

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVII

OUTUBRO DE 1954

Vol. IV - N.º 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Novos Rumos na Administração de Pessoal	3
---	---

COLABORAÇÃO

Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos — Góis de Andrade	5
As Entidades Paraestatais — Celso de Magalhães	14
Contribuição para o Estudo da Terminologia Administrativa — George Langrod — Trad. de Francisco Burkinaki e Marisa Mota	17
Reforma da Burocracia Italiana — Taylor Cole — Trad. de Alberto de Abreu Chagas	25
Conjuntura Econômico-Financeira da Rede Mineira de Viação — Alberto Gonçalves Gomes	34
A Recente Evolução das Jurisdições Administrativas na França — René Casin — Trad. de Honórina Abreu	42
Identificação Pessoal (Apontamentos) — Carlos Cunha	51

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas e sua Projeção no Brasil	66
"O e M" na Confederação Molaia — Trad. de Carmen Sylvia Martins	70
O Orçamento Federal Norte-Americano em Resumo — III Parte — Trad. de Martha Bastos	72

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Especificações de Classe "Sob Medida" para Pequenas Jurisdições — Robert W. Coppou — Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano — Autorizada pela "Public Personnel Review" — Civil Service Assembly — U. S. A. and Canadá	78
--	----

DOCUMENTAÇÃO

O Acervo da Biblioteca do Ministério da Fazenda — Cecília Bandeira de Mello	83
---	----

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Direito Privado e Direito Social — Arnold Wald	86
Mandados de Segurança Contra a Previdência — Enéas de Moura	88

DOCUMENTÁRIO

Primeiro Congresso Brasileiro de Medicina Militar	90
---	----

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 617

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação	42-7937		
	22-9961	Ramal	515
Administração	22-9961	"	527
Expedição	42-7141		
	22-9961	"	535

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor - BELMIRO SIQUEIRA

Secretário - ALUIZIO ALVES DE AVELLAR

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.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6.º andar

Novos Rumos na Administração de Pessoal

O PLANO de Classificação de Cargos, ora em discussão no Congresso Nacional, é, por sua própria natureza, o empreendimento mais significativo, mais racional, mais seguro, mais condizente com as modernas concepções de administração de pessoal que já se empreendeu no Brasil desde a reforma administrativa de 1936.

As nossas experimentações técnicas em quase dois decênios decorridos desde a Lei 284, de 28 de outubro daquele ano; a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, três anos mais tarde transformado no atual Departamento Administrativo do Serviço Público; a introdução do sistema do mérito; a sistematização dos métodos e processos de trabalho, baseada na pesquisa das realizações de outros países; tudo isso contribuiu para colocar-nos em condições de conquistar etapa decisiva em matéria de administração, qual seja a racionalização do serviço civil, mercê de um plano sistemático de classificação de cargos.

Na hora atual, com o desenvolvimento do país em todos os quadrantes de sua vida pública, os métodos e processos de administração de pessoal, em vigor entre nós, se bem que evoluídos, já não correspondem inteiramente às necessidades do serviço público. Impôs-se, daí, a necessidade de assimilarmos as teorias técnicas mais avançadas, adotadas nas grandes democracias, como a nossa. Perseguindo tais objetivos, chegaram os técnicos à conclusão, através de observações e estudos demorados, de que a classificação de cargos era providência inadiável, aliás, reconhecida pelo Congresso Nacional em dispositivo legal anterior.

A obra realizada e que ora se encontra em exame no Congresso Nacional, não é uma cópia servil de trabalhos exóticos, impingidos à administração brasileira. Assimilaram-se os métodos científicos de racionalização do serviço civil acaso praticados além-mar, adaptados, porém, às nossas condições de vida e peculiaridades culturais, para chegar-se a um plano satisfatório de sistematização dos nossos problemas de administração de pes-

soal, pondo termo às inevitáveis desarmonias que os regimes ultrapassados acarretavam.

Com o plano de classificação de cargos que se pretende implantar, não mais haverá lugar para a plethora, que ora se verifica, de reivindicações isoladas, de reestruturações de carreiras visando a atender a um pequeno número de privilegiados, uma vez que todo o sistema de pessoal será disciplinado racionalmente, na base dos deveres, atribuições e responsabilidades dos cargos que o compõem.

Mas é preciso não esquecer que, elaborado, aprovado e implantado o plano de classificação de cargos — vencidas essas primeiras etapas tão importantes do processo adotado — muito ainda restará a fazer. O Plano de Classificação de Cargos deve sempre retratar a situação real dos quadros do funcionalismo. Estes, acompanhando, como acompanham, a evolução do país, modificam-se, ampliam-se, adaptam-se, conforme as necessidades. O Plano não pode, por conseguinte, permanecer estático. Terá que conservar-se dinâmico, para seguir o ritmo do desenvolvimento e do progresso da nação. Para isso, impõe-se uma boa administração, fase final, definitiva e permanente de todo plano de classificação. Essa a tarefa que agora terão que enfrentar os técnicos que já se saíram galhardamente da primeira parte de sua missão e é o que esperamos que se faça, para que não venhamos a retroceder no caminho percorrido à custa do tanto trabalho e sacrifício.

Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos (*)

GÓIS DE ANDRADE

Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO — Função moralizadora — Prática norte-americana — Comparecimento de testemunhas — Casos federais e estaduais. Limitações dos poderes das Comissões — Jurisprudência da Corte Suprema — Respeito aos direitos individuais — Conclusão.

NÃO existe na Constituição norte-americana de 1787 nenhuma referência às Comissões Parlamentares de Inquérito. Entretanto, elas vêm sendo adotadas, há mais de um século, tanto pelos Congressos estaduais como pelo Congresso Nacional. O Congresso, detentor de tão grandes poderes, como os de elaborar as leis do país, haveria de ter o poder implícito de nomear comissões que, investigando atos e fatos, pudessem não somente elaborar as leis com base na realidade social, como também, saber se as leis estão sendo obedecidas pelas autoridades governamentais e pelos cidadãos ou a melhor forma de evitar o desrespeito às mesmas.

Embora de propósito eminentemente legislativo, estas comissões, inquirindo, examinando, investigando, adquiriram importância tão relevante ou, talvez, mais importante do que a de simples investigação de escopo legislativo. Seu efeito moralizador sobre a administração pública e sobre as atividades dos cidadãos, socialmente considerados, é extraordinário. A simples possibilidade de serem criadas para investigar é, por si, uma guarda de segurança da legalidade e moralidade das atividades governamentais e não-governamentais.

WILSON, *Congressional Government*, pág. 303, em 1885, dizia que: "É o próprio dever de um corpo de representantes olhar, diligentemente, dentro de cada negócio do Governo e falar bastante a respeito do que vê. Ele significa os olhos e a voz e corporifica a sabedoria e aspirações dos eleitores". E, depois de dizer que, se o Congresso não investigar nem esquadrihar cada uma das atividades do Governo, o país estaria desamparado, acrescenta: "A função informativa do Congresso seria mesmo preferível às suas funções legislativas."

Instituição secular, vinda da tradição parlamentar britânica, é pena não a tivéssemos adotado com a Constituição Republicana de 1891, que fôra inspirada na Constituição norte-americana de 1787. Em 1891, as Comissões Parlamentares de Inquérito contavam com mais de um século de prática naquele país. Existiram, mesmo, nas 13 colônias que após a Independência se transformaram nos Estados Unidos da América.

Nem haveria necessidade fôsse o princípio estabelecido expressamente em nossas Cartas Constitucionais, desde que, dentro dos exemplos britânico e norte-americano, o poder de criá-las estaria implícito nos poderes extraordinários do Congresso. Entretanto, as Comissões Parlamentares de Inquérito só apareceram entre nós com o art. 36 da Constituição de 1934, foram omitidas em 1937 e reapareceram no art. 53 da atual Constituição de 1946.

No caso *Mc Grain vs. Daugherty*, da Suprema Corte dos Estados Unidos, relatado pelo Ministro VAN DEVANTER (*U. S. Supreme Court*, 1927 — 273 U.S. 135), o douto relator fez um admirável resumo dos precedentes judiciais das Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos. Por ele somos informados de que, em 1792, — três anos depois do aparecimento dos Estados Unidos — a Câmara dos Deputados, da qual era membro o próprio MADISON, nomeou, com o voto deste, uma comissão para investigar a expedição St. Clair, autorizando-a a intimar pessoas e a requisitar documentos e registros (*to send for persons, papers and records*).

Entre as do Senado, salienta-se a que fôra nomeada há quase um século, em 1859, a fim de investigar a incursão de John Brown e seus partidários nos arsenais da União, em Harper Ferry, com poderes para requisitar pessoas e documentos, investigar os fatos, os fins para os quais a incursão fôra organizada e mantida, bem como apresentar relatório e propor, se necessário, alguma lei que preservasse a paz local e protegesse os bens públicos. Thaddeus Hyatt, intimado, por esta comissão, a comparecer como testemunha, recusou-se. O Senado ordenou, então, fôsse ele conduzido preso para responder pela recusa. Ante

(*) Publicado no Vol. 151, da *Revista Forense*, pág. 231.

o Senado, êle contestou o poder dêste de efetuar tais investigações e exigir depoimentos. Foi votada, então, uma resolução pela qual a testemunha haveria de permanecer presa, até que manifestasse desejosa de depor. Ao comentar esta resolução, o acórdão acima citado disse que:

"A deliberada solução da questão vem sendo aceita e seguida, em outras ocasiões, por ambas as Casas do Congresso e jamais foi rejeitada ou questionada por nenhuma delas."

Em 3 de maio de 1789, uma lei do Congresso (1 Stat. 554, c. 36) estabeleceu que os juramentos ou declarações com os mesmos efeitos dêstes (para os que não desejam ou devam jurar — *affirmations*) podiam ser tomados pelos presidentes do Senado, da Câmara e das Comissões de Inquérito. E, em 24 de janeiro de 1857, foi promulgada outra lei para obrigar o comparecimento de testemunhas, compelindo-as a depor e que, segundo sua ementa, seria "*An act more effectually to enforce the attendance of witnesses on the summons of either house of Congress, and to compel them to discover testimony.*" (11 Stat. 155 C. 19).

Segundo o ministro relator do caso citado *supra*, esta lei tinha por objetivo: "a) estabelecer o poder de qualquer das Casas do Congresso de criar ou instituir inquéritos e exigir provas relativas a assuntos dentro de sua competência e a respeito dos quais se disponha a agir; b) reconhecer que êstes inquéritos podem ser conduzidos através de comissões; c) submeter testemunhas faltosas e contumazes à denúncia e punição nos juízos e, assim, capacitar qualquer uma das casas do Congresso a exercer o poder de inquirição de forma mais efetiva (*more effectually*); d) abrir caminho para obter provas em tais inquéritos, o que, de outra maneira, não poderiam ser obtidas, isentando as testemunhas do procedimento penal em relação aos assuntos revelados pelas suas provas". Naturalmente, o ministro se referia, na letra d, à cláusula constitucional sobre a auto-incriminação, porque está escrito expressamente na Constituição norte-americana que ninguém é obrigado a ser testemunha contra si próprio — Art. V (Emendas):

"No person... shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law", etc.

Acreditamos, também, que desta lei foi que surgiu a determinação do Cód. Criminal norte-americano (tit. 18, U. S. C. A., seção 3.486):

"No testimony given by a witness before either House, or before any committee of either House, or before any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, shall be used as evidence in any criminal proceeding against him in any court, except in a prosecution for perjury committed in giving such testimony. But an official paper or record produced by him is not within the said privilege."

A lei acima comentada estabelece que:

"1.º) Qualquer pessoa intimada como testemunha

Casas do Congresso ou qualquer de suas comissões e que, voluntariamente, se recuse a comparecer ou a responder qualquer pergunta pertinente ao inquérito, será, além das penalidades existentes, considerada culpada de contravenção e sujeita à denúncia como tal determinada".

"2.º) Ninguém se escusará de dar testemunho ou prova (*evidence*) em tal inquirição sob o fundamento de que seria, assim, levado a incriminar-se ou desonrar-se (ou envergonhar-se — *disgrace*), nem será processado criminalmente ou sujeito à penalidade por nenhum fato ou ato, sobre o qual seja exigido depoimento, salvo perjúrio cometido no depoimento."

Tanto os poderes implícitos, como os estabelecidos nesta lei do Congresso baseada naqueles, não foram, jamais, contestados pela Suprema Corte, em século e meio de existência. Quem o diz é o acórdão acima referido, que, aliás, fez verdadeiro retrospecto de todos os precedentes-padrões da própria Suprema Corte e das mais altas cortes estaduais, denegando, finalmente, uma ordem de *habeas corpus* concedida por um juízo a quo a uma testemunha que se recusara a comparecer com os documentos, conforme fôra intimada.

Os tribunais estaduais, diz o Sr. ministro relator, apoiaram êste poder implícito:

"The state courts quite generally have held that the power to legislate carries with it by necessary implication ample authority to obtain information needed in the rightful exercise of that power, and to employ compulsory process for the purpose."

Nos casos estaduais citados por êste acórdão vê-se que, não só os poderes implícitos de nomear comissões de investigação, como, também, o conseqüente poder que estas têm de intimar testemunhas e, até, de puni-las, diretamente, ante a recusa, são plenamente justificados. E isto porque, segundo aquelas decisões, não seria de esperar-se pelos meios ordinários de denúncia e processo penais, cuja morosidade poderia retardar ou mesmo impedir a legislação necessária sobre o assunto. Assim, no caso *Burnham, vs. Morrissey*, a mais alta Corte de Massachusetts reconheceu êstes poderes implícitos do Legislativo estadual, pois a prática destas comissões era comum no Congresso dos Estados, antes, mesmo, dos antigos Estados independentes se reunirem para formarem os Estados Unidos:

"The House of Representatives has many duties to perform, which necessarily require it to receive evidence, and examine witnesses. ... It has often occasion to acquire a certain knowledge of facts, in order to the proper performance of legislative duties. We therefore think it clear that it has the constitutional right to take evidence, to summon witnesses, and to compel them to attend and to testify. This power to summon and examine witnesses it may exercise by means of committees."

O mais alto tribunal do Estado de Nova Iorque — Court of Appeals — tanto no caso *Wilkins vs. Willet* como em *People vs. Keeler*, rea-

firmou estes poderes implícitos e admitiu que eles poderiam ser regulados por ato legislativo ordinário, considerando a prática das Comissões Parlamentares de Inquérito como uma necessidade indiscutível e que, forçosamente, haveriam de ter o poder de requisitar documentos e intimar testemunhas, obrigando-as a depor e, em caso de recusa, puni-las.

"It is difficult to conceive any constitutional objection which can be raised to the provisions authorizing legislative committees to take testimony and to summon witnesses. In many cases it may be indispensable to intelligent and effectual legislation to ascertain the facts which are claimed to give rise to the necessity for such legislation, and the remedy required, and irrespective of the question whether in the absence of a statute to that effect either house would have the power to imprison a recalcitrant witness, I cannot yield to the claim that a statute authorizing it to enforce its process in that manner is in excess of the legislative power. To await the slow process of indictment and prosecution for a misdemeanor, might prove quite ineffectual, and necessary legislation might be obstructed, and perhaps defeated, if the legislative body had no other and more summary means of enforcing its right to obtain the required information."

No mesmo sentido: *Falvey vs. Massing*, 7 Wis. 630; *State vs. Frear*, 138 Wis. 173; *Ex parte Parker*, 74 S.C. 466; *Sullivan vs. Hill*, 73 W. Va. 49. *McGrain vs. Daugherty* é, até citado *Ex parte Dansereau* (1875), no qual o mais alto tribunal da Província de Quebec decidiu que o Legislativo desta tinha os mesmos poderes, como um incidente necessário e decorrente do seu poder legislativo.

LIMITAÇÕES DOS PODERES DAS COMISSÕES

Quem examinar as mais importantes decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre o assunto, há de encontrar, vez por outra, referências sobre as limitações dos poderes do Congresso, quanto às Comissões de Inquérito.

Mesmo nos casos do Tribunal de Apelação de Nova Iorque como em *Wilckens vs. Willet* ou *People vs. Keeler* vemos o tribunal dizer: "É um poder limitado e seria mantido dentro de suas próprias fronteiras; e, quando excedidos, tratar-se-á de uma questão jurisdicional a ser conhecida nos tribunais". No caso da Suprema Corte — *Kilbourn vs. Thompson* (103 U.S. 168) — foi dito que nenhuma das casas do Congresso possuía o poder geral de fazer inquéritos dentro dos negócios privados do cidadão — "general power of making inquiry into the private affairs of the citizen". E, no mais importante de todos, ao nosso ver, pela revisão e histórico feitos sobre os precedentes — *McGrain vs. Daugherty*, citado, — foi declarado que, se qualquer das Casas do Congresso exceder os limites ou desprezar os direitos das testemunhas, o remédio seria encontrado nos casos *Kil-*

bourn vs. Thompson e *Marshall vs. Gordon*. Ou, como dedução lógica do primeiro desses casos, bem como do *In re Chapman*, "... a testemunha pode recusar-se a responder, toda vez que os limites do poder forem excedidos ou quando as perguntas não forem pertinentes à matéria sob investigação".

Porém, em que consistem estes limites? Que fronteiras são estas, dentro das quais as Comissões de Inquérito devem permanecer? Em que direito se fundamentam estes limites? Serão eles algo abstrato e impreciso, sujeitos à interpretação da própria testemunha, de acordo com as suas suscetibilidades? De forma alguma. O simples exame das decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos demonstra que esses limites ou fronteiras não são indeterminados nem estão sujeitos ao alvedrio da testemunha, pelo simples fato de que, se assim fossem, seriam verdadeira "terra de ninguém" e, não, limites, porque estes pressupõem área, espaço, campo de ação ou poderes demarcados. E, ainda, se assim fossem, indeterminados, a recusa da testemunha a fazer ou responder não poderia ser punida pelo Congresso, se a esta fosse dado o arbítrio ilimitado de comparecer ou deixar de comparecer, de responder ou deixar de fazê-lo.

Ora, se, precisamente, entre os fundamentos que as Cortes encontraram para justificar o poder de punir do Congresso estão os de que não se deveria esperar pelos meios ordinários do processo judiciário penal, que, embora rápidos nos Estados Unidos, são, assim mesmo, considerados morosos e capazes de prejudicar, retardar ou impedir as atividades das Comissões de Inquérito, haveremos de convir que, se estes direitos forem imprecisos, os inquéritos serão paralisados a cada passo, porque as recusas — tantas quantas desejasse a testemunha — teriam de ser submetidas à apreciação do Judiciário... Um verdadeiro processo protelatório tornariam inoperantes as atividades dessas comissões. Entretanto, apesar de uma atividade mais que secular destas, não encontramos, numa dúzia das decisões-padrões da Suprema Corte dos Estados Unidos, um caso concreto de uma testemunha recusar-se a responder determinada pergunta de uma Comissão Parlamentar, que não tivesse sido punida e a punição confirmada por aquele egrégio Tribunal. Todas as considerações que a Suprema Corte e altos tribunais estaduais têm feito sobre os limites em causa, como a intangibilidade dos negócios privados do cidadão ou o direito de não-responder, têm sido em afirmações fundamentadas nas garantias e limitações da própria Constituição.

Poderemos, por conseguinte, afirmar, ante as decisões norte-americanas, que os "limites" ou "direitos" por elas mencionados são aqueles que estão contidos em duas divisões, de ordem exclusivamente constitucional:

a) competência dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário);

b) garantias individuais.

Nos Estados Unidos, como no Brasil ou em qualquer país de Constituição do tipo norte-americano, estabelecida a divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) num verdadeiro equilíbrio, não pode, nenhum destes, e, assim, o Congresso, exorbitar de suas funções e competência, dentro dos limites que a Constituição os colocou.

Ora, como foi dito, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão, precisamente, dentro das atribuições legislativas. Desde que o Congresso ou qualquer de suas comissões penetre na esfera de ação de qualquer dos outros poderes ou fira as garantias individuais expressas, está ultrapassando os limites e determinações da Constituição, que é a lei das leis. Sem a harmonia dos três poderes que constituem a República Federativa, cada um exorbitando os limites de sua competência e poder, o equilíbrio legal estaria perdido na "terra de ninguém" pelo desvio da usurpação. Seria, portanto, a ilegalidade, a subversão da ordem legalmente constituída.

E' precisamente por este motivo que vemos nos acórdãos da Suprema Corte norte-americana referências constantes às limitações, as fronteiras, as quais não poderão ser ultrapassadas pelo Congresso ou suas comissões, como, de resto, não poderão ser ultrapassadas, em nenhuma outra atividade, por nenhum outro poder, sem ofender frontalmente a Constituição.

Tomem-se os casos-padrões dos tribunais norte-americanos e veremos que é este o sentido gramatical e lógico dessas afirmações: em *People vs. Keeler* (99 N. Y. 463), citando *Wilckens vs. Willet* (40 N. Y. 521), depois de ser assegurado ao Legislativo estadual o poder de nomear comissões, intimar, inquirir e punir testemunhas, além de regulamentar a matéria através de leis ordinárias, a mais alta Corte do Estado rebateu a alegação de que este poder poderia ser abusado, dizendo o que depois seria reproduzido pela Suprema Corte em *McGrain vs. Daugherty*:

"Que o abuso do poder não é fundamento para negar-lhe a existência. E' um poder limitado e seria mantido dentro de suas próprias fronteiras; e, quando estas forem ultrapassadas, tratar-se-á de uma questão de competência (*jurisdictional question*) capaz de ser ouvida e decidida pelos tribunais".

No caso *Kilbourn vs. Thompson*, citado, a Suprema Corte norte-americana não somente reafirmou estas limitações, como, em consideração *ad latere* da decisão — note-se bem — sustentou corretamente que o Congresso não pode fazer inquirições dentro dos negócios particulares do cidadão". Mas estas afirmações não se afastaram da tese de que estes limites de poder são constitucionais. Em verdade, este caso representou um exemplo típico de usurpação de funções judiciais pelo Congresso. Tratava-se de uma massa falida, da qual, entre outros, a União era, também, credora. O síndico fez um ajuste de contas entre a massa falida e uma outra sociedade com a qual

aquela havia tido relações contratuais. Diversos credores habilitados, inclusive a União, não ficaram satisfeitos com a atuação do síndico neste particular e, assim, a Câmara dos Deputados nomeou uma comissão para fazer investigações nos negócios da casa *sub judice*. Ora, se o caso estava sob a jurisdição de um Juízo falimentar, em Pensilvânia, e, assim, o ato do síndico, como salientou o acórdão, haveria de ser submetido à aprovação ou desaprovação do Juízo, como admitir que o Congresso avocasse a questão para a esfera de sua competência sem ferir a jurisdição e competência do Judiciário? Na qualidade de credora, juntamente com os outros, a União poderia, como salientou o acórdão, requerer e obter toda e qualquer investigação sobre o assunto. Mas, através do Juízo, de acordo com o processo judicial e, não, deixando este à margem, para investigar uma sociedade e os atos desta feitos em Juízo, antes, mesmo, que o juiz proferisse sua decisão. Foi, precisamente, isto o que disse o acórdão, em outras palavras: Não se compreendia que a Câmara dos Deputados nomeasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar atos que se encontravam sujeitos à jurisdição e competência judicial, pendente de decisão de um juízo, só porque a União era, como muitos outros, credora de uma massa falida.

No acórdão *McGrain vs. Daugherty*, citado, o relator, ao comentar o caso acima, disse que:

"...of course his action (a do síndico) was subject to examination and approval or disapproval by the bankruptcy court."

E mais:

"The court pointed out that the resolution (da Câmara dos Deputados) contained no suggestion of contemplated legislation; that the matter was one in respect to which no valid legislation could be had; that the bankrupt's estate and the trustee's settlement were still pending in the bankruptcy court; and that the United States and other creditors were free to press their claims in that proceeding. And on those grounds the court held that in undertaking the investigation "the House of Representatives not only exceeded the limit of its own authority, but assumed a power which could only be properly exercised by another branch of the government, because it was in its nature clearly judicial." (grifos nossos).

De fato, quando a Suprema Corte disse que nenhuma legislação *válida* poderia ser elaborada, posteriormente, sobre o ato, significava que, mesmo não tivesse havido invasão de competência do Poder Judiciário, haveria uma impossibilidade de legislar sobre o assunto. Isto porque é sabido que a Constituição norte-americana de 1787 já havia estabelecido o princípio da irretroatividade da lei ao dizer, no n.º 3, Seção 9, do art. I:

"No bill of attainder or ex post facto law shall be passed."

Examinemos, entretanto, outros casos, *Marshall vs. Gordon*, por exemplo: a Suprema Corte

julgou que a Câmara dos Deputados havia excedido seu poder ao punir um cidadão por desacato. De que se tratava? Teria este acórdão se afastado dos demais? De forma alguma. Houve, nitidamente, outra vez, invasão de competência: um cidadão escrevera, publicara e remetera ao presidente de uma Comissão Parlamentar uma carta desrespeitosa relacionada aos trabalhos daquela comissão. Ora, o procedimento penal é da competência do Judiciário, e não do Legislativo. Neste caso não se justificava a urgência da punição. O missivista poderia ser processado normalmente numa corte penal. Seria de imaginar que, mesmo por absurdo pudesse o Legislativo exercer atividades judiciais, teria ele que organizar verdadeiro juízo e assegurar ao réu as garantias constitucionais do *due process of law*... Mas, neste acórdão, conforme se vê, ainda, do comentário do Sr. Ministro VAN DEVANTER, não estava em causa o poder do Congresso de inquirir ou o de obter provas ou evidências por meio de processo compulsório. Pelo contrário. A Suprema Corte, sem fugir da reiterada jurisprudência, reafirmou estes poderes, ressaltando, apenas, que a Câmara, ao punir o autor da carta, não tinha fundamentação constitucional para fazê-lo. Disse o Sr. Ministro VAN DEVANTER (McGrain vs. Daugherty):

"Power to make inquiries and obtain evidence by compulsory process was not involved. The court recognized distinctly that the House of Representatives has implied power to punish a person not a member for contempt, as we ruled in Anderson versus Dunn, but held that its action in this instance was without constitutional justification."

No caso *In re Chapman* (166 U.S. 661), o inquérito fora determinado pelo Senado, tendo em vista acusações publicadas na imprensa de que senadores estavam se submetendo a influências corruptoras e especulando com títulos que iam ser afetados por uma lei em andamento no Congresso. Chapman, intimado, compareceu perante a Comissão Parlamentar, recusando-se, porém, a responder às perguntas. Foi punido pela recusa. E, a Suprema Corte, ao confirmar, mais uma vez, este poder, comentou o precedente *Kilbourn vs. Thompson* (o caso do síndico), onde, precisamente, foi feita a consideração sobre os negócios particulares do cidadão. Depois de comentar os fatos deste precedente, disse o acórdão:

"O presente caso é completamente diferente. Acusações específicas, feitas publicamente, contra senadores, chamaram a atenção do Senado e este decidiu ser necessária uma investigação. O assunto, ao afetar o Senado, estava dentro de sua competência (*sic*). A questão não constituía intromissão nos negócios do cidadão". Agora, perguntamos nós: não era a testemunha um corretor de títulos? Por que, então, não se tratava de intromissão nos negócios privados? Vejamos as razões: "eles não procuravam saber fatos, tais como a conduta, métodos, extensão ou minúcias dos negócios da sociedade em foco, mas, somente, se

aquela firma, confessadamente operando em compra e venda de ações, especialmente as mencionadas, fora encarregada, por qualquer senador, de comprar ou vender para ele alguma destas ações cujo preço poderia ser afetado na praça pela atuação do Senado. Nós não podemos olhar estas perguntas como importando em injustificável pesquisa (*sic*) nos negócios privados da testemunha, simplesmente porque ela podia estar ligada, em algum grau, às transações referidas e, como investigação dessa natureza estão dentro do poder de qualquer das Casas, não podem ser anuladas por fundamentos puramente sentimentais." (*In re Chapman* — 103 U.S. 168 — 1897) (ver WILLOUGHBY, *Constitution of the United States*, volume I, pág. 618, onde esta parte foi citada, também).

E' interessante notar, neste acórdão do século passado, a referência ao 1) "poder constitucional do Senado" e 2) "pesquisas ou buscas injustificáveis". Estas últimas são, precisamente, as "unreasonable searches and seizures" das garantias individuais (art. IV), que comentaremos mais adiante.

Em *McGrain vs. Daugherty* citado (1927), onde os precedentes foram analisados, foi dito que:

"Embora estes casos não sejam decisivos da questão, eles estabeleceram duas proposições que reconhecemos como válidas e tendo significação sobre aquela: Primeira — que as duas Casas do Congresso, em suas separadas relações, possuem, não somente, tais poderes expressamente assegurados pela Constituição, como, também, poderes auxiliares, necessários e apropriados, para tornarem efetivos aqueles que são expressos; Segunda — que nenhuma das Casas é investida de poder geral (grifo do acórdão) para investigar os negócios privados e obrigar revelações, porém, somente, com tal limitado poder de investigação, como é demonstrado existir, quando a regra de interpretação constitucional (*sic*) precisamente mencionada é aplicada corretamente (*sic*). A última proposição tem amplo apoio em *Harriman vs. Interstate Commerce Commission* — 211 U.S. 407 *Federal Trade Commission vs. American Tobacco Co.* — 264 U.S. 298" (grifos nossos).

Outra vez, vemos, tanto quanto aos poderes como quanto aos limites, as referências aos princípios de interpretação constitucional.

Uma observação apressada sobre a segunda proposição poderia levar-nos a interpretá-la como significando não poder o Congresso investigar livros e documentos nem perguntar sobre atos e fatos, desde que se trate de um cidadão em suas atividades normais.

Mas, se assim fôsse, o acórdão estaria em contradição, não somente com a sua decisão final, ao revogar a ordem de *habeas corpus* concedida pelo Juízo *a quo*, como estaria, ainda, em contradição com os acórdãos precedentes, já analisados, e que foram por ele citados.

E' necessário, entretanto, ver o verdadeiro sentido da limitação de poder quanto aos negócios privados do cidadão. Que o Congresso não possui "*a general power of making inquiry into the private affairs of the citizen*" foi sempre declarado em consideração *ad latere* das decisões, porque constitui dentro do sistema constitucional, uma evidência primária, sem ter, contudo, a significação que se pretende dar.

Ora, qual o principal objetivo das Comissões Parlamentares? Não foi sempre declarado ser uma das atribuições do poder de legislar? Se assim é, se o ato legislativo é eminentemente social, que interesse haveria em saber ou deixar de saber o que faz ou deixa de fazer um determinado cidadão? Não se pode promulgar leis com o propósito exclusivo de regular as atividades privadas de um cidadão, de uma pessoa física ou jurídica. Porque estas leis, logicamente, criariam uma desigualdade constitucional... Desde, porém, que os negócios, as atividades de qualquer pessoa, física ou jurídica, ligam-se, direta ou indiretamente, ao esclarecimento de fatos ou fato de interesse coletivo ou que possam comprovar alegações da própria testemunha, não pode haver recusa de responder ou demonstrar, sob a alegação de que se trate de negócios particulares ou privados.

E' preciso, ainda, considerar que os inquéritos parlamentares, principalmente as perguntas que neles são feitas, não visam esclarecer fatos ostensivos, realizados por instrumentos públicos, o que seria fácil de examinar e, através deles, retirar conclusões. Há, sempre, nas atividades humanas um mundo de atos sobre os quais as leis não incidem, mas que sobre as quais o Congresso pode legislar. E existe, também, um mundo de atividades ilícitas, ilegais, revestidas, entretanto, da aparência de legalidade, como, em geral, são os atos simulados.

E' evidente, portanto, que se fôsse dado ao cidadão o direito de recusar-se a depor, sob o fundamento de que se trataria, de um modo geral, de negócios particulares, jamais poderia uma Comissão Parlamentar penetrar nas atividades ilícitas como os "sindicatos do crime", a exploração do contrabando, o comércio de entorpecentes, a "escravidão branca", o jogo clandestino e organizações ainda mais perigosas como as dos *gangsters*, geralmente dissimuladas em sociedades, importadoras de produtos alimentícios, de radiocomunicações e outras atividades normais...

Nem se poderia, com maiores razões, dado o comportamento social do cidadão ou cidadãos, investigar as atividades *antitrusts*, as corrupções administrativas em que podem estar envolvidas autoridades da alta hierarquia ou pessoas de grande poder econômico e enorme prestígio na sociedade.

A expressão usada nos acórdãos norte-americanos deve ser entendida, por conseguinte, no sentido de que o Congresso não pode nomear uma comissão com a finalidade exclusiva de investigar os negócios privados de um determinado cidadão,

quando as atividades dêste não têm nenhuma repercussão coletiva ou não exista nenhuma evidência ou prova, decorrente no inquerito, de que elas estejam interferindo nas atividades administrativas ou interferindo na vida e negócios dos demais cidadãos. Ou, para usar a expressão citada do acórdão *McGrain vs. Daugherty* — dentro da regra da interpretação constitucional, precisamente aplicada.

Não existe objeto legislativo em se nomear uma Comissão Parlamentar para investigar os negócios particulares de determinado cidadão, só pelo prazer de investigar, pelo simples fato de que não haveria competência originária, porque não existe interesse legislativo e, por conseguinte, coletivo nos negócios de um cidadão ou de uma pessoa jurídica.

Quanto às garantias individuais qualquer cidadão tem a seu favor, na Constituição norte-americana, garantias expressas, como, entre outras, o direito de não ser obrigado a denunciar-se a si mesmo (art. V das Emendas) ou o direito de ser garantido contra as buscas ou pesquisas e apreensão *injustificáveis*, salvo quando houver uma causa, antecedente, razão provável, apoiada em juramento ou afirmação com o mesmo efeito dêste (art. IV das Emendas) ou, ainda, a cláusula do *due process of law* (IV e XIV), etc.

Por estas razões é que nem a Suprema Corte, em seus julgamentos, nem os tratadistas de Direito Constitucional podem esquecer este aspecto importante dos limites constitucionais, quer se trate de atos do Congresso, quer do Executivo ou Judiciário. Mas, que elas se fundamentam em cláusula expressa da Constituição ou princípios implícitos desta, desde que não se choquem com aquelas, não há a menor dúvida.

Tanto assim é que *WILLOUGHBY*, na parte intitulada "*The Inquisitorial Powers of Congress*", afirmou que:

"E' razoavelmente claro, contudo, que, no exercício desses poderes, o Congresso é limitado por expressas proibições da Constituição como as relativas às buscas e apreensões não justificadas, à auto-incriminação e semelhantes." (*Constitution of the United States*, volume I, pág. 620).

Onde os tribunais têm limitado muitas vezes o poder de inquirir e de exigir documentos, com o apoio da Suprema Corte, tem sido no campo das atividades dos órgãos administrativos, as chamadas *agencies*, *commissions*, *boards* etc. Em diversas ocasiões, o Judiciário mandou excluir determinadas perguntas ou assegurou aos intimados o direito de não responder ou o de não entregar seus livros, na forma pedida, ou de se livrar da condenação por desacato.

Estes órgãos administrativos, criados por lei do Congresso, para executar a política administrativa do governo, ou são autônomos ou estão sob a influência do Executivo, através das nomeações dos seus presidentes, *commissioners*, etc. Eles têm poderes quase-legislativos (*rule making power*),

quase-judiciais e executivos, como, por exemplo, a Interstate Commerce Commission (a mais antiga, de 1887), a Federal Radio Commission, o National Labor Relation Board, a Federal Trade Commission, o Board of Tax Appeal (que se transformou, depois, num juízo especializado — United States Tax Court) e muitos outros.

Os poderes destes órgãos administrativos são enormes. Fazem inquéritos públicos, examinam livros e documentos, intimam pessoas físicas e jurídicas por intermédio dos juízos para prestarem depoimentos, responderem a perguntas ou a apresentarem livros comerciais (*sub-poena duces tecum*), envolvendo atividades bancárias, transportes, preços e salários, construções de navios e estações de rádio, regulando e condenando.

O fato de poderem esses órgãos sofrer influências do Executivo, seu poder quase-judicial e condenatório exige maior controle judicial sobre suas inquirições e perguntas, pois podem causar prejuízos ao comércio e à indústria.

Entretanto, mesmo assim, se existir uma denúncia fundada de algum prejudicado, sob prova documental ou juramento ou, até, certa evidência decorrente de depoimentos prestados, estes órgãos administrativos podem exigir livros e documentos, de qualquer espécie, e esclarecimentos completos sobre as atividades das pessoas envolvidas no inquérito, sejam físicas ou jurídicas.

Tome-se, por exemplo, o caso *Hake vs. Henkel* (201 U.S. 43): No inquérito a que foram arrastadas a American Tobacco Company e Mac Andrews & Forbes Company, acusadas de violação da lei antitrustes. Neste caso, que não pretendemos analisar porque foge ao assunto, a Suprema Corte confirmou o *habeas-corpus* concedido, porque as exigências do órgão administrativo compreendiam a entrega de todos os livros, correspondência, contratos, tudo, enfim, desde a fundação dessas companhias, abrangendo nada menos de sete sociedades em sete diferentes Estados da União. Não existia queixa de nenhum possível prejudicado nem uma evidência justificável para tamanha exigência, que representaria, certamente, a paralisação de todos os negócios, como acentuou a Suprema Corte: "*To put a stop to the business of that company*".

Mas, é preciso notar que, mesmo em face de tamanha intimação, a Suprema Corte reconheceu neste acórdão, com fundamento em outros como *Boyd vs. U.S.*, *Interstate Com. Commission vs. Brinson*, que estes órgãos administrativos, no cumprimento das altas funções que lhes foram atribuídas pela lei, podem exigir depoimentos, livros comerciais, contratos e documentos e punir pela recusa. Para isto, será preciso, entretanto, alguma evidência, prova razoável, depoimento de testemunha ou declaração de qualquer prejudicado. Ao mencionar tais poderes, a Suprema Corte foi peremptória e, até, redundante:

"*It was clearly competent for congress, to that end, to invest the Commission with authority*

to require the attendance and testimony of witnesses, and the production of books, papers, tariffs, contracts, agreements, and documents relating to any matter legally committed to that body for investigation. We do not understand that any of these positions are disputed in this case." (*Hake vs. Henkel*, citado).

JURISPRUDÊNCIA DA CÔRTE SUPREMA

Voltemos, porém, aos acórdãos sobre as Comissões Parlamentares (*committees*). Citamos muitas vezes o caso *McGrain vs. Daugherty*. Quem era finalmente Daugherty? Mally S. Daugherty era o presidente de um banco, o Midland National Bank of Washington Court House, no Estado de Ohio. O inquérito parlamentar não fora ordenado para apurar irregularidades de que fizesse parte este cidadão ou o banco que dirigia.

Quem estava em causa era seu irmão Harry Daugherty, que fora procurador geral dos Estados Unidos entre 1921 e 1924. Graves acusações foram levantadas contra ele, como as de não haver processado devidamente pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atividades antitrustes contrariando, destarte, o *Sherman Anti-Trusts Act* e o *Clayton Act*.

Enquanto a Câmara dos Deputados agiu diretamente, junto ao Departamento de Justiça, colocando este sob o controle de um advogado especialmente escolhido a ser nomeado pelo presidente, o Senado nomeou uma comissão de cinco senadores para investigar as atividades ilegais do ex-procurador em conexão com outras pessoas. Entre estas fora intimado o irmão do ex-procurador, Mally S. Daugherty. E, deveria levar consigo os livros e registros de depósitos do banco, contas de retiradas, da forma mais rigorosa possível:

"... *a subpoena commanding him to appear before the committee for the purpose of giving testimony bearing on the subject under investigation, and to bring with him the deposit ledgers of the Midland National Bank since November 1, 1920; also note files and transcript of owners of every safety vault; also records of any individual account or accounts showing withdrawals of amounts of \$25,000 or over during above period.*"

O diretor do Banco, embora intimado, não compareceu. O Senado, então, ordenou que o oficial executivo (*serjeant at Arms*) daquela casa o fizesse prender, tendo sido expedida, para este fim, a ordem de prisão do Senado. Prêso no Estado de Ohio, Mally S. Daugherty foi entregue à cadeia de Cincinnati antes de ser levado para Washington. Naquela cidade, ele requereu uma ordem de *habeas-corpus* à Corte Distrital de Cincinnati, (*) o que lhe foi concedido. O funda-

(*) Estas cortes distritais são subordinadas, atualmente, às *Circuit Courts of Appeals*, que, por sua vez, são subordinadas à Suprema Corte.

mento, ou um dâles, pelos quais foi o *habeas-corpus* concedido, era de que o Senado havia ultrapassado os limites do seu poder, pois pretendia determinar a culpa e, assim, julgar o ex-procurador cujo irmão fôra prêso. Não se tratava, disse a decisão inferior, da Procuradoria Geral, porém, de um ex-procurador, o que constituía atividade judicial, e não legislativa. E, de forma incisiva, salientou o caráter pessoal e hostil da resolução do Senado contra o ex-procurador: (**)

"The extreme personal cast of the original resolution; the spirit of hostility towards the then Attorney General which they breathe; that it was not avowed that legislative action was had in view until after the action of the Senate had been challenged; and that the avowal then was coupled with an avowal that other action was had in view — are calculated to create the impression that the idea of legislative action being in contemplation was an afterthought."

Entretanto, a Suprema Corte, depois de apreciar a jurisprudência precedente sobre o assunto, considerou errada a decisão inferior e revogou a ordem de *habeas corpus*, dizendo, entre outras considerações, além das já citadas anteriormente:

"We are of opinion that the court's ruling on this question was wrong. . . . The only legitimate object the Senate could have in ordering the investigation was such that the presumption should be indulged that this was the real object. An express avowal of the object would have been better; . . ."

"We conclude that the investigation was ordered for a legitimate object; that the witness wrongfully refused to appear and testify before the committee and was lawfully attached; that the Senate is entitled to have him give testimony pertinent to the inquiry, either at its bar or before the committee; and that the district court erred in discharging him from custody under the attachment." (McGrain vs. Daugherty, citado).

E, em dois casos, ainda mais recentes (1950 e 1951), a Suprema Corte reafirmou e, até ampliou os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Em *United States vs. Bryan* — 339 U.S. 323 (1950), a Comissão sobre Atividades Antiamericanas (Câmara dos Deputados) intimou Helen R. Bryan, secretária executiva do Joint Anti-Fascist Refugee Committee, para apresentar livros e documentos e prestar depoimentos. A testemunha protestou ser a intimação inválida, recusando-se a apresentar os livros da sociedade da qual era secretária executiva. E, ao ser interrogada se o conselho executivo da organização em causa apoiava sua atitude, a testemunha recusou-se a responder, sob a alegação de que a pergunta não era pertinente. Foi denunciada e condenada

por desacato. Um dos fundamentos de sua defesa era, precisamente, a cláusula constitucional de que ninguém, pode ser obrigado a ser testemunha contra si mesmo. A Court of Appeals reformou a decisão inferior. Entretanto, a Suprema Corte reformou, por sua vez, a decisão da Court of Appeals, e manteve a condenação.

E' preciso observar dois pontos importantes: a) o princípio da auto-incriminação, que protege a testemunha, é expressamente declarado na Constituição dos Estados Unidos. Daí a razão pela qual uma lei especial do Congresso, cujo princípio foi reproduzido no Cód. Penal, isenta a testemunha de procedimento judicial fundado em suas declarações, salvo perjúrio, documentos oficiais, que não se incluem na isenção. De forma que, b) mesmo existindo a cláusula expressa de garantia contra a auto-incriminação, a imunidade concedida por lei retira à testemunha o direito de recusa, pelo simples fato de que sua confissão não a incriminará.

A Suprema Corte, em sua conclusão, afirmou que:

"The offense of contempt of Congress, with which we are presently concerned on the other hand, matures only when the witness is called to appear before the committee to answer questions or produce documents and wilfully fails to do so. Until that moment he has committed no crime."

Tanto este acórdão como outro — *United States vs. Fleischman*, 339 U.S. 349, 1950 — abandonaram o princípio sustentado no caso *Christoffel vs. United States*, 338 U.S. 84, 1949 — pelo qual a Suprema Corte havia afirmado que uma comissão da Câmara dos Deputados só podia agir em presença do *quorum*.

Estes casos, acima mencionados, relacionam-se com o princípio da auto-incriminação. E' interessante observar que, nos depoimentos prestados no Grande Juri ou nos tribunais ou em outras audiências que não sejam parlamentares, este princípio constitucional é, como não podia deixar de ser, rigorosamente obedecido. A testemunha pode, assim, recusar-se a responder, dizendo simplesmente: "Deixo de responder porque minha resposta pode incriminar-me". Mas, mesmo nos tribunais, há ocasiões em que a testemunha não pode invocar a proteção deste princípio. Porque a proibição constitucional é no sentido de que não se obrigue a testemunha a depor contra si mesma. Desde que a testemunha abandone o privilégio de silenciar, pode chegar a tal incriminação, que não lhe será mais lícito deixar de responder. Um exemplo deste aspecto encontramos no caso *Rogers vs. United States* — 340 U.S. 367 (1951). Jane Rogers foi intimada a comparecer perante um Grande Juri. No seu depoimento ela contou, livremente, que havia sido tesoureira do Partido Comunista até janeiro de 1948, possuindo a relação dos membros e dos devidos registros do Partido e que havia passado todos os documentos a outra pessoa. Quando lhe foi pedido que ela identificasse a pessoa a quem havia

(*) Vê-se, outra vez, que os limites a que se referiu a sentença posteriormente revogada eram os da Constituição, pois, ao pretender "julgar" a testemunha, o Congresso estaria a invadir os poderes do Judiciário.

entregue os livros do Partido, recusou-se declarando não desejar sujeitar a pessoa ou pessoas à mesma situação em que se encontrava. Foi, então, condenada a quatro meses de prisão por desacato. A Suprema Corte confirmou a decisão sob o fundamento de que:

"Ela havia, livremente, descrito sua qualidade de membro, atividades e seu emprego no Partido. Desde que o privilégio contra a auto-incriminação pressupõe um real perigo de detrimento legal decorrente da confissão, a recorrente não podia invocar o privilégio, quando a resposta em causa não a incriminaria além disto."

"Admissivelmente, a recorrente havia, já, renunciado seu privilégio de silêncio, quando, livremente, respondeu a questões incriminantes relativas à sua conexão com o Partido Comunista."

Embora não tenhamos lido a decisão, na íntegra, parece-nos que o indigitado chefe do crime nos Estados Unidos, Costello, foi condenado, no ano passado, por desacato à Corte, pelo mesmo princípio. Ele havia falado bastante, sobre determinado assunto, não lhe sendo, depois, permitido deixar de responder a perguntas que se relacionavam, precisamente, às próprias declarações, livremente prestadas.

Finalmente, o mais recente acórdão, por nós conhecido, sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, *Tenney vs. Brandhove* — 341 U.S. 367 — 1951: Brandhove movera uma ação de perdas e danos contra uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado da Califórnia, porque, segundo o autor, a comissão não tivera, ao intimá-lo, outro propósito senão o de intimidá-lo, silenciá-lo e de impedir o livre exercício dos seus direitos constitucionais.

Baseou-se ele nos §§ 43 e 47 do título 8 do Código dos Estados Unidos, 8 U.S.C.A., que diz:

"Every person who, under color of any statute, ordinance, regulation, custom, or usage, of any State or Territory, subjects, or causes to be subjected, any citizen of the United States or other person within the jurisdiction thereof to the deprivation of any rights, privileges, or immunities secured by the Constitution and laws, shall be liable to the party injured in an action at law, suit in equity, or other proper proceeding for redress."

Embora se tratasse de uma Comissão de Inquérito de Legislativo estadual, o fato da ação se fundamentar nas garantias individuais asseguradas pela Constituição, o próprio conhecimento da matéria pela Suprema Corte, coloca, de plano, o problema das limitações dos poderes das Comissões Parlamentares no campo do Direito Constitucional.

Neste caso, a Suprema Corte, após interessantes considerações sobre o privilégio dos parla-

mentares de não serem presos ou processados pelo que dizem ou fazem, dentro de suas atividades legislativas, aborda aspectos da matéria em estudo e reforça o ponto de vista por nós adotado. Isto porque, ao citar vários acórdãos por nós comentados, justamente aqueles onde encontramos referências aos "negócios particulares do cidadão" ou às perguntas "que poderiam não ser respondidas", colocou a matéria na exata posição da competência legislativa e das garantias constitucionais.

"This Court has not hesitated to sustain the rights of private individuals when it found Congress was acting outside its legislative role. (sic) *Kilbourn vs. Thompson*... *Marshall vs. Gordon*; *Compare McGran vs. Daugherty*."

Disse o acórdão que, em momentos de paixões políticas, atribuem-se motivos desonestos e vingativos à conduta do Legislativo, o que é facilmente acreditado. Entretanto, os tribunais não são lugares para tais controvérsias. A autodisciplina e os leitores é quem devem acabar com tais abusos. E, para que um tribunal ache que uma Comissão Parlamentar excedeu os limites do Poder Legislativo, deve ser evidente que houve uma usurpação de funções exclusivamente atribuídas ao Judiciário ou ao Executivo:

"In times of political dishonest or vindictive motives are readily attributed to legislative conduct and as readily believed. Courts are not the place for such controversies. Self-discipline and the voters must be the ultimate reliance for discouraging or correcting such abuses. The courts should not go beyond the narrow confines of determining that a committee inquiry may fairly be deemed within its province. To find that a committee's investigation has exceeded the bounds of legislative power it must be obvious that there was a usurpation of functions exclusively vested in the Judiciary or the Executive" (*Tenney vs. Brandhove*, citado supra.)

CONCLUSÃO

Assim, em seu poder, tão soberano dentro de sua esfera de ação, como o Judiciário ou o Executivo, nos que lhes são próprios, o Congresso, através de suas Comissões Parlamentares de Inquérito, só encontra limitações às suas investigações, sindicâncias, exames de livros e documentos ou perguntas estabelecidas de forma óbvia e inequívoca, pela Constituição, no que diz respeito à competência legislativa ou às garantias individuais.

Fora daí, nenhum tribunal pode barrar-lhe as atividades. Se o fizer, estará praticando ato de usurpação e ferindo frontalmente a Constituição da República.

As Entidades Paraestatais

CELSE DE MAGALHÃES

A JUÍZES que decidem as questões de direito, ou opinam acerca do verdadeiro sentido dos textos, são, via de regra, grandes sabedores, homens cultos, cujos pareceres merecem acatamento.

Todavia, sendo homens de grande saber, suas opiniões, por força do encargo, são, quase sempre, indiscutíveis, quando se referem a questões jurídicas, campo de sua especialização.

Na exegese dos textos, na aplicação da arte difficilima da hermenêutica, não há como deixar de lhes reconhecer a superioridade oficial das conclusões.

Fora daí, porém, a coisa muda de figura.

Nem tudo quanto cai sob a égide da Justiça ou sob as vistas dum Consultor Jurídico é matéria exclusiva de hermenêutica; muita questão existe, cujo fundamento o juiz, aquêle que decide ou opina, terá de ir buscar no campo privativo de outras ciências, que não aquela em que se especializou.

Se um contrato fala, por exemplo, em traçado parabólico duma estrada e a controvérsia se suscita, justamente em torno da natureza da curva que serviu de eixo à construção, é força concluir que falece ao juiz capacidade de discernimento entre uma e outra curva, se alguém afirma que a hipérbole substituiu a parábola.

Nesse caso, sem nenhum desdouro, terá o julgador de apelar para os conhecimentos de peritos capazes de distinguir, num simples raio de curvatura, uma linha da outra; é que nos cursos de Direito, não se especializa o julgador nas intrincadas questões das Matemáticas Aplicadas.

Se se trata, por exemplo de uma acusação de envenenamento, a decisão terá de ser proferida consoante os termos do laudo de necropsia, sendo inadmissível que dêle se afaste o juiz.

E' para isso que existem os peritos.

Para opinar sobre questões matemáticas, há os matemáticos; sobre questões de Física, existem os físicos; sobre questões náuticas, os marinheiros etc. . .

Absurdo seria exigir do juiz ou do consultor conhecimentos completos de todos os ramos do saber, para decidir questões de qualquer natureza que lhes fossem submetidas, ou opinar sobre elas.

E por que não fazer assim também com a

Administração é ciência independente do Direito Administrativo.

Conhecer Direito Administrativo não implica conhecer Administração.

Voltando ao exemplo anterior, a capacidade para distinguir uma parábola duma hipérbole não implica na capacidade para discutir a fabricação dos teodolitos.

E, no entanto, o teodolito é instrumento indispensável à localização dos eixos das estradas e, pois, ao discernimento do arco de curvatura.

Administração é um sistema de órgãos para prestação dos serviços públicos.

Direito Administrativo é o conjunto das normas aplicáveis à prestação de tais serviços.

O bacharel é perito em Direito Administrativo; mas isso não o faz perito em Administração.

Se o jurisconsulto não pode opinar sobre Matemática, Física, Química, Astronomia etc. . . , como o poderá fazer sobre Administração, ciência, como aquelas, alheia à sua especialidade?

Já não se compadecem os tempos atuais com os Picos de Mirandola; não há mais oportunidade para o decantado — *de omnia re scibili*.

Hoje, cada um é competente até as fronteiras de sua especialidade e, dentro desse âmbito, não podem os leigos ser chamados a debate. Fora daí, porém, a intromissão faz lembrar o *ne sutor* . . .

Cada macaco no seu galho.

Os técnicos em administração ainda não se aperceberam de que lhes cabe opinar, de forma decisiva, nos assuntos da ciência em que se especializaram, como aos economistas, aos médicos, aos engenheiros etc. . . cabe a autoridade exclusiva de opinar nas matérias que dominam.

Nem tudo, na Administração, se resolve em interpretar fórmulas jurídicas, onde pontificam os bacharéis.

A palavra decisiva cabe aos jurisconsultos, quando estão em jogo relações entre indivíduos e órgãos, ou autoridades administrativas.

Eles opinam acerca de legalidade dos atos.

E isso é matéria de Direito Administrativo.

Mas o conceito de legalidade não é tão elástico como se poderia presumir.

Ainda há pouco, uma resolução do Tribunal

E' da competência dêsse Tribunal apreciar a *legalidade* dos atos relativos à Receita e à Despesa, sem lhe discutir outras atribuições que não interessam no momento.

E' nesse sentido que êle examina os contratos, negando-lhes registro, se em desacôrdo com os princípios a que ficam tais atos subordinados; isso constitui matéria de — Direito Administrativo. Assim, se se trata da compra de um automóvel, por exemplo, cabe ao Tribunal de Contas verificar apenas três coisas:

- a) se é competente a autoridade que empenhou a despesa;
- b) se o empenho foi convenientemente feito;
- c) se foram respeitados os princípios que regulam os contratos administrativos.

Conseqüentemente, não caberia ao Tribunal de Contas discutir o preço do automóvel, a marca do carro, se havia ou não necessidade da aquisição pretendida, se já existem automóveis demais, se o carro a ser comprado é impróprio aos fins a que se destina etc. . .

Essas coisas nada têm a ver com a *legalidade* do contrato, matéria de Direito Administrativo, mas com sua *oportunidade e conveniência*, matérias de Administração, estranhas às atribuições do Tribunal.

No caso ilustrativo, porém, o Tribunal de Contas negou registro ao contrato, porque entendeu que *não seria possível terminar o serviço dentro do prazo estipulado e que isso daria margem a prorrogação do contrato, majorando o preço inicial*.

Ora, saber se há possibilidade ou não de terminar um serviço dentro de certo prazo é questão administrativa e não jurídica, interessa à ciência da Administração e não ao Direito Administrativo, é questão de técnica de serviços e não de legalidade de atos jurídicos.

Se o serviço se refere à construção de um prédio, por exemplo, só um construtor poderá dizer da possibilidade de terminar ou não a obra, dentro de certo tempo; se o trabalho consiste no levantamento de estatísticas, somente um estatístico poderá opinar com acêrto. . .

Para conferir ao Tribunal de Contas tão ampla competência, haveria que dotá-lo de órgãos técnicos de consulta, haveria que obrigá-lo à audiência de peritos, pois somente assim lhe seria dado pronunciar-se com absoluto conhecimento de causa.

Quem não é médico jamais poderá prognosticar a marcha duma doença.

Esse é caso típico de excesso de atribuições e da elasticidade que, por vêzes, se permite aos juizes e juriconsultos, quando chamados a opinar sobre casos concretos que não envolvem relações de direito.

E a maior vítima é sempre o tecnico em administração, de autoridade inquestionável, mas

que ainda não soube fazer impor o reconhecimento de sua competência, para decidir em matéria que lhe deve ser privativa, como as questões jurídicas aos bacharéis.

* * *

A classificação de uma unidade de trabalho nem sempre é matéria exclusiva de interpretação jurídica.

Quando se trata, por exemplo, de verificar, numa sociedade mercantil, qual o tipo a que pertence, se em nome coletivo, por quotas, por ações etc. . . não há dúvida em que a matéria é de jurista. E' que ela envolve apenas o estudo das relações, dos direitos e responsabilidades entre os componentes do órgão.

O técnico em administração, que opinasse a respeito, estaria fora de seu campo de competência.

Quando se trata de verificar, num contrato, se houve doação ou compra e venda, se a questão é de usufruto ou de fideicomisso etc. . . a matéria continua a ser de jurista, pois envolve relações de direitos e obrigações entre pessoas.

O técnico em administração seria incompetente para opinar e decidir em casos tais.

Mas quando se trata de determinar o lugar exato de um órgão num sistema administrativo; quando se trata de definir um tipo estrutural, as linhas de organização; quando se trata de verificar a aplicação de princípios racionais de trabalho etc. . . o jurista não pode ser chamado a opinar, porque questões dessas não envolvem relações entre pessoas, pertencem à Ciência da Administração, outro campo do saber humano diferente do Direito.

Somente um técnico em administração poderá, analisando a estrutura de um estabelecimento ou serviço, dizer do tipo que o caracteriza, como somente o geômetra, analisando os pontos da trajetória de um móvel, poderá estabelecer a equação da curva.

* * *

A Administração Pública é o conjunto de órgãos e de meios que o Estado cria, ou dos quais se vale para prestação de serviços à coletividade.

Vejamos como se apresenta essa administração, no Brasil. Sim, no Brasil, porque ao técnico, num caso dêsse, não interessa saber como se apresenta a administração na Itália, no Japão, nos Estados Unidos etc. . .

A primeira coisa é situar sua posição no espaço, como faz o jurista nas questões de Direito Internacional Privado.

No Brasil, a Administração Pública assume aspectos autônomos, reflexo que é, da autonomia política das unidades que o compõem.

— federal, da União

- regional, dos Estados
- local, dos Municípios e Distrito Federal.

Dentro da Administração Federal, a independência dos Poderes leva a distinguir outros campos autônomos: a legislativa, a judiciária e a executiva.

E' tal, porém, a importância da executiva sobre as demais que, praticamente, ela só satisfaz à qualquer estudo do sistema administrativo federal.

Vejamos o que nota um técnico em administração, ao examinar esse sistema administrativo federal, cujo chefe é o Presidente da República.

Na complexidade de órgãos que o integram, distingue o técnico, dentro do sistema, dois grupos perfeitamente caracterizados:

a) órgãos que o Governo cria e dos quais se vale para prestar serviços públicos, mediante a aplicação de normas e métodos comuns, de caráter rígido;

b) órgãos que o Governo cria, ou dos quais se vale para prestar serviços públicos ou de interesse público, mediante a aplicação de normas e métodos próprios, de natureza flexível.

Isso leva a uma conclusão:

a) existem órgãos que são do Estado;

b) existem órgãos que trabalham para o Estado.

No primeiro caso, o Estado faz; no segundo, fazem para ele. Assim, a administração do primeiro grupo é *direta*; do segundo, *indireta*.

A administração direta é o Estado agindo; os órgãos que a constituem são *estatais*; a administração indireta é o Estado recebendo a colaboração de outros; os órgãos que a constituem são *paraestatais*.

A própria etimologia da palavra justifica o título: *para*, prefixo grego que significa — *junto de*; *paraestatal*, junto do Estado.

Pouco importa ao técnico em administração o sentido de palavra igual adotada pela administração italiana; a língua está cheia de termos, graficamente idênticos, e de sentidos muito diversos, das mais diversas procedências. A filologia ensina que as palavras evoluem de sentido e que, de uma língua para outra, nem sempre conservam a mesma significação.

Usado, entre nós, primitivamente, para distinguir as autarquias, passou o termo a caracterizar todo o conjunto da administração indireta, pois descabido seria distinguir as autarquias dos demais órgãos colaboradores, que se revestem das mesmas características gerais.

Com efeito:

Quais são as características que o técnico descobre nos órgãos estatais?

a) comunidade;

b) ausência de personalidade jurídica.

Nos órgãos estatais, tudo é comum, isto é, ninguém tem nada de seu: patrimônio, legislação,

dêses órgãos pode falar em nome próprio, relativamente a terceiros. Assim, para os efeitos da responsabilidade civil, não existe o Ministério da Fazenda, não existe o D.A.S.P., não existe o Conselho Nacional do Petróleo etc..., mas a União, a Fazenda Nacional. Falta a esses órgãos personalidade de direito.

Na administração indireta a situação é justamente a oposta; nos órgãos que ali se encontram, descobre o técnico as seguintes características:

a) privatividade;

b) personalidade jurídica.

Cada órgão paraestatal tem seu patrimônio, sua legislação geral, seus bens materiais, pessoal etc..., possuindo, além disso, personalidade de direito. Assim, para os efeitos da responsabilidade civil, existe o Instituto de Industriários, existe o Banco do Brasil, existe a Fundação da Casa Popular etc...

São órgãos principais da administração indireta as autarquias, as sociedades de economia mista, as fundações de direito público; mas também são do mesmo grupo as empresas concessionárias de serviço público como a Light, a Telefônica, a Western Telegraf etc...

As autarquias, as sociedades de economia mista, as fundações e as concessionárias de serviço público possuem características diferentes, infundíveis, mas todas pertencem a um só grupo: são espécies de um só gênero.

Como deixá-las então sem um título geral?

Elas são como o triângulo, o quadrilátero, o pentágono etc..., na grande família dos polígonos.

Elas são todas, *órgãos paraestatais*.

A confusão que se verifica no termo é idêntica à que ainda ocorre entre demissão e exoneração, fora do Direito Administrativo.

E' preciso, porém, acabar com o tumulto, e é ao técnico em administração que cabe fazê-lo.

Não seria a vez do D.A.S.P. impor ordem na confusão?

Nestas considerações não vai nenhuma desestima pelo talento e pela cultura daqueles que, Mestres incontestáveis, só consideram órgãos paraestatais as autarquias, deixando as sociedades de economia mista, as fundações e as concessionárias de serviço público como elementos espúrios dum grupo sem denominação.

As ciências sociais vão sendo construídas à custa de pesquisas e meditações, de debates e interpelações; exigir que se compadeçam com o *magister dixit* aristotélico é negar-lhes as próprias características científicas.

Os Mestres devem ser ouvidos; mas é ainda uma forma de dignificá-los, submeter-lhes os conceitos ao crivo da análise, antes de os incorporar à própria cultura.

E nesta questão os Mestres não convenceram.

Contribuição para o Estudo da Terminologia Administrativa

(Tradução de Francisco Burkiniski e Mariza Motta)

(Ensaio de um esquema analítico das noções fundamentais da Organização Administrativa)

Por GEORGES LANGROD

(Centro Nacional da Pesquisa Científica, Paris)

I

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

A — Os estudos consagrados à administração pública, qualquer que seja sua ligação sistemática no ensino, se distinguem no meio da família das Ciências Sociais por esse traço lamentável que eles negligenciam quase que inteiramente de analisar as noções de base. Se assim o fazem, é de um modo fragmentário, sem nenhuma sistematização acidentalmente e sem penetrar até ao fundo dos problemas. Todo um plano de análise permanece assim inexplorado e quase que desconhecido. Contentamo-nos de utilizar algumas expressões já feitas, tiradas tal qual de outras ciências (mecânica) ou expressões técnicas (gerência dos negócios) e levados por esse conteúdo "natural", toleramos as confusões infinitas, os mal-entendidos semânticos e muitas vezes um verdadeiro caos terminológico.

Isto não nos surpreende, pois os estudos da administração pública nasceram repartidos e sua fragmentação rígida tornou-se tradicional. Cada um estuda portanto esse objeto para seus próprios fins somente, desinteressando-se da base comum. O Jurista, representante da Ciência do Direito Administrativo — novo galho da conhecimentos jurídicos e entretanto já essencialmente conservador — explica as normas em vigor e sua aplicação, estabelece as instituições jurídicas, mas desdenha tudo aquilo que lhe parece "técnico"; pelo contrário, o "técnico" o "administrative scientist" (*Verwaltungskenner*), empreende toda uma série de pesquisas empíricas, heterogêneas e com este fim transpõe para seu domínio as noções conhecidas nos domínios relacionados sem pretensão de criar um quadro doutrinário próprio. Um e outro, assim como os representantes das ciências anexas, parecem evitar toda vista de conjunto, cada um acrescentando sua contribuição própria à construção de um edifício comum, sem que os fundamentos e o estilo arquitetural do conjunto sejam conhecidos e respeitados. Este conceito primitivo

mantém-se pela força da inércia na pesquisa e no ensino, perdemos de vista a reciprocidade indispensável das perspectivas e recortamos artificialmente o objeto da análise, se bem que um tal desmembramento exagerado seja intolerável nos pontos de vista metodológico e lógico. A especialização representa a figura de separação, fonte de incompreensão e de desperdício de forças, muitas vezes em desacordo entre as diferentes "ciências administrativas" (no plural!). Daí resulta que os fenômenos estudados, cuja relação escapa aos pesquisadores, — separados — arriscam-se de perder seu relêvo e de cair nas dimensões falsas, pois que eles deixam de ser concebidos como um todo integral.

E' sintomático que tal processo de "dissolução da Ciência Administrativa" (*Auflösung der Wissenschaft der Verwaltung*) já era lastimado em 1865 por um dos fundadores das Ciências, em língua alemã, do Direito Administrativo e da Administração Pública em Geral, Lorenz v. STEIN; (1) 88 anos se passaram e — apesar das transformações capitais em todos os domínios, o nosso aí compreendido, — continua numa difícil situação. Nós somos com efeito, testemunhas de uma repartição na escala continental, a Europa Continental, permanece fiel à sua tradição de estudos jurídico-administrativos (cuja gênese continua ligada ao desenvolvimento do "Estado de Direito"), a América e mesmo as duas Américas inclinam-se a monopolizar cada vez mais as análises da técnica administrativa *lato sensu*. Deste modo as barreiras criadas historicamente (origens desses ramos de ensino) reforçadas pelo hábito tradicional, acrescenta-se infelizmente uma espécie de barreira geográfica.

Parece-nos que o melhor meio para contribuir a compreensão generalizada desse problema complexo e difícil, para provocar uma discussão pública e para pôr fim a certas contradições e hesitações de importância fundamental, seja a análise de noções de base, devidamente escolhidas conforme o papel que elas desempenham com respeito ao mecanismo administrativo moderno. Seria certamente prematuro à hora atual de salientar um plano ambicioso de tratado teórico geral de conjunto, mesmo sob a forma de um manual; o

(1) L. v. STEIN — *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1866, II parte *Die Lehre von der innern Verwaltung*, p. 30.

certo portanto que o momento se aproxima, onde uma tal obra de pioneiro se tornará indispensável. No momento a ocasião é de propor a unificação terminológica ajudando a desentulhar o terreno virgem. Trata-se de provar a proporção, as noções essenciais em curso, de fixar determinando-as, sem a ambição de fazer seja o que for de completo ou de definitivo e sem pretensão à originalidade. E' preciso confrontar, nessa ocasião, os patrimônios respectivos de ramos repartidos dos estudos da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos, afastando-se cientemente do quadro tradicional das soluções estereotípicas (limitadas intrinsecamente à uma dimensão somente) e examinando com minúcias para descobrir as novas ou velhas perspectivas mas tradicionalmente negligenciadas.

Um tal ensaio, se tiver êxito e se em seguida for retomado e continuado, pode então auxiliar simultaneamente à sistematização da matéria estudada (graças à sua unificação reconsiderada e não se opondo em coisa alguma à uma especialização razoável) e a propagação do emprêgo rigoroso do método científico no nosso domínio (graças a um dispositivo terminológico e à uma classificação sistemática de noções fundamentais).

B — Empreendendo-se um tal esforço a título de ensaio e pesquisando o domínio que apressar-se-ia melhor, tanto pela razão de sua posição-chave dentro do mecanismo administrativo como pelo motivo da importância geral de seu cabedal terminológico para a Ciência Administrativa, parece-nos que aí houve ocasião de começar pelo conjunto dos problemas de organização. Com efeito, a organização constitui o verdadeiro sistema nervoso de toda administração, a armadura mesmo de cada mecanismo administrativo. E' surpreendente que na época contemporânea — tornou-se banal chamar a era da organização — é preciso explicar em detalhe a importância do aspecto "organizacional" dos fenômenos administrativos. E' portanto esse domínio que pode facilmente servir de exemplo dos mal-entendidos e da incompreensão acima mencionados. Assim, por uma parte, os juristas tratam os fenômenos de organização de um modo ligeiro afogando-os nos arredores jurídicos ou jurídico-políticos (por exemplo: o "governo local"), tratando-os unilateralmente e exclusivamente do ponto de vista jurídico. Na ciência do Direito administrativo fala-se assim das alternativas: centralismo (centralização) e descentralização, concentração e desconcentração, — sem que sua apresentação seja sistematizada de modo adequado tanto pela relação ao conjunto da análise do mecanismo administrativo dado como à análise interna de cada uma dessas noções e alternativas (Cf. infra: nota 55). Por outra parte, a Ciência Administrativa Pública norte-americana, consagrando uma grande parte de seu esforço analítico aos problemas da organização, tolera uma extrema confusão tanto quanto ao fundamento

como quanto ao vocabulário: os autores empregam a noção "organização" promiscua em seu sentido diferente, a atitude de uns não excede ao "engineering approach" (a maneira daquele de Urwick ou de Gulick), a atitude dos outros se concentra por outra sobre a "organizational behaviour" (à maneira das análises de H. A. Simon relativas à psicologia das relações humanas). (2) Uns tratam somente da discriminação estrutural, os outros da proliferação funcional. (3) Alguns estabelecem no abstrato os "princípios de organização" (a organização sendo o *genus* e a administração a *species*), (4) outros se opõem vigorosamente àquilo que a organização constitui "per se" um campo

(2) O primeiro desses conceitos está fundado sob as analogias, com a mecânica antes que aquelas de ordem biológica. Procurando-se uma certeza absoluta (devida às experiências mais numerosas e consideradas como dignas de fé) e uma terminologia mais precisa, os partidários desse ponto de vista dedicam todo o seu esforço analítico ao aspecto inteiramente técnico deixando de lado os aspectos de psicologia coletiva e individual (exemplo típico: Comstock Glaser *Administrative procedure, A practical Handbook for the Administrative Analyst* (N. Y., 1947)). Aplica-se às vezes aos fenômenos administrativos as fórmulas matemáticas negligenciando-se toda base psicológica (ex: a teoria do "Span of Control" de Graicunas em *Relationship in Organization* publicado por Gulick, *Papers on the Science of Administration*, N.Y. 1937, p. 184 e ss.)

O segundo desses conceitos encontra-se no livro de SIMON — *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (N.Y., 1948) e naquele de Simon, Smithburg e Thompson *Public Administration* (N.Y. 1950, p. 79 e ss.) A análise dos processos psicológicos pondo em evidência as atividades administrativas e esclarecendo a idéia dos problemas de organização à escala superior assim como as relações entre administração e política, se encontra nos esquemas de WILLIAM BROWNIGG — *Decisão, Administração e Utilização*, em *The Human Enterprise process. A Concept and an Analysis* (Michigan, 1951) ou de Britannique Oliver Sheldon: *Administração, Direção e Organização*, em *The Philosophy of Management* (Londres, 1930).

Raramente a análise científica abrange cientemente os fatores mecânicos e psíquicos (ligando-se assim, como por exemplo a medicina psicossomática moderna, conforme os conceitos de Sócrates e Platão, os fenômenos, separados durante séculos, do corpo e da alma. A título de exemplo podemos indicar os trabalhos de J.M. GAUS — *A Theory of Organization in Public Administration* (in *Frontiers of Public Administration*, Chicago, 1936) ou de J.D. MULLET — *Working Concepts of Organization* (dans *Elements of Public Administration*, F.M. Marx éd., N.Y., 1946, ch. 7).

(3) O conceito estrutural, como predominante, se encontra por exemplo na obra de ALBERT LEPAWSKY: *Administration e The Art and Science of Organization and Management* (N. Y., 1949, pp. 219 e ss.). Quanto à análise funcional, cf. as observações comparativas de C. GLASER (*op. cit.*, p. 36 e 49). Os partidários desse último ponto de vista, seguem o exemplo de FAYOL, o único autor europeu nesse domínio verdadeiramente reputado e imitado nas Américas, que em sua "teoria administrativa" aplicado ao Estado, não abordou o aspecto estrutural do problema e se contentou de considerar a ação (operações essenciais de todo empreendimento). Cf. crítica de L. URWICK, *Papers on the Science of Administration*, *op. cit.*, p. 101 e ss.

(4) Cf. E. O. STENE — *An Approach to a Science of Administration* (na *Amer. Polit. Science Rev.*, n.º 34, 1929, p. 1124).

distinto de investigações. (5) Uns não fazem a mínima distinção entre a organização pública e a organização privada, outros as separam. (6) Alguns se contentam de descrever e de analisar os laços formais da organização, outros acentuam a importância daquilo que eles denominam "informal organization". (7) Para alguns os conceitos de organização são estáticos, para outros — ao contrário — no seu desenvolvimento típico. (8)

Poderíamos identificar ainda muitos outros conceitos, "a Ciência administrativa esteve sempre na mesma fase que a economia na época de Adam Smith e Ricardo; perde-se portanto muito tempo para criar e experimentar os conceitos e a terminologia e não há sempre uma solução para tais problemas". (9)

Tôdas essas negligências e confusões, lembrando-nos a época "cameralista" do século 18 na Europa, manifestam-se apesar do fato que o conceito de "organização na administração" ter sido articulado há mais de um século, (10) antes que a ciência administrativa e a ciência do Direito administrativo surgissem. Não se sabe onde — em que quadro de conhecimentos estudá-lo e qual o papel que lhe cabe. Inúmeras considerações de ordem filosófica, (11) sociológica (12)

ou política, (13) tornam esse problema ainda mais complexo e menos claro. Está ainda obscura uma das partes cruciais de nosso objeto de estudos, diminuindo o valor educativo do conjunto e contribuindo poderosamente para o prolongamento do período pré-científico de seu desenvolvimento.

Não há motivo aqui de entrarmos em detalhes desse verdadeiro "ametodismo", se bem que o assunto os mereça plenamente. Tratemos somente de uma espécie de teste abordando alguns problemas semânticos de um domínio que comporte as noções cuja importância o transcende.

I

A organização é uma disposição sistemática de relações mútuas de grupos e indivíduos cooperando em diferentes níveis do mecanismo dado na execução de uma tarefa comum e reunidos por uma série de laços estruturais e funcionais variados. Levando-se em consideração as diferentes "dimensões" e os aspectos predominantes de soluções escolhidas, temos a ocasião de observar muitos sistemas de organização, aplicados nas administrações públicas, sejam alternada ou conjuntamente. Os elementos essenciais dos ditos sistemas são conhecidos, mas são geralmente considerados de um modo fragmentário, parcialmente, sem uma observação de conjunto e nos levam a uma extrema confusão terminológica. Torna-se necessário então, experimentar tais elementos, delimitá-los e reagrupá-los. Abordando-os "de cima" e não isoladamente. O resultado final de tais tentativas deveria desenvolver as perspectivas: as relações sejam omitidas, negligenciadas ou mesmo que não sejam tratadas em conjunto, devem constituir assim o objeto da análise; não nos contentando somente com a perspectiva vertical, devemos analisar os fenômenos colocando-nos na perspectiva horizontal ou diagonal, o que possibilitaria apresentá-las com um novo aspecto. Simultaneamente com esse cuidado primordial de sistematização, tratemos de pôr em ordem semântica e lógica o que atualmente permanece caótico; escolhendo as denominações para cada um dos sistemas analisados, sugerimos um compromisso terminológico e necessariamente uma unificação. Lembremos que esse esforço de uma disposição terminológica parece tanto mais justificável e urgente, que as noções em questão, sendo estas essenciais para o domínio da organização, encontram-se também em outros domínios, com numerosas repercussões em todo campo de investigações administrativas. Quanto à sistematização, apresentamos adiante, um esquema de 14 noções fundamentais da organização administrativa. Esse esquema deveria constar no fim desse ensaio, como ilustração dos resultados da análise empreendida. Mas ele o precede

(5) A favor da "Ciência da organização" ao mesmo tempo que objeto próprio de estudos (*pure theory of organization*) pronuncia-se por ex., J. D. MOONEY — *The Principles of Organizations* (in *Papers in the Science of Administration* de Gulick e Urwick, N.Y., 1937, p. 91 e ss.). Ponto de vista oposto: G. A. GRAHAM *Reorganization, A Question of Executive Institutions* (na *Amer. Pol. Science Rev.*, August 1938, p. 708 e ss.).

(6) A favor da identificação. Stene (*op. cit.*, *ibid.*). Pelo contrário, por ex., E. PENDLETON HERRING em *Logomachy and Administration* (no *Journal of Social Philosophy*, vol. 2, 1937, p. 99 e ss.) sublinha as diferenças mas desdenha a cooperação de interesses e a aplicação dos 2 métodos de uma vez.

(7) Cf. FRITZ M. MARX em *Elements of Publ. Administration* (*op. cit.*, p. 294).

(8) Cf. C. GLASER (*op. cit.*, cap. V: *Organization and procedure*, p. 49 e ss.).

(9) *IBID.*, p. 48. Lembremos ainda as observações de RUSSEL ROBB (no *Processes of Organization and Management*, C. Secker-Hudson ed., Washington, 1948) relativas à organização como meio e não como fim em si mesmo.

(10) Foi em 1932 que CHARLES BARBAGE, professor de matemática em Oxford (*On the company of Machinery and Manufacture*) vê na organização a economia da máquina; em 1835 um outro inglês, ALEXANDRE URE, estuda-a como "filosofia do empreendimento". Na mesma época na França, Chaptal (*Industrie française*, 1819) acentua com insistência o papel do fator de organização em toda gestão coletiva. Foi no decorrer do século XIX e que se aprofundou e se estabeleceu a noção de organização, analisada por LITRE em 1859 e aceita em seguida pelo Fayolismo e o Taylorismo como um dos pontos de partida.

(11) Cf. p. ex. Lord BERTRAM RUSSEL — *Freedom versus Organization*, N.Y., 1934 ou F. JUENGER (*The price of progress*, N.Y., 1941).

(12) Cf. p. ex. J. BURNHAM: *The Managerial Revolution*, N. Y. 1948.

(13) A doutrina comunista, em seu conceito "totalizador", identifica toda a Administração com a organização. Cf. já nesse sentido: Marx e Engels: *Oeuvres*, t. 3, p. 12, ed. russa).

com o fim de facilitar a orientação do leitor. Esse esquema dispõe em certa ordem, situando essas 14 noções (14) que caracterizam os diferentes sistemas de organização e as suas combinações possíveis, de um modo que o autor considerou como o mais lógico. Assim, é preciso acentuar bem os elementos de base de cada sistema de administrar e ao mesmo tempo de tornar mais facilmente acessível o quadro de conjunto onde as diferentes variantes de métodos se acham agrupados. No mesmo esquema constam também todas as "situation types". Sabemos que é impossível condensar todas as eventualidades possíveis e que outras situações e sistemas podem existir ou surgir; mas tal esquema dá ao leitor a idéia das variedades de sistemas de organização que estão em vigor atualmente.

Quanto à terminologia, não se trata aqui de introduzir novos termos. Nós trabalhamos com a primeira matéria linguística já utilizada, mas atualmente confusa. Será preciso então definir as situações, escolher as etiquetas terminológicas mais adequadas, (15) deixando aos outros o encargo de julgar a escolha sugerida e o emprego, determinando em última análise a terminologia adotada ou rejeitada, a despeito de suas qualidades ou desvantagens. Na intenção do autor esse estudo deve acabar com os mal-entendidos constantes provenientes da "tirania das palavras" não coordenadas. Ao mesmo tempo, ele deve permitir o estabelecimento de uma terminologia não particularista: esclarecendo as noções em curso tanto na Europa como nas duas Américas, poderíamos adiantar a ocasião de uma unificação dos termos sobre o plano internacional graças a um grande intercâmbio de opiniões e somente uma tal unificação corresponderia às necessidades da pesquisa-científica e do ensino. É verdade que até agora não há um acordo terminológico, mesmo em plano nacional, na Europa e na América; mas é possível que tal compromisso em um plano internacional seja mais fácil atingir? Não esqueçamos que essa terminologia é por toda parte de origem latina quanto à linguagem e (pelo menos em sua maior parte) extraída da mecânica; por conseguinte, empregamos em todas as línguas quase os mesmos termos e somente a pronúncia das palavras é que diferem ligeiramente. Algumas noções contidas no esquema, correspondem ao costume geral do continente europeu (noções 1.11 e 1.21) e — pelo menos parcialmente (antes de tudo quanto às noções 1.11) — também na Inglaterra: esse uso já é antigo, tradicional e absolutamente geral nos limi-

tes geográficos do continente europeu. O emprego das mesmas noções nos Estados Unidos e — graças a uma influência preponderante desse país — na América Latina, parece particularmente confuso, como nos mostrará a análise que se segue. Há motivo, portanto, de nos basearmos na terminologia européia, propondo, para denominar outros sistemas de organização (que na ciência americana têm designações que correspondem às noções 1.11 e 1.21), outras noções (que também são adotadas nos Estados Unidos, mas são indeterminadas e utilizadas promiscuas com as precedentes). As noções indicadas, por exemplo, na rubrica 2.31 do esquema, correspondem ao costume geral no continente americano, apesar de serem praticamente desconhecidas na Europa. (16) Tomemos então como ponto de partida, a terminologia americana. As noções 1.12, 1.22, 2.11 e 2.21, são conhecidas por toda parte e encontradas frequentemente mas — com a falta de precisão — o caos aí é total. Cada um as emprega para exprimir sua idéia, às vezes sem aplicá-las bem, resultando os mal-entendidos, cuja importância ultrapassa o plano do vocabulário. Deve haver uma relação entre essas noções com uma situação particular, correspondendo a um sistema de organização administrativa, este sem denominação ainda (pelo menos na Europa: 1.12 ou 1.22 (17) ou com uma denominação incerta, mas arbitrariamente empregada pelos autores.

O esquema que submetemos à discussão dos especialistas, é o seguinte:

A	B	C
Percepções adotadas	Aspectos predominantes	Variedades de sistemas de organização administrativos
1 vertical.....	1.1 estrutural.....	1.11 Centralismo-decentralização
		1.12 Integração-desintegração
	1.2 funcional.....	1.21 Concentração-desconcentração
		1.22 Congestão-dilatação
2 horizontal.....	2.1 estrutural.....	2.11 Cumulação-proliferação
	2.2 os dois.....	2.21 Coordenação-Cooperação
	2.3 funcional.....	2.31 Funções principais ("Line") — Funções derivadas ("Staff")

A interpretação desse esquema é destinado ao resto desse estudo. (18)

(16) Cf. G. LANGRÖD *Line, Staff Auxiliary Services* na "Revue intern. des Sciences Administratives", n.º 3, 1952, p. 562 e ss.

(17) As noções 2.11 correspondem aos termos alemães "Realsystem", "Provinzialsystem" (Rechtsort e Bezirk), as noções 1.12 são um reflexo natural do princípio hierárquico e se encontram numa série de descrições diferentes (p. ex. Administração regional, ou Zentralbehörden Mittelbehörden etc.). Encontramos facilmente analogias em outras línguas (ibéricas, escandinavas e eslavas). Mas um conceito de base e uma delimitação indispensável constituem um erro.

(18) Quanto às rubricas A e B é a introdução geral da rubrica C do esquema; cf. cap. II. Quanto às sete séries de noções indicadas na rubrica C do esquema, cf.

(14) Parece-nos, aliás, necessário que com a continuação de outras noções sejam submetidas a uma análise esquemática análoga, o que contribuiria para uma terminologia administrativa.

(15) As proposições terminológicas que seguem são consideradas como arbitrárias, certas noções sugeridas podem ser empregadas em lugar de outras, pelo menos no ponto de vista estritamente linguístico. Mas para abordar o problema do compromisso semântico, não há outro meio que apresentar as sugestões concretas com o fim de provo-

II

A rubrica A (1 e 2) do esquema consagrado às "perspectivas adotadas" só serve para tornar as diferentes situações da organização administrativa (rubrica C), mais plásticas e melhor compreendidas. Se abordarmos o problema de organização em seu conjunto e na forma esférica, as perspectivas: vertical, horizontal ou diagonal, deixam de ter importância. (19)

Não se trata aqui apenas de uma comodidade didática, pois que indicando as "dimensões", situamos melhor os problemas particulares e sentimos a necessidade de desenvolver nosso ponto de vista. Com efeito é preciso ir mais longe do que o Direito Administrativo da Ciência européia: não basta apenas analisar o único vínculo hierárquico, inteiramente estrutural, concebido como produto formal de superioridade e de subordinação entre duas entidades administrativas ou 2 titulares do poder. Por uma parte, cuidemos de analisar, no plano vertical, esse fenômeno de *scalar chain* (20) do ponto de vista do "top-to-bottom chain of command" funcional, (21) não nos contentando somente com as formas legais mas levando em consideração as diferentes e profundas repercussões da forma piramidal ou mecanismo administrativo no seu funcionamento; por outra parte, excedamos a linha vertical clássica e penetremos até ao plano horizontal para analisar as relações infra-administrativas, inter-individuais, no interior das entidades da organização administrativa. Assim o 1.º desses pontos de vista nos levará também a analisar o aspecto espacial ou geográfico dos problemas de organização (*organizational geography*), (22) se tal aspecto, é tratado atualmente, o é de um modo superficial e faz ressaltar claramente o vínculo entre o espaço e a função. O último ponto de vista nos impõe uma análise breve, num plano horizontal, do problema da atividade administrativa, diferenciando as atividades funcionais (serviços de execução) e as atividades institucionais (*house-keeping*). Ao terminar, se continuarmos nesse caminho, devemos tornar acessíveis à análise científica, os terrenos ainda inexplorados e dar novas luzes ao estudo dos problemas já analisados. (23-24)

A rubrica B (1.1; 1.2; 2.1; 2.2; 2.3) favorece o mesmo fim que a precedente, os aspectos aqui indicados são considerados como predominantes e não como exclusivos. Com efeito, todo aspecto estrutural traz consigo certos elementos funcionais e vice-versa. Aliás a observação demonstra que esses aspectos se combinam realmente, o critério funcional conduz direta ou indiretamente a uma compartimentação estrutural correspondente e o critério estrutural tendo muitas vezes na sua origem os conceitos funcionais, daí a necessidade de dividir o trabalho. Então não nos deixemos induzir no erro, adotando essas noções "à la lettre". O que nos importa é a necessidade de levar em conta que, do ponto de vista da organização administrativa, não podemos nunca nos contentar definitivamente com um desses aspectos somente: (25) observando-se os fenômenos analisados sob um desses aspectos, é preciso em seguida, abordá-lo sob o outro. A forma estrutural, apesar de visivelmente melhor e mais fácil de comparar não é suficiente como critério: é preciso dedicar um igual e contínuo esforço ao conteúdo funcional. Se essa dualidade de aspectos há de figurar na análise simultânea ou sucessivamente, isso dependerá do método adotado e das particularidades das situações observadas.

Enfim a rubrica C (1.11, 1.22, 2.11-2.31) contém sete séries de noções, que tentamos sistematizar no quadro das perspectivas vertical e horizontal assim como o aspecto predominante em cada "institution-type": estrutural, funcional ou os dois de uma vez (2.2). Como já foi dito antes (Cap. I) essas 14 noções foram escolhidas, levando-se em conta as necessidades práticas. Considerando-as fundamentais para toda organização administrativa, chegamos a conclusões lógicas de sérias reflexões do assunto das variedades de organização na Administração comparada. Eis porque essas 14 noções constituem, assim nos parece, um "todo" lógico e também porque sua classificação e sua análise deveriam ser suficientes para estabelecer a ordem nos conceitos essenciais. Outras noções que a complexidade do objeto de nossos estudos pode justificar — as variedades de sistemas imagináveis da organização administrativa sendo certamente impossíveis de enumerar no quadro de um só esquema — só representarão um papel secundário ou um adicional. Pelo contrário, se não abordarmos os problemas da organização administrativa com os conceitos *a priori* mas — ao contrário — se esquematizarmos, não de um

(19) Cf. Charlesworth Government Administration (N.Y., 1951), p. 204 e ss.

(20) Cf. L. URWICK — *The Elements of Administration* (N.Y., 1943), p. 42.

(21) Cf. H. REINING JR. *The Art of supervision* (em *Elements of Public Admin. op. cit.*, p. 421).

(22) Cf. A. LEPAWSKY (*op. cit.*, pp. 349 et ss.)

(23) Se adotarmos a perspectiva horizontal para uma análise dada, deverá ser feita independentemente do todo escalamento vertical: encontramos então o fenômeno dado a todo escalamento da pirâmide hierárquica. Seria estúpido limitar essa perspectiva a uma só escala somente.

(24) Para a comodidade dessa esquematização do problema, limitamo-nos provisoriamente a duas perspectivas somente, omitimos a perspectiva diagonal e seu papel prático — apesar de às vezes não ser negligenciada —

(25) O problema pode apresentar-se diferente se o abordarmos no ponto de vista estritamente jurídico. Com efeito a Administração como noção global, se apresenta como critério orgânico e não funcional (no t. I das *Institutions de Droit administratif* comparé, publicado em polonês em 1948, p. 172-225, o autor demonstrou esse problema sobre a discussão respectiva e justificando seu ponto de vista indicado em cima). Assim para a teoria do Direito administrativo a tese biológica "destrutível".

modo abstrato mas observando bem a realidade — veremos que afastar uma série qualquer das ditas noções arriscaria de decompor o todo deixando de lado uma situação tão característica como as outras seis. Independentemente das etiquetas terminológicas sugeridas para cada uma dessas situações, eis um ponto crucial que daria assento a uma profunda discussão.

Para impedir uma tal decomposição do conjunto dispusemos em nosso esquema cinco séries de noções alternativas e duas séries (2.21 e 2.31) de noções conjuntas. Quanto às primeiras é claro que cada uma das noções colocadas no quadro da variedade dada de sistemas de organização, nele encontra sua contraparte alternativa. Essa "oposição" não é diametral, mas, a totalidade de combinações possíveis, de soluções híbridas, de categorias mistas, encontra-se em toda parte na vida administrativa, todo conceito rígido modificaria a realidade, cuja riqueza evidencia toda esquematização muito abstrata e exagerada nas soluções extremas. Frequentemente é, mesmo "a priori", difícil de conceber outra coisa senão uma mistura de sistemas (é o caso, por exemplo, das noções 2.11). Contudo, devemos aqui nos ocupar com as fórmulas correlativas e alternativas, que correspondem à diferentes soluções. Os dois sistemas, cronologicamente os últimos em nossa análise e colocados no fim do esquema, não são de modo algum rivais, mesmo relativamente: trata-se aqui dos fenômenos conjuntos, complementares, que se juntam — mutuamente um ao outro — aos fatores indispensáveis de toda organização administrativa.

Quanto a essas duas séries de noções, não pensemos em opô-las, o que seria errado, mas somente de as colocar em relevo para melhor compreender seu caráter "organizador" e o papel que elas representam realmente na atividade administrativa. Parece-nos que essas duas categorias de sistemas são vizinhas: eis porque é preciso ir mais longe que o cuidado da elegância da apresentação rigorosamente simétrica, baseando-nos unicamente na igualdade da função que desempenha cada um dos elementos em questão, no quadro da organização administrativa. (26)

II

A — O problema do centralismo e da descentralização (1.11) merece uma atenção particular. Trata-se aqui de um movimento das forças centrífugas que conduzem para diferenciar e portanto para a descentralização, ou das forças centripetas, que levam para a unificação e portanto para o centralismo. Essas duas forças opostas agem simultânea e permanentemente, apesar

de uma intensidade diferente e variável. A supremacia de uma dentre elas permite caracterizar a época dada e o tipo da organização social. Para a organização administrativa constitui um grande problema que está longe de ter uma importância exclusivamente técnica. Não podendo e não querendo entrar aqui em detalhes, chamamos a atenção sobre esse aspecto da alternativa discutida, aspecto do qual depende não somente o mecanismo mas também o "climat" da Administração.

Em seguida, o caráter muito geral desses termos, a facilidade de sua aplicação prática para exprimir diferentes idéias de organização, a identidade do radical empregado para os construir ("centro") com os outros termos de conteúdo diferente (por exemplo "concentração") são de origem as confusões lamentáveis e constantes no emprego das ditas noções. Na Europa seu emprego é geralmente uniforme nos limites dos estudos jurídicos apesar de certas controvérsias puramente teóricas; mas no ponto de vista técnico a situação se modifica completamente: pouca ou coisa alguma fica do conceito jurídico. Fayol na França ou Urwick na Inglaterra, assim como a plêiade de seus aderentes, empregam correntemente a noção de "centralização" para exprimir a acumulação da autoridade no ápice e a noção de "descentralização" para exprimir a delegação de poderes aos subordinados. Há, pois, uma divisão nítida entre esses dois modos de tratar essa questão. Nos Estados Unidos o segundo conceito é geralmente admitido (27) apesar da situação continuar confusa ao extremo e dos autores aplicarem esses termos para descrever os fenômenos "toto orbe" diferentes. Há diversos casos em que os mais competentes autores aplicam essas etiquetas, a todas as diferentes situações indicadas nas seis rubricas da coluna C de nosso esquema (exceto a 1.^a). (28-29)

Enfim a compreensão da essência do problema tornou-se mais difícil pelas diferentes significações atribuídas ao radical "centro". O "cen-

(27) Exceto para os pesquisadores que tem um "estágio" científico europeu, como por ex. C. J. FRIEDRICH (*Constitutional Government, and Democracy*, N. Y., 1950, p. 218 e ss.) Estes adotam o conceito jurídico europeu.

(28) Assim uma categoria de fenômenos de "descentralização" (no sentido empregado pelo autor desse estudo: ut infra) permanece inexplorada nos E.U.A. e — erroneamente — não é ligada ao estudo do conjunto da organização administrativa (p. ex. a *Grass Roots Administration*, como a da "T.V.A.").

(29) Assim por ex., para SIMON, SMITHBURG e THOMPSON (*op. cit.*, p. 272) o processo de "centralização", desenvolve-se ao longo de uma linha horizontal (cf. 2.11 de nosso esquema) ou de uma linha vertical (cf. esquema: 1.22) é funcional, mas concerne antes de tudo a acumulação do poder de decisão (cf. esquema: 1.21: "area of decisions put in a central unit") e constitui um fenômeno de "integração" (cf. esquema: 12) no sentido dessa expressão. Segundo esse conceito, toda especialização (sobre o "branch level") é considerada como um fenômeno de centralização. Para J. W. FEHLER (*Area and Administration*, 1949, passim) o processo de "centraliza-

(26) Lembremos a observação preliminar B relativa à função diretora do *approach* no ponto de vista da organização administrativa, adotado nesse estudo. A preocupação pela unidade desse conceito está acima da questão de forma. O esquema contém inúmeros elementos variadas da organização administrativa que devem ser estudados juntos, mas que não podem ser estudados separadamente.

tro" pode "com efeito" corresponder com o ápice de uma pirâmide hierárquica na perspectiva vertical ou com um sustentáculo na perspectiva horizontal, por conseguinte identificamo-lo muitas vezes, seja com um "centro de disposição situado num degrau supremo, ou com o "centro" espacial situado "no meio" ("no centro") por exemplo a capital de um país ou a sede de uma instituição. Podemos, também prendendo-nos sempre às analogias da mecânica, compreender sob essa noção a "única fonte" ou ao contrário, uma pluralidade de fontes de energia e de propulsão comuns (a energia sendo então transmitida em forma de movimento rotativo de um mecanismo aos outros ou de uma parte à outra, enquanto que na "descentralização" precisaria de um grande número de fontes distintas de propulsão, agindo simultaneamente). Assim, a importância crucial dessa dicotomia está de par com a multitude de seus conceitos cujas razões se encontram tanto na etimologia como na falta de todo acordo de base. (30) Na rubrica (1.11 do esquema empregamos as ditas noções situadas na perspectiva vertical mediante os sistemas alternativos de administrar tendo um aspecto estrutural predominante. Por conseguinte, se o aspecto funcional aí também se manifesta, o que é natural, ele se junta às particularidades estrutural constituindo uma "differentia Specifica". Dito de outro modo, todo fenômeno consistindo num impulso funcional para um centro escolhido, não corresponde de modo algum ao "centralismo", logo um "descon-

gestionamento" do "centro" dado não é também de modo algum um fenômeno de "descentralização". Nosso esquema contém outras rubricas onde estão classificados os sistemas aparentados, correspondendo precisamente com esses fenômenos.

Perspectiva vertical — quer dizer que o traço específico do centralismo será antes de tudo a existência de uma única estrutura hierarquizada, correspondendo a um "centro" de disposição, cuja ação constitui o verdadeiro laço entre as diversas células de organização administrativa.

Esse vínculo se estabelece "de cima para baixo" ao longo da escada piramidal, copiada da organização militar, da organização financeira e da organização da Igreja. Essa gradação de degraus superpostos ("escala") é típica para o conceito centralista e abrange como já foi dito em cima, tanto as unidades como as pessoas. Há portanto, ao mesmo tempo, várias hierarquias paralelas, que reforçam a estrutura piramidal do conjunto. (31)

Aspecto estrutural — quer dizer que no quadro do nosso esquema, o "monismo" estrutural, com tudo aquilo que se segue em vários planos, caracteriza o centralismo em relação aos outros sistemas. Deve-se considerar a unidade ou a divisão do mecanismo, a unificação ou a desagregação estruturais, a continuidade e a presença única ou — ao contrário — os cortes e a desapareição (total ou fragmentária) da "chain of command" vertical. Outras considerações, de ordem funcional, acrescentam-se do mesmo modo que as anexas e apesar de uma importância essencial para a análise qualitativa e quantitativa das competências na descentralização — e de ordem secundária em relação ao conjunto do mecanismo. Com a análise da noção de "descentralização" o quadro se tornará mais plástico. A perspectiva adotada permanece vertical: trata-se de uma multiplicidade de "centros" coexistentes que — se observarmos o conjunto do mecanismo administrativo (não nos contentando somente em observar um nível dado) se apresentam como uma série de organismos infra-administrativos autônomos, colocados em níveis diferentes. Ao menos um desses centros, estruturalmente distintos, fica por determinação comum ao Estado (esse mínimo garante a unidade do Estado) e pelo menos um desses centros não se submete aos outros hierarquicamente (garantia da independência relativa das unidades descentralizadas em relação ao primeiro). Essa independência é objetiva (erro de toda hierarquização e de sua substituição pelas ligações específicas de

ção central e os "field offices" ("unidades de linha") (cf. esquema: 1.12). CHARLESWORTH (*op. cit.*, p. 201 e ss.) FESLER exclui do conteúdo dessa noção toda "district basis of organization" ("districting of services") e considera apenas a acumulação de funções (cf. esquema: 1.22) ou de decisões (cf. esquema: 1.21); aliás para ele, como para a maioria dos autores franceses, o estudo do centralismo reduz-se essencialmente ao da descentralização (p. 256), as tendências centripetas na Administração parecem-lhe naturais (de Tocqueville pretendia a mesma coisa, vol. 2, p. 410), para ele também as tentativas de uma planificação administrativa devem contribuir para criar contraforças centrífugas. A LEPAWSKY (*op. cit.*, p. 350) vê nessa alternativa 2 extremos da atividade administrativa "geograficamente organizada"; esse ponto de vista é adotado também por BROOKE GRAVES em seu manual publicado em 1947 (p. 61) mas ele acrescenta alternativamente a esse aspecto de "geographical distribution" (*division work by area*) o da "delegação de funções" (ele vê, no conflito dos conceitos espacial e funcional, o problema mais difícil de toda gestão administrativa. Para MOONEY (*op. cit.*, passim) a centralização é "um novo método de integração, fundado sobre o interesse comum onde cada um obedece à lei ditada pela situação" (que substitui o antigo "método de autoridade ou de coordenação"). Poderíamos citar inúmeros autores para provar a confusão terminológica.

(30) Ch. EISENMANN na Europa (*Centralisation et décentralisation. Requiesce d'une théorie générale*, Paris, 1948, passim) e D. WALDONOS EE.UU. (*The Administrative State. A study of the Political Theory of American Public Administration*, N. Y., 1948, p. 130), deploaram essa variedade de conceitos. D. WALDO, (para quem essas duas noções correspondem somente às "tendências centripetas ou centrífugas") acentua a necessidade de limitar o uso desses termos e de estabelecer as boas relações entre tais termos e os de "integração" e "desconcentração".

(31) EISENMANN (*op. cit.*, p. 40) demonstra que o papel dos dados territoriais é aqui (aliás como em toda parte) de ordem secundária, e que as determinações espaciais fixam apenas a extensão "fundamental" das atribuições dos órgãos relativamente às pessoas ou às situações. Com efeito, trata-se somente de uma "projeção no espaço da validade pessoal das normas."

cooperação intercentrais: tutela) e subjetiva (a administração de idoneidade pertence aos elementos civicos, na maioria dos casos eleitos e definitivamente não burocratizados).

Eis como se manifesta o fenômeno típico da descentralização: o "governo local" (*Selfgovernment, Selbstverwaltung*) no Estado moderno (seja ele federal ou unitário, parlamentar ou presidencial). A questão aqui não é de caracterizar detalhadamente, nem tão pouco de definir esses fenômenos (cujas variantes nacionais e "regionais" são numerosíssimas). Trata-se somente de confrontar a noção analisada com as outras apresentadas no esquema e particularmente com as indicadas na rubrica 1.12 (específicas para o regime centralista), com as indicadas em 1.21 e 1.22 (caracterizam o "approach" funcional) ou com a noção indicada na rubrica (em segundo plano: cooperação) essencialmente destinada a assegurar uma ligação entre os centros na descentralização. (Cf. *infra*: nota 76.)

O elemento estrutural e não o funcional é indispensável para a compreensão do problema, isso logo se nota se compararmos o fenômeno do "centralismo" com o da "descentralização". A descentralização é antes de tudo uma pluralidade de entidades, distintas quanto à sua estrutura específica, com existência própria, com mecanismo particular no quadro em que há um lugar para uma repartição característica de funções (*autonomia*), para uma "delegação da autoridade" e para as relações de cooperação não hierárquica (conhecida com o nome genérico e às vezes inadequado de: "tutela"). Se freqüentemente há confusão entre "descentralização" e "desconcentração" (cf. esquema: 1.21) é porque não consideramos o primeiro desses elementos sob o aspecto predominante estrutural (o segundo constituindo um elemento funcional). Outras confusões, análogas e freqüentes têm a mesma origem. Quais são os conceitos jurídicos adequados para exprimir os mesmos fenômenos no domínio da teoria do Direito administrativo, pouco nos importa numa análise não jurídica porque ela é destinada ao estudo da organização administrativa. Aprofundando-nos até a essência "organizacional" desse fenômeno, veremos sem dúvida que ela não se encontra nem no aspecto espacial.

(Cf. *supra*: nota 31, aliás o vasto problema da "descentralização por serviços" se manifesta realmente cada vez mais e as diferentes entidades autônomas se multiplicam por toda parte de um dia para outro) nem no aspecto funcional (uma "delegação da autoridade" sem separação estrutural pode apresentar o aspecto de "desconcentração" ou de "dispersão" — esquema 1.21 e 1.22 — mas nunca será um fenômeno de "descentralização") mas se encontra no aspecto orgânico. (32)

Esse modo de conceber os fenômenos de centralismo e descentralização, põe termo aos mal-entendidos correntes: uma vez caracterizado o problema como estrutural, surgirão todos os fenômenos da clássica "autonomia local", dos "home rule states" norte-americanos, das "autarquias" sul-americanas, da comuna suíça, do "Local Selfgovernment" britânico — como aqueles da descentralização administrativa. Colocados na perspectiva vertical todos eles poderão ser (qualquer que sejam seus nomes ou funções ou o modo pelo qual são dispersos no espaço ou qualquer que seja o seu desempenho no interior no mecanismo administrativo) mais facilmente ligados um com outro em um plano de organização e seu traço essencial — "diversidade na unidade" apresentar-se-á talvez com um novo aspecto. Isso evitaria os abusos com esses dois termos de base, o que daria um salutar resultado tanto para a pesquisa como para o ensino.

(32) Como na prática é difícil de encontrar um sistema "isento" de centralismo ou de descentralização — existem apenas tendências preponderantes, tradições, um "Climat específico" e realizações institucionais mais ou menos impulsionadas para um ou outro sentido, — do mesmo modo, há um sistema intermediário de "semidescentralização" (denominação de Eisenmann). Isso é de uma importância para o plano jurídico mas também com repercussões no domínio da organização administrativa. Trata-se da presença de órgãos meio-descentralizados e meio-centrais, cada um relativamente com uma fração do Estado, logo trata-se de uma combinação dos dois fenômenos em proporções equivalentes (EISENMANN, *op. cit.*, p. 89). Esse fenômeno encontra-se na rubrica 1.1 do esquema a meio-caminho entre as duas noções que figuram aqui.

(continua)

Reforma da Burocracia Italiana

TAYLOR COLE

Professor de Ciência Política da Universidade de Duke

(Tradução de Alberto de Abreu Chagas — *Public Administration Review*, Vol. XIII, n.º 4, Aut. 1953)

DECORRERAM 10 anos desde o colapso, em 1943, do governo fascista de Mussolini. Esse período, rico de ocorrências, testemunhou um armistício, o final ruinoso da segunda guerra mundial, a guerra civil consequente e a abolição da monarquia. Logo se seguiram esforços de reabilitação de após-guerra e um tratado de paz, em conjunto com a elaboração do projeto de Constituição, que foi completado em 1947 e entrou em vigor nos começos de 1948. A partir desta data, as condições econômicas, a julgar pela produção industrial e outros índices, melhoraram grandemente. A moeda foi estabilizada e a ordem pública, até certo ponto, restaurada. A Itália conquistou uma posição de respeito no campo das relações exteriores e tomou parte saliente nos movimentos a favor da integração econômica e unificação política européias. Apesar do fracasso constante em realizar diversas das mais importantes previsões da Constituição, vão sendo fortalecidos os requisitos essenciais a um apropriado sistema parlamentarista.

No setor doméstico, os italianos dedicam considerável atenção à reforma da sua burocracia. Dessa reforma, tratar-se-á, sobretudo, neste artigo, dos aspectos hierárquicos, de carreira e de processo. (1) Em primeiro lugar, senão assinaladas as principais fases da evolução histórica da burocracia e alguns traços de sua estrutura e organização legal; virá em seguida a apreciação mais detalhada das mudanças e movimentos de reforma de após-guerra.

I

Torna-se difícil reconstruir os delineamentos burocráticos dos Estados italianos anteriores ao ano de 1848. (2) Entretanto, coube à burocracia do reinado Sardenha-Piemonte, a qual, por sua vez, muito se inspirou no sistema administrativo francês, fornecer o núcleo para o unificado Estado italiano. A instituição do Reino da Itália em 1861 foi se-

guida pela expedição de vários decretos e promulgação de certas leis concernentes a materiais, tais como, suspensões, pensões, demissões e permissões de ausência. Nos diferentes ministérios, desenvolveram-se usos e práticas a fim de conseguir alguma uniformidade em relação a nomeações, promoções e classificações. Apesar de formulados numerosos projetos de leis orgânicas concernentes ao funcionalismo público, no período de 1871 a 1900, não havia regulamentação das relações de serviço em forma estatutária até 1908. Vindo, embora, de tardio aparecimento, as associações de funcionários desenvolveram-se rapidamente no período de 1900 a 1910. Numa vista de conjunto, observa-se que se acentuaram o aperfeiçoamento moral e a eficiência dos servidores civis, bem como o crescente reconhecimento dos seus direitos, antes de 1922, quando Mussolini e os seus "camisas pretas" puseram em prática, à sua maneira peculiar, a "luta histórica contra a burocracia".

Em 1923, o Governo baixou dois importantes decretos reais, seguindo as recomendações de certas comissões criadas para estudos sobre a burocracia e louvando-se em precedentes austríacos. (3) Ambos basearam-se nos amplos poderes concedidos ao Governo, em dezembro de 1922, pelo Parlamento, para a "reorganização das repartições públicas e instituições". O Decreto n.º 2.395, de 11 de novembro de 1923, sobre a "organização hierárquica das administrações do Estado", cujo alcance se estendia aos funcionários civis e militares, conjuntamente, foi elaborado com a intenção de "estabelecer a igualdade de nível dos funcionários dos diferentes serviços, a equiparação proporcional das remunerações dentro do mesmo nível" e "a concordância do sistema hierárquico dos salários com

(1) O estudo do autor, sobre a situação da burocracia italiana durante as fases finais da aventura na Etiópia e enquanto se preparava a subsequente etapa na Espanha, pode fornecer bases e perspectivas para comparação. "Italy's Fascist Bureaucracy", 32 "American Political Science Review" 1, 143-57 (1938). O termo "burocracia", neste artigo, não tem sentido depreciativo. Burocracia é o funcionário público. Veja C.F. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Politics* (edição revista, New York, 1950, cap. 2).

(2) Sobre os antecedentes históricos, veja CARLO SCHUPFER, *Organizzazione amministrativa avanti l'unificazione legislativa*, em V.E. ORLANDO (ed.) *Diritto amministrativo italiano* (Milão) 1900, I., págs. 1.091 e seguintes; L. DUPRÉZ, *Les Ministres dans les principaux pays de l'Europe* (2 vols., Paris, 1892) I., pág. 337; M. PETROZZIELLO, *Il Rapporto di pubblico impiego* (Roma, 1935), cap. 3.

(3) Estes decretos e outros interessantes materiais de estudo da burocracia italiana acham-se no *Codice delle leggi amministrative* de G. ZANOBINI e G. CATALDI (5 vols., Milão, 1948-50), III, págs. 218 e seguintes; veja também CINO VITTA, *Diritto amministrativo* 3.ª ed., 2 vols., Turim, 1949-50), II, cap. 3, sec. 2.

o sistema hierárquico dos graus". O Decreto número 2.960, de 30 de dezembro de 1923, sobre o "status" legal dos funcionários públicos, compreendia matérias como nomeações, promoções, medidas disciplinares e aposentadoria. Esses dois decretos não eram, de modo algum, revolucionários, e consistiam, até certo ponto, na codificação de práticas já existentes. O imperfeito sistema de classificação, extremamente rígido, aplicava-se a militares e civis, sem distinção. Os servidores civis ficaram distribuídos por três grupos funcionais e treze graus de salários. O grupo A, com graus salariais de 11 a 1, incluía os ocupantes de funções de chefia e consulta; o grupo B, com graus de 11 a 6, compreendia os que exerciam funções administrativas e o grupo C, com graus de salários de 13 a 8, compunha-se dos servidores incumbidos dos serviços de escritório e de guarda. Abaixo do grupo C havia o grupo subalterno, constituído de auxiliares de portaria, porteiros e semelhantes.

O ingresso no serviço seria feito à base de exame competitivo e a admissão dava-se para o mais baixo grau de cada grupo. Exigia-se formação universitária ou seu equivalente, para o grupo A, diploma colegial ou equivalente, para o grupo B, e o curso ginásial ou equivalente, para o grupo C, requerendo-se qualificações menores para os funcionários subalternos.

O controle, inclusive a direção dos conselhos administrativos e disciplinares, que eram órgãos de recurso em casos de promoções e de disciplina, estava nas mãos de servidores civis mais elevados, os quais agiam sob a direta alçada do Ministro. Havia exames de seleção e quadros de pessoal distintos para cada Ministério e Agência, sendo quase impossíveis as transferências de servidores de um Departamento para outro. O Conselho de Ministros, unicamente, exercia coordenação efetiva.

As disposições formais desses decretos, ainda em vigor com apenas alterações de pouca monta, não refletem a história do período fascista. A abolição, depois de 1926, de qualquer direito de associação tornou mais completa a dependência do servidor do Estado em relação a seu superior hierárquico. A importância dos tribunais administrativos como fiadores dos direitos dos *impiegati* reduziu-se ao mínimo, pelo menos no tocante a questões de demissão por motivos políticos, enquanto o Parlamento, com sua competência modificada, estava inibido de servir de tribuna para a ventilação de reclamações ou de instrumento para a satisfação destas. A prosápia fascista exigia novo tipo de serviço público e de responsabilidade coletiva. Em escala crescente, o favoritismo foi-se introduzindo no serviço. (4) Apesar de terem sido designadas várias comissões para estudar os pro-

blemas da burocracia, poucas modificações se fizeram. Os decretos de 1923 mostraram-se adequados aos propósitos fascistas, quando inflados com os "ethos" oficialmente reconhecido. Deve-se, porém, acrescentar que o poder de resistência da burocracia, contra essas novas influências, foi considerável.

A segunda guerra mundial produziu algumas modificações igualmente experimentadas em outros países em guerra, conquanto elas tenham sido, talvez, menos notadas na Itália, em virtude de este país haver permanecido, efetivamente, em estado de guerra desde 1935. O máximo número de empregados foi atingido em 1942, quando os serviços públicos se viram destemperados pela entrada de grande número de dependentes de veteranos, nomeados para cargos temporários. Foram suspensos no mesmo ano os exames para promoção. Apesar de haverem sobrevivido disposições especiais atinentes a empregos em tempo de guerra, o ponto focal da burocracia permaneceu nos decretos de 1923, com as modificações impostas pelos fatos e exigências do período bélico.

Em 1944, pôsto que parte do país ainda fôsse campo de batalha, o Governo italiano, sob estímulo dos aliados, tomou as primeiras medidas para punição dos criminosos de guerra e fascistas pugnazes e para expurgar o funcionalismo público daqueles que, de modo particular, foram contaminados pelo fascismo. De começo, a responsabilidade pela depuração (*epurazione*) ficou atribuída a um Alto Comissário; mais tarde foram redefinidos os poderes desse agente e modificado o mecanismo, a fim de situar a responsabilidade inicial na competência dos Ministérios e Agências a responsabilidade pelas medidas iniciais, com apelação final ao Conselho de Estado. A 7 de fevereiro de 1948, por decreto-lei real (n.º 48), todos os processos em curso contra declarados transgressores pertencentes às classes inferiores ao grau 5, salvo pequenas exceções, foram arquivados, medida que se fez sentir imediatamente nas estatísticas da seção especial do Conselho de Estado incumbido da audiência dessas apelações. (5) Depois de 1944, foram adotadas disposições para a readmissão dos servidores demitidos durante o regime fascista por motivos raciais e políticos.

Exceto no caso de fascistas do topo da escala hierárquica, poucas mudanças permanentes fize-

págs. 425-34 (1938). A disposição do decreto régio permissiva de nomeações sem *concorso*, em "casos excepcionais", mesmo nos graus inferiores (Decreto Régio n.º 3.048, de 30 de dezembro de 1923, art. 11), foi revogada pelo Decreto n.º 679, de 10 de julho de 1947. MICHELE LA TORRE, *Nozioni di diritto amministrativo* (Roma, 1951), pág. 71.

(5) O Decreto-lei de 7 de fevereiro de 1948 deu lugar ao arquivamento de mais de 5.000 casos pendentes em 1948. A respeito desse e doutros dados sobre o trabalho da seção especial do Conselho de Estado para *epurazione*, consultar Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1947-50 (4 vols., Roma 1952), III, apêndice, quadro 14; também o vol. I, págs. 246-52. Depois de 1948, iniciaram-se alguns processos novos, mas parece serem casos excepcionais. Os dados numéricos não indicam quantos *impiegati* foram

(4) A maior parte da "inflação fascista" dos quadros de servidores públicos, como é denominada hoje, resultou da tumefação dos quadros, que vai desde as nomeações de fundo político, para os mais elevados postos do serviço diplomático e de recém-criados ministérios, às numerosas nomeações para lugares inferiores e estranhos aos quadros regulares. Vejam-se as referências no "Italy's Ministry of

ram-se nas fileiras do serviço classificado e grande número de servidores, suspensos ou demitidos no período de 1944 a 1948, foram reintegrados em seus antigos cargos, com pagamento de atrasados. Eventual confronto das relações, de 1943 e 1948, do pessoal superior dos diversos Ministérios revelaria os limitados efeitos da *epurazione*. Ainda que por motivos completamente opostos dum caso a outro, a maioria dos italianos relembra com amargura a história toda desse período. (6)

A restauração das associações trabalhistas e associações de pessoal constitui um dos mais importantes eventos de após-guerra. Sob a forma de unificada organização de trabalhadores, surgiu durante a segunda guerra mundial, a Confederação Italiana do Trabalho (C.G.I.L.), porém as largas divergências ideológicas internas e a agressiva liderança comunista ocasionaram uma cisão em suas fileiras em 1948. Em 1950, havia três confederações principais, a comunista C.G.I.L., com estimadamente 3.500.000 membros, a democrata-cristã, C.I.S.L., com 1.000.000 e a republicano-socialista U.I.L., com 200.000. Cada uma delas incluía consideráveis setores do funcionalismo público. A C.G.I.L., por exemplo, era particularmente forte entre os empregados ferroviários e postais, a C.I.S.L., entre os funcionários das secretarias de Estado e a U.I.L. entre os baixo-assalariados servidores civis do Ministério da Defesa. Formaram-se também outras associações independentes, estando entre estas a D.I.R.S.T.A.T. que, integrada por servidores civis de nível superior, se mostrou muito operosa no encorajamento da reforma administrativa. Sem embargo de exemplos acidentais da junção de esforços para a solução de questões econômicas, as diferenças ideológicas e sobretudo o emprêgo da C.G.I.L. para fins político-partidários tem impedido a duradoura unidade de ação.

A longa série de comissões criadas, desde 1870, para estudar os problemas e a reforma da burocracia atesta o persistente interesse governamental pelo assunto. E' possível que algumas dessas comissões, especialmente as designadas depois de 1922, tenham dispensado mais atenção às correntes políticas que às exigências da análise científica. Os ataques generalizados à burocracia em bloco tem advindo, em parte, do arraigado individualismo e básica atitude anti-estatal prevalecentes na Itália durante longo período. As principais queixas de hoje tem muitos precedentes em antigos documentos oficiais. Elas focalizam acusações de formalismo excessivo, de demasiada centralização de autoridade, de incapacidade para conferir responsabilidade, de inaptidão para definir claramente as competências individuais dos servidores civis, de controles imbricados e inibitórios, de paga insuficiente e de negação em reconhecer os direitos dos servidores, inclusive a representação. Tais investidas visam ao sistema administrativo em geral e à

burocracia em particular. Algumas recentes e judiciosas análises tem dado corpo a essas críticas. (7)

II

A partir da segunda guerra mundial e especialmente desde 1950, tem-se verificado a apresentação de muitas propostas de reforma da burocracia. (8) Algumas provieram de fontes privadas, com muita frequência de estudiosos da legislação administrativa. Outras partiram de associações profissionais, sobretudo da D.I.R.S.T.A.T., e de independentes grupos de servidores civis. (9) A começar em 1944, com a comissão para a Reforma da Administração, chefiada pelo Prof. Ugo Forti, uma série de Comissões tem estudado o problema. Em 1951, sob os auspícios do Vice-Presidente do Conselho do Estado, Piccioni, foram iniciados esforços mais positivos pelo Subsecretário do Presidente do Conselho para a Reforma da Administração, Roberto Lucifredi. (10) Criou-se uma Secretaria de Reforma, sob a direção do Prof. Giuseppe Cataldi, a qual se empenhou em estudos intensivos da burocracia e apresentou várias sugestões de melhoramentos. (11)

De ordinário, o trabalho das comissões é confiado a um professor de direito público; tem havido, por isso, a tendência de dar precedência às fórmulas legais, ao invés de ao processo administrativo ou aos fatores necessários à elaboração de decisões. Com material estatístico inadequado, falta de interesse por medidas preliminares, como a análise das tarefas, e pequenos e fatigados "staffs", não treinados, geralmente, para trabalhos específicos sobre a administração pública, essas comissões atiram-se a tarefas tão grandiosas quanto às empreendidas pela Comissão Hoover nos Estados Unidos. Seus relatórios têm sido recebidos com ceticismo pelo público, já habituado a tomar conhecimento

(7) DIRETAT — *L'Organizzazione dei pubblici uffici*, (Convegno di studi sulla pubblica amministrazione, 1950).

(8) Pela Secretaria de Reforma, sob a direção do Conselho de Ministros, foi compilada sob o título "Materiale di utile consultazione", Allegato n.º 1, uma lista de algumas das mais importantes. Essa bibliografia compreende estudos gerais, atos parlamentares pertinentes, artigos da imprensa italiana diária e periódica e uma relação de publicações estrangeiras muito heterogênea.

(9) Os esforços mais desenvolvidos têm partido da revista mensal "Burocrazia", a qual, desde seu aparecimento em 1947, se tem interessado pela reforma burocrática à luz das experiências doutros países.

(10) Consultar os vários trabalhos do professor Lucifredi, inclusive seus "Orientamenti generali per la riforma dell'amministrazione", "Civitas", reimpressão de abril de 1952, págs. 3-28 e *Riorganizzazione degli organi di governo*, ibide, reimpressão de setembro de 1952, págs. 3-12.

(11) Ver GIUSEPPE CATALDI, *Nuovi indirizzi nell'organizzazione delle amministrazioni centrali*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1., págs. 453-504 (1951) e MARCELLO AMENDOLA — *Gli studi e le realizzazioni per la riforma della pubblica amministrazione*, ibid. 2., págs. 3-15 (1952). O autor recebeu, penhorado, da Secretaria de Reforma, uma coleção completa de seus estudos concluídos, esboços mimeografados de projetos de leis, decretos e relatórios progressivos, datilografados, sobre o trabalho em curso.

(6) FERRUCCIO PERGOLETTI, *Diritto costituzionale* (8.ª ed., Bolonha 1952), pág. 19.

de planos de modificação, feitos em grande estilo, aos quais se segue insignificante ou nenhuma execução.

O problema preliminar é saber como empreender as reformas. Deve o Parlamento promulgar lei minuciosa, concernente à condição legal e econômica do *fonctionnaire*? Cabe, ao invés, usar, mediante delegação legislativa, a atribuição do Governo para expedir decretos? Ou deve prevalecer a combinação desses métodos? As associações de baixo-assalariados defendem vigorosamente a primeira alternativa. E' que temem a revivescência da "mentalidade de delegação de poderes", recordam os abusos de Mussolini e suas côrtes e guardam profundo respeito pelas disposições estatutárias. Recente legislação da França e de outros países europeus veio dar mais força a essas razões. Atendendo a recomendação do Comitê Interministerial presidido pelo Ministro Piccioni, o Governo De Gasperi aprovou um projeto de "lei de delegação", tendo as organizações de altos funcionários civis aplaudido esse ato. Sustentam elas que, nas condições políticas atuais e em face das táticas protelatórias e obstrucionistas usadas pelos partidos extremistas no Parlamento, a utilização do poder de decretar, com as ressalvas especificadas na Constituição, é o único meio praticável de assegurar a ação necessária.

O projeto de lei de delegação, que De Gasperi tencionava submeter ao Parlamento depois das eleições de 1953, autoriza o Governo a baixar, dentro em um ano, um ou mais decretos sobre questões de carreira e econômicas pertinentes aos servidores do Estado e delinea, com detalhes, as normas que deverão orientar o Governo no exercício desse poder. Determina, além disso, que antes da expedição de decretos, o Conselho de Ministros consulte uma comissão de membros das duas Casas do Parlamento. Também autoriza o Governo a elaborar, dentro de dois anos, a codificação das normas, já existentes, relativas ao "status" dos servidores civis e confirma as autorizações e isenções atinentes a ferroviários, professores e militares. Uma disposição do projeto restritiva do direito de greve foi violentamente atacada por tôdas as associações trabalhistas e de servidores civis e contribuiu para reduzir o efeito do mesmo sobre as eleições de 1953.

O controle e coordenação superiores constituem outro problema da reforma da burocracia. O sistema administrativo italiano consiste num complexo de ministérios, agências autônomas, administrações independentes e corporações públicas e quase-públicas aos Ministros, aos funcionários do fisco e a estranhos ao Estado, por várias espécies de relações legais. A coordenação superior é amplamente exercida pelo Conselho de Ministros, por apropriados comitês interdepartamentais e mais recentemente pelos Ministros sem pasta, mas existe

fundada convicção de que esses agentes coordenadores são deficientes. O Presidente do Conselho de Ministros, em particular, carece de agências auxiliares que o capacitem a exercer efetiva supervisão na administração e na burocracia. Algumas dúvidas, pelo menos, seriam eliminadas pela aprovação do projeto de lei que trata da organização e jurisdição da Secretaria da Presidência do Conselho de Ministros (13), o qual logrou parecer favorável de duas das comissões da Câmara dos Deputados, em 1952.

E' também premente o problema do controle e coordenação dentro dos Ministérios e agências. Por trás da aparência legal, há muita dúvida sobre a posição do Ministro, de seu gabinete, do Subsecretário de Estado, dos Diretores-Gerais e do Conselho de Administração. Segundo uma expressão de John Dickinson, as relações organizacionais "fervem com desordenada incerteza". Os resultados não podem causar surpresa. A falta de atribuição de responsabilidade aos subordinados conduz à demora na realização dos trabalhos. A inexistência de agência coordenadora eficiente, nos Ministérios, acarreta a superposição de funções e os conflitos de jurisdição. Muitos remédios foram sugeridos; lograram franco apoio os movimentos no sentido de incrementar os poderes do Conselho de Administração e converter este órgão em agência coordenadora. (14) Quaisquer que sejam as soluções desses problemas, a atual estrutura administrativa ocasiona excesso de assistência em algumas secretarias e ninguém desse auxílio em outras, no mesmo Ministério, bem como o encorajamento da larga tendência de fuga à responsabilidade e a carência de controles de execução realmente significativos.

O aumento da eficiência do controle sobre a burocracia, na Itália, depende da adoção de medidas para descentralizar a administração. Sob o influxo de vários dispositivos constitucionais, especialmente do art. 5.º, foram formuladas diversas proposições de desconcentração e descentralização administrativas. A aprovação, muito procrastinada, dum projeto de lei proposto, pela Secretaria de Reforma, para transferir às províncias e comunas certas funções de caráter estritamente local, afetaria as relações hierárquicas mas não traria alterações aos direitos e à condição econômica dos

(13) Atto Camerale Deputati, n.º 2.762, cf. CATALDO — *Nuovi Indirizzi*, op. cit., págs. 469 e seguintes e LUCIFREDI — *Riorganizzazione*, op. cit., págs. 4 e seguintes. Merecem especial menção o artigo 14, que faz referência ao papel do Presidente do Conselho na "supervisão da administração, em geral, de sua organização e das regulações estatais" e o art. 15, que regula a organização interna da secretaria e dispõe especificamente sobre uma "Secretaria" para a Coordenação da Administração Pública". LUCIFREDI, *ibid.*, págs. 8-9 e AMENDOLA, op. cit., págs. 9-11.

(14) Na atualidade, o Conselho de Administração é presidido pelo ministro ou seu representante e compõe-se de certo número de servidores civis superiores, principalmente diretores gerais e do chefe do pessoal (art. 11 do Decreto Real n.º 2.960, de 30 de dezembro de 1923). Ver ALDO BOZZI, *I profili costituzionali della riforma della*

(12) Ver DIESTAT — *L'organizzazione dei pubblici*

servidores do Estado. (15) Em uma, pelo menos, das quatro regiões criadas em obediência a disposições constitucionais específicas, encaminharam-se medidas para transferir determinado número de servidores das folhas do Estado para as regionais. (16) De modo geral, entretanto, pouco resultado lograram os esforços para realizar um maior grau de desconcentração, sendo de duvidar que um número realmente apreciável de servidores públicos venha a ter, no futuro próximo, sua situação afetada por projetos que se mostram, ainda, carregados de grande irrealidade política.

III

Os problemas mais sérios e mais debatidos são o número, a composição social e as condições econômicas dos funcionários do Estado. As estatísticas posteriores a 1949 mostram-se de todo em todo deficientes. Nesse ano havia 1.089.261 empregados públicos, podendo-se classificar cerca de dois terços desse número como de servidores permanentes e o terço restante como de servidores temporários. Pertenciam à administração direta 769.349 e às autarquias, inclusive estradas de ferro e monopólios, 319.912. Segundo estimativas particulares, o total de servidores, em janeiro de 1951, era de 1.075.177. (17) Compare-se esse número com os 783.805 de 1937 e os 1.293.828 de 1942, ano em que se registrou a máxima quantidade de empregados. O crescimento do corpo burocrático, desde 1920, pode ser atribuído, em parte, à "inflação" do período fascista, no caso dos ministérios, e às exigências da guerra, no das autarquias e corporações públicas. (18) A partir de

1939, os principais aumentos deram-se no número de servidores temporários, distinguidos, sob esse título dos servidores incluídos nos quadros, e ocorreram, sobretudo, nos serviços militares e educacionais.

Em alguns casos, mais importante do que a ampliação da burocracia foi a modificação em sua composição social. Apesar da falta de dados e pesquisas especiais, percebem-se claramente duas tendências. Em primeiro lugar, a percentagem de funcionários públicos do sul da Itália vem crescendo há muitos anos e, desde o fim da segunda guerra mundial, de maneira acelerada. Em quase todas as regiões do norte da Itália nota-se profundo interesse pelo que é freqüentemente denominado a superioridade de "senso de segurança e a mentalidade autoritária do sul. (19) Alega-se que, em certos setores — por exemplo, as forças de segurança do Ministério do Interior e o professorado primário — a percentagem é extremamente elevada e que deste modo o espírito grupal da burocracia está sendo deveras enfraquecido. Essas dissensões causam grande ressentimento no sul da Itália, onde se afirma que elas têm cabimento apenas em parte e que não são generosas, em face das maiores oportunidades econômicas que se oferecem no norte mais industrializado e do mais baixo nível de desemprego desta região. A segunda tendência é a crescente percentagem de incapazes — veteranos e seus dependentes — favorecidos pela preferência dispensada, sob diferentes maneiras, aos veteranos. (20) Ambas as tendências causam, na burocracia, particular pressão interna para manter no mais alto ponto possível o número de servidores do Estado.

A remuneração real dos servidores melhorou sensivelmente em relação aos baixos salários de 1947, mas o vencimento líquido da média dos servidores civis do grupo A reduziu-se de 20%, pelo menos, sobre o de 1938. O desfalque no vencimento real dos grupos B e C é proporcionalmente menor, enquanto a remuneração real dos empregados subalternos apresenta-se mais alto hoje do que há 15 anos passados. Tornam-se oportunos diversos comentários. Primeiro, a compensação total aos servidores públicos, sejam quais forem os termos de comparação, é baixa, variando o líquido mensal médio (composto de salário básico, bonificação pelo custo de vida, salário-família e outros pagamentos) para um servidor do grupo A, com esposa e dois filhos, em fins de 1952, do equi-

(15) Ver o art. 8.º do anteprojeto de lei elaborado pela Secretaria de Reforma, bem como a "Relazione al disegno di legge concernente la delega legislativa per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale", que o acompanha. (Mimeografado, sem data).

(16) Na Sicília, os antigos servidores do Estado, por ocasião do processo de transferência, receberam a designação de "servidores do Estado e da região". Entretanto, com a aprovação, em março de 1953, de um novo estatuto siciliano de pessoal, os mencionados servidores foram, finalmente, transferidos para os quadros regionais.

(17) Estimativa da Seção de Reforma, segundo LUCIFREDI, *Orientamenti generali...* op. cit., pg. 12 e nota 1. Sobre os números relativos às admissões no serviço civil durante a semana de 7 a 13 de setembro de 1952, ver CERP do adido trabalhista dos E.U.A. em Roma, intitulado "Relatório do Comitê Tremelloni", de 20 de abril de 1953, pág. 6. As estimativas para 1953-54 prevêem acréscimos em relação a 1952-53, nos números dos respectivos servidores quer do Estado quer das autarquias. *Nota preliminare al bilancio di previsione*, 1 Luglio, 1953 — 30 Giugno 1954, Senato della Repubblica, Documenti 1948-53, 2 Aprile 1953, pags. 15, 17.

(18) "Quanti sono i dipendenti statali", *Documenti di vita italiana*, 1, págs. 65 e seguintes (Dezembro de 1951). Segundo a Comissão parlamentar de Inquérito sobre o desemprego, a proporção entre homens e mulheres nos serviços públicos administrativos era, grosso modo, de 11 para 5, em 1952. Ver seu relatório *La disoccupazione in Italia* (Roma, 1953), vol. 1, pág. 48. Embora tenha havido muitas discussões, no pós-guerra, sobre a igualdade dos direitos das mulheres no serviço público, há muito poucas mulheres nos altos postos. A razão disso é, principal-

(19) Ilustração típica do alegado encontra-se no trabalho de GIULIO DE MARCHI — *La mortificazione dell'intelligenza. Riforma amministrativa*, de 4 de abril de 1952, págs. 3-4. O professor DE MARCHI salienta a modificação nas origens regionais dos servidores do Estado desde 1914, chegando à conclusão de que essa mudança contribuiu para destruir a possível utilidade da burocracia como fator de unificação, na Itália.

(20) Sob a vigência da Lei n.º 375, de 3 de junho de 1950, que derogou a legislação anterior a 1921, fizeram-se maiores concessões aos veteranos e seus dependentes. Foram reservadas a veteranos inválidos especificadas percentagens de lugares, as quais chegam a 30% para carre-

valente a 278 dólares, para o grau 4, ao equivalente a 89 dólares, para o grau 11. Segundo o ordenado real dos servidores civis superiores caiu mais que o de qualquer outro grupo, relativamente à situação em 1938, (21) com inevitáveis efeitos sobre a autoridade e o moral dos *dirigenti*. Terceiro, a composição dos salários é extremamente complicada, incluindo além do salário básico, bonificação de custo de vida, 31.º mês (abono de Natal), função, frequência e bonificações individuais. Igualmente complicado é o cálculo de contribuições para pensões. Quarto, apesar de seus níveis muito baixos, os pagamentos a dependentes do Tesouro absorvem, seguramente acima de 50% das rendas ordinárias do Estado. (22)

A menos que se reduza o pessoal o orçamento terá que atender aos aumentos de vencimentos. Premido pela situação, o Estado contemporiza por meio de concessões especiais, a fim de evitar as dificuldades políticas e econômicas duma revisão geral dos salários. Finalmente, o sistema de remuneração arbitrário deixa perceber os efeitos da pressão de certos grupos, dos quais têm levado a melhor os membros do judiciário, num extremo, e, no outro, os servidores mais bem organizados que são, também, os de mais baixos salários (*operai, salariati*).

Os encargos orçamentários são a causa principal dos existentes esforços no sentido de reduzir o número de empregados, sabidamente excessivo, na maior parte das categorias, para o eficiente desempenho das tarefas atuais. A Secretaria de Reforma fez várias sugestões, inclusive as de aposentadoria compulsória aos 65 anos de idade e congelamento mais efetivo dos quadros de pessoal. Os projetos de lei que elaborou, a respeito do pessoal dirigente e dos demais grupos, contém disposições destinadas a reduzir os novos quadros a 90% dos anteriores e a tornar operante o poder de demitir por incompetência. Enquanto os serviços públicos forem considerados, sob certo aspecto, agências de bem-estar social, será difícil a execução dessas medidas. Em outras palavras, seria politicamente temerário, para qualquer Governo, eliminar qualquer percentagem, pequena que fosse, do excesso de pessoal, quando há entre 1.500.000 e 2.000.000 de desempregados. Os anos de eleições, seja antes ou depois delas, não são, certamente, épocas azadas para adotar-se nova orientação tendente a reduzir o funcionalismo.

O problema de recrutamento e seleção tem merecido muito pouca consideração. O sistema

de exames continua a ser unificado, no sentido de generalizarem-se as exigências de ordem acadêmica para ingresso nos vários grupos. Visto que cada Ministério prepara os concursos de seu próprio interesse, os programas variam, dentro de limites gerais. De ordinário, esses concursos obedecem a padrões tradicionais e evidenciam pouca influência dos novos e múltiplos aperfeiçoamentos das técnicas de exame conseguidos noutros países. A formação jurídica é requisito ordinário de admissão aos concursos não científicos para o grupo A, sendo, todavia, freqüentes vezes, substituída pela graduação em estudos econômicos ou em ciência Política. Via de regra, os estudantes de Direito cumprem programas de estudos grandemente teóricos, nos quais há pouca oportunidade para cursos de livre escolha. Quase nunca é posta em dúvida a suficiência dessa preparação educacional para futuros *dirigenti*, conquanto se admita que um jurista competente possa revelar-se um mau prefeito. Em geral, os melhores estudantes das escolas jurídicas não dão preferência ao Serviço Público, se lhes estão abertas oportunidades em outras carreiras, apesar dos especiais atrativos que o serviço diplomático e a judicatura oferecem.

Na Itália não há, para servidores civis graduados, programas e institutos de treinamento comparáveis aos que a França estabeleceu desde a segunda guerra mundial, embora tenha havido algum debate a respeito da experiência francesa. Nas universidades, em caráter eventual, realizam-se leituras e programas especiais, com o objetivo de refrescar conhecimentos, mas o treinamento em serviço, salvo no que concerne a atividades técnicas, ainda está na infância. Não tem havido apropriada discussão das necessidades dos serviços públicos em conexão com as projetadas reformas do sistema escolar e não há certeza de medidas atinentes ao nível pre-universitário, destinadas a desfazer algumas das predisposições mais desfavoráveis para a vida burocrática. Os *concorsi* para algumas funções científicas, inclusive as exercidas por físicos e químicos, têm contado com muito poucos concorrentes, justificando-se, assim, as freqüentes referências à "crise de recrutamento".

Mais atenção dispensou-se a outros problemas das carreiras. O crescente descontentamento com a multiplicação dos graus de salários, devida a disposições do decreto de 1923, e a inadequação da mesma para dar apropriada satisfação ao pessoal dirigente foram alegados pela Secretaria de Reforma como justificativa de dois projetos de lei que esse órgão preparou e de que fez ampla distribuição para debate, em 1952-53. (23) Visto estarem incluídas no projeto de lei de delegação de poderes algumas das suas principais normas, faz-se, a seguir, breve resumo delas. Quatro novos grupos de pessoal, com designações um pouco mais

(21) Ver "L'anticipo agli statali e le difficoltà del bilancio", *Corriere della sera* de 10 de maio de 1953, p. 6. As médias obtidas pelo autor, com base em dados do *Annuario statistico italiano* de 1952, págs. 330, 352 e 363 indicariam que as estimativas são moderadas.

(22) De acordo com recente estimativa do antigo Primeiro Ministro De Gasperi, registrada no *Corriere d'informazione* de 11-12 de maio de 1953, pág. 1, as despesas administrativas, em todos os setores, são, comparativamente, mais elevadas na Itália do que na Inglaterra e na França. C.I.S.I.M., *Problemi economici ed industriali delle in-*

(23) Ver: "Relazione allo schema di disegno recante norme sullo stato giuridico del personale delle carriere direttive delle amministrazioni dello stato..." e "Relazione del personale di concetto, esecutivo ed ausiliario dipendente dalle amministrazioni dello stato" (ambas mimeografadas).

atraentes, substituiriam os atuais. O grupo A, por exemplo, teria a denominação de "Pessoal da carreira dirigente" e o grupo subalterno seria rebatizado com o título de "Pessoal Auxiliar". O número de graus seria drasticamente reduzido; o pessoal dirigente, por exemplo, constituído de diretores e secretários, teria somente quatro graus. Atribuir-se-ia maior importância aos exames para promoção, recentemente restabelecidos. Os registros de eficiência, que apresentam grande percentagem de servidores descriteriosamente qualificados como "ótimos", cederiam lugar a "registros informativos" preparados de maneira um tanto diferente. Os aumentos de salários seriam periódicos e independentes de acesso na carreira ou promoção. Haveria ligeira relaxação da "exclusividade" imposta pelo sistema de quadros fechados, a fim de permitir a qualificação de alguns estranhos para inclusão nos novos quadros. Novos poderes ao Conselho de Administração capacitá-lo-iam a atuar sobretudo como entidade coordenadora, ao invés de apenas como órgão de recurso em casos de promoção. Encorajar-se-ia, por outro lado, o uso da demissão por incapacidade.

Apreciadas com critério tais sugestões, vê-se que não alterariam fundamentalmente muitos dos lineamentos básicos do sistema atual. Elas desprezaram, quase por completo, certas questões prementes, como a representação dos servidores e fazem somente restritas concessões ao recrutamento de pessoal dos níveis inferiores para as fileiras do pessoal dirigente. O conceito fundamental é, ainda, "hierarquia". A ação no sentido da existência dum órgão único de seleção poucas restrições trará à livre operação dos diferentes departamentos, nesse particular. Contudo, esses documentos representam passos bem orientados, embora indecisos.

Os métodos e processos antiquados estão sendo submetidos mais e mais a exame crítico. Comissões têm levado a efeito sérios estudos sobre arquivamento e documentação, padronização de fórmulas, mecanização dos serviços e preparação de técnicos qualificados e a Secretaria de Reforma tem estimulado o interesse geral por meio de reuniões departamentais e conferências interdepartamentais. Muitas modificações necessárias podem ser realizadas sem qualquer intervenção do legislativo. Fizeram-se alguns progressos, mas, de modo geral, os ministérios na Itália acham-se muito distanciados dos de outros Estados modernos e da indústria privada italiana, no que tange à adoção de novos processos e equipamento. Além dos patentes óbices financeiros, é de notar que muitos trabalhadores estão psicologicamente ajustados aos métodos antigos e ligados às necessidades novas, com rebaixamento de situação e possibilidade de perder o emprego. (24)

(24) *Burocrazia*, n.º 8, de maio de 1953, págs. 8-9. Somente quem tenha feito a experiência de alugar um apartamento na Itália pode bem apreciar este ponto. É necessário perder horas, em intermináveis filas diante dos guichês do Correio, para pagar a conta de gás, luz ou telefone, enquanto escreventes mal pagos copiam laboriosamente, à mão, nota após nota.

IV

Existem na Itália quatro tipos principais de órgãos para proteger os direitos dos servidores do Estado e encaminhar as reclamações destes: o Parlamento, os tribunais administrativos, os conselhos de representantes e as uniões e associações de pessoal. O Parlamento, mediante lei, estabelece os direitos e o fundamento legal para a apreciação de reclamações; além disso, qualquer deputado ou senador pode fazer sentir sua influência nos diferentes rumos por onde sejam expressas as reclamações dos servidores. Serve, também, o Parlamento como uma espécie de tribunal de queixas dos servidores, mormente os *casuali*, sendo de salientar que semelhante tribunal tem sido freqüentes vezes desvirtuado pelo uso, por parte dos extremistas, para fins de propaganda, das genuínas queixas desses grupos de expressão dos servidores do Estado. Certo, os membros do Parlamento, com a sua disposição de audiência a todo o mundo, têm sido responsáveis, em parte, pela extrema timidez do Governo no exame do problema da redução do número de servidores públicos.

A corte administrativa italiana, vale dizer o Conselho de Estado, é um importante órgão de proteção dos direitos dos servidores do Estado. Ajustando-se aos moldes do Conselho de Estado Francês, têm servido como instância de recursos para o *fonctionnaire* prejudicado, em matérias cuja natureza vai desde promoções até questões disciplinares e demissão. O elevado número de casos que ele atende anualmente prova seu importante papel. (25) Clama-se, porém, que o Conselho pouco significa para os servidores de pequeno vencimento, porque os honorários de advogados e as prováveis custas dos processos constituem um óbice aos recursos. Outro fator de desencorajamento é a grande demora no trato de alguns casos. Além disso, a declaração, pela Corte, de que é nulo e sem efeito um ato ministerial, sob o fundamento de ilegalidade, ilegitimidade ou abuso de poder, não obriga o ministro a proceder da maneira positiva, conquanto permita ao servidor prejudicado intentar duas ações, exclusivas uma da outra, se ocorrer a omissão do ministro. Alega-se, finalmente, que os membros do Conselho são escolhidos, em parte, entre os diretores gerais dos ministérios e mostram por isso natural tendência para dispensar indevido apoio ao lado governamental. Qualquer que seja o valor dessas críticas, o fato de existirem revela o estado de ânimo dominante em certos setores em que são, em si mesmas, significativas. As cortes administrativas, apesar de muito mais importantes hoje do que durante a era fascista, ainda não alcançaram a plena realização de sua virtualidade, como agências de reparação de danos aos servidores do Estado.

Os conselhos de representantes, comparáveis, sob todos os pontos de vista, aos Conselhos Whitley da Inglaterra, aos Conselhos Mistos da França ou

(25) *Il consiglio di stato nel quinquennio 1947-50*. Vol. I, págs. 109, e seguintes.

aos Conselhos trabalhistas dos serviços públicos da Alemanha Ocidental, apenas começaram a aparecer na Itália. Em determinadas agências autônomas (as estradas de ferro e os monopólios, por exemplo) e corporações públicas (v.g. a Repartição Italiana de Câmbio) (26) têm-se dado alguns começos de desenvolvimento de órgãos representativos, em que, de ordinário, estão estes investidos somente em funções consultivas. Mas esta espécie de instituição não é reconhecida pelos ministérios. A larga distância social entre diferentes grupos de servidores dificulta a introdução de órgãos representativos mistos. Tal situação tem sido especialmente notada em certas indústrias mecânicas, muitas das quais pertencem, em parte, ao Estado, (27) mas algumas observações de idêntico teor podem ser sustidas em relação aos serviços públicos. De mais imediata pertinência é, todavia, a grande dificuldade de arranjar-se um satisfatório sistema de representação de servidores, em face da aguda separação ideológica entre as organizações de funcionários de Estado, das quais a maioria está sob visível controle comunista. Esta dificuldade tem contribuído, provavelmente, para manter a Secretaria de Reforma alheia de qualquer plano de representação.

As uniões e associações de pessoal podem exercer pressão por vários modos, inclusive a greve, sobre as entidades governamentais. A força dessas organizações não é grande hoje, devido, em parte, às mesmas razões que ajudam a explicar a fraqueza do movimento de união trabalhista, na Itália, considerado no seu todo. A massa de desempregados crônica, as divisões ideológicas internas no seio de organizações de empregados, o fato de as organizações serem novas e carecerem de recursos financeiros e, ainda, a dispersão dos empregados organizados, por uma miríade de pequenas uniões, (28) tudo são fatores dessa fraqueza. Diversas classes de funcionários estatais, tais como professores, não se rendem a organização efetiva. Demais, o uso repetido de greves com fins políticos, pela C.G.I.L., controlada pelos comunistas, concorreu para afastar a possibilidade de manter-se unidade de ação a respeito de questões econômicas. Não obstante, os servidores públicos têm-se oposto firmemente à redução de seu número e às restrições a seu direito de greve. Exercem, doutra parte, grande pressão para preservar

ou melhorar a situação econômica de seus associados. Com todas as fraquezas e limitações de perspectivas que as caracterizam, suas atividades representam o maior contraste entre o funcionamento da burocracia hodierna e o da do período fascista.

V

Em conclusão, as principais modificações na burocracia, desde o término do regime fascista, refletiram-se no restabelecimento dos partidos políticos, das instituições representativas de âmbito nacional e local e das uniões e associações de pessoal. Os direitos políticos dos servidores têm, hoje, existência real, do que foram bem expressivos os interessados apelos aos votos dos *statali* e *impiegati*, por ocasião da campanha parlamentar de 1953. A despeito de suas deficiências, o Parlamento, o Conselho de Estado, os órgãos representativos e as associações e uniões asseguram, aos direitos dos servidores do Estado, melhor amparo do que o que havia durante a época de Mussolini. Têm-se ampliado, em certa medida, a base social de onde provêm os estudantes universitários, daí decorrendo relativa democratização da fonte, legalmente prescrita, de recrutamento para o grupo A do serviço público civil. Atenuaram-se, também, algumas das práticas de extremo favoritismo, refletindo na crônica dos *casuali*.

Apesar dos muitos estudos e dos numerosos projetos de reforma, a organização, as perspectivas das carreiras e os processos burocráticos continuam regulados essencialmente pelos decretos de 1923. Há sérias dúvidas sobre se as comissões de após-guerra têm guardado adequada concernência com alguns dos problemas fundamentais da burocracia, inclusive o recrutamento de pessoal, o controle superior, a representação de servidores e o moral. (29) Conjetura-se, também, que elas tenham dado demasiada importância às fórmulas legais, ao invés de aos procedimentos administrativos. Sabendo que é ainda incipiente, nas universidades italianas, o trabalho judicioso a respeito de processo administrativo, pode-se esperar que as atividades de pesquisa e os projetos de reforma continuem a girar em torno de aspectos legais, até que se tenham feito maiores estudos do mecanismo da feitura de

(26) Ver disposições sobre a comissão consultiva de pessoal, *Ufficio Italiano dei Cambi, Regolamento del personale* (Roma, 1946), cap. 3. Ver, porém, ao mesmo tempo o *Regolamento per il personale dell'ente provinciale per il turismo*, cujos dispositivos não sofreram alteração desde que foram adotados, durante o período fascista, embora venham sendo objeto de estudo.

(27) C.I.S.I.M. — *Problemi economici ed industriali*..., págs. 245 e seguintes. Notem-se as referências à restrita extensão da representação trabalhista nas juntas e comissões. *Ibid.*, págs. 282 e seguintes.

(28) Em fevereiro de 1953, a C.I.S.L. tinha 25

(29) A maioria dos altos funcionários com os quais o autor conversou em 1952-53 (inclusive alguns que haviam sido demitidos pelos fascistas), declara que o moral dos servidores públicos é melhor hoje do que nos primeiros tempos do após-guerra, mas continua inferior ao do período anterior à guerra. Alguns estavam, certamente, influenciados pela persistência das visões fascistas de glória imperial, mas a maior parte fora afetada pela queda de nível econômico. Um quadro pictorial jornalístico do professor primário é o que se lê em "Un esercito di centomila le maestri delle scuole italiane". (*Il messaggero* de 5 de abril de 1953, pág. 3. Carreira longa, incerta e não remuneradora, com a probabilidade de 4 em 5 das mais de 100.000 professoras permanecerem solteiras — eis o lado desfavorável).

decisões. (30) Há, contudo, permanente interesse pelos problemas de natureza burocrática. A Secretaria de Reforma está empregando completos,

(30) Cf. WALLACE S. SAYRE e HERBERT KAUFMANN — *Outline of a suggested method of study of comparative administration* (Proposição resumida dum método de estudo de administração comparada), no relatório de uma Conferência sobre Administração comparada. (Public Administration Clearing House, 1313 East 60th Street, Chicago, Ill., 1952), Anexo V.

cuidadosos e decididos esforços para corrigir alguns dos existentes defeitos. A tarefa não é fácil, pois que a reforma burocrática depende, em grande parte, de melhoramentos básicos na vida social e econômica da Itália e, em particular, da permanente redução do número de desempregados. Dado não ser possível solução rápida ou simples do problema, não pode haver substanciais reformas burocráticas da noite para o dia. Quanto a isso, far-se-ia, na Itália, de forma típica, a recomendação de "pazienza".

Conjuntura Econômico-Financeira da Rêde Mineira de Viação

ALBERTO GONÇALVES GOMES

Chefe do Rodoviário da R.M.V.

SEM dúvida, foi a R.M.V. desbravadora da zona que serve: o estabelecimento do tráfego ferroviário, em fins do século passado, significou a substituição de um regime político, social e econômico de isolamento de pequenos núcleos, cuja origem remontava muitas vezes ao período da penetração das bandeiras — núcleos esses esparsos em meio a um sertão hostil — pela integração dos mesmos, sob todos os aspectos e em toda sua plenitude, no organismo da comunidade nacional. O aparecimento da locomotiva provocou o completo esmagamento do transporte rodoviário de então, que teve de se coordenar à força. A ferrovia gozou, até 1930, de um tranqüilo e absoluto monopólio dos transportes terrestres da sua zona.

Nas décadas de 1930 a 1950, começaram a surgir as rodovias exploradas por veículos movidos pelo motor de explosão, a princípio de pequena capacidade e, finalmente, de peso até 20 toneladas. Simultaneamente, os poderes públicos enveredaram por uma política de construção intensa de obras rodoviárias, fazendo a completa interpenetração da rêde ferroviária por uma rêde rodoviária de malhas bem mais serradas. A ferrovia deparou, então, com seu concorrente mais terrível, principalmente de 1947 para cá.

O transporte aéreo foi outro concorrente que surgiu em nossa zona, também de 1947 para cá, e vem tendo um crescente desenvolvimento.

Sob o ponto de vista técnico, a nossa inferioridade, com respeito ao transporte de mercadorias por rodovia, decorre, principalmente, de 3 fatores: *menor flexibilidade de horário, menor flexibilidade de traçado e nossa insignificante densidade de tráfego.*

A *menor flexibilidade de horário* resulta do fato do caminhão ser uma unidade de transporte pequena, independente, com horário-função unicamente da conveniência do transporte, enquanto que a ferrovia, operada por trens de capacidade sempre muito maior do que a do caminhão tem por consequência uma freqüência muito limitada, o que faz do vagão um escravo do trilho: o horário dos comboios tem, assim, que se adaptar à média geral das conveniências dos clientes, o que significa, em muitos casos, contrariar, frontalmente, determinados casos particulares cujo trá-

A *menor flexibilidade de traçado*, também, decorre da autonomia do veículo motorizado; o caminhão permite efetuar diretamente o transporte da procedência ao destino, de porta a porta, sem as duplas baldeações na procedência e no destino e respectivas camionagens urbanas.

A *insuficiente densidade de tráfego* influi, fazendo com que o custo total do transporte ferroviário seja mais elevado que o custo do transporte rodoviário para linhas que exploram o transporte de fracas correntes de tráfego. Há uma densidade de tráfego limite, abaixo da qual é impossível uma exploração ferroviária sem *deficite*.

Ainda sob o ponto de vista técnico, a inferioridade da ferrovia, em relação ao transporte motorizado, no que diz respeito ao tráfego de passageiros, está nos seguintes fatores: entrada e desembarque dos passageiros no centro das cidades, evitando percursos adicionais de automóvel ou coletivo; horários mais cómodos, porque, sendo o ônibus um veículo de pequena capacidade, qualquer corrente de tráfego lhe basta (enquanto que o trem exigiria uma corrente de tráfego de 5 a 10 vezes maior do que a necessária para sustentar a circulação de um ônibus); ainda, em consequência da sua pequena capacidade, o ônibus permite horários mais freqüentes, satisfazendo melhor ao público, que pode sair do interior, pela manhã, tratar dos seus negócios durante o dia, na capital, e regressar à tarde, dormindo em casa e poupando a sempre onerosa despesa de hotel na capital; o ônibus evita as baldeações ferroviárias e os atrasos que a correspondência dos trens, nos entroncamentos, quase sempre produzem, repercutindo em todo o sistema ferroviário em correspondência; sendo em geral a distância ferroviária maior que a rodoviária, e, sendo a velocidade média dos trens da ordem de 30 a 35 kms por hora, o ônibus faz o percurso em menor tempo, ganhando, pois, em rapidez, à ferrovia; finalmente, o custo total do transporte do passageiro-quilômetro, por rodovia, é da ordem de Cr\$ 0,25 e, para fazer correr um trem que possa ter tal tarifa, seria necessário que o mesmo tivesse, pelo menos, 200 passageiros, caso contrário, daria prejuízo.

Com exceção do transporte coletivo de passageiros, que é controlado e fiscalizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem, e tem as

rários regulares, linhas com itinerário fixo, obrigação de transportar, igualdade de tratamento e tarifas aprovadas e fiscalizadas pelo governo — o transporte motorizado só é regular nas boas correntes de tráfego, que dão aproveitamento da lotação nos dois sentidos da circulação: nos demais casos, a organização de cada transporte é condicionada à obtenção do retorno do veículo. Quanto à segurança do transporte motorizado, os riscos são maiores e mais frequentes do que na ferrovia; no caso dos ônibus, o D.E.R. exige do transportador a apólice de seguro de vida dos passageiros, na base de Cr\$ 50.000,00 por pessoa; no caso das cargas não há qualquer lei, regulamentação ou fiscalização, entretanto, é proverbial, para todo comerciante, a caução com que os transportadores rodoviários liquidam suas reclamações. O transporte coletivo de passageiros, por rodovia, é, sem dúvida, eficiente para as correntes de tráfego curtas e médias, com fraca densidade de tráfego. Nos demais casos não.

O transporte de cargas é eficiente nas boas relações de transporte, onde o equilíbrio, nos dois sentidos do tráfego, permite uma circulação amiadada de caminhões. Nos outros casos não o é, ou si o é, tal exige um fruto exorbitante que indenize a ida e a volta do veículo (vazio).

O transporte motorizado de cargas não tem características de serviço público; não é controlado, fiscalizado, nem concedido por qualquer órgão governamental — é livre. Não têm os caminhões itinerários certos, pois, vão para qualquer lado, desde que deem bom fruto. Não têm horários certos, porque o tráfego é função da demanda pelo público. Não têm obrigação de transportar, pelo que não aceitam senão aquilo que lhes dê boa renda, para a ida e a volta. Não têm tarifa aprovada nem fiscalizada pelo governo, podendo combinar o preço em cada caso, tendo sempre em vista a necessidade do cliente e o preço da ferrovia.

Não dispensam, pois, igualdade de tratamento ao público usuário, nem assumem a característica de serviço público, com a obrigação de transportar. O transporte aéreo é controlado pela Diretoria de Aeronáutica Civil e sujeito a um regime de serviço público, com tarifas aprovadas e fiscalizadas pelo governo, proibição de discriminações, horários e itinerários regulares: embora seu custo de transporte seja elevado (passageiro-quilômetro da ordem de Cr\$ 1,00 e tonelada quilômetro a Cr\$ 3,00), oferece insuperáveis condições de rapidez e comodidade, sendo ideal, para transportes de passageiros a longas distâncias.

Já, no entanto, oferece relativa irregularidade no cumprimento dos horários, devido à influência das condições atmosféricas.

O transporte de mercadorias, por avião, vem tendo apreciável incremento, sobretudo para encomendas, deterioráveis, carnes, jornais, e outros artigos, cuja demora no transporte significaria perda ou diminuição do valor da mercadoria.

E' difícil calcular o prejuízo exato decorrente do desvio dos transportes para os meios mais

rentes, em virtude da perda do monopólio ferroviário.

Podemos distinguir cinco casos:

1) transportes motorizados de cargas pelas empresas rodoviárias, com seus caminhões e com caminhões de carreteiros particulares, que delas subempreitam os transportes.

2) transportes motorizados de cargas, pelos particulares seus proprietários (transportes privados), e que, no retorno, podem trabalhar para as empresas rodoviárias.

3) transporte privado rodoviário de passageiros em automóveis.

4) transporte motorizado coletivo de passageiros por rodovia, executado pelos ônibus, jardineiras e micro-ônibus.

5) transporte aéreo de passageiros e de mercadorias.

E' verdade que, em parte, os tráfegos acima são novos e decorreram do aparecimento do automóvel, do caminhão e do avião; mas, a maior parte dos mesmos foi, sem dúvida, retirada dos trilhos.

Uma maneira de estimar o montante de tal prejuízo consiste em comparar a variação das receitas da ferrovia, antes e depois do aparecimento da concorrência rodoviária (1944), com os índices de variação das atividades econômicas, antes e depois do aparecimento da concorrência.

O quadro anexo n.º 1 representa o cálculo da estimativa do tráfego rodoviário nas relações da zona Rede com os grandes centros comerciais e seus resultados são assustadores.

A concorrência dos transportes é função simultânea de duas variáveis: preço e qualidade do transporte. Para u'a mesma qualidade de transporte, o público escolhe sempre o mais barato.

Para um mesmo preço de frete, o público escolhe o de melhor qualidade.

A qualidade consiste na segurança, na rapidez com que é feito o transporte, na comodidade do porta a porta, e na presteza e correção com que são indenizadas as reclamações.

A concorrência alcança de preferência as mercadorias de mais alto valor as quais, conforme o regime tarifário em vigor no Brasil, que é nitidamente orientado pelo valor das mercadorias, vencem fretes mais elevados. Tal concorrência é tanto mais intensa quanto maior a diferença na qualidade do transporte.

A concorrência atinge ainda tôdas as demais mercadorias sob a forma de frete de complemento ou então de frete de retorno.

Frete de complemento é o frete necessário para completar a lotação de um caminhão, quando a metade já o está com mercadorias de frete alto. E' claro que esta segunda metade pode dar qualquer frete vil.

Frete de retorno é o frete necessário para

culou com mercadoria de frete alto. Muitas vezes o frete na ida é de tal ordem que já indeniza o custo da ida e da volta; nessas condições qualquer retorno, por qualquer preço, é lucro líquido.

A economia geral da zona parece estar em franco progresso, não só por observação, como também pelos estudos dos índices gerais de variação econômica, arrecadação de impostos etc. A produção e o comércio têm aumentado na zona da Estrada; apenas este acréscimo de produção deixou de circular sobre trilhos e passou para o transporte motorizado, conforme demonstram cabalmente os quadros ns. 1 e 2. Não se tem verificado despovoamento da zona da estrada; pelo contrário, as estatísticas acusam aumento de população. A produção agrícola talvez pudesse estar um pouco mais elevada se a política rural já estivesse norteadada pelas diretrizes da reforma agrária que o governo pretende empreender e que terá um efeito salutar sobre a economia e estabilidade social do nosso país.

Pelos dados que possuímos baseados nas estatísticas rodoviárias existentes (quadro n.º 2) podemos, a grossomodo, admitir a seguinte distribuição dos tráfegos da zona: rodoviário 50% e ferroviário, 50%, como ordem de grandeza da média geral.

O pior ônus da ferrovia brasileira é o sistema tarifário atualmente em vigor: as mercadorias agrupadas em tabelas cujo preço da tonelada-quilômetro é nitidamente orientado segundo o valor da mercadoria. Resultam, em consequência, para qualquer distância de transporte, fretes excessivamente baixos, inferiores ao médio custo total, para as mercadorias pobres; e, para as mercadorias de elevado valor, fretes excessivamente altos que os tornam vulneráveis à concorrência rodoviária, a qual passa a arrebatá-la, tornando, assim, a ferrovia aquilo que poderia, na concepção clássica do sistema tarifário *ad-valorem*, em regime de monopólio, dar fretes lucrativos. Assim, por exemplo, na R.M.V. a amplitude de variação do preço da tonelada-quilômetro varia de Cr\$ 0,36 a Cr\$ 2,10. O produto médio da receita da tonelada-quilômetro é de Cr\$ 0,420. O médio custo total da tonelada-quilômetro é de Cr\$ 0,70. O custo total da tonelada-quilômetro, por rodovia, é da ordem de Cr\$ 1,00. Vêem-se, claramente, os limites da concorrência em matérias de preço. Evidentemente, se o sistema tarifário não fôsse o em vigor, em vez do produto médio da receita da tonelada-quilômetro ser Cr\$ 0,420, poderia ser supunhamos Cr\$ 0,95 (desde que inferior ao custo total rodoviário). Só nisto teríamos um aumento de receita de Cr\$ 0,53 por tonelada-quilômetro ou seja um acréscimo de 126% na renda de mercadorias. Sendo o sistema aprovado por uma portaria do Ministro da Viação, a qual estabelece a pauta de classificação, está nas mãos do governo alterá-lo, sumariamente, na hora que quiser.

Quero frisar ainda que o atual regime tarifário representa uma gravíssima injustiça social.

em geral, as mercadorias de maior valor, artigos de importação da zona cujos fretes são pagos pelo consumidor da zona da estrada. Enquanto isto, os fretes das mercadorias de baixo valor, matérias-primas são pagos pelos industriais dos grandes centros. Pretendendo compensar o prejuízo dos fretes baixos com o lucro dos fretes altos, tal compensação é conseguida à custa da população da zona da Estrada que paga para o industrial uma parte do custo total.

Outro ônus é a obrigação de transportar, decorrente de ser a ferrovia um serviço público; a ferrovia é obrigada a transportar, tudo que lhe é apresentado pelo público, quer haja ou não retorno para os veículos, pelas tarifas em vigor. Já o caminhão, gozando de liberdade, por não ser considerado serviço público, só aceita mercadorias de bom frete e, quando há carga para a ida e volta. Em consequência temos: primeiro — o aumento do custo de transporte da ferrovia, pela grande quantidade de retornos vazios não remunerados; segundo — a diminuição do custo de transporte rodoviário (devido ao aproveitamento integral); e terceiro — um incentivo da concorrência a ferrovia, devido a diminuição do desvio entre os dois custos.

E' preciso que o governo compreenda que o transporte, quer seja ferroviário, rodoviário, marítimo ou aéreo, é sempre um serviço público; portanto é preciso disciplinar o transporte rodoviário do Brasil, como já o fizeram todos os países civilizados. E' preciso atribuir ao caminhão encargos de serviço público, como horários certos, itinerários certos, tarifas aprovadas e fiscalizadas pelo governo, obrigação de transportar tudo que lhe for apresentado e igualdade de tratamento como é feito com os ônibus. Basta adaptar à conjuntura brasileira a farta legislação a respeito, em vigor nos Estados Unidos (I.C.C.), na França, na Inglaterra e até na Argentina. Este é o verdadeiro sentido da Coordenação de Transportes.

Outro ônus é a exploração ferroviária das linhas de fraca densidade de tráfego, onde, evidentemente, o custo de transporte atinge valores elevados. Tais linhas construídas na época do monopólio não têm mais razão de ser: devem ser arrancadas, e, se o pequeno tráfego ferroviário que proporcionam tiver alguma importância, no conjunto do sistema ferroviário, pela sua contribuição para alimentação dos troncos, deverá ser estabelecido pela ferrovia um transporte rodoviário de coordenação com o ponto de contacto ferroviário mais próximo.

Por força de leis e decretos, a ferrovia é obrigada a dar abatimento de 50% para o Fomento Agrícola, nos transportes destinados aos agricultores e pecuaristas. Tais abatimentos não são indenizados pelo governo. E ainda, desse modo geral, os governos gozam dum abatimento de 15% sobre as tarifas em vigor, embora o pagamento nunca seja pontual.

Não menos funesta tem sido a intervenção da COFAP, impedindo o aumento das tarifas de

depois, concedesse aumentos astronômicos nos preços do leite e dos gêneros, dezenas de vezes superiores ao aumento de tarifa pleiteado. Sob o ponto de vista econômico, não há uma falência do transporte sobre trilhos; o que há é uma desigualdade de tratamento, impondo à ferrovia um sistema de exploração comercial fatalmente deficitário. Se tal sistema fosse imposto a uma empresa rodoviária, o mesmo problema de concorrência apareceria sobre pneus, embora ambas as técnicas fossem rodoviárias.

A situação da Estrada, em comparação com a rodoviária, no que diz respeito ao atendimento das requisições de transporte, não permite, de início, um confronto, porque, sendo a ferrovia um serviço público rigidamente controlado, o atendimento se faz na ordem cronológica dos pedidos, e pelas tarifas em vigor, enquanto que, no transporte motorizado, que é livre, a presteza no atendimento é tanto maior quanto melhor o preço do frete, e vice-versa. Aqui de novo se manifesta o conflito entre o serviço público orientado, de acordo com o interesse geral e as discriminações próprias da iniciativa privada, explorando o transporte rodoviário.

Já a situação da Estrada, em comparação com o transporte rodoviário, no que diz respeito à rapidez do transporte é de manifesta inferioridade. Etapas de 400 quilômetros de distância são facilmente vencidas pelo caminhão durante a parte útil do dia.

Já por ferrovia, tal só pode ser conseguido nos coletores que circulam nos trens mistos. Os vagões lotados têm suas etapas diárias limitadas aos trechos de tração e no fim de cada um há pernoite e uma recomposição para organização dos novos comboios. E os vagões com expedições variadas são sujeitos a recomposição e conferência, em cada destino do itinerário, o que aumenta ainda mais a demora.

Em comparação com o transporte ferroviário, o transporte rodoviário só é mais barato para o cliente, no caso das mercadorias das tabelas de classificação de C-1 até C-6.

Para a economia geral do país, a superposição dos transportes é sempre funesta, porque o transporte é uma mercadoria que tem de ser vendida, na hora em que é produzida; se o não for será perdida. Portanto, se a rodovia arrebatasse um tráfego à ferrovia, a perda de receita pela ferrovia é sempre substancial, enquanto que não há uma proporcional diminuição na despesa da ferrovia, em virtude da perda do referido tráfego para a rodovia. No conjunto, pois, das explorações ferroviárias e rodoviárias, surge, para a economia geral do país, um *deficit* quase igual à receita que seria produzida pelo tráfego desviado (a rigor este *deficit* é medido, em cada caso, pela diferença entre a receita que seria produzida pelo tráfego desviado e a despesa viva do seu transporte). A superposição tem, pois, por efeito o encarecimento do custo de transporte ferro-

de exploração só diminui da despesa viva, e o novo custo de transporte ferroviário terá que ser abatido, dividindo-se essa última despesa pelo novo tráfego total que é menor que o primitivo, em vista do desvio de uma parcela do tráfego para a via concorrente. A concorrência nos transportes provoca, assim, encarecimento do custo de vida. O *deficit*, para a economia geral, pode, pois, ser estimado como da ordem de grandeza do montante da receita dos transportes motorizados, nas rodovias (Quadro n.º 1) e mais a perda que o país sofre, com o consumo das diárias de combustíveis, peças, veículos etc.

A própria estrutura do sistema tarifário, em vigor nas estradas de ferro brasileiras, orientado nitidamente, segundo o valor das mercadorias, representa, para o público, e, principalmente, para as indústrias, um favor em matéria de preços, cujo valor pode ser estimado em outro tanto quanto a receita da verba mercadorias.

Com efeito, para o público usuário, as tarifas das mercadorias pobres e matérias-primas, situadas entre os custos médio e parcial, permitem seu transporte para as indústrias de transformação situadas longe, o que seria impossível, ou extremamente oneroso, se tais transportes fossem taxados na base do custo total. Estão nestas condições todas as indústrias de transformação cujas matérias-primas são importadas por ferrovia, e podemos afirmar, ainda, que tais transportes são exclusivamente feitos por ferrovia. Já os artigos produzidos por tais indústrias que são objeto das tarifas de frete alto na mão do caminhão, sobre vindo daí novo prejuízo para a ferrovia. A ferrovia mantém, ainda, tarifas especiais de redução de fretes para atender o barateamento do custo de vida, facilitando o abastecimento dos grandes centros, como por exemplo, para o leite.

A ferrovia transporta gratuitamente as malas postais do D.C.T. e, para isto, cada trem de passageiro dispõe de um carro. Em 1952, os carros correio-bagagens desenvolveram um trabalho de cerca de 4 milhões de carros-quilômetro. Ora, numa média de aproveitamento de 3 toneladas, teremos 12 milhões de toneladas-quilômetro úteis as quais, tarifadas na base do custo de transporte da tonelada-quilômetro de encomendas (Cr\$ 4,50), correspondem à vultuosa importância de Cr\$ 58.000.000,00. É preciso notar que grande parte do peso deste transporte gratuito é feito em franca concorrência à Rede, devido à utilização do D.C.T. para o transporte de encomendas e, principalmente, reembolso que outrora era objeto do setor da encomenda ferroviária.

O simples direito a passe livre em lérias que todo ferroviário tem, para si e sua família, representa, admitindo-se família média de 4 pessoas, percurso médio de 300 quilômetros, uma perda de receita da ordem de quatro a cinco milhões de cruzeiros por ano. O passe com 75% pode ser estimado noutro tanto.

tres, passarei agora a sugerir as medidas e providências que me parecem necessárias para dar novo alento à economia ferroviária.

* * *

Nas atuais condições de concorrência, não há outra política capaz de produzir resultados financeiros imediatos senão *uma intensificação dos serviços coordenados rodoviários*. Estes serviços operam nas relações de transportes afetadas pela concorrência rodoviária, oferecendo transporte de porta a porta, coordenado com o transporte entre cidades pelos trilhos da ferrovia, por preço inferior ao dos concorrentes. Diante de dois serviços iguais, o público escolhe sempre o mais barato. E a ferrovia, mercê do grande desvio existente entre seus custos totais e marginais — coisa que não acontece com o caminhão — está sempre apta a vencer a luta dos custos, desde que haja uma relativa eficiência nos transportes sobre trilhos. Quando dois transportadores entram em luta, os preços descem e, finalmente, se estabilizam numa base ligeiramente inferior ao custo marginal de transporte do meio mais caro. Nas relações de transportes em que o frete na base do custo marginal, adicionado das camionagens, na procedência e no destino, for superior ao frete do caminhão, nestas relações, o tráfego deve ser considerado como irremediavelmente perdido pela ferrovia.

Nas demais relações de transporte, toda recuperação, acima do custo marginal, adicionado das camionagens terminais, dá um lucro líquido igual à diferença entre o frete e aquele valor. A posição da ferrovia, neste caso, é semelhante à dos trustes na luta de esmagamento dos concorrentes e toda a teoria dos trustes se aplica a esta parte da questão.

Para fixar idéias, vamos citar números atuais (1953): custo total de transporte ferroviário por t.k. Cr\$ 0,70; custo total de transporte da t.k. rodoviária; custo para o carreteiro Cr\$ 0,80; preço do carreteiro para a empresa Cr\$ 1,00; preço da empresa para o público Cr\$ 1,30.

Custo marginal da t.k. ferroviária Cr\$ 0,28.
Custo marginal da t.k. rodoviária Cr\$ 0,64

Enquanto o custo marginal da t.k. ferroviária é da ordem de 30 a 40 por cento do seu custo total, o custo marginal da t.k. rodoviária é da ordem de 80% do seu custo total.

E' manifesta a posição privilegiada da ferrovia, em matéria de custos. O *modus-faciendi* desta coordenação pode ser diretamente pela própria ferrovia (através do seu serviço rodoviário) ou, então, pelas próprias empresas competidoras (neste caso a ferrovia trabalha como carreteira das empresas rodoviárias). Em todos os casos, a tarifação de defesa é sob a forma de preços fixos que incidem, apenas, nas relações de transportes afetados pela concorrência, considerando-se cada

cargas nos dois sentidos, tipo de estrada, veículos etc.).

Como a Rede não entra nos grandes centros (Rio e São Paulo), a coordenação nos mesmos fica a cargo dos Rodoviários das ferrovias que os servem e com os quais o Rodoviário da Rede tem tráfego mútuo.

Uma inovação a ser tentada e que, provavelmente, dará bons resultados seria o estabelecimento de agências do Rodoviário da Rede no Rio e São Paulo, as quais fariam as coletas, entregas, despachos e carregamento dos vagões da Central do Brasil, que seriam despachados pela tarifa de taxa única, como a Central faz com as *empresas rodoviárias*, até o entroncamento com a Rede, donde seriam baldeadas para os nossos vagões, seguindo até o destino. A penetração e a realização do serviço urbano de coleta e entrega pela própria Rede, nos grandes centros, seria de extraordinário efeito, principalmente por colocar todo o mecanismo da exploração comercial em nossas mãos, e viria, também, beneficiar muito o público que teria suas relações simplificadas, com uma única empresa.

Com a finalidade de melhor atender ao público o serviço rodoviário deve fazer, também, os transportes de encomendas. E tal modalidade deve ser articulada em tráfego mútuo com as empresas de transporte aéreo.

Ainda com as companhias de aviação a Rede deve se articular para transportar, pela tarifação de encomendas, como carreteira, as cargas e encomendas aéreas.

No tráfego de mercadorias, o principal motivo de desateição do público para com a Estrada está, em primeiro lugar, no fator preço e, depois, na rapidez e no porta a porta.

Já no transporte de passageiros o fator preço da passagem não tem tanta influência, considerado isoladamente: a rapidez e a comodidade do horário, evitando-se pernoites ou despesas de alimentação em viagem, são os fatores decisivos. Quando o horário da ferrovia satisfaz, basta um pequeno movimento de preços para derrubar a empresa de ônibus. E, no tráfego de passageiros, a posição do custo marginal da ferrovia é espetacularmente propícia à luta, pois, para uma determinada relação de transporte, a ser tarifada com preço fixo, o custo marginal é praticamente igual ao custo de impressão do bilhete de passagem, quando existe um trem de circulação obrigatória na linha e com capacidade disponível para receber o novo tráfego.

Esta mesma tática, entretanto, não dá resultados satisfatórios, quando o horário não é cômodo para o público, exigindo pernoites e refeições em viagem, bem como, quando o tempo de percurso, por ferrovia, é muito maior do que por rodovia. A única solução para tais casos está em fazer correr sobre trilhos carros motores, com transmissão mecânica de capacidade igual à dos ônibus. Tais

máxima atingida pelos trens rebocados com máquinas a vapor, nas mesmas linhas.

O custo do veículo-quilômetro é bem baixo, da ordem de Cr\$ 6,00 e, conseqüentemente, o custo do passageiro-quilômetro, pois, dada sua pequena capacidade, oferecem bom aproveitamento. E, por serem uma unidade de transporte pequena, proporcionam um máximo de flexibilidade e independência de horários. O extraordinário resultado dos carros motores, em estrada de ferro, se deve à introdução dos progressos da técnica automobilística, tais sejam motor de explosão ou de combustão interna, rodas livres, baixo centro de gravidade, veículos leves, boa suspensão, rolamento sobre pneumáticos ou sobre aros com amortecedores de borracha. O risco de saturação da capacidade do tráfego da linha, devido à circulação de grande número de carros motores, não existe, porque tais veículos podem ser acoplados dois a dois ou três a três e, quando seu tráfego crescer ainda mais, cada grupo de mais de três já dá para sustentar a circulação de um trem que os substituirá.

Nos casos das rodovias de alta velocidade e situadas em diagonal, em relação ao traçado ferroviário, não há outro recurso para recuperar o tráfego senão explorando, também, o transporte coletivo com ônibus sobre a rodovia competidora.

O sistema tarifário em vigor, nitidamente orientado, segundo o valor das mercadorias deve ser modificado por um outro que seja orientado, segundo o maior ou menor custo de transporte das diversas mercadorias, tendo em vista seu peso específico, fragilidade, dificuldade de manipulação, risco de incêndio etc.

As novas tabelas não devem ter decrescividade: devem ser retílineas, de 100 em 100 (tarifas por tonelada-quilômetro). Nenhuma tabela deve ser lançada abaixo do custo total de transporte da tonelada-quilômetro.

E tais tabelas não devem se preocupar com o teto imposto pelo preço da tonelada-quilômetro rodoviária. A correção para evitar as perdas devidas à concorrência deve ser feita no Rodoviário, sob a forma de preços fixos em cada caso específico de relação de transporte e nunca sob a forma de uma tarifa especial de poligonal contínua aplicável a todas as relações de transporte (porque desta forma a recuperação de renda do caso específico de concorrência é menor que a perda decorrente da incidência da redução da tarifa especial sobre os outros tráfegos que ainda estavam na ferrovia).

Nestes casos de preços fixos, para defesa de tráfego, é que se poderá recorrer a fretes cuja tonelada-quilômetro oscile entre os custos total e marginal.

Como se vê, o apelo ao custo marginal deve ficar reservado para os casos de concorrência e

vigor, ele é reservado para matérias-primas e mercadorias pobres em geral.

A política tarifária sugerida terá por efeito:

1) o aumento do produto médio da receita da t.k., que ficará acima do custo total, no caso geral.

2) a recuperação dos tráfegos desviados que poderá se dar com produto médio de sua receita variável entre o custo da t.k. rodoviária e o custo marginal do transporte ferroviário Cr\$ 1,30 a Cr\$ 0,30) possivelmente em média superior ao custo total da t.k. ferroviária.

3) fim à subvenção que as ferrovias estão dando às indústrias, cujas matérias-primas são transportadas por fretes situados entre o custo parcial e o total.

As ferrovias devem-se empenhar a fundo, junto aos poderes públicos, com todos os esforços ao seu alcance, no sentido de obter dos mesmos a legislação de que o País necessita, em matéria de *Coordenação de Transportes*. A palavra Coordenação é aplicada aqui no sentido de uma intervenção do governo no setor de exploração comercial dos transportes, substituindo o atual regime de liberdade anárquica, que tão funestos resultados vem produzindo, por um regime de serviço público — e todo transporte o é, pois, se trata de uma necessidade individual que só pode ser satisfeita pela associação coletiva — com características de monopólio, socialmente regulado, mediante judiciosa distribuição dos tráfegos, de acordo com o meio de transporte mais apto, técnica e economicamente, para encaminhá-lo. A Coordenação resultará em se pôr termo às superposições de transporte ruinosas, tanto para os transportadores como para a economia nacional de um modo geral, pois, o transporte é uma mercadoria que tem de ser vendida na hora em que é produzida e, se não o for, ficará irremediavelmente perdida: tal perda significa diminuição do aproveitamento da capacidade oferecida e tem por efeito, não só o encarecimento do transporte para o usuário, como também o ônus para a economia geral decorrente do esbanjamento de capacidade de transporte oferecida sem aproveitamento.

A Coordenação propicia um ensêjo feliz para a substituição pelo transporte motorizado das linhas ferroviárias de baixa densidade de tráfego, onde, de fato, o caminhão é o meio de transporte mais apto para satisfazer as exigências do público e mesmo da economia geral. Existe um limite de densidade de tráfego abaixo do qual é impossível manter uma exploração comercial financeiramente equilibrada. Pode-se compreender que a conjuntura de ordem geral exija a manutenção de certas linhas, por motivos de ordem política, social e mesmo pelas imposições da defesa nacional. Mas, então, é preciso que tais linhas sejam subvencionadas da diferença entre seu custeio e a renda que proporciona pela exploração comercial de seu tráfego.

O transporte motorizado deve ser regulamentado pela Coordenação, de tal forma que haja estações rodoviárias de cargas operadas pelas municipalidades ou por particulares às quais as mesmas deleguem as referidas atribuições. Os carreiros rodoviários continuarão trabalhando, mas, entre as estações rodoviárias. As tarifas serão controladas e fiscalizadas pelos governos estadual ou federal, conforme se trate de relação de transportes interestaduais ou intermunicipais. Isto significa o regime de serviço público para o caminhão e terá por efeito o aumento dos fretes do caminhão, para poder suportar os retornos vazios etc. E, para a municipalidade, será uma fonte de renda, porque terá uma porcentagem sobre os fretes.

A concessão para exploração de transporte coletivo deve sair dos Departamentos de Estradas de Rodagem e passar para os órgãos estaduais da Coordenação.

Sendo as ferrovias as grandes transportadoras dos minérios e matérias-primas para exportação, transportes estes efetuados por fretes situados entre os custos total e parcial, e, portanto, deficitários, seria de inteira justiça que o governo, consoante a nova política financeira de leilões das divisas, atribuisse às ferrovias uma parte do ágio que obtém com a venda das mesmas a exemplo do que já está fazendo com a Cia. Vale do Rio Doce. O montante do total arrecadado seria partilhado entre as ferrovias do país, proporcionalmente à sua extensão, constituindo o Fundo Ferroviário Nacional; seria de certa forma uma analogia do atual Fundo Naval que incide sobre as remessas de capitais para o exterior. Aí vai a idéia que não é de concretização difícil.

* * *

A necessidade da medida acima vem ao encontro às exigências de garantias que o Banco de Desenvolvimento Econômico necessita para proporcionar às ferrovias o financiamento do reaparelhamento.

* * *

Os recursos financeiros obtidos com o meio acima citado deverão ser aplicados, parte no programa de emergência elaborado pela Comissão Mista, e parte num programa quinquenal de revisão e reforma de traçados, dotando as nossas ferrovias de diretrizes compatíveis com as atuais condições geo-econômicas. Nesta última parte deverá ser considerado, também, o alargamento das bitolas e sua unificação dentro do possível.

O Fundo Ferroviário deverá se reger análogamente aos Fundos Rodoviários e Naval, isto é, ser extra-orçamentário, ser livremente manipulado pelos seus administradores, ser objeto de programas quinquenais de primeira urgência; deverá ser administrado pelos próprios Diretores das ferrovias, com prestação de contas ao Ministro da Viação e ser distribuído trimestralmente às ferrovias.

Outra fonte de recursos para financiamento do reequipamento e remodelação do sistema ferroviário é a tributação dos produtos das indústrias cujas matérias-primas são transportadas pelas ferrovias, como as indústrias siderúrgica e do cimento.

* * *

A concorrência rodoviária, também, pode ser compensada com uma tributação sobre combustíveis e lubrificantes cujo montante indenize as ferrovias pelos prejuízos decorrentes da concorrência rodoviária. Atualmente, o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes só atende ao Fundo Rodoviário e a Petrobrás. A regulamentação do artigo 15, parágrafo 2.º, da Constituição poderá permitir esta solução.

* * *

Foi a seguinte a arrecadação das duas taxas de 10% nos últimos quatro anos (Renovação e Melhoramentos):

	Cr\$
1949.....	25.860.852,60
1950.....	25.913.123,00
1951.....	29.112.238,40
1952.....	27.952.492,40
TOTAL.....	108.838.706,40

A situação de penúria financeira do período de arrendamento da Rede ao Estado fez com que a Estrada, consoante permissão ministerial, lançasse mão destes fundos para atender seu custeio.

* * *

O programa da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos virá, sem dúvida, beneficiar as ferrovias, proporcionando-lhes a remodelação e os recursos de primeira emergência.

Falham, entretanto, os recursos financeiros que constituem as garantias de que o Banco de Desenvolvimento Econômico necessita, para fornecer os empréstimos destinados ao reaparelhamento.

Procurando obter as necessárias garantias, o governo elaborou o projeto de lei de transformação de suas ferrovias em sociedades anônimas de economia mista; assim, transformadas em entidades de direito privado, as ferrovias dariam como garantia seu patrimônio atual, o que permitiria o investimento de outro tanto financiado pelo Banco de Desenvolvimento Econômico. Esta proposição de lei não encontrou, porém, receptividade e, até hoje, está parada no Congresso Nacional. E com isso, o problema caiu em ponto morto.

* * *

Especial atenção deve merecer a análise da diferença de regimes jurídicos entre as ferrovias

Não adiantará nada o reequipamento e a remodelação se o governo não resolver o problema da Coordenação e o problema comercial das ferrovias: os mesmos problemas atuais continuarão a se apresentar como se apresentariam se houvesse duas empresas rodoviárias em competição, uma trabalhando com o atual regime jurídico das ferrovias, e a outra, em regime de liberdade

de transportes, embora ambas as técnicas fossem rodoviárias.

O conflito é, pois, mais jurídico e comercial do que técnico.

Não é o transporte sobre o trilho que está fracassando: o que está acontecendo é a imposição de um regime de exploração comercial, fatalmente, funesto a qualquer meio de transporte que o siga numa conjuntura como a atual.

ESTIMATIVA DO TRÂFEGO DAS RODOVIAS NAS RELAÇÕES DOS GRANDES CENTROS COM A ZONA DA R. M. V.

QUADRO N.º 1

RELAÇÃO DE TRANSPORTE	PONTO DE OBSERVAÇÃO	MÉDIA DIÁRIA		pkm CÂMBIOS	tkm BÉRIAS	pkm ANUAIS	tkm ANUAIS	RECEITA ANUAL PASSEIROS Cr\$	RECEITA ANUAL CARGAS Cr\$
		Ônibus	Caminhões						
1-Belo Horizonte para Oeste, Triângulo e Alto Paranaíba — 1953 (a).	Cidade Industrial.....	55	275	412.500	414.000	150.362.500	131.110.000	45.168.750,00	108.443.000,00
2-Belo Horizonte para Centro, Oeste e Sul de Minas — 1953 (a).	Cruzília.....	10	50	75.000	75.000	27.375.000	27.375.000	8.212.500,00	35.587.500,00
3-Barbacena — São João — Lavras — Oeste — 1952 (b).	Barbacena.....	6	55	20.000	55.600	10.950.000	21.170.000	3.285.000,00	27.521.000,00
4-Barbacena — Caramuru — Sul de Minas — 1952 (b).	Barbacena.....	2	10	10.000	10.000	3.650.000	3.650.000	1.095.000,00	4.745.000,00
5-Almeida Campos — Araxá — Oeste — 1953 (a).	A. Campos.....	15	90	112.500	135.000	41.062.500	49.275.000	12.318.750,00	64.057.500,00
6-Pocos de Caldas — Varginha — Sul de Minas — 1953 (b).	Varginha.....	14	42	70.000	42.000	25.350.000	15.330.000	7.665.000,00	19.929.000,00
7-Cruzeiro — Passa Quatro — Sul de Minas — 1952 (c).	Divina de São Paulo.....	11	44	41.250	23.000	15.055.250	12.045.000	4.318.875,00	15.655.500,00
8-Araçuaia — Caxambu — Sul de Minas — 1952 (b).	Divina de São Paulo.....	12	110	60.000	110.000	21.900.000	40.150.000	6.570.000,00	52.195.000,00
9-Piquete — Itajubá — Sul de Minas — 1953 (a).	Divina de São Paulo.....	12	100	45.000	75.000	16.425.000	27.375.000	4.927.500,00	35.587.500,00
10-São José dos Campos — São Bento — Itajubá — Sul de Minas — 1953 (a).	Sapucaia-Mirim.....	4	45	15.000	33.750	5.475.000	12.318.750	1.642.500,00	18.014.275,00
11-Extrema — Povo Alegre — Sul de Minas — 1953 (b).	Extrema.....	6	18	30.000	18.000	10.950.000	6.570.000	3.285.000,00	8.541.000,00
12-Monte São — Ouro Fino — Sul de Minas — 1953 (c).	Divina de São Paulo.....	10	50	37.500	37.500	13.587.500	13.587.500	4.106.250,00	17.793.750,00
13-Araguari — Monte Carmelo — Oeste — 1952 (c).	Araguari.....	8	20	30.000	15.000	10.950.000	5.475.000	3.285.000,00	7.117.500,00
TOTAL GERAL.....				968.750	1.056.250	353.593.750	385.831.250	108.078.125,00	501.190.625,00

RECEITA TOTAL DO TRÂFEGO: Cr\$ 607.268.750,00

Segundo os dados estatísticos de 1951-52-53 — ônibus de capacidade média 25 lugares — caminhões de 5 toneladas. a) percurso médio 300 quilômetros. b) percurso médio 200 quilômetros. c) percurso médio 150 quilômetros. Rô se computou o percurso na zona da R. M. V. Calculado na base do frete rodoviário de Cr\$ 1,30 por TKM + Cr\$ 0,30 por passageiro-quilômetro.

DISTRIBUIÇÃO DOS TRÂFEGOS ENTRE A FERROVIA E A RODOVIA NAS RELAÇÕES DA ZONA DA R. M. V. COM OS GRANDES CENTROS

QUADRO N.º 2

RELAÇÃO DE TRANSPORTES	TRÂFEGO FERROVIÁRIO DENSIDADE DIÁRIA		TRÂFEGO RODOVIÁRIO DENSIDADE DIÁRIA		TRÂFEGO TOTAL TON.	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL	
	Valor Ton.	Observação	Valor Ton.	Observação		Ferrov.	Rodov.
Belo Horizonte para Oeste, Triângulo e Alto Paranaíba e vice-versa.....	720	Belo Horizonte- Divinópolis	1.380	Dados 1 do quadro n.º 1	2.100	34,3%	65,7%
Barbacena - S. João — Lavras — Sul de Minas e vice-versa.....	520	A. Carlos a Cam- pêdas — Bar- bacena — São João del Rei	340	Dados 3 — 4 do quadro n.º 1	879	61,5%	38,5%
Rio e São Paulo para Sul de Minas e vice-versa.....	490	Cruzeiro — Passa Quatro	1.170	Dados 7-8-9-10 do quadro n.º 1	1.670	29,7%	70,3%
São Paulo para o Sul de Minas e vice-versa.....	330	Sapucaia-Itajubá — Juréia T. Co- rações	485	Dados 6-11-12 do quadro n.º 1	815	40,5%	59,5%
Triângulo para Oeste, Centro e vice-versa.....	440	Uberaba-Araçuaia Itaú-M. Car- melo	550	Dados 5-13 do quadro n.º 1	990	44,5%	55,5%

A Recente Evolução das Jurisdições Administrativas na França

RENÉ CASIN

Vice-Presidente do Conselho de Estado,
Membro do Instituto

(Tradução de Honorina Abreu)

A EXTENSÃO prodigiosa das atribuições modernas do Estado e das coletividades públicas, territoriais ou não, nos domínios administrativo, econômico e social, suscita atividades múltiplas geradoras de direitos e de obrigações e ao mesmo tempo litígios de direito público.

Nos países onde o princípio da separação das autoridades administrativas e judiciárias não existe, o desenvolvimento desse vasto contencioso levantou problemas novos. Certos Estados, como por exemplo a Bélgica, julgaram necessário para enfrentar essa evolução, fazer renascer com uma estrutura moderna o Conselho de Estado que tinha desaparecido pelo silêncio da Constituição de 1830.

Outros países como o Reino Unido, que se mantiveram fiéis à unidade da função judiciária, viram-se obrigados a criar diversas espécies de comissões administrativas ou órgãos jurisdicionais dotados de atribuições limitadas a um determinado domínio, mas que constituem igualmente sistemas desprovidos de laços comuns e que não oferecem, segundo mesmo a opinião de personalidades britânicas muito qualificadas, as garantias de unidade de jurisprudência, nem mesmo todas as garantias de independência que são o orgulho legítimo da magistratura judiciária britânica.

Durante o congresso da União Federal dos magistrados franceses realizado em Rouen em junho de 1953, congresso cujos trabalhos foram consagrados à independência dos magistrados, Lord Denning, Presidente da Corte Real de Justiça de Londres, terminou uma comunicação notável na qual fazia o elogio da magistratura do seu País, assinalando como uma grande lacuna, a insuficiente solidez de jurisdições administrativas dispersas e expressando o pesar de alguns de seus compatriotas por não haver também um Conselho de Estado na Inglaterra.

Esboça-se, pois, em muitos Estados tradicionalmente fiéis à unidade da ordem das jurisdições, um movimento para fazer face às exigências da vida moderna.

Poder-se-ia crer que, num país que, como a

a regra da separação das autoridades administrativas e judiciárias, assim como a separação das duas ordens de jurisdições, que em tal país dotado de um Conselho de Estado, antigo e independente, e beneficiado de um certo avanço quanto aos meios de fazer face às transformações, a evolução das jurisdições administrativas seria infinitamente mais lenta e como que entibiada.

Mas essa opinião não é senão parcialmente verdadeira. Na realidade os fenômenos de transformação das estruturas e das atividades do Estado produziram suas consequências na França como em outros lugares; a multiplicação das intervenções administrativas engendrou a multiplicação dos órgãos, a dos abusos possíveis e a dos competentes recursos. O ponto de aplicação dessas transformações é que não é o mesmo que nos países acima citados.

A organização jurisdicional da França era de certo a melhor preparada para desenvolvimento do direito administrativo e das garantias dos cidadãos, contra as ilegalidades e os "agravos", cometidos pelo poder público; mas nosso próprio sistema evoluiu também durante os anos decorridos depois da segunda guerra mundial. Os numerosos aspectos particulares de que essa evolução se revestiu poderiam, cada um deles, ser objeto de estudos profundos. Limitar-nos-emos aqui a chamar atenção sobre três dos principais aspectos de interesse crescente, em matéria de competência e de processo.

Em primeiro lugar, a delimitação das fronteiras entre as competências respectivas de ordem administrativa e de ordem judicial deu lugar, depois da guerra, a tentativas de alteração. Se o sistema francês de regular conflitos de competência se tem afirmado notavelmente estável no conjunto, ele foi parcialmente pôsto em causa e não se consolidou senão a custa de certas modificações. Por outro lado, vários ensaios foram escritos, não para voltar à unidade das ordens de jurisdição, mas para substituir à dualidade das ordens, diversos sistemas tendentes a aumentar sua pluralidade pela criação de uma terceira ordem ou

Num segundo domínio próprio no direito administrativo, a evolução se caracteriza pela multiplicação de organismos públicos, seja administrativos, seja jurisdicionais, dos quais o Conselho de Estado controla as decisões ilegais de uma maneira cada vez mais rigorosa relativamente a excesso de poder ou como juiz de cassação. Por outro lado, um número crescente de profissões se organizam ao abrigo de regras de direito público e pretendem exercer atribuições seja administrativas, seja jurisdicionais, em detrimento das liberdades do indivíduo. O desenvolvimento do recurso de cassação perante o Conselho de Estado toma assim uma amplitude considerável como complemento do já bem conhecido recurso por excesso de poder.

E' um fato marcante de tempo.

Mas de todas as transformações pacíficas surgidas recentemente na França dentro da ordem administrativa, a mais importante é aquela que vem de ser realizada pelo decreto de 30 de setembro de 1953, promulgada pelo Governo da República em virtude de poderes especiais outorgados pela lei de 11 de julho.

A partir de 1.º de janeiro de 1954, o Conselho de Estado cessa de ser o juiz de direito comum de primeira instância em matéria administrativa.

E' uma instituição mais modesta criada desde o fim da Revolução sob o nome de Conselho de Prefeitura, que depois de ter caminhado na sombra, conquistou atribuições jurisdicionais especiais cada vez mais numerosas e adquiriu uma independência e uma autoridade crescentes sob o controle do Conselho de Estado, tornando-se no futuro sob o nome novo de Tribunal Administrativo, o juiz de direito comum de primeira instância, qualificado mesmo para ordenar em certos casos a suspensão da execução de uma decisão administrativa. Assim, na época em que certos países aceitam somente numa primeira etapa a separação das duas ordens de jurisdições, a França já chegou a uma situação em que a Corte administrativa central tem necessidade de se consagrar de preferência ao papel de jurisdição suprema de cassação ou de apelação e de deixar as jurisdições mais próximas dos postulantes, o conhecimento em primeira instância, da maior parte dos litígios administrativos.

Porque isso acontece? E' porque, segundo a expressão do professor HAMSON de Cambridge, o Conselho de Estado "estava em perigo de ser aniquilado pela confiança que ele inspira", a confiança dos suplicantes, dos contribuintes, como a dos poderes públicos. A partir de dez anos, o número de recursos interpostos perante ele, somando-se ao número de outras atividades peculiares ao Conselho e aos seus membros, tornou-se de tal modo avultado, que o Conselho de Estado se apercebeu dos perigos que essa situação poderia engendrar. Sabendo que no passado, a incapacidade para os grandes Corpos de aceitar pacifica-

frequentemente medidas brutais, senão mesmo revoluções violentas, ele foi o primeiro a reclamar uma reforma destinada a favorecer o respeito efetivo da legalidade.

E' tempo de completar estas considerações gerais pelo exame de cada um dos principais problemas enunciados.

Depois da lei de 24 de maio de 1872, o Conselho de Estado não se limita mais a dar apenas decisões contenciosas, ele próprio se estatui como jurisdição. A justiça reservada dá lugar à justiça delegada. Mas em consequência disso, o legislador teve que organizar um sistema de ordenação dos conflitos de competência entre as jurisdições de ordem judiciária e as de ordem administrativa, o que ele fez na base de igualdade. O Tribunal dos Conflitos instituído em 1872, depois da tentativa abortada de 1848 tem, a sua direção o Ministro da Justiça e um Vice-Presidente eleito entre seus membros que são, em número igual, Conselheiros de Estado e Conselheiros à Corte de Cassação. Dois Comissários do Governo (verdadeiros procuradores fiscais da lei), o que é oriundo do Conselho de Estado apresenta suas conclusões quando o Conselheiro relator pertence à Corte de Cassação e inversamente. Esta instituição que existe há mais de oitenta anos, e que os ingleses chamariam um "Joint Committee", funciona de uma maneira muito eficaz graças a mútua compreensão dos magistrados que a compõem: é muito raro que ela se divida a ponto de se recorrer ao Ministro da Justiça para desempatar. Do meu conhecimento, isso aconteceu apenas três vezes, desde o princípio do século XX. Segundo os Srs. Aristides BRIAND e PENANCIER, foi o Sr. René MAYER que mais recentemente foi chamado a desempenhar essa função como Ministro da Justiça.

O Tribunal de Conflitos resolve sobretudo os conflitos positivos de competência que sobem até ele por decisão de conflito emanada de um Prefeito. O Tribunal resolve também os conflitos negativos, e de acordo com uma lei de 20 de abril de 1932 regula em definitivo as divergências de julgamentos que envolvem denegação de justiça. Porém, mais do que o seu processo e sua finalidade, ao Tribunal cabe resolver os numerosos conflitos de competência nascidos da guerra e de suas consequências, a respeito das requisições de bens móveis feitas pela administração e das requisições imobiliárias, notadamente as de locais de habitação. Um imenso contencioso resultou do fato de pessoas que, sendo ou se dizendo administradores assenhorearam-se sem respeito das formas legais, seja de bens móveis, seja da posse de bens imóveis pertencentes a particulares. Inversamente particulares, decididos a não obedecer, mesmo as ordens regulares da administração e a não se desfazerem dos bens móveis ou de aloja-

impedir a execução de decisões administrativas. Enquanto que em 1928-1929 o Tribunal de Conflitos não foi chamado a conhecer senão de três casos, em 1948-1949 teve que regular 135 conflitos.

Durante esse período, querelantes exasperados por grande número de abusos ou por ilegalidades flagrantes da administração bem como pela lentidão de uma justiça administrativa fortemente concentrada em Paris, assediaram os juizes da ordem judiciária "protetores das liberdades e notadamente da propriedade privada". Seja por via de processo sumário, seja por via de julgamentos com mandado para a administração, adequados à necessidade de medidas cominatórias, eles conseguiram que os juizes da ordem judiciária alargassem em seu favor a velha teoria das "vias de fato" ou a da "empresa" em nome da qual esses tribunais se reservavam tradicionalmente competência em face da intervenção julgada abusiva da administração.

Esta retrucou obtendo do legislador leis de emergência dando-lhe a possibilidade de não obedecer ao julgado, a despeito de decisões proferidas com força de coisa julgada.

Ao inverso disso, viu-se em numerosos casos, particulares resistirem a requisições as mais regulares feitas contra eles por representantes do interesse público. Estes não escaparam a tentativa de fazerem justiça por eles mesmos, procedendo a atos de execução de ofício. Ora, é um princípio bem estabelecido sobre as célebres conclusões de J. ROMIEU perante o Conselho de Estado, que a administração não tem o direito de proceder por ela própria a execução de ofício de suas decisões, se não se trata de casos de urgência ou se a administração tem a possibilidade de provocar recursos penais para submeter o cidadão recalcitrante a uma sanção desta ordem. O Conselho de Estado e o próprio Tribunal dos Conflitos ficaram fiéis a esta jurisprudência. Foi preciso que a Corte de Cassação constataste que a lei de 11 de julho de 1938 sobre a organização da nação em tempo de guerra, não continha disposições penais que permitissem punir a resistência injustificada dos detentores ou ocupantes de bens requisitados com fundamento na lei de 11 de outubro de 1945, para que a administração se visse enfim com seu direito reconhecido para proceder a execução de ofício de medidas regulares.

Assim, verificou-se logo depois da guerra uma certa flutuação senão mesmo uma verdadeira crise na regulação dos conflitos de competência. Essa crise pode ser considerada como ultrapassada atualmente. Foi resolvido, depois de certas alternativas favoráveis a uma sensível extensão da competência judiciária, por um retórno quase completo as linhas fronteiras tradicionais. Os juizes da ordem judiciária podem se pronunciar sobre a legalidade de um regulamento administrativo quando a legalidade deste é discutida por ocasião de processos penais. Eles podem continuar a intervir contra as "vias de fato" da admi-

manifestamente insuscetíveis de apoio em um texto legislativo ou regulamentar. Eles podem enfim proteger a propriedade imobiliária contra as empresas declaradas ilegais, as de caráter regular subtraídas da competência da jurisdição administrativa. E' sobretudo sobre a extensão dos poderes do juiz de ordem judiciária reputado competente (notadamente seu poder de atribuição de mandar indenizar, de obrigar a administração em casos de expulsão ou evacuação), como em todos os casos dos quais ele pode conhecer, que o balanço de oito anos de jurisprudência em matéria de conflitos se revela favorável a jurisdição da ordem judiciária.

Passada a tempestade, a Assembléia Nacional que se tinha ocupado, por intermédio de M. WASMES, relator da Comissão de justiça para o projeto sobre a reforma do contencioso administrativo, de que falaremos em breve, de disposições bastantes ousadas pendendo a organizar um processo novo e preliminar de um regulamento prévio, em cada caso de possíveis conflitos de competência, a Assembléia não julgou urgente se prestar a inovações legislativas dessa ordem ou seja ela preferiu deixar tudo de novo confiado à sabedoria do Tribunal de Conflitos.

A aplicação prática do sistema da dualidade das ordens de jurisdições não foi apenas posta em foco no curso destes últimos anos. Existe neste momento na França um movimento doutrinário que não deve ser deixado em silêncio, em favor da pluralidade das ordens de jurisdições. Num notável artigo muito recente, M. LAROQUE, que desempenhou antes da guerra, um papel muito ativo no seio da Corte Superior de Arbitramento dos conflitos coletivos do trabalho, criada em 1938, preconiza a criação de um terceiro contencioso comportando um aparelho completo que se escalonaria desde a primeira instância até a jurisdição suprema: o contencioso social, cujos elementos seriam colocados, uns no domínio da competência judiciária (conflitos individuais do trabalho, segurança social etc) e outros sobre as atribuições das jurisdições administrativas (pensões etc.). Alguns propõem para o contencioso da função pública tornado muito volumoso, a criação de uma ordem ou de uma subordem distinta.

Aliás, nós vemos reaparecer uma teoria que triunfou na Alemanha e em outros países, a da autonomia do direito fiscal e das jurisdições fiscais.

O desenvolvimento das intervenções jurisdicionais em matéria econômica inspira a diversos escritores a idéia de criar para esta uma nova ordem.

São enfim pessoas que desejosas de retirar a questão da aplicação das penas do poder executivo, gostariam de submeter o controle de tal aplicação a uma ordem jurisdicional especial.

E' preciso reconhecer que, nas matérias fiscais e sociais, e servindo-nos do exemplo de países

Mas na França, o sistema das duas ordens jurisdicionais, ainda que firmemente estabelecido e compatível com o princípio da unidade do direito no Estado, não poderia ser substituído sem perigo para esta, por um sistema plural mais amplo. Parece que é por intermédio de jurisdições mistas, compostas metade por juizes de ordem judiciária e metade por juizes de ordem administrativa, que nos poderíamos orientar para fazer face a certas necessidades novas. A atual Corte de arbitramento dos conflitos coletivos do trabalho, confiada pela lei de 11 de fevereiro de 1950 à direção do Vice-Presidente do Conselho de Estado, constitui justamente (como o Tribunal dos conflitos) uma corte mista de grau mais elevado. A elevação do nível e a extensão recente das atribuições dos tribunais administrativos poderão contribuir para desenvolver jurisdições mistas de grau médio, nas quais os jurados e juizes não profissionais pertenciam às categorias de interessados. Quanto a estes, sua exclusão desde o primeiro grau não seria nem útil nem democrática.

O segundo aspecto da evolução das jurisdições administrativas na França, mais especialmente do Conselho de Estado, diz respeito ao desenvolvimento impressionante do papel dessa alta assembleia, como juiz de cassação.

Quando a decisão de um órgão administrativo, individual ou colegiado diz respeito a uma demanda principal de anulação perante o Conselho de Estado por incompetência, vício de forma, abuso de poder, violação da lei e dos princípios gerais do direito, dá-se a abertura de um processo contencioso por excesso de poder. Sabe-se que importância adquiriu esse processo. Os progressos do controle exercido pelo Conselho a esse respeito mereceriam um estudo particular. Mas quando a imputação de ilegalidade é formulada contra o ato de um órgão jurisdicional produzido como jurisdição, não há lugar para o recurso por excesso de poder. E se o julgamento, a decisão ou sentença da jurisdição em causa não são suscetíveis de apelação, foram proferidas em última instância, não é senão por via do recurso de cassação que se pode agir para fazer anular a decisão "inter partes".

Houve um certo período durante o qual o papel do Conselho de Estado como juiz de cassação passou quase despercebido. O excesso de poder era como um sol que ofuscava o astro vizinho. LAFERRIÈRE, entretanto, não se esqueceu de desenhar os traços do recurso de cassação nos litígios administrativos. No conjunto, seus esforços foram ratificados. A despeito de certos publicistas terem chegado a falar de "agonia" do recurso de cassação, a história dos últimos cinquenta anos assinalou para esse meio de anulação, uma individualização progressiva e um desenvolvimento consagrado oficialmente pela Ordenação de 1953.

de 30 de setembro de 1953, e que não parece prestes a enfraquecer, embora se multipliquem os casos levados em apelação perante o Conselho de Estado, após julgamento por um tribunal administrativo.

É absolutamente impossível enumerar aqui, de uma maneira exaustiva, as jurisdições administrativas cujas decisões em última instância admitem recurso de cassação. A título de exemplo citaremos, todavia, as jurisdições administrativas permanentes de ordem elevada, de criação antiga ou recente, que pertencem organicamente a um serviço público do Estado. Em primeiro lugar o Tribunal de Contas (lei de 18 de setembro de 1807, art. 17), cujas decisões são raramente levadas ao Conselho de Estado e ainda mais raramente reformadas por ele. Num segundo grupo, vêm os Conselhos de revisão em matéria militar (lei de 30 de março de 1928; o Conselho Superior de Educação Nacional (lei de 18 de maio de 1946); o Tribunal de Disciplina Orçamentária criado pela lei de 25 de setembro de 1948; a Comissão de Controle dos Bancos; as jurisdições especiais em matéria de assistência, de abonos as famílias dos militares, aos velhos não assalariados etc. O terceiro grupo é formado por jurisdições ocasionais oriundas da primeira guerra mundial (Comissão dos lucros de guerra, comissão de revisão dos preços de guerra, comissões superiores de assistência gratuita aos inválidos de guerra), ou outras entidades criadas com o objetivo de liquidar as consequências da última guerra (Comitê temporário do contencioso criado pelo Governo da Argélia, comissão superior de confisco dos lucros ilícitos, Tribunal de honra em matéria de inelegibilidade, Comissão interprofissional de correção a atos de usurpação etc., etc.).

Mas esta lista por si só impressionante e que confirma a utilidade de coordenar numerosas jurisdições administrativas especializadas ou temporárias, num Estado dado — assume uma significação particular se completarmos a mesma pela enumeração das jurisdições disciplinares relativas às ordens profissionais cada vez mais numerosas na época atual (médicos, farmacêuticos, veterinários, jornalistas, arquitetos, leiloeiros, peritos contadores, agrimensores). As ordens referentes às profissões judiciárias (advogados, procuradores judiciais, notários, oficiais de justiça, síndicos etc.) estão sujeitas na França ao controle do poder judiciário.

O legislador, quando cria um órgão administrativo, nem sempre indica se ele tem, por algumas de suas atribuições ou inteiramente, um caráter jurisdicional. Assim o problema de se saber, no silêncio da lei, segundo que critérios, uma jurisdição administrativa verdadeira se distingue de um simples órgão colegiado de administração ou ainda por que característica se pode distinguir entre as decisões de um mesmo órgão, as decisões de natureza jurisdicional das que são de natureza administrativa suscetíveis de serem modificadas por uma autoridade administrativa.

te delicado e tem suscitado uma jurisprudência abundante e estudos doutrinários muito interessantes.

O interesse prático na distinção entre o recurso de cassação e o recurso por excesso de poder pode parecer secundário se observamos um e outro nos seus aspectos comuns, de cujos aspectos o mais visível é o de que estes dois meios de direito concorrem para a anulação de um ato inquinado como ilegal. Mas um membro do Conselho de Estado mostrou recentemente as diferenças sensíveis que têm subsistido e poderiam se agravar ainda mais num futuro próximo.

Cogita-se em princípio de se saber quais são as decisões reformáveis por via do recurso de cassação e por quem elas podem ser reformadas. Perante a Assembléia plenária do contencioso, reunida em 27 de novembro de 1953, o Sr. CHARDEAU, Comissário do Governo, sustentou que as decisões do Conselho superior da ordem dos veterinários, quando aceitam ou recusam a inscrição de um desses práticos nos seus quadros, têm o caráter de uma simples decisão administrativa e não de um ato jurisdicional. Partindo daí, ele admitiu que qualquer pessoa tendo interesse, na espécie um veterinário membro da ordem, tendo empregado como estagiário o candidato à inscrição, tem qualidade para reclamar por um excesso de poder que teria sido cometido pelo Conselho superior. Ao contrário, o cancelamento dos quadros pronunciado pelo órgão disciplinar competente de uma ordem profissional teria o caráter de um ato jurisdicional, passível eventualmente de cassação. O Conselho de Estado seguiu estas conclusões em sua decisão de 12 de dezembro de 1953.

Mas sua decisão, já bastante importante por si mesma, veio a produzir uma outra consequência capital depois da reforma de 30 de setembro de 1953; dita reforma fez do tribunal administrativo o juiz de direito comum em primeira instância com referência ao excesso de poder, enquanto que o Conselho de Estado tem a competência exclusiva para regular sobre os recursos de cassação.

A originalidade do recurso de cassação em comparação com o recurso por excesso de poder se enfraqueceu no que concerne aos meios de anulação durante o período em que, contrariamente à opinião de LAFARRIÈRE, o Conselho de Estado tem admitido o meio de cassação resultante de excesso de poder, meio reconhecido como clássico, senão freqüente, por intermédio de um recurso por excesso de poder. Mas uma reviravolta recente, cujo caráter não é talvez definitivo, vem de restituir uma importância séria a este ponto de distinção. A parcialidade do juiz, que não é imaginária, infelizmente nas jurisdições profissionais compostas de concorrentes ou colegas do interessado não pode ela por si só constituir um motivo de cassação.

Sem insistir sobre as diferenças apontadas entre a maneira pela qual se exercem o poder de controle do juiz de cassação e o do juiz por ex-

cesso de poder, respectivamente, devemos enfim assinalar, no que concerne aos efeitos da decisão da jurisdição de controle, que anulação de um ato administrativo por excesso de poder tem efeito "erga omnes" e não a administração à revisão do processo atinente a um ato declarado nulo, enquanto que o recurso de cassação de uma decisão jurisdicional tem seus efeitos limitados às partes em litígio, mas em compensação obriga o juiz recorrido, sob pena de denegação de justiça, a ordenar sobre esse litígio na base do decidido.

* * *

A evolução que acabamos de descrever, não foi determinada por um conjunto de princípios que se caracteriza pelo desenvolvimento recente de elementos sucessivos. A transferência para os tribunais administrativos da competência de direito comum em primeira instância nos litígios administrativos, se revela, ao contrário, como o coroamento de uma evolução em via de perfeição e lança por terra francamente um princípio tradicional do nosso direito público, com apenas certas precauções e reservas.

Consideremos, por exemplo, a Ordenação de 31 de julho de 1945, art. 32, lei atual reguladora do Conselho de Estado, que substituiu a de 1872. Ela assim estabelece: "O Conselho funcionando como Contencioso é o juiz de direito comum em matéria administrativa; ele julga soberanamente sobre os recursos de anulação por excesso de poder contra os atos das diversas autoridades administrativas..."

Ora, o decreto de 30 de setembro de 1953 (J.O. 1.º de outubro) dispõe em seu art. 2.º que "os tribunais administrativos são em primeira instância, sob reserva do direito de apelação perante o Conselho de Estado, juizes de direito comum do contencioso administrativo". Ele enumera em seguida, de uma maneira limitativa, as cinco categorias de casos em que o Conselho de Estado permanece como competente em primeira instância.

Um outro texto, sob uma forma não obstante modesta, traz uma inovação destinada a ter as mais importantes consequências. O art. 9.º prescreve que "o recurso perante o tribunal administrativo não tem efeito suspensivo se ele não for ordenado pelo tribunal administrativo". Permite-se, assim ao tribunal de prescrever que seja suspensa a execução de uma decisão administrativa, desde que ela não interessa a manutenção da ordem, a segurança e a tranquilidade públicas.

Em face dessas disposições novas e as do regulamento da administração pública de 28 de novembro (J.O., 29) estabelecido para sua aplicação, torna-se necessário examinar-se, sucessivamente o plano afim, e o preparo dos materiais da reforma. Com este fim estudaremos sucintamente:

1.º) as causas que tornaram necessárias a reforma do contencioso administrativo;

2.º) os elementos que a tornaram possível;
3.º) as etapas que permitiram realizar a transferência da competência de direito comum;
4.º) o processo da eventual suspensão da execução;

5.º) os melhoramentos trazidos para o funcionamento dos tribunais administrativos que substituírem aos conselhos de prefeitura, departamentais ou interdepartamentais;

6.º) as precauções tomadas para manter, em certos casos, a competência permanente do Conselho de Estado, em primeira e última instância, no interesse dos querelantes e do Estado;

7.º) as regras de atribuição da competência territorial entre os diversos tribunais administrativos;

8.º) as medidas transitórias estabelecidas para o exame dos processos já em curso, no momento da entrada em vigor da reforma.

1. Já foi dito antes que a causa determinante da transferência de um grande número de processos das cidades de província e das sedes de departamentos de ultramar, foi a obrigação em que se viu o Estado, encarregado de assegurar a justiça, de aliviar o Conselho de Estado, diante da maré montante de processos.

Até o fim de 1946, acreditou-se que o atraso das reclamações acumuladas durante a guerra até a expiração das dilações adrede prorrogadas, era a causa exclusiva de crescimento dos processos levados perante o Conselho. Durante o mês de maio de 1946, somente, 1.500 processos chegaram ao Conselho. Mas durante o ano de 1947 consecutivo à cessação das hostilidades, o número de processos novos não apresentou nenhum sinal de diminuição. Forçoso foi, pois, reconhecer-se que se tratava de um fenômeno permanente. De fato, desde o mês de agosto de 1947, o vice-presidente do Conselho de Estado assinalava ao Ministro da Justiça que o montante dos processos para serem julgados se elevava já a 13.000 e que se tornava, assim, necessário providenciar sem demora sobre os meios de acabar com este atraso, ou, na pior hipótese de se evitar o crescimento desse atraso.

Com esse objetivo, foram tomadas diversas medidas para facilitar o trabalho da seção do Contencioso: criação de um fichário central de jurisprudência, depois de um centro especial de documentação, criação de uma 9.ª subseção encarregada de prover sobre os litígios decorrentes de acidentes de tráfego etc... Desde o princípio de 1948, um comitê especial do Conselho depunha nas mãos do Ministro da Justiça, um primeiro anteprojeto oficial transferindo a competência de direito comum em primeira instância aos conselhos de prefeitura, interdepartamentais ou departamentais.

Os sete anos decorridos depois de 1947 confirmaram, infelizmente, todas as más previsões. Apesar de tudo que se pôde pôr em prática para melhorar o rendimento da alta jurisdição, sem diminuir a qualidade das suas decisões, o Con-

selho julgou cada ano 1.800 a 2.000 processos a menos do que o que recebeu para julgar. No curso do ano judiciário de 1952-1953, ele resolveu, por intermédio de subseções especiais ou reunidas, em sessão e em assembléia plenária 5.075 litígios, cifra jamais ainda atingida.

Ora, apesar deste esforço, o *deficit* cresceu de tal modo que em 31 de julho de 1953 o número total de processos restantes para julgar se havia elevado à cifra de 24.510. Entre as múltiplas sondagens feitas sobre as consequências nefastas resultantes de tal congestionamento, citaremos um único caso a título de exemplo. Uma mulher idosa tinha sido vítima em junho de 1940, em MENTON, de um acidente provocado por um automobilista preposto do Ministério do Interior, por ocasião da ofensiva italiana. Havendo intentado por erro, o seu recurso perante o Conselho de Prefeitura de Nice e obtido ganho de causa, perdeu, em apelação interposta por seu adversário, por julgamento do Conselho de Estado, que em 1951 declarou o primeiro juiz incompetente. O Ministro do Interior não quis, felizmente, que o processo fosse reiniciado na Justiça. Com muita elegância ele promoveu um acordo amigável, depois de dar à vítima um primeiro auxílio. Mas se ele não o fizesse assim, o processo teria que começar de novo ao fim de 11 anos.

2. Para cada mal um remédio. Quando o Conselho de Prefeitura foi criado em cada departamento, pela lei do dia 28 "pluviose" ano VIII, "este órgão foi considerado antes como um satélite político do prefeito do que como uma jurisdição. Os Conselheiros da prefeitura tinham sobretudo uma função de representação.

Mas essa modesta instituição departamental teve sua organização progressivamente melhorada, bem como sua composição, desenvolvendo-se sua autonomia e suas atribuições contenciosas.

O decreto de 6 de setembro de 1926 substituiu 22 conselhos de prefeitura interdepartamentais por conselhos da Metrópole (não compreendendo o tribunal administrativo da Alsácia e da Lorena), não deixando subsistir senão na Algéria e no Sena, os antigos conselhos departamentais. Desde a mesma época o efetivo de cada um foi acrescido (um presidente e quatro conselheiros dos quais um era comissário do governo). O provimento por concurso foi progressivamente estabelecido: os mais recentes membros do tribunal são oriundos da Escola Nacional de Administração, que é também o viveiro dos grandes Corpos do Estado. A independência da jurisdição em face dos prefeitos, foi estabelecida. Quanto às atribuições contenciosas, antes limitadas a certas questões de trabalhos públicos, às contravenções relativas a ruas e estradas, desenvolveram-se grandemente quanto aos negócios fiscais (impostos diretos) e eleitorais (conselhos gerais e municipais).

Essas atribuições foram estendidas pelo decreto de 5 de maio de 1934 ao contencioso derivado de todas as medidas individuais praticadas pelos funcionários departamentais e locais (com-

preendidos os excessos de poder) e pelos decretos de 17 de junho de 1938 e da lei de 19 de junho de 1942, as ações para a reparação de danos causados pelos serviços dos departamentos e das comunas (contenciosos de plena jurisdição), assim como as ações relativas aos contratos feitos por eles ou comportando ocupação do domínio público, mesmo feitos pelo Estado. Mas a modificação mais direta da reforma consistiu em colocar, pela ordenação de 1945, art. 23, as jurisdições administrativas da França e de além-mar sob a supervisão de uma missão permanente de inspeção exercida por um conselheiro assistido de dois outros membros, sob a autoridade do Vice-Presidente do Conselho de Estado.

Essa missão que funcionou efetivamente com regularidade e eficiência, constituiu, para os presidentes e os membros das diversas jurisdições administrativas, um apoio moral e um órgão de controle. Os melhores viram reconhecidos os seus méritos. Os meios de trabalho: locais, livros, registros, relação das decisões do Conselho de Estado sobre os casos mais interessantes etc., foram melhorados. O chefe da missão, por várias vezes, chegou à conclusão de que os conselhos de prefeitura interdepartamentais não seriam ocupados além dos limites naturais se as suas atribuições fossem estendidas. Por outro lado a estatística dos recursos e a das anulações pronunciadas pelo Conselho de Estado deixaram patente a boa qualidade média da atividade contenciosa dos Conselhos de Prefeitura.

Em resumo, ficou constatada como possível a necessária reforma.

3. As etapas e o alcance da reforma são intimamente ligados. Com efeito, se o governo não pode ultimar senão em 16 de maio de 1950 o projeto de lei da reforma, em matéria de competência e de processo somente, foi porque o Ministério do Interior do qual dependiam os conselhos de prefeitura desejava, por ocasião da reforma, que o Ministro da Justiça não se apoderasse dessa ordem de jurisdições.

A Comissão de Justiça da Assembléia Nacional estudou esse processo com grande rapidez. Mas seu relator, como em seguida o relator da comissão do interior, julgou impossível levar-se a cabo a reforma em questão, sem que se tivesse em vista outras reformas também com o fim de conseguir uma sensível melhora do estatuto dos membros das jurisdições administrativas. A primeira legislatura terminou sem que a Assembléia nacional pudesse legislar a respeito e, assim, foi preciso esperar-se dezoito meses depois do início da segunda legislatura para que a questão viesse enfim a debates públicos. Três sessões muito prolongadas foram consagradas ao assunto em março de 1953 e permitiram que a Assembléia decidisse por 560 votos contra 54, pela escolha decisiva em favor do primeiro dos dois sistemas apresentados, um contra o outro, ou seja a transferência preconizada pelo governo da competência de direito comum, em primeira instância, para

casos importantes em favor do Conselho. Os partidários de um contraprojeto que recusavam coarçar a evolução em curso desde meio século atrás, conforme as promessas feitas em 1934, pretendiam manter o princípio antigo, limitando-se a atenuá-lo por uma nova extensão das atribuições excepcionais confiadas caso por caso, dos tribunais administrativos, tiveram que se dar por vencidos. Infelizmente os últimos artigos do projeto, concernentes às atribuições dos presidentes e membros dos tribunais administrativos, não puderam ser discutidos antes das férias da Páscoa, nem durante o trimestre seguinte. A transmissão do Conselho da República, onde novas demoras se anunciavam, tornava-se impossível. O Governo formado em 3 de julho decidiu pedir ao Parlamento uma habilitação particular na lei de poderes especiais, então em preparo, cuja lei veio a ser a de 11 de julho, para fazer chegar a uma reforma cada vez mais urgente. O decreto de 30 de setembro promulgado segundo aviso do Conselho de Estado, se inspira muito fielmente nas discussões e nos votos da Assembléia geral, com apoio na opinião pública bem como num significativo referendo dos leitores da "Revista Administrativa".

Ninguém poderá negar que essa reforma importante comporta certos riscos.

As novas jurisdições deverão ser sujeitas a um ajustamento antes de ficarem plenamente à altura de sua missão. O acúmulo de processos vai diminuir para o Conselho de Estado, mas passará para certos tribunais administrativos, dos quais o mais ocupado será o de Paris. Por outro lado, a proximidade das jurisdições é de natureza a encorajar os litigantes, até então desanimados pelas lentidões do Conselho de Estado a multiplicarem os recursos. O próprio Conselho de Estado não verá dentro de pouco tempo o seu trabalho restabelecido por apelações que lhe proporcionem a ocasião de unificar a jurisprudência dos tribunais administrativos? O Ministério das Finanças inimigo de todas as despesas novas, não fez ver desde já que a justiça descentralizada vai custar mais caro ao erário público do que a concentração tradicional dos litígios administrativos? Será preciso alguns conselheiros suplementares, secretários, e algumas vezes mesmo novos locais. Pode-se reear enfim que alguns advogados de província tenham saudades do tempo em que eles não eram obrigados por seus clientes a se ocuparem de um contencioso administrativo ainda pouco conhecido...

Entretanto, nenhum dos peritos acima apontados não pode se sobrepor ao perigo mais grave e mais real de uma denegação de justiça generalizada.

E' ao Estado que incumbe o dever de adaptar suas instituições às necessidades do povo, ele não tem o direito de amoldar a sua descrição os sagrados interesses da Justiça.

O essencial é que a jurisdição suprema e as jurisdições do primeiro grau estejam firmemente

transitórias, sejam mais duráveis, quaisquer que elas sejam, como auxiliares da Justiça, com a consciência das suas responsabilidades: reformas pacíficas feitas em tempo podem prevenir abalos violentos.

4. O decreto de 30 de setembro não se limitou, como se sabe, a dotar os tribunais administrativos da plenitude de sua jurisdição. Ele começou por pôr em cheque um antigo princípio de direito, em virtude do qual a ordem da administração (ou de certos importantes órgãos de interesse público), mesmo averbada de ilegalidade, deve ser obedecida e executada independentemente de qualquer reclamação do interessado ou do contribuinte.

Embora admitindo e consagrando a regra segundo a qual "o recurso perante um tribunal administrativo não tem efeito suspensivo", o decreto de 30 de setembro de 1953, art. 9.º, houve entretanto por bem atenuar o rigor dessa regra. Indicando a experiência que em certos casos as consequências de um ato administrativo ilegal podem ser irreparáveis e que as satisfações jurídicas obtidas pela vítima desse ato são muitas vezes irrisórias, o decreto permite "excepcionalmente" ao tribunal administrativo, em face de um recurso ordenar a "suspensão da execução".

E' de notar que o uso dessa instituição de suspensão da execução, consagrada sem limitações precisas pela Ordenação de 31 de julho de 1945 (art. 48), mas raramente utilizada na prática pelo Conselho de Estado, está subordinada pelo decreto de 30 de setembro de 1953 a condições bastantes restritas. Em primeiro lugar, é preciso que o postulante peça a suspensão da execução, indicando razões expressas; o tribunal não pode nunca ordenar de ofício a suspensão da execução; por outro lado, o tribunal deve bem fundamentar a sua decisão; enfim, o tribunal não pode jamais impedir a execução de uma decisão administrativa que interesse a ordem, a segurança ou a tranquilidade pública.

Essas próprias condições não pareceram ainda suficientes. O decreto de 30 de setembro, completado pelo regulamento da administração pública de 28 de novembro de 1953 art. 22, entendeu necessário criar para o prolator da decisão administrativa impugnada, uma quarta garantia, ou seja, a faculdade de recorrer para o Conselho de Estado, da decisão ordenando "a suspensão da execução" bem como de proporcionar com urgência ao Presidente da Seção do Contencioso um despacho sumário pondo fim "a título provisório" à suspensão da execução. O recurso contra o julgamento da suspensão da execução é julgado em seguida, de modo definitivo, pela forma ordinária pelos membros competentes do Conselho de Estado.

O legislador de 1954 ver-se-á provavelmente censurado por ter sido demasiado prudente, quando dotou de tais garantias uma instituição protetora dos interesses dos cidadãos que pode se assemelhar, ao processo preventivo chamado "D'Ampero" de qual o nome mexicano é tão ufano.

mais que não constitui exatamente o processo administrativo desejado por muitos publicistas. Em todo o caso, a função reguladora novamente atribuída privativamente ao Presidente da Seção do Contencioso do Conselho de Estado pode ser considerada como o germe de desenvolvimentos extremamente fecundos.

A reforma da qual nos estamos aqui ocupando terá talvez, para os efeitos de uma justiça mais rápida e para a proteção contra a ilegalidade, tanta importância quanto a transferência da competência do direito comum para os tribunais administrativos, sob o controle do Conselho de Estado.

5. Para colocar os tribunais administrativos, que substituíram os antigos conselhos de prefeitura, em situação de bem concluir a nova missão que lhes foi atribuída, o legislador esforçou-se por adaptar as regras consubstanciadas na lei de 22 de julho de 1889 para os referidos conselhos, ditos conselhos de modo a completá-las com outras regras já experimentadas perante o Conselho de Estado. Faz-se notadamente alusão às disposições que exigem uma decisão prévia explícita ou implícita, da Administração (art. 3.º do decreto de 30 de setembro), assim como às novas regras concernentes aos recursos e memoriais, a representação das partes, as observações orais, sendo reservadas aos advogados profissionais ou aos advogados do Conselho de Estado e da Corte de Cassação (arts. 5.º e 6.º do decreto). Do mesmo modo, a possibilidade conferida ao escrivão de pôr em mora a administração ou a parte que não tenha observado prazos da lei para a prática dos atos que lhe cabem no processo (artigo 8.º), foi inspirada pelos bons resultados já obtidos pelo Conselho de Estado, sob o regime da ordenação de 31 de julho de 1945 (art. 56).

Os tribunais administrativos cujas decisões tem oficialmente o nome de "julgamentos" deliberam como os antigos conselhos de prefeitura, do Ministério do Interior, e não como os tribunais da Justiça, o que não é virtude de razões de princípio, mas a título de compromisso fundado sobre oportunidade. Todavia, importantes medidas foram postas em prática não somente para estabelecer a ordem hierárquica dos membros e dos presidentes na hierarquia geral do Estado (e ao mesmo tempo aumentar a atração de uma carreira baseada na seleção), mas ainda para aumentar as garantias da aquisição, as promoções e independência dos magistrados. "Os Presidentes e os membros dos tribunais administrativos são nomeados por decreto mediante proposta do Ministro do Interior, subscrita também pelo Ministro da Justiça" (art. 10). O decreto de 30 de setembro, fixando o estatuto particular desses magistrados, estipula que os conselheiros de segunda classe são escolhidos entre os alunos saídos da escola nacional de administração, que serão obrigados a fazer um estágio junto à Seção do Conselho de Estado (art. 8). Um outro decreto do mesmo dia, cria no Ministério da Justiça, um lugar de Conselheiro de Estado e dois lugares de

relator dos requerimentos das partes ("Maitre de Requetes"), de modo que o efetivo total do Conselho se componha sempre de membros nomeados dentre os membros dos tribunais administrativos (art. 3.º). Se bem que essas disposições tenham sido postas em prática de uma forma pouco feliz, o seu objetivo foi plenamente realizado: desde 1948 o Conselho de Estado tinha previsto a necessidade do acesso imediato de alguns dos melhores magistrados dos tribunais administrativos, entre os seus membros.

Disposições ulteriores fixarão as novas regras do provimento dos cargos de membros dos tribunais administrativos, cujas regras substituirão as do decreto de 23 de fevereiro de 1928, art. 1.º, já revogado pelo Regulamento de 28 de novembro.

O abandono do princípio tradicional operado pelo decreto de 30 de setembro de 1953, foi compensado por uma série de precauções e reservas tendentes a deixar sempre a última palavra, em todos os casos para o Conselho de Estado, bem como em reservar para o mesmo uma competência de atribuição em primeira instância e em última instância, em certos casos.

O Conselho de Estado permanece como o único juiz de cassação (art. 2.º, alínea final, decreto de 30 de setembro de 1953 e art. 2.º "in fine", do regulamento de administração pública, de 28 de novembro de 1953). Ele permanece também como juiz de apelação "das decisões proferidas em primeira instância pelas jurisdições administrativas, em todos os casos em que a lei não disponha em contrário"; tal é o caso relativo aos tribunais administrativos compreendido também o de Strasburgo cuja competência era antes mais extensa, mas que agora passa ser a mesma dos outros tribunais administrativos. E' o caso também para as decisões dos Conselhos de Contencioso Administrativo dos territórios de ultramar, tais como os de Madagascar, da África Ocidental e da África Equatorial francesa do Camerun.

A competência em primeira instância dos ditos Conselhos, mais extensa do que as dos antigos Conselhos de Prefeitura, não foi em nada modificada pelo decreto de 30 de setembro. O Conselho de Estado continua como no passado, a conhecer de todas as apelações dirigidas contra as decisões dos referidos Conselhos.

Não se poderia pensar que a competência do Conselho tinha desaparecido.

O número de casos que deixam de ser da sua competência, em primeira instância, é bastante grande, mais a natureza dos processos de sua alçada diretamente, merece que se medite nêles. Deve-se mencionar, desde logo, o princípio de interpretação que guiou o Governo, quando publicou o Regulamento de Administração de 28 de novembro, no que concerne à aplicação do artigo 2.º, alíneas 2 e 3 e do art. 4.º do decreto de 30 de setembro.

De um lado ele procurou garantir à reforma os mais plenos efeitos, e de outro lado procurou

também garantir que não fôsse restringida arbitrariamente a plenitude e atribuições dos tribunais administrativos por uma interpretação extensiva dos casos de atribuição limitativamente mantidos em favor do Conselho de Estado. Em compensação, ele procurou não favorecer a multiplicidade e talvez a contrariedade dos processos por uma subestimação da necessidade de assegurar um juiz único para os recursos contra os atos administrativos, cujo campo de aplicação ultrapassa a alçada de um único tribunal.

Deve-se dividir em três grupos os casos em que o Conselho de Estado conservou a sua competência desde a primeira instância, cujos casos somente ele pode resolver.

O primeiro grupo compreende o domínio em que o Conselho de Estado permanece como juiz de direito comum, a saber: o Contencioso administrativo, bem como o contencioso local nos territórios submetidos à jurisdição dos Conselhos Contenciosos Administrativos (art. 2.º "in fine", decreto de 28 de novembro). E' uma garantia de serenidade indispensável para os cidadãos de cor como para os outros, até que uma reforma das jurisdições administrativas de ultramar a torne inútil. Nesse grupo entra também o conhecimento, pelo Conselho de Estado, dos litígios de ordem administrativa nascidos fora dos territórios submetidos à jurisdição dos tribunais administrativos e dos conselhos do contencioso administrativo (arts. 2.º 5.º, decreto de 30 de setembro e 25.º do regulamento de administração pública de 28 de novembro). Sob essa fórmula um pouco hermética é preciso descobrir a competência excepcional que o Conselho de Estado reserva para ele, no que concerne aos funcionários tunisianos e marroquinos de nacionalidade francesa, e para alguns outros casos, tais como os das decisões proferidas em matéria de confisco de lucros ilícitos.

O segundo grupo compreende os casos em que se faz uma franca excessão ao novo princípio, em razão da importância dos negócios, exigindo um juiz da mais elevada categoria. Nesse grupo devem ser colocados, em primeiro lugar, os recursos para anulação de todos os decretos (arts. 21.º, Decreto de 30 de setembro e 22.º R.A.P., de 28 de novembro de 1953). Estes emanam, com efeito, do Presidente da República ou mais frequentemente, do Presidente do Conselho de Ministros e não somente de um Ministro. E' preciso compreender em seguida os litígios relativos à situação individual dos funcionários nomeados por decretos, compreendidos os oficiais do Exército, os oficiais ministeriais e os muito raros funcionários locais nomeados por decreto (art. 2, 2.º, decreto de 30 de setembro e art. 2, 2.º do regulamento de administração pública, de 28 de novembro de 1953). E' preciso compreender enfim o contencioso das eleições da Assembléia Algeriana e os recursos contra as deliberações desta Assembléia (art. 2, 4.º do Decreto de 30 de setembro e art. 2, 4.º do regulamento de

administração pública, de 28 de novembro de 1953. Sem ser uma Assembléia legislativa, a Assembléia Algeriana tem uma hierarquia e uma competência mais elevadas do que os Conselhos Gerais. Os concernentes à sua constituição ou que emanam dela são naturalmente da alçada de uma mais alta jurisdição.

O terceiro grupo de casos reservados à competência do Conselho de Estado está ligado à necessidade de uma jurisprudência unificada. Acontece frequentemente em direito administrativo que um recurso possa pôr em jogo questões cujo interesse ultrapasse os limites da circunscrição territorial de um tribunal.

A intervenção de uma jurisdição única foi, pois, formalmente prevista no art. 2, 3.º do decreto de 30 de setembro, e tornada mais explícita pelo art. 2, 3.º do regulamento de administração pública, de 28 de novembro. O Conselho de Estado conhece diretamente "dos recursos dirigidos contra os atos administrativos unilaterais regulamentares ou individuais, cujo campo de aplicação se estenda além da alçada de um tribunal administrativo".

Entretanto os litígios relativos aos preços, contratos e concessões (art. 12 do regulamento de administração pública de 23 de novembro) e os nascidos de uma decisão de caráter coletivo interessando os funcionários e agentes de uma coletividade pública (art. 11, alínea final, do regulamento de administração pública, de 23 de novembro de 1953), não entram nessa competência reservada.

7. Chegamos aqui a um dos problemas mais delicados da confecção da reforma.

Quando ficou estabelecido que um curto litígio deve ser levado, não perante o Conselho de Estado, mas perante um tribunal administrativo, uma nova questão se apresenta: a de saber a qual dos numerosos tribunais administrativos da Metrópole, da Algéria ou dos departamentos de Ultramar deve ser apresentado o recurso. Os autores do regulamento de 28 de novembro de 1953, consagraram quase a metade dos seus artigos para definir e regular a competência territorial dos tribunais administrativos.

A competência territorial dos tribunais administrativos é matéria de ordem pública, do mesmo modo que sua competência "Ratione Materiae"; os tribunais administrativos devem quando for o caso, pronunciar de ofício a sua incompetência: tal é o princípio consagrado no art. 4.º do regulamento de administração pública de 28 de novembro.

A interdição por derrogação, por via de acordos entre as partes ou de eleição de domicílio, não se funda somente nos princípios gerais de direito público; ela foi aqui expressamente formulada para evitar que nos casos interessando notadamente os funcionários do Estado ou a candidatos a vantagens atribuídas por uma lei do Estado, a concentração natural, já de temer, sobre o tribunal administrativo de Paris, não seja ainda

Tendo isso em vista, o legislador procedeu a repartição das competências territoriais, formulando em princípio uma "regra de base". Nos termos do art. 5.º do regulamento, o tribunal administrativo territorialmente competente é aquele na alçada do qual tem legalmente a sua sede a autoridade que, seja por delegação, pronunciou a decisão explícita ou implícita impugnada ou que assinou o ato em litígio.

Esta regra geral é a que se aplica cada vez que não seja disposto o contrário. Mas, como ela é de natureza a favorecer por si próprio a centralização, ela se acha restringida, em virtude dos arts. 7.º e seguintes do regulamento, por numerosas e formais exceções inspiradas pela vontade de atribuir competência, com exclusão de todos os outros juizes, ao tribunal administrativo o mais naturalmente indicado pela natureza ou circunstâncias do caso; a própria exceção estando contradita e limitada quando sua razão de ser desaparece ou enfraquece.

E' em nome dessa idéia da melhor propriedade em cada espécie, que, por exceção, se estabelece a competência:

a) Ao tribunal do lugar de residência, quando a demanda daquele que reclama em seu favor uma certa qualidade para se beneficiar com uma vantagem peculiar a essa qualidade: combatente, evadido internado, deportado etc., para pedir uma condecoração ou fazer valer o seu direito ao emprego com exceção neste último caso, das particularidades de condições que é afetada uma nomeação ou uma atribuição;

b) Ao tribunal do lugar em que se acha o bem em causa, quando há litígio relativo ao domínio público, ou a uma requisição imobiliária ou mobiliária. E' a situação do bem móvel, por ocasião da requisição, que fixa a competência (art. 15);

c) Ao tribunal na alçada do qual está situado o conselho da ordem profissional que providenciou inicialmente sobre o pedido de inscrição nos seus quadros (art. 14);

d) Ao tribunal na alçada do qual se acha situado o organismo público (conselho geral, conselho municipal etc.), para a composição do qual provenha a eleição contestada, quando há recurso contra as operações eleitorais (art. 9.º). As eleições das assembleias parlamentares não estão sujeitas a um tal contencioso; as da assembleia algeriana são da alçada exclusiva do Conselho de Estado (art. 2, 4.º já citado);

e) Ao tribunal administrativo na alçada do qual se encontra o estabelecimento, a exploração ou o lugar do exercício da profissão que deu origem ao litígio, quando este é relativo às legislações que regem as atividades profissionais, notadamente as atividades agrícolas comerciais, a regulamentação do trabalho, a proteção ou a representação dos assalariados, ou enfim as sanções administrativas postas em prática para a aplica-

f) Ao tribunal do lugar da execução, quando se trata de litígios relativos aos mercados, contratos ou concessões (art. 12), ao tribunal do lugar da assinatura pela autoridade contratante se a execução deve se estender além da alçada de um único tribunal. E' nesse domínio somente que, se não há oposição ao interesse público, uma cláusula do contrato primitivo ou um ato posterior pode derogar o direito imperativo da competência e atribuir o conhecimento das disputas dos contratantes a um tribunal administrativo de sua escolha.

g) Ao tribunal do lugar da nova atribuição de um funcionário ou agente do Estado, da Algéria ou de outras pessoas ou coletividades públicas, se se trata de um litígio individual, relativo a uma nomeação ou a uma mudança de atribuição (art. II, alíneas 1 e 2). Tratando-se, porém, de decisão, reforma, suspensão, etc., a competência é determinada pelo lugar da última atribuição. Enfim se a decisão tem um caráter coletivo (tabela de promoção, lista de aptidão, etc...) e se ela concerne aos agentes ocupantes de empregos situados na alçada de vários tribunais, opera-se a competência de direito comum, a tribunal do lugar do autor da decisão impugnada;

h) Ao tribunal na alçada do qual se acha o tribunal de assinatura do pagamento da pensão de um funcionário do Estado, da Algéria ou dos estabelecimentos públicos nacionais ou da Algéria, que, em caso de recusa de pensão, ao tribunal da residência do suplicante, na ocasião do início de sua reclamação (art. 13); se se trata de uma outra pensão, é o tribunal na alçada do qual a pessoa pública em causa (departamento, comuna, etc., tem a sua sede que compete conhecer do litígio;

i) Ao tribunal competente para conhecer de um recurso eventual que visa à anulação de uma decisão administrativa, se se trata de julgar a ação de responsabilidade tendente à reparação do prejuízo causado por essa decisão cuja ilegalidade é alegada (art. 15).

Mas a responsabilidade do poder público pode ser posta em jogo por acontecimentos outros que não sejam uma decisão administrativa, por exemplo, por um simples fato (acidente de trânsito, danos materiais etc.). Em tais casos, é o tribunal na alçada do qual o acidente teve lugar ou o prejuízo se verificou que se deve dirigir o prejudicado. Por todos os outros danos em que é própria a competência do tribunal do lugar da residência do prejudicado, por ocasião da demanda.

Por mais completo que o regulamento de aplicação tenha querido ser, não pôde, evidentemente, ter previsto tudo, especificamente. Mas, no conjunto de uma regra de princípio, com as exceções por ela limitadas, os tribunais encontrarão por si próprios os fios condutores de suas decisões sobre sua própria competência territorial.

8. A necessidade de disposições transitórias foi observada desde a origem do projeto de reforma.

Mas cabe a esse respeito distinguir a sorte dos processos intentados perante o Conselho de Estado antes de 1.º de janeiro de 1954, data em que entrou em vigor a reforma e os processos de casos novos.

a) Os primeiros litígios que então não caberiam mais à competência do Conselho de Estado, não poderiam ser todos transferidos em bloco para os tribunais administrativos então competentes.

O decreto de 30 de setembro se inspirando nos princípios gerais, decidiu no seu art. 4.º que os casos "em estado de ser julgados" continuarão a caber ao Conselho de Estado. Estão em estado de ser julgados, na interpretação dessa disposição, todos os recursos sobre os quais a administração ou a parte contrária tenham apresentado razões ou para os quais uma mora de prazo esteja enquadrada nas disposições previstas pelo art. 56 da Ordenação de 31 de julho de 1945.

Para todos os outros processos atualmente em curso perante o Conselho de Estado que devem ser enviados ao Tribunal administrativo à competência do qual eles passaram, o processo de transmissão foi simplificado ao máximo. E' a subseção do Contencioso do Conselho de Estado, que, em cada caso, deve tomar a decisão da transmissão, sem a motivar e como medida de instrução sem caráter jurisdicional. Cada decisão de transmissão é notificada ao requerente ou ao seu advogado, ao Presidente da jurisdição destinatária do processo, bem como à Administração por onde corre o processo. Esta enviará diretamente à nova jurisdição todas as peças do processo com as suas observações.

Entretanto a despeito de ser muito simples o esquema assim traçado, seria pueril se dissimular a importância material e as dificuldades jurídicas que comportará o exame dos 25.000 processos em curso perante o Conselho de Estado. Não somente será preciso separar os processos da competência permanente do Conselho de Estado e os que em situação de ser julgados, para os quais as disposições transitórias mantiveram a sua competência; mas precisará ainda, no que concerne aos processos considerados como devendo ser enviados a um tribunal administrativo proceder à sua separação pelos vinte e três Tribunais administrativos, tendo em vista a competência territorial de cada um deles em virtude das regras acima estudadas.

Sem prejudicar de nenhum modo os resultados da obra realizada pode-se contar que o Conselho de Estado conservará uma parte importante dos processos pendentes perante ele: milhares de processos certamente. Mesmo que nenhum processo novo lhe seja deferido durante um certo tempo, em primeira instância, em apelação ou em cassação, serão necessários dois a

dos poderes públicos deixou que se acumulasse desde de 1947. Ora, é certo que novos processos de sua competência lhe serão deferidos, notadamente apelações sobre questões de princípios julgadas em primeira instância pelos Tribunais administrativos durante os meses que se vão seguir. Os membros de todas as jurisdições deverão, pois, se dispor a um grande sacrifício, para atender, ao menos parcialmente, a legítima expectativa dos postulantes.

b) O regulamento de 28 de novembro de 1953 contém uma outra medida transitória sábia em seu art. 29. Quando os Tribunais administrativos tiverem sido provocados prematuramente antes de 1.º de janeiro de 1954 com recursos relativos a litígios cujo conhecimento lhe é atribuído pelo decreto de 30 de setembro de 1953, eles conservarão tais recursos para os instruir e julgar depois da data de entrada em vigor deste decreto. Assim, a exceção de incompetência não poderá ser levantada nem pelo querelante nem pelo Tribunal agindo de ofício com referência a esses recursos levados perante ele antes da entrada em vigor da reforma.

Pode-se esperar que a recíproca seja admitida e que, por exemplo, um recurso levado por erro perante o Conselho de Estado durante um certo período consecutivo a 1.º de janeiro de 1954, data em que ele perdeu sua competência sobre o processo, possa ser, por ele próprio, transferido para o exame do Tribunal administrativo competente, como é o caso dos processos anteriormente submetidos ao Conselho, mais não em situação de ser julgados. Entretanto, os autores do regulamento de 28 de novembro não julgaram que se pudesse chegar a um tal grau de vantagem em favor de requerentes mal aconselhados. O art. 30 decidiu ao contrário "que os postulados das partes ou os recursos dos Ministros interpostos depois de 31 de dezembro de 1953 para uma jurisdição administrativa incompetente seja territorialmente, seja em razão das transferências de competência resultantes do decreto de 30 de setembro de 1953, serão objeto de decisões jurisdicionais de incompetência".

A consequência prática desta disposição é que todas as partes que vêm exercer um recurso perante uma jurisdição administrativa, a partir de 1.º de janeiro de 1954, não deve usar esse recurso

senão quando está bem certo do seu cabimento. A fim de evitar demoras, as partes devem antes procurar saber se o seu processo não está compreendido em um dos casos limitativamente enumerados em que o Conselho de Estado pode ainda ser competente diretamente em primeira instância.

Em caso negativo a parte deve se assegurar de que ela interpõe seu recurso perante aquele dos tribunais administrativos que, na espécie, é territorialmente competente. Para diminuir esses riscos de erro inicial o querelante deve ter o cuidado de consultar uma pessoa competente, pertencente à Ordem dos Advogados, ao Conselho de Estado, à Corte de Cassação, a um escritório de advogados ou a um próprio advogado profissional.

Chegamos assim à conclusão natural desta exposição. A reforma do Contencioso administrativo que foi seu objetivo principal não tem propriamente fim; se ela atingiu a uma etapa de evolução, ela abre uma etapa nova, a qual, todavia é preciso que seja guardada. O Estado poderá melhor cumprir o seu dever de assegurar a Justiça de melhor modo do que o pôde fazer precedentemente.

Não se poderia pensar que depois de ter construído um edifício de garantias jurisdicionais que beneficia de um certo avanço no mundo e propicia entre as pessoas de todas as raças e de todas as confissões ou origens, um certo respeito pela França dos direitos do homem, nosso país se contentasse com um funcionamento simplesmente aparente e platônico do sistema acima edificado.

A separação das duas ordens judiciária e administrativa, como o desenvolvimento de tribunais administrativos mais próximos dos interessados e julgando sob o controle supremo do Conselho de Estado, se apresentam assim como meios de fazer face ao extraordinário desenvolvimento das atividades administrativas no Estado moderno e de assegurar o menos imperfeitamente possível, o respeito efetivo dos princípios de legalidade e de igualdade.

(Da *Revue Internationale des Sciences Administratives — L'évolution récente des Juridictions Administratives en France* — por RENÉ CASIN).

Identificação Pessoal

(Apontamentos)

CARLOS CUNHA

(Do Serviço de Identificação da Aeronautica)

(Continuação)

7. ESTRUTURA DAS LINHAS PAPILARES E DAS LINHAS BRANCAS. TERATOLOGIA DAS IMPRESSÕES DÍGITO-PALMARES: SÍNTESE DA CLASSIFICAÇÃO DE PIRES DE LIMA

Estrutura das linhas papilares — Esta parte exige que as linhas papilares sejam observadas sob vários aspectos: *na estampa, no dedo* (diretamente), *anatômica e embriologicamente*.

Na estampa:

1. Linhas negras, representando as *linhas papilares*.
2. Linhas brancas, os *sulcos interpapilares* ou *intercristais*.
3. Pequenas máculas sobre as linhas negras: *vacúolos* ou *poros*.



Fig. 19 — Microfotografia de zona de dactilograma

No dedo: Saliências lineares (linhas papilares) e depressões lineares, paralelas às saliências — os *sulcos interpapilares*.

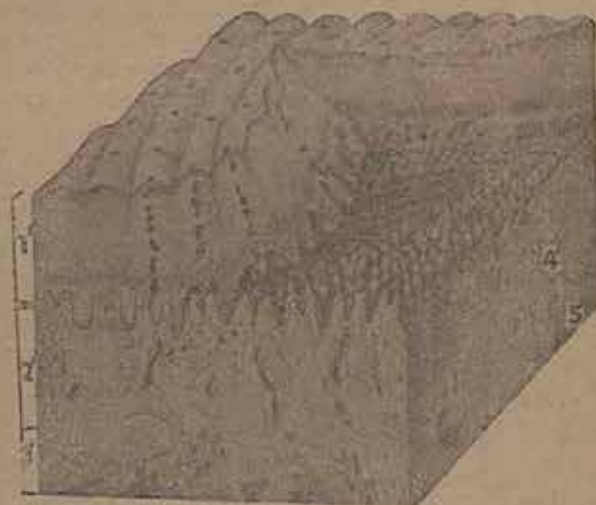
As *linhas*, os *sulcos* e outros fatores anatômicos (delta, núcleo, sistemas de linhas etc.) são elementos morfológicos que, em conjunto, constituem o dactilograma.

No ponto 11 eles serão esclarecidos.

Anatomia da pele — A pele está composta de duas camadas distintas: *epiderme*, que é a camada externa, e *derma* ou *corion*, a subjacente.

A primeira compõe-se de cinco camadas, a saber:

1. *Camada córnea*.
2. *Camada transparente*.
3. *Camada granulosa*.
4. *Camada Malpighiana*.
5. *Camada basilar* ou *geradora*.



- 1° *Epiderme*
- 2° *Derma*
- 3° *Capa subcutânea*
- 4° *Canal excretor gl. sud.*
- 5° *Gland. sudoríp.*

Fig. 20 — Corte transversal da pele mostrando as papilas e as cavidades onde elas se encaixam. (Rep. de "Finger Prints, Palma and Soles", Cutanina & Midlo, Philadelphia, 1943).

Que é pele? — Pele ou tegumento externo é uma grande peça anatômica, semitransparente, formada pela junção do tecido epitelial com o conectivo ou vascular, que depois de revestir todo o corpo se continua com as mucosas ou tegumento interno.

Do *derma*, cuja espessura oscila entre 1/3, dois ou três milímetros, partem as papilas, que são pequenas saliências de natureza neuro-vascular. Foram descobertas por MALPIGHI em 1664.

Essas pequenas saliências têm a forma de um cone achatado; variam em número, direção, forma e natureza morfológica.

As papilas medem, de altura, de 35 a 55 micra; as maiores, de 110 a 225.

Pela forma, foram por TESTUT divididas em *simples* e *compostas*. Estas, apresentam uma só base, dois, três ou mais vértices; aquelas, muito frequentes, um só. São divididas, ainda, em *vasculares* e *nervosas*. As primeiras, encerram vasos sanguíneos e se situam em toda a superfície do tegumento externo; as últimas, o corpúsculo do tato (corpúsculo de Meissner); encontram-se localizadas na face palmar, principalmente na terceira falange, e na planta do pé.

Outros corpúsculos atuam no *corion*: os de *Paccini-Vater*, que se situam no tecido conjuntivo subcutâneo, sendo encontrados na pele dos dedos e dos artelhos; os de *Rufini*, que são encontrados na parte superficial do tecido citado anteriormente, são menores que os de *Paccini-Vater*; os de *Krause*, que se encontram na mucosa bucal e nas conjuntivas dos olhos.

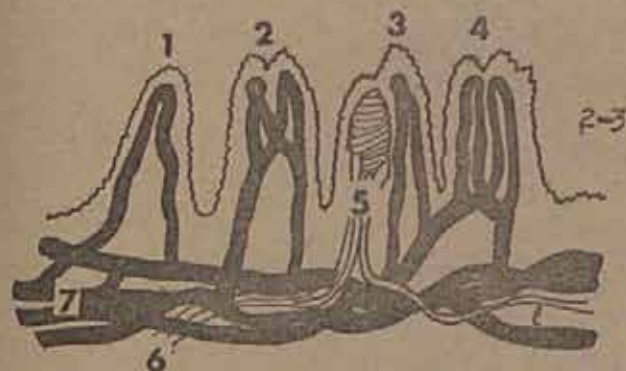


Fig. 21 — Papilas dactilares.

1. Pap. simples vascular
- 2-3-4. Pap. duplas
2. Pap. dup. vascular
5. Corpúsculo de Meissner
6. Ramificação nervosa
7. Rede sanguínea

Morfologia das linhas — As linhas papilares oferecem inúmeras particularidades: torquilhas, bifurcações, encêrros, empalmos, desvios, pontos, interrupções etc.

Esses caracteres são também conhecidos como *sinaléticos* ou *analíticos*. As linhas desdobradas são produzidas pelas papilas duplas (bicúspides).

Os dactilogramas apresentam, em média, de 30 a 50 dessas particularidades. No arco plano elas são mais comuns.

As linhas papilares não têm bordos regulares, lisos ou contornados caprichosamente; apresentam leves sinuosidades, denteamentos e bruscas reentrâncias; estas, produzidas pelos poros laterais (Vide fig. 19).

Nem sempre há, nos desenhos, linhas contínuas, simples e com diâmetros aparentemente iguais, como impressão, caura um dactilograma em tamanho natural, examinado sem o auxílio da lupa dactiloscópica. São mais grossas as do sistema basilar, um pouco mais finas e espaçadas as apicais, finas e aproximadas as do sistema nuclear e mais grossas (esmagadas) as que se situam nos lados cubital e radial do dedo.

O número de papilas, de acordo com os estudos de SAPPEY, é de 36 por milímetro quadrado nas palmas e nas plantas e de 75 a 130, em outras regiões. Apresentam, geralmente, forma cônica (muito frequente), cilíndrica, hemisférica ou piramidal (VERVAECK).

Entre uma fileira e outra de papilas há uma distância de dois a sete décimos de milímetro.

Partindo-se desse princípio, pode-se determinar, aproximadamente, a idade de uma pessoa, quer para fins clínicos, quer para fins médico-legais, verificando-se o número de linhas cortadas, transversalmente, numa extensão de 5 milímetros.

FORGEOT (França), nesse perimetro, encontrou as seguintes proporções:

	linhas
Na primeira infância	15 a 18
Aos oito anos	13
Aos doze anos	12
Aos vinte anos	9 a 10

ARCEU GUIMARÃES (Brasil):

	linhas
De 1 a 5 anos, média de	15
Até 10 anos	13
Até 15 anos	11
Depois de 25 anos	9

JOSÉ CORZO GOMEZ (Argentina):

	Por cm linear	Por mm linear
Adultos	20	2
Aos 14 anos	21	2
Aos 10 anos	23	2
Aos 7 anos	27	3
Aos 2 anos	29	3
Com 1 ano	32	3
Com 8 meses	36	4
Com 6 meses	40	4
Recém-nascido	48	5

Embriologia — Os relevos papilares, no embrião, segundo BONNEVIE, começam a aparecer do segundo mês em diante e se mostram mais ou menos legíveis no quarto; KOLLIKER assinalou-os no quarto e KOLLMANN, no sexto. GALTON e muitos outros informaram que o desenho papilar já se mostra definido e imutável a partir do sexto mês de vida fetal, até a completa decomposição do cadáver.

VERVAECK, citado por ISRAEL CASTELLANOS, informou o seguinte, sobre a evolução das ondas papilares: "Há um detalhe muito interessante: a imagem papilar não se desenvolve de uma vez em toda superfície da pele. O desenho dactilar se reflete na extremidade ungueal da falange, depois aparece nos lados e se estende da periferia para o centro, alcançando, por último, a proeminência tátil. Não há um verdadeiro desenvolvimento na superfície, pois os relevos epidérmicos vão aparecendo sucessivamente".

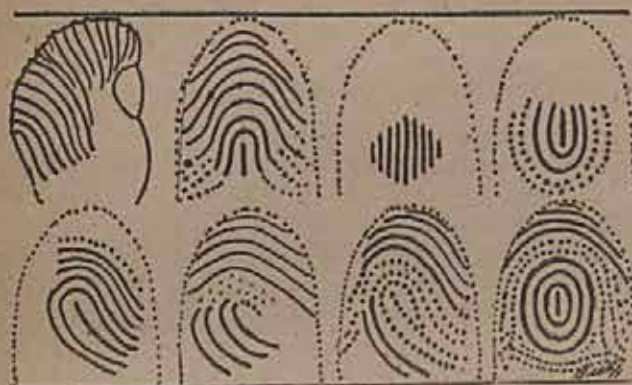


Fig. 22 — Desenvolvimento da ondulação papilar, nos embriões, durante o quarto mês, segundo BONNEVIE ("Dactiloscopia Clínica", I. Castellanos)

Estrutura das linhas brancas — Esta parte exige que as linhas brancas sejam estudadas em sentido amplo, porque não esclarece quais sejam elas, nem define sobre a sua origem.

Essas "linhas" podem decorrer de inúmeros fatores:

Anatômicos — quando são próprias no dactilograma, quirograma ou podograma — os *sulcos interpapilares*; a "laguna", que erroneamente vem sendo incluída no estudo das "linhas brancas" de ALMANDOS; as principais rugas de flexão;

Patológicos ou fisiológicos, se originadas pela atrofia do derma, comuns nos casos de emagrecimento; na pele do anciano; na do leproso etc.;

Acidentais — aquelas provenientes de determinados traumatismos funcionais — as cicatrizes lineares profundas ou discretas e os desgastes superficiais por cortes.

As primeiras notícias sobre a possível origem das linhas em estudo partiram de FAULDS (1905), que relacionou as doenças que poderiam ocasionar deformações na topografia dos dermopapilogramas. Foram também observadas por VERVAECK (1908); LOCARD (1909) e, finalmente por REYNA ALMANDOS (1930).

Ao último, cabe a classificação das "linhas brancas" em retas, curvas, sinuosas e quebradas.

Quanto à forma, dimensão e posição, disse que se apresentam isoladas, entrecruzadas, quadriculadas, retilíneas e em forma de teia de aranha; que ocupam regiões indistintas do dedo; que, em relação à linha de flexão, são horizontais, verticais e oblíquas; que é mais freqüente o sistema de linhas transversais e infreqüente o de teia de aranha que aparece, de preferência, na região externa do dedo; que havia encontrado meninos de pouca idade com os dedos cheios de linhas brancas de todos os sistemas, e velhos, com elas ausentes.

O Dr. JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA apontou as linhas isoladas como mais freqüentes.

As "linhas brancas" não têm bordos irregulares; podem ser estreitas ou largas, curtas ou longas. As cicatrizes lineares discretas, também conhecidas como leves ou brandas, se aproximam das linhas do tipo retilíneo citado por ALMANDOS; as indiscretas ou profundas, apresentam as margens repuxadas para dentro. Estas cicatrizes, quando atingem o centro do desenho, deformam o tipo ou subtipo do dactilograma, de que resulta a "pesquisa de referência" ou de "hipótese".



Fig. 23 — Linhas brancas ou ALBODACTILOGRAMAS de L. R. ALMANDOS

Outras cicatrizes de corte, apresentam uma granulidade que denuncia terem sido as papilas da zona traumatizada atingidas por imediata infecção; com o mesmo fenômeno se caracterizam aquelas oriundas de fistulas ou panarícios, que se tornam definitivas no dactilograma, valorizando-o.



Fig. 24 — As linhas brancas que são vistas nesta figura não fazem parte da ALBODACTILOSCOPIA de ALMANDOS. São provenientes de corte.

A exceção da "laguna" e dos sulcos interpapilares, que têm valor indiscutível no confronto de dactilogramas, os demais fenômenos ocasionados pelas depressões da pele ou por cicatrizes têm, sob o ponto de vista pericial, valor "meramente relativo e subsidiário", conforme sugere ALMANDOS.

"Laguna" — Esta particularidade, também conhecida como "interrupção natural de linhas", raramente aparece nos dermopapilogramas. "Alguns autores, quando falam das 'linhas brancas' do técnico argentino, não a distinguem. Convém dizer que ela é congênita e não deve ser interpretada como simples 'linha branca' na ALBODACTILOSCOPIA desse autor. Esta particularidade característica, no dizer de OLORIZ, tem a seguinte interpretação: 'é a interrupção de três linhas, na mesma altura, umas defronte das outras'.



Fig. 25 — "Laguna"

Eis o que, a respeito das linhas em estudo, esclarecem alguns autores.

LOCARD — Paris — 1931: "As Linhas Brancas são, como os poros, um meio auxiliar de identificação".

LUIZ DE PINA — Portugal — 1938: "Linhas Brancas — são traços brancos alheios ao sistema papilar, que aparecem nas impressões digitais, palmares ou plantares com relativa frequência (albodactilogramas). O seu número e posição são extremamente variáveis, como obscura sua origem: uns afirmam que são próprias da velhice (LOCARD), outros, que são causadas pela umidade. Encontram-se em todas as idades e, muito frequentemente em crianças. Na identificação — continua o autor — o valor destas linhas, que são imagem de pregas ou rugas, não é seguro, pois grande parte dela é mutável, podem tornar-se, em alguns casos, um ótimo auxiliar".

J. B. FARIA JÚNIOR — Brasil — 1944: "Albodactiloscopia é o elemento de grande valor para o confronto e caracterização das marcas impressas".

SISLÁN RODRÍGUEZ — Argentina (La Plata) — 1944: "A origem das linhas brancas é desconhecida — Seu valor identificativo é secundário; trocam de posição e de tamanho; chegam a desaparecer totalmente".

Segundo os Drs. JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA e COSTA JÚNIOR, ambos de São Paulo, 70 por cento das linhas brancas perduram por muito tempo ou definitivamente (esta porcentagem encontrou o Dr. LEONÍDIO RIBEIRO em impressões de leprosos) e 30 por cento têm pouca duração.

FELISBELO BELLETTI, Diretor do Instituto Felix Pacheco (Rio de Janeiro), quando tratou deste assunto, recentemente, em "Questões de identificação do homem" (Arquivos do Departamento Federal de Segurança Pública, número 25-1951), isentou as linhas brancas de qualquer valor identificativo.

Linhas brancas das mãos — Os quiogramas, da munheca à extremidade dos dedos, apresentam inúmeras raia brancas, largas, denominadas vaga e imprecisamente "linhas das mãos", como se neste órgão só houvesse um único sistema de linhas da espécie.

Há, na mão (face palmar), dois sistemas de "linhas brancas": um, decorrente das rugas anatômicas (rugos de flexão), e outro que se chama *intercristal* ou sulcos interpapilares.

As linhas brancas, interfalângicas, se dispõem transversalmente, ligeiramente oblíquas ou levemente curvas; as da palma tomam diversas direções, sendo definitivas umas (as principais) e temporárias outras (as acessórias ou secundárias). Estas últimas tem as características (formas) daquelas que ALMANDOS observou nas pontas dos dedos.

As linhas principais, que não variam em estrutura e direção, estão situadas no centro da face palmar, em forma de um "M", separando, entre si, três distintas regiões, por STOCKIS chamadas *tenar*, superior e *hipotenar*.

Baseados nas linhas brancas da face palmar, DUBOIS (Argentina — 1907) e WILLIAM STIRLING (Lion — 1932) lançaram um sistema de classificação palmar.

O valor identificativo das *linhas acessórias* é secundário, porque elas obedecem o princípio daquelas que aparecem nos dactilogramas.

Embora o assunto de que se trata nenhuma relação tenha com a *Quiromancia*, isto é, com as ciências ocultas, torna-se, agora, indispensável, ao dactiloscopista, alguns esclarecimentos sobre os diversos nomes dados às "linhas brancas das mãos", pelos quiromantes, já que isso foi exigido no último concurso para dactiloscopista do S.P.F.

Os quiromantes dão o nome de um planeta a cada eminência "monte", situado entre as linhas divisórias principais e secundárias (algumas destas últimas até imaginadas) e a cada linha também outro nome.

As linhas principais (as reforçadas) e secundárias estão assinaladas no esquema A; os "montes", em B (Fig. 26).

Em medicina, as linhas exploradas pelos quiromantes têm "valor significativo da determinação do diagnóstico". Sobre tal assunto se manifestou KRUMM HELLER, em seu "Tratado de Quirologia Médica" (Sislán Rodriguez, "La Identificación Humana", La Plata, 1944, pág. 229).

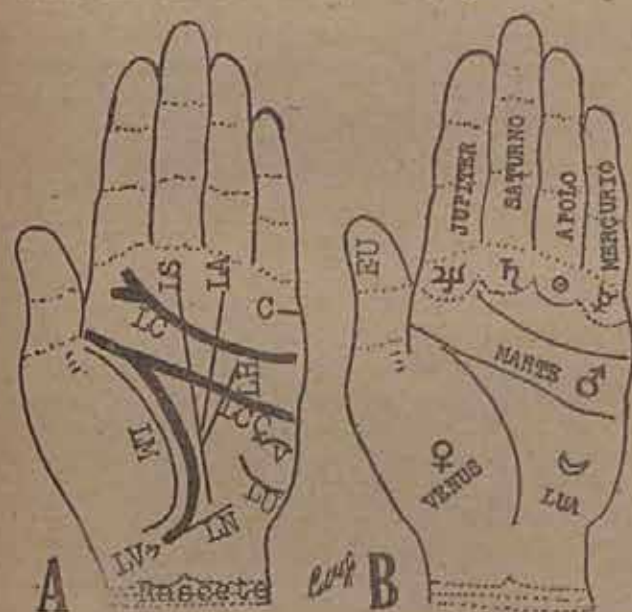


Fig. 26 — Linhas principais: LC — Linha do Coração. LV — Linha da Vida. LM — Linha da Morte. Linhas secundárias: LS — Linha de Saturno. LA — Linha de Apolo. LH — Linha Hepática. C — Linha do Casamento. V — Linha de viagens. LU — Linha de Urano. LN — Linha de Netuno. LM — Linha de Marte.

Teratologia das impressões digito-palmares: síntese da classificação de Pires de Lima — Esta classificação foi sugerida, exclusivamente, para fins médico-legais e regista as seguintes anomalias:

Hiperdactilia — Número de dedos superior ao normal.

Hipodactilia — Número de dedos inferior ao normal.

Megalodactilia — Dedos muito grandes.

Braquidactilia — Dedos muito pequenos.

Macroactilia — Dedos muito grossos.

Microactilia — Dedos muito finos e pequenos.

Campodactilia — Desvios antero-posteriores e laterais (as variações e direção do eixo digital dá-se o nome de "Clinodactilia").

Hiperfalangia — Falange a mais.

Hipofalangia — Falange a menos.

Sindactilia — Dedos ligados entre si, parcial ou totalmente.

8. POROSCOPIA COMO PROCESSO COMPLEMENTAR DA IDENTIFICAÇÃO DACTILOSCÓPICA

Poros é o emutório da pele; tem a função de eliminar o suor, que se chama *sudorese*.

Os poros classificam-se, quanto ao número, em sucessivos, quando são encontrados numa média de 18 a 25 por centímetro de linha papilar; em abundantes, quando ultrapassam dessa média, e em superabundantes, quando fracionam as linhas papilares, dando-lhes o aspecto de uma sucessão de pequenos "pontos" ou "ilhas" ou lhes abrindo ao meio, a semelhança de um encêrro alongado. São encontrados na média de 9 a 18 por milímetro quadrado.

Quanto à dimensão, medem, em regra, de 88 a 250 micra de diâmetro e se situam nas papilas, no centro ou lateralmente, quanto à forma, Locard classificou-os em ovais, alongados, estrelados, triangulados etc.

Recorre-se à identificação por meio desses pequenos orifícios, quando os fragmentos de impressões papilares encontrados nos locais de crime não oferecem, à perícia dactiloscópica papilar, o número de pontos característicos suficientes para uma afirmativa de identidade.

O estudo e a comparação dos poros são feitos, de preferência, com as peças de exame aumentadas a 45 diâmetros. Alguns autores aconselham fazê-las a 16, no mínimo.

Para se obter impressões nítidas, para exame dos porogramas, LOCARD aconselha a seguinte consistência:

Cera amarela	8
Pixo	4
Espermacete	16
Sebo	1
	5

Após preparada, ao calor, espalha-se, para secar, sobre uma peça plana, de cristal ou de metal.

Com éter ou xilol, limpa-se o dedo, que depois se roda sobre a pasta sólida homogêneamente distribuída.

Em seguida, imprime-se a região empastada numa folha de papel acetinado, grosso, de celulose.

A impressão, assim obtida, é revelada pelo óxido de cobalto, cuja fixação se obtém com a seguinte mistura:

Goma	25
Alume do potássio	10
Formol a 40%	5
Água	300

Alguns autores não são favoráveis a tal prática pericial e opinam indiferentemente.

LOCARD, um dos mais famosos investigadores no campo da criminalística, após sérios argumentos sobre os poros e seu valor identificativo, em resumo, declara: "... por seu triplice caráter de imutabilidade, de perenidade e de variabilidade, os orifícios sudoríparos constituem um signo de identidade de primeira ordem" (*Manual de Técnica Policiaca*, Barcelona, 1935, pág. 70).

LEONÍDIO RIBEIRO informa: "A investigação dos poros é apenas uma pesquisa complementar" (*Polícia Científica*, Rio de Janeiro, 1934, página 131).

LUIZ DE PINA diz: "A falta de pontos característicos suficientes, ou no caso de só haver um pequeno fragmento de dedada, o método é excelente e insofismável, porquanto os poros são imutáveis" (*Dactiloscopia — Identificação e Polícia Científica* — Lisboa, 1938, pág. 288).

SISLÁN RODRÍGUEZ opina: "O valor identificativo da porosopia é secundário" (*La Identificación Humana*, Rep. Argentina — La Plata — 1944, pág. 262).

O autor não crê ser possível, com um conjunto de poros, estabelecer-se a identidade de um indivíduo.

Suor — quanto a sua constituição, apresenta um Ph ácido e tanto mais ácido quanto à natureza da função física do indivíduo. O suor humano tem a seguinte composição:

Água	99,5%
Substâncias sólidas em dissolução	0,5%

Quantidade por 1.000 gramas:

Água	995,573%
Sudoratos alcalinos	1,562%
Cloreto de sódio	2,230%
Lactatos alcalinos	0,317%
Cloreto de potássio	0,244%
Uréia	0,043%
Matérias graxas	0,014%

Outras substâncias: ácido fórmico, ácido úrico, ácido butírico, creatinina, albumina, ácido ipúrico, cristina, ácido propiónico, acetona, óxido de ferro e outros sulfatos, fosfatos e cloratos alcalinos.

Na mão não há matérias graxas, em virtude da ausência de glândulas sebáceas.

Os poros, cuja existência já havia sido presenciada por GREW (1684), BIDLOO (1685), MALPIGHI (1686) e J. F. SCHRÖTER (1812), foram, para fins identificativos, estudados por KOLLMANN (1883) e LOCARD (1912-13).

9. ALTERAÇÕES DOS DACTILOGRAMAS: SUAS OCORRÊNCIAS

Este ponto tem ligação direta com a *Dermopapiloscopia Clínica*, assunto que vem sendo olhado, com muito rigor, por ISRAEL CASTELLANOS, de Cuba.

Esse autor cita muitos outros que se dedicaram a esse novo ramo da *Papiloscopia*: FAULDS,

em 1905; HECHT, em 1907; LOCARD, em 1909; CLAUDE e CHAUVET, em 1911; N. CASTELLANOS e ARANA ZELIS, em 1915; CESTAN, DESCOMPS e EUZIERE, em 1916; ANTÔNIO ALEIXO, em 1916; GUMERCINDO SILVA, em 1918; LEONÍDIO RIBEIRO, em 1934; JOÃO P. VIEIRA, ALVARO C. BRITO, GUSTAVO VEIGA e muitos outros.

LOCARD, quando tratou da imutabilidade das impressões digitais, disse: "2.º Ils ne sont modifiables ni pathologiquement, ni par la volonté du sujet".

LEONÍDIO RIBEIRO, médico, nosso patricio, provou, posteriormente, que "a lepra é capaz de alterar e até destruir completamente os desenhos produzidos pelas impressões digitais de modo a impedir a identificação.... por meio da dactiloscopia" (Arquivos da Polícia Civil do Distrito Federal, pág. 5, ano II, 1934).

As mesmas conclusões já haviam chegado ANTÔNIO ALEIXO e GUMERCINDO SILVA, ambos de Minas Gerais.

De acordo com as observações dos cientistas citados, inúmeras são as doenças que podem produzir, nos dactilogramas, deformações temporárias ou definitivas em sua fisionomia.

Essas deformações (os médicos citados denominam "alterações") podem derivar-se de fatores patológicos (lepra, pêfego foliáceo, fistulas, panarícios, esclerodermite, esclerodactilia, anclorose (de flexão ou de extensão), nevrites traumáticas, sífilis, tuberculose, eczema, herpes etc. (ou traumáticos — os decorrentes de acidentes e os chamados "estigmas profissionais").



Impressão do dedo de leproso oferecida ao Museu Vacchett, em 1908, por Nicolo Castellano.

Fig. 27 — Extraída de "A influência da lepra nas impressões digitais" — Rev. de Identificação, Belo Horizonte — Setembro de 1939



Fig. 28 — Achatamento progressivo das papilas dérmicas, nos leprosos, segundo CASTELLANOS (Dactiloscopia Clínica, Havana, 1935).

10. IMPORTÂNCIA DA IDENTIFICAÇÃO DOS RECÉM-NASCIDOS E DOS CADÁVERES

Recém-nascidos — Resume-se na fixação da personalidade jurídica do indivíduo, desde os primeiros momentos de vida.

A identificação se faz, de preferência, pelas impressões plantares, não somente pela clareza dos desenhos, como também pela facilidade da operação na colheita dos podogramas.

Os processos aconselhados para o referido fim, serão tratados no ponto 14.

Cadáveres — A identificação do cadáver, pelo processo dactiloscópico, implica no levantamento ou fixação de sua individualidade para fins civis, criminais, judiciários ou médico-legais.

AURÉLIO DOMINGUES distingue a identificação do cadáver, assim: "A identidade individual pode ser restabelecida ou pode ser verificada, no cadáver" (O grifo é nosso).

No primeiro caso, trata-se de indivíduo conhecido. Num, faz-se o restabelecimento da identidade ignorada; noutro, faz-se a verificação da identidade" (Manual Prático de Identificação, Pernambuco, 1929, pág. 64).

11. CARACTERES PARTICULARES DOS DACTILOGRAMAS — PONTOS CARACTERÍSTICOS — DELTAS E NÚCLEOS — LINHAS MARGINAIS E APICIAIS

Caracteres particulares dos dactilogramas — Entende-se, por "caracteres", as particularidades anatômicas próprias das linhas papilares, que permitem distinguir, entre si, as impressões digitais.

Esses "caracteres", chamados por GALTON de "Minutiae" e por VUCETICH "pontos característicos", são também conhecidos como "sinaléticos" ou "analíticos".

FORGEOT (França) apontou quatro grupos dessas particularidades, conforme se vê à figura 29; GALTON (Inglaterra), seis, fig. 30, e VUCETICH (Argentina) cinco, fig. 31.

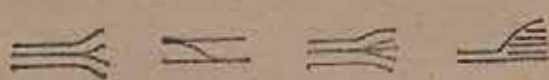
OLORIZ estabeleceu dez desses "pontos": "Abrupta", "Bifurcacion", "Convergencia", "Desviación", "Empalme", "Fragmento", "Interrup-

Posteriormente MORA substituiu a "Rama" pela "Transversal" (duplo desvio de ÉBOLI), SANTAMARIA introduziu a "Secante" (dupla bifurcação de ÉBOLI) e VALCARCEL a "Vuelta".

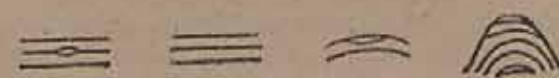
Nascimento de linhas



Bifurcação de linhas



Desdobramento em anel (encerro)



Pontos intercalados.



Fig. 29 — Pontos característicos de FORGEOT.

Os técnicos argentinos elevaram para sete os "pontos característicos" de VUCETICH, com a introdução de dois outros: "começo e fim de linha", indistintamente chamados *Ponta de Linha* pelos peritos do Gabinete de Exames Periciais (GEP) do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP). Os argentinos denominam, ainda, de *torquilha*, a particularidade que VUCETICH chamou de *bifurcação* e de *bifurcação*, o que ele chamou *torquilha*.

Quanto às *bifurcações* (mais frequentes) e as *torquilhas* (menos frequentes), optam-se, em concursos e provas, pelos nomes dados inicialmente pelo autor do Sistema Dactiloscópico Argentino, embora os técnicos desse país admitam ao contrário.

Deltas — Quem primeiro reconheceu o *delta* como elemento primordial à padronização dos de-

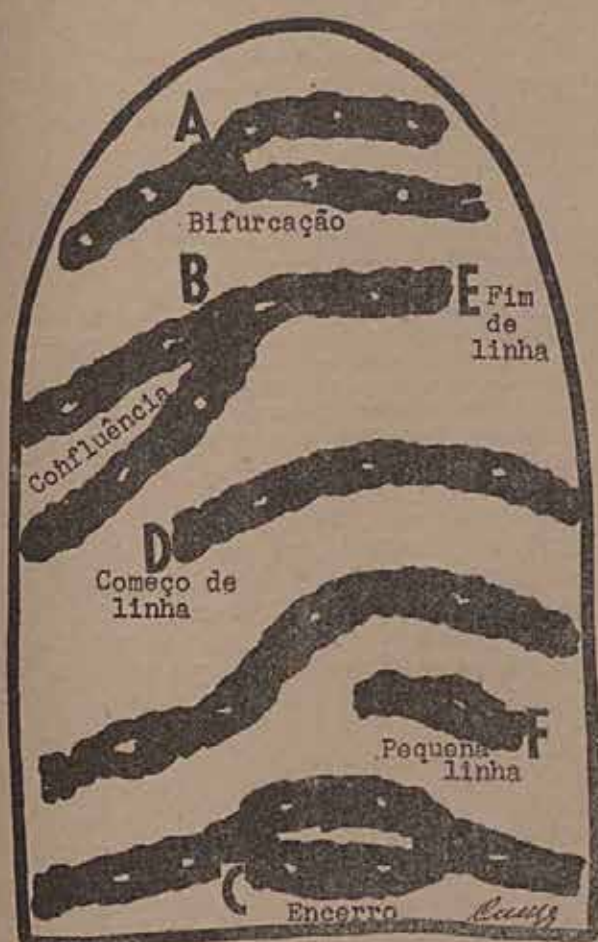


Fig. 30 — "Minutiae" de GALTON

A essa particularidade deu, o sábio boêmio (Morávia), o nome de "triangulum".

A idéia do aproveitamento dos deltas à sub-classificação dos desenhos verticilados partiu de GALTON, que subclasificava os "Whorls" em *I* (inside), *O* (outside) e *M* (meeting), nos dedos indicadores e médios de ambas as mãos. Estas iniciais correspondem, respectivamente, no Sistema Vucetich, aos deltas *esquerdo divergente*, *direito divergente* e *convergentes*.

Esse processo Galtoniano foi logo adotado por HENRY (1901) em seu "Sistema bengalês", hoje "Henry System", e por VUCETICH o autor do "Sistema Dactiloscópico Argentino" (dezembro de 1896), antes lançado com o nome de *Icnofalangometria* (1891).

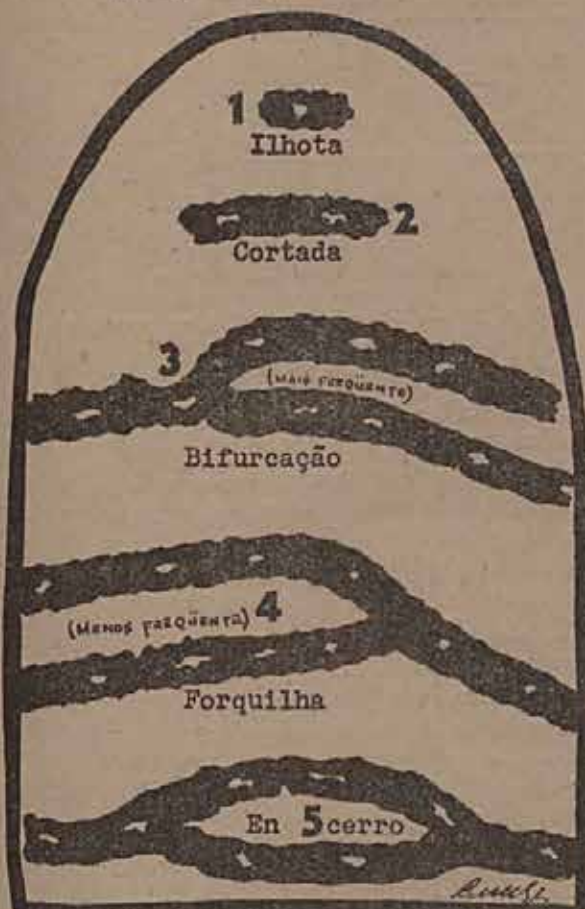
Quanto à estrutura, HENRY assim os definiu: "may be formed either by the bifurcation of a single ridge, or by the abrupt divergence of two ridges that run side by side". No vernáculo: O delta "pode ser formado pela bifurcação de uma linha simples ou pela brusca divergência de duas linhas paralelas".



Fig. 32 — Estrutura dos deltas, segundo HENRY

OLORIZ, estudando também os deltas, estabeleceu dezesseis variedades típicas, que foram distribuídas em dois grupos (oito para cada), destinados à subclassificação dos tipos *Monodeltos* e *Bideltos*.

1	2	3	4
T.1	T.1.s.	T.1.l.	T.1.o.
5	6	7	8
T.o.	T.o.s.	T.o.l.	T.o.o.
9	10	11	12
Aberto	A.s.	A.l.	A.o.
13	14	15	16
Fechado	C.b.	C.l.	C.o.



DENOMINAÇÕES DOS DELTAS DE OLORIZ

Deltas	Salientes	Tripode longo total — T.l
		Tripode longo superior — T.l.s
		Tripode longo interno — T.l.i
		Tripode longo externo — T.l.e
		Tripode curto total — T.c
	Cavados ou c/ligaduras	Tripode curto superior — T.c.s
		Tripode curto interno — T.c.i
		Tripode curto externo — T.c.e
		Aberto total —
		Aberto superior — A.s.
		Aberto interno — A.i.
		Aberto externo — A.e
	Cerrados	Cerrado total —
		Cerrado superior — C.s.
		Cerrado interno — C.i.
		Cerrado externo — C.e

Chama-se *longo*, o ramo que exceder de cinco vezes sua largura; *curto*, o que atingir esse limite. Denomina-se *superior*, o braço que se dirige para as linhas marginais; *interno*, quando acompanha, por baixo, o sistema nuclear; *externo*, quando a ele se opõe.

Considera-se *aberto superior*, quando a abertura se dá para cima, em direção da unha; *aberto interno*, quando tal particularidade, por baixo, acompanha o núcleo, *aberto externo*, se ela estiver voltada para a periferia; *cerrado superior*, quando há fusão núcleo-marginal; *cerrado interno*, se essa fusão se apresentar do lado do núcleo e *cerrado externo*, se o vértice estiver voltado para o bordo da impressão.

Quanto à situação, sugeriu GALTON, que se enquadrasse o verticilo em I, quando o prolongamento da linha diretriz inferior do delta esquerdo passasse sobre o delta direito, deixando, inclusive, três ou mais linhas intermediárias; em O, se a citada linha amparasse o mesmo número de intermediárias, ao passar por baixo do delta situado à direita e, finalmente em "M", quando a aludida diretriz se fundisse com a do delta oposto ou até quando duas intermediárias, no máximo, se alojassem entre os pontos conhecidos (Fig. 34).

Esse critério vem sendo adotado pelos técnicos ingleses e norte-americanos. LOCARD informa que outros países aceitaram as teorias de GALTON.

Cláudio de Mendonça, quando escreveu "O arquivamento das individuais dactiloscópicas", em 1943, sugeriu o critério seguinte, à subclassificação dos verticilos pela situação dos respectivos deltas:

"a) As linhas formadas pelo prolongamento das dos deltas podem coincidir-se — Convergentes — CO.

"b) Trata dos deltas ambíguos pela imperícia do identificador.

"c) As linhas formadas pelo prolongamento da do delta esquerdo (esquerda do observador) pode ser circunscrita pela constituída pelo prolongamento da do delta oposto — Delta esquerdo divergente — DED.

"d) A linha formada pelo prolongamento da do delta esquerdo pode circunscrever a originada pelo prolongamento da do delta direito — Delta direito divergente — DDD.

Uma Comissão de técnicos do Instituto Felix Pacheco, incumbida de planejar e proceder a revisão geral dos Arquivos Dactiloscópicos do mesmo órgão, concluídos os trabalhos, apresentou a seguinte sugestão, no tocante aos deltas nos verticilos:

"Delta esquerdo divergente — (ded) — quando a linha diretriz inferior do delta esquerdo passar por cima do delta direito."

"Delta direito divergente — (ddd) — quando a linha diretriz inferior do delta esquerdo constituir-se na terceira ou posterior linha que passe sob o delta direito."

"Deltas convergentes — (co) — quando a linha diretriz inferior do delta esquerdo coincidir com o delta direito ou constituir-se na primeira ou na segunda linha que passe sob o mesmo." (Fig. 34).

Definição — Delta é "o espaço triangular limitado pelo ângulo das transversais e a primeira linha do desenho nuclear" (Argeu Guimarães) ou o "ponto de encontro de três sistemas de linhas" (C. Kehdy) ou "pequenos ângulos ou triângulos formados pelas cristas papilares" (Placeres de Araújo).

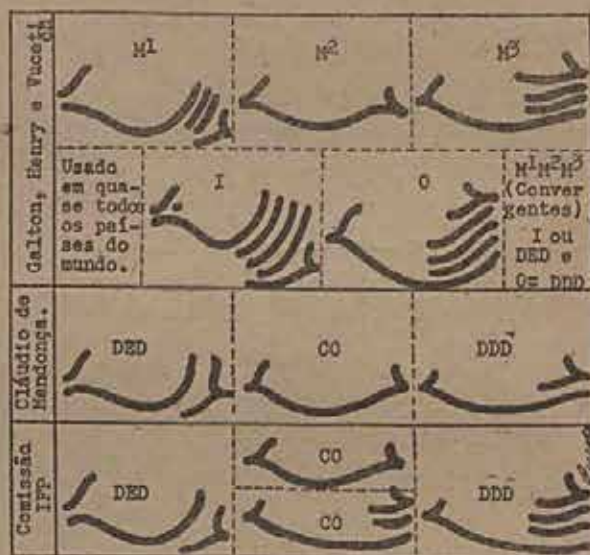


Fig. 34 — Situação dos deltas nos verticilos

Núcleos (patterns) — As linhas envolvidas pelas chamadas "diretrizes", "limitrofes", "divisórias" ou "mestras" são denominadas *nucleares*.

Compreende-se, assim, que o *núcleo* de um dactilograma é a área circunscrita "pelos prolongamentos dos braços do delta ou deltas."

O Arco não tem, verdadeiramente, *núcleo*; a sua presença implica na de um *delta*.

Para se encontrar o "centro mais ou menos aproximado" do Arco, aconselha VIOTTI: "Para se encontrar a configuração do respectivo Núcleo, seguem-se as linhas próximas à prega interfalangeana (linha inferior) e procura-se a linha mais elevada que atravesse o desenho de um lado a outro, formando um arco, seja curvilíneo, seja mesmo que quase em ângulo agudo (arco em tenda) — (Dactiloscopia e Policiologia, São Paulo, 1934, pág. 107).



Fig. 35 — ARCO

Nos arcos angulares, o "core" se situa no ponto mais alto da "crista pirâmide" (BADELL).

Na análise de um dactilograma assinala-se, como *Núcleo* (pattern), o seu "ponto" mais central, que vem a ser, finalmente, o "eixo" do desenho. Nas *Presilhas*, esse "eixo", para alguns autores, é o espaço ocupado pela alça mais central ou todo o prolongamento de uma determinada "linha axial". Para outros, tal particularidade se situa no "ponto de inflexão" da *haste marginal* (fig. 36, letra c) ou no ápice de uma "linha axial".

Para HENRY, a determinação do "core" de uma *Presilha* (LOOP) depende da constituição de seu centro.

Quando o "core" apresenta um número ímpar de *linhas axiais* (rods), no topo da mais central está o "point of the core"; se ele é formado duas *linhas curvas* (staple), desprovidas de *linhas axiais* (rods), no tal ponto de inflexão dessas "linhas curvas" está o "centro mais ou menos aproximado do dactilograma".

Estando o "core" dotado de um número par de *linhas axiais*, as duas mais centrais serão dadas como unidas por uma curva imaginária, de modo que se tenha o "point of the core" no falso ligamento que se fizer na axial mais distante do delta.

Com isso se obtém, aproximadamente, o "coração do desenho", o "centro mais ou menos apro-

ximado da impressão", o "point of the core" ou "core" simplesmente, o "inner terminus", o "ponto terminal" ou "centro nuclear".

Esta particularidade, às figs. 35, 36 e 37, está revestida com uma linha pontilhada. Não deve ser confundida com "pattern", que é "toda a área circunscrita pelos prolongamentos dos braços do delta ou deltas".

O "centro nuclear" vem a ser, finalmente, o "eixo" do dactilograma; o "core", nas *presilhas*, a parte mais elevada desse "eixo", e "pattern", todas as *linhas centrais* que permitem definir o dactilograma neste ou naquele tipo de classificação.

Nos *VERTICILOS* está o "core" no início da espira, no arco externo do círculo mais central ou em seu interior, no ápice ou no centro da elipse mais interna e nos polos das *presilhas gêmeas*.

Os *Núcleos* (patterns) são *ansiformes* (presilhares) e *verticilares*.

OLORIZ dividiu os "centros nucleares", das *presilhas*, em *retos*, quando constituídos uma *linha axial*; *birretos*, se dotados de duas; *trierretos*, com três; *lorquilha* (horquilla), quando formada por uma *alça* desprovida de *axial*, e *indelinido*.

MORA RUIZ posteriormente incluiu o *núcleo politreto* (de quatro ou mais *axiais*).

Linhas marginais — Os três clássicos sistemas de *linhas*, no dactilograma, à exceção do arco, são o *Marginal*, que compreende a e b da zona M das figs. 36 e 37; o *Nuclear*, todo o campo N e o *Basilar*, em B dessas figuras.

Linhas apiciais — Este sistema, por PLACERES DE ARAUJO (São Paulo) chamado de "supramarginal", está situado perto do bordo livre da unha e assinalado com a (zona M) nas ilustrações citadas. Quando inclinado para a direita (direita do observador), indica que o dactilograma pertence à mão direita; se ao contrário, à esquerda. Nos indicadores, este processamento de *linhas* se dispõe em arcos mais ou menos abobadados.

As "apiciais" (*linhas supramarginais*), conforme ficou dito, fazem parte integrante do *Sistema Marginal*, que está localizado sobre a *linha 1* (um) das figs. 36, 37 e acima da *linha reforçada n.º 35*.

Nos *verticilos*, o número de sistemas está condicionado ao curso das *diretrizes fundamentais* e *secundárias*. No esquema 37 há somente os três clássicos sistemas; à fig. 25, outros podem ser assinalados.

Limitantes nos arcos angulares — Não se vê, pelo fato da ausência do "triângulo analítico" (delta) no arco angular, inconveniência em dizer que este subtipo é portador de duas *linhas limitantes*: a *marginal* e a *basilar*. À primeira, deu ARTURO B. BADELL o nome de "crista pirâmide"; a última, chamou BATTLE "linha de plataforma".

Não tiveram, os técnicos citados, a intenção que aqui se tem; os estudos deles foram para fins outros.

Sabe-se, claramente, que só podem haver "linhas diretrizes" em dactilogramas dotados de núcleo e delta. No arco angular, ausentes esses "pontos focais", há, entre as linhas citadas, um espaço muito fácil de se conceder.

Quando se tem dúvida daquilo que nele se vê, segue-se, a olho, o curso das linhas que possam ser tomadas como *limitantes*, *diretrizes*, *meistras* ou coisa parecida, para, em seguida, verificar-se a existência ou inexistência dos dois "pontos" conhecidos — *delta* e *núcleo*.

Se um desses existe, necessário se torna que o outro esteja presente; caso contrário será a impressão subclassificada como *arco angular*, *ambíguo*, *bifurcado*, *apresilhado* ou *perturbado*, segundo a "Chave" em uso.

Havendo, como é fácil compreender, nesse subtipo de Arco, um espaço cujo conteúdo difere do que se encontra nas presilhas, nos verticilos, tipos e subtipos outros, por força da análise que se fez, de início, verificou-se que o seu centro está lateralmente limitado por duas *linhas divisórias*, que podem ser chamadas *limitantes*, expressão esta que se reserva para aquelas que não se originam dos "prolongamentos dos brades" de um delta ou que partam de um "pseudo-delta".



Fig. 36 — Presilha

Linhas diretrizes — Quando se analisa um dactilograma diz-se que ele, à exceção do Arco, apresenta duas "linhas diretrizes" encerrando um núcleo direito (ou externo), esquerdo (ou inter-

no) ou central (mediano), sem se mencionar que há outra, cuja convexidade fica voltada para as que separem os sistemas opostos: o *marginal* e o *basilar*.



Fig. 37 — Verticilo

A omissão recai, justamente, na *limitante nuclear*, que não sendo, embora, os "prolongamentos dos braços do delta ou deltas", assume importante função em sua estrutura.

No dactilograma do tipo Arco, conforme ficou esclarecido, não há *linhas diretrizes*, porque as linhas arqueadas, determinantes do tipo, do meio para cima se confundem com as outras, situadas acima da ruga de flexão da falangeta.

Mesmo assim, pode-se dizer que esse tipo apresenta dois sistemas de *linhas fundamentais* — o *marginal* e o *basilar*; a dificuldade está em saber-se, definitivamente, onde acaba um e começa o outro, mesmo que se sigam as teorias de VIOTTI.

Nas presilhas, à exceção das duplas, as *diretrizes* separam três sistemas distintos: o *marginal*, o *nuclear* e o *basilar*; nos verticilos, a coisa muda de aspecto, tanto podem, as tais "linhas", formarem um núcleo fechado, como se exemplifica à fig. 37, como também circunscreverem duas ou três modalidades de sistemas envolvidos uns nos outros.

Quando as "linhas diretrizes", de ambos os deltas, contornam somente um núcleo, tem-se

uma figura como a que se estampou sob o número 37; se circunscreverem dois ou mais sistemas secundários, o caso que se vê na fig. 25.

Em virtude da variação do curso das "linhas diretrizes", nos tipos "bideltos", não se pode dizer, de modo positivo, que tais desenhos apresentam somente os três sacramentais sistemas de linhas, como as presilhas, porque o central, contornando pelas *linhas secundárias*, está sempre sujeito à novas denominações, consoante os estudos de OLORIZ.

Os verticilos, em percentagem considerável, apresentam quatro ordens de linhas diretrizes: duas *fundamentais*, que são as mais afastadas X-X e duas *secundárias* Y-Y (Fig. 25).

Nos sinuosos, as citadas "linhas" também se orientam em todos os sentidos.

As *diretrizes fundamentais* são, conforme ficou esclarecido, as mais distantes do núcleo (Fig. 25).

Curso das diretrizes — Segundo VUCETICH, ao analisar os dactilogramas: "O processo mais prático de se definir as *linhas diretrizes* de um desenho, que constitui a pedra angular de nosso sistema, consiste em tomar, como ponto de parti-

da, as linhas *superior* e *inferior* que parte do ângulo ou delta e encerram ou circunscrevem o núcleo".

Tais normas foram citadas, para o mesmo fim, por GALTON, que assim se manifestou: "Os esboços — O próximo procedimento é para dar uma clara e definitiva configuração do desenho, determinando o seu contorno. Tome-se uma pena fina ou lápis e siga-se cada um das linhas divergentes que partem de cada ângulo. O curso de cada linha deve ser seguido escrupulosamente, marcando uma linha clara, tão longa quanto possível. Se a linha se bifurcar, siga-se, sempre, o ramo que se dirige para o interior do desenho. Se a linha terminar bruscamente, pare e também recomece-se outra que possa prolongar o curso da tomada anteriormente. Estes perfis tem um extraordinário efeito para tornar os desenhos inteligíveis aos olhos inexperientes" (PLACERES DE ARAUJO, *Pequena Enciclopédia Dactiloscópica*, São Paulo, pág. 380).

Alguns autores, seguindo as normas ditadas por ambos, preferem seguir, no caso de bifurcação ou interrupção, o curso das linhas exteriores (J. E. HOOVER, *Classificación de dactilogramas*, Washington, 1943, pág. 20).

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas e sua Projeção no Brasil

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

O Instituto Internacional de Ciências administrativas, com sede em Bruxelas, é uma associação destinada a promover o desenvolvimento dos estudos e a divulgação de assuntos pertinentes à administração pública na multiplicidade de seus aspectos.

É uma associação de natureza predominantemente técnica, com finalidades científicas e culturais bem definidas.

A composição do Instituto pode ser resumida em Estados-membros, representados pelos seus delegados, membros honorários, membros titulares individuais e coletivos e associados.

As atividades do Instituto consistem na realização de congressos internacionais e, nos intervalos destes, em reuniões preparatórias, nas quais o Comitê de Práticas Administrativas e o Comitê Científico, que são os órgãos permanentes da instituição, dão conta aos associados das tarefas realizadas anualmente, além disso, cumpre aos referidos Comitês colher toda sorte de informações técnico-científicas, a fim de transmiti-las aos filiados do Instituto, com o objetivo de propiciar amplo proveito das experiências e conhecimentos, tornando-os universais, bem como promover a difusão das ciências administrativas, o que é feito com a publicação de livros, monografias, teses, ensaios e contribuições de qualquer ordem julgadas de interesse para o Estado.

O Instituto publica, ainda, a notável "Revue Internationale des Sciences Administratives" e os "Anais", bem como monografias, ensaios e atos pertinentes aos congressos e reuniões.

A Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, sociedade civil de duração indeterminada, com sede e fóro na cidade do Rio de Janeiro, foi instalada, sob o alto patrocínio do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em 21 de fevereiro de 1952, em cumprimento ao despacho pelo mesmo exarado na Exposição de Motivos n.º 192, de 5 do mesmo mês e ano, e desde então se encontra em pleno funcionamento.

A Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas tem por objetivos:

I — estudar as ciências administrativas de um modo geral e realizar, em particular investigações, análises e projetos destinados ao aperfeiçoamento da administração pública ou empresas privadas.

II — promover a divulgação de idéias e práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento das ciências e técnicas de administração;

III — reunir os que, cultural ou profissionalmente, se interessam pela investigação, análise, debate e divulgação de quaisquer idéias, métodos ou iniciativas ligadas aos problemas administrativos;

IV — prestar assistência técnica de natureza administrativa às instituições públicas ou empresas privadas que o solicitarem;

V — coligir a documentação necessária ao atendimento de seus objetivos, inclusive a documentação relativa às experiências alienígenas de administração;

VI — manter estreita articulação com personalidades e instituições especializadas — nacionais ou estrangeiras — para intercâmbio de informações e experiências;

VII — organizar e manter em condições de funcionamento regular cadastros de especialistas e serviços informativos atualizados;

VIII — promover a realização de conferências, seminários, cursos, bem como desenvolver quaisquer outras atividades que se enquadrem no âmbito das suas finalidades.

Desde a sua instalação, vem a Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas desenvolvendo intensos esforços e efetuando trabalhos de real significação no âmbito da administração pública, tendo promovido a divulgação de várias contribuições alienígenas ao estudo dos problemas de organização, orçamento, pessoal, ensino do Direito Administrativo, administração comparada e planejamento econômico.

Trata-se, portanto, de uma instituição de mais alta e comprovada utilidade pública que bem merece o apoio entusiástico de todos os brasileiros.

Para se ter uma idéia da amplitude das atribuições e do campo de atividades da Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas transcreve-se, a seguir, o Anteprojeto de Estatutos elaborado pelo Secretário Geral dessa notável instituição.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

(SEÇÃO BRASILEIRA)

I — Finalidades.

II — Organização.

Assembleia Geral.

Conselho Diretor.

Comissão Executiva.

Setor de Documentação e Intercâmbio.

Setor de Pesquisas e Estudos.

Administração Governamental.

Administração Internacional.

Administração Privada.

Secretaria Geral.

Tesouraria.

Conselho Fiscal.

Sócios.

Sócios Cooperadores e Honorários.

III — Patrimônio.

Regime Financeiro.

IV — Disposições Gerais e Transitórias.

I — FINALIDADES

Art. 1.º O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), é uma Sociedade Civil de duração indeterminada, com sede e foro na Cidade do Rio de Janeiro.

Art. 2.º O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), tem por finalidade:

I — estudar as ciências administrativas de um modo geral e realizar, em particular, investigações, análises e projetos destinados ao aperfeiçoamento da administração pública ou privada;

II — promover a divulgação de idéias e práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento das ciências e técnicas de administração;

III — reunir os que, cultural ou profissionalmente, se interessarem pela investigação, análise, debate e divulgação de quaisquer idéias, métodos ou iniciativas ligadas aos problemas administrativos;

IV — prestar assistência técnica de natureza administrativa às instituições públicas ou empresas privadas que o solicitarem;

V — coligir a documentação necessária ao atendimento de seus objetivos, inclusive a documentação relativa às experiências alienígenas de administração;

VI — manter estreita articulação com personalidades e instituições especializadas, — nacionais ou estrangeiras — para intercâmbio de informações e experiências;

VII — organizar e manter em condições de funcionamento regular cadastros de especialistas e serviços informativos atualizados;

VIII — promover a realização de conferências, seminários, cursos, bem como desenvolver quaisquer outras atividades que se enquadrem no âmbito das suas finalidades.

II — ORGANIZAÇÃO

Art. 3.º O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), tem a seguinte organização:

I — Assembleia Geral;

II — Conselho Diretor;

III — Comissão Executiva;

IV — Conselho Fiscal.

ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 4.º A Assembleia Geral é órgão supremo do Instituto e será constituída pela totalidade dos associados no pleno gozo de seus direitos sociais.

Art. 5.º As atribuições da Assembleia Geral são as seguintes:

I — eleger os membros do Conselho Diretor e do Conselho Fiscal, bem como os respectivos suplentes;

II — decidir, em grau de recurso, sobre atos da Comissão Executiva e do Conselho Fiscal;

III — resolver conflitos, aplicar penalidades, decidir sobre casos omissos, inclusive a modificação do presente Estatuto.

Art. 6.º A Assembleia Geral, reunir-se-á ordinariamente uma vez em cada dois anos para deliberar sobre o Relatório e a prestação de Contas da Comissão Executiva e, extraordinariamente, sempre que for convocado pelo Presidente do Conselho Diretor ou a requerimento de, pelo menos, metade dos sócios quites.

Art. 7.º As deliberações da Assembleia Geral serão tomadas por maioria de votos.

Parágrafo único. A Assembleia Geral deliberará, em primeira convocação com a presença, no mínimo, de metade dos sócios quites e, em segunda convocação, com qualquer número.

Art. 8.º A convocação da Assembleia Geral será feita com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, mediante edital afixado na sede do Instituto, publicado no *Diário Oficial* e nos jornais de grande circulação, devendo ficar expresso o motivo da convocação.

CONSELHO DIRETOR

Art. 9.º O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), terá um Conselho Diretor de 20 membros escolhidos entre

personalidades de alta expressão nos domínios da administração pública e privada do país.

Art. 10. O mandato dos Membros do Conselho Diretor será de 2 anos, permitida sua reeleição.

Art. 11. Compete ao Conselho Diretor:

I — traçar o roteiro das atividades gerais do *Instituto* e zelar pelo rigoroso cumprimento de suas finalidades;

II — supervisionar as atividades do *Instituto* determinando as providências necessárias à sua completa realização;

III — aprovar o orçamento e os planos de trabalho do *Instituto*;

IV — aprovar a prestação de contas anual do Presidente da Comissão Executiva;

V — julgar, em grau de recurso, os atos da Comissão Executiva.

Art. 12. O Conselho Diretor reunir-se-á ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, por convocação de seu presidente ou por solicitação do Presidente da Comissão Executiva, exigida sempre a presença da maioria de seus membros.

Parágrafo único. O Presidente e Vice-Presidente do Conselho Diretor serão eleitos pelos seus pares.

COMISSÃO EXECUTIVA

Art. 13. O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), será administrado por uma Comissão Executiva de 3 (três) membros escolhidos e nomeados pelo Presidente da República.

Parágrafo único. A nomeação dos membros da Comissão Executiva deverá recair em brasileiros de alta capacidade profissional, reconhecido saber e notórias responsabilidades administrativas na vida nacional.

Art. 14. Os membros da Comissão Executiva elegerão, entre si, um Presidente que exercerá as funções de responsável pela direção geral do Instituto, pelo prazo de quatro (4) anos, podendo ser reconduzido.

Art. 15. Incumbe ao Presidente da Comissão Executiva:

I — exercer a direção efetiva do *Instituto*, expedindo para esse fim, as instruções ou ordens de serviço necessárias à execução dos trabalhos afetos ao *Instituto*;

II — admitir e dispensar o pessoal do Instituto, fixar-lhes sanções disciplinares, quando for o caso;

III — autorizar despesas e ordenar pagamentos de acordo com as dotações orçamentárias;

IV — decidir sobre a aquisição do material indispensável aos serviços do Instituto;

V — prestar contas, anualmente, ao Conselho Diretor, da gestão financeira e da execução dos planos de trabalho do *Instituto*;

VI — participar das reuniões do Conselho Diretor, a fim de prestar informações ou esclarecer dúvidas sobre assuntos de sua competência.

Art. 16. Ficam desde já criados os seguintes Setores estruturais do Instituto, diretamente subordinados à Comissão Executiva e sob a direção imediata do respectivo Presidente;

I — *Sector de Documentação e Intercâmbio* — Incumbido das atividades de documentação, publicações e intercâmbio;

II — *Sector de Pesquisas e Estudos* — Encarregado dos trabalhos afetos ao Instituto e coordenados em 3 subsectores de atuação especializada, a saber:

- a) *Administração Governamental*;
- b) *Administração Internacional*;
- c) *Administração Privada*.

III — *Secretaria Geral* — Responsável pelas comunicações, expediente interno ou externo e gerência do *Instituto*;

IV — *Tesouraria* — Órgão da administração financeira e orçamentária do *Instituto*.

CONSELHO FISCAL

Art. 17. O Conselho Fiscal será composto de 5 (cinco) membros escolhidos pela Assembleia Geral.

Parágrafo único. O mandato dos membros do Conselho Fiscal, terá a duração de dois (2) anos.

Art. 18. Compete ao Conselho Fiscal:

I — efetuar, anualmente, a tomada de contas da Administração do Instituto;

II — fiscalizar a execução orçamentária.

SÓCIOS

Art. 19. A Composição do Instituto abrange as seguintes categorias de sócios:

- I — individuais;
- II — cooperadores;
- III — honorários.

Art. 20. Serão admitidos como sócios individuais, brasileiros ou estrangeiros residentes no país, devidamente credenciados por títulos, trabalhos publicados ou experiência comprovada no campo das ciências e técnicas de administração e inscritos no Instituto, mediante proposta de 3 ou mais sócios.

Parágrafo único. Os sócios individuais contribuirão anualmente com a importância de Cr\$ Cr\$ 360,00 para manutenção do Instituto.

SÓCIOS COOPERADORES E HONORÁRIOS

Art. 21. Sócios cooperadores são as entidades privadas e instituições de direito público, inclusive governos estaduais e municipais, que contribuam regularmente para o Instituto com a quantia mínima de mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00) anualmente.

Art. 22. Considerar-se-ão sócios honorários, a juízo da Assembléia Geral, brasileiros e estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, que hajam prestado serviços relevantes ou uma colaboração excepcional à realização das finalidades do Instituto.

III — PATRIMÔNIO

Art. 23. O Patrimônio do Instituto será constituído pelos bens e direitos a ele doados, pelos adquiridos no exercício de suas atividades, pelas contribuições de seus sócios e pelas subvenções oficiais.

Art. 24. Os bens e direitos do Instituto, serão utilizados exclusivamente na realização de seus objetivos, permitida, todavia, a critério do Conselho Diretor, a inversão de uns e outros para obtenção de rendas, destinadas ao mesmo fim.

REGIME FINANCEIRO

Art. 25. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 26. Até o dia 30 de novembro de cada ano, o Presidente da Comissão Executiva apresentará ao Conselho Diretor a proposta orçamentária do ano seguinte, acompanhada dos planos de trabalhos a serem realizados.

Art. 27. O orçamento obedecerá aos princípios da unidade e da universalidade.

Art. 28. Para a realização de planos cuja execução ultrapassar a um exercício, as despesas respectivas serão aprovadas globalmente, consignando-se nos orçamentos seguintes as dotações correspondentes.

Art. 29. Durante o exercício poderão ser abertos créditos adicionais, com autorização do Conselho Diretor, desde que as necessidades do Instituto o exijam e haja recursos disponíveis.

IV — DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 30. Os vencimentos do Presidente da Comissão Executiva e dos demais membros da Administração, serão fixados pelo Conselho Diretor, ouvido o Conselho Fiscal.

Art. 31. Oportunamente poderão ser criadas Delegações do Instituto nos Estados, Territórios Federais e Municípios.

Art. 32. Em caso de dissolução do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), que somente se poderá verificar mediante votação de dois terços de sócios quites, em Assembléia Geral, o patrimônio da entidade será entregue ao Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.).

Art. 33. Os sócios não respondem, nem particular nem solidariamente, pelos atos praticados pelos órgãos responsáveis pela administração do Instituto.

Art. 34. O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Seção Brasileira), funcionará, embora integralmente independente, em regime de estreita articulação com o Instituto Internacional de Administração e Ciências, 205, Rua Belliard, Résidence Belliard, Bruxelles, ao qual remeterá relatórios anuais de suas atividades.

Art. 35. Os Membros da Comissão Executiva do Instituto, serão os Delegados permanentes do Brasil junto ao International Institute of Administrative Sciences.

“O” e “M” na Confederação Malaia

(Tradução de Carmen Sylvia Martins)

O QUINTO Relatório do Conselheiro para Organização e Métodos da Confederação Malaia revisa o trabalho feito em doze meses, — de 1.º de novembro de 1952 a 31 de outubro de 1953 — pela Divisão de Organização e Métodos do Tesouro da referida Confederação. Durante os seis últimos meses desse período, mais seis membros de “O” e “M” participaram dos trabalhos do Departamento de Colonização Federal e Estadual, elevando para oito o número de altos funcionários da Divisão, incluindo-se o Conselheiro para Organização e Métodos.

Como era de se esperar, esse aumento de pessoal resultou na elaboração de um número muito maior de revisões completas dos departamentos. Isso permitiu que se prestasse uma assistência mais ampla aos governos estaduais e coloniais, e, ainda, se enviasse a Penang dois funcionários de “O” e “M” para servir a essa colônia e aos Estados vizinhos — uma espécie de serviço local que seria, posteriormente, transferido para outros Estados.

Os serviços da Divisão são distribuídos em três grupos principais:

1. Pesquisas completas de “O” e “M” em departamentos já organizados.
2. Missões especiais em assuntos de organização e métodos.
3. Sugestões sobre a maneira de selecionar, comprar e utilizar equipamentos e máquinas de escritórios bem como sobre confecção de formulários.

Durante o ano em questão, foram realizadas treze pesquisas completas em departamentos. Foram ainda concluídas 115 missões especiais tendo sido atendidas 154 consultas sobre assuntos de máquinas e equipamentos especiais para escritórios, e 119 sobre preparação e controle de formulários.

Dentre as pesquisas de maior importância, a mais minuciosa foi a realizada no Departamento Policial, que compreendeu todo o trabalho da Polícia Central, bem como o de um número apreciável de outras repartições policiais em toda a Confederação. Durante essas pesquisas, relatórios preliminares sobre 152 assuntos diversos foram submetidos à consideração do Chefe de Polícia.

Os resultados atingidos com referência à adoção de recomendações para reorganização e simplificação dos métodos de contabilidade e ad-

eficiente de armazenagem; controle mais aperfeiçoado da utilização de transporte oficial; mecanização do método de pagamento de um contingente de 70.000 pessoas; redução total do trabalho administrativo, inclusive eliminação de 70 formulários impressos, cujo consumo anual atingia a um milhão de unidades, de 105 questionários para renda periódica e de 31 registros; e decréscimo de 24% no número de empregados administrativos e de outras categorias.

Entre os Departamentos Estaduais revistos, encontram-se as Secretarias de Estado e o Tesouro de Selangor, nos quais se conseguiu apreciável economia no setor de pessoal. O relatório sobre as Secretarias de Estado recomenda: redistribuição de funções entre os oficiais de Secretarias, a fim de acelerar os trabalhos; simplificação dos métodos de registro de correspondência; revisão do serviço de controle e estatística, e reagrupamento de funções administrativas. As recomendações do relatório do Tesouro prevêem: transferência de certas funções dos Distritos para o Tesouro Estadual, reduzindo, assim, o volume de trabalho dos referidos Distritos; emprêgo de contabilidade mecanizada a fim de preparar com maior rapidez; correção e compreensão as estatísticas sobre despesa e receita; eliminação de controles desnecessários e registros redundantes; melhoramentos de métodos de controle financeiro; e melhor atendimento do público com relação ao controle do imposto do selo.

As 115 missões especiais tratam de uma grande variedade de assuntos, desde a limpeza dos escritórios governamentais até a revisão das previsões orçamentárias dos departamentos do Tesouro.

No que diz respeito a máquinas de escritório, foram introduzidos, durante aquele ano, vários esquemas de mecanização, obtendo-se, em todos os casos, aumento de eficiência e redução de pessoal. Contratou-se com a Seção de Reparos de Máquinas do Departamento de Pesquisas, um serviço eficiente e econômico de consertos de todas as máquinas de repartições públicas, com exceção das de escrever, que resultou no recondicionamento, a preço reduzido, de muitas máquinas anteriormente consideradas impróprias. Maior interesse pelas máquinas de escritório foi despertado numa exposição patrocinada pela Divisão de “O” e “M” com a valiosa contribuição dos fornecedores de máquinas da Malaia. Como

"O" e "M", durante o ano em apreço, estimou-se que as economias realizadas nos Departamentos, sob estudo, foram da ordem de US\$ 3.202.000 sobre as "Despesas Fixas Anuais" e de US\$... 572.900 sobre "Outras Despesas".

A Divisão de "O" e "M" realizou, ainda, a preparação da minuta do Manual de Serviço de Escritórios, a qual já foi aprovada, impressa e distribuídas em todas as repartições públicas, onde é utilizado como guia pelos aprendizes. O

Conselheiro para Organização e Métodos participou, também, de numerosos comitês oficiais, nos quais tratou-se de uma grande variedade de assuntos.

O relatório é realmente um documento sugestivo e valioso do trabalho realizado por "O" e "M", num espaço de tempo relativamente curto e sobre o qual o pessoal de "O" e "M" sediado neste país desejaria felicitar seus colegas na Maláia.

O Orçamento Federal Norte-Americano em Resumo

(Tradução de *Martha Bastos*)

III — PARTE

DESPESA ORÇAMENTÁRIA BRUTA E LÍQUIDA POR ÓRGÃO

N O orçamento para 1955 procedeu-se a uma importante modificação esclarecedora nos quadros demonstrativos da despesa orçamentária. Nos orçamentos anteriores, os totais das despesas não esclareciam o escopo das atividades do Governo, porquanto incluíam, em base líquida, o montante despendido por uma série de entidades governamentais que se ocupam de operações do tipo negócios com o público. Na execução de suas funções, essas entidades públicas recebem dinheiro de fregueses ou clientes — juros ou arrecadações sobre empréstimos ou pagamentos efetuados devidos a mercadorias entregues ou serviços prestados. A maior parte das empresas pode, por lei, utilizar-se de sua receita ou de suas arrecadações para levar a efeito as operações para as quais foram criadas. Conforme pode-se observar no quadro, essa receita e essas arrecadações, provenientes do público no exercício de 1955, são estimadas em um total de 11 bilhões de dólares.

As atividades de uma entidade pública são efetuadas mediante os chamados fundos rotativos. Algumas entidades são organizadas como corporações do Governo, enquanto outras, como os Correios, não são incorporadas.

Nas tabelas de resumos anteriores do orçamento, a receita proveniente de tais fundos era subtraída da despesa, mostrando-se apenas, como despesa, a diferença. Embora a utilização dos dados numéricos brutos ou dos líquidos produza o mesmo efeito sobre o excedente ou déficit orçamentário, o método anterior de apresentar apenas os dados numéricos líquidos, nos quadros do resumo, não revelava o escopo total das transações financeiras do Governo.

Quando as entidades governamentais de empréstimos utilizam suas arrecadações sobre empréstimos antigos para conceder novos empréstimos, os dados numéricos da despesa líquida não pode demonstrar o volume dos novos empréstimos nem os novos riscos que os mesmos acarretam.

Os quadros em resumo do orçamento para 1955 revelam a despesa bruta e líquida, efetuada com fundos de empreendimentos públicos. A diferença revela o montante da receita proveniente

Conforme pode-se observar no quadro seguinte, a maior parte da receita de 11 bilhões de dólares, durante o exercício de 1955, provirá de entidades públicas, que fazem parte dos Departamentos Independentes do Governo, Órgão de Financiamento de Casa Própria, do Departamento da Agricultura e do Departamento de Correios.

Os bancos de crédito do Governo Federal abrangem cerca de dois-terços da receita das entidades públicas nos Departamentos Independentes. A Administração da Casa Popular e a Associação Federal Nacional de Hipotecas, abrangem a maior parte da receita do Órgão de Financiamento de Casa Própria. O programa de preços de subvenção da Corporação de Crédito para Mercadorias abrange a maior parte da receita do Departamento da Agricultura. A principal fonte de renda do Departamento de Correios é a venda de selos postais e outros serviços.

TENDÊNCIAS DO ORÇAMENTO FEDERAL

O orçamento federal tem um papel preponderante na vida econômica da Nação. O Governo Federal empregará, durante o exercício de 1955, através dos 56 departamentos e órgãos do poder executivo, uma média superior a 2.000.000 de civis e manterá uma força militar de cerca de 3.200.000 homens e mulheres em serviço ativo. Por meio de contratos com construtores e produtores particulares, encomendará mercadorias, que serão produzidas por milhões de outros empregados particulares. Despenderá uma média aproximadamente de 260 milhões de dólares por cada dia de trabalho, e 5,5 bilhões de dólares por mês.

O orçamento federal vem aumentando de forma considerável nas últimas décadas. Calcula-se que o orçamento para 1955 encontra-se em nível 125 vezes maior do que em 1900, e quase 20 vezes maior do que em 1930. Não se levando em consideração os anos de guerra, a despesa do Governo passou de 521 dólares, em 1900, para cerca de 3 bilhões de dólares por ano, na década subsequente à Primeira Guerra Mundial. Com a adoção de medidas de combate à depressão, durante a década dos 30, a despesa federal aumentou, atingindo 9,1 bilhões de dólares, em 1940. Cerca da metade deste montante foi despendido em programas de segurança social e agricultura e grande parte em obras de auxílio. Após o aumento considerável que se verificou durante a Se-

sível, mas as despesas federais encontravam-se ainda muito superiores ao nível de antes da guerra. Durante o exercício de 1955, por exemplo, a despesa será de 39,6 bilhões de dólares, ou seja, mais de 4 vezes o montante dos gastos governamentais em 1940. Mas o total da despesa efetuada com a defesa nacional, relações exteriores, serviços e benefícios para veteranos de guerra e pagamento de juros, era quase 10 vezes maior do que em 1940. Com a deflagração do conflito coreano, em junho de 1950, a despesa do Governo Federal subiu novamente, uma vez que os Estados Unidos expandiram o seu programa militar. Estima-se em 65,6 bilhões de dólares a despesa orçamentária do exercício de 1955, sendo que 68 por cento da mesma destinam-se a programas diretamente relacionados com a segurança nacional.

A receita orçamentária federal acusou, igualmente, aumentos consideráveis, desde o início do século. A modificação de nosso sistema tributário, impostos mais elevados, e uma renda nacional em crescimento, tiveram papéis importantes neste aumento.

A receita orçamentária atingiu, em 1900, a 567 milhões de dólares, consistindo totalmente de impostos alfandegários e de consumo (principalmente sobre bebidas e tabaco). Em 1920, a receita orçamentária foi de 6,6 bilhões de dólares, quase 12 vezes maior do que em 1900. Após a adoção da 16.^a emenda à Constituição, introduziram-se em 1913 os impostos sobre a renda individual e de corporações e as taxas foram aumentadas após a entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. Esses impostos produziram, em 1920, 3,9 bilhões de dólares, ou quase 60 por cento do rendimento. Durante a década de 1920, a receita orçamentária oscilou entre 3,6 e 4,0 bilhões de dólares, anualmente, uma vez que várias reduções de impostos foram contrabalançadas pelo crescimento da renda nacional. Verificou-se, nos primeiros anos da década de 30, um decréscimo para 2 bilhões de dólares na receita, em consequência do declínio dos negócios e da renda nacional. Todavia, a receita elevou-se gradualmente, mediante uma recuperação econômica, atingindo 5,1 bilhões de dólares, em 1940. Como resultado de vários aumentos de impostos e de rendimentos crescentes, durante o período da Segunda Guerra Mundial, a receita orçamentária atingiu o seu máximo, durante a guerra, chegando a 44,5 bilhões de dólares em 1945. Após o término da guerra, reduziram-se os impostos, que permaneceram, porém, em um nível superior aos dos anos anteriores à guerra. A receita atingiu, em 1950, o montante de 36,5 bilhões de dólares, que foi o mais baixo de todos os anos do pós-guerra. Os aumentos de impostos, postos em vigor por ocasião do início do conflito coreano, juntamente com o alto nível das atividades de negócios e com uma renda nacional em elevação, ocasionaram um aumento considerável da receita orçamentária, desde 1950.

Estima-se a receita orçamentária para o exer-

mo jamais atingido. A receita orçamentária para o exercício de 1955 é estimada em 62,7 bilhões de dólares, quase 5,0 bilhões a menos do que em 1954.

Entre 1900 e 1953, o Governo operou com deficit em 31 exercícios, 20 dos quais a partir de 1930. A partir da década dos 20, anos de superavit, de 1931 a 1945 constaram-se deficits, devidos em primeiro lugar ao declínio da receita e depois ao aumento da despesa. O maior deficit anual, que montou a 57,4 bilhões de dólares, verificou-se em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, até a deflagração das hostilidades na Coreia, houve dois anos de superavit e dois anos de deficit. Desde a guerra coreana, a receita superou a despesa em apenas um exercício.

FUNDAÇÕES — RECEITA E DESPESA

A maior parte das transações financeiras do Governo refletem-se diretamente na receita e despesa orçamentárias. Todavia, algumas atividades importantes são levadas a efeito por meio de fundações, em que o Governo atua na qualidade de administrador. Os principais programas executados através das fundações são o seguro para sobreviventes e o seguro velhice, seguro-desemprego, aposentadoria para ferroviários, aposentadoria para funcionários públicos federais, e seguro de vida para veteranos de guerra.

As transações efetuadas pelas fundações não se incluem nos totais da receita e despesa orçamentárias. A receita de tais fundações provém sobretudo de descontos efetuados em folhas de pagamento ou, no caso do seguro de vida para veteranos de guerra, de prêmios pagos pelos segurados. Essa receita fica em caução nas mãos do Governo. O dinheiro só pode ser despendido para as finalidades precípuas da fundação — sobretudo para o pagamento, a quem de direito, de benefícios, para os quais a fundação foi criada.

A receita total das fundações é sempre superior à despesa, porquanto as mesmas recebem, anualmente, vários bilhões de dólares a mais do que despendem. A maior parte do rendimento das fundações, que excede a despesa corrente, é investida em títulos do Governo. Em fins do exercício de 1953, as fundações do Governo eram portadoras de títulos dos Estados Unidos, num montante superior a 42 bilhões de dólares.

De todas as fundações, a maior é a que se encarrega do seguro para sobreviventes e do seguro-velhice. Esta fundação é financiada, sobretudo, por descontos especiais em folha de pagamento, pagos tanto por empregados como por empregadores. Esta taxa subiu de 1-1/2 para 2 por cento em 1 de janeiro de 1954. A despesa efetuada por essas fundações consiste em (1) benefícios mensais pagos a trabalhadores aposentados ou a sobreviventes e (2) despesas administrativas do programa.

A fundação que se ocupa do seguro para fer-

federais, funciona de maneira idêntica à da fundação do seguro para sobreviventes e seguro-velhice.

A fundação que se encarrega do seguro-desemprego é financiada por descontos em folha de pagamento, que os Estados e a Junta Ferroviária de Desemprego arrecada dos funcionários e envia ao Tesouro Federal. A despesa consiste principalmente em retiradas feitas pelos Estados e pela Junta, para o pagamento a trabalhadores de benefícios como compensação por desemprego.

As fundações encarregadas com o seguro de vida para veteranos de guerra, proporcionam este seguro aos veteranos da primeira e segunda guerras mundiais. A receita consiste grandemente em prêmios pagos pelos segurados, e a despesa decorre, principalmente, de pagamentos aos beneficiários das apólices, bem como pagamentos de dividendos.

As estimativas feitas para as transações dessas fundações, durante o exercício de 1955, conforme se verifica pelo gráfico ao lado, incluem as recomendações do Presidente para a expansão e o melhoramento do sistema de seguro social.

No que se refere ao sistema de seguro-velhice e para sobreviventes, o Presidente recomendou que o mesmo fosse estendido a mais 10 milhões de trabalhadores e suas famílias — agricultores por conta própria, trabalhadores profissionais, trabalhadores casuais e, numa base de escolha, funcionários de governos estaduais e municipais. Recomendou ainda que se aumentassem as taxas de benefícios e se procedessem a outros melhoramentos.

Quanto ao sistema de seguro-desemprego, o Presidente propôs fosse o mesmo expandido a fim de incluir empregados de firmas com menos de oito trabalhadores. Apenas em doze Estados fazem-se necessárias emendas para levar a efeito o que foi proposto.

RECEITA PROVENIENTE DO PÚBLICO E PAGAMENTOS FEITOS AO PÚBLICO

A fim de demonstrar o movimento total de dinheiro entre o público e o Governo Federal, preparou-se uma declaração sobre "receita proveniente do público e pagamentos feitos ao público". Esta declaração foi também chamada de "declaração do montante em caixa consolidado" e ainda "movimento de entrada e saída do montante em caixa do Tesouro dos Estados Unidos".

A expressão "público", aqui empregada, inclui: cidadãos; bancos, inclusive os Sistemas Federal de Reservas e de Caixas Econômicas administradas pelos Correios; negócios; sociedades anônimas particulares; governos estaduais, municipais e estrangeiros; e organizações internacionais. O Governo Federal abrange transações orçamentárias, transações efetuadas por fundações, e transações de sociedades anônimas patrocinadas pelo Governo, contabilizadas nos livros

O quadro demonstra como os totais da receita proveniente do público e dos pagamentos feitos ao público procedem da consolidação da receita e despesa orçamentárias com as transações das fundações. Nesta consolidação, as transações entre as entidades governamentais e as fundações, tais como juros pagos pelo Tesouro sobre títulos dos Estados Unidos dos quais as fundações são portadoras, são eliminadas. Não representam elas transações de caixa entre o Governo e o público. Algumas outras transações que não são igualmente transações de caixa foram também eliminadas na consolidação. Por exemplo, os juros que incidem sobre bônus públicos, são considerados despesa orçamentária, na época em que incidirem. Consequentemente, esta consolidação elimina o acúmulo de juros, mas inclui os juros pagos na época do resgate.

Estima-se que, durante o exercício de 1955, o movimento de dinheiro entre o Governo Federal e o público proporcionará uma receita superior em 115 milhões de dólares aos pagamentos a serem efetuados. Esta cifra pode ser comparada ao excedente da receita, de 5,3 bilhões de dólares em 1953, à estimativa de 6,6 bilhões de dólares para o exercício de 1954, de acordo com a mensagem orçamentária para 1954, e a 234 milhões de dólares que ora se estima para o exercício de 1954.

OBRAS PÚBLICAS FEDERAIS

Na execução de suas diversas funções, o Governo Federal necessita de uma série de obras e construções. Essas vão desde pequenos edifícios até grandes aproveitamentos de bacias fluviais e instalações militares. Algumas dessas instalações são construídas diretamente pelo Governo Federal, como obras públicas civis ou militares. Em outros casos, o Governo concede empréstimos e auxílios aos governos estaduais e municipais, para a construção de obras públicas que forem de interesse nacional.

A despesa federal com obras públicas faz parte da despesa já discutida na II parte deste folheto, onde foram classificadas como os principais programas de que fazem parte. Nesta última parte foram elas agrupadas a fim de demonstrar a magnitude e a tendência das atividades federais em relação a obras públicas.

Nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, as obras públicas federais, bem como os auxílios e empréstimos federais concedidos para obras públicas aumentaram de volume e tornaram-se de natureza mais variada. A despesa efetuada para tais fins passou de 2,2 bilhões de dólares, no exercício de 1950, para 5,2 bilhões de dólares, em 1953. Estima-se que as mesmas cairão para 4,5 bilhões de dólares, em 1955.

Uma grande expansão das construções para fins de segurança nacional ocorreu após o ataque da Coreia. Estima-se em 2,9 bilhões de dólares as despesas efetuadas com obras de construção para a defesa nacional, em 1955. As obras públicas

cluem elas tanto instalações no estrangeiro como no país, e ainda instalações de treinamento e experiências, bem como bases de operação para a Força Aérea, a Marinha e o Exército. As despesas com usinas e instalações de energia atômica são estimadas em 1,2 bilhões de dólares, em 1955, principalmente para o aumento da capacidade de produção de Hanford, Washington; Oak Ridge, Tennessee; Paducah, Kentucky; e uma nova usina em Portsmouth, Ohio.

Os programas de obras públicas civis do Governo Federal exigirá uma despesa de 1,6 bilhões de dólares, em 1955. Cerca de 95 por cento deste montante refere-se a programas iniciados em anos anteriores. Entretanto, o orçamento prevê o início de alguns novos projetos de maior urgência.

Cerca da metade da despesa a ser efetuada com obras civis em 1955, refere-se ao aproveitamento de bacias fluviais. Incluem-se despesas para obras de controle de enchentes, irrigação, navegação, energia, e para projetos de fins múltiplos. Alguns dos grandes projetos para fins múltiplos encontram-se em fase de conclusão, e outros serão concluídos dentro dos próximos anos. Despesas com rodovias e estradas, sobretudo na forma de auxílios aos Estados para o programa rodoviário auxiliado pelo Governo, abrangem a segunda parte mais elevada. Em 1955, espera-se que as arrecadações de antigos empréstimos para a construção de moradias populares de aluguel baixo excedam os novos empréstimos, o que resultará em uma receita líquida de 197 milhões de dólares, para este programa. O restante das despesas com obras públicas federais dizem respeito a hospitais, escolas, edifícios públicos, laboratórios de pesquisas e outras instalações.

PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

Atividades de pesquisa e desenvolvimento são mantidas ou levadas a efeito por vários órgãos federais, seja como finalidade básica seja como um meio para melhorar a eficiência de suas outras operações. As despesas federais com pesquisas e desenvolvimento fazem parte das despesas já discutidas na II parte do presente folheto, onde foram classificadas com os principais programas de que fazem parte. Foram aqui agrupadas a fim de demonstrar a magnitude e a combinação das atividades federais de pesquisas e desenvolvimento.

Estimam-se em 2,0 bilhões de dólares as despesas do Governo Federal, com programas de identificáveis pesquisas e desenvolvimento, no exercício de 1955, ou seja, 5 por cento menos do que em 1954. O total inclui 190 milhões de dólares para o alargamento de edifícios de pesquisas e equipamento de maior necessidade, e 1.824 milhões de dólares para a execução das pesquisas e do desenvolvimento.

Essas despesas do Governo Federal aumentaram consideravelmente durante a Segunda Guerra Mundial, tendo aumentado de 1 bilhão de dólares por ano, até 1944. Daí por diante decaíram novamente, mas voltaram a subir a um nível in-

mais atingido, durante o conflito coreano. Essas variações consideráveis refletem modificações, que ocorreram na magnitude das atividades de pesquisa para fins militares e outros fins da segurança nacional. As despesas com outros programas governamentais de pesquisa, mantiveram-se relativamente estáveis.

Durante o exercício de 1955, mais de 70 por cento das despesas do Governo Federal, a serem efetuadas com programas de pesquisa, referem-se ao Departamento da Defesa, no seu trabalho de desenvolver novas armas, melhorar as já existentes, e aumentar a eficiência das forças armadas, aplicando conhecimento e técnicas científicas aos problemas de natureza militar. A Comissão de Energia Atômica cuida das pesquisas e do desenvolvimento com objetivo de melhorar as armas existentes, de proporcionar uma produção mais eficiente de materiais fissíveis, de estudar o problema da geração de energia elétrica mediante a utilização de energia atômica, e de proteger o pessoal dos perigos de irradiação e de outros acidentes causados pela operação da energia atômica. O Comitê Consultivo Nacional de Aeronáutica encarrega-se de pesquisas básicas e de sua aplicação, para obter dados científicos e de engenharia, cuja finalidade é melhorar o planejamento e o desempenho de aviões, projéteis controlados e sistemas de propulsão. As descobertas da Comissão de Energia Atômica e do Comitê Consultivo Nacional de Aeronáutica, proporcionam contribuições de alto valor tanto para fins bélicos como para fins civis.

O Departamento da Agricultura encarrega-se de pesquisas fundamentais relativas à produção, armazenagem, distribuição e utilização de produtos agrícolas. Estuda também problemas de nutrição e economia doméstica. O Departamento do Bem-Estar, Educação e Saúde pesquisa a causa, prevenção e tratamento do câncer, de afetações cardíacas, doenças mentais, e outros problemas de natureza sanitária.

Dezoito outros órgãos do Governo Federal também foram incluídos nas despesas orçamentárias, para proceder a pesquisas e desenvolvimento, porém com quantias menores.

Mais de 90 por cento das despesas federais com pesquisa e desenvolvimento referem-se à aplicação das pesquisas, a desenvolvimento e a novas instalações. Pesquisas básicas significam menos de 10 por cento. A Fundação Nacional de Ciência fornecerá a coordenação geral, relativamente a pesquisas básicas de natureza científica. A Fundação encontra-se atualmente ocupada em um completo estudo sobre pesquisas e sobre a ciência da política nacional.

Quase dois terços dos fundos do Governo Federal para pesquisas e desenvolvimento, são despendidos em contratos com a indústria. Cerca de um terço é gasto em operações diretas levadas a efeito nos laboratórios e outras instalações federais. Uma pequena parte é despendida em auxílios e contratos com instituições educacionais que não sejam universidades.

AUXÍLIO FEDERAL A GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

O auxílio federal a governos estaduais e municipais é geralmente concedido para ajudar as atividades dos Estados e municípios, que forem de interesse nacional. Em sua mensagem orçamentária o Presidente afirmou: "Nos casos em que se fizer necessária a participação Federal, os esforços da administração serão no sentido de desenvolver a idéia de sociedade e nunca uma posição de exclusividade e paternalismo por parte do Governo Federal".

Encontra-se atualmente em estudo pela Comissão de Relações Intergovernamentais, o papel exato que o Governo Federal deverá desempenhar em relação aos governos estaduais e municipais. Dá uma particular atenção às subvenções e outros auxílios aos Estados e suas subdivisões — bem como a fontes de impostos, funções governamentais, e imunidades intergovernamentais de impostos. Espera-se que a Comissão fará, brevemente, um relatório sobre certos aspectos da tarefa que lhe incumbe.

O auxílio federal consiste sobretudo em subvenções, mas inclui também empréstimos e adiantamentos reembolsáveis, e participação de rendas. As despesas orçamentárias para este auxílio em 1955, são estimadas em 2,7 bilhões de dólares. Igualarão aproximadamente 10 por cento das rendas dos governos estaduais e municipais, provenientes de outras fontes. Essas despesas de auxílio federal estão incluídas nas despesas orçamentárias, discutidas na II parte deste folheto, onde foram classificadas juntamente com os programas a que se referem. Agrupam-se nesta última parte a fim de demonstrar a magnitude e os tipos de auxílio federal aos governos estaduais e municipais. Em alguns casos, os dados numéricos das despesas são um tanto diversos dos da II parte. A diferença representa as despesas federais de administração desses programas. Conforme apresentamos aqui, as despesas significam pagamentos feitos a governos estaduais e municipais. Perto da metade do total das despesas federais de auxílio, no exercício de 1955, referem-se à assistência pública. Os auxílios federais destinam-se também a escolas, localizadas em áreas de intensa atividade federal; à administração de serviços de compensações por desemprego e para localização de trabalho; almoços para crianças em idade escolar; saúde pública; e recuperação vocacional. Outras subvenções importantes dizem respeito a programas de construção — auxílio para a construção de rodovias, escolas em áreas de intensa atividade federal, e hospitais. Concedem-se também subvenções consideráveis para programas de construção de moradias populares de baixo aluguel, para demolição de favelas e para projetos de redensolvimento urbano.

Calcula-se que o auxílio federal, na forma de empréstimos e adiantamentos reembolsáveis abrangem despesas da ordem de 941 milhões de dólares, em 1955. As arrecadações de empréstimos

de dólares. Consequentemente, calcula-se uma receita líquida de 177 milhões de dólares para empréstimos e adiantamentos reembolsáveis aos governos estaduais e municipais, em 1955. A maior parte deste tipo de auxílio federal destina-se à construção de moradias populares de baixo aluguel e a projetos de redensolvimento urbano.

O terceiro tipo de auxílio federal é a participação de rendas. Essas rendas são arrecadadas pelo Governo Federal e então distribuídas entre os governos estaduais e municipais. Provêm principalmente da administração de terrenos públicos. Por exemplo, o Governo Federal entrega aos Estados ou às suas subdivisões uma parte do produto da venda ou arrendamento de certas propriedades, produtos e serviços do Governo Federal. Muitas vezes as leis federais exigem que parte destinada aos estados ou municípios seja utilizada na construção de escolas, ou de escolas e rodovias, no município onde se localizam as terras de propriedade do Governo Federal. A participação das rendas abrangem menos de 2 por cento das despesas federais para auxílio aos governos estaduais e municipais.

PROGRAMAS FEDERAIS DE CRÉDITO

Na execução de vários programas importantes, autorizados pelo Congresso, os órgãos governamentais concedem empréstimos, ou dão sua garantia e empréstimos concedidos por bancos particulares ou outras instituições de crédito. Por exemplo, como parte dos programas federais para melhoramento de moradias e estímulo à aquisição de casa própria, os órgãos governamentais dão garantia a cerca de 50 por cento dos novos empréstimos para construção de casas, por meio de hipotecas. Da mesma forma, a concessão de créditos constitui parte importante do programa federal de estímulo de pequenas fazendas eficientes, onde trabalham uma família inteira.

O seguro e as garantias do Governo Federal não abrangem, normalmente, despesas orçamentárias. Em programas de empréstimos diretos, as arrecadações de empréstimos pendentes ficam geralmente disponíveis para novos empréstimos. Essas arrecadações ultrapassam sempre os desembolsos efetuados com novos empréstimos. No exercício de 1955, por exemplo, calcula-se que os reembolsos de antigos empréstimos ultrapassarão os desembolsos com os novos empréstimos.

O volume de "novos compromissos" — solicitações de órgãos do governo para conceder empréstimos diretamente ou para segurar ou garantir empréstimos particulares — indica o nível e as tendências das atividades federais de crédito. Estima-se, para o exercício de 1955, um total de novos compromissos no montante de 12,5 bilhões de dólares, o que representa uma redução de mais de 2 bilhões de dólares em relação aos anos de 1953 a 1954. Em vista do aumento de confiança nos empréstimos particulares garantidos pelo Governo em lugar de empréstimos particulares garantidos

as garantias e o seguro federais a empréstimos particulares representam 70 por cento dos novos compromissos para o exercício de 1955, que se compara a 67 por cento para 1954 e 64 por cento para 1953.

A preferência concedida aos empréstimos particulares garantidos pelo Governo é visível nas tendências dos empréstimos pendentes e garantias. Os empréstimos diretos pendentes (inclusive compromissos não desembolsados) deverão, segundo se espera, decair do máximo de 19,1 bilhões de dólares, em 30 de junho de 1953, para 17,8 bilhões de dólares em fins do exercício de 1955. Por outro lado, o seguro e as garantias do Governo Federal a empréstimos particulares, continuarão a crescer, durante o mesmo período, passando de 30,9 bilhões de dólares para uma estimativa de 37,5 bilhões de dólares.

Os créditos concedidos para programas agrícolas, supervisionados pelo Departamento da Agricultura e pela Administração do Crédito Agrícola, totalizarão 4,5 bilhões de dólares em 1955. Os principais programas de crédito agrícola abrangem: (1) empréstimos e garantias da Corporação de Crédito de Mercadorias para preços de subvenção; (2) empréstimos concedidos pelos bancos intermediários de crédito do Governo Federal, para auxiliar o financiamento da produção agrícola; (3) empréstimos para eletrificação e linhas telefônicas concedidos pela Administração de Eletrificação Rural; e (4) empréstimos concedidos pela Administração da Casa do Fazendeiro, para despesas de operação e produção agrícola, para aquisição e melhoramento de fazendas e para construção de moradias rurais.

Cinco importantes programas, supervisionados pelo Órgão de Financiamento da Casa Própria abrangem 4,4 bilhões de dólares ou 35 por cento da estimativa feita para os novos compromissos em 1955. (1) A Administração Federal para Construção de Moradias segura empréstimos

concedidos por instituições de empréstimos particulares, para aquisição, construção e melhoramento de moradias. (2) A Associação Nacional Federal de Hipotecas proporciona um mercado secundário de hipotecas, para a hipoteca de casas, segurada pela Administração Federal para Construção de Moradias ou garantida pela Administração de Veteranos de Guerra. (3) A Administração da Casa Popular concede empréstimos, diretamente, e garante empréstimos particulares a fim de auxiliar as autoridades municipais na construção de moradias populares de baixo aluguel. (4) O Administrador da Casa Popular concede empréstimos, diretamente, e garante empréstimos particulares às comunidades para a eliminação de favelas e o re-desenvolvimento de áreas afetadas. (5) O Administrador da Casa Popular concede empréstimos, diretamente, para a construção de moradias para estudantes e membros do corpo docente em instituições educacionais.

Calcula-se que os novos compromissos para empréstimos destinados a veteranos de guerra, garantidos pela Administração dos Veteranos de guerra, continuarão a ser superiores a 3 bilhões de dólares, no exercício de 1955. Quase 90 por cento desses empréstimos garantidos serão utilizados na aquisição ou melhoramento de moradias.

Outros importantes programas de empréstimos em vigor, do Governo Federal, incluem empréstimos e garantias, consoante a Lei de Produção para Defesa, destinados a expandir a produção necessária à defesa, empréstimos concedidos pela Administração de Pequenos Negócios para fazer face às necessidades especiais de negócios de pequeno vulto, e empréstimos externos concedidos pelo Banco de Exportação e Importação e pela Administração de Operações Externas. Encontram-se em fase de liquidação os programas de empréstimo da Corporação para o Financiamento da Reconstrução.

PESSOAL

Especificações de Classe "Sob Medida" para Pequenas Jurisdições

ROBERT W. COPPOCK

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano — Autorizada pela "Public Personnel Review" Civil Service Assembly — U.S.A. and Canadá).

UM homem de pequena estatura jamais pensaria em usar roupas talhadas para um homenzarrão. Entretanto, em muitos pequenos centros adotam-se processos destinados a Estados ou grandes cidades. Um dos exemplos mais frequentes desse costume encontra-se nas especificações de classe, adotadas sem adaptação. Muitas pequenas cidades, condados e distritos especiais usam modelos de especificação e linguagem técnica próprios para cidades como Chicago e Detroit ou para Estados como o de New York ou da Califórnia. Além disso, usam as especificações para muitas finalidades, que não foram consideradas quando da elaboração daqueles modelos e da adoção daquela linguagem.

AS TRADICIONAIS ESPECIFICAÇÕES DE CLASSE

O estilo, o texto e o modelo das especificações de classe foram introduzidos mercê de processo de evolução ainda em andamento. Vários tópicos básicos, porém, já há cerca de vinte anos estão bem padronizados e as modificações que hoje se fazem são, via de regra, de somenos importância. As especificações típicas das grandes organizações governamentais contêm sempre o título da classe, seguido de vários tópicos, a saber: definição da classe, características essenciais, tarefas típicas e qualificações mínimas (ou desejáveis). Cada um desses tópicos tem sua finalidade definida; com pequenas variações, segundo a repartição, todas elas são elaboradas no mesmo estilo e no mesmo tipo de redação. O exemplo que damos a seguir, referente ao cargo "Estenógrafo", é típico e dessas especificações tradicionais, embora tenha sido consideravelmente resumido para inclusão neste artigo.

ESTENÓGRAFO

Definição da Classe:

Executa, sob supervisão direta, trabalho de estenografia, tomando notas e ditados para transcrição datilografada; executa vários trabalhos burocráticos de

dificuldade acima de média, envolvendo correspondência, arquivos e relatórios; executa outras tarefas correlatas, quando determinado.

Características especiais:

Os cargos desta classe exigem de seus ocupantes a transcrição datilográfica dos textos ditados e taquigrafados. A percentagem de tempo dedicada a esse trabalho pode variar, mas é elemento essencial para todos os cargos. Os ocupantes geralmente executam tarefas sob supervisão geral e, embora seja necessária certa independência de critério, geralmente os processos são preestabelecidos e qualquer situação nova ou fora do comum deve ser comunicada ao supervisor. Os ocupantes podem distribuir tarefas e conferir trabalhos de outros, embora sem exercer completa supervisão. É preciso ter bons conhecimentos de leis e regulamentos específicos e das atividades do Departamento.

Tarefas típicas:

Taquigrafa ditados para transcrevê-los; redige cartas de acordo com notas em margem ou ordens verbais; datilografa cartas, circulares, relatórios e requisições, com certa independência de critério; responde a consultas de servidores e do público; mantém protocolo da expedição, arquivos e fichários; confere documentos e formulários; procede a buscas para obtenção dos elementos necessários à elaboração de relatórios e correspondência; requisita, recebe, guarda e dá saída a material de escritório; opera máquinas de somar mimeógrafos e outros equipamentos semelhantes.

Qualificações mínimas:

Curso do 12º grau ou um ano de experiência de trabalho de estenógrafo ou de escritório ou, ainda, combinação equivalente de preparo e experiência; perfeito conhecimento de redação comercial e oficial; conhecimento dos modernos métodos de trabalho; capacidade para taquigrafar 110 palavras por minuto e para datilografar 45 palavras por minuto, copiando de texto legível; capacidade para executar grande variedade de funções de escritório, inclusive manutenção de arquivos e fichários; cumprir instruções escritas e verbais; dar-se bem com outras pessoas; aprender rapidamente novos processos; meticulosidade, discreção, espírito de iniciativa; boa aparência; critério, ausência de deficiências físicas para o trabalho.

Tal como planejado originariamente, esse tipo de especificação de classe destinava-se a três fins: 1) fornecer um título para a classe, que servisse para a manutenção de um fichário de referências;

2) proporcionar informações que pudessem ser utilizadas por pessoas de preparo técnico, no enquadramento dos cargos nas respectivas classes; e 3) fornecer informações que servissem de orientação geral, nos processos de seleção. Logo, porém, verificou-se que as especificações constituam instrumentos hábeis para outros fins e as mesmas foram sendo introduzidas no serviço, em inúmeros outros casos.

COMO SÃO USADAS AS ESPECIFICAÇÕES

O emprego de especificações de classe, no enquadramento dos cargos nas respectivas classes, ainda é de relevante importância nas grandes organizações; nas menores, porém, é bem menos importante. Assim, uma grande repartição, com centenas de servidores burocráticos, por exemplo, deverá dispor de especificações muito precisas para os cargos burocráticos. A mesma precisão não será, todavia, necessária em outra repartição que conte apenas cinco a dez escriturários. Esta, precisará, realmente, de um instrumento de enquadramento, relativamente simples, próprio para pequenas organizações que, via de regra, não dispõem de pessoal técnico.

As especificações de classe servem também para explicar porque os cargos se enquadram em determinada classe. Uma boa especificação, fácil de interpretar, muito servirá para convencer um servidor ou um chefe, de que um cargo classificado como de Escriturário do nível inicial não pode ser reclassificado no nível intermediário.

As vezes, as especificações de classe são usadas, direta ou indiretamente, para comparações de salários. Certos trechos são transcritos no questionário de inquérito de salários, para facilitar um confronto de classes. Outras vezes, as especificações são usadas no processo de recrutamento, muito mais do que se poderia pensar pelo que se publica. São muito usadas na descrição de cargos, para conhecimento dos candidatos. As vezes, no anúncio de uma prova para ingresso no serviço público, encontra-se toda a especificação, copiada textualmente. Outras vezes, copiam-se ou suprimem-se determinados trechos. Em raras repartições, onde se recebem constantemente propostas de candidatos, todas as especificações ficam à disposição destes, para consulta.

Os requisitos mínimos (ou desejáveis), estipulados nas especificações, são usados em quase todas as repartições que dispõem de programas de seleção. Esses requisitos são geralmente citados nas convocações, de modo que os candidatos podem verificar se os possuem ou não. Depois de recebidos os requerimentos ou propostas, as mesmas regras podem ser adotadas, para determinar se o candidato deve ou não ser aceito. Nas repartições um pouco maiores, o julgamento é feito por um de seus técnicos de pessoal, mas em muitas repartições menores, subordinadas ao sistema de mérito, as decisões são tomadas por técnicos de fora, que trabalham em regime de horário parcial.

A aplicação dos conhecimentos e habilitações relacionadas no tópico "qualificações mínimas" de uma especificação comum, varia consideravelmente de uma organização para outra. Nas organizações onde não há programas de concurso ou prova para admissão, essas informações servem apenas como orientação geral para a autoridade incumbida da seleção dos candidatos. Nas que dispõem desses programas oficiais, porém, esses elementos podem servir para a elaboração da base dos mesmos. Muitas repartições que mandam realizar seus exames de admissão por organizações particulares, limitam-se a fornecer as especificações, como esclarecimento sobre o que se deve incluir nas provas.

Pelo exposto, verifica-se que as especificações de classe, nas pequenas organizações, não são interpretadas apenas por pessoas de preparo técnico. Precisam ser interpretadas por candidatos a empregos públicos, servidores, chefes, repartições e outros interessados. De um modo geral, quanto menor for a repartição a usar as especificações, mais a sua interpretação terá que ser feita por grupos não técnicos.

PROBLEMAS RESULTANTES DO USO INADEQUADO DAS ESPECIFICAÇÕES DE CLASSE

Quando se usa o tipo tradicional de especificações para tantas aplicações estranhas à sua finalidade, é natural que surjam problemas. O número e a gravidade destes variam consideravelmente, segundo o tipo da repartição. Um exame das complicações que podem surgir, servirá para mostrar grande parte das deficiências resultantes do uso dessas especificações tradicionais, em pequenas repartições.

Especificações de classe muito longas podem tornar-se ineficientes devido à própria prolixidade. Embora uma especificação muito minuciosa possa conter mais elementos informativos, o fato de ser muito longa afasta de sua leitura a maioria das pessoas. É o que, até certo ponto, já foi reconhecido e as especificações hoje elaboradas para pequenas organizações são, quase sempre, mais resumidas do que as que se destinam a unidades maiores.

É comum que uma especificação, destacada dos elementos informativos e de outras especificações a ela ligadas, não constitua descrição adequada da classe. É preciso ser complementada por outras especificações, pelos esclarecimentos contidos no início do livro de especificações e pelas listas de enquadramento, para que se possa verificar a extensão e o tipo de supervisão exercida sobre outros pelos ocupantes dos cargos na classe. Quando usada isoladamente (como no caso de ser transcrita em questionários de remuneração de cargos) a especificação não fornece esses esclarecimentos. Alguns resultados absurdos, a que se chega, por vezes, nas pesquisas de salários, provam que certas especificações não podem ser usadas isoladamente.

Uma das mais sérias objeções à especificação do tipo tradicional, é ser a mesma de difícil com-

preensão. Primeiro, por usar termos técnicos de pessoal, tais como "classe" e "cargo", que muita gente não entende. Segundo, por isso que a terminologia usada pode ser bem clara para quem redige a especificação, mas pode parecer confusa ou mesmo ininteligível para pessoa de mediana cultura, que a tenha que ler. Por exemplo, algumas especificações declaram que um Ajudante de Cozinha (que, praticamente não precisa ter instrução) deve "conhecer os condimentos". Quando os termos técnicos e os vocábulos relativamente difíceis se aliam a períodos extremamente longos e complicados, como soi acontecer nas especificações típicas, o resultado é que as mesmas se tornam incompreensíveis para muita gente.

A especificação tradicional é completamente inadequada para atender a um dos seus mais comuns objetivos, que é o de fornecer elementos para o recrutamento de pessoal. Geralmente é redigida de modo desinteressante, monótono e incompreensível. Geralmente é redigida de modo desinteressante, monótono e incompreensível. Trata mais intensamente dos fatores de enquadramento do cargo, relegando a segundo plano, os de interesse pessoal. Razão por que, para ser válida, há de ser precisa, equilibrada e extremamente exata, sacrificando, assim, sua adaptabilidade às finalidades do recrutamento. O resultado é que, quase sempre, ficaria melhor num contrato legal do que numa convocação de concurso.

Os requisitos de educação e experiência estipulados nas especificações típicas, muitas vezes não são bastante específicos para facilitar o julgamento dos candidatos. Na amostra que demos de especificação de "Estenógrafo", por exemplo, as qualificações mínimas indicam "conclusão de curso de 12.º grau e um ano de experiência em trabalho de estenografia e de escritório". A seguir, aprova a aceitação de alguma combinação equivalente de preparo e experiência, mas não esclarece qual será esse equivalente. Que experiência deve ter o candidato, caso tenha apenas completado o referido curso? E' o que terá que ser esclarecido, antes de serem examinadas as propostas dos candidatos, o que representa mais trabalho no momento do exame desses documentos.

E' verdade que, nas repartições maiores, podem ser usados termos gerais como "experiência razoável", "considerável", "bastante" ou "extensa". Isso, porém, é porque há servidores em número suficiente para resolver acerca dos requisitos de preparo e experiência, por ocasião do concurso.

Como dissemos, muitas vezes, na convocação dos candidatos, a parte de conhecimentos e habilitações, do tópico de qualificações mínimas, é publicada para limitar as matérias que serão abrangidas pelas provas ou exames. Não haveria inconveniente nisso, se as especificações fossem revistas cuidadosamente antes do concurso e, se necessário, modificadas. Se não forem constantemente revistas, porém, os concursos ficarão limitados por especificações obsoletas.

Outro inconveniente do emprego de tópico "conhecimentos e habilitações" em muitas especificações de classe, é que as mesmas, ainda que atualizadas, não constituem boa orientação para concursos. A teoria tradicional da classificação é de que as qualificações mínimas devem estipular o mínimo de obstáculos que o candidato deve transpor para o fim de qualificar-se para um cargo na classe. Esta teoria, porém, não atende à finalidade da maioria dos concursos no regime do sistema do mérito. As provas não se destinam a determinar quais as pessoas que têm o mínimo de conhecimentos e habilitações necessários, o que significaria um tipo de concurso de "passar ou falhar". Destina-se a classificar os candidatos mais qualificados em melhor situação do que os menos qualificados. Como os mais qualificados devem ter maiores conhecimentos e habilitações do que os que apenas atendem a essas qualificações mínimas, o concurso deve ser de nível bem mais elevado do que indicado pelas qualificações mínimas. Um bom exemplo desse caso é o exame para servente. Em muitas repartições, não se exige experiência para entrar na prova. Isso parece significar um exame de aptidão, mas não seria acertado examinar-se apenas a aptidão, uma vez que poderão aparecer muitos candidatos já com considerável experiência como servente. Outras provas devem ser exigidas, a fim de determinar-se a quantidade e a qualidade de experiência adquirida. São provas mais difíceis, que se fazem necessárias quando os candidatos são classificados por ordem de colocação.

Um dos inconvenientes básicos do uso das especificações de classe do tipo tradicional, é o fato de se destinarem a ser interpretadas por pessoas habituadas a usá-las. O tópico "tarefas típicas" apresenta, sem dúvida alguma, problemas para os que não estão familiarizados com o assunto. Um técnico bem preparado compreende que essas tarefas são apenas ilustrativas, mas nada na especificação de classe típica, faz ver, a quem não entende, a necessidade de tal interpretação. Poder-se-á, assim, pensar que todas as tarefas citadas — e somente aquelas — serão desempenhadas por todos os ocupantes da classe. Em muitas repartições, tentou-se contornar esta deficiência, explicando, no início do catálogo de especificação, a finalidade de cada tópico das especificações. Em inúmeros casos, porém, nenhum esclarecimento se encontra quanto à maneira pela qual devem ser interpretadas e usadas as especificações de classe. Muito tempo e muito dinheiro gasta-se, assim, para criar um instrumento destinado às pessoas que vão com ele trabalhar, sem um manual de instruções e sem explicações adequadas.

SOLUÇÃO: TEXTO E FORMATO "SOB MEDIDA"

Os problemas criados pelos inúmeros empregos das especificações de classe, nas pequenas organizações, podem ser resolvidos por meio de especificações feitas especialmente — "sob medida".

— para a repartição em que vão ser usadas. Vários fatores devem ser tomados em consideração: que conhecimentos técnicos terão as pessoas que deverão resolver sobre a classificação? Quantos cargos haverá nas classes e quão difícil será enquadrá-los? Poder-se-á confiar nas especificações, para fazer confrontos de salário com outras organizações públicas ou com indústrias privadas? Serão feitas provas e, caso afirmativo, quem as preparará? Haverá pessoal em número suficiente para tratar da publicidade do concurso, preparar as definições de classe para os questionários de salário e preparar outros materiais especializados, sem necessidade de copiar certos tópicos das especificações, palavra por palavra? Estas e outras questões devem ser resolvidas antes de tomar-se qualquer decisão quanto ao texto e ao formato das especificações apropriadas.

Pelo exposto, pode parecer que as especificações de classe, tais como elaboradas para grandes cidades e Estados, não se adaptariam às necessidades de pequenas organizações. Não é bem isso. Muito trabalho deram as especificações existentes e muito do que as mesmas contêm se aplica aos pequenos centros, da mesma forma que aos grandes. Os tópicos definindo a classe, relacionando as características peculiares, descrevendo as tarefas típicas e especificando as qualificações mínimas, podem atender à sua finalidade. Convém, porém, rever certos tópicos, a fim de adaptá-los às necessidades de uma pequena organização. Suponhamos, por exemplo, que uma municipalidade, das menores, necessite de especificação para o cargo de Estenógrafo. A investigação feita revela haver apenas quarenta empregados nessa municipalidade e, destes, apenas um ou dois serão classificados como estenógrafos. As decisões da classificação, depois do inquérito inicial levado a efeito por uma organização de fora, devem ser feitas por uma comissão, constituída por negociantes locais. É provável que esses cidadãos ouçam os respectivos secretários, entre os quais haverá um dos examinadores "ex-officio". Todos os estudos sobre salário serão, provavelmente, executados pela firma contratada. Esta firma fornecerá, igualmente, as provas, embora fiquem a cargo do examinador-chefe (que trabalha apenas em horário parcial) o exame das propostas, a administração das provas escritas e a realização das entrevistas. Uma especificação adequada para tal municipalidade terá que vencer todas as dificuldades referidas quanto às especificações típicas, acima descritas.

A especificação adiante transcrita procura atender a essa necessidade. Não queremos dizer que represente o único modelo que possa ser usado para atender à situação, mas é certo que inclui os principais aspectos e modificações, necessários.

ESTENOGRAFO

Descrição das tarefas:

Os estenógrafos desempenham funções de secretários das autoridades municipais. Devem ser esteno-datilógrafos. O trabalho envolve várias tarefas de escritório, tais como correspondência, arquivo, relatórios e outras atividades.

Características dos cargos:

Os cargos classificados como de "Estenógrafo" exigem a tomada taquigráfica de ditados e sua transcrição datilográfica. A percentagem de tempo reservada para esta tarefa pode variar, mas é elemento essencial de todos os cargos. Os servidores recebem tarefas repetitivas ou especiais, que devem ser executadas sem supervisão. Grande parte do trabalho não é sujeita a revisão. Há processos estabelecidos e as situações novas ou fora do comum são levadas ao conhecimento do supervisor, embora o ocupante deva, muitas vezes, resolver sobre o método a seguir. Os estenógrafos podem distribuir e conferir trabalhos de um ou dois outros servidores burocráticos, embora não exerçam completa supervisão. Exige-se boa compreensão da legislação, regulamentos e diretrizes específicos e atividades do departamento.

Exemplos de tarefas:

Eis alguns exemplos das tarefas que o estenógrafo pode ter que executar:

Tomar notas taquigráficas, ditadas, e transcrevê-las. Redigir cartas, de acordo com notas em margem ou instruções verbais.

Datilografar cartas, circulares, relatórios e requisições, com certa independência de critério.

Responder a consultas de servidores e do público. Manter protocolo de correspondência, arquivos e fichários.

Verificar papéis e formulários para ver se estão certos e completos.

Buscar informações necessárias para a elaboração de relatórios e de correspondência.

Requisitar, receber, guardar e dar saída a material de escritório.

Operar máquina de somar, mimeógrafo e outros equipamentos semelhantes, de escritório.

Qualificações Mínimas Exigidas dos Candidatos:

Experiência equivalente a um ano de trabalho estenográfico e de escritório e

Nível educacional equivalente ao 12º grau (mais um ano de experiência pode substituir um grau de curso; não haverá substituição para mais de dois graus) e

Capacidade para tomar ditado em 110 palavras por minuto e

Capacidade para datilografar 45 palavras por minuto, copiando de texto legível.

Características Desejáveis dos Candidatos:

Os candidatos mais qualificados devem possuir:

Amplios conhecimentos de redação comercial e de documentos oficiais.

Conhecimento dos modernos métodos e processos de trabalho de escritório.

Capacidade para executar várias funções burocráticas, inclusive arquivamento e organização de fichários.

Capacidade para cumprir instruções escritas e verbais.

Capacidade para se dar bem com outras pessoas.

Capacidade para aprender rapidamente novos métodos de trabalho.

Ausência de defeitos que o incapacitem para o trabalho.

A maioria das modificações feitas nas especificações destinava-se a torná-las mais compreensíveis para candidatos e servidores. Os períodos longos e complicados foram divididos em frases curtas e estas, colocadas em forma de listas. No caso, não foi necessário modificar muito os termos usados. É preciso, porém, usar vocabulário simples para as classes que exigem apenas educação elementar. As modificações feitas na especificação acima de estenógrafo correspondem ao raciocínio

já amplamente discutido, em que se baseou a "Flesh Readability Formula". Alguns órgãos de pessoal, na realidade, adaptaram aquela fórmula às próprias especificações de classe.

Os termos técnicos foram eliminados tanto quanto possível nestas especificações. As palavras "Cargo" e "Classe", por exemplo, usadas na especificação original, foram substituídas por outras de idêntica significação.

As frases comparativas foram eliminadas. No tópico "Características", a expressão "sob supervisão geral" foi substituída por duas frases que explicam sua significação.

Os vários tópicos da nova especificação passaram, tanto quanto possível, a ter definições. Algumas dessas definições destinam-se a candidatos e servidores. Em dois tópicos, foram acrescentadas frases descrevendo, mais claramente, o que foi incorporado ao tópico e a respectiva interpretação.

O primeiro tópico da especificação revista foi redigido de forma a não ficar completamente fora de lugar numa convocação de candidatos. Para isso, foi redigido em estilo agradável, incluindo esclarecimentos do interesse dos candidatos. Isso talvez exija definição mais longa, se a original fôr por demais concisa e lacônica para interessar. Convém observar, porém, que uma boa e precisa definição raramente se presta a transcrição para publicidade. A definição revista, de Estenógrafo, por exemplo, tal como acima transcrita, talvez não atraia tanta atenção nem suscite tanto interesse, como se fôsse redigida da seguinte forma:

A pessoa escolhida executará trabalhos de responsabilidade, de estenografia, datilografia e de escritório, com considerável autonomia. Prestará assistência a uma autoridade administrativa ocupando-se de detalhes, tarefas burocráticas e supervisão do escritório. Uma parte importante do trabalho consistirá em atender ao público, pessoalmente ou pelo telefone, e responder a consultas sobre vários processos, leis e regulamentos.

Embora a declaração acima seja própria para um anúncio de emprego, não seria, absolutamente satisfatória num tópico de definição da especificação de classe, uma vez que exagera os bons aspectos do cargo e passa por cima de outros menos sedutores.

Uma das principais modificações feitas na especificação consistiu em dividir o tópico "qualificações mínimas", em suas partes componentes, colocando-se primeiro o que diz respeito às qualificações mínimas exigidas do candidato e, segun-

do, o que se relaciona simplesmente com as características que devem ser incluídas no concurso. Todas as informações capazes de interessar ao candidato foram incluídas neste tópico. Os esclarecimentos destinados a orientar o técnico de seleção na preparação dos exames foram reunidos em outro tópico, sob título expressivo.

A fim de facilitar o exame dos requerimentos por pessoas que não são técnicos de pessoal, os requisitos de experiência foram explicados mais detalhadamente. O estilo deve ser claro, para os candidatos, a fim de que os mesmos possam verificar mais exatamente se estão ou não qualificados para um cargo nessa classe.

Além das modificações sugeridas para cada especificação destinada a pequenas organizações, conviria descrever, em algum ponto, o plano de classificação a que se destinam os diferentes tópicos e como devem ser os mesmos interpretados. Por exemplo, os tópicos que podem ser usados nas convocações para concurso, devem ser assinalados. Apenas três tópicos, na especificação revista de Estenógrafo, acima transcrita, poderiam ser considerados indicados para aquele fim. São eles: "Descrição dos Cargos", "Exemplos de Tarefas" e "Qualificações Mínimas Exigidas dos Candidatos".

Os outros dois tópicos foram escritos para fins especiais e não se prestariam para ser transcritos na convocação.

CONCLUSÃO

Um estudo comparativo das duas especificações dadas neste artigo, revelará que, à primeira vista, as mesmas parecem mais diferentes do que na realidade o são. Embora os tópicos tenham sido reorganizados e colocados em outra ordem, o conjunto da especificação de classe contém ainda quase os mesmos dados. A segunda especificação, porém, poderá ser usada eficientemente para todos os fins a que, provavelmente, se destina.

O mesmo processo de especificação "sob medida" quanto à redação e a apresentação, poderá ser seguido, com bons resultados, por muitas organizações em todo o país. É comum um pequeno subúrbio adotar um modelo de especificação elaborado para uma grande municipalidade da vizinhança, sem levar em conta seus problemas e recursos, inteiramente diferentes. É preciso atentar-se melhor às necessidades das pequenas organizações e imitar menos os processos de pessoal que dão resultado em maiores centros, a fim de que aquelas possam, realmente, aproveitar plenamente as vantagens do sistema do mérito.

DOCUMENTAÇÃO

O Acervo da Biblioteca do Ministério da Fazenda

CECILIA BANDEIRA DE MELLO

FORMOU-SE o acervo bibliográfico da Biblioteca do Ministério da Fazenda, de acordo com a finalidade de sua própria existência: ser uma Biblioteca essencialmente de Finanças e de Economia e, por extensão, de assuntos fazendários, ou, no texto de seu regimento: "de assuntos relacionados com as atividades do Ministério" (Art. I).

Por ter herdado valiosas coleções já existentes nas diversas Diretorias do Ministério anteriormente a 1943, data da fundação da Biblioteca, esta encontrou-se desde o princípio dona de importante material livresco, fundo primitivo que se tornou a base de seu desenvolvimento, e que em dez anos de atividade tem incessantemente crescido. Neste desenvolvimento, orientado pelo Serviço de Seleções da B.M.F., predominam as ciências acima citadas, isto é, Finanças e Economia, juntamente com o Direito, sendo que as publicações sobre estas matérias privilegiadas, gozam de preferência absoluta quanto à aquisição, que procura incorporá-las a seu acervo de maneira tanto quanto possível exaustiva. As coleções que representam estas três ciências, são as mais importantes: dominam, não só numericamente, mas ainda pelo valor intrínseco e preço das obras: representadas pelos números simbólicos das Classes de M. Dewey, e arrumadas por assunto nas estantes, abrangem desde os mais autorizados tratados, até as publicações, como estudos, ensaios e teses, obras originais e traduções, antigas e modernas publicadas em português, francês, italiano, espanhol etc.

Assim o maior desenvolvimento da B.M.F. tem sido dirigido neste sentido, mas a ele não se restringiu o seu enriquecimento cultural. Os diversos Órgãos do Ministério, cada qual com a sua individualidade e a peculiaridade de suas atribuições, já tinham um núcleo de coleções específicas, que integradas ao acervo da B.M.F. vinham apontar as diferentes direções em que ela deveria crescer à margem de sua primeira orientação financeira e jurídica. O Serviço de Seleção as tem prolongado com obras que se situam em diferentes perspectivas de conhecimentos, mas que se relacionam com as atividades do Ministério, ou melhor, dos funcionários que o compõem. Aquisição de segundo plano, não quanto ao valor das obras, mas quanto à sua extensão numérica.

A Estatística Econômica e Financeira correspondem evidentemente as coleções sobre estatística geral e aplicada, como a "Contadoria Geral da República" aquelas que se referem à contabilidade; a "Divisão de Obras" e o "Serviço do Patrimônio" seriam representados nas suas estantes por livros sobre Matemática e Arte, Ciência e Técnica, enquanto que o "Departamento Federal de Compras", figuraria com as publicações sobre Material, Merceologia e Arquivo. O "Serviço de Pessoal" exigiria, eventualmente, além das Obras sobre administração e Organização, estudos sobre Psicologia, Psicotécnica e Sociologia, uma vez que as "relações humanas" no serviço público com seus problemas interpessoais, os de aproveitamento de aptidões, de atribuições de serviços, de supervisão e de chefia, não mais se estabelecem empiricamente ao sabor das improvisações e das rotinas, mas se baseiam em conhecimentos científicos. Uma coleção sobre Biblioteconomia e Bibliografia responde às necessidades do órgão do Ministério que é a sua biblioteca, e torna-se material de trabalho e fonte de renovados conhecimentos para as bibliotecárias no desempenho de suas funções peculiares.

Num terceiro e quarto plano se formariam outras coleções: Havendo igualmente recebido a B.M.F. no momento de sua fundação (além das publicações oficiais) obras de caráter documentário sobre o Brasil, história, crônicas, viagens, ensaios críticos, biografias; desenvolveu-se também neste sentido e formou-se uma pequena mas interessante coleção sobre o País, composto de livros nacionais e estrangeiros, estendendo-se a todos os aspectos da vida brasileira, atuais ou passados. Em torno das biografias nacionais, como que por uma força de atração, agruparam-se outras biografias, reunindo-se uma limitada coleção sobre a vida de grandes personagens, dados informativos que completam e ilustram as mais diversas pesquisas, no mesmo tempo atraindo leitores, instruindo e recreando.

Uma riquíssima coleção de obras de Consulta ou de Referência: Dicionários de língua, de assunto ou biobibliográficos, numerosas enciclopédicas em diversos idiomas atentamente atualizadas, obras estas distribuídas no Salão de Leitura, oferecem as mais variadas informações a quantos

procuram solucionar um problema filológico, ou pesquisar dados históricos, científicos ou biográficos. São considerados em Biblioteconomia, obras acidentalmente de referência, livros que tratam de um fato sensacional, acontecimento de grande repercussão em certo momento, como comemorações centenárias, visitas ilustres, pois que nesta ocasião são procurados como obras puramente informativas. A Biblioteca, sem cortar o contato com a vida, fechando-se numa torre de marfim, e sem decepcionar numerosos leitores, não pode recusar este material de informação, e prudentemente, excepcionalmente, tem adquirido algumas poucas obras de valor transitório e de menor alcance. Aqui se enquadram alguns livros contemporâneos de interesse ocasional, em número insignificante.

Uma pequena mapoteca é completada por números Atlas Geográficos, nacionais e universais, material de consulta de primeira necessidade, superiormente elaborados e maravilhosamente editados, que ornem as mesas do mesmo Salão de Leitura, oferecendo aos exames suas cartas coloridas, suas paisagens clássicas ou exóticas, seus tipos regionais e seus índices toponímicos.

Finalmente há grande obras clássicas, universalmente consagradas, literárias ou artísticas, que de quando em vez e de modo excepcional, vêm romper a austeridade de suas estantes, e que, numa biblioteca de quase 60.000 volumes, sem afetar o seu caráter especializado, elevam o seu padrão cultural.

Para contínuos e serventes do Ministério que completam o curso Ginásial ou preparam o artigo 91, a Biblioteca adquire livros didáticos correspondentes ao curriculum escolar, e para numerosos funcionários que cursam Escolas Superiores e que encontram no material bibliográfico já constituído abundantes obras auxiliares de seus estudos, o Serviço de Seleção admite uma ou outra vez, certa obra complementar, sugerida ou reclamada. E acontece, servir ao mesmo tempo aos estudantes, funcionários de outros Ministérios, que recorrem à Biblioteca confiança no seu acervo bibliográfico e na liberalidade de seu acolhimento. Não hesita o Serviço de Aquisição em duplicar ou triplicar obras de grande procura pelos consulentes, no intuito de facilitar a preparação para concursos, estudos ou trabalhos, cerceados por um prazo limitado. Não hesita ainda, em se tratando de obras importantes, em vários tomos, cada qual de determinado autor, como certos Códigos por exemplo, em admitir reedições dos volumes reimpressos com exclusão dos outros, contrariando embora as regras de Biblioteconomia, para oferecer no momento propício, aos consulentes, a melhoria introduzida apenas numa parte de obras.

Inspirada na sua missão de intermediária entre os estudiosos e as fontes do estudo; conscio de seu dever de proporcionar ao leitor, que sequioso de aprender, inquieto ou confiante atravessa o limiar da Biblioteca, — o livro adequado à sua nítida ou confusa aspiração; conhecedora da impor-

tância decisiva que para uma vida inteira pode ter o encontro com o livro almejado, a bibliotecária encarregada da Seleção na Biblioteca do Ministério da Fazenda exerce ativa vigilância sobre a produção contemporânea nos diversos ramos do saber, dobrando-se com prudência mas sem excessiva rigidez, à multiplicidade das solicitações e à complexidade dos problemas que limitam a sua extensão e a sua expansão. Entre os já apontados, decorrentes da natureza da Biblioteca e ainda figuram, a verba concedida e a oferta comercial de livreiros e editores, isto é, a praça do livro.

Possui assim a Biblioteca, um riquíssimo acervo, essencialmente fazendário, incontestavelmente financeiro e econômico, como é fácil perceber pelo inventário de suas estantes e a estatística de suas obras; mas diversificado com suas prolongações nas direções acima indicadas, e nas perspectivas de assuntos correlatos que reciprocamente se completam; pois hoje, assim como não há mais, distância topográficas, vencidas pelas modernas descobertas científicas, também não há separações rígidas entre os conhecimentos humanos, achando-se todos eles entrelaçados, sendo uns dos outros complementares e elucidativos. Este alargamento do âmbito econômico e seu entrosamento na projeção histórica política e social é assim focalizado pelo historiador de economia Juan Beneyto.

"Parece advertirse a l largo de la Historia un crecimiento del ámbito sobre el cual se desenvuelve el proceso económico. Desde la tradicional visión de la Ciudad antigua... hasta la conciencia de Cosmos en que ya andamos, (aunque el "one World" no acabe de ser un Orbe) sentimos como autentica vivencia el doble ensanchamiento económico y político de los cuadros sociales y especiales". (Del feudo a la Economía Nacional)".

Mais afirmativas ainda são os palavras do economista Goldeweiser.

"An economist's study can no longer be his world; the entire world must be his study... for many, if not for most economists the quiet and peace of the ivory tower has been lost; the confusion and struggle of the market place is upon them".

Enriquece de modo apreciável o acervo da Biblioteca o contingente de doações vindas de diferentes procedências. Ai, já não mais impera a especialização, e a variedade de assuntos junta-se à severidade das coleções básicas: Em primeiro lugar as doações do "Instituto Nacional do Livro", constando das edições do Ministério da Educação e Cultura sobre história, poesia, obras de imaginação e mais os livros recreativos que escolhe para difundir. Há ainda as ofertas de autores, outras de particulares, e outras aquisições obtidas por permuta, tendo a Biblioteca permutado com órgãos nacionais e mesmo estrangeiros como a "Library of Congress". Recentemente lhe foi anexada a biblioteca da "Câmara de Reajustamento Econômico" — com 1.500 livros. Seria supérfluo falar das publicações oficiais que recebe graciosamente de todos os órgãos do Ministério da Fazenda e de inúmeras entidades governamentais.

Dentro da organização de uma biblioteca, o Serviço de Seleção é o único que não releva da aperfeiçoada técnica da biblioteconomia moderna, nem de suas normas de padronização na confecção de fichas, nem de seus processos unificadores no preparo do livro para empréstimo, trabalhos estes a cargo da turma de Catalogação-Classificação; depende, principalmente de visão pessoal, de fatores culturais e morais, de critério individual, de apreciação das contingências, da composição na convergência de finalidades e possibilidades, da interpretação de todos os dados enfim, e possui um dinamismo próprio dentro de determinadas fronteiras. A seleção não deve apenas visar as injunções do momento presente, mas ainda preparar o repositório do futuro, colecionando para os anos e séculos vindouros, pois é um fato que toda grande e durável biblioteca, participa da natureza do Museu, sem prejuízo de sua formação moderna e de seu papel ativo e de todas as outras atribuições que atualmente se lhe conferem. Ao contrário, quanto mais atualizada e completa for em cada momento de sua história, mais adquirirá, decorridos os anos, este caráter de museu, tendo conversado o que de importante se publicou, o que se tornou raro ou desapareceu. Valorizando-se com o tempo, e testemunhando a cultura passada.

Em dez anos de funcionamento a Biblioteca tem sido fiel ao lema "servir aos que servem à ciência". Publica periodicamente uma lista das obras adquiridas, que difunde entre quantos se interessam as mais recentes publicações integradas a seu patrimônio. Num "Boletim Informativo" relaciona mensalmente todas as obras catalogadas no último período decorrido assim como elabora um Índice dos decretos, leis, portarias etc. que o mesmo Boletim publica. Um mostruário à entrada expõe vistosamente as obras mais interessantes, reunidas, ora sob um ora sob outro aspecto, antecipando a procura pelo leitor. Ligada aos seus consulentes pelo laço espiritual do livro, inclina-se a sugestões justificáveis, críticas construtivas, e aplausos animadores.

Depois do primeiro decênio de atividade da Biblioteca do Ministério da Fazenda, iniciado sob a chefia de Helena Soares Brandão de Oliveira e decorrendo sob a vigência de Margarida Rinelli de Almeida, o Serviço de Seleção, apresenta essa visão de conjunto de suas realizações efetuadas dentro da organização da mesma, e, especialmente, na mais estreita conexão com o Serviço de Empréstimo. A esse cabe, finalmente, a nobre tarefa de fazer do livro selecionado para todos, em geral, o livro escolhido para cada um, em particular.

Direito Privado e Direito Social

ARNOLD WALD

O DIREITO social, que GURVITCH tentou definir apontando o seu papel no mundo moderno e cuja importância BONNECASE assinalava ao escrever a história do pensamento jurídico francês de 1804 até os nossos dias, foi o assunto discutido no colóquio organizado em Paris entre 13 e 15 de maio do corrente ano pela *Société de Législation Comparée*.

Na *Salle des Actes* da Faculdade de Direito de Paris compareceram juristas franceses e estrangeiros especialmente convidados para a discussão deste tema tão palpitante e de profunda atualidade. Foram representados neste conclave a Inglaterra, os Estados Unidos, a Holanda, a Bélgica, a Suíça, a Suécia e numerosos outros países, sendo de notar, todavia, a ausência das delegações sul-americanas.

Atendendo ao convite do Professor Jacques Bernard HERZOG, secretário do *Institut de Droit Comparé* e grande amigo do nosso país cujo direito divulgou na Europa, assistimos ao desenrolar dos debates, aceitando a função de observador brasileiro na conferência jurídica. A França estava magnificamente representada. Comparatistas como RENÉ DAVID, comercialistas como HAMEL, civilistas como o jovem JEAN SAVATIER, trabalhistas como DURAND se reuniram para engalanar a discussão que era a do problema essencial do direito contemporâneo. Presidiu o colóquio RENÉ CASSIN, do Conselho de Estado, e os decanos das faculdades francesas não brilharam pela ausência. GEORGES RIPERT e ESMEIN estiveram presentes.

O temário do colóquio visava esclarecer as relações e influências mútuas existentes entre o direito privado e o direito social, centralizando-se o debate em torno de duas questões: 1) O direito de família e o direito social; 2) O direito da empresa e o direito social.

Pareceu inicialmente que o conflito entre o direito civil e o direito social era o combate em que se afrontavam duas concepções opostas de vida. Assim RIPERT definiu o direito civil como aquele que pretende moldar os costumes enquanto o direito social se limita a obedecer às transformações que ocorrem no meio social. Para retomar a terminologia kelseniana, o direito civil estabeleceria uma norma ideal de conduta, um imperativo moral, um *Sollen*, um dever ser, enquanto o direito social homologaria os costumes existentes, ratificaria o modo de vida que os ho-

mens levam, seguiria o *Sein*. No pensamento de cada um, todavia, ecoaram as palavras de CRUET no seu livro sobre a inutilidade das leis em que nota o jurista francês que poucas vezes as leis mudam as sociedades enquanto que as sociedades sempre transformam suas próprias leis.

Houve acôrdo geral dos presentes, inclusive do relator Professor DURAND para rejeitar o termo "direito social" por ser inconsistente e ter um número importante de acepções diversas.

GEORGES RIPERT atacou o direito social por ser amoral, respondendo exclusivamente a objetivos políticos, particularista e enfim por estar sendo feito não pelos civilistas mas pelos práticos de modo que, em vez de colaborar com o direito civil, o direito social o destrói.

O representante dos Estados Unidos, da Universidade de Louisiana, relatando a situação existente em seu país, negou que houvesse qualquer interferência entre o direito social e o direito civil em matéria de direito de família, baseando a sua afirmativa no fato de ser ainda muito recente, na América do Norte, a legislação social.

O delegado belga frisou que existia uma diferença de prisma entre o direito civil e o direito social. Este visava proteger o economicamente fraco, preocupação ausente do direito civil tradicional. Assinalou a incoerência existente na legislação social belga em que se acumulam textos contraditórios ora defendendo a concubina, ora combatendo o concubinato. Assinalou ainda o ridículo a que nos levam certas presunções firmadas pelas leis sociais que acabariam, no caso da Bélgica, presumindo o concubinato entre o cura e sua empregada. Concluindo apontou o perigo de um divórcio consumado entre o direito civil e o direito social. Cada um atende a fins diversos mas longe de se destruírem mutuamente, deveriam, ao contrário, completar um o outro.

Ouvidos outros depoimentos, fez o ponto o Professor DURAND, relator da matéria, que, após haver assinalado a imprecisão do termo direito social, ponderou que as relações entre direito privado e direito social podiam ser estudadas sob diversos prismas. Na França, os conflitos entre o direito civil e o direito social acabam muitas vezes em decisões contraditórias da Corte de Cassação, soberana em matéria jurídica, e do Conselho de Estado, órgão máximo do conten-

cioso. Assim faz-se sentir a necessidade da criação de uma nova jurisdição que possa funcionar nos casos de conflitos entre o judiciário e o contencioso.

Quanto ao particularismo do direito social, afirma DURAND que estamos numa época de dispersão do direito. Multiplicam-se os novos ramos da ciência jurídica. Surgem o direito fiscal, o direito aeronáutico, o direito social. Entre o direito civil e o direito social, pode haver uma equivalência jurídica mas não uma equivalência sociológica. A influência do direito social foi sentida no direito de família sob diversos aspectos como v.g. diminuição do pátrio poder, a igualdade entre o marido e a mulher, o reconhecimento de filhos ilegítimos. Por outro lado, pode o direito social deixar de interferir no direito de família quando não considera a família como unidade social protegida mas sim o indivíduo. Quando a proteção dada pelas leis sociais aos economicamente fracos visa não a família mas o indivíduo, não podemos notar interferência do direito social no direito da família.

Antes de encerrado o debate, foi lembrada a discussão que se deu nas Nações Unidas quando da aprovação da declaração dos Direitos do

Homem. Naquela ocasião foi aprovado o artigo que assegurava a proteção social ao filho natural.

Quando, todavia, foi proposta a equiparação do filho natural ao filho legítimo, os delegados de diversos países mostraram que este já não era o domínio do direito social, dos princípios gerais de humanidade, pois já então interviria a O.N.U. na organização da família, questão de direito civil que depende essencialmente do direito nacional.

Esta discussão do direito comparado parece-nos ter interesse para o direito brasileiro. Também em nosso país tivemos uma influência importante do direito social sobre o direito de família de que resultou, entre outras coisas, a Lei n.º 883, de 21 de outubro de 1949, sobre o reconhecimento de filhos ilegítimos. Em nossa pátria também são numerosas e algumas vezes incoerentes as normas extravagantes de direito social que o legislador apressado poderá um dia levar para o campo do direito civil olvidando a necessária e indispensável distinção existente entre o direito civil e o direito social devendo, pois, cada um exercer a sua função, atendendo ao espírito peculiar que o domina e sendo esta a maior lição que auferimos no colóquio organizado pela sociedade francesa de direito comparado.



Mandados de Segurança Contra a Previdência

ENÉAS DE MOURA

Da Divisão Jurídica do I.A.P.B.

INÚMEROS mandados de segurança contra presidentes de Institutos de Aposentadoria e Pensões — e até contra o Presidente da República — têm sido ajuizados, tanto em primeira como em última instância, com o objetivo de serem sustados os aumentos de contribuições de que trata o Decreto n.º 35.448, de 1 de maio do corrente ano.

O conflito de opinião sobre a Previdência Social é assunto de suma importância, de vez que estabelece dúvida sobre a competência do Poder Executivo para baixar decretos e regulamentos atinentes ao seguro social, sem que antes tenha o Poder Legislativo dado seu pronunciamento.

Alegam os interessados que não tendo o Congresso, em obediência aos princípios estatuídos no art. 157 da Constituição Federal se manifestado sobre o assunto, discutindo e votando projeto de lei regulando a modalidade prevista no n.º XVI do referido texto, não poderia o Poder Executivo baixar o Regulamento Geral da Previdência, como o fez com a expedição do Decreto inquinado de inconstitucionalidade.

No que tange aos presidentes das autarquias, não nos parece acertada a medida, de vez que o ato não foi por eles baixado, e o instituto do mandado de segurança pressupõe, obrigatoriamente, a existência de autoridade coatora, considerada, individualmente, como pessoa física. E' como entendem os tratadistas, nêles incluindo o eminente CASTRO NUNES:

"A regra em que se assenta toda a sistemática da lei supõe pessoa física de quem haja emanado o ato." ("Mandado de Segurança", 2.ª ed., pág. 98.)

E' o que estabelece taxativamente o § 24 do art. 141 da Carta Magna:

"Para proteger direito líquido e certo não amparado por 'habeas-corpus', conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder."

Tal princípio é reafirmado na Lei n.º 1.533, de 31-12-951, em seu art. 1.º:

"Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas-corpus', sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por

parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça."

Estatui, ainda, essa lei, que, ao despachar a inicial, ordenará o juiz a notificação da autoridade coatora do conteúdo do petitório, entregando-lhe a segunda via com cópias dos documentos, para que, no prazo de cinco dias, prestem as necessárias informações.

O ato que majorou as contribuições não partiu dos presidentes de Institutos, que, por isso, não podem ser considerados autoridades coadoras. Por outro lado, não nos parece que o Decreto n.º 35.448, de 1-5-54, traga qualquer eiva de inconstitucionalidade.

As contribuições para a Previdência Social foram fixadas, em Cr\$ 2.000,00, em seu limite máximo, pela Lei n.º 159, de 1935. Entretanto, posteriormente, isto é, em 7 de maio de 1945, foi expedido o Decreto-lei n.º 7.526, que contém substanciais inovações em matéria de seguro social, como se vê no seu art. 5.º:

"O custeio dos serviços sociais será atendido mediante contribuição:

a) daqueles que auferem proventos de emprego, em percentagem fixada sobre o montante dos seus ganhos."

Alterada a Lei n.º 159, tornava-se necessária a regulamentação das alterações, o que somente poderia ser feito por Decreto do Poder Executivo. E dentro da hierarquia das leis, apregoadas e defendidas pelos impetrantes dos mandados de segurança, verifica-se que à Lei n.º 159 se contrapõe norma jurídica de hierarquia idêntica, cujos dispositivos, uma vez regulamentados, devem prevalecer sobre os anteriores que com ela colidam.

O Decreto n.º 35.448, de 1-5-954, apenas se limitou a regulamentar, entre outros, o preceito geral estabelecido pela alínea a do art. 54 do Decreto-lei n.º 7.526, acima transcrita. Tanto isso ocorreu que afirma em seu art. 1.º:

"Fica aprovado, com a denominação de 'Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões', o plano de benefícios, contribuições, seguros facultativos e administração, que com isto baixa, assinado pelo Ministro do Estado do Trabalho, Indústria e Comércio, destinado a dar execução, nessas instituições, aos preceitos gerais em vigor, constantes do Decreto-lei n.º 7.526, de 7-5-945, e

a consolidar as demais disposições legais que dizem respeito a essas instituições."

O Decreto-lei n.º 7.526, constitui, sem dúvida alguma, a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Tendo entrado em vigor na data da sua publicação e revogadas as disposições em contrário, como ficou estabelecido em seu art. 36, é de se concluir que está em plena execução, de vez que não foi revogado por lei posterior.

Há nesse diploma princípios normativos que independem de regulamento prévio, como bem salientou o Consultor Geral da República, em parecer publicado no *Diário Oficial da União* de 28-8-948, pág. 14.146,

"... porque prescrevem e determinam situações jurídicas que são desde logo formadas e que até mesmo de sua vigência imediata é que depende a regulamentação de alguns pontos e existem disposições que carecem de disposição para a sua eficiência."

Chamado a opinar sobre o mesmo decreto-lei, afirmou o eminente Professor HAROLDO VALADÃO:

"Não foi (o Decreto-lei n.º 7.526, de 1945) revogado por lei posterior, e, assim, é a lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil em vigor desde 11-5-45."

"Portanto, só os textos do Decreto-lei n.º 7.526, relativos a tais planos e projetos é que aguardam, para sua vigência, a respectiva regulamentação."

Não foi somente o eminente jurista que se manifestou sobre o Decreto-lei n.º 7.526. O próprio Poder Legislativo, aprovando o Projeto de Lei n.º 73, de 1951, que teve como finalidade a alteração do art. 14 do mesmo decreto-lei (*"Diário do Congresso Nacional"*, de 13-9-52, páginas 9.475-80), objeto de posterior veto presidencial, deu a mais positiva demonstração de que esse diploma não foi revogado, quer pela Carta Magna, quer por outra qualquer lei, tanto assim que cogitou de alterá-lo.

A Lei n.º 1.136, de 1950, por sua vez, não cogitou do limite compulsório de incidência das contribuições — facultou, apenas, aos beneficiários, contribuir até 10 vezes sobre o salário-mínimo de maior valor.

Pelo exposto, deflue-se que o Decreto-lei n.º 7.526 carecia de regulamentação para a sua execução obrigatória, vigorando, até então, a norma legal anterior. E' como ensina CLOVIS:

"Se para a execução da lei for necessário regulamento, somente depois da publicação desta ela se tornará obrigatória, porque seus dispositivos dependem desse complemento. Se apenas uma parte da lei depender do regulamento, somente a essa parte se aplica a regra." (*"Código Civil Comentado"*, vol. I, pág. 97.)

Se o aludido decreto-lei está em pleno vigor,

mero desdobramento do que nele estabelece, não criando direito novo além do demonstrado no diploma legal que regulamentou, evidenciado fica que o ato impugnado não invadiu a competência do Poder Legislativo, nem atentou contra a Constituição, tendo o Presidente da República se limitado a usar da atribuição expressa que lhe confere o art. 87, inciso I, da Constituição Federal, que o autoriza, a:

"... expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução."

Os presidentes de institutos não baixaram atos, apenas, alguns dêles, por seus órgãos especializados, enviaram circulares aos empregadores transmitindo súmulas das novas disposições decretadas. Ora, inexistindo ato executivo dos presidentes, forçoso será concluir que a segurança foi requerida contra o Decreto n.º 35.448. E, como ensina CASTRO NUNES, em magistral lição, não cabe mandados de segurança contra a lei:

"Contra a lei, como fonte direta e imediata da lesão, ou contra sentença ou qualquer procedimento judicial, não cabe mandado de segurança." (*Mandado de Segurança*, 2.ª ed., pág. 95.)

No mesmo sentido já se manifestou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em Acórdão de 11-10-938, de que foi relator o Ministro LAUDO DE CAMARGO:

"Não se pleiteia mandado de segurança contra a lei. O que o legitima é ser o ato de autoridade contrário à lei ou fundado em lei inconstitucional."

E ainda:

"Sem a prova do ato não há como apreciar a arguida ilegalidade ou inconstitucionalidade." (*In Mandado de Segurança*, n.º 7, do Rio Grande do Sul.)

Já na vigência da atual Constituição, apreciando o Mandado de Segurança n.º 768, em Acórdão de 4 de dezembro de 1946, reafirmou o S.T.F. não caber mandado de segurança contra a lei ou decreto desde que inexistia ato executório. Ora, na presente hipótese não existe nenhum ato executório de aplicação do decreto que aumentou as contribuições, não tendo o Chefe do Executivo, ou outra autoridade, praticado ou obrigado os impetrantes ao pagamento das contribuições nos novos níveis.

São pressupostos básicos para a concessão do *Writ* dentro dos precisos termos da Carta Magna, a ilegalidade ou abuso do poder e a existência de direito líquido e certo. Como ficou demonstrado, tal não ocorreu. O Poder Executivo regulamentou um decreto-lei em pleno vigor. Nesse particular, não houve invasão de poderes.

E' de se salientar, ainda, que o Decreto n.º 35.448, respeitou, integralmente, o princípio consubstanciado no art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657, de 10-9-42).

Primeiro Congresso Brasileiro de Medicina Militar

Iniciativa da Academia Brasileira de Medicina Militar

VELHA aspiração de uma plêiade de brilhantes figuras da medicina militar brasileira, o "1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar" seria realidade fecunda em julho de 1954, na cidade de São Paulo, comemorando, dessarte, o quadricentenário da capital dos Paulistas.

Iniciativa da Academia Brasileira de Medicina Militar, o 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar seria, no gênero, em caráter nacional, o primeiro, também, nas Américas.

O Presidente da Academia, na época, em 1952, General de Divisão Dr. Emmanuel Marques Pôrto, viajou para São Paulo e lá teve contato direto com o Governador Lucas Garcez sobre a possibilidade da concretização dos anseios da Academia.

O Governador de São Paulo, em presença dos Diretores de Saúde do Exército e da Marinha de então, Gen. Marques Pôrto, Brig. Ferreira Mendes e Alm. Brito e Silva, prometeu amplo apoio à realização do 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar.

Encaminhado o assunto à Comissão do IV Centenário de São Paulo, autarquia encarregada dos festejos comemorativos do 4.º Centenário de São Paulo, foi o mesmo apreciado com opinião favorável pelo seu Presidente, Francisco Matarazzo Sobrinho.

Os trabalhos passaram, então, a ser coordenados pelo Coronel Farmacêutico Geraldo Majella Bijos junto ao Dr. M. M. Silva, Diretor da Divisão de Congressos da autarquia em aprêço.

Acertada a escolha do Dr. Roberto Pasqualin, membro honorário da Academia Brasileira de Medicina Militar, foi ele designado representante do Congresso junto à Comissão do IV Centenário.

Motivos alheios e diversos impediram, no entanto, pronta solução dos problemas, os quais só puderam ser equacionados, em definitivo, em março de 1954, poucos meses antes da data sugerida pela Academia, para melhor expressar sua homenagem ao laborioso povo de Piratininga.

Inabalável a resolução da entidade de realizar o Congresso em Ibirapuera e, para isso, pôde

oferecimentos de diversos locais do governo e particulares.

O 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar seria realizado na primeira quinzena de julho, no Palácio das Indústrias.

A confiança no entusiasmo dos que edificaram Ibirapuera e em homenagem ao trabalho construtivo da gente de São Paulo, foi o ponto alto, que norteou a orientação da Academia Brasileira de Medicina Militar.

Assinado o contrato com a Comissão do IV Centenário de São Paulo, em 1954, foram expedidas, em seguida, 25.000 circulares aos médicos, farmacêuticos e dentistas do Brasil.

Cerca de 5.000 ofícios são, a seguir, expedidos às autoridades civis e militares, bibliotecas, entidades culturais, autarquias e sociedades particulares.

Toma vulto, assim, a grande aspiração.

Há necessidade de intercâmbio. A Academia Brasileira de Medicina Militar, que não é compartimento estanque, através do Ministério das Relações Exteriores faz convites especiais às Nações Amigas.

Tôdas as convidadas aplaudem a idéia, embora algumas, por motivos especiais, logo se excusem de comparecer.

Outras nomeiam representantes diplomáticos para observarem o desenvolvimento dos trabalhos.

Ao Congresso, aos debates diários, comparecem Chile, Colômbia, Estados Unidos, França, Paraguai, Peru e Uruguai.

Os problemas da medicina militar brasileira são debates de interesse geral e, fraternalmente, foram recebidos os delegados dessas nações.

A Comissão Executiva, assim constituída:

PRESIDENTE:

Marechal Dr. Emmanuel Marques Pôrto.

VICE-PRESIDENTES:

Ten.-Cel. Dr. Oriovaldo Benitez de Carvalho Lima.

SECRETÁRIO GERAL:

Cel. Dr. Gerardo Majella Bijos.

SECRETÁRIOS:

Cel. Dr. Luiz Paulino de Mello.

Ten. Cel. Dr. Carlos de Paiva Gonçalves.

Cap. Dr. Epaminondas Vieira Peixoto.

TESOUREIROS:

Gen. Grad. Dr. Arthur Luiz Augusto Alcântara.

Cap. Frag. Dr. Geraldo Barroso.

Maj. Dr. Fernando Luiz Martins Ribeiro.

DELEGADO EM SÃO PAULO:

Dr. Roberto Pasqualin.

VOGAIS:

Dr. A. P. Ferreira dos Santos.

Dr. Álvaro Albuquerque.

Dr. Arlindo de Assis.

Dr. Artur Pires.

Dr. Benjamin Farah.

Dr. Cândido Fontoura.

Dr. Christovam Xavier Lopes.

Dr. Carlos Silva Araújo.

Dr. Dorival Macedo Cardoso.

Dr. Eduardo Valente Simões.

Dr. Jairo Ramos.

Dr. Hamilton Nogueira.

Dr. Mário Pinotti.

Dr. Maurício Teicholz.

Dr. Miguel Couto Filho.

Dr. Oswaldo Pinheiro Campos.

Dr. Olyntho Pillar.

Dr. Roberval Cordeiro de Faria.

Dr. Vicente de Paulo Castilho.

Dr. Vivaldo Palma Lima.

tem sob seus cuidados o êxito do certame.

Todos os seus membros desenvolvem intensa atividade.

A Secretaria geral que funcionou no Rio, ininterruptamente, à Rua Rodrigo Silva 30-1.º, desloca-se, no dia 8 de julho, para o Esplanada Hotel, onde seriam multiplicados seus labores.

Conta o Congresso com o apoio do Sr. Presidente da República e com a solidariedade dos Governos dos Estados.

Os Ministérios Militares estão na vanguarda.

Os Diretores dos Serviços de Saúde das Forças Armadas incentivam os seus oficiais e nomeiam Delegações.

Acorrem a São Paulo, de todos os quadrantes, os interessados nos debates congressuais.

A Comissão do IV Centenário de São Paulo, agora sob a Presidência do poeta Guilherme de Almeida, presta valiosa e decidida colaboração. O êxito está assegurado.

O 1.º Congresso é agora anseio, também, de todos os que trabalham na Comissão, no escritório ou em Ibirapuera.

O Prefeito de São Paulo, Coronel Porfírio da

Tudo é trabalho e entusiasmo.

O Delegado em São Paulo, Dr. Roberto Pasqualin, na sua calma, é dinâmico em ação.

Alberto Lima, o assessor técnico, ultima pormenores.

Já estão prontos a fita, a medalha, o diploma, o carimbo filatélico, a folhinha comemorativa.

Luiza Ferreira, a secretária executiva, enfeixa em suas mãos os cuidados da Secretaria.

Com ela colabora uma equipe de desinteressados companheiros eficientes, prestimosos, corretos.

Estabelecido o planejamento, sua execução tem início no dia 10, tudo transcorrendo até o final, como previsto.

Nesse dia, as credenciais são apresentadas: o Presidente da República se fará representado na sessão inaugural pelo seu Ministro da Guerra e no ato de encerramento pelo Gen. de Exército Newton Estillac Leal, Comandante da Zona Militar de Centro.

Os governos de todos os Estados se fazem representados.

Os Ministros da Marinha, da Aeronáutica, da Saúde e da Justiça estão presentes pelos seus representantes.

Parlamentares, autoridades eclesiásticas, civis e militares deram, com sua presença, relêvo digno de nota.

Os Diretores dos Serviços de Saúde das Forças Armadas comparecem acompanhados das suas respectivas delegações.

Os Serviços de Saúde das Forças Policiais dos Estados também estão presentes.

Em massa, toda a Escola de Saúde do Exército, (cem alunos médicos, farmacêuticos e dentistas) ali comparece, bem como as enfermeiras da F.E.B., a Cruz Vermelha e outras entidades congêneres.

Professores de Universidades, membros do corpo diplomático toda uma enorme multidão da elite cultural prestigiam o Congresso.

A figura serena do Marechal Marques Pôrto sente assegurado o êxito de sua iniciativa.

Nox salões do Esplanada Hotel, às 17 horas, um coquetel é oferecido e nêle homenageado o Governo, as autoridades civis, militares e eclesiásticas. Falam, na oportunidade, o Ministro da Guerra e o Marechal Marques Pôrto, ambos a realçar a compreensão e a presença das Nações Amigas em nossa terra.

São 10 horas da manhã do dia 11 de julho de 1954. Ibirapuera, a cidade do 4.º Centenário de São Paulo, amanhece emoldurada pela alegria dos que a executaram e pela contagiante confiança dos que organizaram o 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar.

No pátio, está formada uma tropa sob o comando único.

Ao centro, a Bandeira Nacional e a bandeira

A guarda de honra, sob o comando de um tenente, tem a guarnecê-la homens do Serviço de Saúde do Exército.

Na tropa, expressão de Unidade das Forças Armadas Brasileiras, estão soldados do Exército, da Aeronáutica, da Marinha e da Força Pública de São Paulo.

A banda de música, integrada por alunos da Escola Preparatória, simboliza a solidariedade da juventude militar brasileira.

Ouve-se o toque de sentido e, em seguida, as honras militares devidas à autoridade do Ministro da Guerra.

Segue-se o cortejo das autoridades para o terceiro andar do Pavilhão das Indústrias, através da primeira escada rolante fabricada em São Paulo.

Antes de penetrar no auditório, o Governador Prof. Lucas Nogueira Garcez descerra a bandeira que cobre a placa comemorativa ali aposta e que contém os seguintes dizeres:

"ESTE AUDITÓRIO FOI INAUGURADO EM 11 DE JULHO DE 1954 COM A REALIZAÇÃO DO 1.º CONGRESSO BRASILEIRO DE MEDICINA MILITAR PROMOVIDO PELA ACADEMIA BRASILEIRA DE MEDICINA MILITAR SOB OS AUSPÍCIOS DA COMISSÃO DO QUARTO CENTENÁRIO DA FUNDAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO."

A mesa dos trabalhos é constituída. Nela tomam assento: o representante do Presidente da República, General de Exército Zenóbio da Costa, Ministro da Guerra, Governador Lucas Nogueira Garcez, Marechal Dr. Emmanuel Marques Pôrto, General de Exército Newton Estillac Leal, Comandante da Zona Militar do Centro; Major Brigadeiro Armando Ararigboia, Comandante da 4.ª Zona Aérea e representante do Ministro da Aeronáutica; Almirante Matoso Maia, representando o Ministro da Marinha, General Tasso de Oliveira Tinoco, Comandante da 2.ª Região Militar, General Georges Hugonot, representante da França; Delegados do Chile, Colômbia, Estados Unidos, Paraguai, Peru e Uruguai; Magnífico Reitor, Oficiais Generais do Exército, da Marinha e da Aeronáutica; Diretores de Saúde do Exército e da Marinha; Secretários de Estado; Prof. Alípio Corrêa Neto, Secretário da Prefeitura e representante do Prefeito de São Paulo, Prof. Dr. Ernani Braga, representando o Ministro da Saúde; Presidentes de Sociedades Sábias; Professores de Universidades; Dr. Roberto Pasqualin; Oficiais Superiores do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das Forças Auxiliares dos Estados e pessoas gradas.

Abre a sessão o Ministro da Guerra.

Neste instante, entram no recinto a guarda de honra e as bandeiras.

De pé, a assistência canta o hino nacional executado pelo Córpo Orfeônico da Prefeitura. A assistência assiste, ainda, de pé, à retirada da ban-

O ambiente é de elevado sentido cívico.

Profere, nesta oportunidade, a oração inaugural o General de Exército Euclides Zenóbio da Costa, Ministro da Guerra e representante do Presidente da República.

Serenadas as palmas com que a assistência aplaudiu o Ministro da Guerra, assume a tribuna o Marechal Dr. Emmanuel Marques Pôrto, que sintetiza, em primorosa oração, todos os conceitos da hodierna medicina militar, basificando suas palavras com citações luminosas oriundas da sua invulgar cultura e experiência conseguida no exercício funcional, no Brasil e no teatro de operações da Itália, como chefe do Serviço de Saúde da Força Expedicionária Brasileira.

Em seguida, o Professor Lucas Nogueira Garcez, a quem coube a missão de encerrar os trabalhos da sessão inaugural do 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar, profere magnífico discurso, no qual expressa todo o seu entusiasmo ao certame a que, desde o início, deu decidido apoio moral e material.

Ao findar suas palavras, disse que, em seguida, o Marechal Dr. Marques Pôrto iria dar cumprimento ao restante do programa.

Nessa oportunidade, o Marechal Dr. Marques Pôrto dirige-se ao Governador Lucas Garcez e lhe assegura, em nome dos Congressistas e da Academia Brasileira de Medicina Militar, o seu apreço traduzido na oferta da medalha de ouro do Congresso e do diploma de Presidente de Honra do mesmo.

Vibrantes aplausos são ouvidos.

Em nome da Academia que preside, o Marechal Marques Pôrto confere, em seguida, a medalha simbólica e diploma de membro honorário da entidade ao General Georges Hugonot, Inspetor dos serviços de Saúde das Forças de Terra, Mar e Ar da França, aos Delegados dos Estados Unidos: Coronel Dr. Philip Mallory; do Paraguai: Tenente Cel. Dr. Alejandro Arce; do Peru: Majores Drs. Alfredo Guzmán Ampuero e Jaime Flores Goicochea, e do Uruguai: Major Dr. Victor de Castro Paullier.

Apõe, ainda ao Prof. Dr. Alípio Corrêa Neto, Presidente da Associação Médica do Brasil, as insígnias acadêmicas, o mesmo fazendo ao Cel. Doutor Benedito Mota Mercier, chefe do Serviço de Saúde Regional, e Dr. Eduardo Valente Simões, Presidente da Sociedade de Farmácia e Química, de São Paulo.

Como membro titular é recebido, finalmente, o Major Médico do Exército Dr. Carlos de Paula Chaves.

Usa da palavra, a seguir, o General Dr. Georges Hugonot, da França, que, em magnífico improviso, salientou sua satisfação de, em nome do Governo de seu país, participar do 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar, cuja sessão inaugural, por si só, demonstra a vitalidade dos Serviços de Saúde das Forças Armadas Brasileiras, o valor científico e técnico da medicina brasileira em suas várias e múltiplas especialidades, salien-

tando, ainda, o grande feito da confraternização das medicinas da paz e da guerra; finalmente, saúda as autoridades brasileiras e os delegados estrangeiros credenciados e presta expressiva homenagem ao povo do Brasil.

Em seu nome, como representante dos Estados Unidos e intérprete do Gen. Georges Armstrong, fala o Cel. Philip Mallory, que enaltece a iniciativa como fecunda troca de idéias sobre assuntos de tão alta relevância.

Pelo Paraguai, discursa o Ten. Cel. Dr. Alejandro Arce, que fixa, em rápidas palavras, a importância do certame e a satisfação da presença de seu país neste intercâmbio de questões tão palpitantes.

Como delegado do Peru, o Major Dr. Alfredo Guzmán Ampuero enalteceu a fraternidade do Congresso e a magnitude dos problemas em estudos.

De improviso, o Major Dr. Victor Castro Paullier, delegado do Paraguai, afirma que seu país, territorialmente um dos menores do Continente, cultua a liberdade e a democracia. Ao seu lado, um grande país, o Brasil é, também, um dos líderes dos ideais democráticos.

E' esta uma das razões da indestrutível amizade entre as duas nações estreitadas, neste Congresso, de elevadas finalidades.

Após fortes aplausos é, encerrada a sessão pelo Ministro da Guerra, General Zenóbio da Costa.

No grande salão que antecede o auditório, os Serviços de Saúde do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, sob a direção do Major Dr. Tito Ascoli de Oliva Maya, fizeram montar a "1.ª Exposição de Material e uniformes dos Serviços de Saúde das Forças Armadas do Brasil". Para inaugurar-la, dirigiram-se ao local tôdas as autoridades e pessoas gradas, sendo a fita cortada pelo General Newton Estillac Leal, em nome do Presidente da República.

Essa exposição, que agradou sobremaneira, foi visitada por milhares de pessoas.

A Direção do Jôquei Clube de São Paulo fez correr um páreo sob a designação de "1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar" e recepcionou, ao mesmo tempo, os congressistas, oferecendo-lhes um coquetel. Falaram, no ato, os Presidentes Doutor Fábio Prado e o Marechal Dr. Marques Pôrto.

A noite, livre de trabalhos congressuais, ensejou que os partícipes do certame pudessem apreciar os fogos de artifício e, também as festas populares programadas para esse dia.

No dia 12, pela manhã, às 8 horas, os congressistas visitaram o Hospital das Clínicas, um dos mais modernos nosocômios da América do Sul.

Acompanhados do seu Diretor e de colaboradores, percorreram, demoradamente, todo o estabelecimento, dêle recolhendo a melhor impressão.

Numa homenagem à medicina civil, representada pela presença no Hospital o Ma-

rechal Dr. Marques Pôrto outorgou ao mesmo o diploma de Honra e a medalha respectiva.

Agradecendo, discursou o Diretor do Hospital.

Em ônibus especiais, rumaram, a seguir, todos os congressistas, para a Via Anchieta, onde visitaram a moderna Fábrica de Penicilina Fontoura.

No salão de refeições do Instituto Medicamento Fontoura, sob a presidência do Dr. Cândido Fontoura, foi servido o almoço, o qual consistiu de excelente feijoada completa.

Ao Dr. Cândido Fontoura foram entregues pelo Marechal Marques Pôrto a medalha e o diploma de Honra do Congresso, tendo discursado, agradecendo, o homenageado.

SESSÕES CIENTÍFICAS DO DIA 12

As sessões científicas do Congresso realizaram-se em os auditórios A, 1, 2, 3 e 4 e no cinema, todos localizados no terceiro andar do Palácio das Indústrias, em Ibirapuera.

Coordenaram os trabalhos os Coronéis Doutores Oriovaldo Benitez de Carvalho Lima, Luiz Paulino de Melo e Carlos de Paiva Gonçalves, vice-presidente e secretários da Direção Executiva do Congresso.

Temas oficiais

A sessão para discussão dos temas oficiais I, II e III foi magnífica.

O primeiro tema: "O Serviço de Saúde nas operações combinadas" teve como relator o Major Médico do Exército Dr. Abelardo Raul de Lemos Lôbo e como correlator o Cap. de Corveta Médico Dr. Hilson Caire Perissé.

A numerosa assistência aplaudiu vivamente os autores e, iniciados os debates dos mesmos, participaram vários congressistas.

Redigidas as conclusões, foram elas encaminhadas à deliberação da sessão plenária, na qual foram aprovadas.

O segundo tema: "Transporte aéreo dos doentes e feridos; indicações e contra-indicações" foi relatado pelo Major Médico da Aeronáutica Doutor Fernando Rodrigues dos Santos e correlatado pelos Cap. Méd. do Exército Dr. Fernando Mangia e Cap. de Corv., Méd. Dr. Murilo Rodrigues Campelo. Assunto moderno, mereceu atenção dos congressistas, os quais debateram, acaloradamente, as conclusões, que redigidas, afinal, foram aprovadas.

O terceiro tema: "Estudo da Produção em massa do sangue e seus substitutos" teve relato cuidadoso do Prof. Dr. Ruy Faria e correlação erudita do Dr. Eduardo Valente Simões. As conclusões foram aprovadas.

Há, a assinalar, nessa sessão, a discussão de comunicações livres atinentes aos temas, sendo

dignas de menção as referentes ao segundo e terceiro tema.

A noite, nos mesmos locais, auditórios 1, 2, 3, 4 e A, tiveram lugar as sessões para discussão dos temas livres inscritos.

A noite, para os que não participaram dos debates científicos, as senhoras, principalmente, houve na Rádio Nacional cuidado programa de estúdio, que agradou sobremaneira.

Antes de iniciar os trabalhos, o Marechal Marques Pôrto reuniu em um jantar íntimo os delegados estrangeiros, alguns membros da Comissão Executiva e respectivas senhoras.

No dia 13, às 8 horas, em Ibirapuera, houve nova sessão científica.

As reuniões seccionais foram nos auditórios já citados e nelas debatidos todos os temas livres inscritos.

Um grupo de congressistas, não inscrito nos debates de temas livres visitou na manhã do dia 13 o Instituto Butantan, sendo recebido pelo seu Diretor Prof. Afrânio Amaral.

A impressão dos que tiveram o prazer de visitar a tradicional casa foi a melhor possível.

Os delegados estrangeiros colheram ótima impressão do serpentário e dos trabalhos científicos ali realizados.

Ainda, na parte da manhã, o Marechal Marques Pôrto, os Delegados das Nações amigas, congressistas e representações oficiais, visitaram, em o Palácio dos Campos Elíseos, o Governador Lucas Nogueira Garcez, que recebeu os visitantes acompanhado de seus gabinetes civil e militar. Após as apresentações da pragmática, foi o Governador Garcez saudado pelo Marechal Marques Pôrto. Agradecendo, falou o Governador de São Paulo para reafirmar os conceitos proferidos quando da sessão inaugural.

Ao meio dia, nos salões do Automóvel Clube, realizou-se o banquete que a Companhia Química Rhodia Brasileira ofereceu ao General Hugonot e Congressistas.

O ágape, presidido pelo Dr. Roberto Moreira, Presidente da Rhodia, foi uma festa de encantamento e de amizade franco-brasileira. Falaram, na oportunidade, o anfitrião, o Dr. Valente Simões, saudando o Gen. Hugonot, e, este, agradecendo, em improviso de rara beleza.

Levantando o brinde de Hora ao Presidente da França, falou o Marechal Marques Pôrto e, encerrando, discursou novamente o General Hugonot, que brindou o Chefe do Estado Brasileiro.

Em Ibirapuera, na tarde do dia 13, prosseguiram os trabalhos científicos.

O quarto tema oficial, dividido em duas partes, foi o primeiro assunto discutido.

A primeira parte: "Recuperação dos mutilados do aparelho locomotor" foi relatado pelos Professores Antônio Caio de Amaral e Major Dr. João Oscar Spínola, do Serviço de Saúde do Exército.

A segunda parte: "Aspeto social do problema da recuperação no Brasil" mereceu cuidadoso relato do Cap. Frag. Dr. Ernani Cunha.

Duas teses livres foram incluídas para discussão.

Após longos e acalorados debates, as conclusões foram submetidas à redação final para apreciação da sessão plenária, onde foram aprovadas.

O quinto tema: "Padronização, produção e estocagem dos medicamentos para a guerra", relatado pelo Cap. Frag. Farm. Dr. Vicente de Paulo Castilho e correlatado pelo Major Farmacêutico Dr. Deusdedit Batista da Costa, foi alvo de debates interessantes.

As conclusões redigidas, afinal, foram aprovadas na sessão plenária.

O sexto tema: "Organização e funcionamento dos Serviços de Saúde nas operações navais" teve a relató-lo o Contra Alm. Grad. Geraldo Augusto Pires de Amorim, e correlatado pelos Capitães de Mar e Guerra Dr. Ilídio Corrêa de Oliveira Lyra e Cap. de Fragata Dr. Custódio Figueira Martins.

Bem elaborados os trabalhos, foram os mesmos amplamente discutidos e suas conclusões aprovadas, após redação final, na sessão plenária específica.

As teses livres apresentadas foram apreciadas com calor.

Enquanto perduravam os trabalhos, as senhoras participantes do Congresso realizaram passeio pelos pontos pitorescos da cidade e visita ao Museu de Cera.

A ausência do General Jules Voncken com pesar foi anotada, mas sua conferência foi lida e aplaudida no horário programado.

Em prosseguimento, foi realizada outra sessão para a exibição do film sobre operações de Saúde na Coreia explicado pelo Cap. Roald Grant, vindo dos Estados Unidos especialmente para exibir e comentar tão impressionante documentário técnico.

No dia 14, às 8 horas, visitaram os Congressistas o Museu de Arte, dele recolhendo, pela riqueza dos trabalhos expostos, magnífica impressão.

Às 10,30 horas houve, em Ibirapuera, sessão científica para apreciação do 7.º tema oficial: "Assistência odontológica nas operações de guerra".

O referido tema foi relatado pelo Cap. Doutor Epaminondas Vieira Peixoto e correlatado pelo Cap. de Corv. Ovidio Cavalcanti Filho.

Às 12 horas foram os congressistas divididos em dois grupos — um presidido pelo Marechal Dr. Marques Pôrto, outro pelo Alente. Dr. Brito e Silva. O primeiro, dirigiu-se à Companhia Antártica Brasileira, onde foi homenageado com um almôço. Ao champagne falou oferecendo a festa o Diretor da Companhia.

Agradecendo, em excelente improviso, falou o Marechal Marques Pôrto, que conferiu à Sociedade o diploma e a Medalha de Honra.

O outro grupo visitou a Fábrica de Penicilina Squibb onde, pela sua Direção, foi também home-

nageado com almoço. Falaram na ocasião um dos Diretores da Squibb e o Alm. Brito e Silva, entregando à firma o diploma e Medalha de Honra.

Este grupo visitou, ainda, de retôrno, o Laboratório Climax, dele alcançando excelente impressão, em face das suas modernas e eficientes instalações.

As 17 horas, a Philips Médica do Brasil, no seu stand, em Ibirapuera, recebeu, com um coquetel, todos os Congressistas.

Nessa oportunidade, o Marechal Dr. Marques Pôrto salientou a preciosa colaboração da Philips ao Congresso, cujos trabalhos foram irradiados pela Rádio 9 de Julho, outorgando, nesse passo, diploma e Medalha de Honra à Philips, aos seus Diretores e ao Prof. Ribas. Discursaram, agradecendo, o Dr. Woltus Wolthers, o Comandante Dr. Ernani Cunha e o Prof. Ribas, este respondendo à saudação do Cel. Dr. Majella Bijos.

Nesse dia de intensa atividade social, foi realizada, à tarde, em Ibirapuera, uma sessão científica para apreciar os 8.º e 9.º temas oficiais.

O oitavo tema: "Normas terapêuticas nos ataques atômicos, bacteriológico e químico" teve como relator o Cel. Dr. Carlos Paiva Gonçalves. Os correlatores foram os Dr. Maurício Teicholz e Cap. Frag. Dr. Waldir Caldas Pires. Foram apresentadas teses livres correlatas.

O tema foi um dos mais bem apresentados, havendo o relator e os correlatores esgotado o assunto. Longos e esclarecedores debates foram realizados na movimentada e aplaudida sessão. As conclusões redigidas foram, em sessão plenária, aprovadas.

O nono tema oficial: "Racionalização do recrutamento, aperfeiçoamento e acesso dos integrantes dos Serviços de Saúde das Forças Armadas" mereceu relato do Cel. Dr. Luiz Paulino de Melo. Foram correlatores: Cap. Frag. Doutor Gerson Sá Pinto Coutinho e Major Dr. Carlos Maia de Assis.

Este o tema nevrálgico de interesse e de doutrina e, por isto mesmo, sofreu o mais intenso debate. Suas conclusões foram, afinal, redigidas e aprovadas em sessão plenária.

Correlatamente, foi apresentada a tese livre:

No Hotel Esplanada, os delegados do Chile, Colômbia, Estados Unidos, França, Paraguai, Peru e Uruguai e as respectivas senhoras ofereceram ao 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar um banquete.

Ao champagne, usaram da palavra o Coronel Philip Mallory, oferecendo a homenagem, e o Marechal Marques Pôrto, agradecendo e entregando as medalhas acadêmicas aos representantes da Colômbia, Chile, Estados Unidos e Paraguai.

Em Ibirapuera, realizou-se, sob a presidência do Marechal Dr. Marques Pôrto, a sessão plenária para leitura, discussão e votação das conclusões finais e das mocções.

Sessão movimentada e animada pelos mais vivos e construtivos debates assinalou a vitalidade dos propósitos do Congresso.

No dia 15, pela manhã, teve lugar, ainda, em Ibirapuera, a sessão final para apreciar as teses livres restantes.

Um grupo de congressistas, sob a direção do Gen. Dr. Arthur de Alcântara, visitou o Orquidário, apreciando a magnífica exposição e cultura dessas plantas tropicais.

As 14 horas, em Vila Guilherme, a Sociedade Paulista de Trote recepcionou os membros do Congresso. Do programa de corridas constaram os seguintes páreos: "Serviço de Saúde do Exército", "Serviço de Saúde da Marinha", "Serviço de Saúde da Aeronáutica" e "1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar".

Aos vencedores foram entregues as taças respectivas pelos Gen. Dr. Olyntho Pilar, Almirante Dr. Pinto Fernandes, Cel. Dr. Majella Bijos e Marechal Marques Pôrto. Ao champagne, agradecendo as saudações da Diretoria, discursou o Marechal Marques Pôrto.

As 22 horas, no salão de banquetes do Esplanada Hotel, realizou-se o banquete de encerramento presidido pelo Gen. Newton Estillac Leal, representando o Presidente da República.

Inicialmente é concedida a palavra ao Marechal Marques Pôrto, que agradece, comovido as homenagens recebidas em São Paulo pelas autoridades, pelo povo e pelos congressistas e, cordialmente, apresenta felicitações aos Delegados estrangeiros e aos que participaram dos trabalhos congressuais.

Em seguida, entrega aos Almirantes Brito e Silva, Pinto Fernandes e General Artur de Alcântara as Medalhas de Honra do Congresso.

O acadêmico Comt. Dr. Vicente de Paulo Castilho, orador da Academia Brasileira de Medicina Militar, profere, então, palavras de agradecimento da entidade aos poderes públicos de São Paulo e à sociedade paulista.

Realçando a colaboração excepcional prestada ao Congresso pela Senhora Aracelli Pasqualin, o Marechal Dr. Marques Pôrto confere-lhe a medalha de ouro do Congresso, sob intensas palmas de todos os congressistas.

Fala, a seguir, o Dr. Humberto Pascale, em nome do Secretário de Saúde do Estado, para realçar o apoio do Governo de São Paulo e o êxito alcançado pelo Congresso.

Ao General Estillac Leal e Marechal Marques Pôrto, são ofertadas as flâmulas universitárias pela enfermeira Major Simi.

O Coronel Dr. Oriovaldo Benitez de Carvalho Lima, Vice-Presidente da Direção Executiva, ocupa o microfone para homenagear o artista Alberto Lima, assessor técnico do Congresso, entregando ao mesmo a Medalha e Diploma de Honra, sob aplausos gerais.

Em nome da Universidade do Brasil, o Professor Alfredo Monteiro profere saudações

congressistas e exalta a personalidade do Presidente e dos membros da Direção Executiva, notadamente os Coronéis Bijos e Paulino de Melo.

Ocupa o microfone, em seguida, os Delegados das Nações estrangeiras presentes ao Congresso.

De improviso fala o Gen. Georges Hugonot, que apresenta agradecimentos e despedidas e salienta o êxito incontestado do Congresso cuja organização elogia, exaltando as figuras do Marechal Marques Pôrto e do Secretário Geral do Congresso.

Pelo Chile, também em inspirado improviso, fala o Dr. Miguel Coucha, que expressa a grande amizade do Chile ao Brasil.

Em nome da Colômbia discursa, com elegância, o Dr. José Caycedo Echevernia.

Ao microfone, o Cel. Philip Mallory, chefe da Delegação dos Estados Unidos lê esplêndida oração.

Pelo Paraguai, o Ten. Cel. Dr. Alejandro Arce profere palavras de grande entusiasmo e amizade.

O Peru está representado na oração fluente do Major Dr. Alfredo Guzmán Ampuero.

Rápidas e afetuosas palavras são proferidas pelo Maj. Dr. Vitor de Castro Paulier, Delegado do Uruguai.

Homenageando o Cel. Dr. Gerardo Majella Bijos, fala o Cel. Dr. Luiz Paulino de Melo. Suas palavras são sinceras e afetivas e expressam o pensamento dos Congressistas e das autoridades.

Entrega, na oportunidade, ao homenageado, um pergaminho assinado por todos os membros do

Congresso contendo, também, as assinaturas do Governador de São Paulo e demais autoridades.

Com emoção, agradece o homenageado, transmitindo todos os aplausos recebidos ao Marechal Dr. Marques Pôrto, que, no momento, recebe das mãos do Gen. Estillac Leal, representante do Presidente da República, a medalha de ouro, com inscrição, oferta do 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar.

O agradecimento dos congressistas aos profissionais de São Paulo é feito pela palavra erudita do Gen. Dr. Olyntho Pillar.

Em nome da cidade de São Paulo, de seu governo e de sua gente, discursa o Prof. Alípio Corrêa Neto.

Expressiva homenagem é tributada ao General Georges Hugonot pela Academia Paulista de Medicina, que lhe entrega, no momento, o diploma de membro correspondente. Discursam o agraciado e o Presidente Prof. Dr. Eurico Branco Ribeiro que, recebe, no instante, das mãos do Marechal Marques Pôrto as insígnias da Academia Brasileira de Medicina Militar.

Aproxima-se o fim de tão afetuosa reunião. Pelo Cel. Gerardo Majella Bijos, que vinha secretariando os trabalhos, é anunciado o encerramento do banquete com a oração do Gen. Newton Estillac Leal, representante do Presidente da República, que se fez logo ouvida.

Soava 1 hora do dia 16 de julho, quando, entre vívidos aplausos e francas alegrias, foi encerrado o banquete, nota culminante do 1.º Congresso Brasileiro de Medicina Militar, que tantas glórias trouxe aos meios médicos, farmacêutico e odontológico civil e militar do país.

