dos Estados Centrais e dá outras providências (D.C. 15-7; pág. 6511).

Com pareceres das Comissões, foi a imprimir o projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a ampliar e reformar as instalações da agência postal telegráfica de Caruaru, Pe. e criar duas subestações no bairro Vassoural, na mesma cidade (D.C. 17-7; pág. 6615).

O deputado Vasconcelos Costa apresentou projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a construir a linha telegráfica Oliveira a Cláudio e o prédio para o A.P.T. desta cidade, em MG. (D.C. 17-7; pág. 6648).

Pelo mesmo deputado, foi apresentado projeto de lei que autoriza a Divisão de Águas (D.N.P.M.) do Ministério da Agricultura, a auxiliar o município de Itambacuri (MG), para construção dos serviços de força e luz na vila de S. Jorge (D.C. 17-7; pág. 6648).

Foi a imprimir a redação para segunda discussão do projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a construir novo edifício para o Quartel General da 2.ª Região Militar, sediada em S. Paulo (D.C. 18-7; pág. 6689).

No Senado Federal

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.S., crédito especial de Cr\$ 94.500.000,00, para pagamento aos concessionários dos Portos (D.C. 15-7; pág. 6527).

TRIBUNAL MARÍTIMO

Na Câmara dos Deputados

Com parecer e emendas da Comissão de Constituição e Justiça, foi a imprimir o projeto de lei que dispõe sobre o Tribunal Marítimo (D.C. 18-7; pág. 6694).

OUTROS PROJETOS

Na Câmara dos Deputados

Foi a imprimir a redação final do projeto de lei que modifica dispositivo do Decreto-lei n.º 3.200, de 1941, que dispõe sobre a organização e proteção da família (D.C. 15-7; pág. 6480). Aprovada a redação final (D.C. 16-7; pág. 6555).

O deputado João Cabanas apresentou projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a desapropriar o Palácio Maçônico do Grande Oriente do Brasil, nesta capital, para criar um Museu Histórico (D.C. 15-7; pág. 6487).

Pelo deputado João Dolor de Andrade foi apresentado o projeto de lei que dispõe sobre a importação e a exportação de pedras preciosas e semipreciosas, estabelecendo punição para os infratores (D.C. 15-7; página 6489).

Foi mandado a imprimir o projeto de lei apresentado pelo deputado Achilles Mincarone que estabelece que independe de homologação para que produza os seus efeitos a emancipação por outorga de pai ou mãe (D.C. 15-7; página 6489).

Publicada a redação final do projeto de lei que modifica o § 2.º, do art. 19, do Decreto-lei n.º 925, de 1938 (Código de Justiça Militar) (D.C. 15-7; pág. 6480). Aprovada a redação final (D.C. 15-7; pág. 6555).

Aprovada a redação final do projeto de resolução que determina a constituição de uma comissão especial para relatar as emendas ao projeto da Petrobrás (D.C. 15-7; pág. 6496).

O deputado Felix Valois apresentou projeto de lei que dá nova redação ao artigo 11 da Lei n.º 1.533, de 31-12-51, que altera dispositivos do Código de Processo Civil relativos ao mandado de segurança (D.C. 15-7; pág. 6509).

Em segunda discussão foram aprovados os seguintes projetos: institui o "Dia do Comerciante"; dispõe sobre as comemorações do centenário de nascimento de José do Patrocínio; e dá o nome de Washington Luiz à rodovia Rio-Petrópolis (D.C. 15-7; pág. 6511).

Publicada a redação final do projeto de resolução que cria uma comissão especial para estudar as medidas de proteção aos recursos naturais do país (D.C. 16-7; pág. 6549). Aprovada a redação final (D.C. 17-7; pág. 6639).

Com parecer da Comissão de Finanças foi a imprimir o projeto que autoriza abertura de crédito especial para pagamento de despesas com a abertura de um concurso de projeto para a remodelação do Pantheon ou construção de um Mausoléu para abrigar os restos mortais dos soldados expedicionários que se acham inumados no cemitério de Pistóia (D.C. 17-7; pág. 6618).

Aprovada a constituição de comissões especiais para relatar os seguintes projetos: altera dispositivo do Código de Processo Civil, relativo ao mandado de segurança; e autoriza a decretar o monopólio estatal das exportações de materiais estratégicos, através da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (D.C. 17-7; pág. 6653).

Aprovados os projetos de resolução que concedem licenças para tratamento de saúde aos deputados Edison Passos e Plínio Coelho (D.C. 18-7; pág. 6712).

No Senado Federal

Foi a imprimir com o parecer da Comissão de Constituição e Justiça o projeto de lei do Senado que modifica a ordem da sucessão hereditária legítima e dispõe sobre as heranças vacantes e a sua distribuição para a formação de patrimônios das Universidades (D.C. 15-7; página 6528).

Volta, em discussão única, às Comissões Técnicas o projeto de lei da Câmara que fixa o número de deputados para a próxima legislatura (D.C. 16-7; pág. 6576).

Foi a imprimir a redação para segunda discussão do projeto de lei do Senado que modifica os artigos 3.º, II, 4.º § único, 5.º, §§ 4.º, 5.º e 6.º da Lei n.º 1.505, de 19 de dezembro de 1951, no tocante a ações rescisórias e mandados de segurança (D.C. 17-7; pág. 6668).

DISCURSOS

Na Câmara dos Deputados

Falaram, na sessão de 14 de julho, os seguintes senhores deputados: Ruy Araújo sobre a compra dos aviões a jato; Epílogo Campos acerca do jubileu da Prelazia de Santarém; Plínio Cavalcanti a respeito dos prejuízos causados pela geadas nos Estados do Sul; Vasconcelos Costa sobre a geadas no sul de Minas; Vieira Lins lendo telegrama da Câmara Municipal de Cornélio Procópio sobre os estragos da geadas; Wolfran Metzler acerca da criação do Ministério da Saúde; Ostojka Rogusky a respeito de novas geadas que caíram na zona cafeeira do Paraná; Dolor Andrade encaminhando projeto à Mesa sobre exportação e importação de pedras preciosas; Coutinho Cavalcanti acerca do fornecimento de energia elétrica; Nestor Duarte sobre a reforma ministerial; Oswaldo Trigueiro para ler dois telegramas da cidade de Campina Grande sobre questões políticas; Orlando Dantas quando da discussão única do projeto que altera dispositivos da Lei de Acidentes do Trabalho; Crepory Franco também sobre o mesmo assunto anterior; Fernando Ferrari reclamando contra a demora do projeto que

estende abono de emergência ao pessoal de obras da União; Vieira Lins congratulando-se com o Sr. João Goulart; Celso Peçanha sobre visita que fez a Volta Redonda; Afonso Arinos lendo telegrama sobre o caso do Jornal "Última Hora"; Chagas Rodrigues acerca do projeto para a construção do Ramal Luiz Correia-Atalaia, da Estrada de Ferro Central do Piauí; Campos Vergal sobre o 14 de julho; Fernando Ferrari e Parcifal Barroso quando da 2.ª discussão do projeto que autoriza a abertura de crédito para pagamento das despesas com o V Congresso Nacional de Estabelecimentos Particulares de Ensino e Oswaldo Trigueiro para encaminhar a discussão prévia do projeto que cria portos livres na costa brasileira para uso dos Estados Centrais.

Falaram, na sessão de 15 de julho, os seguintes senhores deputados: Otávio Lôbo acerca do X Congresso Internacional de Enfermagem; Manoel Ribas sobre o ex-Território Federal do Iguacu; Waldemar Rupp para apresentar projeto que abre, pelo M. da Agricultura, crédito especial em favor da Associação Rural de Lajes, Santa Catarina; Wilson Cunha a respeito dos prejuízos sofridos no Vale do Rio Doce em consequência da última geadas; Antunes de Oliveira acerca das enchentes na Amazônia; Gama Filho a respeito da suspensão de todas as reformas projetadas em diversos setores do Governo; Muniz Falcão acerca da permanência dos sargentos, com mais de 10 anos, nas Forças Armadas; Vasconcelos Costa a respeito da cidade de Pouso Alegre que constitui o centro geográfico do Sul de Minas, um dos mais ricos e populosos; Magalhães Melo comunicando que concluiu o parecer ao projeto que cria a Cia. Nacional de Seguro Agrícola; André Araújo para comunicar que recebeu da Associação Comercial do Amazonas apelo ao Sr. M. da Agricultura no sentido de providenciar para que os serviços telegráficos naquele Estado sejam eficientes; Adahil Barreto acerca do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, no que diz respeito à equiparação do salário do pessoal; Benedito Vaz a respeito do centenário de nascimento do Marechal Rodolfo Gustavo da Paixão; Breno da Silveira acerca do projeto de resolução que criou a Comissão de Inquérito para o Lóide Brasileiro; Frota Aguiar a respeito da discussão na Câmara do Distrito Federal do contrato da Cia. Telefônica com a Municipalidade; Alberto Deodato sobre publicação na Revista "O Cruzeiro" de reportagem acerca de uma "enquête" da vida política do Sr. Perón; Ponciano dos Santos acerca de agremiações partidárias; Fernando Ferrari sobre questões políticas; Maurício Joppert acerca do aproveitamento da energia da cachoeira de Paulo Afonso; Frota Aguiar a respeito da renovação do contrato da Cia. Telefônica Brasileira; Armando Falcão acerca do caso do matutino "Última Hora" e Crepory Franco quando da discussão única do Projeto de Lei do Senado que altera dispositivos da Lei de Acidentes do Trabalho.

Falaram, na sessão de 16 de julho, os seguintes senhores deputados: Magalhães Melo acerca de 6 barcos de pesca de procedência alemã que o Governador de São Paulo autorizou a compra; Plínio Cavalcanti sobre problemas sociais ocasionados pelo catastrófico fenômeno das geadas; Filadelfio Garcia apelando no sentido de que sejam pagos o salário-família e as cotas adicionais aos servidores das ferrovias pertencentes à União; Oscar Carneiro para ler telegrama da Assembléia Legislativa de Pernambuco no sentido de propugnar seja o Banco do Brasil S. A., Recife, autorizado a elevar de 60 para 80 % o valor do Caróá dado a penhor ao aludido Banco pela Cooperativa Central de Beneficiadores de Caróá, Nordeste Ltda.; Armando Falcão sobre o aniversário do "Diário Carioca" (jornal); Brígido Tinoco acerca dos servidores do Serviço Nacional de Febre Amarela, que não receberam o salário-família; Alberto Bottino para congratular-se com o Banco do Estado de São Paulo; Vasconcelos Costa apelando, ao Tesouro Nacional, em nome dos servidores do D.C.T., para que lhes sejam pagos parte dos vencimentos e diárias; Ubirajara Kentnedjian encaminhando os seguintes requerimentos: a) solicitando informações do I.A.P.I. sobre a aplicação do seu patrimônio e b) ao Presidente da República, pelo Conselho Nacional de Petróleo, sobre existência de propostas concretas para a exploração do petróleo nacional; Saul Ramos acerca de artigo publicado em relação ao plano do carvão nacional; Wolfran Metzler acerca de artigo publicado por

Wolfgang Herzog em S. Paulo sobre o estudo e problemas da terra; Rondon Pacheco a respeito do projeto de lei que dispõe sobre a forma de pagamento das dívidas dos criadores e recriadores de gado bovino da Sociedade Rural do Triângulo Mineiro com sede em Uberaba; Lopo Coelho a respeito do "Dia do Comerciante"; Ponciano dos Santos acerca de costumes para salvaguardar a sociedade; Francisco Macedo sobre episódio sangrento que enlutou a cidade de Estância e a situação de descalabro em que se encontra o Estado de Sergipe; Luiz Viana, a respeito de assuntos políticos; Fernando Ferrari quando da discussão única do projeto de lei do Senado que altera dispositivos da lei de Acidentes do Trabalho; Tristão da Cunha sobre monopólio que se pretende fazer no setor da atividade privada; Gustavo Capanema esclarecendo ao Deputado Luiz Viana sobre a constituição do bloco parlamentar que, na Câmara dos Deputados, dá apoio ao Governo; Francisco Macedo sobre crime praticado na pacata cidade de Jaboatão, Estado de Sergipe; Wolfran Metzler acerca do projeto que tomou n.º 2.011 e Eusébio Rocha acerca do discurso que fez de ataque à Imprensa do País.

Falaram, na sessão de 17 de julho, os seguintes senhores deputados: Oscar Carneiro acerca do projeto que estabelece uma gratificação aos oficiais do registro civil; Vasconcelos Costa a respeito do projeto de lei que abre crédito para construção de linhas de transmissão e estação para os serviços de Fôrça e Luz da Vila de São João, no Município de Itambacuri; Gama Filho apelando ao Senhor Ministro da Justiça em nome dos que estão internados na Ilha Grande; Magalhães Melo a respeito da Viação Comercial Brasileira; Ostoj Roguski sobre o transcurso do cinquentenário da vinda ao Brasil dos primeiros sacerdotes poloneses; André Araújo acerca do Congresso de técnicos da escrita Braille; Wolfran Metzler sobre o desinteresse do Ministério da Agricultura em face dos problemas florestais; Brígido Tinoco a respeito do premeditado assalto da Frota Carioca à população Fluminense; Paulo Nery acerca dos servidores do S.E.S.P.; Celso Pecanha sobre os funcionários do Serviço Nacional da Malária tendo em vista a Baixada Fluminense; Muniz Falcão a respeito do projeto que dá direito a estabilidade para o pessoal extranumerário da União não contemplado pelo art. 23 do A.D.C.T.; Francisco Macedo sobre a falta de segurança individual existente no Estado de Sergipe; Arnaldo Cerdeira quando da segunda discussão do projeto que constitui uma Comissão Especial com o encargo de, em substituição às competentes Comissões Parlamentares, dar parecer sobre o projeto de iniciativa do Poder Executivo e que dispõe sobre a reforma geral do sistema administrativo da União; Dolor de Andrade como relator da Comissão de Inquérito Parlamentar para apurar os danos causados pela geada; Luiz Garcia como membro eleito do Conselho na Conferência da União Interparlamentar; Dilermando Cruz a respeito do projeto que visa a extinção do Tribunal Superior do Trabalho; Plínio Cavalcante acerca da política interna do Estado de S. Paulo e Oscar Carneiro comunicando a resolução de 35 membros da Assembléia Legislativa de Pernambuco no sentido de ser aumentado o financiamento do carvão, de 60 para 80 %.

No Senado Federal

Falou, na sessão de 14 de julho, o senhor senador Alencastro Guimarães para criticar a CEXIM.

Ocuparam a Tribuna, na sessão de 15 de julho, os seguintes senhores senadores: Mozart Lago sobre o transcurso do último aniversário da Associação Brasileira de Imprensa; Hamilton Nogueira para fazer considerações sobre a resposta de requerimento solicitado à Prefeitura do D. F. acerca da epidemia de Paralisia Infantil; Mozart Lago, quando da discussão do projeto que fixa o número de deputados para a próxima Legislatura e Pereira Pinto a respeito do pagamento do repouso semanal em atraso a trabalhadores de estiva em todo o país.

Falaram, na sessão de 16 de julho, os seguintes senhores senadores: Hamilton Nogueira a respeito do "Dia do Comerciante" e Kerginaldo Cavalcanti sobre os males que flagelam a Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro.

Falaram, na sessão de 17 de julho, os seguintes senhores senadores: Ivo D'Aquino sobre o problema do carvão catarinense e Flávio Guimarães a respeito da esquistossomose e sua proliferação no Brasil.

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Na Câmara dos Deputados

Recebidas as seguintes informações: do Ministério da Justiça, sobre projeto de lei que autoriza doação de terreno para construção de um hospital de clínicas em Castelânia, Petrópolis; do Tribunal de Contas, sobre prestação de contas do D.N.E.R.; da Confederação das Famílias Cristãs, em representação contra o projeto de lei do deputado Nelson Carneiro sobre anulação de casamento (D.C. 15-7; página 6474).

Deferidos os seguintes requerimentos: do deputado Carmelo D'Agostino, sobre carga transportada pelo cruzador "Almirante Barroso"; do deputado Tarso Dutra, sobre a situação jurídica dos funcionários do I.A.P.E.T.C., como promitentes compradores do prédio residencial do mesmo Instituto; do deputado Aliomar Baleeiro, sobre operações de crédito ou suprimentos de dinheiro, a qualquer título, feitas pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional, diretamente à Seção de Turfa da Coordenação Econômica; do deputado Bilac Pinto, sobre despacho proferido pelo Presidente da República em processo que autoriza concessão de auxílio para realização de um congresso da previdência social (D.C. 15-7; página 6508).

Encerrada a discussão dos requerimentos que solicitam a convocação dos Ministros da Aeronáutica, Fazenda e Relações Exteriores (D.C. 15-7; pág. 6510).

Recebidas as seguintes informações: do Ministério da Marinha, sobre projeto de lei que concede aos militares o direito de residirem em próprio nacional durante os cursos a que estão obrigados; e do Conselho Nacional de Economia, sobre liberação progressiva das importações (D.C. 16-7; pág. 6548).

Deferidos os seguintes requerimentos: da Comissão de Economia, sobre informações da Prefeitura do Distrito Federal a respeito de projeto de lei que trata da extinção das favelas; da Comissão de Educação, sobre junta de projetos que versam matéria análoga (D.C. 16-7; pág. 6550).

Lidas as seguintes informações: do Ministério da Fazenda, sobre elaboração de orçamento de câmbio; do Ministério da Viação, sobre projeto de lei que abre crédito para o prolongamento do ramal de Santa Cruz, da E.F.C.B.; do mesmo, sobre o mesmo assunto, ligando várias localidades do Distrito Federal; do mesmo, sobre plano de construção de rodovia pelo D.N.E.R. em Minas Gerais; do mesmo, sobre serviços a cargo do D.C.T.; do mesmo, sobre localização e instalação de postos de coleta de correspondência; e do Ministério da Agricultura, sobre comissão para investigar os danos causados à lavoura cafeeira pelas geadas (D.C. 17-7; págs. 6603/06).

Deferidos os seguintes requerimentos: da Comissão de Finanças, sobre a audiência do Ministério da Fazenda para projeto de lei que modifica legislação referente à organização e proteção da família; da mesma ao mesmo, sobre projeto de lei que concede pensão especial; da mesma ao mesmo e sobre o mesmo assunto; da mesma ao mesmo, sobre pensão deixada pelo Professor Anes Dias; da mesma ao IPASE sobre pensão paga a viúva de determinado servidor público; da Comissão de Justiça, sobre projeto de lei que concede favores fiscais às sociedades com sede e administração no país, que se destinam à fabricação de pilhas secas; do deputado Lúcio Bittencourt, sobre construção de Estrada ligando São João e Bicas, MG.; do deputado Brochado da Rocha, sobre relação de oficiais da Aeronáutica, aos quais tenha sido concedido o benefício da Lei número 1.267, de 1950; do mesmo, sobre o mesmo assunto com relação aos oficiais da Armada; do deputado Breno da Silveira, sobre o provimento de cargos e funções no Instituto Brasileiro do Café; e do deputado Aliomar Baleeiro, sobre o que consta a respeito da família Wainer nos arquivos de tôdas as repartições subordinadas ao Ministério da Justiça (D.C. 17-7; págs. 6631/32).

Recebidas as seguintes informações: do D.A.S.P., sobre projeto de lei que reabre prazo fixado na Lei número 171, de 1947; do mesmo, sobre designação de inspetores de ensino secundário; do Ministério da Viação, sobre construção de prédio destinado à agência dos Correios de Sabará, MG; do mesmo, sobre exoneração do superintendente comercial do Lóide Brasileiro; do Ministério do Trabalho, sobre veículos de propriedade do I.A.P.B.; do mesmo, sobre processos em estudo no D.N.P.S.; do Ministério da Fazenda, sobre pagamento de impostos e taxas que incidiram sobre a importação de carro consignado àquele Ministério (D.C. 18-7; págs. 6686/89).

Deferidos os seguintes requerimentos: do deputado Ubirajara Keutnedjian sobre aplicação do patrimônio do I.A.P.I.; do mesmo, sobre existência de propostas concretas para exploração do petróleo nacional; do deputado Vasconcelos Costa, sobre pagamento dos inativos do D.C.T. por crédito autorizado; do mesmo, sobre pagamento de diárias aos condutores de malas do D.C.T.; do deputado Tenório Cavalcanti, sobre autorização para imprimir livro por intermédio da "Editôra A Noite" (D.C. 18-7; pág. 6706).

No Senado Federal

Deferidos os seguintes requerimentos do senador Alencastro Guimarães, ao Ministério da Fazenda: a quanto montou, em cada Estado, o volume total da exportação em moeda livre, ou quanto em compensação; e a quanto importou o licenciamento de exportação nos anos que especifica (D.C. 16-7; pág. 6573).

DIVERSOS ASSUNTOS

Na Câmara dos Deputados

Aprovados os projetos de resolução que concedem licenças para tratamento de saúde aos deputados Cunha Bueno e José Neiva de Souza (D.C. 15-7; pág. 6496).

Encerrada a discussão do parecer sobre o inquérito em torno das acusações levantadas em torno do processo de encampação da Leopoldina Railway (D.C. 15-7; pág. 6510).

Publicado o parecer do relator da Comissão Especial sobre as transações entre o Banco do Brasil e as Empresas "Érica S. A.", sobre convocação judicial do Diretor desta empresa (D.C. 16-7; pág. 6545).

Com parecer pela incompatibilidade, foi a imprimir a indicação que sugere que a Comissão de Constituição e Justiça se manifeste sobre se, em face do art. 48, inciso I, letra b, da Constituição Federal, é incompatível o exercício do mandato de deputado federal com o de membro da Comissão Executiva de Defesa da Borracha (D.C. 17-7; pág. 6620).

Aprovados os projetos de resolução que concedem licenças para tratamento de saúde aos deputados Aderson Dutra, Agripa Faria e Gentil Barreira (D.C. 17-7; página 6639).

Recebido um ofício da Presidência da Superintendência da Moeda e do Crédito convidando aos presidentes de comissões da Câmara a participar dos trabalhos desse órgão do M. da Fazenda (D.C. 18-7; pág. 6689).

No Senado Federal

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto de resolução que concede licença ao Senador Novais Filho para participar da representação do Brasil na Conferência Internacional do Açúcar, a realizar-se em Londres (D.C. 17-7; pág. 6672).

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, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
- Vol. II — abril-maio, junho.
- Vol. III — julho-agosto, 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.), agosto (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, agosto, 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.), agosto, setembro (esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, 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.), agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto-setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto.



Hugh Dalton, ex-Chanceler do Estário da Inglaterra, ao pronunciar uma conferência nos Cursos de Administração do D. A. S. P. À esquerda do conferencista, o Dr. Arizio de Viana, Diretor-Geral do Departamento, os Drs. Augusto R. Rocha e J. M. Arantes, diretores da Divisão de Orçamento e dos C. A. respectivamente. À direita, o Dr. Benedito Silva, representante da O. N. U. junto ao I. B. A. P., da Fundação Getúlio Vargas