

CLOVIS ZOBARAN MONTEIRO

UM LITÍGIO ADMINISTRATIVO

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES

RIO DE JANEIRO, GB - BRASIL — 1967



Direitos reservados da Fundação Getúlio Vargas

Praia de Botafogo, 186 — Rio de Janeiro — GB — ZC-02 — BRASIL
por força de convênio celebrado com a Fundação Ford.

1.^a edição Abril de 1967

AC 96942
ID 40891

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	
21.10.67	368-40186
	M 775
400/67	same

© Copyright da Fundação Getúlio Vargas

33 31871-3

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — Serviço de Publicações — Diretor, Leósthene Christino; coordenação técnica de Denis Cordeiro Policani; capa de Sérgio Fragoço; composto e impresso na Gráfica Editora Livro S. A., em linotipo 378 baskerville 10/10, sobre papel "Bouffant" creme, nacional, 80 g/m².

APRESENTAÇÃO

Aplicado na pesquisa e no ensino de Administração Pública, o método do caso, que, nestes últimos tempos, tem tido cada vez maior aceitação nos Estados Unidos da América do Norte, só agora começa a ganhar adeptos no Brasil. Esse método se baseia na descrição escrita de casos originais como método de pesquisa e, em seguida, em sua utilização (juntamente com casos de outro tipo) no processo de ensino. Há inúmeros tipos de casos, mas todos têm uma característica comum: relatam uma ocorrência significativa, seja administrativa, política, executiva, legislativa ou judicial.

Sob muitos aspectos, um programa de casos é mais indicado para um país em desenvolvimento do que para um já desenvolvido. Uma das características da administração pública num país em desenvolvimento é a ausência de uma literatura, principalmente livros e monografias, baseada na realidade e produzida *in loco*. Confia-se grandemente nas obras traduzidas de outras línguas, oriundas de outras fontes de cultura, geralmente mais adiantadas. Embora não se possa negar a sua importância no esforço global, essas traduções não podem nem devem substituir trabalhos originais.

Não é fácil, porém, criar, de repente, um conjunto de obras principalmente livros e trabalhos de igual importância que exigem muito tempo e esforço de pessoas de formação profissional, geralmente pouco numerosas nos países em desenvolvimento. Os casos, por definição trabalhos sucintos (embora alguns atinjam as dimensões de um livro), tornam possível a produção de informações importantes e úteis em tempo relativamente curto.

Além disso, por vários motivos, não se deve pensar ser coisa fácil a elaboração de um caso. Em primeiro lugar, um bom caso, bem elaborado, bem pesquisado e bem redigido exige uma considerável dose de habilidade e energia. Em segundo lugar é preciso não pensar que, sendo mais curtos e mais fáceis de elaborar do que os livros, os casos sejam por isso inferiores àqueles. Apenas são diferentes e servem a objetivos diversos.

Outro ponto — este refletindo uma idéia pessoal nossa — é que os casos não podem substituir outras formas de literatura no ensino da Administração Pública. Os entusiastas dêsse método às vezes acham difícil encontrar outros para o tratamento de certos assuntos. O que queremos dizer é que o método do caso se presta admiravelmente para suplementar ou complementar outros métodos. Os casos podem proporcionar novas e mais amplas perspectivas mas, pelo menos enquanto não dispusermos de milhares de casos e pudermos começar a fazer deduções generalizadas, não poderão eles constituir base adequada para o exame de um tema. O que se faz necessário é a produção de uma literatura diversificada de boa qualidade.

Foi reconhecendo essa necessidade que a Fundação Ford, em 1964, resolveu conceder à EBAP uma doação destinada a estimular a pesquisa e a produção de obras originais brasilei-

ras no campo da Administração Pública. De acôrdo com o contrato firmado serão produzidos, nos próximos cinco anos, quinze livros básicos, dezoito monografias sôbre assuntos mais ou menos especializados e vinte e quatro casos.

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich

Diretora da Escola Brasileira
de Administração Pública

A RESPEITO DO AUTOR

Clovis Zobarán Monteiro é antigo funcionário do IAPI onde ingressou, por concurso, em 1938. Da carreira de Técnico de Administração de Previdência, ocupou, durante vinte e cinco anos, vários cargos em comissão nos estados da Guanabara, São Paulo e Pernambuco, aposentando-se no cargo de diretor em 1964.

Por incumbência da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento daquele Instituto ministrou aulas de Previdência Social e Legislação Trabalhista a candidatos a concurso de assistente social, tendo lecionado aquelas disciplinas em estabelecimentos particulares.

Foi membro de várias comissões oficiais incumbidas de estudar a legislação da Previdência Social e representou o Brasil no Seminário Internacional de Seguridade Social.

Na FGV ocupou o cargo de Superintendente Administrativo e exerce atualmente suas atividades no Centro de Pesquisas Administrativas da EBAP.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	V
A RESPEITO DO AUTOR	IX

UM LITÍGIO ADMINISTRATIVO

Por que "Litígio"?	3
Evolução da previdência social no Brasil	4
A Previdência social e seus grandes números	10
Aspecto mutualístico da previdência social	24
Benefícios e serviços	25
Organização administrativa da previdência social ..	29
O departamento de benefícios (DB) e o departamen- to de assistência médica (DAM)	34
A área litigiosa	38
Reabre-se o assunto	41
Marchas e contramarchas	45
Decisão inesperada	47
Interpretação de uma atitude	49

UM LITÍGIO ADMINISTRATIVO

POR QUE “LITÍGIO”?

A expressão “litígio”, empregada no título do presente trabalho, poderá parecer exagerada ou inadequada, impondo-se, pois, uma explicação inicial.

Resolvemos chamar êste “caso” de *litígio administrativo* porque uma dissensão dentro de uma instituição administrativa de elevado porte, entre dois de seus departamentos, ambos com grande poder de decisão e de execução, sem dúvida assume aspectos de verdadeiro *litígio*. De fato, são consideráveis as repercussões acarretadas não só na área interna mas também externamente, junto à clientela que depende da instituição.

O caso em foco desenrolou-se num dos seis Institutos de Aposentadoria e Pensões que compõem a Previdência Social no Brasil. O público, de modo geral, tem permanecido alheio aos números básicos da Previdência Social brasileira e não se dá conta do que representam essas autarquias no meio social, na economia e nas finanças do País.

Desvirtuada por uma propaganda demagógica, que tudo prometia aos segurados e dependentes — não só benefícios em dinheiro, nos casos de perda ou diminuição da capacidade

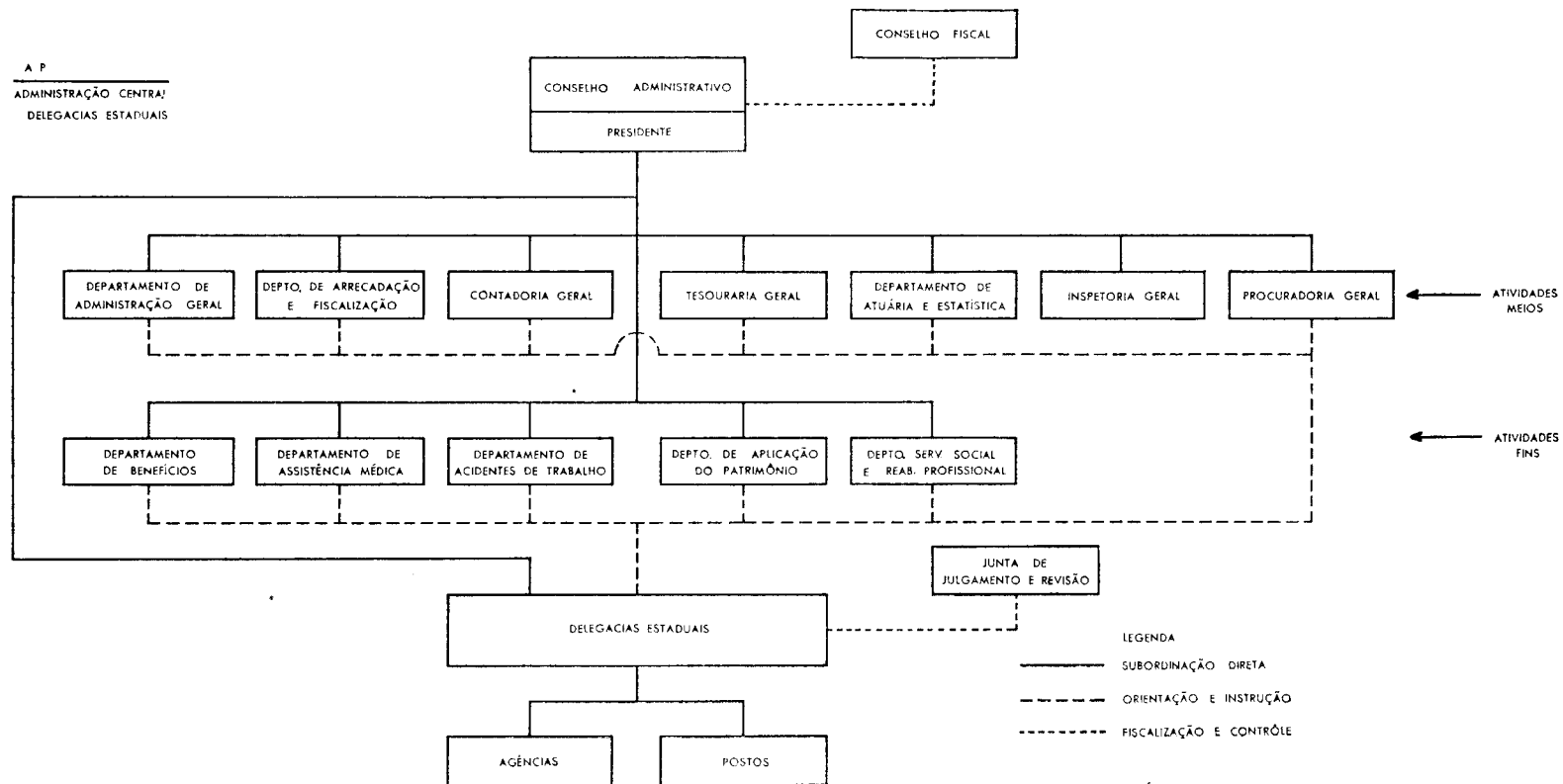
laborativa, por moléstia ou morte, mas também assistência médica ampla, casa, alimentação, reabilitação profissional e vários outros serviços — desmoralizou-se a Previdência Social aos olhos do público. Ficou demonstrado, entretanto, que, na prática, não pode ela conceder tudo isso, fato, de resto, compreensível, pois se o trabalhador brasileiro, com 100% do seu salário, não consegue ter acesso a todos êsses bens, é evidente que com apenas 24% dêsse mesmo salário (8% dêle próprio, 8% do empregador e 8% da União), não lhe poderiam os mesmos ser garantidos. Ainda mais quando se sabe que a contribuição da União — aquêles 8% citados — tem sido apenas escritural...

Baseados nessa circunstância, e também porque os nossos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em outras épocas, foram o campo onde mais largamente se exerceu a política clientelística de políticos e até partidos inteiros, através de nomeações pouco compreensíveis, os jornais criaram, para o grande público, uma imagem deformada e desfavorável da Previdência Social entre nós. Isto tem feito com que fique obscurecida a grande obra que, bem ou mal, êsses organismos vêm desenvolvendo. Não pode nem deve ser esquecido o que os Institutos devolvem, mensalmente, à economia nacional, através de benefícios em dinheiro, mantendo com isso o poder de compra de uma população que, de outro modo, poderia cair no desamparo.

EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para melhor enfocar o presente "caso", dando ao leitor não familiarizado com o assunto uma idéia da Previdência Social entre nós — como surgiu, de que modo se desenvolveu e que resultados tem dado — apresentaremos uma síntese de sua evolução.

A. P.
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DELEGACIAS ESTADUAIS



outra razão análoga. Era, como se vê, a extensão a todos os prestadores de serviços, do dispositivo já em vigor para os prepostos ou auxiliares de comércio. Disponha ainda o Projeto que "se a prestação de serviços constitui uma relação permanente e o devedor vive em casa do credor, êste deve assistência e cuidados médicos quando o seu serviçoal enferma, não se prolongando a moléstia por mais de oito dias". Dentro dessa mesma linha, Clóvis Beviláqua pretendia proibir o trabalho nas minas, fábricas e oficinas, a operários menores de 12 anos e limitava a seis horas o período de trabalho dos menores de 16 anos. E, antecipando-se ainda às modernas normas relacionadas com a higiene e segurança do trabalhador, dispunha o projeto que o empregador devia providenciar para que, nos lugares da prestação do serviço, ou nos dormitórios, quando fornecidos por êle, não acontecesse dano à saúde dos operários, sob pena de responsabilidade.

Embora tímidos e restritos, os dispositivos propostos prenunciavam, já, a legislação de amparo ao trabalhador, que veio a se desenvolver entre nós, sobretudo depois da revolução de 30. No entanto, naturalmente em nome daquele liberalismo consagrado pela Carta de 1891, essas normas foram rejeitadas pelo Congresso, deixando de incorporar-se ao Código Civil.¹

- 2 — O ano de 1923 pode ser considerado o verdadeiro marco da implantação da Previdência Social no Brasil, com a promulgação da "Lei Elói Chaves". Por essa Lei, foi autorizada a criação, junto a cada empresa ferroviária, de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões, com a finali-

1) Beviláqua, Clóvis — *Projeto de Código Civil Brasileiro* (Biblioteca da Casa de Rui Barbosa).

- 1 — Fase embrionária, representada por iniciativas isoladas, inspiradas quer na idéia da caridade cristã e dos princípios humanitários, quer no princípio da solidariedade coletiva. Desde longa data funcionavam no País instituições de proteção social, como as Santas Casas de Misericórdia, Ordens Terceiras, Confrarias, Sociedades de Auxílios Mútuos, Montepios, etc. Em 1834 fundou-se no Rio de Janeiro a Sociedade Musical de Beneficência, logo imitada pela Sociedade Animadora da Corporação dos Ourives (1838). Em 1910 foi criada uma Caixa de Empréstimos e Pensões para o pessoal da Alfândega do Rio de Janeiro e no ano seguinte era instituída a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda. Como medida legislativa precursora do amplo sistema de proteção aos trabalhadores, hoje existente, pode ser citado o art. 79 do Código Comercial Brasileiro (Lei n.º 556, de 25-6-1850), segundo o qual os empregados dos estabelecimentos comerciais (feitores, guarda-livros, caixeiros e outros) que, em virtude de acidentes imprevistos, a que não tivessem dado motivo, ficassem impedidos de exercer suas funções, continuavam a fazer jus, pelo prazo de três meses, à percepção dos respectivos vencimentos.

A propósito vale lembrar que no Projeto de Código Civil Brasileiro, que elaborou por incumbência do governo Campos Sales, em 1899, Clóvis Beviláqua, nos artigos 1369, 1370, 1381, 1382 e 1383, por influência, talvez, do Direito alemão e de outras fontes em que reconhecidamente se inspirou, introduziu várias disposições do maior alcance humano e social, antecipando-se de muito a nossa legislação social. Assim, a garantia ao trabalhador do direito a perceber o salário, se durante um lapso de tempo relativamente curto ficasse impedido de trabalhar, sem culpa sua, por causa de moléstia ou por

outra razão análoga. Era, como se vê, a extensão a todos os prestadores de serviços, do dispositivo já em vigor para os prepostos ou auxiliares de comércio. Dispunha ainda o Projeto que "se a prestação de serviços constitui uma relação permanente e o devedor vive em casa do credor, este deve assistência e cuidados médicos quando o seu serviçoal enferma, não se prolongando a moléstia por mais de oito dias". Dentro dessa mesma linha, Clóvis Beviláqua pretendia proibir o trabalho nas minas, fábricas e oficinas, a operários menores de 12 anos e limitava a seis horas o período de trabalho dos menores de 16 anos. E, antecipando-se ainda às modernas normas relacionadas com a higiene e segurança do trabalhador, dispunha o projeto que o empregador devia providenciar para que, nos lugares da prestação do serviço, ou nos dormitórios, quando fornecidos por êle, não acontecesse dano à saúde dos operários, sob pena de responsabilidade.

Embora tímidos e restritos, os dispositivos propostos prenunciavam, já, a legislação de amparo ao trabalhador, que veio a se desenvolver entre nós, sobretudo depois da revolução de 30. No entanto, naturalmente em nome daquele liberalismo consagrado pela Carta de 1891, essas normas foram rejeitadas pelo Congresso, deixando de incorporar-se ao Código Civil.¹

- 2 — O ano de 1923 pode ser considerado o verdadeiro marco da implantação da Previdência Social no Brasil, com a promulgação da "Lei Elói Chaves". Por essa Lei, foi autorizada a criação, junto a cada empresa ferroviária, de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões, com a finali-

1) Beviláqua, Clóvis — *Projeto de Código Civil Brasileiro* (Biblioteca da Casa de Rui Barbosa).

dade de amparar os respectivos empregados. (Lei 4.682, de 24-1-1923).

- 3 — Poucos anos depois, estendeu-se a obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões a tôdas as estradas de ferro existentes no País, particulares ou públicas, bem como às emprêsas de navegação marítima e fluvial e às de exploração de portos. (Lei n.º 5.109, de 20-12-1926).
- 4 — Em 1928, incluía-se no regime das Caixas o pessoal não contratado das emprêsas particulares que exploravam serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei n.º 5.485, de 12-6-1928).
- 5 — Por ocasião da revolução de 1930, existiam 47 caixas disseminadas pelo País, abrangendo cerca de 140.000 segurados ativos e amparando, já então, 8.000 aposentados e 7.000 pensionistas.
- 6 — A partir de 1930, novos rumos tomou a Previdência Social no Brasil. Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto n.º 19.667, de 4-2-1931), entregou-se o Governo à tarefa de rever e consolidar a legislação esparsa sôbre Caixas de Aposentadoria e Pensões, estendendo sua aplicação aos serviços de água e esgotos e aos empregados em serviços de mineração em geral. (Decreto n.º 20.465, de 1-10-1931.)
- 7 — O ano de 1933 assinala um outro ciclo na evolução da Previdência Social entre nós. Em vez de se dar prosseguimento à difusão de pequenas Caixas, confinadas a emprêsas, procurou-se imprimir nova orientação à política expansionista da Previdência Social, através da criação de Institutos de Aposentadoria e Pensões, de âmbito nacional, visando ao amparo dos componentes de determinada profissão ou conjunto de profissões conexas.

- 8 — Nasceram, assim, os grandes Institutos. A primeira dessas entidades autárquicas abrangeu a categoria dos marítimos, incluindo o pessoal de marinha mercante e classes anexas. (Decreto n.º 22.872, de 29-6-1933.) Logo depois, comerciários (Decreto n.º 24.273, de 22-5-1934), trabalhadores em trapiches e armazéns de café (Decreto n.º 24.274, de 22-5-1934), estivadores (Decreto n.º 24.275, de 22-5-1934) e bancários (Decreto n.º 24.615, de 9-7-1934) congregavam-se, também, em torno de instituições específicas para o mesmo fim, muito embora, para os trabalhadores em trapiches e armazéns de café e para os estivadores, o Governo tenha preferido criar Caixas, e não Institutos. Na verdade, essas Caixas eram autênticos Institutos e, fundidas, deram lugar à criação do atual Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (Decretos-leis n.ºs 651, de 26-8-1938 e 1.142, de 9-3-1939).
- 9 — Em 1938 entrava em funcionamento o último dos grandes Institutos de base profissional e âmbito nacional — o IAP dos Industriários — criado pela Lei n.º 367, de 31-12-1936. Com isto, permaneciam fora do âmbito da Previdência Social apenas os empregados domésticos, os profissionais liberais e os trabalhadores rurais, uma vez que os servidores públicos desde 1934 passaram a ter o respectivo seguro gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), órgão em que, por força do disposto no Decreto n.º 24.563, de 3-7-1934, se transformou o antigo Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União.
- 10 — Vitoriosa a experiência dos Institutos, iniciou-se o declínio das pequenas Caixas de empresas, mediante incorporações e fusões sucessivas de várias, até que, em 1954,

se operou a aglutinação das 23 remanescentes em uma única, de âmbito nacional: a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, hoje transformada em Instituto, com a sigla IAPFESP, que forma com os demais — IAPM, IAPC, IAPB, IAPETC e IAPI — a rede previdenciária brasileira.

- 11 — A necessidade de corrigir os inconvenientes acarretados pela criação sucessiva dos grandes Institutos, fez com que várias tentativas fôssem ensaiadas com vistas especialmente à uniformização das taxas de contribuição e dos planos de benefícios, tendência que culminou, em 1945, com a de fundir as instituições existentes num único órgão — o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) — criado pelo Decreto-lei n.º 7.526, de 7-5-1945, por intermédio do qual se pretendia aumentar consideravelmente a proteção econômica oferecida pelo Estado aos trabalhadores em geral.
- 12 — Sobrevindo a mudança do governo e a volta do País ao regime democrático, o projeto do ISSB não teve prosseguimento. Com a instalação do Congresso Nacional, inúmeros projetos de lei e substitutivos passaram a ter curso em ambas as Casas do Congresso, os quais, refundidos, revistos e ampliados pelo então deputado Aluísio Alves, passaram a constituir o projeto de Lei Orgânica da Previdência Social.

Para elaboração desse projeto, baseou-se o parlamentar no trabalho “A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro”, realizado pelo antigo Departamento de Pesquisas e Documentação da Fundação Getúlio Vargas, e prefaciado pelo Engenheiro Alim Pedro, então Presidente do IAPI, que colocou à disposição da Fundação Ge-

túlio Vargas uma equipe de funcionários técnicos do Instituto que dirigia, os quais, juntamente com funcionários especializados do Ministério do Trabalho e de outros Institutos se desincumbiram da tarefa. Após uma tramitação longa e tumultuada, inteiramente modificado, foi finalmente o antigo projeto transformado na Lei n.º 3.807, de 26-8-1960, regulamentada pelo Decreto n.º 48.959-A, de 19 de setembro do mesmo ano e ainda em vigor, com as alterações dos recentes Decretos-Leis n.ºs 66, de 21 de novembro de 1966, e 72, de 21 de novembro de 1966, este último unificando todos os Institutos no Instituto Nacional de Previdência Social, retomando-se assim, vinte e um anos depois, a idéia do ISSB, já mencionada no item II, e que resultara dos estudos e pesquisas levadas a termo por uma comissão presidida pelo Engenheiro João Carlos Vital.²

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS GRANDES NÚMEROS

Não basta, porém, essa síntese da evolução histórica da Previdência Social brasileira³ para possibilitar ao leitor uma avaliação precisa das dimensões do organismo onde ocorreu o "litígio", sua posição na estrutura administrativa da Previdência e sua importância sócio-econômica. Para isto é indispensá-

2) Fontes: Durval Rosa Borges, *Seguro Social no Brasil*, prefácio de Gilberto Freyre, Livraria José Olympio Editôra, 1948 — Fundação Getúlio Vargas, *A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro*, Rio, 1950. — EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada) do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *Previdência Social Diagnóstico Preliminar*, 1966.

3) Esse retrospecto histórico, sumário e oficial, tem o fito de situar o leitor no quadro da Previdência Social, para facilitar a compreensão do nosso "caso". Não nos move o intuito de remontar as origens mais remotas e menos oficiais, o que nos levaria, talvez, às *Aventuras de Diófanes*, publicado em 1752, da paulista Teresa Margarida da Silva Orta, "a precursora de tudo isso" no dizer de Tristão de Ataíde (*in Revista do Brasil*, 3.ª fase, n.º 35).

vel apresentar com a maior clareza aquêles grandes números a que acima nos referimos, pois sòmente êles possibilitarão a formação de um juízo exato a respeito não só do organismo, mas também do que o mesmo representa no meio social, na economia e nas finanças do País.

A previdência social brasileira abrange cerca de 6 milhões de segurados, assim distribuídos:

IAPI	2.600.000
IAPC	1.500.000
IAPETC	800.000
IAPFESP	600.000
IAPB	250.000
IAPM	120.000 ⁴

Ora, sendo no Brasil, em média, de 3 aproximadamente o número de dependentes para cada segurado, na realidade a Previdência Social estende sua proteção a pouco menos de 1/4 da população, ou sejam 18 milhões de habitantes, o que dá bem a medida da importância que indiscutivelmente tem no panorama social do País. Todavia, em se tratando da Previdência Social, os números são, não só expressivos, mas inquietantes e vertiginosos.

O quadro seguinte (I), da receita total da Previdência Social brasileira no exercício de 1964, é bem um exemplo do vulto dêstes números.

4) Segundo exposição encaminhada à Câmara dos Deputados pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social — *in Correio da Manhã* de 2-11-66.

QUADRO 1

RECEITA TOTAL DA PREVIDENCIA SOCIAL, NO EXERCÍCIO DE 1964

(Milhões de Cr\$ correntes)

ESPECIFICAÇÕES	IAPB	IAPC	IAPETC	IAPFESP	IAPI	IAPM	TOTAL
Rec. Previdência Assist.	61.135	183.931	69.999	169.269	461.986	23.924	915.304
Rendas Patrimoniais	2.217	687	109	292	747	65	4.117
Rec. Administração Geral	22	255	83	55	590	17	1.425
Receitas Especiais	107	3.485	916	1.238	17.939	2.102	25.811
Mutações e Regularizações	805	2.303	158	359	1.224	175	5.724
Receita Específica	3.308	—	—	1.901	—	904	6.113
Empréstimos Simples	271	2	1	7	—	2	283
Rec. Serv. Assist. Médica	214	233	123	12	679	154	1.415
Rec. Serviço Imobiliário	2.236	1.054	444	246	2.217	37	6.234
Rec. Serv. Alim. e Subsist.	135	86	—	—	—	—	222
Rec. Serviços Industriais	108	—	—	—	—	—	108
Rec. Serviços Seguros	377	3.929	8.860	634	11.074	3.532	28.406
TOTAL	70.930	201.025	80.726	114.013	496.856	30.912	994.462

FONTES: EPEA — "Previdência Social" — Diagnóstico Preliminar — Rio, 1966.

É curioso observar que tendo sido de aproximadamente um trilhão de cruzeiros a receita da Previdência Social em 1964, nesse mesmo exercício a receita prevista no orçamento do Estado da Guanabara foi de pouco mais de 200 bilhões de cruzeiros, isto é, cinco vezes menos. Para encontrarmos algo que se compare com aquela cifra, podemos recorrer à maior empresa industrial do País — a PETROBRAS — cuja receita, naquele exercício, ascendeu a cerca de 982 bilhões de cruzeiros.⁵

Mas, se a receita é vultosa, a despesa não fica atrás. O quadro seguinte (II) ilustra de maneira expressiva o que dissemos, mostrando que a soma de dinheiro que os Institutos devolvem, mensalmente, à economia nacional, através de benefícios, representa importantíssimo papel na manutenção da capacidade de consumo de boa parte da população.

Com efeito, com a despesa da Previdência Social nesse exercício, apenas na rubrica “Previdência e Assistência” — quase 456 bilhões de cruzeiros — teria sido possível, aos preços de 1964 construir 365.300 casas de tipo popular, de 1 sala e 2 quartos. Portanto, toda uma cidade de grandes proporções com cerca de 1,5 milhões de habitantes, admitindo-se 4 moradores por casa. Ainda nesse quadro, é interessante observar que o montante despendido pela Previdência Social com “Serviços de Assistência Médica” — pouco mais de 130 bilhões de cruzeiros — representa o atendimento de nada menos de 13 milhões de pessoas, estimando-se em Cr\$ 10.000 o preço de uma consulta médica. Por conseguinte, é como se a Previdência Social tivesse garantido, naquele ano, a toda a população do Estado da Guanabara — 3.740 mil habitantes — o direito a três consultas médicas. E ainda sobrariam 18 bilhões...

5) IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1964, pág. 368. — Relatório da Petróleo Brasileiro S/A referente ao ano de 1964.

QUADRO II

DESPESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DE 1964

(Milhões de Cr\$ correntes)

ESPECIFICAÇÕES	IAPB	IAPC	IAPETC	IAPFESP	IAPI	IAPM	TOTAL
Previdência e Assistência	9.918	88.707	38.843	83.256	219.757	15.297	455.773
Patrimoniais	—	13	6	1	1	—	21
Administração Geral	5.366	20.770	12.506	7.210	33.554	4.530	83.936
Mutações e Regularizações	4.860	18.358	35	6.175	1.415	55	30.910
Custeio Específico	1.873	—	—	2.439	—	1.274	5.536
Empréstimos Simples	235	35	—	87	—	106	463
Serviço Imobiliário	2.273	1.926	833	539	4.686	153	11.416
Serv. Assist. Médica	13.588	23.483	19.649	16.602	49.237	7.556	130.115
Serv. Alim. e Subsistência	136	92	—	—	—	—	228
Serviços Industriais	94	—	41	—	—	—	135
Serviço de Seguro	323	2.933	3.423	561	10.272	6.422	23.939
TOTAL	39.666	156.322	75.236	116.912	319.922	35.469	742.627

FONTE: EPEA — "Previdência Social" — Diagnóstico Preliminar — Rio, 1966.

QUADRO III

DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DE 1960

DESPESAS	MILHÕES DE CR\$	PERCENTAGENS	
		SIMPLES	ACUMULADA
De Previdência	44 735	65,45	65,45
Do Serviço de Assistência Médica	9 952	14,56	84,91
De Administração Geral	7 511	10,99	91,90
Do Serviço de Seguros	3 330	5,69	96,69
Do Serviço Imobiliário	1 877	2,75	99,44
Do Serviço de Empréstimos Simples e Fianças de Locação ..	119	0,16	99,60
Mutações e Regularizações	92	0,13	99,73
Do Serviço Social	91	0,13	99,86
Do Serviço de Alimentação	48	0,07	99,93
Do Serviço Industrial	18	0,03	99,96
Do Serv. de Reabilitação Profissional	10	0,02	99,98
Especiais	7	0,01	99,99
Patrimoniais	6	0,01	100,00
TOTAL	68 347	100,00	—

FONTE: IAPI — *Mensário Estatístico* — Atuarial n.º 103 (julho/1961)

Um estudo estatístico do IAPI, de julho de 1961, fez curiosa análise, comparando as despesas da Previdência Social no Brasil com as da União e com as receitas dos Estados. Embora jogando com dados do exercício de 1960, essa análise comparativa é das mais interessantes e ainda hoje é perfeitamente válida, pois, se as despesas da União e a receita dos Estados cresceram, as despesas da previdência social também muito aumentaram de 1960 para cá, como se evidencia do confronto dos quadros II e III.

Tomando por base os balanços dos Institutos, verificou o citado estudo que as despesas naquelas autarquias, no ano de 1960, se elevaram a 68.347 milhões de cruzeiros, como discriminados no Quadro III.

Estabelecendo, a seguir, um confronto entre os gastos da Previdência Social e os da União com seus três Podêres (Legislativo, Judiciário e Executivo), chegou o citado estudo à conclusão de que as despesas da Previdência Social correspondem às da União com os Podêres Legislativo e Judiciário e com mais 7 dos Ministérios que compõem o Poder Executivo, como ficou demonstrado no Quadro IV a seguir.

Prosseguindo em sua análise, comparou-se a despesa da Previdência Social com as receitas dos Estados da Federação, evidenciando o estudo que, naquele ano, 1960, a Previdência Social brasileira despendeu importância superior às receitas estimadas de 18 unidades da Federação em conjunto, ou sejam, *todos os Estados do Brasil*, com exclusão apenas de São Paulo, Guanabara e Rio de Janeiro. É o que nos mostra o Quadro V.

Por isso dissemos que os dados da Previdência Social brasileira são, não só expressivos, mas inquietantes.

QUADRO IV

COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS DA UNIÃO
Despesas da União com os Poderes Legislativo, Judiciário e parte do Poder Executivo (7 Ministérios)
(De acôrdo com o orçamento para 1960)

PODERES	MILHÕES DE CRUZEIROS
LEGISLATIVO	1 002
JUDICIÁRIO	1 728
EXECUTIVO:	
Ministério da Educação e Cultura	16 734
Ministério da Marinha	11 927
Ministério da Agricultura	11 573
Ministério da Saúde	10 047
Ministério da Justiça	7 989
Ministério do Trabalho e Previdência Social	4 710
Ministério das Relações Exteriores	2 287
SOMA	68 057
DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 1960	68 347

FONTE: IAPI — Mensário Estatístico — Atuarial n.º 103 (julho/1961)

QUADRO V

RECEITAS ESTADUAIS PREVISTAS PARA O ANO DE 1963

(Com exclusão dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Guanabara)

ESTADOS	MILHÕES DE CR\$	ESTADOS	MILHÕES DE CR\$
Amazonas	682	Bahia	6 372
Pará	1 549	Minas Gerais	15 402
Maranhão	861	Espírito Santo	1 321
Piauí	408	Paraná	9 695
Ceará	1 370	Santa Catarina	3 009
Rio Grande do Norte	633	Rio Grande do Sul	18 133
Paraíba	1 063	Mato Grosso	751
Pernambuco	3 676	Goiás	1 696
Alagoas	621		
Sergipe	380		
		TOTAL	67 672
DESPESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 1960.....			68 347

FONTE: IAPI — Mensário Estatístico — Atuarial n.º 103 (julho/1961)

Deixando agora de lado os dados globais e restringindo nosso campo à instituição onde ocorreu o "litígio" objeto do presente trabalho, verificaremos que essa instituição apresentou em seu balanço contábil relativo ao exercício de 1965 a vultosa cifra de 800 bilhões de cruzeiros de receita, em números redondos. Nesse exercício sua arrecadação, apenas da parte dos empregadores, ascendeu a Cr\$ 398 bilhões de contribuições pagas por 283.354 empresas em todo o Brasil. Para realizar essa receita, foi posta em ação uma extensa rede de agentes arrecadadores em todo o País, formada por 224 órgãos locais do próprio Instituto, além de Bancos, Coletorias e Representantes.

Mas, para que se tenha presente a idéia de evolução dessa cifra vejamos essa receita em dois exercícios diferentes (1960 e 1964), o que, se por um lado evidenciará o desenvolvimento industrial do País, por outro mostrará o empenho da instituição em incentivar a arrecadação, para isso aparelhando a sua Fiscalização e os respectivos órgãos arrecadadores. É o que evidencia o quadro a seguir (VI), onde a receita é apresentada, inclusive, por unidade federada.

Por esse quadro, vemos que, em 5 anos, a receita do Instituto em foco quase decuplicou. Por outro lado, para que o leitor possa fazer idéia nítida do que representa essa receita — 278 bilhões de cruzeiros — convém compará-la com a de uma das maiores empresas industriais do País, a Cia. Siderúrgica Nacional, cujo orçamento, no mesmo exercício, previa uma receita de pouco mais de 187 bilhões de cruzeiros.

Mas, se a receita evoluiu da forma acima demonstrada, o número de beneficiários atendidos, nessa mesma instituição, também cresceu assustadoramente. Para mais uma vez confirmar o que dissemos, isto é, que as cifras, na previdência

QUADRO VI
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES DE UM IAP EM 1960 E EM 1964
(Empresas e Segurados)

UNIDADES FEDERADAS	EXERCÍCIOS	
	1960	1964
Alagoas	122 863 436,60	1 009 887 021,30
Amazonas	76 212 921,30	635 196 794,70
Bahia	536 775 714,00	8 523 997 175,30
Ceará	168 114 610,90	1 852 378 648,10
Guanabara	4 559 922 828,10	39 274 833 652,20
Espírito Santo	76 818 935,40	1 147 606 773,60
Goiás	150 223 327,10	686 968 465,90
Maranhão	43 330 475,80	267 473 164,70
Mato Grosso	45 707 384,40	509 148 641,70
Minas Gerais	1 928 217 785,60	18 355 511 030,10
Pará	186 580 485,20	965 503 645,40
Paraíba	129 275 127,70	1 019 096 492,30
Paraná	721 883 852,60	7 242 285 214,20
Pernambuco	774 346 236,10	6 658 196 655,30
Piauí	29 113 790,30	148 069 639,70
Rio de Janeiro	1 840 547 604,70	17 191 113 666,20
Rio Grande do Norte	76 754 213,60	715 899 567,90
Rio Grande do Sul	1 896 182 395,00	17 179 352 154,50
Santa Catarina	649 391 259,60	6 058 796 358,20
São Paulo	14 147 142 024,50	146 463 090 402,10
Sergipe	80 923 782,90	614 487 082,90
Distrito Federal	303 145 215,60	1 242 214 330,50
TOTAIS	28 513 471 407,00	277 758 141 634,80

FONTE: IAP — Relatório Geral de 1964.

social brasileira são espantosas, mostraremos, no quadro a seguir (VII), como evoluiu, nessa instituição, o número de benefícios pagos de 1959 e 1964.

Restringindo, ainda mais, o nosso campo de observação, para não nos perdermos com número mirabolantes, vejamos o valor dos benefícios pagos pelo Instituto em foco apenas num exercício — o de 1964. É o que demonstra o quadro VIII, onde os benefícios se apresentam, inclusive, distribuídos pelos Estados da Federação.

Lido friamente, embora os números sejam grandes, o montante final — quase 200 bilhões de cruzeiros — não dá ao leitor idéia exata do que representa. Antes de nos determos no exame desse quadro, conviria lembrar o seguinte: a importância despendida pelo Instituto em 1964 com benefícios em dinheiro — 194 bilhões de cruzeiros — daria para efetuar o pagamento de um salário mínimo do mais alto valor, na época Cr\$ 42.000, a uma população de 4.620.000 pessoas, praticamente igual, portanto, à população, naquele mesmo ano, de todo o Estado de Pernambuco, que contava, então, 4.453.000 habitantes. Por outro lado, é preciso não perder de vista que essa importância global é paga mensalmente, em benefícios de valor proporcional aos salários, e que, portanto, pelos guichês do Instituto focalizado diariamente desfilam milhares de segurados e dependentes. Finalmente, tenha-se presente que esse montante é gerido pelo Departamento de Benefícios, exatamente um dos setores da instituição envolvida no “litígio” administração aqui exposto.

Tomando-se dados mais recentes, relativos ao exercício de 1966, verifica-se que esse Instituto pagou *por dia*, considerando-se vinte dias úteis no mês, 2 bilhões de cruzeiros de benefícios em dinheiro, a nada menos de 41.750 beneficiários.

QUADRO VII

NÚMERO DE BENEFÍCIOS PAGOS DE 1959 A 1964

ANO	Auxílio-funeral	Pensão	Auxílio-doença	Aposent. invalidez	Aposent. velhice	Auxílio-natalidade	Aposent. tempo de serviço	Abono perm. serviço	Auxílio-reclusão	Totais anuais
1959	14 279	1 602 266	849 946	2 420 257	385 378	256 476	11 965	—	—	5 540 567
1960	14 705	1 697 541	939 187	2 760 701	470 864	269 188	58 486	—	—	6 210 672
1961	15 622	1 857 430	1 205 618	2 516 233	508 151	307 014	118 587	5 812	177	6 534 644
1962	18 992	1 968 160	1 609 460	2 582 527	519 661	345 907	179 078	42 291	1 257	7 267 333
1963	23 001	2 138 140	1 950 523	2 834 828	554 271	382 797	251 710	165 358	2 118	8 302 746
1964	22 678	2 310 272	1 830 490	3 099 166	567 841	394 726	324 705	252 843	2 745	8 805 466

FONTE: IAP: Relatório Geral de 1964.

QUADRO VIII
VALOR DOS BENEFÍCIOS PAGOS EM 1964
(Em Milhares de Cruzeiros)

ESTADO	Auxílio-funeral	Pensão	Auxílio-doença	Aposent. invalidez	Aposent. velhice	Auxílio-natalidade	Aposent. tempo de serviço	Abono perm. serviço	Auxílio-reclusão	Total
Alagoas	7 893	225 364	409 499	917 023	69 652	178 941	111 978	12 557	259	1 933 166
Amazonas	3 302	83 645	253 444	399 422	20 536	126 236	1 574	666	230	889 055
Bahia	35 094	918 858	1 177 281	2 503 635	239 429	626 812	361 318	46 117	1 132	5 969 657
Ceará	8 025	227 479	591 737	741 819	96 251	219 285	54 368	8 781	1 291	1 949 036
Guanabara	139 874	4 659 043	5 173 356	10 390 640	2 817 946	1 236 680	2 575 695	839 971	7 705	27 840 910
Espírito Santo ..	5 268	138 498	197 464	276 633	96 710	143 296	16 255	4 327	779	879 230
Goiás	4 035	80 082	135 421	242 559	24 588	121 755	1 631	—	139	610 380
Maranhão	3 549	96 363	141 079	286 875	31 106	25 944	30 656	617	—	616 339
Mato Grosso ..	2 444	50 313	69 004	180 070	26 522	61 442	9 156	189	57	399 197
Minas Gerais ..	101 245	2 453 676	3 164 093	5 258 293	1 001 744	1 990 960	823 519	178 809	11 208	14 983 547
Pará	11 200	244 660	448 945	794 272	51 861	250 959	32 454	2 581	584	1 837 516
Paraíba	7 671	251 970	450 969	919 046	101 192	217 225	38 995	7 823	89	1 994 980
Paraná	37 489	767 934	790 056	1 821 724	345 034	830 529	224 746	48 511	555	4 866 573
Pernambuco ...	50 529	1 355 582	2 667 376	4 302 621	450 848	896 883	351 113	138 115	3 029	10 216 096
Piauí	2 026	46 835	127 132	214 474	12 628	48 134	1 318	238	64	452 849
Rio de Janeiro ..	118 484	3 046 687	4 813 418	8 195 418	1 232 428	1 333 614	1 037 736	288 031	8 039	20 073 853
Rio Gr. do Norte	7 381	130 709	258 863	534 605	57 223	181 061	11 660	271	1 128	1 232 901
Rio Gr. do Sul	128 001	2 468 933	5 987 951	10 278 412	1 370 140	2 106 618	799 992	298 665	8 899	23 447 611
Sta. Catarina ..	33 217	696 395	962 340	2 795 114	452 448	959 103	174 360	57 507	2 249	6 132 733
São Paulo	426 629	9 010 167	14 566 747	22 143 431	6 471 793	5 924 295	5 337 481	1 383 095	17 872	65 281 510
Sergipe	6 172	158 453	345 517	806 384	78 931	162 860	63 555	6 003	—	1 627 875
Brasília	2 591	38 489	117 006	90 478	5 915	104 319	1 545	—	490	360 823
BRASIL ...	1 142 119	27 150 134	42 848 697	74 142 948	15 114 915	17 746 950	12 066 477	3 322 877	65 796	193 600 913

FONTE: IAP: Relatório Geral de 1964.

ASPECTO MUTUALÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Por conseguinte, não fôsse a onda demagógica que desde o início infelizmente envolveu, entre nós, a Previdência Social, e o empreguismo que em certas fases perturbou a vida dessas instituições, muito outro poderia ser o conceito das mesmas entre os contribuintes, pois os benefícios que prestam são inegáveis e relevantes.

Além do mais ocorre que o segurado em geral não tem noção de que os seus direitos são uma resultante dos seus deveres de contribuinte, e de que os benefícios, para serem concedidos, precisam obedecer aos requisitos fixados na respectiva legislação. Acostumado a esperar demais do seu Instituto, pelas promessas que demagógicamente lhe foram feitas, o segurado, na hora da doença e do infortúnio, em geral estranha o valor do benefício que lhe é pago, parecendo-lhe este sempre muito reduzido. Não lhe ocorre, porém, que o benefício é calculado com base nas contribuições prestadas e que estas, por sua vez, incidem sobre o salário. Se este não é satisfatório, o benefício evidentemente também não o poderá ser. Escapalhe, ainda, o aspecto mutualístico da Previdência Social. De fato, para que qualquer sistema de seguro social tenha vitalidade, independentemente dos cálculos atuariais e estatísticos e das tábuas de morbidez e mortalidade, é indispensável que a massa segurada contribua para formar o monte, o acervo, a fonte financeira da qual a instituição possa retirar os recursos para custear os benefícios a que os segurados fazem jus. Sem que todos contribuam para socorrer aqueles que, em número evidentemente muito menor, forem necessitando de amparo, qualquer sistema de Previdência Social seria simplesmente inviável. Para compreendermos melhor o que se passa, bastaria termos presente o seguinte: ganhando um salário de Cr\$ 100.000 mensais, contribui o segurado com Cr\$ 8.000 por

mês (8% sobre o salário). Ao fim de doze meses terá direito, se incapacitado, a um auxílio-doença que será de 70% do salário, isto é, Cr\$ 70.000 mensais. Mas, nesse período, suas contribuições terão totalizado apenas Cr\$ 96.000. Feitas as contas, verificaremos que ao fim de quarenta e um dias os Cr\$ 96.000 com que contribuiu durante um ano lhe terão sido integralmente devolvidos sob a forma de auxílio-doença. Mas, se o segurado permanecer incapacitado para o trabalho, êsse auxílio continuará a ser-lhe pago, e se ocorrer o falecimento, haverá o auxílio-funeral e a pensão para a viúva e os filhos. Isto para não falarmos no tratamento médico que o Instituto também lhe concede, nas consultas em ambulatório, nas operações cirúrgicas, nas aplicações de fisioterapia, nas radiografias, nos exames de laboratório, na assistência médica enfim. Com que recursos, com que meios o Instituto faz frente a tôdas essas despesas? Evidentemente com a contribuição daqueles que permanecem em atividade, que ainda não se incapacitaram, somando-se as suas quotas mensalmente recolhidas às das empresas e (pelo menos teoricamente) à da União.

BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

Tendo em vista que o "litígio" objeto do presente trabalho ocorreu entre os Departamentos que planejam, orientam e controlam a execução das duas principais atividades finalísticas da Instituição — a concessão dos *benefícios em dinheiro* e da *assistência médica* — e para que o leitor tenha noção perfeita de como se projetam, junto aos segurados e dependentes, nas diferentes situações em que podem encontrar-se (doença, invalidez, morte, etc.) as questões internas de uma instituição de Previdência Social torna-se indispensável, antes de prosse-

guirmos, fazer breve exposição a respeito das *prestações*⁶ garantidas aos *beneficiários*, fixando as hipóteses e as condições em que são concedidas. Deixaremos claro, com isto, a maneira pela qual a Previdência Social ampara, nas diferentes situações a que acima nos referimos, a massa de segurados e dependentes.

Os *benefícios em dinheiro* garantidos pela Previdência Social são os seguintes:

Auxílio-doença — Concedido ao segurado que, após haver realizado 12 contribuições mensais, ficar incapacitado para o seu trabalho por prazo superior a 15 dias. Devido a partir do 16.º dia de afastamento da atividade, até o prazo máximo de 24 meses. (Lei 3807/60, arts. 24, 25 e 26).

Aposentadoria por invalidez — Concedida ao segurado que, após haver percebido auxílio-doença pelo prazo de 24 meses, continuar incapaz para o seu trabalho. (Lei 3807/60, arts. 27, 28 e 29).

Aposentadoria por velhice — Concedida ao segurado que, após haver realizado 60 contribuições mensais, completar 65 ou mais anos de idade, quando do sexo masculino, e 60, quando do sexo feminino (Lei n.º 3 807/60, art. 30).

Aposentadoria especial — Concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 anos de idade, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, pelo menos, em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos. Importa numa renda mensal idêntica à da aposentadoria por invalidez. (Lei 3807/60, art. 31).

6) O Vocábulo “prestação” é gênero do qual “benefícios” e “serviços” são espécies. Vem aplicado como o objeto da relação jurídica denominada “obrigação”, disciplinada pelo Livro III do nosso Código Civil. A Lei Orgânica da Previdência Social no seu Título III diz “Das Prestações” e no seu Capítulo I “Das Prestações em Geral”, enumerando, a seguir, no art. 22, as 17 prestações, como auxílio-doença, aposentadoria, pensão, assistência médica, etc.

Aposentadoria por tempo de serviço — Concedida ao segurado que completar 30 ou 35 anos de serviço, respectivamente, com 80% do salário de benefício no primeiro caso, e integralmente no segundo. (Lei 3807/60, art. 32 e Lei 4130/62).

Auxílio-natalidade — Garantido à segurada gestante, ou ao segurado, pelo parto de sua esposa não segurada, após a realização de 12 contribuições mensais, e correspondentes a uma quantia igual ao salário mínimo vigente na sede de trabalho do segurado (Lei 3.807/60, art. 33).

Abono de permanência em serviço — No caso de segurado, com direito a aposentadoria por tempo de serviço, que optar pelo prosseguimento na empresa, na qualidade de assalariado, corresponde a 25% do salário de benefício. (Lei 3807/60, art. 32 e Lei 4130/62).

Pensão — Concedida aos dependentes do segurado falecido. Consiste numa parcela familiar igual a 50% do valor da aposentadoria e mais tantas parcelas de 10% do valor da aposentadoria, quantos forem os dependentes do segurado, até o máximo de cinco (Lei 3807/60, arts. 36 e 42).

Auxílio-reclusão — Concedido aos dependentes do segurado detento ou recluso, desde que tenha realizado no mínimo 12 contribuições mensais. Consiste numa renda mensal igual à da pensão, mantida enquanto durar a detenção ou reclusão do segurado. (Lei 3807/60, art. 43).

Auxílio-funeral — Devido aos dependentes do segurado falecido, ou, na falta de dependentes, ao executor do funeral. Consiste numa quota única correspondente ao valor do dôbro do salário-mínimo de adulto vigente na localidade onde se realizar o enterramento. (Lei 3807/60, art. 44).

Pecúlio — Concedido por invalidez ou morte do segurado antes de haver completado o período de carência (12 meses)

numa importância igual ao dôbro das contribuições por êle realizadas, acrescida dos juros de 4%. (Lei 3807/60, art. 34).

Compreendem êsses benefícios, como facilmente se pode concluir, um elenco dos mais vastos, só igualado pela legislação de muito poucos países. Além dos acima enumerados, fazem jus, ainda, os segurados, de acôrdo com a Lei 4266 de 3-10-63, ao *salário-família* (concedido por filho menor de 14 anos de idade, ou filha de 18, na base de 5% do salário-mínimo regional) e ao *auxílio para tratamento fora do domicílio* (concedido àquele que tiver prescrito tratamento médico por parte da Previdência Social, a efetuar-se em lugar diverso do seu domicílio, compreendendo não só o fornecimento de transporte, mas também o pagamento adiantado de três diárias).

As *prestações* da Previdência Social não se limitam, porém, a *benefícios em dinheiro*, compreendendo também os *serviços*, entre os quais se inclui a Assistência Médica, concedida sob a forma de assistência clínica, cirúrgica, farmacêutica e odontológica aos beneficiários, em ambulatório, hospital, sanatório ou domicílio, com a amplitude que os recursos financeiros e as condições locais o permitirem. (Lei 3807/60, arts. 45 a 50).

É bem de ver que numa instituição que desempenha funções tão diversificadas e onde se manipulam dados numéricos de tal envergadura, um desencontro de rumos administrativos, um desentendimento entre Departamentos cuja mecânica executiva possui grande poder de irradiação, assumem proporções de verdadeiro "litígio". No âmbito interno, êsse desentendimento paralisa, por algum tempo, e pelo menos em parte, a estrutura organizacional em marcha, exigindo considerável esforço no sentido da reconversão adaptada aos novos esquemas administrativos implantados. Externamente, repercute na clientela, que passa a ser atendida, momentânea e parcialmente,

pelo menos, de forma diferente, com atrasos, imprecisões, omissões ou tumulto e, de qualquer modo, insatisfatória e inadequadamente.

Ora, a reconstituição histórica da ocorrência, objeto do presente trabalho, é um exemplo de que numa instituição dêsse porte, como expressam os números antes referidos, as modificações estruturais ou as inovações que se pretendam introduzir na máquina administrativa exigem acurada reflexão e muita cautela. Agindo-se de outra maneira, a repercussão em cadeia dessas modificações pode perturbar grandemente o equilíbrio administrativo que mais tarde somente com grande esforço se consegue restabelecer, sem que se recupere o tempo perdido.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Na organização da Previdência Social brasileira, instituída pela Lei n.º 3.807, de 26-8-1960, os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões ficam subordinados ao Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS), órgão de orientação e controle que integra a estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência Social. O art. 89 da referida Lei discrimina as atribuições do DNPS, situado como órgão de cúpula, ao qual incumbe uma política geral de planejamento, orientação e controle da Previdência Social em todo o território nacional, bem como o registro e análise dos balanços dessas instituições e a organização dos respectivos processos anuais de tomadas de contas.

Dirigido por um Conselho Diretor composto de seis membros, dois nomeados pelo Presidente da República, dois representantes dos segurados e dois das empresas, o DNPS tem assegurada, com essa composição, a representação das classes traba-

lhadoras e empresárias na direção da Previdência Social. Assim, a orientação e o controle administrativo dos Institutos são exercidos por pessoas das quais não exige a lei quaisquer qualificações inerentes à Administração ou à Previdência Social. Atribuir a um órgão assim constituído a competência prevista na Lei Orgânica é não reconhecer validade à moderna Administração, inteiramente lastreada por um conjunto de elementos formadores, hauridos no Direito, na Estatística, na Matemática, na Psicologia, na Sociologia, na Ciência Política, em várias outras ciências afins, e nos próprios métodos e sistemas que a Administração criou e consolidou. Mas a lei preferiu, a qualquer preço, garantir as representações classistas.

A participação dos empregados e dos empregadores na Previdência Social já era assegurada, em todos os Institutos, desde o início, nos Conselhos Fiscais e aí admite-se essa participação, uma vez que é defensável que as classes que contribuem para a manutenção desses organismos fiscalizem as contas dos administradores e controlem, de modo geral, suas atividades. A Lei Orgânica da Previdência Social, porém, ampliou bastante essa participação e previu representantes das classes não só nos Conselhos Fiscais (onde, como assinalamos, sempre existiram), mas também nos Conselhos Administrativos, no Conselho Diretor do DNPS, no Conselho Superior da Previdência Social e nas Juntas de Julgamento e Revisão das Delegacias estaduais.

Assim ficou organizada, ou antes, combinada a administração da Previdência Social. Cinco meses depois findava o governo do quinquênio 1956-1961, não sem antes ter provido todos esses cargos, cujos titulares, com mandatos de quatro anos, entrariam pelo próximo governo. Mas aqui convém pôr os pontos nos ii. Esses mandatários, os representantes dos empregados e das empresas, não eram *nomeados* pelo Governo.

mas *eleitos* pelos sindicatos das respectivas categorias profissionais e econômicas. Nomeados eram somente os representantes governamentais. De fato assim era. Mas formalmente apenas. E aqui ocorre-nos a percuciente observação de F. W. Riggs, no seu livro *"Ecologia da Administração Pública"*, a respeito dos fenômenos de "formalismo" e "superposição", tão comuns na vida política e administrativa das nações. Por "formalismo" entende êle a discrepância existente entre o direito escrito — a Constituição, as leis e os regulamentos —, de um lado e, de outro, as praxes e o comportamento real do governo e da sociedade. Ligado ao "formalismo", talvez como manifestação ou resultado dêste, aponta o citado autor o fenômeno da "superposição", segundo o qual o que se denomina "comportamento administrativo" é muitas vezes, na realidade, determinado por fatores não-administrativos, isto é, políticos, econômicos, sociais, etc.⁷

Ora, no provimento dos cargos da Previdência Social, logo em seguida à citada Lei 3807/60, vislumbra-se traços de "formalismo" e de "superposição". Com efeito, é sabido que a participação de operários e de empresários, nos respectivos sindicatos é inexpressiva. E mesmo os sindicalizados não têm na vida sindical qualquer atuação, que se processa, na prática, através de um jogo transaccional entre autoridades do Ministério do Trabalho e Previdência Social e representantes classistas mais ou menos profissionalizados nas direções desses organismos. Esses "líderes" sindicais são quase sempre os mesmos, revezando-se nos pontos-chaves das entidades de classe por uma espécie de processo de cooptação, ao qual as autoridades do Governo dispensam desvelada assistência. Revezando-se, dissemos nós. Mas, na época em que os fatos aqui narrados se passaram, nem sempre ocorria esse revezamento, pois não raro

7) Riggs, F.W. — *A Ecologia da Administração Pública* — Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1964, p. 122/123.

os mesmos homens permaneciam anos e anos nos postos, manipulando eficientemente os meios para atingir o supremo fim — mobilização das massas para apoio aos membros do governo erigidos em seus protetores. Estes, por sua vez, retribuíam com cargos e até com mandatos eletivos os serviços daqueles pretensos líderes. De tal modo perpetuaram-se que alguns tiveram os seus nomes próprios, pelo processo que a gramática chama de derivação imprópria, mudados em substantivos comuns — os *fulanos de tal*. Mudavam de classe gramatical e também de classe social, pois muitos deles, simples operários, passaram a ser de fato prósperos burgueses, clientes vitalícios de bons empregos, de negócios nem sempre impecáveis, de viagens ao exterior e outras vantagens proporcionadas pela fértil máquina estatal. Com isso, o léxico brasileiro da língua portuguesa foi enriquecido com mais uma palavra — *pelego* — já convenientemente dicionarizada.⁸

Escudados assim num especioso paralogismo — o direito de participarem da administração da coisa pública pelo fato de contribuírem para a sua manutenção — raciocínio logo aceito por certos políticos bastante capacitados para engendrar a frutuosa demagogia, os maiores dos sindicatos operários estabeleceram, nos postos de direção da Previdência Social, fecundo *modus vivendi* com os representantes patronais e do Governo.

Aquêles fatos administrativos de maior poder de fascínio — os empregos, as compras, os negócios imobiliários, as dívidas dos empregadores, o provimento dos cargos de confiança, etc. — passaram a constituir objeto de barganha, de concessões mú-

8) Pelego — “Maioral de sindicato operário (pejorativo)” (Academia Brasileira de Letras — *Dicionário da Língua Portuguesa*, elaborado por Antenor Nascentes). “(Gir.) nome dado aos agentes mais ou menos disfarçados do Ministério do Trabalho nos sindicatos operários” (Aurélio Buarque de Holanda Ferreira — *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*).

tuas, de transação de interesses, de acórdos entre os representantes operários, patronais e do Governo. Tais tipos de acôrdo chegaram mesmo a ser como que institucionalizados, estabelecendo-se áreas de influência, quer em relação aos assuntos administrativos, quer aos setores estruturais dos órgãos, de modo que determinado representante passou a ser por assim dizer o donatário de tal assunto e de tal setor.

Esta descrição, rigorosamente objetiva, da situação criada na Previdência Social brasileira com o advento da Lei 3807/60 conduz a algumas conclusões dignas de registro, pois serve para evidenciar que, objetivos formalmente salutares, podem conduzir a resultados desastrosos. Assim é que: foi assegurada, por lei devidamente elaborada e votada pelo Congresso, a participação das classes operárias e patronais na alta administração da Previdência Social; foi dada oportunidade aos Sindicatos (tanto de trabalhadores como de patrões) de se fazerem representar nessa administração; o Governo passou a integrar os órgãos colegiados com representantes de mandato por tempo certo: e o famoso ideal da harmonia entre o trabalho e o capital, sob a égide e a proteção das autoridades governamentais, parecia ter sido atingido em termos de uma colaboração mútua realmente edificante. No entanto, na prática, os resultados a que essa política, formalmente aceitável, conduziu, foram os mais lamentáveis, obrigando o Governo advindo com a revolução de abril de 1964 a intervir nos Conselhos Administrativos de *tôdas* as instituições, para pôr côbro a situações de verdadeiro descalabro administrativo, e afastar "administradores" que não souberam se conduzir, já não diremos com eficiência e acêrto, mas nem sequer com a lisura e a isenção exigidas dos ocupantes dos altos cargos que lhes foram confiados.

A Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º 3807, de 26-8-1960), e o respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto

n.º 48.959-A, de 19-9-1960, estabelecem uma organização administrativa linearmente uniforme para todos os seis Institutos. Cada um conta em sua estrutura com doze órgãos centrais, de nível departamental, além do Gabinete da Presidência, todos subordinados a um Conselho de Administração, composto, nos Institutos que têm mais de um milhão de segurados (IAPÍ e IAPC), de 6 membros, sendo dois representantes do Governo, dois dos empregadores e dois dos empregados. Nos demais Institutos esse Conselho se reduz à metade, observada a mesma forma de representação paritária entre os representantes do Governo e das classes. Como demonstra o organograma anexo, cinco desses Departamentos detêm o comando e o controle da execução das atividades finalísticas do Instituto, incumbindo-se os demais de fornecer à instituição os meios de atuar e de exercer suas múltiplas funções.

O DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS (DB) e o DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA (DAM)

Os dois Departamentos que nos interessam, no exame do presente "caso" — o de Benefícios e o de Assistência Médica — comandam e controlam, entre outras atividades, as de exames médicos, para o que dispõem de vasta rede de consultórios, ambulatórios, hospitais e clínicas das diversas especialidades. Naturalmente, quanto ao Departamento de Assistência Médica, não cabe, a respeito dessa rede, qualquer reparo, pois é de elementar evidência que a prestação dos serviços de *assistência médica* dependerá de ambulatórios, hospitais, médicos, clínicas especializadas e demais recursos apropriados. No entanto, já em relação ao Departamento de Benefícios, poderá parecer estranho que lhe caiba o controle de atividades médicas, paralelamente às do DAM, sendo, como é, a sua finalidade a concessão pura e simples de *benefícios em dinheiro*. Precisa-

mos, contudo, não perder de vista que para a concessão de muitos desses benefícios é indispensável submeter o segurado ou o dependente a exame médico, para verificar se faz êle jus ou não ao que pleiteia. Assim, nos casos de auxílio-doença, é indispensável avaliar o grau de incapacidade do segurado, o mesmo ocorrendo quando da transformação desse benefício em aposentadoria por invalidez. Igualmente, inúmeros requerimentos de pensão dão lugar a exames médicos, pela necessidade de apurar se os dependentes são ou não inválidos. Assim, o Departamento de Benefícios tem necessidade de dispor de recursos médicos apropriados. Se estes não compreendem hospitais nem casas de saúde, pois a esse órgão não compete *tratar* do segurado, precisa ter, sob seu controle, meios de realizar exames médicos clínicos e especializados (raios X, laboratório, etc.), para apurar ou avaliar corretamente o grau de incapacidade para o trabalho, ou de invalidez, de segurados e dependentes — elemento essencial, como vimos, à concessão dos benefícios.

Entretanto, nem por serem apropriados, esses recursos necessitariam, a rigor, ser próprios, pois dispondo o DAM de uma rede de serviços médicos imprescindíveis ao tratamento, à recuperação dos segurados, poderiam incumbir-se também das tarefas médicas exigidas pelo Departamento de Benefícios. Seria mais lógico e eficiente. Há, entretanto, explicação para essa aparente anomalia, como veremos a seguir.

Também aqui, razões históricas são responsáveis pela situação criada no campo administrativo. De fato, a legislação que criou o Instituto onde ocorreu o "litígio" a que nos referimos, estabelecia a concessão obrigatória, aos respectivos segurados (e dependentes) de benefícios em dinheiro (auxílio pecuniário, aposentadorias e pensões). A assistência médica figurava como vantagem supletiva, a ser oportunamente

concedida quando as condições financeiras o permitissem e condicionada à cobrança de uma contribuição suplementar. Assim, somente quatorze anos depois de estar o Departamento de Benefícios em pleno funcionamento, concedendo amplamente *benefícios em dinheiro* em todo o País, foi implantada, nesse Instituto, a *assistência médica*. Esta, aliás, foi estabelecida gradativamente, abrangendo, de início, apenas os segurados em gozo de benefício por incapacidade. E ainda assim, foi implantada, apenas, em algumas regiões do País, não compreendendo, de início, tôdas as especialidades clínicas. Caracterizou-se, mesmo, uma fase de implantação em termos experimentais, que se prolongou por vários anos, não tendo, até hoje, apesar de todos os progressos feitos nesse sentido e das novas bases em que, a partir de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social colocou a questão, atingido tôda a massa segurada, pelas naturais dificuldades com que luta um serviço dessa amplitude.

Mas, além dessas razões históricas, que explicam o contrasenso de possuir o Departamento de Benefícios, ainda hoje, a sua rede própria de recursos médicos, ao lado ou paralelamente à do DAM, há, para isto, outra razão, e esta eminentemente técnica. É que a medicina de que o Departamento de Benefícios se vale e lhe é indispensável, visa não ao tratamento, à recuperação, à prescrição de medicamentos, mas exclusivamente ao estabelecimento de condições e limites de incapacidade ou invalidez do trabalhador em relação à sua capacidade laborativa. Trata-se de perícia médica, designação técnica e legal do complexo de exames destinados a verificar se o segurado está, ou não, acometido de moléstia que impossibilite, ou desaconselhe, o trabalho por tempo mais ou menos longo ou indeterminado. A perícia médica, fundamento básico dos benefícios em dinheiro, resultantes de incapacidade para o trabalho, é um dos fatores que, conjugado com elementos de ordem legal

e atuarial, informam a concessão dos benefícios. Tais elementos completam-se mutuamente, determinando, afinal o direito, ou não, do segurado de receber as importâncias mensais que irão suprir a ausência do salário pela impossibilidade do exercício do emprêgo. É que a obrigação do patrão de manter o salário do empregado incapacitado cessa a partir do 16.^o dia. quando passa êle a ser amparado pelo respectivo Instituto (Lei 3807/60, art. 25). Como já deixamos assinalado, o exame médico é também necessário nos casos de pensão, quando está em jôgo a invalidez do dependente. Para apurar se êste faz ou não jus ao benefício pleiteado, é indispensável o pronunciamento médico.

Assim, a perícia médica para fins de concessão de benefícios no seguro social é atividade peculiaríssima, não se confundindo com a medicina preventiva ou curativa, realizada em ambulatorios e hospitais, nem com a perícia da medicina legal. Essa perícia se aproxima antes da que é feita no seguro privado, no ramo vida, quando a Companhia, antes de emitir uma apólice, manda submeter a exame médico o candidato, para saber se suas condições de saúde são boas ou más, pois nesta última hipótese será êle aquilo que, em linguagem de seguro, se chama um "mau risco", sendo, em geral, recusado. Também as Caixas Econômicas, para a concessão dos chamados "empréstimos simples", mediante consignação em fôlha, submetem os candidatos a um exame médico que tem quase as mesmas características do realizado pelos Institutos. A perícia médica do seguro social exige, contudo, maior profundidade e extensão, com teor de apurada minudência técnica e estabelecimento de sistemas que atendam às necessidades de avultado número de exames, realizados com celeridade, constituindo todo um complexo técnico capaz de conduzir, com segurança, à avaliação do grau de incapacidade do segurado, ou dependente, e do tempo provável da respectiva duração. É a perícia médica um meca-

nismo um tanto complexo e de aplicação freqüentemente pouco eficaz. Não é unânime a sua aceitação e nem todos os institutos a empregam.

A ÁREA LITIGIOSA

De fato, os dois Departamentos, tendo sob seu contrôle considerável massa de recursos técnicos, com tôdas as implicações administrativas que isso acarreta (admissão de pessoal, compra de material, etc.), exercem sua função sôbre áreas administrativas e técnicas muito semelhantes. O Departamento de Benefícios cobre com sua rede médica todo o País, isto é, tôdas as capitais dos Estados e praticamente tôdas as cidades do interior, pois mesmo naquelas em que não há Agências (e estas são em número superior a 200), mantém o Instituto médicos credenciados. Já o Departamento de Assistência Médica, dadas as limitações dos seus serviços, a que já nos referimos, tem a sua rede cobrindo uma extensão territorial consideravelmente menor, se bem que dispondo de recursos mais variados e mais completos, do ponto de vista técnico.

Assim situamos a área litigiosa do nosso "caso". O DAM, titular do comando e do contrôle da execução da assistência médica, e uma vez que esta constitui a Medicina na sua inteireza, pois tem por finalidade não apenas o exame, mas também a recuperação do segurado incapacitado para o trabalho por motivo de moléstia, deveria englobar tôdas as atividades médicas da instituição. Por outro lado, muito antes da implantação da assistência médica, a perícia para fins de concessão de benefícios em dinheiro já era uma atividade rotineira do DB. Para isso, e tendo em vista que se tratava de uma atividade a que os médicos, em geral, não estavam afeitos teve êsse Departamento de organizar, valendo-se de elementos estatísticos, tábuas de morbidez e de mortalidade, etc., todo um sistema de

avaliação de incapacidade para o trabalho, de grande complexidade e de aplicação extremamente sensível. Milhares de médicos em todo o País foram convenientemente treinados, e linhas normativas e executivas foram implantadas para que o Departamento pudesse manter, em caráter permanente, os fundamentos e o suporte da aplicação prática da perícia com suas imensas conseqüências, quer junto aos segurados, na concessão de auxílios-doença e aposentadorias, quer perante a vida orçamentária e financeira da instituição, quer nas repercussões no mercado de trabalho do País.

Quando se configurou o "litígio" a que nos referimos, não era aquela a primeira tentativa que se fazia no sentido de transferir a perícia médica para o âmbito do Departamento de Assistência Médica. Antes, em 1946/1947, visando a maior rapidez na concessão dos benefícios, constituiu-se um sistema pericial que eliminava os peritos especializados do DB, ficando o poder de decisão com o próprio médico examinador, pertencente aos quadros do DAM. Com essa simples medida, verificou-se um aumento considerável na concessão dos auxílios-doença.

Em 1952/1954 novamente é transferida a perícia médica para o DAM, ocasionando um aumento acentuado na concessão de benefícios por incapacidade. Alarmada com o fenômeno, a Administração resolveu alterar outra vez a orientação, voltando a perícia a obedecer ao contrôlo do DB, o que ocasionou sensível redução nos benefícios.

Isto mostra a extraordinária influência da perícia médica nas despesas da instituição com os seus benefícios em dinheiro, o que, aliás, é compreensível, uma vez que o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez representam, somados, 60,4% dos pagamentos gerais de benefícios. De fato, como se pode verificar do Quadro VIII, enquanto, em 1964, o valor total dos benefícios pagos atingiu à cifra de Cr\$ 193.600.913.000, para

Esse montante o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez concorreram, respectivamente, com Cr\$ 42.848.697.000 e Cr\$ 74.142.948.000, parcelas que, somadas, resultam na percentagem de 60,4% referida. Entendeu-se então, que, sendo o Departamento de Benefícios o responsável pelo pagamento dos benefícios em dinheiro (de tão grande repercussão na vida econômico-financeira da instituição) e competindo-lhe não só traçar a política administrativa respectiva, mas também o controle de sua execução nos órgãos locais mais distantes, não devia a perícia médica ser praticada e imposta por outro Departamento, cuja política, finalidade e atribuições são bem diversas. Além do mais, havia, já, a experiência com duas outras tentativas anteriores fazendo aumentar consideravelmente, como vimos, a concessão dos benefícios.

Por que o fenômeno se repetia, toda vez que a perícia médica saía do controle do DB? Porque, dizia-se, passava a ser praticada por médicos que não tinham a vivência do problema, não estavam afeitos aos critérios de avaliação de incapacidade para o trabalho, e sobretudo não estavam integrados nas funções — tão típicas — de “peritos”, funções que até certo ponto contrariam o pendor natural do médico, decorrente da sua própria formação profissional, que o leva a preferir o tratamento do doente, e não apenas avaliar-lhe a incapacidade.

Mas a verdade é que, depois das experiências mencionadas, o assunto, havia já alguns anos, vinha sendo considerado pacífico na instituição, não havendo qualquer indício de que a discussão devesse ser retomada. No entanto, com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social, que alterou fundamentalmente a organização administrativa das instituições de previdência social e sobretudo dos órgãos de controle, o assunto foi reaberto, como veremos a seguir, em termos que configuram autêntico *litígio administrativo*.

REABRE-SE O ASSUNTO

Aquela impressão, a que nos referimos, de que o assunto, a essa altura, podia ser considerado pacífico, nada indicando que a discussão seria reaberta, era, contudo, mais aparente do que real. No fundo, a idéia de transferir a perícia médica do DB para o DAM continuava viva no espírito dos responsáveis pela orientação e controle administrativo da Previdência Social, como ajuante se verá.

De fato, em novembro de 1961 expedia o Conselho Diretor do DNPS o seu primeiro Ato Normativo, dispondo sobre a prestação da assistência médica nos Institutos. Ao tratar da perícia médica, estabeleceu esse Ato que "a avaliação da incapacidade profissional do segurado será preferentemente realizada por profissionais especializados em perícias, de acordo com os critérios emanados do Conselho de Medicina da Previdência Social (órgão do próprio DNPS) e sob o controle direto e permanente dos órgãos periciais dos IAP's". Onde ficariam situados, porém, esses órgãos periciais? Prevvia expressamente o Ato em questão: "Haverá no DAM de cada IAP e a ele subordinado técnica e administrativamente, setor de supervisão dos serviços de perícias médicas". Prudentemente, porém, deixava a cargo do Regimento Interno dos IAP's (então em fase de elaboração) o problema da estrutura do setor de supervisão dos serviços de perícias médicas. Mas, como o Instituto em foco, mesmo antes da expedição desse Ato, temia que a questão fosse reaberta e havia apresentado estudos e sugestões no sentido de que a perícia médica continuasse a cargo do DB, o Conselho Diretor do DNPS, naquele Ato Normativo, prevvia a audiência do Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o exame, à luz desses estudos e sugestões, do problema da perícia médica.

Entrementes, o Conselho Administrativo do Instituto elegera para seu Presidente um representante operário, que já exercera por longos anos cargo de representação da sua classe no Conselho Fiscal da instituição. Embora em outros tempos tivesse sido empregado em uma fábrica, já de há muito estava profissionalizado pela chamada política sindical. E para dirigir o Departamento de Assistência Médica foi escolhido antigo funcionário por concurso do Instituto, médico do seu quadro efetivo e, como o Presidente, ligado à política.

Desde que assumira a direção do DAM, manifestara o novo Diretor os seus propósitos de transferir os serviços de perícia médica para seu Departamento. Segundo deixava ele entrever, tudo já estava assentado, faltando apenas o *modus faciendi*. Tal decisão já teria sido mesmo tomada pelo Conselho de Medicina da Previdência Social, órgão em que, como Diretor do DAM do Instituto, passou a ter assento. Por conseguinte quando foi expedido o citado Ato Normativo, do DNPS, o assunto foi dado como resolvido. A audiência do Conselho Atuarial, prevista nesse Ato, seria apenas para coonestar os propósitos do DNPS (coincidentes, no caso, com os da nova administração do Instituto), de operar a citada transferência. Registre-se, aliás, que embora constasse desse Ato Normativo que o DNPS solicitaria ao Conselho Atuarial o exame do problema, a verdade é que tal exame nunca chegou a ser ultimado.

Com base no citado Ato Normativo, constituiu o Presidente do Instituto um Grupo de Trabalho para tratar da transferência da Divisão de Perícias Médicas do DB para o DAM. Nesse Grupo de Trabalho, sustentou o representante do DB entre outros pontos, os seguintes: a) que o Diretor do DAM, em exposição verbal, havia manifestado a intenção de eliminar a realização de exames médicos periciais, passando a basear a avaliação da incapacidade nos elementos constantes das fichas

de tratamento, o que evidentemente expunha a instituição a graves riscos; b) que na periferia os serviços periciais e de assistência médica tinham pontos comuns, sendo, porém, as atividades do DAM, propriamente ditas, até certo ponto antagônicas às do DB; c) que a solução preconizada pelo DNPS implicaria fazer o Instituto incidir no mesmo erro que em duas oportunidades anteriores quase o levava ao colapso financeiro; d) que o Ato do DNPS, subordinando as atividades periciais ao DAM, era meramente programático, visto que colocava o assunto na dependência do que a respeito viesse a dispor o Regimento Interno, ainda em fase de elaboração; e) que outras determinações do citado Ato relacionadas com a assistência médica propriamente dita, ainda não haviam sido cumpridas e nem sequer estavam sendo objeto de cogitação; f) que, caso se verificasse a transferência da Divisão de Perícias Médicas para o DAM, não poderia o DB dar cumprimento ao disposto no Regulamento Geral da Previdência Social, cujo art. 209 estabelece expressamente que “a realização dos exames destinados à concessão e à manutenção de benefícios será preferentemente atribuída a médicos especializados em perícias para verificação de incapacidade, cuja formação e aperfeiçoamento os Institutos devem permanentemente promover, em todo o território nacional, *sob responsabilidade dos respectivos órgãos de benefício*”.

Por sua vez o representante do DAM no referido Grupo de Trabalho sustentava, entre outras razões, que: a) a política de perícias médicas devia ser conduzida de comum acordo entre o DB e o DAM; b) que a proposta de aguardar o pronunciamento do Conselho Atuarial retiraria do DAM a prerrogativa conferida pelo DNPS de que a perícia médica ficasse técnica e administrativamente subordinada a esse Departamento; c) que se impunha, assim, a transferência da Divisão de Perícias Médicas do DB para o DAM, devendo os estudos e provi-

dências de caráter permanente ser realizados por esse Departamento, uma vez que os mesmos escapavam à competência do Grupo de Trabalho, de duração, pela sua própria natureza, transitória.

Algumas outras propostas conciliatórias apresentadas ao Grupo de Trabalho, não foram aceitas, ora pelo DB, ora pelo DAM. Expediu, então, o Presidente do Instituto, a despeito dos argumentos técnicos, estatísticos e legais apresentados e defendidos pelo DB, uma Resolução que transferia a Divisão de Perícias Médicas do DB para o DAM, com todos os funcionários, cargos, funções gratificadas, material, arquivos, etc., e criava novo Grupo de Trabalho para, no prazo de trinta dias, efetivar a transferência e indicar as atribuições e o programa de trabalho da "Comissão Coordenadora Permanente", também criada por esse ato.

O empenho do Diretor do Departamento de Assistência Médica e do Presidente do Instituto em transferir do DB para o DAM a Divisão de Perícias Médicas e a não menos empenhada oposição do Departamento de Benefícios dava aos funcionários, em geral, a impressão de que o inusitado interesse por um assunto puramente técnico-administrativo como esse, poderia ser explicado com motivos não compatíveis com as reais conveniências técnicas, administrativas, econômicas e financeiras da instituição. Certa ou erradamente, dominava nos espíritos a impressão de que constituíam elementos particularmente atraentes, nesse assunto, os poderosos recursos que a perícia médica enseja ou representa, não só pelos milhares de médicos que controla, espalhados por todo o País, mas também pelas extraordinárias repercussões que pode ter na concessão dos auxílios-doença e aposentadorias por invalidez requeridos pelos segurados. Já vimos que, a esse respeito, os números do Instituto são bastante expressivos.

MARCHAS E CONTRAMARCHAS

Estavam as coisas nesse ponto quando muda de nôvo o Presidente do Instituto. Afastou-se o antigo, pela exigência da desincompatibilização, uma vez que era candidato a deputado federal por um dos maiores Estados da Federação. Isto, aliás, talvez tivesse contribuído para fortalecer nos espíritos a impressão de que a pretendida transferência visava não a objetivos administrativos, mas sim políticos. Também a “eleição” do Presidente do Instituto verificava-se, aliás, não rigorosamente em acôrdo com o espírito da lei. Pois, de acôrdo com a lei o Presidente deveria ser eleito pelos seus companheiros no Conselho Administrativo. Assim era, de fato, mas apenas formalmente, pois na realidade, para ser eleito, o Presidente precisava contar com o apoio e a aprovação do Ministro do Trabalho e Previdência Social e do Presidente da República, não tendo ocorrido, em todo o período de plena vigência da Lei 3807/60, em qualquer dos Institutos, um único caso em que as coisas não se passassem dêsse modo.

Mas, tendo mudado o Presidente do Instituto, recaindo a escolha num dos representantes do Govêrno, da confiança direta do nôvo Ministro do Trabalho e Previdência Social, foi baixada uma Resolução que revogava a anterior a qual transferira a perícia do DB para o DAM.

Entretanto, cinco dias depois de expedida essa Resolução pela Presidência do Instituto, era baixada, pelo Conselho Diretor do DNPS, uma Resolução que tornava insubsistente aquela e, em consequência, restabelecia a anterior.

Inconformado, o nôvo Presidente do Instituto, que já se inteirara da situação e decidira pelo reexame do assunto, apresentou pedido de reconsideração ao DNPS. Dirigia, então, êsse órgão um conhecido líder sindical que gozava da intimi-

dade do Presidente da República e fazia a mesma política "populista", a que se filiavam o antigo Presidente do Instituto e alguns diretores.

Tomando conhecimento do assunto, o Diretor-Geral do DNPS convocou reunião do Conselho Diretor, com o comparecimento do Presidente do Instituto, dos Diretores do DB e do DAM e respectivos assessôres. A expectativa geral era de que o assunto seria tranqüilamente resolvido de acôrdo com o DAM, dadas as notórias manobras políticas a que se dedicava o citado Direto-Geral, intimamente vinculado, em suas atividades políticas, ao antigo presidente e a alguns Diretores do Instituto. O Presidente recém-nomeado, não só por temperamento, mas também porque acabava de se empossar, pouco ou nada conhecendo de Previdência Social, mostrava-se hesitante. O diretor do DB, funcionário de concurso, que sempre se mantivera alheio a atividades político-partidárias, não tinha o menor prestígio, quer junto aos membros do Conselho Diretor do DNPS, que perante o Diretor-Geral, poderoso líder operário esquerdista. Tudo estava a indicar que a reunião não passava de simples simulação, pois a decisão — era o consenso geral — estava de antemão tomada, no sentido de manter o atendimento à reivindicação do Diretor do DAM, única maneira de prestigiá-lo aos olhos de todos e dar-lhe meios de assenhorear-se da perícia médica, o que significava, como já vimos, o contrôle de milhares de médicos e da concessão dos benefícios por incapacidade. Para uma política essencialmente clientelística, como a que então praticavam, ou procuravam praticar, sob o beneplácito do Presidente da República, os "líderes" sindicais investidos em cargos administrativos, não poderia haver nada melhor. Era um campo vastíssimo que se abria à facção partidária a que serviam e à qual estavam todos vinculados, tanto o Diretor-Geral do DNPS, como o ex-Presidente do Instituto e alguns diretores.

Num clima de absoluto desânimo e desesperança por parte dos funcionários do DB que compareceram, pois a batalha era considerada ganha pelo DAM, realiza-se a reunião. O Diretor-Geral do DNPS dá, então a palavra ao Diretor do DAM, que desenvolve suas considerações de forma um tanto superficial e durante não mais de quinze minutos, parecendo estar apenas cumprindo uma formalidade, pois a solução já era tida como conhecida. Em seguida é dada a palavra ao Diretor do DB, que fala durante mais de uma hora, compulsando farto material de informação e procurando a todos convencer com dados, não apenas legais, mas também estatísticos e técnicos. Chamado a se pronunciar, o Presidente do Instituto declara apoiar as considerações do DB.

DECISÃO INESPERADA

Cabe, agora, a decisão final ao Diretor-Geral do DNPS. Aliás, a competência de decidir é dos seis membros do Conselho Diretor, pelo processo de votação. O que se via na prática, entretanto, era o Diretor-Geral fazendo valer a sua vontade.

Declara então o Diretor-Geral que o copioso material estatístico e os fatos dados administrativos oferecidos pelo DB estão a exigir exame detido e análise minuciosa de especialistas. Não lhe seria lícito, acrescenta, tomar uma decisão sem atentar para as conclusões que tal material conduziria. A seguir, e sem mais comentários, adota, para surpresa de todos, posição que representa hábil manobra protelatória, buscando conciliar os pontos de vista antagônicos, mas que, na prática, importava em diferir o reexame da matéria e na manutenção do *status quo*, isto é, permanecendo a perícia médica no DB.

É baixada, então, Resolução pela qual resolve o Conselho Diretor do DNPS, adotando a posição do seu Diretor-Geral, reconsiderar a Resolução anterior que tornara insubsistente

a Resolução do Instituto transferindo para o DAM a Divisão de Perícias Médicas a qual, assim, retornava ao DB.

A decisão que vinha sendo esperada certamente não era essa e há uma certa perplexidade com o desfecho da reunião. Mas tanto o Diretor do DAM como seus assessôres, embora pudessem estar frustrados nas suas expectativas, não demonstram decepção. A decisão do Diretor-Geral poderá ter sido insólita, por não corresponder ao que era esperado de uma autoridade que não vinha demonstrando pendores por soluções distanciadas da demagogia imperante e das rendosas conveniências políticas. É recebida, entretanto, com acatamento e a reunião termina em termos de cordialidade geral. Esse o testemunho que recolhemos.

A decisão foi, sem dúvida, protelatória mas, de fato, prestigiava o DB, arrefecendo o interesse a que se vinha dedicando o Diretor do DAM, de há muito se batendo por solução bem diversa. Além disso, com o transcurso das eleições, que deram ao ex-Presidente do Instituto o ambicionado mandato de Deputado Federal, teria o assunto perdido qualquer caráter de urgência, acomodando-se numa zona temperada.

Implantado no País outro clima político e administrativo, encontrou a matéria solução natural em nova Resolução do DNPS, a qual estribava-se, em síntese, nas seguintes razões: a) a realização de perícias médicas na Previdência Social constitui medida intimamente ligada aos Departamentos de Benefícios dos Institutos, pressuposto que é da concessão de benefícios, entre os quais avultam o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez; b) tais perícias não envolvem, em si mesmas, qualquer idéia de assistência médica, integrando-se, ao revés, na seqüência de atos administrativos destinados à concessão de modalidades de prestação inteiramente diversas; c) os Departamentos de Assistência Médica dos Institutos estão

sendo cada vez mais solicitados no sentido da execução das suas atividades propriamente específicas, dada a contínua e crescente ampliação da assistência médica, quer em favor dos segurados, quer em relação aos seus dependentes; d) a boa técnica recomenda não atribuir ao mesmo órgão a execução de atividades heterogêneas, ou cujas finalidades sejam diversas, mormente se cada uma delas de per si já é suficiente para justificar a existência de departamentos autônomos.

Vem a propósito observar que na vida do Instituto, pouco mais de vinte anos, era esta a terceira vez em que a perícia médica se constituía em objeto de controvérsia entre os dois Departamentos. Área contestada, a perícia médica estava a desafiar análise conseqüente das alternativas que conduziisse a conclusão isenta e descomprometida. As três fases litigiosas a que já fôra submetida, estariam talvez a indicar que a perícia médica clamava por uma revisão quanto à maneira de ser equacionado. Essa repetição cíclica com que a perícia médica despontava como assunto polêmico deveria, talvez, ser tomada como uma advertência que levasse os administradores a dar solução definitiva ao assunto. A não ser que, pela índole, pela natureza da questão, fôsse própria da evolução da Previdência Social a instabilidade da perícia médica, somente a muito longo prazo oferecendo condições de cristalização.

INTERPRETAÇÃO DE UMA ATITUDE

Como interpretar a atitude do Diretor-Geral do DNPS?

Tudo indica que, diante da massa de argumentos apresentados pelo Diretor do DB — argumentos baseados em dados técnicos, legais, estatísticos, administrativos — sentiu-se êle em posição incômoda para tomar uma decisão exclusivamente política. As razões em que se apoiava aquêle Diretor teriam ca-

lado em seu espírito. Embora dando aos seus atos um cunho marcadamente político, alçado ao cargo que fôra por servir ao dispositivo sindical de apoio ao Presidente da República, contudo, homem arguto que era, percebeu que, naquela emergência, seria mais inteligente e hábil ficar com os técnicos em detrimento dos políticos, ou, pelo menos, adotar uma solução protelatória, que nada decidisse de fato, mas aparentemente desse razão aos administradores.

Com a sagacidade que lhe era reconhecida, sentiu que a hora era de "dar uma administrada", deixando a impressão de que, a despeito de todo o seu comprometimento, também era sensível e sabia dar o devido valor aos reclamos objetivos e isentos da administração. Por outro lado, é provável que não tenha querido deixar passar a oportunidade de se colocar bem perante um funcionalismo tão qualificado e influente na Previdência Social como o do Instituto em causa. Num relance, talvez tivesse percebido que, politicamente, o dispositivo que se pretendia montar às expensas da perícia médica não era indispensável ao êxito político do ex-Presidente do Instituto, seu correligionário e companheiro de vida sindical. Manobras outras, praticadas através da Delegacia do Instituto no Estado por onde era candidato, poderiam garantir a sua eleição, o que, como vimos, fatos posteriores vieram confirmar. Era mais interessante, portanto, ter um *beau geste*, mostrar-se permeável a razões puramente administrativas do que apoiar, sem proveito imediato, administradores empenhados em tirar rendimento político da coisa pública.

O administrador profissional muita vez enfrenta situações perigosas e desestimulantes. Instalam-se nos mais elevados cargos personalidades despreparadas, ou que visam apenas a capitalizar vantagens políticas, ou que têm em mira outros tipos de vantagens. A coisa pública, para êsses, nada mais é que um

instrumento através do qual exercitam com desenvoltura e irresponsabilidade o filhotismo, o empreguismo, a "técnica" das compras, enfim, as transações de toda a ordem. Mas, hierarquicamente são credores de acatamento e a disciplina os protege. O administrador vê-se, então, frente a dramáticos dilemas. A adesão é freqüentemente cômoda e vantajosa. A resistência é trabalhosa e não raro fatal. Até mesmo antigos companheiros tidos na melhor conta deixam aflorar subjacentes vocações para a corrupção ou para o jogo de interesse político, tão atraentes ambos. Erro grave é, porém, deixar-se o administrador levar por um entreguismo prévio, dominado pela convicção da inutilidade de qualquer esforço ou sacrifício. Vale a pena correr o risco, pois os exemplos mostram de forma eloqüente até que ponto o uso, pelo administrador consciente, dos recursos à sua disposição, pode conduzir a soluções acertadas e convenientes, mesmo dentro de um clima pouco favorável. A administração, na sua forma pura, isenta, exercida com a instrumentalidade adequada, pode ter influência de barreira capaz de conter, ou pelo menos confundir os chefes comprometidos, os administradores políticos, os que usam a máquina burocrática em benefício próprio.

A alusão do Prof. Guerreiro Ramos, no seu mais recente livro, "Administração e Estratégia do Desenvolvimento"⁹ ao caso de Thomas Becket, o antigo companheiro de incursões alegres do Rei da Inglaterra e por este feito Arcebispo, quando no exercício dessa dignidade proscreve todo o seu passado dissoluto e passa a levar a sério o cargo a que fôra levado por um capricho do Rei da Inglaterra, êsse exemplo sugere que o "pêso do manto" muita vez é implacável. Guerreiro Ramos diz que Becket, tal como o apresenta a peça de Jean Anouilh,

9) Guerreiro Ramos, Alberto — *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1966, pág. 338.

“é uma espécie de herói trágico do formalismo”. O Diretor-Geral do DNPS, no caso em estudo, também tinha sobre suas costas o “pêso do manto”. Também êle tinha sido investido no cargo pelas suas ligações políticas e dêle se esperava que assumisse uma atitude de favorecimento aos interesses políticos. No entanto, não é assim que êle procede. Não mantém a decisão anterior, volta atrás e resolve atender aos critérios técnicos, dentro do mais razoável padrão de racionalidade funcional. Revendo sua decisão anterior, parece ter percebido — sentindo o “pêso do manto” — que o procedimento mais apropriado naquelas circunstâncias era o de atentar para os critérios técnicos na solução do “litígio administrativo”.

Lembremos a narrativa de alguém que, conversando na intimidade com o Diretor-Geral do DNPS, ouviu dêste a seguinte explicação para a sua decisão inesperada: — “De vez em quando a gente precisa dar uma administrada.” Verdadeira ou não a pitoresca resposta mostra que o respeito à *administração* é muita vez a melhor saída mesmo para aqueles que não a cultuam.

000040891



CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO GERAL

- | | |
|--|---|
| 2 — Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos | — ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS |
| 8 — Confronto entre a Administração Pública e a Administração Particular | — BENEDICTO SILVA |
| 9 — Relações Humanas na Indústria | — E. DAYA |
| 11 — As Corporações Públicas na Grã-Bretanha | — GUSTAVO LESSA |
| 15 — A Justiça Administrativa na França | — FRANÇOIS GAZIER |
| 16 — O Estudo da Administração | — WOODROW WILSON |
| 19 — A Era do Administrador Profissional | — BENEDICTO SILVA |
| 21 — Assistência Técnica em Administração Pública | — BENEDICTO SILVA |
| 23 — Introdução à Teoria Geral de Administração Pública | — PEDRO MUÑOZ AMATO |
| 25 — A Justiça Administrativa no Brasil | — J. GUILHERME DE ARAGÃO |
| 29 — O Conselho de Estado Francês | — FRANÇOIS GAZIER |
| 30 — A Profisslografia do Administrador | — EMILIO MIRA Y LOPEZ |
| 31 — O Ambiente na Administração Pública | — ROSCOE MARTIN |
| 33 — Planejamento | — PEDRO MUÑOZ AMATO |
| 34 — Execução Planejada | — HARLOW S. PERSON |
| 35 — Como Dirigir Reuniões | — EUGENE RAUDSEPP |
| 37 — Controle dos Gastos Eleitorais | — GERALDO WILSON NUNAN |
| 38 — Procedimento para "Forçar" Acôrdio | — IRVING J. LEE |
| 39 — Relações Humanas nas Atividades Modernas | — ROBERT WOOD JOHNSON |
| 40 — O Governo Estadual nos Estados Unidos | — GEORGE W. BEMIS |
| 43 — O Assessoramento da Presidência da República | — CLEANTHO P. LEITE |
| 44 — Taylor e Fayol | — BENEDICTO SILVA |
| 45 — A Administração Civil na Mobilização Bélica | — BENEDICTO SILVA |
| 48 — Introdução aos Testes Psicológicos | — RUTH SCHEEFFER |
| 49 — Gênese do Ensino de Administração Pública no Brasil | — BENEDICTO SILVA |
| 50 — Uma Teoria Geral de Planejamento | — BENEDICTO SILVA |
| 51 — Introdução ao Planejamento Regional | — JOHN R. P. FRIEDMANN |
| 58 — Processo Decisório — Curso Piloto na EBAP | — MARIA PIA DUARTE GOMES |
| 61 — O Aumento do Preço do Aço da C. S. N. — Estudo de um Caso | — FRANK F. SHERWOOD |
| 65 — Uma Crise de Autoridade | — EURICO MADEIRA |
| 66 — Condições de Vida e Planejamento Físico | — FRANCISCO WHITAKER FERREIRA |
|
ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL | |
| 5 — Alguns Aspectos do Treinamento | — A. FONSECA PIMENTEL |
| 7 — Pequena Bibliografia sobre Treinamento | — A. FONSECA PIMENTEL |
| 12 — As Funções do Administrador de Pessoal no Serviço Público | — HENRY EINING JR. |
| 13 — Dois Programas de Administração de Pessoal | — J. DE NAZARÉ T. DIAS |
| 27 — Classificação de Cargos | — ROBERT N. MACMURRAY |
| 36 — Em Busca de Executivos para Cargos de Direção Geral | — RIVA BAUZER |
| 56 — Formação para a Administração Pública | — FELA MOSCOVICI |
| 59 — Laboratório de Sensibilidade — Um Estudo Exploratório | — CARLOS VERÍSSIMO DO AMARAL E KLEBER TATINGE DO NASCIMENTO |
| 60 — Política e Administração de Pessoal: "Estudo de dois casos" | — RIVA BAUZER |
| 63 — Formação para a Administração Pública — II | |

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

- 14 — Centralização de Compras para o Serviço Público — ROBERT N. MACMURRAY

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- 17 — Teoria das Funções Municipais — BENEDICTO SILVA
18 — Curso de Administração Municipal — Programa e Justificação — DIOGO MELLO LORDELLO DE
20 — Panorama da Administração Municipal Brasileira — DIOGO MELLO LORDELLO DE
46 — A Moderna Administração Municipal — DIOGO MELLO LORDELLO DE
57 — Organização do Município — DIOGO MELLO LORDELLO DE

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

- 4 — Teoria dos Departamentos de Clientela — BENEDICTO SILVA
10 — A Departamentalização no Nível Ministerial — GUSTAVO LESSA
20 — O & M na Administração Inglesa — JOHN L. SIMPSON
22 — O & M na Administração Sueca — TARRAS SÄLLFORS
28 — Principais Processos de Organização e Direção — CATHERYN SECKLER-HUDSON
42 — Uma Análise das Teorias de Organização — BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich
53 — Introdução ao PERT Básico — BRENO GENARI
54 — Estudos de Organização: Dois casos — LUIZ CARLOS DE DANIN LOBO
67 — Uma Análise de Sistemas Administrativos — BRENO GENARI

RELAÇÕES PÚBLICAS

- 1 — Relações Públicas, Divulgação e Propaganda — BENEDICTO SILVA
3 — Publicidade Administrativa — BENEDICTO SILVA
24 — Relações Públicas no Governo Municipal — L.C. HILL

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

- 6 — Os Princípios Orçamentários — SEBASTIAO SANT'ANNA E SILVA
32 — Instituições Orçamentárias Fundamentais — NEWTON CORREA RAMALHO
41 — Orçamentos — PEDRO MUÑOZ AMATO
47 — Teoria e Prática de Orçamento Municipal — J. TEIXEIRA MACHADO JUNIOR
52 — Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas — NAÇÕES UNIDAS
55 — Administração Orçamentária Comparada — J. TEIXEIRA MACHADO JUNIOR
62 — A Adoção do Orçamento Programa pelo Estado da Guanabara — FRANK P. SHERWOOD
64 — O Caso da Barrilha — ALUÍSIO GUIMARAES

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivo: I — prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos ou privados; II — promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo de executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate.

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO

LUIZ SIMÕES LOPES

DIRETOR EXECUTIVO

ALIM PEDRO

CONSELHO DIRETOR

Presidente — LUIZ SIMÕES LOPES

Vice-Presidente — EUGÊNIO GUDIN

VOGAIS: João Carlos Vital, José Joaquim de Sá Freire Alvim e Jorge Oscar de M. Flores

SUPLENTEs: Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Rubens D'Almada Horta Porto e Carlos Medeiros Silva

CONSELHO CURADOR

Presidente — MAURÍCIO NABUCO

Vice-Presidente — ALBERTO PIRES AMARANTE

MEMBROS: Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolônio Jorge Faria Salles, Arthur Hehl Neiva, Ary Frederico Torres, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Francisco Montojos, Heitor Campelo Duarte, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Jurandir Lodi, Mário Paulo de Brito, Astério Dardeau Vieira e Paulo de Tarso Leal

Sede: Praia de Botafogo, 186
Caixa Postal: 29-ZC02 — Telefone: 46-4010
RIO DE JANEIRO, GB. — BRASIL

BIBLIOTECA

[illegible]

N.Cham. P/EBAP CAP 68
 Autor: Monteiro, Clovis Zobaran.
 Título: Um litigio administrativo.



N° Pat.:400/67

100-100000
 Francisco Gabilondo Vargas