

“E’ enfim por intermédio dessa instituição que se estabelece o elo, a ligação da ordem judiciária com a ordem administrativa...” — (*Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro*, 5.<sup>a</sup> ed., anot. por J. Gonçalves do Couto, Rio, 1922, págs. 58-59, nota 1).

Remontando-lhe às origens históricas, por melhor aclarar a natureza de seus fins e de suas atribuições, escreve o insigne JOÃO MONTEIRO:

“Sobre largos privilégios assentada, a instituição do tempo do Império Romano denominada *fiscus* se apresenta como a primeira criação do Ministério Público; os *advogados do fisco*, criados pelo imperador Adriano, foram os seus primeiros representantes. Também chamados *procuratores Caesaris*, viram por tal forma crescer o código de suas atribuições, que, na frase de SAVIGNY, em sua *História do Direito Romano na Idade Média*, caíram, afinal, no ódio popular. Quando, oito séculos mais tarde, veio Carlos Magno, a instituição passou por bem recebidas e benéficas restrições; entretanto, mesmo assim, conservou o tipo primitivo de uma *magistratura imensa*, na expressão de MANCINI. Ao lado das funções *fiscais* propriamente ditas, sentinelas vigilantes do tesouro, verdadeiros carascos dos devedores da Fazenda Pública, tinham os *Saïons* franca e permanente ingerência em longa série de atos da mais rigorosa fisionomia civil”.

Após referir-se aos *baillios* e *senechaes* que, na época feudal, “vieram continuar o ministério dos poderosos agentes do poderoso Carlos Magno”, revela ainda o ilustre autor:

“Depois, com a ordenança de Felipe o Belo (25 de março de 1302), aliás a primeira que fala de *ministério público* (GARSONET, *Précis de Proc. Civ.*, pág. 126), vieram os chamados *procuradores do rei* dar nova feição ao instituto cuja história ora rapidamente vamos traçando”. — (*Teoria do Processo Civil e Comercial*, 4.<sup>a</sup> ed., Rio, 1925, 1.<sup>o</sup> vol. págs. 196-197, nota 13).

## O MINISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DO DISTRITO FEDERAL

(SUA EXISTÊNCIA E CARACTERIZAÇÃO JURÍDICA)

LEOPOLDO BRAGA  
Advogado da P.D.F.

A conceituação político-jurídica tradicional de *Ministério Público* é a que nô-lo apresenta e define como um sistema de órgãos ativos incumbidos de representar e defender os interesses públicos em Juízo.

O clássico MASSABIAU definia “*les officiers du Ministère Public*” como sendo “... *les agents de la puissance exécutive près les Cours et les Tribunaux*” — (*Manuel du Ministère Public*, 4.<sup>a</sup> ed., Paris, 1786-1886, vol. 1.<sup>o</sup>, n. 153, pág. 50), “*chargés de diverses attributions en matière civile, commerciale, criminelle, disciplinaire et d'administration judiciaire*”. — (Idem, mesmo vol. pág. 1).

Entre nós, a seu tempo, o velho PIMENTA BUENO doutrinava:

“O Ministério Público é uma grande e útil instituição, o braço direito da sociedade e do governo, é a sua vigilância e intervenção perante os tribunais de justiça. E’ por meio dêle que a sociedade e o governo são ali representados e tomam parte legítima nos processos e discussão das decisões judiciárias, que se fazem ouvir em benefício da lei, da ordem pública, dos interesses do Estado e também em benefício dos direitos de seus membros e súditos que reclamam sua proteção especial”.

.....

Comenta, a respeito o douto MARIO DIAS:

“Entretanto, não há dificuldade em determinar, de maneira precisa, a natureza das funções do Ministério Público.

Aos antigos *advogados do fisco*, criados pelo imperador Adriano, sempre foram cometidas funções eminentemente fiscalizadoras, segundo nos ensina JOÃO MONTEIRO, remontando à primitiva concepção romana do Ministério Público, na estrutura que lhe dera Carlos Magno. Esse caráter eminentemente fiscalizador atribuído aos representantes do Ministério Público (*fiscus*) desde os primórdios de sua instituição, foi-se alargando, entretanto, extraordinariamente, de modo a constituir, hoje, a nobre classe uma verdadeira “magistratura especial” estabelecida junto aos Tribunais, como representante direta do poder executivo”. — (*Ministério Público Brasileiro*, Rio, 1942, pág. 37).

EDUARDO ESPINOLA nos dá a moderna e ampla concepção do Ministério Público, quando, em seu comentário ao art. 125 da Constituição, acentua que o seu *ofício* “consiste principalmente na representação e defesa dos interesses públicos em Juízo”. — (*A Constituição de 18 de setembro de 1946* — Rio, 1952, vol. 2.º, pág. 516).

2 — Determinados, como ficam, assim, o exato conceito de *Ministério Público* — através de sua origem e evolução histórica. — e a natureza das funções de *representação, fiscalização e defesa judicial dos interesses públicos* inerentes aos seus órgãos, ou membros, resulta, a toda evidência, que — tanto quanto os demais representantes judiciais da Fazenda Pública nas órbitas fiscais da União e dos Estados, — os atuais *Procuradores, Adjuntos de Procurador e Advogados da Prefeitura do Distrito Federal* são verdadeiros órgãos do Ministério Público local, isto é, do *Ministério Público Municipal do Distrito Federal*, representantes dêle e dos interesses de sua Fazenda como ente político autônomo nos termos da Constituição, ramo êsse independente e distinto mas coexistente com o do “*Ministério Público da Justiça do Distrito Federal*”, assim exatamente conceituado em leis, *verbi gratia*, no art. 63 do Decreto-lei n. 2.035/40.

Antes mesmo do advento da Constituição de 1946 e da Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n. 217/48), já o Código de Processo Civil (Decreto-lei n. 1608, de 18 de setembro de 1939) — estabelecia, expressamente, em seu art. 87:

“A União será representada em Juízo por seus procuradores; os Estados, por seus advogados ou procuradores; os Municípios, por seus prefeitos ou procuradores; o *Distrito Federal* e os Territórios *por seus procuradores*”.

Em comentário ao dispositivo, observa CARVALHO SANTOS:

“O *Distrito Federal* e os Territórios, *por seus procuradores*... Sem necessidade de qualquer interferência do Prefeito” — (*Código de Processo Civil Interpretado*, Rio, 1940, vol. 1.º, pág. 362).

Posteriormente, a citada Lei Orgânica do Distrito Federal vem estabelecer, em seu art. 2.º, inciso VII, § 5.º:

“A Fazenda do Distrito Federal, *pelos seus representantes*, intervirá, *obrigatoriamente*, em todos os processos judiciais, contenciosos ou administrativos, dos quais lhe possam resultar direitos ou obrigações”.

E, mais além, indica, expressamente, quais são êsses “*representantes*”, que agem, *de ofício e obrigatoriamente*, em nome do próprio Governo do Dist. Federal, nos aludidos processos *judiciais* (contenciosos ou administrativos), quando, — após estabelecer, no art. 24, que “o Poder Executivo será exercido pelo Prefeito”, — preceitua, no n. XIII do art. 25, § 1.º, que a êste compete especialmente “*representar o Distrito Federal em Juízo, por intermédio dos Procuradores e Advogados da Fazenda do Distrito Federal*, quando aquêles fôr demandado, tiver de demandar ou de qualquer forma intervir em processo judicial”.

3 — Como se vê, sem possibilidade de contestação ou de dúvida, *Procuradores, Adjuntos de Procurador* (por virtude de equipa-

ração legal) e *Advogados da Prefeitura do Distrito Federal*, como *representantes*, que são, *ex-vi legis*, do Poder Executivo local, ativa e passivamente, em Juízo, exercem funções e atribuições próprias, típicas, características de *órgãos do Ministério Público*; e, assim, como autênticos *órgãos do Ministério Público Municipal do Distrito Federal* não podem deixar de ser havidos, em consonância com os ensinamentos da doutrina e os termos da própria lei.

Já o preclaro JOÃO MENDES DE ALMEIDA JUNIOR, em seu prestimoso *Direito Judiciário Brasileiro*, ao tratar do "*Ministério Público*", em geral, enumerava, entre seus *órgãos*, ao lado dos *Procuradores Gerais da União e dos Estados*, dos *Promotores Públicos*, dos *Curadores Gerais* e dos *Promotores de Resíduos*, os *Procuradores Fiscais*, cuja competência, como a dos solicitadores fiscais e exatores, "tem por objeto o *interêsse fiscal do Tesouro Público*" (Op. cit., 2.<sup>a</sup> ed., Rio 1918, pág. 78). Por sua vez, o clássico TAVARES BASTOS, além de indicar como atribuição do *Ministério Público* a de *oficiar* nas "causas fiscais", assim conceituando, de modo geral, "*tôdas as causas relativas à cobrança de dívida do Estado*" e, como "*rigorosamente fiscais*", "*sòmente aquelas pelas quais a Fazenda cobra as dívidas provenientes de impostos, contribuições, multas, alcances de tesoureiros, recebedores, coletores, contratadores, etc.*" (*Atribuições do Promotor Público na República*, Rio, 1907, pág. 25, nota 68), inclui, conseqüentemente, entre as funções da competência do *Ministério Público*, a de *promover "os executivos fiscais tanto da dívida ativa do Estado como do Município"* (op. cit., pág. 132, nota 480).

Ora, no Distrito Federal essas atribuições e funções são desempenhadas, no que diz respeito à sua *dívida ativa*, pelos *Advogados da Prefeitura* com exercício no Departamento do Contencioso Fiscal, de conformidade com sua competência específica de verdadeiros "procuradores fiscais".

Mas, não só: Procuradores, Adjuntos de Procurador e Advogados da Prefeitura do Distrito Federal desempenham, outrossim, tarefas e atividades judiciárias bem mais amplas e complexas do que as que lhes competem nas causas *rigorosamente fiscais*: *oficiam*, como verdadeiros membros do *Ministério Público local*, em processos de inventário (merecendo especial destaque os casos de *herança jacente* e de *herança vacante*), de mandado de segurança, de desapropriação por necessidade ou utilidade pública e, de modo

geral, em tôdas as ações em que figure como parte litigante ou interessada a Prefeitura do Distrito Federal, em todos os Juízos e Tribunais e em tôdas as instâncias.

Suas características principais — bastantes para identificá-los como *órgãos* ou membros do *Ministério Público* — podem ser assim resumidas: a) — são elementos de ligação entre a *ordem administrativa* e a *ordem judiciária*; b) — representam, fiscalizam e defendem *interesses públicos* em Juízo; c) — agem, promovem e falam, *de ofício*, em nome do *Poder Executivo local*, de que são *órgãos* representativos junto a todos os Juízos e Tribunais; d) — são, no plano dos assuntos e *interesses públicos* da competência do Distrito Federal, verdadeiros fiscais da lei e de sua fiel execução; e) — além de *advogados do Fisco local*, no sentido estrito, representam, ativa e passivamente, em Juízo, o Distrito Federal, defendendo-lhe os direitos e interesses em tôdas as causas e processos judiciais — contenciosos ou administrativos — de que lhe possam resultar direitos ou obrigações; f) — são investidos nas suas funções em virtude de *nomeação* por ato do Poder Executivo; g) — são ocupantes de *cargos públicos* efetivos pertencentes aos quadros normais do serviço público, de caráter permanente; h) — percebem *vencimentos* fixos previstos na discriminação orçamentária; i) — gozam da garantia de *estabilidade*, além dos direitos e vantagens assegurados aos funcionários públicos em geral; j) — suas atividades judiciais e administrativas, decorrentes da investidura, consideram-se sempre "*serviço público*", para todos os fins de direito; k) — recebem das autoridades judiciárias, junto às quais *oficiam*, tratamento igual ao que elas dispensam aos demais Membros do *Ministério Público* no exercício de suas funções; l) — têm *mandato implícito* e *geral*, decorrente da simples *nomeação* e do *título* que lhes é expedido, sem necessidade de quaisquer outros instrumentos, avisos ou formalidades; m) — requisitam, oficialmente, informações, dados, documentos, providências, etc., das repartições ou departamentos do serviço público da Prefeitura do Distrito Federal, sempre que necessários à defesa de seus interesses; n) — pronunciam-se e requerem, nos autos das causas em que *oficiam*, em petições de cunho oficial, isentas de sêlos, ou através de *cotas* no processo; o) — no exercício de suas funções de *representação judicial*, gozam de todos os direitos, favores, privilégios e regalias concedidos e reconhecidos aos *representantes da Fazenda Pública* em geral,

inclusive os da contagem dos prazos em *quádruplo* para a contestação e em *dôbro* para a interposição de recurso (art. 32 do Código de Processo Civil), — igualdade, aliás, expressamente assegurada no art. 46 da Lei Orgânica, *in verbis*:

“Art. 46. — A Fazenda do Distrito Federal, em Juízo, caberão todos os favores e privilégios de que goza a Fazenda Nacional”.

4 — Se tantos e tão expressivos elementos não concorressem, harmônicamente, para a demonstração de nossa tese, bastaria, como argumento decisivo, o seguinte:

A Lei n. 1.533/51, reguladora do *mandado de segurança*, impõe que, após a notificação feita ao coator, do conteúdo da petição, a fim de que, no prazo de cinco dias, preste as informações que achar necessárias, *seja também ouvido o representante do Ministério Público, dentro em cinco dias*. Assim ordena o art. 14:

“Findo o prazo a que se refere o item 1 do art. 7.º e ouvido o representante do Ministério Público dentro em cinco dias, os autos serão conclusos ao juiz, independentemente de solicitação da parte, para a decisão, a qual deverá ser proferida em cinco dias, tenham sido ou não prestadas as informações pela autoridade coatora”.

Pois bem: os ilustres representantes do Ministério Público federal nesta circunscrição declinaram a competência própria para officiar nos mandados de segurança impetrados contra atos do Prefeito e de autoridades administrativas municipais do Distrito Federal; e o fizeram com inteiro aprumo, sob a precedente invocação do princípio legal contido no inciso V ao art. 28 da Lei n. 1.341/51 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), em cujos precisos termos “são atribuições dos Procuradores da República”...

“V — officiar, mediante vista dos autos, em mandados de segurança requeridos contra autoridade federal e autarquias criadas pela União e em todos os demais casos em que forem estas interessadas”.

E não se perca de vista, outrossim, que a própria Lei n. 1.533, reguladora, como vimos, do mandado de segurança, esclareceu, em seu art. 2.º:

“Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as *conseqüências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União Federal ou pelas entidades autárquicas federais*”.

Ora, em tais circunstâncias, pergunta-se: — a que “*representantes do Ministério Público*” compete officiar nos mandados de segurança requeridos contra atos de autoridades municipais do Distrito Federal e autarquias pelo mesmo criadas? A quais dêles incumbe, com vista dos autos, falar, “dentro em cinco dias”, antes de ser o processo concluso ao juiz para a decisão, como determina o art. 10 da citada Lei n. 1.533?...

A solução nenhuma dificuldade oferece e está, hoje, acima de qualquer controvérsia: os “*representantes do Ministério Público*” que, como tais, officiam nos mandados de segurança requeridos contra atos do Prefeito e de quaisquer autoridades municipais do Distrito Federal, são os *Procuradores e Advogados da Prefeitura do Distrito Federal*, aos quais compete, privativamente, sua representação judicial, na conformidade do art. 25, § 1.º, n. XIII da Lei Orgânica, de 15 de janeiro de 1948. E neste sentido, quando lhe foi submetida a questão, já se manifestou o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, através de sua colenda 2.ª Câmara Cível, adotando os fundamentos do voto do ilustre Desembargador ARTUR MARINHO, em decisão de 30 de junho de 1954, proferida no *Mandado de Segurança* n. 938, impetrado, contra ato do Prefeito, por Manufatura de Artefatos de Borracha e Ebonite, Ltda.

5 — O que até aqui se expôs e demonstrou dispensaria argumentos e raciocínios outros em abono da proposição que vimos sustentando.

Todavia, vale a pena ilustrar o assunto com a autoridade sempre respeitável e brilhante do insigne juriconsulto e constitucionalista PONTES DE MIRANDA.

O eminente tratadista e comentador de nosso Estatuto básico, em nota aos arts. 125 a 128 da Constituição (Título III, — “*Do Ministério Público*”), depois de incluir e enumerar, entre as figuras

que mais caracterizam os órgãos do Ministério Público, o *Procurador dos Feitos da Fazenda Municipal (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, 2.ª ed., vol. 3.º, pág. 191)* e de conceituar o Ministério Público como sendo... “o órgão, ou conjunto de órgãos, pelo qual se exerce o interesse público, em que a justiça funcione”, observa:

“*Ministério Público Federal e local.* — A lei federal incumbe organizar o Ministério Público federal. Justiça comum (abstraido de ser local o juiz), militar — inclusive estadual (se a lei federal entender conveniente), eleitoral e do trabalho. Não se falou do Tribunal de Contas, por ter trato à parte do Poder Judiciário. É a lei, constitucional ou ordinária, estadual, que organiza a justiça estadual e o Ministério Público estadual. A lei federal organiza a justiça do Distrito Federal e organiza ou deixa à legislação local organizar o Ministério Público, quanto aos que se se tratasse de Ministério Público estadual, teriam de ser regidos pela lei estadual. OS CARGOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DO DISTRITO FEDERAL, salvo alguma regra jurídica inserta na lei orgânica, SÃO PROVIDOS PELO PREFEITO”. — (Op. cit., vol. 3.º, pág. 194).

Já acentuamos, no n. 2 dêste trabalho, que são ramos distintos do Ministério Público o “*Ministério Público da Justiça do Distrito Federal*” (denominação usada em leis, *verbi gratia* o Decreto-lei n. 2.035, de 27-2-940, art. 63) e o “*Ministério Público Municipal do Distrito Federal*” — êsse mesmo a que alude o mestre PONTES DE MIRANDA, na parte citada em destaque, e que se não confunde com o primeiro, ou seja com o Ministério Público *federal* do Distrito Federal.

Isto pôsto, indaga-se: — que “*cargos do Ministério Público Municipal do Distrito Federal*” são êsses... “*providos pelo Prefeito*”?...

Outros não são, nem poderiam ser, evidentemente, senão os cargos de *Procuradores e Advogados da Fazenda do Distrito Federal*, seus legítimos representantes em Juízo, expressamente indicados, para tal fim, no n. XIII do § 1.º ao art. 25, em combinação

com o § 5.º ao n. VII do art. 2.º, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Com efeito, o *Ministério Público* nacional se desdobra, como instituição político-jurídica de caráter amplo, que é, em Ministério Público *federal, estadual, distrital, territorial e municipal*, — conforme sejam seus órgãos *representantes*, especificamente, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios. E, de que os “*representantes*”, isto é, os órgãos, os membros do Ministério Público *local* nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios — (*estadual, distrital, municipal*) — são os chamados *procuradores e advogados da Fazenda*, nas respectivas circunscrições, não há possibilidade honesta de dúvida. Trata-se de uma proposição axiomática, que transluz, aliás, da seqüência dos comentários do mesmo ilustre constitucionalista, como se vê através dêstes tópicos:

“A União pode estabelecer o princípio de que os membros do Ministério Público federal, estadual, territorial e municipal, não possam advogar”.

“Podem o Estado-membro e o Município estabelecer que os seus advogados não possam pleitear contra êles, salvo se autores na demanda. Seria interpretação mesma de sistema jurídico brasileiro o afirmar-se a existência de tal regra jurídica, no plano *federal*, no *estadual*, no *distrital* e no *municipal*, como princípio comum de direito administrativo e dentro das matérias de competência dos membros do Ministério Público e do seu campo territorial. Nunca que os membros do Ministério Público não possam advogar: seria limitar a liberdade de profissão, o que só a lei federal pode fazer”. — (Op. cit., mesmo volume, págs. 187-198).

Aliás, o próprio Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal (Decreto-lei n. 3.770), em plena vigência, traz, enquistado entre suas “*Disposições Finais*”, um artigo contendo expressa referência a *membros*... “do Ministério Público”. Ei-lo:

“Art. 258. — O provimento nos cargos e a transferência, a substituição e as férias dos *membros* do magistério e do *MINISTÉRIO PÚBLICO* continuam a ser reguladas pelas respectivas leis especiais, aplicadas subsidiariamente as disposições deste Estatuto”.

Ora, é princípio assente e universal de hermenêutica jurídica o de que não se presume, na lei, a existência de palavras inúteis, supérfluas, vazias de sentido e de significação real: — “*Interpretatio in quacumque dispositione ne sic facienda, ut verba non sint superflua, et sine virtute operandi*” (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.<sup>a</sup> ed., pág. 300-301).

6 — Não será demasia recordar, de passagem, que *Procuradores e Advogados da Prefeitura do Distrito Federal*, além de representarem e defenderem, em Juízo, formal e comumente, interesses públicos da competência da Fazenda do Distrito Federal, também exercem, em certos e determinados casos, funções de Ministério Público *federal*, que lhes foram cometidas, impostas, em decorrência de lei. Exemplo disso é a tarefa que lhes foi atribuída, por virtude do Decreto-lei n. 9.777/46, de promover — administrativa e judicialmente — a cobrança da chamada “*contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, qualquer que seja a forma jurídica da aquisição, cobrada juntamente com o imposto de transmissão, de valor igual ou superior de Cr\$ 100 000,00*”, criada no mesmo diploma legal “*como fonte de receita da Fundação da Casa Popular*” e cuja arrecadação, no Distrito Federal, ficou a cargo da Prefeitura.

Poder-se-ia invocar, ainda, a propósito, o ensino de PONTES DE MIRANDA:

“*Funções Federais*. — Sempre que a lei cometer a Promotores, ou Curadores, ou outros membros do *Ministério Público local*, funções de Ministério Público *federal*, é ele órgão federal com a responsabilidade regida por lei federal e sob as mesmas regras de julgamento que forem ditadas para os membros do Ministério Público *federal*”.

— (Comentários, vol. 3.<sup>o</sup>, pág. 192).

7 — Ademais, a *extensão aos ditos representantes da Fazenda do Distrito Federal* (Ministério Público *municipal, local*) dos direitos, garantias e vantagens reconhecidos aos *representantes da Fazenda Federal* (Ministério Público *federal*) se apresenta como um corolário lógico, natural, da regra que o próprio legislador federal inseriu na Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

“Art. 46. A Fazenda do Distrito Federal em Juízo caberão todos os favores e privilégios de que goza a Fazenda Nacional”.

Se se reconhece equivalência nas *funções*, quanto à valia, importância e responsabilidade delas, a exigir paridade de tratamento no tocante a favores e privilégios, o mesmo critério deve prevalecer no que concerne aos *órgãos* incumbidos de exercê-las, — determinando, outrossim, a necessária igualdade de tratamento no tocante ao gozo de direitos, vantagens e garantias.

8 — Considere-se, finalmente, o seguinte:

O Distrito Federal é uma das *peçoas jurídicas maiores de direito público interno*, como tal contemplado pela Constituição vigente, de modo expresso, ao lado da *União*, dos *Estados* e dos *Municípios* (arts. 30 e 31). É assim, um dos ramos principais em que se divide o Poder Político da Nação. Destarte, e como consequência necessária de tal premissa, — de si mesma incontestável, — na expressão genérica *Fazenda Pública* compreendida se acha a *Fazenda Federal*, tanto quanto a *Fazenda da União* (ou *Fazenda Federal*), a *Fazenda Estadual* e a *Fazenda Municipal*. Assim, a *Fazenda do Distrito Federal*, goza, por direito próprio, de todos os privilégios, regalias e favores de que desfruta a *Fazenda Pública* em Juízo, sem que, para tal fim, se tornasse necessária uma outorga legal especial e expressa como a que se contém no citado art. 46 da Lei Orgânica de 1948.

Enquanto isto, porém, as *autarquias*, muito ao revés, — precisamente por não serem órgãos da administração pública *direta*, mas sim da administração *delegada*, por não serem pessoas jurídicas maiores de direito público interno, e sim, apenas, *entes públicos menores* (“*enti publici minori*”, CINO VITTA, *Diritto Amministrativo*, Turim, 1949, vol. 1.<sup>o</sup>, págs. 127-128), criados pelas primeiras (*matrizes*) e por elas investidos de personalidade jurídica distinta, para

o desempenho de certos fins especiais, — não gozam, *por direito próprio*, daqueles privilégios, regalias e favores reconhecidos à Fazenda Pública, tornando-se, para tanto, necessário que a outorga, em cada caso, venha expressa em *lei especial*, como se fez a fim de que pudessem gozar do benefício da *prescrição quinquenal*, da regalia dos *prazos judiciais em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer*, do art. 32 do Código de Processo Civil, etc. Em suma, o tratamento excepcional com que visa a lei a acautelar e resguardar os interesses do *Erário Público* (federal, estadual, distrital e municipal), não se considera extensivo aos *entes autárquicos*, salvo os casos de expressa concessão em *lei especial*.

É o que nos diz o eminente Ministro OROZIMBO NONATO:

“Pôsto representem as autarquias remédio ao congestionamento dos serviços administrativos centralizados, não me parece ortodoxo, dilargar as leis de exceção e que apenas beneficiam nominalmente o *Erário Público*”. — (*Arquivo Judiciário*, vol. 79, pág. 121).

É o que já acentuara o ilustre e saudoso Ministro PHILADELPHO AZEVEDO:

“As autarquias, por outro lado, não têm, *por direito próprio*, os mesmos privilégios concedidos à Fazenda, e a prova é que se tornou necessário, para que a prescrição quinquenal se lhes estendesse, a promulgação do Decreto-lei n. 4.597, em tal sentido. Isto confirma que o direito excepcional não se estende da União às autarquias por ela criadas”. — (*Um Triênio de Judicatura, — Direito Administrativo*, — vol. VII, pág. 45, n. 1.107).

Pois bem: até aos *procuradores* dessas entidades menores, também chamadas “*colaterais*” ou “*auxiliares*” (MICHELE LA TORRE, *Nozioni di Diritto Amministrativo*, Roma, 1951, pág. 34), isto é, aos *procuradores das autarquias federais*, já foi tornado extensivo ou aplicável o estatuto jurídico do Ministério Público da União, através de lei expressa, pela qual se lhes conferiram as mesmas atribuições, impedimentos e vantagens de que gozam os verdadeiros membros do Ministério Público federal. É o que está na Lei n. 2.123, de 1 de dezembro de 1953, cujo art. 1.º assim reza:

“Art. 1.º — Os procuradores das autarquias federais terão, no que couber, as mesmas atribuições e impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público da União, respeitados os respectivos vencimentos na forma do art. 16 da Lei n. 499, de 28 de novembro de 1948, de acôrdo com as possibilidades econômicas de cada entidade autárquica”.

“Ora, não se concebe que os *Procuradores e Advogados da Prefeitura do Distrito Federal* — representantes, que são, de um ramo ou setor da *Fazenda Pública* e, pois, autênticos membros do *Ministério Público Municipal* (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, ed. de 1953, vol. 3.º, pág. 194), — não desfrutem das atribuições e prerrogativas reconhecidas ao Ministério Público da União, ou equivalentes, quando delas já gozam os próprios *procuradores* desses *entes autárquicos* que não se consideram “*Fazenda Pública*”, “*Erário Público*” e, muito menos, órgãos ou ramos do Poder Executivo.

9 — Os *Adjuntos de Procurador*, primitivos *Advogados* (Decreto-lei n. 1.944/39 — tabelas em anexo) — têm as mesmas funções e atribuições dos *Procuradores e Advogados* da Prefeitura, por força do art. 17 do Dec. n. 8.813, de 8 de março de 1947 e de decisão judicial transitada em julgado (Recurso Extraordinário n. 19.733).

10 — Os fundamentos e jurídicas razões que vimos de aduzir demonstram, à saciedade, a existência e a nítida caracterização jurídica do “*Ministério Público Municipal do Distrito Federal*”, ao qual nos honramos de pertencer.

#### QUADRO DOS REPRESENTANTES DA FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL

E M J U Í Z O

SITUAÇÃO EM 1 DE JULHO DE 1956

PROCURADOR GERAL (em comissão)

1 — JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA

## PROCURADORES

- 1.º — LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA
- 2.º — ALEXANDRE JOSÉ BARBOSA LIMA SOBRINHO
- 3.º — IVENS BASTOS DE ARAÚJO
- 4.º — MAURÍCIO PAIVA DE LACERDA
- 5.º — GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO
- 6.º — MIGUEL TEIXEIRA DE OLIVEIRA
- 7.º — ALDO SANT'ANNA DE MOURA
- 8.º — JOSÉ HERBERTO DUTRA NICÁCIO
- 9.º — JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA (no exercício da Procuradoria Geral, é substituído pelo Dr. OSWALDO DE MIRANDA FERRAZ)
- 10.º — JOÃO LIMA PÁDUA

## CONSULTORES JURÍDICOS (*cargos em extinção*)

- 1 — CARLOS POVINA CAVALCANTI
- 2 — PEDRO XAVIER D'ARAÚJO

## ADJUNTOS DE PROCURADOR (*cargos em extinção*)

- 1 — FLÁVIO PÔRTO BARROSO
- 2 — AUGUSTO DE LEIVAS OTERO
- 3 — RAUL AMARAL PEIXOTO
- 4 — LUIZ DE CAMPOS TOURINHO
- 5 — JOÃO VICTOR DE MELLO FRANCO

## ADVOGADOS

- 1 — JOSIO TAVARES FERREIRA DE SALLES
- 2 — GERALDO TAVARES DE MELLO
- 3 — BENEDICTO DE AZEVEDO BARROS
- 4 — MANOEL DE CARVALHO BARROSO
- 5 — PAULO DE MACEDO RÉGO
- 6 — NELSON GUIMARÃES BARRETO
- 7 — NELSON DE AZEVEDO BRANCO
- 8 — CRECÊNCIO LIUZZI
- 9 — ANTÔNIO VIEIRA DE MELLO
- 10 — WALTER SANTOS
- 11 — ANTÔNIO FRANCKLIN DO PRADO
- 12 — GENOLINO AMADO

- 13 — ALBINO DE MESQUITA PINHEIRO
- 14 — JÚLIO PEDROSO DE LIMA NETO
- 15 — MILTON JOSÉ RAULINO MÜLLER
- 16 — ROBERTO PINTO FERNANDES
- 17 — GILSON AMADO
- 18 — ÁLVARO DA ROCHA FERREIRA
- 19 — RAUL LINS E SILVA FILHO
- 20 — VOLTAIRE MOISÉS DE SOUZA
- 21 — JIM CASAES BARBOSA
- 22 — ANTÔNIO SATURNINO DE MENDONÇA JÚNIOR
- 23 — SIMÃO LUIZ TAMM
- 24 — ÁLVARO UCHÔA DA SILVA RAMOS
- 25 — MIGUEL ANTÔNIO DABUL
- 26 — LEOPOLDO BRAGA
- 27 — ENILTON VIEIRA
- 28 — NILZA LUDOLF DE ALMEIDA FREIRE
- 29 — NEY MARTINS BARRETO
- 30 — MÁRIO DA ROCHA RIBAS
- 31 — THOMAZ LEOPOLDO DE AQUINO CORRÊA
- 32 — RAUL DA SILVA TORRES
- 33 — CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES
- 34 — RÔMULO OLIVIERI
- 35 — JOFRE REIS DA CRUZ
- 36 — MÁRIO DA ROCHA PARANHOS
- 37 — JORGE DUARTE RIBEIRO
- 38 — ROSÁRIO FUSCO
- 39 — MELÂNIO CUNHA CAMPOS
- 40 — MÁRIO ALÍPIO CESAR
- 41 — ALCIDES BERNARDINO DE CAMPOS
- 42 — ROBERTO BRANDÃO LIBÂNIO
- 43 — NYVON CAMPOS
- 44 — EDGARD DE PROENÇA ROSA
- 45 — LOURIVAL BOECHAT FILHO
- 46 — MANOEL FAUSTINO TEIXEIRA DE OLIVEIRA
- 47 — ROBERTO GRANDMASSON SALGADO
- 48 — FERNANDO MÁRIO DE SIQUEIRA CAVALCANTI
- 49 — CARLOS AUGUSTO DA FROTA LINHARES



- 50 — GUSTAVO AFONSO CAPANEMA<sup>1</sup>
- 51 — PAULO DE ALBUQUERQUE MARTINS PEREIRA<sup>2</sup>
- 52 — CARLOS ALVES DE VASCONCELOS (3)
- 53 — PHILADELPHO GARCIA (no exercício de mandato legislativo federal, é substituído pelo Dr. CARLOS DA ROCHA MAFRA DE LAET)
- 54 — JOAQUIM MARTINS LEAL FERREIRA (designado representante da Fazenda junto ao Conselho de Recursos Fiscais, é substituído pelo Dr. WALTER CORREIA DE AQUINO)
- 55 — JOSÉ GÓES XAVIER DE ANDRADE (na presidência da Comissão Fiscal da Companhia Telefônica Brasileira, é substituído pelo Dr. LUIZ MONTEIRO SALGADO LIMA)
- 56 — WILSON DIAS DE PINHO (no exercício de mandato legislativo estadual, é substituído pelo Dr. FIRMO SERPA LOPES)
- 57 — ALLAH EURICO DA SILVEIRA BAPTISTA (no exercício do cargo em comissão de Diretor do Departamento do Patrimônio. *Sem substituto*)
- 58 — LUIZ DE MACEDO SOARES MACHADO GUIMARÃES (no exercício do cargo em comissão de Auditor da Procuradoria de Desapropriações. *Sem substituto*)
- 59 — NELSON MUFARREJ (no exercício do cargo em comissão de Secretário Geral de Finanças. *Sem substituto*)
- 60 — LUIZ GONZAGA JAYME (no exercício do cargo em comissão de Chefe do Serviço Legal do Departamento do Contencioso Fiscal, é substituído pelo Dr. JOSÉ WALTER DE MIRANDA)
- 61 — AUGUSTO ALBERTO DA COSTA (no exercício do cargo em comissão de Superintendente do Financiamento Urbano. *Sem substituto*)
- 62 — AFRÂNIO TAVARES VIEIRA (designado para servir na Sala de Imprensa do Gabinete do Prefeito. *Sem substituto*)

- 63 — ROBERTO DE SOUZA PINTO FILGUEIRAS (designado para servir como Assistente Técnico no Gabinete do Prefeito, é substituído pelo Dr. ALCIDES GENTIL)
- 64 — ALBERTO FRANCISCO TORRES (no exercício de mandato legislativo federal, é substituído pelo Dr. CAMILO MENDES PIMENTEL)
- 65 — ALMIR TAVARES (designado representante da Fazenda junto ao Conselho de Recursos Fiscais. *Sem substituto*).
- 66 — OSWALDO ROMERO (membro do Conselho de Recursos Fiscais. *Sem substituto*)
- 67 — EURICO DE CARVALHO CORDEIRO

(1) Provido na vaga ocorrida com o falecimento de Eurípedes Campos Vaz de Melo.

(2) Provido na vaga ocorrida com o falecimento de Djalma Ferreira Mendes.

(3) Provido na vaga ocorrida com a aposentadoria de Adalberto Jorge Rodrigues Ribeiro.

## O FINANCIAMENTO DA URBANIZAÇÃO DA CIDADE

NYVON CAMPOS

Advogado da P.D.F.

*As Obrigações Urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro. Origem da competência do Banco do Brasil para alienar, por concorrência pública, os lotes urbanizados. O conflito com o privilégio geral dos leiloeiros em promover a venda dos bens públicos, por via da hasta pública. Os dispositivos da Lei Orgânica Municipal e a competência singular in causa do Banco do Brasil. A solução do Acórdão proferido no Mandado de Segurança 1.105-55.*

1. As administrações municipais, em geral, ao ensejo de quererem executar grandes serviços ou obras públicas, oriundos de estudo e planejamentos amplos, no interesse do desenvolvimento urbano, em atendimento às contingências e previsões do progresso da *Urbs*, enfim em um sincero esforço para cumprirem um programa público de envergadura, capaz de responder, com ação efetiva, aos anseios dos munícipes, compensando-os pela sua privada colaboração operosa e tributária, têm, diante de si, o problema dos recursos orçamentários, com os quais pagarão a implantação de tais serviços ou a realização dessas obras.

É de ver-se, então, que os recursos normais da previsão orçamentária não apresentam cobertura, suficiente, para tais empreendimentos.

É, pois, o momento da municipalidade, também, planejar e legislar sobre a apropriação financeira, extraordinária, de que precisará dispor para lançar-se ao trabalho.

Nesta cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, data de 1940 o plano financeiro, de execução posta em prática, mais recente, amplo e ambicioso para a sua urbanização.

A operosa administração do cidadão carioca Professor Henrique Dodsworth se deve a coragem e o esforço, da, na época, atualização

e organicidade do planejamento proposto e, mais ainda, a solução complexa e inicial, embora frustrada, do financiamento do plano.

Não vem a pêlo apreciar-se as impossibilidades seqüentes de sua execução integral, as modificações e muitas outras espécies de arranhões que êsse planejamento sofreu, até hoje, na sua execução geral.

Creio que muito subjetivismo o tenha, mesmo, prejudicado desde a origem, mas foi um plano que se articulou e cuja execução inicial provou ter trazido grandes benefícios à cidade.

Para sua frustração contribuíram as contingências e injunções do fator social: evolução e transformação nos problemas urbanísticos, êstes, talvez, de início bem estudados mas mal objetivados no plano. Além disso, é bem verdade que a sucessão de fatores humanos pessoais, políticos e administrativos, e a nossa comum tendência individual para nada cumprir com rigidez programática, nossa irremovível indisciplina pública, nossa desatenção aos planos fechados ou mesmo a qualquer realização de natureza ampla e demorada, terão, sem dúvida, *magna pars* nos estagnamentos e frustrações posteriores.

Um amplo inquérito a respeito, quero crer, chegaria, em suas linhas principais, a essas conclusões, simplesmente esboçadas.

2. Em fins de 1940 (Decreto-lei 2.722, de 30 de outubro), surgiu a legislação reformada que “dispõe sobre a execução de planos de urbanização da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências”, donde se derivaram as obras, então programadas e, parcialmente iniciadas, realizadas e revogadas...

Antes, os Decretos ns. 5.934, de 31 de março de 1937 e 6.092, de novembro de 1937, instituindo, o primeiro, a “Caixa para financiamento da execução do Plano de Transformação e Extensão da Cidade” e, o segundo, a “Comissão de Elaboração do Plano da Cidade”, integrando-se, promoviam o primeiro empurrão, atualizado, para financiamento e organicidade do plano de urbanização.

O Decreto-lei 2.722, em seu preâmbulo, definia a necessidade de recursos extraordinários para o empreendimento e assim cuidava:

“que a execução de planos de urbanização em grandes cidades, como o Rio de Janeiro, exige, a par de amplo esclarecimento dos interessados”, “Recursos excepcionais de montante geralmente inferior ao resultado financeiro de tais empreendimentos.”

Por isso, dispôs, entre o mais que legislou, no que tange a recursos financeiros, a criação da "Obrigação Urbanística da cidade do Rio de Janeiro" (art. 2.º).

O fundamento da "Obrigação" era a emissão prévia, pela Prefeitura, de um título obrigacional de dívida, cujo valor nominal seria igual ao do valor do imóvel urbanizado (lote) e vinculado ao exercício do seu domínio.

A obrigação, assim constituída, era transferível a terceiros ou caucionável (art. 3.º), havendo a restrição, preferencial, das transferências aos proprietários de imóveis, dentro do plano de urbanização. Como título caucionável, o art. 2.º autorizava o "Prefeito a contrair os empréstimos, referidos neste artigo, até o máximo de oitenta por cento do valor nominal das obrigações caucionadas".

As possíveis vantagens da aquisição da obrigação e condições de seu resgate e a alienação dos lotes (hasta pública), em contrapartida, se fixavam pelo artigo 4.º, seus ítems e parágrafos, sendo que o parágrafo primeiro, especialmente, dispunha:

"A hasta pública de que trata este artigo será realizada pela Prefeitura por iniciativa própria ou a requerimento do possuidor da obrigação correspondente ao lote de terreno a alienar".

Em 21 de agosto de 1941, porém, sobreveio o Decreto-lei 3.532 que, em sua ementa, expressava:

"Altera dispositivos do Decreto-lei n.º 2.722, de 30 de outubro de 1940, e dá outras providências".

Verificaremos que esse decreto-lei revogaria, em parte, as disposições acima, estabelecendo: em seu artigo 1.º, a intransferibilidade a terceiros das obrigações; em seu artigo 2.º, autorizando o Banco do Brasil a "Contratar com a Prefeitura do Distrito Federal empréstimos em moeda corrente e em apólices da dívida pública federal, sob garantia dos títulos mencionados no artigo anterior" (obrigações).

Portanto, ao sistema anterior, de livre negociação, substituiu-se o da negociação exclusiva com o Banco do Brasil.

A solução insinua perfeitamente um estado de desinterêsse do capital particular em subscrever, com o vulto e pressa necessários, a aquisição das "obrigações". Vê-se que o poder público, se quer atrair o interêsse privado para seus empreendimentos, tem que se colocar no negócio de igual para igual e não legislar sem a objetividade necessária para a atração dêsse interêsse e, mais ainda, agir burocraticamente em têrmos da reserva da "parte do leão", para si. E como grandes eram os trabalhos e obras do empreendimento e, outrossim, os compromissos assumidos, perigoso seria a demora e a incerteza na realização dos recursos financeiros capazes. O caminho foi o recurso ao poder financeiro do Banco do Brasil.

O regime discricionário facilitou a solução em que, bom ou mau negócio, o Banco do Brasil nele entrou pelos imperativos, de um lado, de uma lei que o determinava, especialmente, como financiador, de outro lado, pela certeza de que a sua direção não poderia eximir-se à vontade governamental de solucionar o impasse, por essa forma.

Para assegurar ao Banco do Brasil garantias as mais efetivas possíveis, a alienação, por via da hasta pública, passou a ser da competência do Banco do Brasil e por meio da "concorrência pública" (art. 3.º).

A concorrência pública é uma tomada sigilosa de oferta de preços, antecipada do expediente de publicidade que lhe é própria, tudo *ex-vi-legis*".

A hasta pública, por outro lado, não deixa de ser, também, uma tomada de oferta de preços, antecipada, outro tanto, de publicidade, porém, não há sigilo nas ofertas que advêm da licitação ampla e oral em resposta ao pregão do leiloeiro, cuja função é regulamentada pela lei.

3. Em cumprimento e composição ao disposto nos Decretos-leis ns. 2.722 e 3.532, a Prefeitura e o Banco do Brasil subscreveram, sucessivamente, os contratos de 17 de setembro de 1941, 25 de junho de 1943 e 22 de agosto de 1947, aditados pelo contrato de 29 de janeiro de 1949, cuja minuta é adjeta à Lei municipal n. 273, de 30 de novembro de 1948, e pela qual foram extintas as Obrigações Urbanísticas (Cl. IV):

"O Banco, por fôrça dêste instrumento e desde que estejam cumpridas as exigências legais que lhe dêem integral valor, libertará tôdas as Obrigações Urbanísticas

dadas em caução pela Prefeitura nos contratos citados e no aditivo de substituição firmado em 22 de agosto de 1947”.

Por esse contrato, a PDF substituiu, definitivamente, a garantia caucionária, em Obrigações Urbanísticas, pela garantia caucionária, principal, em apólices (Cls. V e XIV).

Verificamos, pois, que as Obrigações Urbanísticas não resultaram em uma fórmula de fôlego para o êxito financeiro da urbanização projetada, cujo financiamento necessitou, por fim, da tomada de empréstimo direto ao Banco do Brasil, garantido pela caução de títulos de dívida pública e obrigações acessórias.

Talvez, como idéia básica, fôsem as obrigações excelentes e perfeitamente passíveis de êxito; entretanto, em tôrno de sua criação e aplicação, houve condições acessórias e fatos supervenientes... cujo conteúdo, de restrições e imponderáveis, as tornaram desinteressantes para o seu objetivo inicial, de atração do capital particular. O capital privado é de natureza muito sensível e arredia ao contrato com o poder público e só condições muito positivas conseguem atraí-lo, satisfatoriamente, salvo o método, ultimamente muito consagrado, da subscrição pela compulsoriedade legal...

Pelo contrato de 1949, manteve o Banco a delegação da venda dos lotes urbanizados (Cl. XV):

“Continuará o Banco com o encargo de vender em concorrência pública, na forma do contrato inicial, os terrenos urbanizados, cobrando dos adquirentes a comissão de 5% (cinco por cento) a que se refere a sua cláusula 7.<sup>a</sup>, ainda que se resolva modificar o processo de alienação dos referidos lotes”.

Nestas condições, o Banco do Brasil tem, desde 1941, o privilégio da venda dos lotes urbanizados, mediante concorrência pública.

4. Contra isso, recentemente, pelo Mandado de Segurança n. 1.105/55, investiu o Sindicato dos Leiloeiros do Rio de Janeiro, fundado nos regulamentos da profissão, na Lei Orgânica do Distrito Federal e face ao fato da publicação de editais de concorrência pública nos Diários Oficiais de 13, 16, 17, 18 e 31 de junho de 1955 e Jornal do Comércio de 7 de junho de 1955.

O V. Acórdão, proferido nesse mandado pela E. 5.<sup>a</sup> Câmara Cível, unânime, indeferiu a segurança e em sua ementa definiu, na lide:

“a) — Inexistência de direito líquido e certo a autorizar a concessão do *writ*.

b) — Aplicação, no caso, do disposto no art. 2.<sup>o</sup>, § da Lei de Introdução ao Código Civil”.

O V. Acórdão veio, portanto, dar ganho de causa à Prefeitura, desprezando, porém, as duas preliminares levantadas pela mesma, que foram: a) — a prescrição do direito do impetrante; b) — sua ilegitimidade como autoridade coatora.

5. Das preliminares, relevante parece-nos, a da prescrição. O V. Acórdão, em sua conclusão informa: “... improcedem as preliminares levantadas pela autoridade apontada como coatora porque o ato de que se queixa o impetrante resulta de mandamento do Prefeito do Distrito Federal e o prazo para a impetração da segurança conta-se do ato lesivo de execução, sem prova de que da decisão tivesse tido ciência o impetrante”.

Ora! a autorização especial do Prefeito ao Banco para executar as concorrências públicas, em causa, decorre de contrato autorizado por lei federal (Decreto-lei 3.532, de 21 de agosto de 1941 (art. 2.<sup>o</sup>) e, dito contrato, data de 17 de setembro de 1941 (Cl. 7), onde se lê:

“... Outrossim a Prefeitura por esta e melhor forma de direito concede poderes especiais e irrevogáveis ao Banco para vender, em concorrência pública, os terrenos vinculados às obrigações urbanísticas”.

Portanto, lei e composição que, supostamente, feriam direito, já anterior, dos leiloeiros, tendo em vista o Decreto 21.981, de 19 de outubro de 1932, cujos artigos 19 e 42, com a redação do Decreto 22.427, de 1.<sup>o</sup> de fevereiro de 1933, consubstanciavam o privilégio geral, dos mesmos, de, exclusivamente, promoverem a hasta pública.

Dessa incidência, decorreram, então, mais de treze anos e não poderia o impetrante omitir-se ao seu conhecimento até 1955, pois, desde logo, houve alienações por concorrência pública.

E, não estava inibido de manifestar-se pelo mandado de segurança a êsse tempo melhor.

O artigo 319, do Código de Processo Civil, vigente até 1951 (Lei 1.533), estabelecia:

“Art. 319. Dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional, ou ilegal, de qualquer autoridade, salvo do Presidente da República, dos Ministros de Estado, Governadores e Interventores”.

“§ 2.º. Também se consideram atos de autoridade os de estabelecimentos públicos e de pessoa natural ou jurídica no desempenho de serviços públicos, em virtude de delegação ou contrato exclusivo, ainda quando transgridam o contrato ou exorbitem da delegação”.

“§ 3.º. Valerá o mandado de segurança contra quem executar, mandar ou tentar executar o ato lesivo”.

O Banco do Brasil era, sem dúvida, pessoa jurídica com delegação legal e contratual para vender, por concorrência pública, ato que exercitou, desde oportunidades imediatas ao ano de 1941, como já aludimos.

Portanto, desde aquela ocasião, se configuravam:

a) — a existência de uma lei especial, de exceção ao direito geral do impetrante, impugnável.

b) — não estar expresso no art. 319, citado, a pessoa do Prefeito como alvo do mandado de segurança, restando, à provocação, interpretá-lo, *in casu*.

c) — em todo o caso, haver delegação de um serviço público à pessoa jurídica, contra a qual poderia, pois, ser iterposto (§ 2.º).

d) — valimento do mandado contra quem executar o ato reputável como lesivo (§ 3.º).

Por isso, determinando o art. 331 do C.P.C. o prazo de 120 dias, dentro do qual, após o conhecimento do ato lesivo, se extingue

o direito de impetrá-lo, e não podendo alegar o requerente inciência, até 1955, da existência anterior, de vários anos, de outras concorrências, face à sua publicidade obrigatória por editais (formal e *ex-vi-legis*), estava extinto seu direito à segurança.

Mas não só à segurança e sim, totalmente, prescritos quaisquer direitos e ações, pela prescrição quinquenal (Decreto-Lei 4.597, de 19 de agosto de 1942, arts. 3.º e 4.º).

6. O artigo 19 do Decreto 21.981, de 19.12.932, com a redação, posterior, do Decreto n. 22.427, de 1.º de fevereiro de 1933, dispõe:

“Compete aos leiloeiros públicos pessoal e privativamente, a venda em público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora dessas, de tudo de que, por autorização de seus donos, foram encarregados, tais como móveis, imóveis, mercadorias, utensílios, semoventes e demais efeitos e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas ou liquidantes, quando gravadas com hipoteca”.

A autorização do dono é cláusula principal para o leilão, sendo-lhes vedada a licitação de bens *sub judice*, especificados (pregão dos porteiros de auditório) e de títulos públicos (competência privativa dos corretores de fundos públicos), face ao parágrafo único desse artigo (primeira parte). A segunda parte, do parágrafo único, estende a ressalva e expressa: “bem como os efeitos que estiverem excluídos por disposição legal”.

Vemos, pois, que o próprio regulamento da função de leiloeiro a constitui como autorizativa e, a par do privilégio geral, admite exclusões legalmente constituídas.

Por isso os leiloeiros poderão vender bens que:

a) — tiverem autorização dos seus possuidores;

b) — não estiverem excluídos de autorização, em virtude de disposição legal.

Não basta, pois, a autorização; é preciso que, esta, não conte-nha nulidades, em virtude de lei especial.

Por outro lado, esse artigo é omissivo quanto aos bens públicos, só lhes fazendo referência o artigo 42:

“Nas vendas de bens móveis ou imóveis pertencentes à União e aos Estados e Municípios os leiloeiros funcionarão por distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo”.

A redação não é de fôrça a consignar, por si, privilégio algum dos leiloeiros públicos, na espécie; eis que decide, apenas, o critério de escolha do leiloeiro (em caso de estar autorizado, já se vê) para proceder a venda do bem público.

Conseqüentemente, pelo regulamento da função de leiloeiro público, não está, irretorquivelmente, solucionado, como de seu privilégio, a hasta pública dos bens públicos.

Assim, para o seu cometimento, necessário se tornará a existência de autorização capaz.

No caso dos bens imóveis desta municipalidade, os leiloeiros, reivindicando o privilégio, invocaram o artigo 45 da Lei 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal) — que dispõe:

“Os imóveis pertencentes ao Distrito Federal não poderão ser objeto de doação ou cessão a título gratuito, nem serão vendidos ou aforados senão em virtude de lei especial, e em hasta pública previamente anunciada por editais, afixados em lugares públicos e publicados três vezes, pelo menos, no órgão oficial da Prefeitura, com a antecedência mínima de 30 dias”.

Esta a regra geral a que já dão exceções, os parágrafos 1.º, 3.º e 4.º.

São, portanto, condições gerais para a alienação dos imóveis da Prefeitura:

- 1) — existência da “lei especial”;
- 2) — “hasta pública”;
- 3) — publicidade da venda por “editais, afixados em lugares públicos e publicados três vezes, pelo menos;

no órgão oficial da Prefeitura, com a antecedência mínima de 30 dias”.

Nas condições acima, o legislador quis depender, do poder legislativo, a autorização, em cada caso, ao poder executivo para promover a alienação dos bens, assim suscetíveis (lei especial), através um processo de não distinção dos que os pretendam adquirir, qual o da livre participação na oferta e tomada de preços de compra (hasta pública) e pelas formalidades publicitárias expressas (editais).

Estes condicionamentos prestam-se, porém, a equívocos que, a nosso ver, só a lei especial, autorizativa da alienação, poderia, *in casu*, dirimir.

É que a “hasta pública” tem sua prévia publicidade (obrigatória) pelos anúncios nos jornais (diários privados), *ex-vi* do artigo 38 e seu parágrafo único do Decreto 21.981, de 19 de dezembro de 1932.

A publicidade (obrigatória) por editais, nos órgãos oficiais, para a tomada de preços, é entretanto, forma específica na concorrência pública; e como hasta pública e concorrência pública são, afinal, espécies de um mesmo gênero, fica-se, aí, sem saber se a vontade do legislador foi a de outorgar uma forma de alienação por meio de uma divulgação, presumidamente mais ampla (hasta pública) ou de uma forma mais rígida, porém mais conforme os cânones de controle administrativo (concorrência pública), face à restrição da publicidade por meio dos editais em órgão oficial.

Creemos inconciliável o interesse e o exercício da função de leiloeiro público, de fundamentos liberais restringida pela dependência de editais, publicados em órgão oficial, solução normativa de direito administrativo.

CARVALHO BARROSO, em seus comentários ao artigo 45 da Lei Orgânica Municipal (pág. 722, vol. II), admite que “os casos que fogem à regra geral da hasta pública observam os regulamentos expedidos pelo Executivo”.

Precisamente, nesse conceito, é que poderemos determinar a iliquidez, já desenhada, de direitos exclusivos dos leiloeiros para vender os “lotes urbanizados”, *ex-vi* do Decreto-Lei 3.532, de 21 de agosto de 1941.

Efetivamente, o decreto citado é lei de exceção do executivo, regulamentando uma situação particular, de determinados bens imó-

veis da municipalidade e é (fato essencial) autorizativo da forma de alienação desses bens.

“O direito singular somente pode ser abolido do mesmo modo por que foi criado: mediante submissão expressa, ou pelo menos inequívoca, das relações até então por ele regidas, à nova norma de direito comum (FRANCISCO CAMPOS — *apud* parecer publicado na *Revista Forense*, vol. CXXVIII — 371).

A Lei Orgânica Municipal não revogou, expressamente, disposições anteriores, contrárias portanto. Como já demonstramos não há incompatibilidade, irretorquível, entre a fórmula da hasta pública e da concorrência pública, nem privilégio expresso dos leiloeiros a alienação dos bens públicos. Podem coexistir a Lei Orgânica e o Decreto-lei 3.532, de 21 de agosto de 1941 e, conforme o V. Acórdão proferido no Mandado de Segurança 1.105 a regra a aplicar, no conflito, é a do artigo 2.º, parágrafo 2.º do Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Nas informações prestadas, nesse mandado de segurança, pela Prefeitura, LUIZ DE MACEDO SOARES MACHADO GUIMARÃES — comentarista consagrado na nossa literatura jurídica — fundado nesse dispositivo, apreciou:

... “A lei que concede aos leiloeiros o privilégio para a venda de imóveis em hasta pública — o Decreto n. 21.981, de 19.10.1932 — é uma lei de caráter geral, dispondo indiscriminadamente sobre venda de imóveis em geral.

Ora, outra lei federal — e, portanto, de igual hierarquia — o Decreto-lei n. 3.532, de 21.8.41 — dispôs, em caráter especial, sobre a venda em concorrência pública de determinados imóveis, de propriedade da Prefeitura do Distrito Federal. A lei nova (o Decreto-lei n. 3.532, de 1941) não revogou nem modificou a lei anterior (o Decreto n. 21.981, de 1932); e esta última continua a vigorar, exceto quanto aos bens imóveis a que se refere a posterior lei especial (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 2.º, § 2.º).

Estava, como está, em plena vigência a lei especial aludida, de 1941, e em curso o contrato de financiamento por ela autorizado, quando, em 15.1.1948, foi promulgada

a Lei n. 217 (Lei Orgânica do Distrito Federal), cujo art. 45 dispôs, em caráter geral, sobre a venda em hasta pública dos bens imóveis de propriedade do Distrito Federal.

Tem aplicação, mais uma vez, a regra de direito intertemporal, formulada pelo citado art. 2.º, § 2.º, da Lei de Introdução ao Código Civil”.

Por isso, só à incompatibilidade da lei nova com a anterior — e nesse sentido teria que, expressa ou tácitamente, ser inequívoca a Lei n. 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal) — é que poderiam os leiloeiros verem, bem sucedida, a sua reivindicação.

*“L’abrogation tacite résulte de l’incompatibilité qui existe entre les dispositifs de la loi nouvelle et celles des lois antérieures. Ces dernières se trouvent abrogées dans la mesure ou leur contenu est incompatible avec celui de la nouvelle loi”* (CAPITANT — Introduction à l’étude du Droit Civil, 12.ª ed., p. 45).

Não foi, inequivocamente, considerada na Lei Orgânica a regra do § 1.º do art. 2.º do Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regula, inteiramente, a matéria de que tratava a lei anterior”.

Ao contrário, a Lei 217, art. 45, dispondo sobre a matéria, em geral e de forma equívoca, como já aludimos, deixou ao julgador ensejo de pronunciar-se pela aplicação *in casu* da regra do § 2.º do art. citado.

O Desembargador e ilustre Professor de Direito Dr. OSCAR TENÓRIO em seus comentários sobre a Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro (2.ª ed., p. 90), ensina: “A aparição de uma lei nova não importa necessariamente em modificação ou revogação da anterior. O § 2.º do art. 2.º da Lei de Introdução expressa o seguinte critério: “a lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. Conseqüentemente, subsistem, lado a lado, leis que dispõem sobre a mesma

matéria. Não vigora essa regra quando a lei nova, nos termos do § 1.º, regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

As disposições anteriores sejam gerais, sejam especiais, não perdem a vida quando são compatíveis com a lei posterior”.

Conclusão:

1.º — As “Obrigações Urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro” não responderam às previsões do seu lançamento;

2.º — É, apenas, autorizativo, o direito dos leiloeiros venderem, por via da hasta pública, os bens públicos e não se constitui em privilégio, êsse direito, nas disposições do regulamento da profissão dos leiloeiros;

3.º — O Banco do Brasil, salvo legislação nova, pertinente, tem legal e contratualmente privilégio da venda, por concorrência pública, dos lotes urbanizados da Prefeitura do Distrito Federal, como garantia de mútuo.

E o V. Acórdão da 5.ª Câmara Cível, proferido no Mandado de Segurança n. 1.105/55, fêz a costumeira justiça.

## “COISA JULGADA” NA RESOLUÇÃO LEGISLATIVA 39 DA CÂMARA DOS VEREADORES

RAUL LINS E SILVA FILHO

Advogado da P.D.F.

Tivemos oportunidade de sustentar uma *preliminar*, em ação movida por funcionários da Câmara dos Vereadores, que nos parece de absoluta procedência.

Vários servidores, dizendo-se prejudicados por uma Resolução Legislativa, reivindicam direitos, sustentando prejuízos decorrentes desses atos.

A Resolução Legislativa n. 39, de 30 de outubro de 1950, seguida de outra, n. 40, do dia imediato, provocou uma *ação popular*, intentada pelo Vereador Paes Leme. Teve êxito essa medida, e o ato da Câmara Municipal foi anulado, advindo outras conseqüências, decretadas pelo brilhante Juiz GERALDO JOFFILI, culminando com um processo criminal mandado instaurar contra o Presidente da Mesa do Legislativo carioca, indicado como responsável pelos desmandos cometidos.

Tudo isso ocorreu na primeira instância judicial, ou melhor, perante a 2.ª Vara da Fazenda Pública. E, face tal situação, a Secretaria da Câmara voltou a reger-se pelo antigo Regulamento, que datava de 17 de dezembro de 1919.

Mas, não se conformou a Câmara, e a sua própria Mesa diretora promoveu os recursos em defesa de sua autonomia, sustentando os atos administrativos que motivaram a decisão.

O recurso interposto, transformou-se em Apelação Cível e o Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal reexaminou a matéria, restaurou a vigência da Resolução Legislativa, aprovando e ratificando todos os atos dela constante.



Manifestou-se o Tribunal de Justiça, em reunião plena, através da totalidade de seus desembargadores, considerando legal o ato ou a Resolução da Câmara dos Vereadores.

Voltam, agora, os funcionários e pleiteiam situações que visam anular ou invalidar as medidas criadas por aquela mesma Resolução, que já foi objeto do exame e da apreciação do Tribunal de segunda instância.

Parece-nos de todo procedente nossa exposição, quando argumenta que a Resolução Legislativa foi julgada legal, por V. Acórdão que transitou em julgado. Se o ato que a Mesa da Câmara praticou já foi analisado e objeto de um julgamento da segunda instância, não se pode admitir que frações dêse ato ou detalhes de situações administrativas nêle contidas possam voltar a exame e em instância inferior.

Nesse sentido, é que sustentamos a preliminar, visando também a defesa da autonomia da Câmara, quando a ela compete dispor sôbre a organização, polícia, criação e provimento dos cargos de sua Secretaria.

Se os escândalos, os excessos e as injustiças por vêzes ocorrem, não há razão para desacreditar no seu conjunto ou na sua estrutura. Corre por conta de alguns que deslustram a função, mas também serve para a experiência do eleitor e para o aprimoramento da escolha futura, tudo no sentido de melhorar e selecionar os quadros legislativos.

## DIREITO PÚBLICO NOS TRIBUNAIS

RAUL BERNARDO NELSON DE SENNA

Advogado da Estrada de Ferro Central do Brasil

*Introdução. Evolução do Direito Público. "Imperium", Soberania. Estado de direito. A noção de serviço público, como fundamento do Direito Público moderno. Duguít. A jurisprudência como elemento de transformação e progresso do Direito Público. Contencioso administrativo em França. Conselho de Estado. Análise da jurisprudência nacional. Pontos de interesse do estudo. Direito Administrativo brasileiro. Importância das relações entre a administração e os particulares dentro do Estado moderno. Contencioso administrativo no Império. Conselho de Estado. Justiça federal. Regime da atual Justiça; comentário de suas decisões e da orientação seguida pelos juizes brasileiros à luz da doutrina e em confronto com as leis e a jurisprudência. Conclusão.*

*"Le droit d'un pays est l'ensemble des règles — qu'on les juge bonnes ou mauvaises, utiles ou néfastes — qui, à un moment donné, dans un pays donné, sont "effectivement" appliquées par les "praticiens" et par les "tribunaux". Tout exposé théorique qui s'écarte de cette définition est, à mon avis, très criticable: c'est une oeuvre d'imagination, un roman écrit par un juriste, — le pire dans le genre ennuyeux, monument d'orgueil et d'inutilité certaine. Au lieu de "règles ayant une valeur et une force sociale, on y trouve des préceptes qui n'ont d'autre appui que les préférences personnelles, de celui les formule, d'autre fondement que son sentiment subjectif de la justice. Il n'y a pas de justice absolue: il faut donc éviter d'en parler comme d'une chose connaissable et connue. "Le droit naturel absolu" est une chimère. La justice est ce que les hommes "d'une époque donné, dans un pays donné", croient juste. Verité au deça des Pyrénées, erreur au delà. Dans un pays, à une époque donné, le "Droit" est donc l'ensemble des règles de conduite sociale que la majo-*

*rité des hommes de ce pays et de cette époque estiment juste et socialement utiles*".

(GASTON JÈZE, "Les Principes Généraux du Droit Administratif", 2.<sup>a</sup> ed., pág. 3).

A evolução que, na marcha do tempo, opera a transmutação das cousas e dos fenômenos sociais, vem dando novas feições aos institutos jurídicos, modificando-lhes às vêzes os princípios básicos, os alicerces mais profundos.

Lenta em determinado campo jurídico, mais acelerada em outros, os seus efeitos surpreendem, em alguns casos, as próprias gerações que sabemos terem assistido ao nascimento de uma teoria e vão observar a transformação radical, originária de nova doutrina, que surge da derrocada do antigo princípio. E essa contínua movimentação em espiral ascendente como se fossem ondas sôbre ondas, numa agitação ininterrupta, caracteriza e espelha o próprio progresso e o extraordinário surto de desenvolvimento da cultura de certos períodos da humanidade, qual o que vivemos, cheio de inquietações e vicissitudes.

O direito, ciência de aplicação, criado como fonte de civilização, pelas necessidades práticas da vida humana, não poderia pois, fugir ao critério dêsse evoluer contínuo, acompanhando os fatos sociais, colando-se com êles e plasmando-se à sua feição.

Dedicando-nos, por fôrça de uma tentativa desprezenciosa de especialização, ao estudo e observação do Direito Público, entre os inúmeros e atraentes assuntos ao mesmo consagrados, achamos relevante notar os referentes ao Estado, em suas contínuas evoluções e sob os aspectos jurídico, constitucional e administrativo, através os tempos.

Assim é que, em princípio, a noção de Estado, assentava-se na idéia de poder soberano, incontestável, absoluto, "irresponsável", superior ao próprio direito, e hoje, na de uma pessoa jurídica, com limites de ação traçados pela norma jurídica, vivendo dentro do Direito e passível de responsabilidade.

É a larga trajetória do *imperium* dos Romanos ao regime hodierno, submetendo-se ao "Estado de Direito" (*Rechtsstaat*) da doutrina alemã, desenvolvida por tratadistas como LABAND e JELLINEK.

A expressão mais elevada de seu poder, a que se dá o nome de Soberania é, segundo o falecido AMARO CAVALCANTI, ao referir-se

ao Estado, "uma consagração do direito", tornando êste, o reconhecedor das necessárias faculdades e isenções, que constituem grande atribuição do Estado, por ser êle indispensável à proteção dos próprios direitos individuais.

É de não muito tempo, a elevação da noção da soberania nacional à altura de um princípio essencial, fundamento do direito público, tal foi o movimento da reação manifestado, como os pródromos da demolição de um velho edifício.

O progressivo crescer das atribuições do Estado, que, ao invés de limitar sua ação, seguindo o conselho dos teóricos, manifestado em têrmos os mais veementes, a exemplo de LEROY BEAULIEU, ao tratar das funções do Estado moderno, desenvolveu-se de maneira imprevista, criando e gerindo novos serviços — fêz prever uma nova noção, vindo para o futuro substituir o velho princípio de "soberania".

E a obra do notável professor da Universidade de Bordeaux, que foi LEON DUGUIT, "*Les transformations du droit public*" — veio dar o primeiro alarma dessa orientação.

Sabemos ter sido DUGUIT um revoltado na bela ciência do Direito Público, mas cumpre lembrar que "os precursores se fazem do estôfo dos revoltados"; e que, também, a sua obra tem por fim demonstrar a ruína da noção da soberania, como base do Direito Público, por estar em contradição com os fatos, ser inconcebível com a descentralização e impotente para proteger o indivíduo contra o Estado. Ao invés do princípio da soberania, sustentou o notável jurista o postulado: — "a noção de serviço público, torna-se a noção fundamental do Direito Público Moderno".

No presente trabalho, alinhamos tais considerações, tão-sòmente para demonstrar a importância das transformações que se operaram no Direito Público e para ressaltar o interêsse que sempre desperta a análise minuciosa das circunstâncias que vão cercando cada nova etapa alcançada em sua evolução.

E não resta a menor dúvida de que o observador que quiser apreciar as fases diversas dêsse desenvolvimento, há de ir buscá-las nos fenômenos sociais, nas leis e na *jurisprudência* de cada país.

Atendendo, porém, à natureza dêsse desenvolvimento, reconhecer-se-á, desde logo, que, em todos os países modernos, é a ciência jurídica aplicada pelos tribunais, que tem sido a criadora de novas

*feições do Direito Público, principalmente sob o ponto de vista da responsabilidade do Estado e de seus agentes.*

Conquanto não reconhecida em seu alto valor jurídico, tenho para mim que a jurisprudência é das formadoras mais severas do Direito. Passo a passo, de progresso em progresso, vai ela, por seu turno, levantando os grandes edifícios em que vai se abrigar a liberdade humana.

O Estado, nos seus conflitos com os particulares ou com os funcionários, comparece aos Tribunais e o Juiz não distingue os direitos de um ou de outro; considera-os no mesmo pé de preferência e vai definindo as garantias individuais, compondo os alicerces de uma nova organização social.

Submete-se às restrições de sua autoridade e a jurisprudência, dentro mesmo das próprias leis antigas, vai fazendo um trabalho de construção e de segurança, que ninguém podia prever, quando da doutrina "imperialista" do Estado.

Temos para nós, tendo em vista o que nos foi dado ler, estudar, observar e ouvir, que a obra realizada nesse sentido pela jurisprudência de todos os países, é uma verdadeira obra de criação.

E embora o afirmemos, sabemos existirem outros, que consideraram ou ainda hoje consideram a jurisprudência uma força conservadora, pouco concorrendo para o movimento inovador e progressivo nos institutos jurídicos.

São de DUGUIT as palavras que se seguem, quando, referindo-se à jurisprudência do Conselho de Estado da França (instituição modelar, tão respeitada naquele país como a própria magistratura judicial), afirmou: "*Elle est, cependant, l'instrument par excellence de la formation du droit public et c'est à elle qu'il faut aller si l'on veut faire une étude vraiment réaliste et non pas formuler des théories artificielles et préconçues*".

País em que existe, de fato, o "Contencioso Administrativo", a França realizou um forte trabalho progressivo no definir as relações entre o Estado e os administradores ou seus funcionários.

Ainda quando em progressiva marcha para o ponto terminal de sua evolução, não podendo o chamado Conselho de Estado julgar da validade ou da constitucionalidade das leis, já a jurisprudência tinha mais ou menos preparado o seu futuro campo de ação, pois que os mestres da doutrina, como HAURIOU, BERTHÉLEMY, JÈZE e DUGUIT, já haviam aderido ao princípio de que os tribunais podem

recusar aplicar uma lei, que eles reconheçam como contrária à Constituição.

E, então, evidente foram o alívio e o auxílio prestados à Magistratura judicial francesa pela jurisprudência fixada pelos órgãos administrativos do Estado francês.

E os mais reputados escritores de Direito Público da França, consideraram, em suas obras, aquêlê órgão emanador de justiça, como o mais perfeito mecanismo desta.

HAURIOU, em seu livro "*Droit Public*" (p. 331), depois de proclamar a excelência da jurisprudência de seu país, vai ao entusiasmo de declarar, como que prenunciando, que a França estava, talvez, "destinada a fornecer ao mundo as bases do Direito Administrativo, assim como Roma forneceu as do Direito Civil".

No nosso continente, o Poder Judiciário, pondo em função a sua competência de julgar da validade das leis, em face da Constituição, maior é a importância da jurisprudência, como coeficiente poderoso na formação do Direito Público.

Voltando ao campo internacional, queremos afirmar com WOODROW WILSON ("*O Governo Congressista*", pág. 303, 305 e outras), que a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte só encerra em si o que êle denominou a "teoria literária" da Constituição; pois que, "a verdadeira carta fundamental dos Estados Unidos, tem-na dado a prática do regime e a jurisprudência da Suprema Corte".

Aqui, cabe referência ao papel desempenhado pela Justiça da Inglaterra, país onde a lei fundamental e as leis em geral não são escritas para regência de relações modernas do homem moderno; e pela Corte Suprema, nos Estados Unidos.

Ainda a respeito do mesmo assunto, escritores do mais alto renome, não hesitam em declarar que a organização atual, o regime político daquele grande país, é obra da jurisprudência do Tribunal Supremo em que têm pontificado e iluminado nomes que são as mais eminentes glórias da República norte-americana (RUI BARBOSA — "*O direito do Amazonas ao Acre*", vol. 1.º, pág. 70).

Assim ressaltada, sob o ponto de vista da formação do Direito Público, a importância da jurisprudência em países de maior cultura jurídica que o nosso, devemos consignar que no Brasil, ao tempo do Império, com o antigo Conselho de Estado, com a Jurisdição da Justiça Federal ou no regime atual, a jurisprudência nacional nunca

desmereceu nem desmerece, no confronto que fizemos com os que melhores galardões ostentaram ou ostentam.

Sobre a responsabilidade do Estado, têm os nossos Tribunais adotado as formas as mais liberais, dentro das leis que nos têm regido.

E a análise da nossa jurisprudência, dia a dia, passo a passo, na parte que interessa ao Direito Público, como também se dá com relação ao Direito Administrativo, e o confronto das deduções jurídicas que ressaltarem dos seus arestos, com a doutrina científica moderna, é de sério interêsse social e político ao mesmo tempo que jurídico.

É certo que nos tentou o presente trabalho — *O Direito Público nos Tribunais* — quando pensávamos, entre uma lista de assuntos interessantes, escolher o tema, que servisse como título a mais uma tarefa de Direito Público.

Esta nossa tese, pois, constitui apenas uma tentativa, aliada à profunda admiração particular que dedicamos ao Direito Público, na parte que mais se interessa diretamente ao Estado e à Sociedade, nas relações naturais e jurídicas daqueles com os administrados e com seus funcionários.

Entre nós, sempre mereceram o mais largo cultivo as questões de Direito Constitucional, sendo por outro lado, sempre resumida, a nossa literatura jurídica sobre o Direito Administrativo.

Não obstante a verdade de tal observação, trabalhos especiais existem sobre a matéria, em forma de tratados e monografias, que fariam honra à literatura de qualquer país culto.

O que há, ao meu ver, é ainda um certo abandono ou descaso, para êsse gênero de estudos, não duvidando alguns em relegá-los a um plano secundário.

Entretanto, com as atribuições cada vez mais crescentes do Estado, avulta a importância das relações entre a administração e os particulares.

E enquanto se desenvolvem os serviços geridos pelo Estado e a sua ação, cresce entre os particulares a noção das obrigações do Estado para com êle e, pela iniciativa particular, fundam-se associações, com o fim de fiscalizar os atos do Estado.

Na França, como nos Estados Unidos, existem associações de todo gênero, exercendo uma verdadeira inspeção sobre os serviços a cargo da administração.

Desenvolvida está também naqueles países a idéia de que o Estado tem o dever de agir dentro das leis e regulamentos e assegurar a exata execução de suas funções, correspondendo à finalidade de sua existência, que é a de assegurar o bem público.

A França, para só citarmos êste país, sempre prestigiou, através o chamado Conselho de Estado, êsse movimento de fiscalização pela iniciativa privada.

Assim é que, por uma de suas decisões, recebeu e julgou o recurso de uma “Associação” de funcionários, reclamando contra demissão ilegal de um de seus membros.

Mais tarde, o mesmo e augusto corpo deliberativo francês recebeu e julgou também outro recurso de uma “Associação particular” reclamando contra o uso, em uma escola primária, de manuais que feriam o princípio de “mentalidade religiosa” do Estado, garantida por lei em vigor.

Êsses casos vêm provar as modificações contínuas por que vão passando as relações entre o Estado e os particulares ou os funcionários e quão vasto é o campo de competência das autoridades judiciárias, incumbidas de julgar os conflitos entre êles.

No nosso país, temos juízos com a competência exclusiva de julgar as causas em que seja parte a Fazenda Nacional.

Nos Estados Unidos, como nos países da América que se modelaram pela sua organização, esta competência é dada aos “tribunais judiciários”; assim o é também na Inglaterra, na Dinamarca e na Noruega.

Na Suécia, embora sejam da competência de tribunais idênticos, determinados assuntos são, entretanto, — de um modo geral — do próprio rei.

Na França, os tribunais judiciários são proibidos de conhecer dos atos administrativos, sendo a competência para tal dada aos “tribunais administrativos”; assim é na Bélgica, na Itália, na Alemanha e na Áustria, como uma ou outra variante.

Nunca tivemos entre nós, no Império, o “Contencioso Administrativo” organizado com rigor, como se depreende do notável estudo do renomado e saudoso publicista NUNO PINHEIRO “*O Contencioso Administrativo do Império e o julgamento dos atos administrativos*”

da República". Só na parte referente à Fazenda Nacional poderia ser considerado como tal, conforme exposição de AMARO CAVALCANTI em "*Da Responsabilidade Civil do Estado*", pág. 497. Não obstante isso, constituíram-se em monumentos de sabedoria as consultas do Conselho de Estado, do qual fizeram parte os mais eminentes cidadãos.

Posteriormente, com a criação da Justiça Federal na República e com a atribuição dada pela constituição da época ao Poder Judiciário de decidir da validade das leis, tivemos um grande acêrvo de julgados dirimindo conflitos entre o Estado e os administrados ou os funcionários.

Embora se possa constatar a falta de uniformidade da doutrina em alguns pontos, a ação da jurisprudência nacional, ao tempo do antigo regime, não pecou pela tibieza no trato da responsabilidade do Estado.

Ao contrário, pode ser acusada de ter levado, em alguns casos, muito longe a sua ação, invadindo a esfera da jurisdição das autoridades administrativas.

Certo é que nos guiaram a lei e a jurisprudência dos países estrangeiros, mas o comentário da jurisprudência nacional, com o intuito de deduzir as fórmulas jurídicas que nela se envolvem, é uma obrigação imposta aos cultores do Direito do nosso país.

A sua desídia, nesse ponto, equivale à condenável negligência dos nacionais, que esperam do estrangeiro os materiais que têm no seu próprio solo.

A jurisprudência nacional, nesse particular, é um rico tesouro, que não devemos deixar abandonado.

Acresce que o Direito Constitucional e o Direito Administrativo têm a sua feição peculiar em cada país, de maneira distinta, inconfundível; cabendo à prática do regime e da legislação, dar-lhes o tom ou a côr, que distingue as diversas organizações constitucionais ou administrativas do mundo, mantendo-as numa real dissemelhança.

Isso é verdadeiro com relação ao Direito Constitucional, mas o é ainda mais, quanto ao Administrativo.

"Anatomia" e "fisiologia" do govêrno, chamou-lhes GOODNOW em sua obra "*Droit Administratif des États-Unis*". Se assim é, cada nação terá as suas particularidades especiais, assim como os

indivíduos se distinguem pelo temperamento e pelas condições de tôda a sorte que os cercam.

Verdade porém é que, nos conflitos entre o Estado e o indivíduo, principalmente naqueles que poderão ser afetos aos tribunais judiciários, não estão em jôgo, sômente, as questões de Direito Público.

Confundem-se, emaranhando-se umas nas outras, com as questões de Direito Privado, especialmente na parte referente à responsabilidade do Estado. A importância porém, dêesses casos, está em que, exatamente a evolução, se caracteriza pela invasão do Direito Privado na órbita do Direito Público.

Sob êste aspecto, dia a dia se torna mais interessante a apreciação das soluções jurídicas, em cada um dêesses conflitos.

A análise e o comentário da nossa Jurisprudência dão-nos, em alto grau de perfeição, a noção das transformações da idéia do Estado entre nós, sob o ponto de vista de sua responsabilidade ou da de seus agentes, tomada ao vivo e em flagrante nos conflitos entre a administração e os particulares.

Abolida com o regime da Justiça Federal a espécie de Contencioso Administrativo que mantinha o Império, para julgar das causas em que fôsse parte a Fazenda Nacional, aquela jurisdição se transformou no regime de atual justiça, de cujas sentenças dão os Tribunais de Justiça dos Estados, o Tribunal Federal de Recursos ou o Supremo Tribunal Federal, como última instância, o julgamento.

E à luz dêstes arestos é que então se pode comentar a orientação seguida pelos juizes brasileiros, em confronto com a lei e os acórdãos anteriores, com a doutrina jurídica e com as leis e jurisprudência estrangeiras.

Assim é que, muitos textos legais ou regulamentares fornecem-nos, à primeira vista, mais de uma solução perfeitamente líquida, isto é, tôdas claras ou isentas de dúvidas em seu entendimento.

E pode acontecer, como se dá freqüentemente, que, em face de um mesmo texto legal, seja êle de caráter legislativo, civil, comercial ou trabalhista, uns magistrados o consideram claro, ou em outras palavras, isento de dúvidas em seu entendimento, ao passo que outros o interpretam de forma diversa dos primeiros; ainda, em outros dizeres, os primeiros acham, que qualquer outra interpretação, além da sua, é flagrante desrespeito ao direito contido na expressão da lei, em razão de ser a nossa, a única admissível.

ALÍPIO SILVEIRA, tratando em um de seus abalizados estudos do "Direito Expresso" na doutrina e na Jurisprudência brasileira, dá-nos o registro de tal fato em nosso Supremo Tribunal Federal, onde, ao aplicar-se artigo do Código Civil, referente a locação de coisas, declarou o Ministro CUNHA MELO que, tamanha era a clareza da regra em apreciação, que aplicá-la noutro sentido, não era interpretar e, sim, modificar-lhe o mandamento.

E a interpretação divergente, vencida neste acórdão, logrou triunfar em outros, a despeito de aquêlê eminente membro considerá-lo contra a lei ("Jurisprudência do S.T.F.", publicação da Imp. Nac., vol. VI, págs. 28 e segs.; "Arquivo Judiciário", vol. LXIV, fasc. 2, págs. 110 e segs.).

Já se dera antes o mesmo fato. Neste anterior acórdão, prevaleceu a interpretação equânime de um determinado texto e o voto vencido do Ministro CARVALHO MOURÃO não deixou de consignar que assim decidira diante da clareza da lei e que interpretá-la de outro modo seria corrigi-la.

Conclui-se, do exposto, que a interpretação equânime vencedora, foi, no conceito do Ministro CARVALHO MOURÃO, aproximadamente a uma violação do direito expresso na lei.

Podemos, a meu ver, afirmar que os métodos de interpretação das leis, sejam elas relacionadas com o Direito Público ou com o Direito Privado, pelos nossos Juizes e Tribunais, oscilam entre o fetichismo dos textos, que é o predomínio da lei em forma extremada, e o nihilismo legislativo que é a forma extremada da livre interpretação do direito.

Em os variadíssimos métodos modernos, de caráter eclético, inclinam-se, ora para uma, ora para outra dessas formas.

Por outro lado, quanto mais liberal for o método, mais diminuirá a importância do direito contido na lei, até que, ao chegarmos ao extremo do direito livre, soçobram tanto a lei escrita, como o direito nela expresso. Sabemos, por exemplo, que nos regimes nazista e soviético sempre foi permitida a decisão contra a lei; mas nem por isso, o juiz ali foi ou ainda é livre, pois tinha ou tem de decidir, quer conforme o fim revolucionário, quer de acôrdo com o Führer ou com o Supremo chefe comunista.

O fato é que, nossa doutrina e jurisprudência, em geral, não se apegam exageradamente à letra da lei, chegando a ser admitido que o Juiz se afaste do sentido literal da lei, em caso de visível

absurdo ou contradição, ou em caso de se verificar claramente, que outra foi a intenção do legislador.

Os modernos métodos de interpretação das leis, entre nós triunfantes, verberam o culto extremado da letra da lei.

É o que vemos acentuado pelo eminente EDUARDO ESPÍNOLA, entre outros, a afirmar que "muitos juizes se apegam, numa demasia que convém evitar, à letra da lei, aplicando-a, sempre que lhes parecer clara, como se não fôsse possível descobrir o seu verdadeiro conteúdo, mercê de uma análise crítica, e então, repelem tôda a sorte de interpretação, sob o injustificável pretexto de que não há discussão possível, diante do texto translúcido".

O Supremo Tribunal tem-se mostrado equânime na interpretação de nossas leis. São ainda recentes, estas palavras do Ministro ANÍBAL FREIRE, ao sentenciar em rumoroso processo:

"O Direito não se petrifica, nem o julgador pode ficar insensível à realidade. A interpretação do direito, há de orientar-se por essa concepção e o exercício da judicatura se reveste hoje de uma função social, mais além da aplicação fria e rápida dos textos legais". E assim, acentuou o Ministro JOSÉ LINHARES, em outra espécie:

"Fazer-se abstração dos princípios que formam a índole equitativa de nosso direito, é negar a própria lei, em sua verdadeira finalidade" (*Arquivo Judiciário*, vols. LXI — pág. 26 e LXI pág. 20).

Sempre se procurou no Supremo Tribunal, conciliar-se o texto das leis, com as razões de Justiça e utilidade comum, que devem imperar nos Estados.

Nosso legislador, seguindo tal corrente doutrinal e jurisprudencial, assim estabeleceu em artigo contido em "Lei de Introdução" a importante Código:

"Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum". E essa orientação, já fôra, há anos, precisamente estabelecida pelo professor OROZIMBO NONATO, ao afirmar, em seu trabalho "*Aspectos do modernismo jurídico e o elemento moral na culpa objetiva*" que: "A onipotência da forma legal perde seus fanáticos. Reclama-se para o Juiz moderno, quase a função de legislador de cada caso, e isso se reclama exatamente para que, em suas mãos, o texto legal de desdobre num sentido moral e social mais amplo do que o que, em sua estreiteza expressional, êle contém".

## I — INTRODUÇÃO

*“Je désire que mes juges voient en moi, non l'homme qui écrit, mais celui que est forcé d'écrire”.*

(MONTESQUIEU)

## TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO NO ÂMBITO MUNICIPAL

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE  
Ex-Secretário Geral de Administração da P.D.F.  
(1956)

*SUMARIO — I — Introdução. II — Treinamento: Noções Gerais: 1. Importância — Definições — Terminologia própria. 2. Treinamento em função do govêrno ou jurisdição onde se desenvolve. III — Natureza dos Problemas de Administração Municipal: 1. Conceito moderno de administração municipal. 2. Diversos aspectos das atividades típicas do Município — Funções administrativas dos Municípios: conceito moderno. IV — Treinamento no Âmbito Municipal: 1. Considerações gerais — Necessidade de um treinamento específico em função dos aspectos peculiares dos problemas tipicamente municipais. V — Treinamento em Serviço, para o Govêrno Municipal, nos Estados Unidos: 1. Introdução. 2. Responsabilidade dos supervisores. 3. Encarregado do treinamento (*training officer*) e unidade central de treinamento (*central training unit*). 4. Técnica para o plano de treinamento — Quem necessita de treinamento (*training needs*) — Classificação de acôrdo com as necessidades — Análise prévia para fim de treinamento (*training survey*). 5. Análise do trabalho: conteúdo do programa de treinamento. 6. Métodos de “treinamento em serviço”. VI — Análise do Problema no Brasil: 1. Administração de Pessoal nos municípios brasileiros — “Coronelismo” — Treinamento empírico. 2. Panorama atual — Progressos — O treinamento na Prefeitura do Distrito Federal — O exemplo do Estado da Bahia — A Contribuição da técnica brasileira e o plano de treinamento prévio de assistentes de administrador municipal. 3. Conclusões.*

*Nota da Redação* — Na PDF, a regulamentação dos Cursos de Aperfeiçoamento foi aprovado pelo Decreto 13.151, publicado no “Diário Oficial”, seção II, de 8 de fevereiro do corrente ano — quando, de há muito, já nos fôra entregue o trabalho do Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE.  
Este trabalho foi escrito durante a administração do Prefeito ALIM PEDRO.

O assunto sôbre que faz corpo a nossa tese é, sem dúvida alguma, de magna importância e reflete uma necessidade atual da maior urgência, no seio da municipalidade brasileira. Exigiria, por consequência, êste trabalho, para o seu bom acabamento, um dispêndio de tempo tão longo quanto precioso para a realização de pesquisas mais detidas sôbre a matéria, pesquisas principalmente orientadas em termos de objetividade, ou seja de um contato mais direto e demorado com os problemas que se relacionam com o treinamento no Govêrno Municipal. Seria de desejar, para que disso resultasse real proveito, que o observador, antes de propor medidas ou sugerir métodos novos no treinamento, pudesse sentir, viver tais problemas, nos próprios locais onde êle ocorrem. Infelizmente, não nos sobrou tempo para tanto.

Acrescente-se, ainda, que sôbre “treinamento”, considerado especificamente em razão dos problemas de âmbito municipal, não existe praticamente, no Brasil, literatura, em língua portuguesa, que trate de um modo sistemático dos diversos tipos de treinamento, ou do aconselhamento técnico quanto à prática dêsse treinamento, em função das condições locais — geralmente precárias — que caracterizam a maioria dos municípios brasileiros.

A nossa modesta contribuição à causa do município — no terreno da Administração do Pessoal — não tem, absolutamente, o sabor da novidade, pois que os conceitos e práticas, cuja adoção é aqui aconselhada, são frutos da experiência diuturna dos novos estrangeiros traduzida em livros.

Não temos, portanto, a pretensão de apresentar um trabalho de grande valor; entretanto, seria do nosso agrado — e mesmo, do nosso propósito — que êsse trabalho despertasse, naqueles que se dedicam à especialidade, um pouco de interêsse para a questão, e isto porque — usando palavras felizes do ilustre Diretor do “Instituto Técnico de Administração Municipal” da Bahia, Dr. YVES DE OLIVEIRA — “estamos nesta missão de catequese, de estudo, de ensino, de debate, de doutrinação e de objetividade. Cuidamos, sem

romantismo, sem sentido fantasiado, porém com realismo e com amor à causa pública, dos problemas de nossas cidades e das realidades do homem que vive abandonado nos rincões distantes de nossos grandes centros”.

## II — TREINAMENTO: NOÇÕES GERAIS

### 1. *Importância — Definições — Terminologia própria.*

Conforme observa LYLE BELSLEY, “a multiplicação das atividades públicas, e o seu caráter positivo cada vez mais acentuado, ampliaram o ramo administrativo do governo. O aumento do número de funcionários é apenas uma das tendências significativas da administração pública. No serviço do governo tem havido um aumento contínuo de especializações em paralelo com a crescente complexidade da civilização moderna. Poucas são as funções públicas que podem ser exercidas pelo tipo comum de funcionário. O governo necessita de empregados treinados técnica e profissionalmente (4).

“Estes aspectos da administração moderna sugerem a importância de um genuíno sistema do mérito no serviço público”. O treinamento só terá razão de ser, e somente frutificará, como decorrência natural da adoção do sistema do mérito. Hoje não podemos arcar com o luxo de manter um sistema de pessoal que não tome o mérito como critério de escolha, treinamento e promoção, nem suportar os perigos dele decorrentes. Não é só uma questão de serviços públicos dispendiosos e ineficientes. Um pessoal incompetente pode pôr em perigo a segurança, a saúde e o bem-estar de muitos cidadãos. Há alguns anos atrás — segundo nos narra BELSLEY — um grupo de indivíduos que trabalhava em prol de um sistema de serviço civil, numa pequena cidade da Califórnia, pôs em circulação um interessante cartaz de propaganda. “Você grita: Fogo!”, lia-se no cartaz, “Talvez esteja cercado pelas chamas. Quem você quer ver subir as escadas para salvá-lo? Um afilhado dos políticos ou um bombeiro treinado no desempenho dessas funções?” É uma pergunta muito apropriada e que deve ser respondida por todos os cidadãos. Quem você quer que analise a água fornecida à sua cidade? Quem você quer que construa uma ponte? Quem você quer que dirija um hospital? Quem você quer que avalie a sua propriedade? Quem você quer que leccione aos seus filhos? Um amigo,

um parente, um credor político do chefe da localidade? Ou a pessoa mais competente que a comunidade possa obter?” (4)

Já se pode, pois, concluir qual a importância e o papel saliente que devem ser atribuídos, na moderna concepção, aos processos técnicos que dia a dia se vêm aperfeiçoando com o objetivo não só de recrutar e selecionar no mercado de trabalho os indivíduos mais eficientes, mas, principalmente, de mantê-los no desempenho de suas funções, em alto grau de eficiência. Essa é, em síntese, a principal função do treinamento. Não nos esqueçamos, todavia, que o treinamento exerce influência primordial nas promoções, e, principalmente, na formação de supervisores. (7)

### *Definições.*

O Capítulo do livro “*Municipal Personnel Administration*”, (1) tem início com a pergunta “*What is training?*” Existe, a respeito do conceito do treinamento, uma noção, evidentemente errada, que procura confundir treinamento com os programas tradicionais de educação, associando-se, dessarte, com aquela a idéia de bancos escolares, livros didáticos, professores, enfim todos êsses elementos que integram cursos formais de ensino. Pelo fato de alguns programas incluírem, preverem, cursos um tanto formais — muitas vezes aconselhados — não se pode concluir que êsse seja o característico dos processos de treinamento. O procedimento normal — e essencial — no caso do treinamento, consiste na prática diuturna que o empregado vai adquirindo, no próprio desempenho do serviço, sob a orientação constante e inteligente de supervisores suficientemente adestrados nesse mister. É, assim, o treinamento proporcionado, de um modo geral, à medida que os serviços vão sendo executados. O funcionário vai, paulatinamente, adquirindo perícia e conhecimentos. O importante é que tanto essa perícia como êsses conhecimentos estejam intimamente ligados ao trabalho que êsse funcionário desempenha, ou, se fôr o caso, àquele tipo de trabalho que poderá executar no futuro. A definição de MILTON HALL, proposta pela “*Committee on Employee Training of the Civil Service Assembly*”, constitui uma síntese perfeita do que foi exposto:

“*Training is the process of the aiding employees to gain effectiveness in their present or future work through*



*the development of appropriate habits of thought and action, skill, knowledge and attitudes."*

("Treinamento é o processo de auxiliar os empregados a conseguirem eficiência no atual ou no futuro trabalho, pelo desenvolvimento de hábitos apropriados de pensamento e ação, habilidades, conhecimentos e atitudes"). Para W. B. STEPHENS, autor do livro *"The Training Specialist: His Job and its Techniques"*, "treinamento é o processo pelo qual as habilidades, o conhecimento, os hábitos e as atitudes dos empregados são desenvolvidos para atender às exigências da execução de alguma tarefa ou função".

Vê-se, pois, que existe uma grande uniformidade de pensamento, por parte dos entendidos no assunto. Daí podermos concluir, com os professores EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, que "o treinamento tem sempre um objetivo definido ligado ao trabalho e que pode ser alcançado por processos imediatos ou mediatos". (21)

#### *Terminologia própria.*

A terminologia do treinamento ("*Terminology of training*") se relaciona, principalmente, com os tipos mais gerais de treinamento. Para muitos, "treinamento" e "educação do empregado" ("*training and employee education*") são usados indiferentemente para designar as mesmas atividades; para outros tratadistas de Administração de pessoal, porém, tais expressões têm um significado perfeitamente distinto, exclusivo, em função, principalmente de quem administra o treinamento (de um modo geral, o Governo) ou a educação (em geral os Colégios Universitários).

Tomaremos como base, para êste trabalho, a classificação, geralmente aceita, e que foi adotada pela "*Avisory Conference on Public Service Training*" (called by "*Office of Education*" — abril, 1933) e que, em linhas gerais é a seguinte:

**"PRE-ENTRY EDUCATION"** — É o que poderíamos chamar de "*educação ou instrução prévia*" — Consiste na soma de experiência educacional que o indivíduo adquiriu antes de ser aceito como funcionário público ou empregado. É a massa dos conhecimentos que formam a instrução geral do indivíduo.

**"PRE-ENTRY TRAINING"** — que nós traduzimos como "**TREINAMENTO PRÉVIO**", e que consiste em uma parcela extraída dos conhecimentos gerais adquiridos através da "*pre-entry education*", e que deve ser ministrada ao indivíduo, antes de seu ingresso no serviço público, em caráter eminentemente específico, tendo em vista os conhecimentos ou a experiência educacional, particularmente relacionados com a natureza do futuro emprêgo. É aqui saliente o papel desempenhado pelas Escolas e Universidades que, em colaboração estreita com o Governo, podem formar elementos de escol para o desempenho, no futuro, das funções públicas na sua diversidade. Essa fase comporta o interessante sistema de "estágios de treinamento" de universitários nas repartições públicas às quais deverão prestar futuramente os seus serviços. (26)

**"POSTENTRY EDUCATION"** — Pode ser entendida como sendo a soma de conhecimentos e experiência adquiridas pelo indivíduo — já como funcionário — através dos processos usuais de ensino (processos educacionais) ensino êsse, como é óbvio, que deve estar relacionado com as diferentes especialidades.

**"IN-SERVICE TRAINING"**, que é o "**TREINAMENTO EM SERVIÇO**". É o treinamento por excelência no sentido prático. É a parte da experiência educacional ("*postentry education*") destinada à obtenção da eficiência do funcionário no desempenho das tarefas que lhe cabem em razão de ofício, ou ao preparo dêsse funcionário para uma determinada função.

Os autores dessa classificação recomendam, com ênfase especial, que não se pode adotar tais definições em termos rígidos. O que para determinadas jurisdições governamentais assume caráter de conhecimento básico para o ingresso em determinado cargo público — exigindo uma educação prévia ou um treinamento prévio adequados já não tem a mesma importância, ou mesmo nenhuma importância, em outras, sendo relegado para plano secundário. Assim, também, é muitas vezes, de capital importância que se desenvolve, mediante treinamento em serviço, um determinado conhecimento, para atender à exigência de certos fatores ecológicos, não comuns a tôdas as jurisdições, do que resulta que para cargos iguais um determinado conhecimento pode ser ou não indispensável. É o que nos explicam, com grande agudeza de observação, os autores de "*Public Personnel Administration*" (1):

*'The definitions will be useful only to the extent that they are not permitted to create hard-and-fast-lines. To illustrate, a course in spanish might legitimately be considered "in-service training" for a policeman in a Texas border town, or for a file clerk in a New Mexico record's office, but it would be considered "postentry education" for these same employees in other cities where spanish has only a cultural value'* (pág. 138). (1)

2. *Treinamento em função do govêrno ou jurisdição onde se desenvolve.*

O treinamento, evidentemente, não comporta diferenciações, quanto à essência, ou à conceituação, conforme êle se desenvolva no govêrno federal, estadual ou municipal. A necessidade da especificação do treinamento por jurisdição decorre da técnica, ou dos processos usados, que naturalmente, têm que apresentar diversidades profundas, tendo em vista, principalmente, a natureza das atividades peculiares a cada tipo de govêrno e, ainda, os recursos de ordem material (recursos financeiros) ou de ordem educacional (existência ou não de escolas, colégios e universidades dentro da jurisdição, por exemplo), além de uma infinidade de outros não menos importantes. No caso de municípios, por exemplo, os problemas rurais e urbanos são tratados de modo mais saliente que o govêrno federal; seus recursos financeiros são mais precários; e, no plano educacional, há maiores dificuldades a vencer dada a falta, às vêzes, de escolas, universidades e bibliotecas devidamente aparelhadas para cooperar no treinamento.

Por outro lado, na maioria dos casos, as funções peculiares aos municípios rurais exigem para sua execução método de treinamento o mais possível prático.

Por aí se vê que os processos de treinamento para o govêrno municipal ou, de um modo geral, para uma determinada jurisdição governamental, têm que ser cuidadosamente examinados em função do clima ou do ambiente caracterizados pela espécie de funções administrativas desenvolvidas nessa jurisdição.

Existe, pois, uma técnica tôda especial consagrada ao treinamento no govêrno municipal, e é isso o que iremos examinar.

### III — NATUREZA DOS PROBLEMAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

#### 1. *Conceito moderno de Administração municipal.*

Há, evidentemente, uma grande dose de verdade na crítica, um tanto mordaz, de OTTO PRAZERES (22) com respeito a certos exageros que nós, brasileiros, somos freqüentemente levados a cometer, quando nos referimos aos problemas municipais. Ao invés de procurarmos descer a realidades palpáveis e atuais — que, quase sempre, não nos são lisonjeiras — preferimos, muitas vêzes por uma questão de vaidade pessoal, penetrar no terreno das discussões de ordem puramente constitucional ou filosóficas. Teve razão de sobra, pois VIVEIROS DE CASTRO, quando disse — e a lição ainda é perfeitamente atual — que

“É perder tempo votar constituições e discutir direito constitucional, cujas conclusões científicas não são de corrigir o mal, sem se cuidar primeiramente da organização social e municipal do govêrno local que é a transição do Estado de massa molecular, sem individualidade, à categoria de sujeito, com personalidade e vida própria funcionante.” (8)

O fato é que, abstraindo-se das fantasiosas e sonhadoras concepções clássicas que se tem do município, assim conceituado como “a escola primária do estadista, o jardim da infância do administrador, aparelhado de recursos para o desempenho de determinados encargos de ação, firmeza de atos, de responsabilidade e de procedimento” (23), com tôda essa “indumentária de festa e gala” (23) com a qual tem sido pintado, a importância do município está perfeitamente evidenciada, no regime democrático, no sentido objetivo de serem os municípios as fontes primárias de abastecimento do Estado. “O trabalho de obtenção da matéria-prima, tratamento, seleção e padronização, seja qual fôr sua natureza e origem, e o de sua transformação industrial, são atividades que se conjugam, impondo-se a existência de um sistema de cooperação entre os centros produtores já existentes, agrícolas, pastoris ou minerais e os de industrialização, cujo aumento crescente faz emperrar o êxito de novas bases e rumos da economia” (20).

Na concepção moderna, a descentralização — de onde defluiu a existência real do município — não deve ser compreendida, apenas, como definição, de ordem legal. Mas uma decorrência de fatores geográficos e políticos. Assim, para que essa descentralização opere como deve operar, há a necessidade evidente de outros recursos, de ordem material e técnica. É precisamente sob êste ponto de vista que se vêm orientando os governos mais adiantados, que lograram emergir do estado de contemplação em que viviam e da fase improdutiva da divagação filosófica-constitucional.

Tal evolução surgiu na Alemanha, facilitada pela clássica divisão das ciências administrativas (“*Verwaltungswissenschaft*”) em Direito (“*Verwaltungsrecht*”), Administração, pròpriamente dita (“*Verwaltungspolitik*”) e Administração Técnica ou Científica (“*Verwaltungslehre*”). Coerente com essa diferenciação, pôde grupar-se, em base administrativa, ao “*Oberprasident*”, nomeado pelo Ministério Estadual, o “*Burgermeister*” o administrador local, “um *expert*”, um profissional, “como diria MUNRO”. (12)

“A figura do administrador Municipal, porém, não foi só uma conquista alemã. Na Inglaterra, também, já vamos encontrar o “*town-clerk*”, cada dia mais próximo do burgo-mestre alemão; e mesmo na França, das clássicas Prefeituras inoperantes, vamos também encontrar aquela dualidade tedesca, dentro mesmo dos “Conselhos Municipais”, onde encontramos “*des maires et des adjoints*”. Os Estados Unidos foram mais felizes que nós outros. Medeando entre a “*home rule*” e a “*optional charter*”, o Govêrno Municipal norte-americano passou de um “*unsystematized management*” a um “*systematized management*”, e, já hoje, há um “*cientific management*” — evoluindo do “tipo executivo fraco para o tipo executivo forte”. Dêsse modo, chegou-se nos Estados Unidos a uma completa separação entre funções políticas e administrativas, deixando-se essas últimas nas mãos de “*city managers*” experimentados, o que lega ao executivo um caráter eminente técnico”. (12)

Êstes são, em traços gerais, os característicos mais marcantes da moderna concepção de Administração Municipal.

## 2. *Diversos aspectos das atividades típicas do Município. Funções Administrativas dos Municípios.*

Os progressos da ciência e da técnica, bem como o desenvolvimento em particular, da administração científica — ao mesmo passo

que se abriram novos horizontes no domínio dos serviços sociais — determinaram como consequência a complexidade que hoje se observa nos Governos, tanto federais como locais, criando novos campos de atividades municipais, tão grandes, que o Dr. L. D. UPSON, após sérias pesquisas, conseguiu classificar 306 atividades diferentes, exercidas pelo Município de Detroit. (6)

Além das atividades que se desenvolvem nos “Serviços Auxiliares” (“*line staff-auxiliary*”), cabem aos municípios inúmeros serviços, mas que, de um modo geral, se podem classificar em três grupos: os de polícia e segurança; os de bem-estar e os de utilidade pública.

Os serviços de polícia e segurança compreendem a preservação da ordem, da saúde pública, da segurança interna, os serviços de bombeiros, etc. . . .

No capítulo do “bem-estar” se incluem os serviços oferecidos com a finalidade de proporcionar o desenvolvimento intelectual e cultural (educação e cultura) e material da coletividade. A assistência social, o abastecimento da cidade, a manutenção de meios adequados de transporte e os melhoramentos em geral das condições de vida locais, são funções que dizem respeito ao bem-estar.

Entre os melhoramentos tipicamente metropolitanos temos: as obras públicas (construção e conservação de vias públicas), portos e etc., e, nos municípios rurais, as construções rurais e agrícolas; e entre os serviços de utilidade pública: água, esgôto, eletricidade, gás, parques, logradouros públicos, museus, hospitais e etc.

É óbvio que o assunto comporta desenvolvimento muito maior, mas para o nosso estudo nos parecem suficientes essas noções gerais que apresentamos em um rápido esboço.

## IV — TREINAMENTO PARA O GOVÊRNO MUNICIPAL

### 1. *Considerações gerais (A necessidade de um treinamento específico em função dos aspectos peculiares dos problemas tipicamente municipais).*

Estamos certos, em que pesem de um lado as noções emitidas com referência ao treinamento, e, de outro, a nitidez com que se isolam e se caracterizam os problemas comuns aos municípios, que não nos será difícil agora demonstrar aquilo que afirmamos no início dêste trabalho, isto é, que há real necessidade de ser estudado, es-

pecificamente, o treinamento, para efeito de sua aplicação no plano municipal. A técnica e os métodos, na organização do programa, a serem empregados no governo Municipal devem ser baseados em conhecimentos e experiência profundos dos assuntos que têm ligação direta com os múltiplos fatores de ordem política, econômico-financeira, social, geográfica, ou fatores ecológicos, para usarmos de uma terminologia mais genérica. O fato de ter o município duas zonas distintas: rural e urbana, influi, também, poderosamente, no tipo e nos processos de treinamento que deverão ser adotados.

Dada a extensão do assunto, não me é possível tratar de todos os tipos de treinamento que podem ser utilizados pelo Governo Municipal. Por outro lado, estamos convencidos de que o tipo de treinamento que poderá, entre nós encontrar aplicação prática mais imediata, por questões de ordem técnica, é o “treinamento em serviço”, razão pela qual discorreremos, no Capítulo seguinte, de forma detalhada, sobre essa modalidade de treino.

## V — TREINAMENTO EM SERVIÇO PARA O GOVERNO MUNICIPAL NOS ESTADOS UNIDOS

### 1. Introdução.

Existe, nos Estados Unidos, uma quantidade apreciável de compêndios e manuais que se ocupam do treinamento e, especificamente, do “treinamento para o Governo Municipal”. Seria impossível tentar expor aqui os diversos métodos ou conselhos a tal respeito existentes naquele grande país. Por nos parecer mais atual — ao mesmo tempo que mais acessível, dada a linguagem simples com que está redigida — achamos oportuna e mais prática a adoção dos processos e da técnica aconselhados pela já citada obra “*Municipal Personnel Administration*” (1), de maneira que, a exposição que se segue — e que de fato retrata o que de mais moderno se tem feito nos Estados Unidos — tem como base aqueles ensinamentos.

### 2. Responsabilidade dos supervisores.

Na organização de um programa de treinamento surge desde logo, a idéia do responsável por essa organização. É o que os americanos chamam de “*responsibility of management and operating of officials*”, no treinamento.

A êste respeito é indispensável que, de uma vez por tôdas, se esclareça qualquer dúvida que possa subsistir no concernente à responsabilidade indelegável que, no tocante a êsse mister, cabe aos supervisores, seja qual fôr a posição que êles ocupem dentro da escala hierárquica. Um dos maiores erros, que tem impedido o progresso do treinamento em serviço, consiste precisamente na falsa noção que alguns possuem de que o treinamento, ou a função de treinar, pode ser delegada a alguma seção ou funcionários especializados nesse setor. Muito embora tais especialistas possam e devam ser usados, tal conselho não importa na exclusão da responsabilidade primária daqueles que ocupam os postos de gerência ou de supervisão. Como se sabe, é básico, para que um programa de treinamento seja bem executado, que a direção desempenhe um papel ativo nessa tarefa, sem o que não se conseguirá levar avante o que fôr planejado. É o que se encontra bem desenvolvido, no trecho abaixo transcrito de um número de junho, de 1942, de “*Public Management*”. (24)

*“one of the greatest handicaps to the progress of in-service training has been the mistaken notion that training is a specialized function that can and should be delegated to an officer or unit. Although training specialists have an important role to play, the primary responsibility for training lies with the managerial and supervisory officials of the administration from the chief administrator down to the police sergeant or construction foreman or office supervisor”.*

O Chefe administrativo, justamente por se encontrar no tópo da pirâmide, em termos de responsabilidade e de autoridade, é, por essa razão, o chefe natural de treinamento.

### 3. Encarregado de treinamento (“*training officer*”) e unidade central de treinamento (“*Central training unit*”).

Em qualquer jurisdição, seja ela de pequena, de média ou de grandes proporções, é necessário que exista um organismo central com a incumbência de supervisionar o treinamento. Na cidade pequena, os problemas são de natureza mais simplificada. Nesse caso, o Chefe do Governo, respectivo, é quem assume as responsabilidades

e os encargos maiores atinentes ao programa e à supervisão geral do treinamento. Nas grandes áreas há necessidade da instalação de uma "Unidade central de treinamento" — o que os norte-americanos chamam de "*Central Training Unit*". Esse organismo presta serviços auxiliares, exclusivamente dedicados ao treinamento ("*auxiliary training services*").

O "*training officer*" é encarregado do treinamento. Nas cidades médias o "*training officer*" tem funções que abrangem as desenvolvidas nas grandes cidades, pela unidade central de treinamento.

O "*training officer*" tem funções importantíssimas, e mesmo básicas, no treinamento. Entre as inúmeras atribuições cometidas aos encarregados do treinamento podemos por em relêvo as que se seguem:

- a) Planejar ou auxiliar o planejamento de programas de treinamento;
- b) Aconselhar e orientar os administradores do treinamento;
- c) Imprimir energia aos principais executores do progresso de treinamento, e
- d) Coordenar as atividades do treinamento.

Em face dessas funções, o "*training officer*" tem por encargo avaliar quais os setores que mais necessitam de treinamento, mediante questionários ou outros processos usados. E' ele quem supervisiona os trabalhos que visam à execução das normas planejadas para o treinamento; participa, também, da avaliação dos resultados. Presta colaboração direta ao Chefe do Executivo local, valendo-se para isso de seus conhecimentos especializados nos diversos métodos de treinamento. Verificada a hipótese de não estar o treinamento produzindo os resultados esperados — esgotados os meios regulares mantidos pela unidade local — cabe ao "*training officer*" entrar em contacto com outras agências, cujos métodos estejam mais atualizados ou racionalizados, para que, então, possa, por intermédio dessa colaboração interadministrativa, atingir aos fins almejados. Essa colaboração entre agências municipais, estaduais ou mesmo federais é freqüente nos Estados Unidos e é considerada de grande utilidade para todos os problemas vividos nas diferentes jurisdições.

4. *Técnica para um plano de treinamento — Quem necessita de treinamento ("Training needs") — Classificação de acôrdo com as necessidades — Análise prévia para fins de treinamento ("Training survey").*

A primeira preocupação, ao ser iniciado um plano de "treinamento em serviço", é a determinação prévia e cuidadosa de quais os treinamentos de que necessitam os servidores que integram a jurisdição, em face das deficiências observadas nas diferentes especializações. Segue-se então o "exame ou análise do treinamento" ("*training survey*") que é, sem dúvida alguma, a fase mais importante do planejamento do programa de treinamento. Há, nessa ocasião, necessidade de uma análise detida e minuciosa das necessidades de treinamento em função das peculiaridades de cada cidade ou jurisdição. Essa análise — que poderemos chamar de "análise prévia" — pode se basear nos dados que se seguem:

- a) Natureza do cargo que ocupa o funcionário ("*occupational classification*") ;
- b) Número de funcionários a serem submetidos a treinamento;
- c) Prévia educação dos funcionários ("*previous education of employees*") ;
- d) Experiência dos funcionários;
- e) Distribuição dos funcionários por idade; e
- f) Oportunidade de treinamento em razão das necessidades mais evidentes.

Todos êsses pontos, mediante entrevistas ou, preferencialmente, por intermédio de questionários, devem ser esclarecidos, não só pelos supervisores mas, também, pelos próprios funcionários.

A análise preliminar, depois de obtidos os dados acima, deve ser seguida de uma reunião da qual deverão participar os elementos dirigentes, do Govêrno, diretamente interessados na elaboração do programa de treinamento, e na reunião deverão ser debatidos os seguintes pontos:

1 — Apreciação sôbre a significação do treinamento que se vai planejar;

2 — Revisão dos processos técnicos de treinamento correntes ou “em voga” na cidade, ou fora do seu âmbito, para que não se desperdice a experiência das municipalidades vizinhas”;

3 — Identificação dos requisitos mais importantes do problema, ou do treinamento que requer maior atenção no momento;

4 — Determinação de quais são êsses requisitos, tendo em vista:

- a) Desenvolvimento das oportunidades que se oferecem para a realização do programa, dentro da jurisdição, no âmbito local;
- b) Uso de escolas públicas locais;
- c) Uso de colégios e universidades locais ou circunvizinhas;
- d) Uso dos serviços de repartições estaduais;
- e) O mesmo com relação às repartições federais; e
- f) Uso de serviços e material das organizações profissionais nacionais.

Da reunião entre os membros influentes do Govêrno local — que nos Estados Unidos constituem o “*Steering Committee*” — deverá ficar resolvido qual o treinamento do programa a ser cumprido com os recursos próprios — dentro da jurisdição — e qual aquêle que dependerá do auxílio ou da colaboração de outras jurisdições.

De tôda essa análise surge, necessariamente, uma lista de grupos de funcionários (classificados de acôrdo com as semelhanças existentes entre os cargos que ocupam), e que necessitam de treinamento, como, por exemplo:

- 1 — Bombeiros e policiais
- 2 — Funcionários que tratam com o público
- 3 — Profissionais e cientistas
- 4 — Pessoal administrativo
- 5 — Supervisores
- 6 — Amanuenses (“*clerical employees*”)
- 7 — Redatores.

Êsse grupo é genérico e comporta, naturalmente, subdivisões dentro de cada espécie. Tomemos, por exemplo, o caso do policial,

cuja carreira pode abranger treinamentos típicos para as necessidades de cada grupo de indivíduo, tendo em vista os progressos obtidos na referida carreira. Temos, assim, que o treinamento para o policial pode, especificamente, visar às situações que se seguem:

- 1 — Novos recrutas
- 2 — Patrulheiros experientes
- 3 — Comandantes
- 4 — Especialistas em comunicações
- 5 — Detetives
- 6 — Especialistas na ação preventiva contra o crime
- 7 — Peritos em identificação.

São êstes, em linhas muito resumidas — quase que esquematizados — os pontos principais que devem ser observados no planejamento de um treinamento com base científica. Mas, existem, outros, como veremos a seguir.

#### 5. *Análise do trabalho: conteúdo do programa de treinamento.*

A importância da análise do trabalho se revela, principalmente, em função da diversidade de “aplicações que ela pode ter como instrumento de organizações”. Tais aplicações, que são inúmeras, apresentam-se sobremodo significativas: no recrutamento; na seleção; na assistência ao trabalhador; na classificação dos cargos e funções; na fixação dos níveis de remuneração; no treinamento; e no aperfeiçoamento dos métodos e instrumentos de trabalho” (17).

Essa é uma das razões pela qual DALE YODER nos diz que:

*“The first step in any extensive program and likewise the almost essential foundation therefore is a survey of labor needs, a carefull determination of the types of positions and workers to fill them that are required to carry on the business. A majority of all the wide range of personnel function require such a preliminary analyses. It is necessary if appropriate sources of workers are to be made available; and it is equally important as a basis for selection, training, rating, remuneration transfer and promotion, employment stabilization, and numerous other*

*highly important personnel functions. Before any of these operations can be critically evaluated, it is necessary to know what jobs are to be done, what types of workers and personnel abilities are required, and how these are related to each other" (31).*

#### *Análise do trabalho e treinamento.*

“O indivíduo é treinado para desempenhar melhor o trabalho a seu cargo. O treinamento objetiva a aquisição, por parte do indivíduo, de conhecimentos, hábitos e técnicas de trabalho mais aperfeiçoados, aquisição esta que redundará em mais estreita integração entre o indivíduo e o trabalho, através de um mais racional aproveitamento de capacidade, métodos de execução, experiência e ensinamentos. Isso envolve, naturalmente, não apenas o conhecimento do trabalho e de suas atuais condições de execução, mas também — o que é de extrema importância — o de suas tendências (v. g. passagem da fase manual para a fase mecânica, tendência à especialização, etc.) e o dos reflexos, que sobre ele podem ter as novas descobertas e os novos processos de trabalho surgidos em outros setores de atividade”.(17)

Antes de mais nada, queremos frisar que, para a importante tarefa da análise do trabalho, não se improvisam técnicos. É óbvio, pois, que, na análise do trabalho, já se pressupõe a idéia de que o analista, ou os analistas, além de serem indivíduos cultos e instruídos, devem ter recebido treino especial para o exercício dessas funções.

Devem, ainda, os analistas receber auxílio dos órgãos de “Staff”, na forma de instruções práticas e padronizadas.

Salienta o Professor HENRY REINING JR. que “para realizar uma análise detalhada, isto é, quando fôr necessário obter grande soma de informações, o analista pode mesmo aprender a profissão ou fazer parte de uma equipe ou grupo de profissionais, a fim de obter informações atualizadas e diretas durante um determinado período. Este método foi utilizado no estudo de uma profissão para que fôsse determinada a possibilidade de aplicação de testes psicológicos para mensuração de tipos de habilidades e aptidões requeridas pelo trabalho.

#### *Métodos de análise de trabalho.*

Existem diversos métodos utilizados para a análise do trabalho, que geralmente começam pelo processo do questionário, o qual é complementado por entrevistas e, principalmente, pela observação. A análise do trabalho para ser bem feita exige uma combinação de métodos.

Quando a natureza do trabalho deixa margem à obtenção de informações — o que quase sempre ocorre — surge a possibilidade da participação dos funcionários e supervisores, na descrição ou na análise do trabalho. O processo usado para obtenção dessa participação é o questionário, que deverá ser preenchido, como disse, tanto pelos funcionários como pelos supervisores, para uma comparação futura por parte do analista. No questionário devem ser solicitadas as informações mais minuciosas possíveis (além do nome, profissão e repartição do funcionário), sobre os deveres (com “detalhes” sobre o que faz o funcionário, e discriminadas as séries de operações que executam, se fôr o caso): material e equipamento utilizados; conhecimentos e instrução necessários; dificuldades mais evidentes no desempenho das tarefas e etc. . . .

A entrevista, pela qual o analista obtém, à viva voz, dos supervisores e funcionários, informações mais detalhadas sobre tudo o que se relaciona com o trabalho a ser analisado, e a observação direta da execução das tarefas que o integram, são os complementos ideais do método do questionário, porque, depois de registradas e confrontadas com os informes obtidos neste último, permitem uma conclusão precisa e real sobre o quadro desse trabalho.

#### *6. Métodos de treinamento em serviço.*

Devemos acentuar, logo de início, que não existe, em matéria de treinamento em serviço, um método ideal, ou métodos melhores uns que os outros. Existem os métodos, considerados clássicos, que iremos enumerar e descrever concisamente. Todos eles apresentam defeitos e vantagens, sendo que o critério para a escolha e adoção desses métodos depende das circunstâncias.

Os métodos normais de treinamento em serviço são os seguintes:

- a) Instrução em grupo, fora do serviço (*"Group instruction of the job"*);
- b) Instrução individual, fora do serviço (*"Individual instruction of the job"*);
- c) Instrução individual no trabalho (*"Individual instruction in the job"*).

Em todos êsses métodos são, ou devem ser utilizados os chamados "instrumentos auxiliares de treinamento", como sejam as bibliotecas, os filmes cinematográficos, os esquemas ou diagramas, enfim, aquilo que os norte-americanos denominam *"visual and auditory aids"*. São também poderosos elementos auxiliares os manuais de treinamento e outras publicações diversas.

O primeiro dos métodos citados consiste, em resumo: em cursos de breve duração (*"Institute and short courses"*), leituras, conferências, inspeções ou visitas nas repartições da jurisdição, ou fora dela, demonstrações (aqui se use do recurso das *"visual and auditory aids"*), situações simuladas, (principalmente para o estudo da reação e da iniciativa em caso de emergências), investigações ou pesquisas em laboratório, discussões, seminários, etc. Êsse método deve ser empregado, de preferência, quando existem funcionários que, dada a natureza e semelhança dos cargos e o interesse comum a um determinado assunto, se dispõem a estudá-lo em conjunto.

A instrução individual, fora do serviço, compreende: os cursos por correspondência, que assumem particular importância quando se trata de funcionários que trabalham no interior, longe das sedes centrais da jurisdição; as leituras e pesquisas orientadas pelo supervisor; os clubes de leitura; as viagens de estudo, etc.

A instrução individual no trabalho tipo de treinamento mais comumente usado, consiste na prática supervisionada, vale dizer, no desempenho das diversas tarefas inerentes ao cargo ou função que o empregado ocupa, sob a supervisão do chefe. A "prática supervisionada" comporta quatro fases, que são as geralmente adotadas, a saber: preparação do empregado para receber a instrução; apresentação do trabalho; aplicação e verificação. Usa-se, com frequência, na instrução individual no trabalho, o método de rodízio dos empregados nos diversos serviços existentes na organização (*"rotation in assignments"*).

O assunto comporta estudo amplo. Cada um dos recursos usados em qualquer dos métodos indicados exige preparação cuidadosa e programas bem engendrados, razão pela qual os encarregados, tanto do planejamento como da execução desses programas de instrução, necessita possuir conhecimentos profundos e experiência larga nessa especialidade.

Não é possível — porque iríamos nos estender demasiadamente sobre a matéria — oferecer maiores detalhes técnicos no que respeita à elaboração dos programas dos diferentes tipos de instrução que chamamos de métodos de treinamento. Serve, entretanto, a ligeira descrição que fizemos em cada um deles, para dar uma noção geral do assunto; e êsse é exatamente o nosso objetivo, neste trabalho.

## VI — ANALISE DO PROBLEMA NO BRASIL

### 1. Administração de Pessoal nos Municípios Brasileiros — "Coronelismo" — Treinamento empírico.

Conforme acentua JOSÉ SALDANHA DA GAMA, "parece-nos que no Brasil só um homem instruiu genialmente a equação dos problemas municipais. Êste homem foi o Conselheiro VEIGA CABRAL, que, em 1859, quando ainda se tateava a questão nos grandes centros culturais do mundo, propôs uma reforma municipal em termos mais claros e científicos. Êste homem, para quem a centralização política era "símbolo de força e de grandeza", e descentralização administrativa, "símbolo da boa divisão do trabalho governamental", propôs, à página 521 do seu célebre tratado:

"A boa administração dos interesses municipais exige que a deliberação esteja separada da ação, pois que, reunidas, se embaraçam mutuamente; convém, portanto, remover esta confusão, que resulta dos defeitos da legislação atual, criando um Administrador para cada Município, e separando-se as suas atribuições das Câmaras Municipais".

"Como se vê, êste era o ponto nevrálgico que iria fazer a glória de um GOODNOW, cinquenta anos mais tardê"... (12)



Infelizmente, não conseguimos ainda implantar, nas nossas jurisdições municipais, um sistema de Administração técnica. O nosso Prefeito exerce, ao mesmo tempo, funções políticas e a administrativa; o que caracteriza, nos EE. UU. a gerência técnica do "*City Manager*", ou mais remotamente, do "*Burgermeister*", na Alemanha, ainda não foi por nós alcançado.

Há, em consequência absoluta das influências políticas nos nossos meios comuns, uma estagnação tal, em todos os setores da Administração Municipal, que se reflete nas realizações dos nossos Governos locais. Temos, assim, muito pouco "realizado nos problemas mais comezinhos, como os atinentes à educação, saúde, seguro social, ou nos serviços de utilidade pública, como luz, águas, esgotos, transportes, etc." (12), e principalmente, no atinente à importantíssima questão do pessoal. O que os americanos do norte cognominaram de "*spoil system*" — e que a nossa linguagem popular consagrou como sendo o "sistema do pistolão" — passou a ser, com raras exceções, a regra geral, no critério da escolha do funcionalismo municipal. A pressão de grupos políticos se faz sentir com mais evidência nas administrações locais e constitui a grande barreira na implantação do "sistema do mérito" que é, sem dúvida alguma, o primeiro passo e a base, na moderna concepção da Administração de pessoal, seja ela municipal, estadual ou federal.

"As prefeituras brasileiras, na sua quase totalidade, ainda estão marcadas pelos males do "coronelismo" político de onde acabam de sair, e, mesmo que departamentos de municipalidades procurem, entre os postos de dever, as atividades municipais, êsses males se erigem como barreiras a qualquer obra de racionalização administrativa, por insuficiência técnica dos grupos locais". (20)

O mesmo autor da inteligente observação que transcrevemos acima — OCÉLIO DE MEDEIROS — acrescenta, com grande oportunidade, ainda, para o nosso estudo, que:

"Os problemas dos municípios, hoje em dia, adquiriram, com as novas tendências da nossa política econômica, uma complexidade tal que não permite sejam os seus destinos confiados à ação de amadores, conservadores de rua, ou construtores de pontes, fanatizados pela preocupação dos alburns provincianos de obras governamentais, e, sim, às decisões de homens que saibam reagir sem vacilações, diante dos seríssimos problemas de sanitarismo, aceleração da produção, racionalização tributária e eficiência dos meios de

transportes, enfim a técnicos que, com a consciência de sua capacidade não deixarão passar a maior oportunidade que tem o Brasil de engrandecer-se e prosperar". (20)

Convém, todavia, esclarecer, que o atraso em que se encontravam os nossos municípios, não decorre, hoje em dia, somente dos aspectos focalizados. Pode-se mesmo afirmar que no aspecto econômico reside a maior parte das causas determinantes desse estado de coisas. "Isto, porque a discriminação de rendas — ponto crucial na vida dos Estados federados, que no Brasil foi sempre resolvida sob prisma político — se tornou crítica nos seus aspectos comezinhos. E a verdade é que até hoje o nosso município tem vivido à mingua de recursos financeiros com que possa enfrentar o crescimento diário das suas necessidades mais prementes. Temos comparecido a congressos internacionais, como o de Havana, de 1939; temos até reunido congressos internos como o I Congresso Brasileiro de Urbanismo (e, da nossa parte acrescentamos, o Congresso Internacional, realizado em Petrópolis, de 2 a 9-4-50), onde reconhecemos a gravidade do problema; mas titubeamos ainda perante uma solução". (12) Disso decorre, entre outras coisas, que, geralmente, os salários pagos pelos Governos municipais são baixíssimos, e até seria ridículo mencioná-los. Nas nossas cidades do interior, os indivíduos mais qualificados, os elementos de escol, encontram maiores vantagens e oportunidades nos empregos oferecidos por empresas particulares de comércio e indústria. Dêsse modo há uma verdadeira fuga com relação aos emprêgos mal remunerados que o Governo local tem a oferecer. Com pessoal medíocre, de um modo geral, recrutado e selecionado com inobservância do sistema do mérito, e, em consequência dêsse baixo nível de salário, o treinamento tem que operar milagres. Acontece, ainda, que os supervisores são, na grande maioria, improvisados nessas funções, sem treino adequado e com baixo nível de cultura, não por culpa pessoal, mas devido àqueles fatores, que mencionamos. O resultado é que o treinamento dos funcionários municipais brasileiros é também improvisado e os métodos, por consequência, são essencialmente empíricos. Na realidade o que sucede, geralmente, é que o funcionário acaba aprendendo como pode e da maneira que pode, a se exercitar nas diferentes funções públicas.

2. *Panorama atual — Progresso — O Treinamento na Prefeitura do Distrito Federal — O exemplo do Estado da Bahia — Contribuição da técnica brasileira e o plano de formação de Assistentes Técnicos — Conclusões.*

E' particularmente lisongeiro para nós registrarmos aqui um pouco de esforço que alguns brasileiros (ou algumas jurisdições) do território nacional têm dispendido no sentido de introduzir modificações radicais — com bases científicas — no campo da Administração de Pessoal e, especialmente, no que se refere à seleção, treinamento e aperfeiçoamento dos servidores municipais.

“Estando o D.A.S.P. aparelhado para orientar essas reformas, mercê da experiência que possui sobre o assunto, do mesmo tem se valido os Estados e Municípios que desejam reorganizar os seus serviços ou proceder ao reajustamento do seu funcionalismo. Aliás, o D.A.S.P. jamais negou seu auxílio nesse sentido. Não só orienta e se prontifica a treinar servidores estaduais e municipais, como envia diretores e técnicos para estudar, *in loco*, a situação, a propor as medidas necessárias à solução dos problemas das entidades que a êle têm recorrido, dentro dos princípios gerais adotados pelo Govêrno Federal, atendidas, porém, as peculiaridades e condições locais”. (17)

“A dificuldade maior, surgida nos Estados, especialmente nos de escassos recursos financeiros, é a de pessoal treinado para realizar os serviços, e, principalmente, para dirigi-los. A permanência dos técnicos enviados pelo D.A.S.P. — geralmente o prazo é de 60 dias — é insuficiente para um treinamento eficiente, e, após o seu regresso, inúmeras dificuldades devem surgir para os funcionários encarregados de continuar a tarefa. Embora o D.A.S.P., com solícitude e prontidão, responda a qualquer consulta que lhe seja dirigida, ainda assim é deficiente essa orientação feita por correspondência”.

“Duas soluções se apresentam para resolver essas dificuldades: A solicitação por parte dos Estados ao D.A.S.P., de uma pessoa capaz de assumir a direção dos serviços, ao menos durante os primeiros tempos, ou o envio de funcionários para estágio e treinamento no D.A.S.P., com a obrigação de freqüentar, ainda, cursos de aperfeiçoamento”. (17)

*O Treinamento na Prefeitura do Distrito Federal.*

Atravessa a Prefeitura do Distrito Federal, no presente momento, uma fase de profundas reformas administrativas, sendo que um dos pontos básicos da política seguida pela sua atual direção é a adoção completa do sistema do mérito, em todos os diversos setores da Administração do Pessoal. Não só no domínio da seleção inicial, como no terreno do treinamento e aperfeiçoamento dos servidores, faz-se sentir essa política de reforma. Um dos grandes entraves à organização de um programa eficiente de seleção, treinamento e aperfeiçoamento, na Prefeitura local, reside na falta de verba orçamentária suficientemente ampla para cobrir os gastos indispensáveis ao funcionamento dessas atividades. Basta dizer que o orçamento para o exercício de 1951 consignou uma verba de Cr\$ 80.000,00 para os serviços de seleção e aperfeiçoamento, o que, evidentemente, é um absurdo.

Com as providências tomadas pela atual direção da Secretaria Geral de Administração, da Prefeitura do Distrito Federal, no sentido de ampliar o mais possível a verba orçamentária consagrada às atividades de seleção e aperfeiçoamento, poderemos esperar obter melhores resultados em um futuro muito próximo, se houver a mesma compreensão por parte do poder legislativo local.

O problema fundamental, no que se refere às atividades de treinamento, na P.D.F. é, a meu ver, o da coordenação dessa atividade, por um órgão central de treinamento, principalmente, no sentido de orientar os supervisores e, principalmente, de prepará-los, mediante cursos e instruções escritas, na difícil arte de ministrar o treinamento, em bases técnicas, aos seus subordinados e de poder avaliar-se a eficiência, segundo o mesmo sistema.

Existem, sem embargo, na Prefeitura do Distrito Federal, diversas instituições que se destinam à profissionalização, e, de um modo geral, à educação e ao treinamento-prévio. Dentrê essas instituições, podemos apontar o Instituto de Educação, que forma “*Professôres Públicos*”. Êsses professôres, no fim da carreira, estão sujeitos a estágios, nas escolas da P.D.F., antes de serem nomeados. Há, a “Escola de Polícia”, destinada ao treinamento de polícias municipais; as de formação de “assistentes”, “visitadores sociais”, “atendentes” e, ainda recentemente, a de preparação de “técnicos de laboratório” da P.D.F.

Devem, também, ser mencionados os estágios de treinamento prévio no Hospital de Pronto Socorro e outros nosocômios da cidade, proporcionados, sistematicamente, aos estudantes de medicina, de onde são recrutados, no futuro, médicos experimentados.

A Prefeitura tem, entretanto, proporcionado aos seus servidores, principalmente aos que exercem funções técnicas, oportunidades para freqüentarem cursos especializados em assuntos de interesse da Administração, dentro ou fora do país.

Como se vê, a Prefeitura do Distrito Federal está empenhada, seriamente, em resolver o problema do treinamento dos seus servidores, demonstrando, assim, possuir, sua atual direção, um espírito de compreensão nítida desse problema, do qual depende em grande parte a prestação de reais, por isso que eficientes, serviços à causa pública.

#### *O exemplo do Estado da Bahia.*

Desejamos focalizar de um modo especial um exemplo, digno de maiores encômios, e que reflete uma vez mais o espírito e a tempera do povo baiano. Monumento erigido por pioneiros arrojados, é o “Instituto Técnico de Administração Municipal” do Estado da Bahia uma demonstração objetiva de que nem tudo no Brasil fica no terreno da fantasia, do plano ou da controvérsia. Como brasileiro que somos recebemos com intenso júbilo a notícia auspiciosa de que, finalmente, a assistência técnica, no sentido real da palavra, estava de fato sendo levada ao interior do país. Os cursos previstos pelo “Instituto” da Bahia, incluindo programas que visam ao preparo de “Técnicos em Administração Municipal” é, com efeito, um largo passo para o progresso, para o desenvolvimento, em bases científicas, dos nossos municípios. O exemplo é, no nosso entender, tão importante, que fazemos questão de oferecer maiores pormenores sobre tal iniciativa, e o fazemos usando as próprias palavras do atual e digno Diretor do “Instituto Técnico da Administração Municipal”, da Bahia, o Dr. YVES DE OLIVEIRA, a quem já nos referimos no início deste trabalho:

“Um grupo de estudiosos, cujos nomes desejamos citar para mostrar o sentido coletivo deste ideal: Eloywldo Chagas de Oliveira, Luiz Rogério, Edgard Matta, João Mendonça, Aliomar Baleeiro, Ajax Baleeiro, Américo Simas Filho e Gervásio Bacelar, resolveu

fundar o “Instituto Técnico de Administração Municipal” dentro do programa de pregação municipalista. Na Bahia já foram adotadas praticamente três medidas fundamentais em benefício do homem do interior e dos seus Municípios”:

- a) Fundação da Revista de Direito Municipal, em fevereiro de 1946;
- b) Fundação da Associação dos Municípios da Bahia, em 14 de março de 1944;
- c) Fundação de Instituto Técnico de Administração Municipal, em 1.º de outubro de 1951.

“O artigo 1.º dos Estatutos do referido Instituto está assim redigido:

“O Instituto Técnico de Administração Municipal é uma organização destinada ao estudo, à investigação, ao ensino e à propaganda dos assuntos concernentes à Ciência e à Administração Municipais, contribuindo, inclusive, para a formação de especialistas que atendam aos problemas básicos da realidade brasileira, e em particular da Bahia, na presente fase da revitalização dos municípios, através da pregação municipalista”.

O Instituto Técnico de Administração, de acôrdo com os citados Estatutos, tem a cumprir o programa seguinte:

- a) Para realizar suas finalidades didáticas e culturais o Instituto manterá cursos de formação, de aperfeiçoamento e de especialização.
- b) Inicialmente, o Instituto fará funcionar um curso de dois anos destinados a preparar Técnicos em Administração Municipal, cujo diploma será conferido mediante aprovação em tôdas as cadeiras do respectivo currículo, nos termos destes Estatutos.
- c) As cadeiras do Curso a que se refere o art. 3.º serão:

- 1.º ano: Economia dos Municípios  
Estatística Aplicada  
Psicologia das Relações Humanas  
Sociologia Urbana e Rural  
Educação Cívica  
Arquivologia

2.º ano: Governo Municipal  
Finanças Municipais  
Noções de Urbanismo  
Política Democrática  
História dos Municípios Baianos  
Biblioteconomia.

d) Na consecução dos seus objetivos, o Instituto promoverá a realização de Cursos de Conferências e a publicação de livros, revistas e boletins informativos.

“Visa o Instituto aproveitar a mocidade do interior baiano que completa o curso de ginásio e não tem desejo ou possibilidades de realizar o curso universitário em qualquer de nossas Faculdades”.

“Com dois anos de curso aquêles que se inscreverem no mesmo terão o certificado de “Técnico em Administração Municipal”, não para emigrarem ou saírem de seus Municípios, porém para voltarem, com mentalidade preparada sob ponto de vista cívico, moral e profissional, às suas cidades e as auxiliarem no seu progresso e desenvolvimento, com os requisitos da técnica e da ciência, ao lado dos seus administradores municipais”.

*A contribuição da Técnica Brasileira e o Plano de Treinamento Prévio de Assistentes de Administração Municipal.*

Inúmeros brasileiros ilustres têm dedicado especial interesse aos problemas municipais. Cada qual tem focalizado, na vasta complexidade dos assuntos afetos aos municípios, pontos ou aspectos que representam importância real. Não se deve, por isso, dizer que êsse ou aquêle aspecto dos problemas municipais é mais ou menos importante: é evidente que todos êles o são. Não se pode, porém, hoje em dia, negar a importância fundamental dos problemas que se relacionam com o pessoal, de cuja maior ou menor eficiência depende a execução satisfatória dos diferentes serviços públicos, seja qual fôr a jurisdição de Pessoal, o treinamento, isto é, o processo que permite manter o funcionário em alto grau de eficiência no desempenho de suas funções, é, sem dúvida, também, um problema básico em qualquer organização, haja visto o fato de que dêle depende e muito — como disse — a prestação de serviços, de maneira eficiente, à coletividade.

A técnica, através de brasileiros formados na moderna escola das ciências administrativas, vem prestando serviços inestimáveis a essa causa, e se ainda não conseguiu, de um modo geral, realizações materiais no setor de treinamento para o governo municipal — tem, pelo menos, conseguido divulgar conhecimentos e métodos novos, abrindo assim largos horizontes a concretizações futuras dessas idéias. Poderíamos citar uma infinidade de nomes de juristas e técnicos que, através de obras primorosas, têm ilustrado nossa cultura, contribuindo, poderosamente, para a solução dos problemas que afligem os nossos municípios.

Desde os precursores da “revolução municipalista”, no terreno das idéias, entre muitos dos quais se incluem VEIGA CABRAL, VIVEIROS DE CASTRO e ALBERTO TORRES, vinhamos insistindo em chamar atenção para a necessidade de reformas profundas na nossa administração municipal.

Hoje em dia, muito se tem escrito sôbre o assunto. OCÉLIO DE MEDEIROS, FRANCISCO BUKINSKI, BENEDITO SILVA, JOSÉ SALDANHA DA GAMA, OTTO PRAZERES, WASHINGTON DE AZEVEDO, BELMIRO SIQUEIRA, RAFAEL XAVIER, e muitos outros, prestaram sua colaboração, de técnicos abalizados, sôbre diversos temas relacionados com a administração dos governos locais.

No aspecto que particularmente interessa à nossa tese, é, sem dúvida, a contribuição de OCÉLIO DE MEDEIROS — autor de uma série de artigos sôbre problemas municipais — a que, de maneira mais positiva, se revelou. Muito se tem escrito no Brasil sôbre treinamento, visto, porém, o assunto, de maneira inespecífica, sem ser levada em conta a jurisdição governamental. O “Treinamento Prévio para Assistentes de Administrador Municipal”, do qual transcrevemos vários trechos, com um plano completo dos programas de cursos a serem ministrados sob os auspícios dos governos, federal, estadual e municipal, é, realmente qualquer coisa de positivo e que, no nosso entender, merece de fato a atenção dos governantes. O artigo, escrito em 1944, ainda é perfeitamente atual e oferece uma sugestão sensata e oportuna.

### 3. Conclusões.

Já tivemos ocasião de nos referir ao papel que vêm desempenhando o Departamento Administrativo do Serviço Público e as

entidades estatais da mesma espécie (departamentos estaduais de Serviço Público) no atinente à colaboração prestada à causa do município, principalmente no que concerne ao treinamento. Isto, muito embora ainda não tenham sido traçados planos para operações em larga escala, representa esforço digno de nota. Algumas das causas por nós apontadas, dentre as quais se destaca a falta de recursos financeiros, tem concorrido, de fato, para o pouco desenvolvimento dos planos de reformas administrativas.

Para que se vençam, de uma vez por tôdas, as barreiras levantadas contra o progresso da Administração de Pessoal, nos municípios, necessário se torna a adoção, entre outras, das seguintes práticas:

- a) Aplicação integral do sistema do mérito;
- b) Formação de uma nova mentalidade, para que as modificações a serem introduzidas — profundas em alguns casos — se desenvolvam em um ambiente de compreensão por parte do público em geral e dos funcionários em particular;
- c) Para que se forme essa nova mentalidade, há necessidade de uma intensa preparação, o que poderá ser obtido pela divulgação do ensino das ciências administrativas, por intermédio de cursos, manuais, etc.;
- d) Participação ativa do chefe do executivo (tanto do município como do estado) na elaboração de programas positivos de administração de pessoal;
- e) Compreensão e colaboração do legislativo com êsse plano, mediante aprovação de verbas suficientemente amplas para a execução das medidas previstas nos programas;
- f) Colaboração de universidades, ginásios e escolas, principalmente, no respeitante ao treinamento prévio; e
- g) Colaboração do Departamento Administrativo do Serviço Público e das organizações semelhante dos Estados.

Para o caso específico do treinamento no govêrno municipal, julgamos básicos, para um plano sistemático, o desenvolvimento do seguinte programa:

a) Criação de um órgão estadual de pessoal que dê assistência técnica aos municípios, supervisionando, orientando e coordenando as atividades de administração de pessoal, especialmente no concernente ao treinamento. Êsse órgão deverá, inclusive, proporcionar a realização de cursos de formação de técnicos de pessoal,

especializados nos diferentes assuntos que se relacionam com os governos municipais;

b) Elaboração cuidadosa de programas de treinamento, depois de feitas as necessárias e meticulosas observações, pesquisas e análise do trabalho, de acôrdo com as peculiaridades e as necessidades, para fim de treinamento, que cada município apresente;

c) Treinamento dos supervisores, para que os mesmos, por seu turno, saibam como proporcionar o treinamento aos funcionários sob sua direção, avaliar-lhe a eficiência, e supervisionar-lhes a prática no serviço;

d) Formação de técnicos em análise do trabalho e outros processos indispensáveis a um treinamento racional, que possam ser destacados para exercerem as funções de “encarregado de treinamento” (“*training officials*”) nos municípios. Êsses técnicos poderão ser preparados pelo D.A.S.P. ou pelos órgãos centrais de administração de pessoal dos Estados;

e) Instalação de “unidades centrais de treinamento nos órgãos de pessoal, das jurisdições de mais importância, âmbito e amplitude (no caso de municípios pequenos é suficiente o encarregado ou técnico de treinamento);

f) Cursos intensivos e práticos sôbre problemas de Administração Municipal, aproveitando-se os estabelecimentos de ensino existentes nos Municípios ou nos Estados, ou “mediante contribuição dos municípios consorciados, de escolas, rurais, profissionais, agrícolas e quaisquer outros estabelecimentos de ensino especializados, exigidos pelo meio”; e, finalmente,

g) Cooperação interadministrativa da União, dos Estados e dos outros Municípios, para solução de problemas comuns.

#### B I B L I O G R A F I A

- (1) ASSOCIATION, The International City Managers — *Municipal Personnel Administration* — Publicado para o “The Institute for Training in Municipal Administration” — Chicago, Illinois, EE.UU. — Capítulo V,, págs. 135-172.
- (2) *Training for Municipal Administration* — “A committee report” — Chicago, 1936, págs. 8-15.
- (3) AZEVEDO, Hashington — *A Organização Técnica dos Municípios* — Rio — Irmãos Pongetti, Edit., 1935, págs. 5-7.
- (4) BALSLEY, Lyle — *A Administração de Pessoal no Estado Moderno* — in “Revista do Serviço Público” — Rio, 1944, vol. I págs. 67-71.
- (5) BARIDON, Felix e Loomis, Earl — *Personnel Problems* — USA, pág. 161.

- (6) BURKINSKI, Francisco — *A Administração Municipal e seus Serviços Fundamentais* — Rio — Edit. A. Coelho Branco — 1951, págs. 21-29 e 185-189.
- (7) CAMPOS, Wagner Estelita — *Curso de Supervisão e Gerência do Serviço Público* — Treinamento extrafuncional do servidor do Estado — Rio — Mimeografado pela Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público — 1943 (mod. 29 cms., 107 fls.).
- (8) CASTRO, Augusto Olímpio Viveiros de — *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* — Rio, 1914, pág. 85.
- (9) CIVIL SERVICE ASSSEMBLY — *Employee Training in the Public Service* — Chicago — USA — 1941, págs. 48-52.
- (10) DIAS, José Nazaré Teixeira — *A Formação dos Supervisores* — Treinamento de Pessoal, chefes e funcionários — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1942, v. III, n.º 2, págs. 27-29.
- (11) DIETZ, Walter — *Treinando novos servidores na arte de dirigir* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, v. III, n.º 2, págs. 44-47.
- (12) GAMA, José Saldanha — *Da Administração local* — Na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1945, fevereiro, pág. 24.
- (13) GRAHAN, George C. — *Education for Public Administration* — Chicago — USA — 1941 ("Public Administration Service").
- (14) GULICK, Luther — *Treinamento para o Serviço Público* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1945, v. IV, n.º 2, págs. 135-124.
- (15) HALL, Nilton e outros — *Employee Training in the Public Service* — edit. "Civil Service Assembly of the United States and Canada" — Chicago — USA, págs. 2 e 23.
- (16) LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro — *A importância do treinamento* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, v. I, n.º 2, páginas 27-30.
- (17) LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro — *Análise do Trabalho* — Sua utilização na Administração de Pessoal — in "Revista do Serviço Público" — 1943, v. II, n.º 3, págs. 18-21.
- (18) MATOS, Alexandre Morgado — *O aperfeiçoamento e a arte de dirigir* — da "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, v. III, n.º 1, págs. 22-27.
- (19) MAYA, Aníbal — *Como sistematizar as atividades de aperfeiçoamento* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, n.º III, n.º 2, págs. 15-23.
- (20) MEDEIROS, Océlio — *Treinamento prévio de assistentes de administrador municipal* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, v. III, n.º 2, págs. 15-23.
- (21) PESSOA Sobrinho, Eduardo Pinto e José Nazaré Teixeira Dias — *Princípios de Administração de Pessoal* — Rio — Edit. pela Imprensa Nacional, 1949, Capítulo XI, págs. 192-201.
- (22) *Administração de Pessoal nos Estados e nos Municípios* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1943, v. II, n.º 1, págs. 51-54.
- (23) PRAZERES, Otto — *Os Territórios e os Municípios* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1945, v. II, n.º, págs. 66-32.
- (24) PUBLIC MANAGEMENT — *Training as a Management Function* — 1942 (junho) — USA.
- (25) RAMOS, Arlindo — *Psicologia aplicada ao Trabalho* — Rio — 1948 — Comp. Brasileira de Artes Gráficas — Cap. II (Análise do Trabalho).
- (26) REINING Jr., Henry — *Estágios de treinamento no Governo Nacional dos Estados Unidos* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, v. III, n.º 1, págs. 22-27.
- (27) RIDLEY, Clarence Eugene e Lyman S. Moore — *Treinamento para o Serviço Público* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1942, v. I, n.º 3, págs. 76-81.

- (28) REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO — *A quem treinar?* — Rio, 1944, v. I, n.º 2, pág. 127.
- (29) SIQUEIRA, Belmiro — *Treinamento e Seleção* — na "Revista do Serviço Público" — 1947, v. I, n.º 1, págs. 139-142.
- (30) WILKER, Harvey — *O Treinamento dos Funcionários Públicos* — na "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, v. I, n.º 1, págs. 44-51.
- (31) YODER, Dale — *Personnel and Labor Relations* — N. Y. — USA, 1941, pág. 33 — Prentice Hall, Inc.