

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## RESUMO

	Págs.
<b>EDITORIAL</b>	
A Problemática Universitária .....	119
<b>ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA</b>	
Parques Nacionais — Jair Tovar .....	122
Facilidades Materiais para Recreação em Brasília — Ethel Bauzer Medeiros .....	135
<b>ADMINISTRAÇÃO GERAL</b>	
A Biblioteca Pública em relação à Educação e à Cultura — Maria Vido .....	154
<b>INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS</b>	
A Administração da República Federal da Alemanha — Hans Peters .....	159
<b>ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</b>	
Emancipação Global e Desenvolvimento Planificado dos Municípios — Araujo Cavalcanti	170

**DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> andares**

Rio de Janeiro

Brasil

**ENDERÉÇO TELEGRÁFICO: DASP**

---

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

---

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Antônio Barsante dos Santos

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Luiz Phelippe de Barros

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Waldir dos Santos

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

---

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

José Medeiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Estela de Souza Peçanha

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

---

**CHEFE DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Lucílio Briggs Brito

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Estêvão Lyrio da Luz



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

(Decreto-Lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXIII

JUNHO - 1960

VOL. 87 - N.º 3

## SUMÁRIO

	Págs.
<b>EDITORIAL</b>	
A Problemática Universitária .....	119
<b>ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA</b>	
Parques Nacionais — Jair Tovar .....	122
Facilidades Materiais para Recreação em Brasília — Ethel Bauzer Medeiros .....	135
<b>ADMINISTRAÇÃO GERAL</b>	
A Biblioteca Pública em Relação à Educação e à Cultura — Maria Vido .....	154
<b>INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS</b>	
A Administração da República Federal da Alemanha — Hans Peters	159
<b>ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</b>	
Emancipação Global e Desenvolvimento Planificado dos Municípios — Araujo Cavalcanti .....	170
<b>DIREITO E JURISPRUDÊNCIA</b>	
<b>PARECERES</b>	
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Transferência para série funcional diversa dentro do mesmo Ministério .....	201

	Págs.
Revogação, em face da legislação posterior, do art. 6 da Lei 2.188, de 3 de março de 1954 .....	202
Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias .....	203
 <b>ACORDAOS</b>	
<b>Supremo Tribunal Federal</b>	
O tempo de serviço prestado a autarquia federal por funcionário estadual é contado para efeitos de aposentadoria e disponibilidade .....	205
Não estão sujeitos as contribuições para previdência social os abonos ou gratificações eventuais, até o advento da Lei nº 1.999 .....	206
 <b>Tribunal Federal de Recursos</b>	
Equiparação de vencimentos de funcionários de igual categoria da Secretaria do Supremo Tribunal Federal e da Secretaria do Senado Federal .....	208
O impôsto do sêlo no papel incide sobre a importância real do ato e não sobre outra qualquer importância escolhida arbitrariamente pela autoridade fiscal .....	211
A anulação do ato administrativo produz efeito a partir do ato anulado e não do ato anulatório .....	214
Imcompetência do Tribunal Federal de Recursos em causas em que intervém o Instituto de Resseguros do Brasil .....	215
Tem procedência a demissão de funcionário público, quando decorrente de comportamento irregular, apurado em processo adminis- trativo .....	215
 <b>NOTAS</b>	
Publicações em Revista — Formação e Seleção dos Funcionários Locais — Transcrição da Revista «Notícias Municipais» .....	218
Clóvis Bivilaqua (Mário R. Martins) .....	222
Publicações recebidas .....	224
Colaboraram neste número .....	227

## *A Problemática Universitária*

**S**ão muitas as instituições que ainda não alcançaram, em nosso país, a plenitude de suas possibilidades teóricamente realizáveis. A imaturidade de nossa cultura parece ser a causa, de ordinário, apontada como o principal fator do quase malôgro de algumas delas.

Nossos problemas acumulam-se a cada passo, desafiando a inteligência e o bom senso dos que se julgam ou se sentem autorizados a sugerir soluções e a combater a inércia dominante. É o sistema político, que ainda não se encontrou a si mesmo, longe que está da verdadeira prática da democracia. É a ordem econômica, que mal consegue garantir a modesta subsistência de uma multidão cada dia maior de brasileiros. São, enfim, os grandes desniveis sociais a entravar o harmonioso desenvolvimento do país.

O fato é que essa atmosfera assim carregada de defeitos e vícios perturba toda a ampla perspectiva de criação e progresso com que nos habituamos a, vaidosamente, olhar a realidade brasileira. Esta como que se amesquinha diante dos erros e das improvisações reinantes no meio social.

As instituições universitárias teriam, em consequência, de refletir, desta forma, as mesmas imperfeições que dificultam a existência ou o funcionamento, entre nós, das demais instituições. Particularmente, elas, tão sensíveis ao menor desvirtuamento ou deturpação de suas finalidades transcendentais, não poderiam deixar de ressentir o efeito do ambiente sócio-cultural.

Daí porque sejam de todo justas as preocupações com que alguns dos nossos melhores pensadores costumam, hoje, encarar o problema da educação no âmbito universitário. Preocupação, antes de mais nada, pela missão reservada à Universidade nos quadros do mundo contemporâneo.

Criação histórica da Idade Média, a Universidade viu, com o passar dos séculos, transformarem-se, não sómente os diversos

sistemas de vigências predominantes em cada um dêles, como também a sua destinação e os seus objetivos. Com esta variação do fim, teria de mudar, como efetivamente mudou, o espírito que a tem animado: ela traduz, sem dúvida, a filosofia de vida e de educação em vigor durante certo período.

Eis porque já se cuida, como o faz Tristão de Ataíde, de uma tipologia universitária, que proceda, ainda que didáticamente, a uma classificação das Universidades, segundo critérios ou fatos que as aproximem ou afastem.

A Universidade eclética, para usar a terminologia que é a dêle, representa aquela em que as ciências naturais tendem a predominar em detrimento das ciências culturais. Modelo das Universidades do século XIX, e mesmo do século XX, ela é "dominada, consciente ou inconscientemente, pelo cientificismo que lhe forneceu a nota mais característica". Na Universidade dirigida, ao contrário, a posição das ciências sociais obedece a uma política ditada no interesse de um Estado ou de um Partido. É, pois, típica dos regimes totalitários de qualquer natureza.

Finalmente, a Universidade orgânica, em oposição às anteriores, realiza "uma primazia hierárquica das ciências culturais, isto é, das que formam a personalidade humana em sua integridade, sem prejuízo da autonomia e da importância intrínseca das ciências naturais e das ciências sociais". A opção entre êsses modelos dependerá, evidentemente, da interferência de vários fatores, entre os quais o nível moral, político e econômico do país.

No caso do Brasil, se as deficiências e omissões existentes são comprometedoras, não há porque não reconhecer que temos condições de superá-las. É animador, com efeito, constatar o trabalho de pesquisa, de equacionamento, de elucidação já feito em torno dos nossos problemas fundamentais, em todos os setores de atividade. Os resultados mesmo parciais comprovam o alto grau de recuperação e adaptação do homem brasileiro. Tanto mais lisonjeiros, êsses resultados, quanto formam apenas o contingente de esforço civilizador de uma pequena minoria da população.

O importante para nossas instituições, e, de modo especial, para as de natureza educacional, está em não improvisarmos soluções imediatistas, a curto prazo. A pressa poderá agravar os defeitos, ao invés de corrigi-los ou atenuá-los. Nesse sentido, é melhor não fazer, do que fazer sem pensar, ou fazer mal.

No aperfeiçoamento das instituições, e em seu benefício, encontrarão assim nossas Universidades uma das razões de sua própria existência. Conhecemos todos o papel que alguns centros de cultura no exterior têm desempenhado em favor do desenvolvimento dos seus respectivos países, — pelo pensamento criador, pela investigação consciente, pelas lições ministradas.

Reformar-se não significará, necessariamente, para nossas Universidades, dar apenas nova estrutura aos cursos, estabelecer uma hierarquia entre as disciplinas ou acumular conhecimentos sem nenhum valor objetivo. Terão de integrar-se, pois, na vida da nação e do povo, construindo, não sómente nosso patrimônio moral e intelectual, senão, também participando, ativamente, da luta para a formação da riqueza material do país.

A essa luta não tem faltado o concurso da inteligência e do entusiasmo dos mestres e discípulos da Universidade do Rio Grande do Sul. Das mais jovens que possuímos, a Universidade gaúcha tem visto crescer tanto o seu magnífico conjunto arquitetônico, como sobretudo, o seu prestígio e o campo de trabalho. Trabalho organizado e dinâmico empreendido em cursos normais ou de extensão universitária, na faina silenciosa dos institutos especializados e no contato de professores e alunos com situações e realidades extra-universitárias.

A atenção que a Universidade vem dispensando, sem exageros ou prioridades, aos diversos ramos do saber humano, imprime aos seus programas um caráter de universalidade, que a recomenda diante das congêneres. Por outro lado, tornou-se, na medida do possível, uma Universidade aberta ao diálogo, o que explica o sucesso de muitas reuniões nacionais e internacionais, ali promovidas. É um traço que marca, simpáticamente, a Universidade do Rio Grande do Sul, êsse de saber receber bem para o debate sério e proveitoso.

Voltada para essas relações de intercâmbio com as suas co-irmãs, brasileiras ou não, a Universidade não descuida, por esse motivo, de incentivar o estudo e o culto de tantas tradições, que a geografia, a economia e a personalidade do povo gaúcho criaram.

Estamos certos de que, sob a direção de homens do discernimento e da sabedoria do Reitor Elyceu Paglioli, essas virtudes irão acentuando-se com o tempo e que a Universidade do Rio Grande do Sul será das primeiras, por conseguinte, a cumprir integralmente os objetivos de uma autêntica Universidade do século XX.

# ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

## *Parques Nacionais*

JAIR TOVAR

### S U M Á R I O

1. Sua instituição, conceito e fundamentos. — 2. Desenvolvimento da instituição nos Estados Unidos. — 3. Idem, nas demais partes do mundo. — 4. Idem, no Brasil. — 5. Instituições congêneres. — 6. Parque da Serra de Itatiaia. — 7. Parque do Iguaçu. — 8. Parque da Serra dos Órgãos. — 9. Parque de Paulo Afonso. — 10. Ação Administrativa e regulamentação. — 11. Legislação relativa à criação dos Parques. — 12. Dispositivos constitucionais com êles relacionados. — 13. O artigo 175 da vigente Constituição Federal. — 14. Intercorrência no Código Florestal. — 15. Conclusão.

1. Os "parques nacionais" constituem estabelecimentos, presentemente instituídos em quase todos os países do chamado mundo ocidental, com os objetivos primaciais e concomitantes de defesa e perpetuação de espécimes, que vão rareando, quer da fauna, quer da flora.

Também assim vem acontecendo em sentido, muitas vezes, da preservação das belezas naturais e para facilidade e estudo de certos fenômenos geológicos. (1).

Em interessante conferência pronunciada sob os auspícios do Departamento Administrativo do Serviço Público, o engenheiro ÂNGELO MURGEL definiu o parque nacional como sendo "a reserva de uma área dotada de condições naturais excepcionais, sob qualquer dos aspectos por que a natureza possa nos maravilhar, para uso, entretenimento e educação do povo", (2) compreendendo em seu conceito os decorrentes de preservação por motivos históricos, tradicionais ou militares.

Esses "parques nacionais" tiveram sua primitiva instituição, relativamente recente, nos Estados Unidos, cujo território está hoje repleto dêles.

WANDERBILT DE BARROS, que estudou carinhosamente o assunto, com seu conhecimento imediato, subjetivo e objetivo, como administrador do Parque Nacional de Itatiaia, estabeleceu como elementos de critério para a criação de Parques de defesa e de reserva, os seguintes: "A topografia, a

(1) GIUSEPPE BELLi, *Nuovo Dig. Italiano*, vol. IX, pág. 446.

(2) ÂNGELO MURGEL, *Parques Nacionais*, pág. 4.

geologia, os ambientes floro-faunianos, os acidentes criados pela natureza no seu processo evolutivo, constituem os fundamentos para a criação de Parques Nacionais". (3)

Exaltando-lhes as virtudes, escreveu, outrossim, um grande e permanente enamorado das riquezas do Brasil: "Dentro dêsses santuários não se levantarã jamais o machado para derrubar a árvore milenária, que estende no espaço os braços anosos enroscados de cipós e sustenta as orquídeas e os ninhos das aves amigas, que lhe alegram a velhice sadia com os maviosos gorjeios; não repercutirã nunca o tiro fatal a sacrílego, que abate a caça inocente, que procura entre a relva a sua nutrição, ou descansa, descuidada, na clareira, ao sol do meio-dia". (4)

2. Os pesquisadores de instituições têm convindo em que os "parques nacionais" encontram seus remotos fundamentos na Grécia, em Roma e no Egito, nos seus tempos de fastigio histórico, identificando-os com os lugares preservados para que nêles a nobreza pudesse caçar.

Seu desenvolvimento, para a consideração atual, processou-se naquele grande País da América, através das criações dos "parques da cidade", sendo notável, neste particular, o instituído em 1634 pela Bostan Common; e ainda através dos "*landscapes parks*", sendo eminente, entre êles, o Central Park, de Nova York, procedente do século XIX. (5)

Hoje diz-se, na grande nação sob o Setestrelo, que existe um "*park system*", servindo para vários propósitos, especialmente botânicos, zoológicos e aquáticos, e mesmo até para fins militares, como sucede aos de Gettysburg e Chickamanga. (6)

Segundo parece, foi pioneiro dos "parques nacionais", com a consideração atual, o conhecido com o nome de *Hot Springs*, datada sua criação de 1832, seguindo-se-lhe, em 1872, o mais conhecido e maior dêles — o de *Yellowstone*, com 5.297,50 quilômetros quadrados, estabelecendo-se como instituições federais e estaduais, cujo número, em 1942, JUSTIN HARTZOG (7) já calculava em 578, merecendo relêvo *The great wilderness park*, do Estado de Minesotta.

O parque de *Everglades*, recentemente criado na Flórida, tem como finalidade especial a defesa e preservação de aves, como outros existem destinados à preservação específica de determinados animais, num e outro caso sendo defesa a prática da respectiva caça.

(3) WANDERLEI DE BARROS, *Parques Nacionais do Brasil*, pág. 26.

(4) WALDEMIRO POTSCH, *O Brasil e suas riquezas*, 27<sup>a</sup> ed., pág. 204. No mesmo sentido o engenheiro ÂNGELO MURGEL, no seu trabalho já referido, tem os seguintes conceitos expressivos: "Nenhum animal é visto como carne, nem qualquer vegetal como madeira". "Caçadores e pescadores são considerados inimigos mortais da administração" (pág. 6).

(5) HARTZOG, in Enc. of Social Sciences, vol. XI, "Parks".

(6) A definitiva regulamentação começou a operar-se em 1916 com a criação do National Park Service.

Mas, não só à prescrição da caça e da pesca se destinam — como foi assinalado — os parques nacionais instituídos; e sim, de um modo geral, "as a pleasuring ground for the benefit and enjoyment of the people", de maneira que tanto se dirigem a impedir a extinção dos búfalos, como sucedeu com o de Yellowstone, como a de vedar a derrubada da "*sequoia gigantea*" e da "*sempervirens*", ora em Sequoia Park, ora em General Grant, como ainda dos processos geológicos do Grande Canyon, de Hot Springs, de Carlsbad (Novo México), do Arizona, ou das Ilhas do Estado de Havai, tendo como objetivos os "cayons", os "geysers", as galerias, as cavernas, as florestas petrificadas, os vulcões e tantos outros motivos. (8)

3. Na Europa e nas demais partes do mundo houve movimento no mesmo sentido, inclusive em grande número dos países da América.

Com a denominação de "reservas florestais" assinala-se que a Inglaterra e a Alemanha possuem mais de trezentas, cada uma; mas fôrça é salientar, neste passo, sobretudo a Itália, onde são dignos de registro, pelos seus intuiitos de defesa da fauna, flora e belezas naturais, o *Parco del gran Paradiso*, no Piemonte, apresentando uma das mais belas paisagens alpinas; o da região de Abruzzos, com 380 quilômetros quadrados, convertido de *hunting state in hunting preserve*, servindo agora a propósitos científicos, educacionais e recreativos; o de *Opi*; e ainda mais alguns de menor *re-lêvo*. (9)

Na África há referências ao parque nacional de *Krüger*, no Transval — União Sul-Africana — considerado o maior do mundo, visto abranger uma área de cerca de 8.000 milhas quadradas; e na Ásia o mesmo movimento sucede.

No tocante aos países da América, o Canadá e a Argentina têm mais carinhosamente cuidado do assunto.

No primeiro, são conhecidos os parques nacionais de *Banff* e de *Jasper*, nas Montanhas Rochosas, êste destinado à proteção dos alces, dos cervos e outros animais da região e o de *Wainwright*, onde a reprodução do bisonte foi tão propícia, que afastou a possibilidade de sua extinção prevista para breve; (10) havendo, todavia, afora êsses, mais nove grandes parques nacionais, ocupando uma área de 8.000 hectares.

(7) *Loc. cit.*, págs. 582-6.

(8) ÂNGELO MURGEL, *op. cit.*, pág. 6.

(9) O Parque Nacional dos Abruzzos, instituído em 1923, compreendendo uma área de cerca de 20.000 hectares, destina-se, particularmente, a conservação de certas espécies, que vão rareando, entre as quais o urso pardo; e ainda a preservação da fauna característica da região. Sobre o Parque Nacional "Gran Paradiso", considerado mais importante, escreveu LANDUCCI, a respeito: "Le curi, la sorvergianza, il rigore per evitare questa opera vendalica e salvare le specie superstiti, non saranno mai eccessive et emerito del Governo Nazional l'aver messo il problema in primo piano fra quelli della bonifica montana, intrapresa ora così coraggiosamente dopo secoli di abbandono" (In *Nuovo Dig. Ital.*, vol. II, voc. "Caccia", nº 50, pág. 604).

(10) *Enc. Italiana Treccani*, vol. VIII, pág. 209, v. "Caccia".

A Argentina foi o primeiro Estado da América Latina a instituir os Parques Nacionais, enquanto o nosso foi, ao que parece, o último a fazê-lo.

Só o Parque Nacional argentino de *Nahuel Huapi*, criado em 1903, cobre uma área de 784.682 hectares, sendo o país portenho mais de três vezes menor que o Brasil em superfície, nêle existindo, pelo menos, mais cinco outros grandes parques, reunindo todos uma área muitas vêzes maior que a ocupada pelos parques brasileiros.

O Chile, três, o Uruguai, a Venezuela e outros países da América Latina também possuem os seus.

Não obstante esse atraso, verifica-se entre nós um processo necessário de recuperação, que nos pode conduzir com brevidade à primazia, como resultante natural de nosso extenso território, na sua variedade de climas e altitudes e diversidade de constituição geológica.

Com o caráter de Parques Nacionais instituídos, não só para a proteção das belezas naturais, como também da fauna, existem:

- a) o de *Iguaçu* — o maior deles, com 205.000 hectares — no Estado do Paraná, fronteiro com a Argentina;
- b) o de *Itatiaia*, entre os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo;
- c) o da *Serra dos Órgãos*, no Estado do Rio;
- d) o de *Paulo Afonso*, na Bahia, na fronteira com Alagoas e Pernambuco.

Ainda outros se encontram em organização, como sejam o de *Ubajara*, no Ceará; o da Serra do *Caparaó*, no Espírito Santo, fronteira com Minas Gerais; o de *Aparados da Serra*, no Rio Grande do Sul; o de São Joaquim em Santa Catarina; o das Sete Cidades, no Piauí; e o do Monte Pascoal, na Bahia: e notícias recentes afirmam, que o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura acaba de criar, com a denominação de "Florestas Nacionais", mais os seguintes: *Jaiba* (MG); *Curitibanos* (SC); *Anhanguera* (GO); *Bocaina* (SP); *Caxiuana* (AM); *Apodi* (RGN); *Brasília-Belém: Reservas Nacionais da Serra Negra* (PE); *Guido Marlière* (MG). (11)

Evidentemente, o que está feito ainda pouco representa, pois possuímos uma área florestal de 480 milhões de hectares — a segunda do mundo — com cerca de 12 e meio por cento do total da Terra, e com o aproveitamento, para sua proteção pelo poder público, em geral, de somente 500 hectares, sob a forma de *Parques, Hortos Florestais e Parques de Reserva*, o que corresponde a 0,1% daquele total, (12)

5. Em consequência disso, em função complementar aos Parques Nacionais, que alardeiam função geral em favor da fauna, da flora e do

(11) "Correio da Manhã", de 14-1-1959.

(12) Extraído das informações prestadas pelo Ministério da Agricultura à Câmara dos Deputados, em resposta ao Requerimento nº 245, de 1949, dessa Casa do Congresso.

turismo, existem os Parques de Reserva, Criação e Refúgio dos animais silvestres, tendo sido pioneiro dêles o "Zooretama", ocupando uma gleba de 15.000 hectares, nos Municípios de Linhares e S. Mateus, no Espírito Santo.

E ainda, ao lado dêsses, cumpre acrescentar que, com os mesmos intuições dos Parques Nacionais, vão surgindo os chamados *Parques Naturais*, sob a tutela dos Estados, destinados também ao aproveitamento paisagístico e à proteção da flora e da fauna, sendo exemplos, que dêles podem ser oferecidos, o Parque Estadual de Campos do Jordão, no Estado de São Paulo, também na Serra da Mantiqueira; e o Parque Estadual do Rio Doce, no Estado de Minas Gerais.

O Código de Caça, aprovado pelo Decreto-lei nº 5.894, de 20 de outubro de 1943, dêles cogita nos artigos 20 a 23.

No primeiro dêsses artigos prescreve não só à União, como ainda aos Estados e aos Municípios, o dever de estimular, pela maneira que julgarem mais conveniente, a formação de fazendas, sítios ou grangas para criação de animais silvestres — o que implica em lhes reconhecer, nesta última hipótese, a natureza privada na criação e domínio.

No segundo, determina que seja feita a destinação de terras públicas do Domínio da União, dos Estados e dos Municípios, a juízo dos respectivos governos, para parques de criação e de refúgio, assinalando que a União poderá reconhecer, em qualquer tempo, como Parques Nacionais, aquêles que forem criados pelos Estados e pelos Municípios.

Como se vê, trata-se de disposição, que, embora sem o estofamento constitucional adequado, no que tange ao artigo 18 da Lei Magna vigente, justificava-se ao tempo da sua decretação pelo regime, a que nos subordinávamos.

No terceiro artigo, o Código de Caça prevê para os estabelecimentos rurais, que possuam aguadas e reservas florestais, a possibilidade de serem transformados em parques de refúgio, mediante solicitação dos respectivos proprietários.

A Portaria nº 205, de 8 de dezembro de 1953, aprovando instruções baixadas para a execução do referido Código, ratifica aquêles conceitos concludentes da matéria constante do primeiro artigo acima assinadado, referentes à sua natureza e domínio, sendo todavia essencial, para o reconhecimento de seu caráter de parque de refúgio ou criadouro industrial, o respectivo registro na Divisão de Caça e Pesca, no Ministério da Agricultura.

6. De todos os Parques Nacionais, o mais antigo é o Parque Nacional da "Serra do Itatiaia", batismo que lhe adveio de uma denominação local da Serra da Mantiqueira.

Sua criação fêz-se por força do Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937.

O Parque de Itatiaia é aquêle onde se encontra a região das Agulhas Negras, com o respectivo Pico a uma altitude de 2.787 metros.

Sua superfície é computada em doze mil (12.000) hectares, variando as respectivas terras, em elevação sobre o nível do mar, de 816 metros àquela altitude do Pico das Agulhas Negras; e sendo o seu perímetro de cem mil metros. (13)

Essas terras são em regra acidentadas, situando-se em região do maior adensamento demográfico do país, em ponto quase eqüidistante do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte, tendo a servir-lhes grandes rodovias e o mais importante ramal da Estrada de Ferro Central do Brasil e, nas suas proximidades, os centros industriais, que se multiplicam no vale do Paraíba do Sul e as estâncias hidroclimáticas de Minas Gerais.

WANDERBILT DE BARROS, que por muito tempo foi um dedicado Administrador desse Parque Nacional, e é seu permanente enamorado, resume considerações feitas em torno de suas excelências, nos seguintes termos: "Este é o Parque Nacional do Itatiaia, que, como monumento da natureza constitui centro de cultura para todas as gerações. Sua importância como instituto de conservação transpõe, pelos trabalhos de grandes naturalistas, os limites da pátria. Admirando a região pela pujança da natureza, todos os que a conhecem estusiasmam-se com os cenários, e proclamam-na rara". (14)

7. Logo em seguida foi criado o Parque Nacional do Iguaçu, por efeito do Decreto nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939, com invocação do artigo 134 da malsinada Constituição Federal de 10 de novembro de 1937, por virtude do qual eram colocados, "sob a proteção e cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios" os monumentos históricos, artísticos e naturais, como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza.

O Parque Nacional do Iguaçu, que, inicialmente, se constituía de uma área de 3.000 hectares doada à União pelo Governo do Paraná, para esse fim, hoje possui uma superfície de 205.000. (15)

A seu respeito, o Engenheiro ÂNGELO MURGEL disse que ali a Natureza reuniu elementos dos mais interessantes para a constituição de um Parque; e o estado absolutamente primitivo, em que se encontram, muito favorece as condições e seu aproveitamento.

Nesse aprêço secundava outro engenheiro, (16) que via, na sua área, zona propícia, onde os "nossos descendentes poderão ir ver os espécimes do Brasil, tal qual Deus os criou".

Aquêle primeiro, dando um sentido mais objetivo ao seu conceito, esclarece: "De qualquer ponto ou ângulo, que se observe o fantástico

(13) WANDERBILT DE BARROS, *op. cit.*, pág. 53.

(14) Idem, idem, pág. 57.

(15) Decreto-lei nº 6.587, de 14 de junho de 1944.

(16) PAULO F. DE SOUZA, *Contribuição ao Estudo dos Parques Nacionais*.

espetáculo, o desdobrar de mais de duzentos e cinqüenta quedas, que se projetam da altura de 75 metros, num cenário de mais de 2.700 metros de extensão, simples homem do campo ou supercivilizado que seja, é sempre com o mesmo mutismo de emoção vivíssima, temente do Poder da Natureza, que o espectador para extasiado ante a grandiosidade da cena, onde todos os elementos se congregam para constituir o mais belo espetáculo do mundo". (17)

Dessas quedas de água, mais conhecidas são os saltos Benjamin Constant, Deodoro, Floriano e Garganta do Diabo, reunindo um potencial hidráulico avaliado em 40.000.000 de cavalos-vapor!

8. O terceiro instituído foi o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, por virtude do Decreto-lei nº 1.822, de 30 de novembro de 1939, destinado a proteger a flora, a fauna e as belezas naturais, localizado no Estado do Rio de Janeiro, em seção da Serra do Mar com aquela denominação, contando uma área superior a 10.000 hectares, servido por uma localização, que permite a visão dos mais deslumbrantes panoramas, atingindo seu ponto culminante na "Pedra do Sino" com 2.263 metros de altitude e compreendendo na sua área o famoso "Dedo de Deus", que se eleva a uma altura de 1.650 metros acima do nível do mar.

Diz WALDEMIRO POTSCH, no seu trabalho já invocado (18) que "os amantes da arqueologia, estudando o "Dedo de Deus", acreditam que ali estiveram os antigos egípcios, no tempo de SARGÃO II, e deixaram, do mesmo modo que na Pedra da Gávea, marcas indeléveis da sua passagem", relacionando, assim, a região com remotas civilizações do passado pré-colombiano.

9. Pelo Decreto nº 25.865, de 24 de novembro de 1948, o Parque Nacional de Paulo Afonso foi criado em região circunjacente à cachoeira de Paulo Afonso, no Rio São Francisco, em terras dos Estados de Alagoas, Pernambuco e Bahia, com a mesma finalidade primacial constante da criação dos parques já existentes.

Sua área estende-se por cerca de 17.000 hectares, situada em torno do Rio São Francisco, nas cercanias da afamada cachoeira, que lhe deu o nome e constituiu o motivo predominante de sua criação, além daquele de proporcionar a defesa da flora típica da região, onde toma a denominação vulgar de *Caatinga*.

O artigo 3º do decreto de sua instituição, assim preceitua: "Para o fim do aproveitamento da energia hidráulica da cachoeira de Paulo Afonso, é o Ministério da Agricultura autorizado a ceder oportunamente à Companhia Hidrelétrica do São Francisco, pelo prazo que durar a concessão desta, a parte da área do Parque Nacional que fôr julgada bastante".

(17) *Op. cit.*, págs. 16-17.

(18) *Op. cit.*, pág. 205.

Diante do espetáculo de majestade extrema, que se antolha com a cachoeira famosa, o condoreiro dos "Escravos" tornou-se impressionista e plasmou:

"Dilacerado, o rio espadanando  
 Chama as águas da extrema do deserto ...  
 Atropela-se, empina, espuma o bando ...  
 E em massa rui no precipício aberto ...  
 .....  
 A cachoeira ! Paulo Afonso ! O abismo !  
 A briga colossal dos elementos !" (19)

\* \* \*

10. Os parques nacionais estão subordinados à ação administrativa do Ministério da Agricultura, sob o contrôle direto do Serviço Florestal. (20)

Podem ser resumidas as disposições, que regulamentam os nossos Parques Nacionais, nas seguintes circunstâncias:

- a) a proibição de parte de arma de fogo ou perfuro-cortante, por parte dos visitantes de qualquer natureza;
- b) permissão a naturalistas para a colheita de material para seus estudos, subordinada a realização dêsse trabalho a prévia obtenção da respectiva licença especial da administração do Parque;
- c) necessidade de licença para a visitação da área interior do parque, expedida pelo administrador;
- d) possibilidade dessa visitação em qualquer época do ano, sendo, entretanto, defesa a companhia de animais, sejam quais forem, estranhos ao parque;
- e) qualificação de crime os atos nêles praticados, relativos a cortar planta de qualquer espécie; arrancar flores, galhos, frutas ou mudas de plantas, escrever ou causar danos em placas, muros, pontes, cercas, troncos, no seu interior; incendiar, cortar, caçar e extrair qualquer elemento de sua natureza;
- f) punição dêsses atentados nos termos das leis de proteção à natureza, vigentes no país;
- g) atribuição aos seus funcionários da autoridade policial no seu âmbito, de acordo com a lei florestal brasileira. (21)

11. Além dos já citados Decretos Federais ns. 1.713, de 14-6-1937; 1.035, de 10-1-1939; Decreto-lei nº 1.822, de 30-11-1939; e Decreto nú-

(19) CASTRO ALVES, *Obras Completas*, ed. Afrânio Peixoto, vol. II, pág. 182.

(20) Ver arts. 4º e 5º do Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937; art. 4º do Decreto nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939; arts. 4º, 5º e 6º do Decreto-lei nº 1.822, de 30 de novembro de 1939; e arts. 6º, 7º e 8º do Decreto nº 25.865, de 24 de novembro de 1948.

(21) W. DE BARROS, *op. cit.*, pág. 87.

mero 25.865, de 24-11-1948, instituidores dos Parques Nacionais do Itatiaia, do Iguaçu, da Serra dos Órgãos e de Paulo Afonso, faz-se mister acrescentar o Decreto-lei nº 9.226, de 2-5-1946, que criou o Parque florestal (Floresta Nacional) do Araripe-Apodi, abrangendo área compreendida nos Estados do Ceará, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, e reservando-se-lhe uma função de "floresta-reserva".

Ao lado dêsses diplomas federais constitutivos, devem ser anotados os de caráter estadual seguintes:

- a) Decreto-lei nº 11.908, de 27-3-1941, criador do Parque Estadual de Campos do Jordão, no Estado de São Paulo (flora de altitude e fauna);
- b) Decreto-lei nº 1.119, relativo ao Parque Estadual do Rio Doce, em Minas Gerais (flora terrestre e aquática);
- c) Decreto-lei Estadual nº 12.729, de 19-4-1943, estabelecendo o Parque Estadual Monte Pascoal, no Estado da Bahia (flora, fauna e objetivo histórico).

O Parque de Reserva, Criação e Refúgio de Animais Silvestres "Zooretama", no Espírito Santo, foi criado por uma Portaria sob nº 3.202, da Divisão de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura, datada de 19-9-1945.

O decreto que instituiu o Parque Nacional de Itatiaia surgiu na vigência da Constituição Federal de 1934, fundamentando-se no artigo 56 § 1º, que conferia ao Presidente da República a faculdade de expedir decretos e regulamentos, para a final execução das leis, e com invocação dos artigos 10 e 12 do Código Florestal (22) aprovado pelo Decreto nº 23.793, de 23-1-1934.

Já os decretos referentes aos Parques de Iguaçu e de Itatiaia foram estabelecidos no artigo 134 da Carta Constitucional de 1937 (23) aludindo-se

(22) Artigo 10 — "Compete ao Ministério da Agricultura classificar, para os efeitos deste Código, as várias regiões e as florestas protetoras e remanescentes, localizar os parques nacionais, e organizar florestas modelo, procedendo, para tais fins, ao reconhecimento de toda a área florestal do País.

Parágrafo único — A competência federal não exclui a ação supletiva, ou subsidiária, das autoridades locais, nas zonas que lhes competirem para os mesmos fins acima declarados, observada sempre a orientação dos serviços federais, e ficando a classificação de zonas e de florestas sujeitas à revisão pelas autoridades federais. Quanto à formação de parques e de florestas-modelo, ou de rendimento, de acordo com este Código, a ação das autoridades locais é inteiramente livre".

"Artigo 12 — Desde que reconheça a necessidade ou conveniência de considerar floresta remanescente, nos termos deste Código, qualquer floresta de propriedade privada, procederá o Governo, federal ou local, à sua desapropriação, salvo se o proprietário respectivo se obrigar, por si, seus herdeiros e sucessores, a mantê-la sob o regime legal correspondente".

(23) Art. 134, da Constituição de 1937: "Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens e locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra êles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional".

nas suas considerações justificativas também aos artigos 5º, 9º e 56 (24) do citado Código Florestal; enquanto aquêle referente ao Parque de Paulo Alonso se fêz na constância da Constituição atual, apoiado no seu artigo 175.

Este artigo tem o seguinte texto:

*"As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público".*

12. Além do artigo 175 da vigente Constituição Federal, onde, em forma expressa, determinou o legislador magno, que ficassem sob a proteção do poder público, em geral, "os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza", pouco se vai encontrar nas Constituições anteriores com essa mesma finalidade objetiva.

A Constituição de 24-2-1891 vagamente enumera entre as atribuições da competência do Congresso, a de legislar sobre as terras e minas da União (artigo 34, nº 29).

A de 16-7-1934, sómente no artigo 10, nº III, firma a competência concorrente da União e dos Estados, para "proteger as belezas naturais".

Já a Carta Constitucional, outorgada em 10-11-1937, vai mais longe e no seu artigo 134 assim dispunha:

*"Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens e os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados da Nação, dos Estados e dos Municípios.*

*Os atentados contra êles cometidos, serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional".*

(24) Art. 5º — "Serão declaradas florestas remanescentes:

- a) as que formarem os parques nacionais, estaduais ou municipais;
- b) as em que abundarem ou se cultivarem espécimes preciosos, cuja conservação se considerar necessária por motivo de interesse biológico ou estético;
- c) as que o poder público reservar para pequenos parques ou bosques, de gozo público".

Art. 9º — "Os parques nacionais, estaduais ou municipais, constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam, em sua composição florística primitiva, trechos do País, que, por circunstâncias peculiares, o merecem".

§ 1º — "É rigorosamente proibido o exercício de qualquer atividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º — Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições técnicas, de forma que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem".

Art. 56 — § 2º — "A guarda dos parques nacionais e a conservação e regeneração das florestas protetoras ou remanescentes, para os efeitos do trato cultural mais adequado, tendo em vista as necessidades de cada reserva natural, ficam, especialmente, a cargo, ou sob a vigilância da repartição federal de florestas, ou em casos especiais, de outros serviços técnicos (Serviço de Águas, Jardim Botânico, museus, escolas agrícolas, etc.), e, mesmo, de instituições particulares".

A propósito, em comentário com que AUGUSTO ESTELLITA LINS apreciou essa disposição, encontra-se esta observação: "A nova Constituição protege e "Cuida" também dos monumentos naturais, das paisagens e locais particularmente dotados pela natureza. E vai muito além quando provê mais a que os atentados contra monumentos, paisagens, locais referidos, sejam equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional". (25)

13. Em torno do artigo 175 do Magno diploma atual, poucas considerações têm sido feitas pelos nossos constitucionalistas.

PONTES DE MIRANDA na sua observação nº 3, anota: "A União, os Estados-Membros e os Municípios tomam sob sua proteção e sob seus cuidados os monumentos históricos, artísticos e naturais e os locais onde a natureza se revele merecedora de resguardo ou de aproveitamento. Uma das principais consequências do artigo 175 é o de constituir limitação ao direito de propriedade".

E assinala com desencanto: "O que é pena é que ninguém cuide de aplicar o texto constitucional. Quantos proveitos adviriam para o Brasil, para os Estados-membros e para os Municípios, se esse artigo 175 não estivesse escrito como se fôra apenas para ser lido, tão vulgar se vai tornando, em todo o país, o desabito do respeito às leis !

Com êle e com a sua exata incidência, não se veriam os devastamentos, já não pensemos das matas longínquas, mas das reservas florestais de cidades próximas, visitadas quase todos os dias pelos dirigentes, como Petrópolis e Teresópolis". (26)

TEMÍSTOCLES CAVALCANTI é ainda mais singelo; e depois de assinalar que "quando a Constituição assegurou a proteção do Estado, há de se entender proteção efetiva contra a devastação, o abandono, a mutilação, a deformação mesmo sob o ponto-de-vista estético", acrescenta um *modus in rebus* nessa proteção, de forma a que os interesses provados, atendendo ao interesse coletivo, sejam compensados com as indenizações, a que tenham direito, através do instituto da desapropriação. (27)

14. O Código Florestal, baixado pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, contém várias disposições que se dirigem, umas explicitamente, aos Parques Nacionais, e outras em função indireta.

Entre elas, merecem ressalto as seguintes:

a) a que classifica as florestas em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (art. 3º), e a que inclui entre as remanescentes aquelas que formarem os parques nacionais, estaduais e municipais: aquelas em que abundarem ou se cultivarem espécimes preciosos, cuja conservação se considerar necessária, por motivo de interesse biológico ou estético; e aquelas

(25) A Nova Const. dos Est. Unidos do Brasil, pág. 381.

(26) Com. à Const. de 1946, vol. IV, págs. 118-9.

(27) A Const. Fed. comentada, vol. IV, ed. 1949, págs. 111-112.

que o poder público reservar para pequenos parques ou bosques, de gôzo público (art. 5º);

b) a que considera os Parques Nacionais, estaduais ou municipais monumentos públicos naturais, "que perpetuam, em sua composição florística primitiva, trechos do País, que, por circunstâncias peculiares, o merecem", estabelecendo-se ainda ser, nêles, rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna; bem como obedecer em seus caminhos de acesso a disposições técnicas, de forma que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem (art. 9º e seus parágrafos);

c) a que forma a competência do Ministério da Agricultura para classificar as várias regiões e florestas protetoras e remanescentes do país, assim como localizar os Parques Nacionais e organizar florestas-módelo, procedendo, para tais fins, ao reconhecimento da área florestal de todo o País, não excluindo a competência federal a ação supletiva, ou subsidiária, das autoridades locais, nas zonas que lhes competirem, para os mesmos fins (art. 10 e seu parágrafo único);

d) a que se refere à faculdade de desapropriação de floresta considerada remanescente, salvo se o proprietário respectivo se obrigar, por si, seus herdeiros e sucessores, a mantê-la sob o regime legal correspondente (art. 12);

e) as que estabelecem, de modo especial em relação à guarda dos Parques Nacionais, que fiquem a cargo, ou sob a vigilância da repartição federal de florestas, ou em casos especiais, de outros serviços técnicos (Serviço de Águas, Jardim Botânico, museus, escolas agrícolas, etc.), e, mesmo, de instituições particulares (art. 56, § 2º); e dever a fiscalização respectiva obedecer a normas constantes de regulamentos expedidos pelo Governo, ouvido o Conselho Florestal Federal (arts. 56 § 2º e 62);

f) as que implicam na proibição implícita da caça e pesca nos Parques Nacionais e da exploração limitada de suas florestas (arts. 53 e 55);

g) as que compõem o capítulo das infrações florestais (arts. 70 e 90), dispondo-se, outrossim, que os crimes florestais processam-se como os comuns; e que as contravenções obedecerão às normas especiais previstas no Código, atendidos os preceitos gerais não alterados e aplicáveis.

15. Neste breve estudo está condensada em resumo a matéria pertinente à instituição dos Parques Nacionais, ou com êles relacionada mais estreitamente.

Trabalho sem pretensões maiores, parece que contém a virtude de indicar roteiros para uma explanação melhor, através das remissões aos publicistas, em que se fundamenta na sua maior parte.

Dêsse modo colabora-se no aperfeiçoamento e na difusão mais acentuada dessa instituição neste nosso Brasil maravilhoso, onde, em todos os seus quadrantes e regiões, existem motivos naturais e variados para que

Ele se venha a tornar, facilmente, o fascinante el-Dorado do turista enamorado da Natureza, nos seus aspectos primitivos.

Em remate, para corroborar o asserto, aqui vão em seguida, tomados ao acaso, dois testemunhos insuspeitos de alienígenas, que se extasiaram ante nossas riquezas naturais, cuja preservação constitui primacial função dêsses parques.

O primeiro é de OSCAR CONSTATT, cientista alemão, que nos visitou em 1871, já lá se vai quase um século decorrido: "Uma frescura confortante bafeja o peregrino e empolga-o o encanto de uma flora feérica; uma eterna ânsia de crescer eleva as árvores a alturas majestosas, e não contente com êsses gigantescos e antiquíssimos monumentos, a Natureza tira ainda de cada tronco seiva bastante para dar vida a novas formas vegetais. Em lugar daquele modesto, pouco variado atavio das florestas européias, desdobra-se aqui uma inefável variedade de formas de troncos, fôlhas e flôres. Cada um dêsses colossos vegetais, que buscam o céu, difere do seu vizinho pela singularidade de suas formas, e aos pés de cada gigante cresce um emaranhado de arbustos verdejantes e moitas floridas". (28)

O segundo, latino-americano de terras contíguas das nossas — RICARDO SAENZ HAYES — nos nossos dias, aproveitando sobras do nosso folclore, argumenta: "Se Deus é brasileiro, comprehende-se bem que na repartição do mundo, Deus tenha dado ao Brasil uma das melhores partes dêle. (29)

---

(28) *Brasil — A terra e a gente*, págs. 35-36.

(29) *El Brasil Moderno*, pág. 27.

# *Plano Preliminar das Facilidades Materiais para a Recreação em Brasília (\*)*

ETHEL BAUZER MEDEIROS

*"The world of tomorrow, with its increased leisure and its promise that a much higher proportion of the family budget can be allocated to various forms of recreation, presses upon us, demanding that we plan cities in which far more space is provided for leisure activities than is reserved for recreation in the cities of today". Wayne R. Williams — arquiteto. (30) (\*\*)*

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Para fundamentar e justificar as recomendações feitas aqui quanto às facilidades materiais para a recreação na nova capital, vamos precedê-las de uma formulação clara dos princípios e regras que serviram de base ao nosso planejamento, dos valores que o nortearam, dos objetivos buscados, enfim, da filosofia de recreação adotada. Vejamos, inicialmente, o que se entende por recreação.

### 1. CONCEITO DE RECREAÇÃO

Consideram-se atividades recreativas tódas aquelas com que as pessoas (de qualquer idade) ocupam, por livre escolha e de forma salutar, as suas horas de lazer, sem ter em mira outro fim que não o prazer das próprias atividades, nas quais costumam encontrar não apenas satisfação íntima, mas oportunidade para *recriar*. O que importa não é, pois, o tipo de ocupação, porém a disposição de espírito, a atitude mental de quem a elas se entrega, achando-se por isto entre as formas mais comuns de recreação coisas tão variadas quanto desportos e leitura, filatelia e dança, excursões e canto.

(\*) Trabalho feito em setembro de 1959, por solicitação do Professor ALFREDO COLOMBO, Diretor da Divisão de Educação Física do M.E.C., para atender a pedido da NOVACAP sobre dados necessários à elaboração de um plano de recreação para Brasília.

(\*\*) Os números que figuram entre parênteses correspondem aos itens da bibliografia anexa.

## 2. CONTRIBUIÇÕES DA RECREAÇÃO À VIDA HUMANA

A recreação é necessidade humana básica, e lemento vital para todos nós. É indispensável não só à criança, como também aos que estão na adolescência, na idade adulta e na velhice; é fundamental à vida na família, no grupo de vizinhança e na comunidade; é tão importante para as pessoas sadias quanto (se não mais ainda) para as doentes; é necessária tanto aos que vivem em famílias organizadas quanto àqueles que se acham em asilos, orfanatos, patronatos e reformatórios, aos plenamente capazes e aos portadores de deficiências físicas ou mentais, aos que freqüentam a escola e aos que nunca puderam beneficiar-se da educação formal.

Ela dá ao homem uma oportunidade de variar de ocupação, de escapar a rotina que o trabalho comumente representa; oferece-lhe meios de aperfeiçoar sua saúde física e mental bem como seu ajustamento ao grupo social; contribui para preservar-lhe o equilíbrio emocional. Trazi-lhe: alegrias, relaxamento das tensões neuromusculares, possibilidades de desenvolver sua auto-estima, meios de exprimir sua individualidade em um ambiente de prazer, satisfação na vida, solidariedade dentro da família, eficiência no próprio trabalho e, até, espírito de comunidade. Por intermédio das atividades recreativas, ele pode compensar o tédio resultante de tarefas monótonas, dar vazão às energias reprimidas durante muitas de suas atividades habituais (sedentárias ou despidas de elementos de criação) e restabelecer o equilíbrio nervoso, após longas horas de trabalho sob tensão. Sua melhor contribuição é, porém, permitir ao homem encontrar-se a si mesmo e se realizar, *auto-affirmar-se através de uma verdadeira recriação*.

Poderíamos indicar como os principais *objetivos da recreação*: enriquecer a vida, por meio da utilização construtiva das horas de lazer, e proporcionar a expressão dos interesses humanos, por intermédio das artes plásticas, da música, da dança, da atividade dramática, dos jogos e desportos, da apreciação da natureza, das atividades sociais e daquelas referentes a todo o mundo do espírito.

## 3. A RECREAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Sempre presente à sociedade, como necessidade fundamental do homem, a recreação viu sua importância crescer enormemente de vulto na época atual. O desenvolvimento científico dos últimos séculos trouxe-nos alterações tão radicais e amplas, que chegou a produzir uma verdadeira revolução no "modus vivendi" do homem. Embora de um passado muito recente, a ciência e a máquina resultaram numa aceleração da mudança social, sem precedente na história da civilização. As modificações das condições exteriores da vida humana (e, portanto, dos seus interesses) repercutiram profundamente nas tradições culturais e nas instituições sociais. Este aspecto das consequências sociais do desenvolvimento científico salta aos olhos de todos nós. Outro lado, porém, não tão óbvio, merece exame. Enquanto o mundo em que vivemos está sendo rapidamente transformado pela ciência (com a eletrônica, os antibióticos, os aviões a jacto etc.), nossos hábitos de pensamento e ação persistem inalterados, em apêgo obstinado às tradições e às

instituições de uma era pré-científica. "É impossível", — diz JOHN DEWEY, — "chegar a exagero ao descrever a confusão mental e a desordem prática que resultam quando os efeitos exteriores e físicos são planejados e regulados, enquanto que as atitudes mentais, de cuja direção êles dependem, são deixadas ao acaso, à tradição e ao dogma... Apesar, pois, de todo o passado, a grande revolução científica ainda está por ocorrer. Ela terá lugar quando os homens, em conjunto e em colaboração, organizarem o seu conhecimento e aplicarem-no na consecução e na preservação dos valores sociais e quando, sistemáticamente, utilizarem processos científicos no controle das relações humanas e na direção dos efeitos sociais do nosso vasto maquinismo tecnológico. Grandes, que foram, as mudanças sociais do século passado não se poderão comparar às que irão surgir, quando a nossa fé no método científico puder patentear-se em trabalhos sociais".

A industrialização trouxe-nos não sómente uma diminuição do número de horas de trabalho e uma elevação do nosso padrão material de vida (pela aplicação intensiva da máquina ao cotidiano), como também um movimento inigualável de urbanização e uma subdivisão muito maior do trabalho. Se, por um lado, ela resultou em menor dispêndio de energia humana, menos cansaço físico no trabalho, a par de mais horas de lazer, acarretou, por outro, os conflitos e as dificuldades de vida inerentes às aglomerações urbanas, bem como uma enorme especialização de ocupações, acompanhada da monotonia e do fastio das tarefas repetidas em rotina. O tecelão antigo podia orgulhar-se do que criava, porque partia do simples fio e chegava a um produto final, que trazia o seu nome ou a sua marca de fabricação. O operário de hoje realiza apenas uma operação incolor nos modernos teares de uma fábrica bem equipada. Desconhece, via de regra, onde o tecido pronto vai acabar, não encontrando, provavelmente, satisfação especial em seu limitado encargo. Como não acha oportunidades para exprimir sua individualidade no terreno profissional, não pode sentir o prazer que acompanha a execução integral de uma obra. Então, é fora do trabalho que procura (e deve) obter tais satisfações, indispensáveis à sua estabilidade emocional e ao seu bem-estar físico. A mecanização dos processos de produção converteu o contentamento, antes encontrado no trabalho, em privilégio raro. Poucos de nós ainda logram experimentar o prazer de acompanhar a transformação completa da matéria-prima em um produto acabado ter lugar nas próprias mãos. A utilização crescente das máquinas promete privar ainda maior número de pessoas da alegria do trabalho criador, substituindo-o por mera atividade para ganhar o pão.

O mesmo problema aparece, ainda que sob prisma diferente, em outros campos da atividade profissional. As pessoas que trabalham sob tensão contínua ou em ritmo necessariamente acelerado (como os aviadores, os cirurgiões ou os motoristas profissionais, por exemplo) ou aquelas que se entregam a ocupações dominadas pela competição (como as industriais e comerciais) têm necessidade, para manter a saúde física e o equilíbrio psíquico, de mudar de atividade nas horas vagas, a fim de conseguir certo relaxamento muscular e nervoso, algum desafogo de inquietações, receios e angústia.

#### 4. A QUESTÃO DO BOM APROVEITAMENTO DAS HORAS DE LAZER

O aproveitamento das horas de lazer, cujo número tende ainda a crescer, passou, então, a constituir mais uma preocupação dos governantes e, em especial, dos responsáveis pela educação pública. O conceito de recreação sofreu uma modificação radical, quando ela deixou de ser vista exclusivamente como elemento útil ao descanso (quando não coisa meramente tolerada, diversão inocente ou maneira de matar o tempo), para atingir o "status" atual de parte integrante do processo educativo normal. Na medida em que o homem foi tomando consciência da sua necessidade básica de se recrear e na proporção em que foi dispondo de mais horas de lazer, foi-se evidenciando a importância de uma educação para a recreação. A sociedade convenceu-se, então, de que não bastava oferecer terreno e material para que as atividades buscadas nas horas de lazer fossem construtivas e, de fato, recriadoras. Percebeu que era preciso formar o homem para bem utilizar o seu tempo livre, apontar-lhe claramente os benefícios de uma recreação sadia, ampliar-lhe os horizontes (mostrando-lhe as diferentes oportunidades de se divertir), oferecer orientação e liderança para as suas atividades e, notadamente, nêle estimular a formação de hábitos de participação ativa. A recreação transformou-se, então, em responsabilidade dos poderes públicos, em função governamental, não por consentimento dos governados mas por sua solicitação expressa.

#### 5. LUGAR DA RECREAÇÃO NO PLANEJAMENTO DAS CIDADES

"Many new towns have become large areas of suburbia, utterly devoid of endearing characteristics. The lessons of these towns must be taken to heart — new towns and redevelopment planners must be forced to appreciate both the "intimacy" of the small "open space" and the playing fields and learn to couple these apparently conflicting ideas in residential area design. (Parks and Sports Grounds, Londres : Set., 1958.)

Eis porque a recreação passou a constituir, em nossos dias, elemento essencial do desenvolvimento das cidades, sendo agora encarada como fator de beleza, de enriquecimento da vida, de felicidade e até de maior produtividade. Tornou-se imprescindível incluir no plano-mestre das cidades uma previsão de longo alcance das áreas e facilidades materiais para a recreação, reservando-se locais onde tôdas as pessoas, independentemente de idade, nível econômico e ocupação, pudessem passar as suas horas de lazer, entregues a atividades prazerosas e salutares. Um plano desta natureza inclui, portanto : parques infantis que possam ser freqüentados com facilidade e segurança, todos dotados de espaço suficiente para pré-escolares e escolares darem vazão às suas energias, sem conflito ; locais onde os adolescentes encontrem possibilidades de praticar seus jogos e desportos prediletos e bem assim as atividades sociais e culturais que mais os interessam ; lugares adequados para os adultos poderem reunir-se, conversar, ler, realizar festas, realizar jogos, fazer assembleias, exposições, concertos etc.; facilidades para

a família divertir-se em grupo, realizar piqueniques, freqüentar uma piscina pública, recrear-se em bibliotecas, museus, jardins, praças e pontos de beleza panorâmica. Para tanto, é óbvio, há necessidade de terreno amplo, equipamento e material convenientes, boa manutenção e, sobretudo, *liderança adequada* — coisas que demandam um orçamento ponderável. A opinião pública deve, então, ser esclarecida, no sentido de compreender que tais coisas não são supérfluas nem constituem luxo a "ficar para depois se houver reservas", mas representam algo tão necessário à vida da comunidade quanto as escolas, as rãdes de água e esgôto, o calçamento das ruas, o sistema de transportes públicos etc. etc. As próprias companhias particulares já mostram reconhecer tal coisa, ao inverterem avultado capital em programas de recreação para os seus empregados, tendo em vista os benefícios, assim obtidos, de melhores relações humanas, maior produção e, sobretudo, menor "turn over" do pessoal.

Só no ano de 1953, trinta mil companhias industriais e comerciais norte-americanas gastaram em programas recreativos a importâncias de 800 milhões de dólares.

Outro indício de que a recreação é tida como elemento fundamental à vida plena é o fato do seu aparecimento, como serviço regular, em hospitais, escolas de todos os níveis e tipos, planos de ação dos diferentes credos religiosos, requisitos básicos dos grandes conjuntos residenciais, orfanatos e asilos para a velhice, bem como instituições dedicadas à recuperação dos portadores de deficiências físicas ou mentais.

#### 6. PRINCÍPIOS BÁSICOS AO PLANEJAMENTO DAS FACILIDADES MATERIAIS PARA A RECREAÇÃO DE UMA COMUNIDADE

O planejamento geral do sistema de recreação para uma comunidade deve visar :

- a maior utilização possível, por parte do público das áreas destinadas a recreação ;
- economia de construção e de manutenção ;
- facilidade de acesso, de funcionamento e de supervisão, dentro das condições fundamentais de segurança ;
- máximo de arte e de aproveitamento das belezas naturais.

Lembremos, ainda, os princípios fundamentais relativos às condições materiais, formulados durante a "National Facilities Conference" (16), que teve lugar em 1947, na cidade de Chicago :

- a) A comunidade moderna necessita de condições materiais para os seus programas de atletismo, recreação, educação física e educação da saúde.
- b) A distribuição, à localização e o tamanho destas comunidades estarão intimamente ligados ao aspecto global da comunidade — ao seu seu padrão geral.

c) Tais facilidades devem ser planejadas em relação às outras características físicas, sociais e econômicas da comunidade.

d) A base do plano-mestre de cada comunidade há de ser um estudo das necessidades sentidas pela própria comunidade.

e) Tais facilidades devem ser planejadas tendo em vista os recursos potenciais existentes.

f) As modificações são inevitáveis e hão de ser levadas sempre em consideração no planejamento.

g) Educação e recreação terão programas de ação amplos, que se devem complementar e suplementar, cada qual exigindo as suas facilidades.

h) As áreas destinadas à prática de atletismo, da recreação, da educação física e da educação da saúde devem atender aos princípios de urbanismo.

i) O prédio escolar há de ser planejado tendo-se em vista a sua utilização como centro de educação e de recreação.

j) Os conhecimentos e a experiência do pessoal das escolas, parques e serviços de recreação devem ser amplamente utilizados no planejamento, no desenvolvimento, no funcionamento e na manutenção dessas facilidades.

1) As acomodações para os parques, escolas e outras áreas de recreação destinadas a servir aos grandes núcleos residenciais (públicos ou particulares) devem ser planejadas, em colaboração, pelos responsáveis por tais núcleos e pelas autoridades escolares, de recreação e dos grandes parques.

m) Tal planejamento em conjunto para o desenvolvimento das facilidades e a sua utilização exige um acordo prévio (sobre normas, regras e responsabilidades) entre os vários serviços interessados.

Antes de passar ao planejamento propriamente dito, convém acrescentar a tais considerações alguns dos "Princípios Fundamentais da Recreação na Comunidade", arrolados pela "National Recreation Association" dos E.U.A., a saber :

a) Os programas para o uso do lazer na comunidade devem estender-se ao ano inteiro.

b) É responsabilidade de toda a comunidade propiciar oportunidades de recreação a todos os cidadãos, sendo necessário, portanto, conseguir-se, o mais prontamente possível, apoio financeiro ao programa de recreação, por meio de taxação pública, feita por algum serviço do governo local.

c) Cada nova escola construída deve ter um mínimo de espaço à sua volta, para o recreio das crianças.

d) Quase todos os novos prédios escolares terão que contar com um auditório, de preferência no pavimento térreo, construído de maneira a também poder ser utilizado pela comunidade.

c) Se não existir, nas escolas ou em outros lugares, um local adequado para a reunião dos grupos da comunidade, a própria comunidade deve providenciar um prédio para tal fim.

f) Toda criança de menos de dez anos, que viva numa cidade, há de ter a possibilidade de brincar num parque de recreação infantil, sem precisar afastar-se mais de 400 m da sua casa.

g) Tôda comunidade deve oferecer espaço suficiente para os rapazes dedicarem-se a desportos como o futebol, por exemplo.

h) Em tôda comunidade rão de existir facilidades apra a prática da natação.

i) Tôda criança deve encontrar oportunidade, quer em sua casa quer em terreno oferecido pela municipalidade, de ter um jardinzinho, onde possa observar o crescimento de plantas suas.

j) Em cada nova zona urbanizada, deve-se separar, para fins de recreação, uma percentagem razoável da área total (da mesma forma por que se destina parte do terreno para a construção das ruas).

## 7. FASES DO PLANEJAMENTO-GERAL

*Das fases seguintes, do trabalho de planejamento de um sistema de recreação para uma cidade :*

— adoção de padrões e normas;

— levantamento das condições existentes (análise da comunidade, dos fatôres sócio-econômicos que afetam as suas atividades recreativas e estudo das condições topográficas);

— avaliação da situação e fixação de um plano;

— desenvolvimento de um plano de ação (que comprove a previsão de programas, o estudo do financiamento de tais programas e da sua direção, bem como da propaganda e das relações públicas necessárias ao seu bom êxito),

*cuidaremos tão-somente da primeira, isto é, dos aspectos mais amplos do planejamento físico das áreas para a recreação, dos padrões e normas recomendáveis para tais áreas.*

Quanto à segunda, queremos apenas ressaltar a importância de um estudo cuidadoso das comunidades envolvidas, para a obtenção de estimativa sobre o crescimento populacional, de dados sobre a distribuição de idades nos vários conjuntos de vizinhança, (bem como sobre o nível sócio-econômico nas diferentes zonas e sobre os hábitos de recreação de tais pessoas). E' claro que as necessidades de recreação de uma cidade estão intimamente ligadas : ao índice de crescimento da sua população ; à densidade da população nas diferentes zonas (ou seja, à razão entre determinado número de pessoas e a proporção da área total em que vivem); à composição da população de acordo com os vários grupos de idade ; e às condições locais de topografia e clima. Será indispensável, também, proceder-se a um "survey" das necessidades de recreação sentidas pela comunidade e bem assim da tendência geral das atividades procuradas pelos diferentes grupos, nas suas horas de lazer. O nível de educação, as condições de saúde e as várias outras características sociais e econômicas da população terão ainda de ser levadas em conta, no estudo dos conjuntos de vizinhança.

No que diz respeito às fases restantes, não nos parece demais salientar o fato de que sómente uma orientação segura, feita por pessoal capaz e espe-

cializado em recreação, poderá permitir o bom aproveitamento das facilidades materiais a ela destinadas. Para que o sistema de recreação pública possa trazer benefícios reais à comunidade, é imprescindível o trabalho sistemático e coordenado de recreadores com a devida formação profissional, em lugar do pessoal improvisado em alguns meses que costuma atuar como simples "fiscal de brincadeiras".

#### 8. ÁREAS PARA A RECREAÇÃO PÚBLICA

Porque existe um reconhecimento tácito de que a recreação é uma necessidade humana básica, a lei, a prática e a opinião pública defendem a idéia de que é uma função essencial dos poderes públicos providenciar praças, jardins, parques, museus e outros locais para o recreio dos cidadãos. Mas só raramente tem-se o ensejo de escolher cedo os melhores lugares para tais centros de recreação, sendo o comum lotear-se a terra, construirem-se as casas e permitir-se a sua ocupação, antes que surja a consciência real da necessidade de espaço público para as atividades recreativas. A essa altura, porém, o terreno já está retalhado, parcialmente vendido e edificado, subiu muito de custo, achando-se então bem reduzidas as possibilidades de um bom aproveitamento das áreas mais propícias (por sua proximidade em relação às escolas e aos grupos de vizinhança, por sua beleza e por seus acidentes naturais).

Como foi salientado pela comissão de urbanismo do "National Resources Committee", o problema mais evidente na recreação urbana decorre, em algumas cidades, da ausência de espaço suficiente para a recreação; em inúmeras outras cidades, ele é ainda agravado pela má distribuição (e consequente inefficiência) das áreas recreacionais existentes. Não haverá real proveito em se plantarem aqui e ali pequenos conjuntos de balanços, gangorras e escorregas, de cores vivas, mas feitos, geralmente, de material pouco resistente ao uso intenso que vão sofrer nem, por outro lado, vantagem em concentrar todos os recursos na criação de um único "play-ground", embora modelar. O importante é o *planejamento geral*, é uma previsão que abranja todas as zonas a que se pretende servir, tendo em vista uma *distribuição racional das facilidades* (as quais serão inteiramente diferentes numa zona de apartamentos espaçoso e noutra fabril, por exemplo) as dimensões e a forma das áreas disponíveis, a topografia das mesmas, bem como as redondezas em que elas se encontram (a densidade de população da zona em que estão, as escolas próximas, as facilidades de comércio, as vias de acesso e a intensidade do trânsito). E, nesse planejamento, nada pode substituir a previsão de espaço, de áreas de tamanho adequado, bem situadas em relação aos grupos de vizinhança e às vias de acesso. A eficiência de qualquer dessas áreas vai depender da sua relação com as demais facilidades de recreio, pois, evidentemente, a utilização de cada local afetará a dos demais. O planejamento de cada área em separado resulta, quase que sempre, na escolha de locais muito afastados entre si, demasiadamente próximos ou, ainda, não relacionados às facilidades escolares da comunidade. Para se lograr a melhor utilização de cada área, todas elas serão planejadas como parte de um *sistema*.

*unificado*, que atenderá à cidade inteira. Este planejamento global irá evitar a superposição de serviços, assegurar a aplicação de padrões iguais de acessibilidade (de acordo com a densidade da população) e patentear as oportunidades de relacionar as facilidades de recreação não só entre si mas com os outros serviços locais. Desta maneira, poder-se-á conseguir uma distribuição eqüitativa dos recursos, u'a maior cooperação entre os vários grupos de vizinhança e uma coordenação dos esforços de tôdas as pessoas implicadas na direção dos programas.

*Os centros de recreação de cada conjunto de vizinhança devem ter uma localização central, sendo necessariamente afastados das ruas de tráfego mais intenso, das estradas de ferro ou de outras fontes potenciais de perigo. Os grandes parques estarão em zona servida por transportes públicos, para garantir-lhes uma alta freqüência. Suas áreas de serviço hão de ser limitadas, o mais possível, por obstáculos naturais (lagos, canais, rios ou morros) ou por barreiras artificiais, como estradas de rodagem ou de ferro.*

Os primeiros fundos hão de ser empregados na aquisição do terreno e no preparo, antes que a valorização o torne de custo proibitivo, deixando-se para segundo lugar a compra do equipamento e as edificações. Queremos citar, a propósito, nossa experiência pessoal num dos maiores e mais bem aparelhados parques infantis do Rio, o qual, não obstante, mostrava-se alagado e impraticável durante dias, após uma chuva forte, tendo ainda a desvantagem de afastar as crianças de tôda uma de suas áreas, por estar ela constantemente exposta a vento forte. Havendo espaço suficiente e *boa liderança*, a própria comunidade encarregar-se-á (com benefícios reais para ela) das benfeitorias necessárias, reconhecidas como de utilidade por todos. Vale a pena recordar aqui os exemplos dos "adventure playgrounds", que vêm florescendo na Suécia, Dinamarca, Suiça, Inglaterra e E.U.A., como se verá adiante, em mais detalhe.

#### 8. O PROBLEMA DOS PADRÕES DE ESPAÇO

Indicaremos aqui os padrões de espaço comumente recomendados para os diferentes tipos de áreas de recreação, com a devida ressalva de que precisam ser tomados como simples pontos de referência, quando se estudar a maneira de melhor atender às condições locais, em cada caso. Salientamos, ainda, que as áreas de recreação, além de eficientes precisam ser atraentes, porque o público exige não apenas uma solução adequada dos problemas de espaço, de circulação e de construção, mas, ainda beleza.

A fixação de padrões especiais implica um grau considerável de acordo entre os especialistas, quanto às necessidades e aos interesses de recreação das pessoas, bem como ao espaço e às outras condições materiais necessárias para atendê-las. E' preciso, pois, *relacionar sempre tais exigências teóricas de espaço ao tipo de população da cidade*. Feitas estas advertências iniciais, apontemos o padrão geral mais comumente aceito :

4000 m<sup>2</sup> (ou, mais precisamente, 4047 m<sup>2</sup>) para cada centena de habitantes.

Ele representa apenas um índice da adequação do espaço oferecido, havendo necessidade, ainda, de cuidar que tais áreas sejam bem distribuídas pela cidade e ofereçam possibilidade para tipos diferentes de recreação. Além disto, certas áreas com feições características (como aquelas de topografia muito variada, campo aberto, região florestal ou zona de rio) não se podem submeter a fórmulas específicas de espaço. Acrescente-se a tais circunstâncias a necessidade de se levar em conta a tendência de crescimento da população e as seguintes considerações, que irão influir nas exigências futuras de espaço dos parques e das áreas de recreação :

a) As próprias condições, em mudança rápida, das cidades (menos horas de trabalho para os seus habitantes e, portanto, mais lazer, ascensão do padrão de vida, proliferação da recreação comercializada, desaparecimento progressivo dos espaços abertos, tráfego intenso etc.) evidenciam a urgência da aquisição de mais terras para os parques e para a recreação municipal, em benefício da população urbana. (Dai a necessidade de padrões especiais mais elevados para tais áreas e de maior número de oportunidades de recreação de fácil acesso.)

b) A competição crescente em torno do espaço disponível, o custo ascensional do terreno e da construção forçada uma cooperação maior entre as várias organizações na aquisição, no aproveitamento, no funcionamento e na utilização das áreas de recreação. (Com esta cooperação será possível atingir-se padrões mais altos e facilidades mais diversificadas.)

c) As áreas que orlam as grandes cidades devem merecer maior consideração, pois nelas está se processando grande crescimento de população. (Donde a necessidade da criação de amplos cinturões verdes, à volta dos grandes centros urbanos.)

d) A multiplicação e o aperfeiçoamento das estradas de rodagem, os "fim-de-semana" mais longos e o crescente interesse público pelas atividades ao ar livre tendem a resultar na solicitação de parques maiores.

Por estes motivos, é imprescindível uma reavaliação periódica (feita de cinco em cinco anos, pelo menos) das facilidades e necessidades de recreação, bem como das respectivas tendências e planos de longo alcance. A tarefa do planejador há de ser vista, então, como trabalho que nunca se pode dar por encerrado, como processo contínuo de criação.

#### 8b. TIPOS DE ÁREAS MAIS IMPORTANTES PARA A RECREAÇÃO

Consideram-se habitualmente como de maior importância os seguintes tipos de áreas :

##### *Para a recreação ao ar livre*

I — O "lote de recreio" ("playlot") — É uma área reduzida, destinada às brincadeiras dos pequeninos. Serve de complemento ao lar, oferecendo a tais crianças experiências que, em geral, não lhes são possíveis em casa. Assume importância especial nas zonas residenciais muito populosas, devendo ficar a pequena distância, a pé, da maioria das casas a que atende e ser de

fácil acesso para mães e filhos. Quando não fizer parte de um centro maior de recreação (um parque, por exemplo), será supervisionado pelos próprios pais ou por outros voluntários. O "Guide for Planning Facilities" (16) recomenda uma área de 930 m<sup>2</sup> para cada lote, enquanto que Butler (3) sugere um mínimo de 460 m<sup>2</sup> e uma média de 930 m<sup>2</sup>.

Seu equipamento costuma incluir caixas de areia, trepa-trepa, mesas e bancos, escadas, escorrega, bebedouros e tanque de água. Contará com um espaço livre, suficiente para que as crianças andem bem nos seus veículos (velocípedes, rema-remas etc.), dotado de um abrigo para os dias de mau tempo ou de calor excessivo, além de árvores para efeito de sombra e embelezamento e cerca viva ou grade, para proteção. O número total de lotes de recreio será proporcional ao tamanho da comunidade e ao grupo de pré-escolares nela encontrado.

*II -- O "parque de recreação" ("playground")* — É uma área bem maior, especialmente planejada para as crianças de cinco a quatorze anos bem como para grupos de família, embora, via de regra, inclua um recanto para o uso exclusivo dos pequeninos, particularmente no caso de não haver na proximidade "lotes de recreio". Este setor há de ser bem separado dos demais, por meio de vegetação adequada ou de uma cerca.

Recomenda-se localizar parques assim à distância de 400 a 800 m de cada família, segundo as condições de cada conjunto de vizinhança. Sempre que possível, êles situar-se-ão perto das escolas primárias ou serão a elas anexos. Sua área deverá variar de 12.140 m<sup>2</sup> (para um grupo de vizinhança que conte com 2.000 pessoas) a 24.280 m<sup>2</sup> (para 5.000 almas). As necessidades totais do espaço devotado a "playgrounds" em uma cidade são estimadas em 4.000 m<sup>2</sup> para cada 800 pessoas da sua população atual. Estes padrões são amplamente adotados, embora nos últimos três anos venha surgindo um tendência a reunir em áreas bem mais amplas a escola, o parque de recreação e a praça. Assim, por exemplo, o seminário sobre facilidades para a recreação, patrocinado pelo "Athletic Institute" de Chicago, em 1956, propôs uma combinação do centro de recreação com o parque de recreação, numa área igual ou superior a 60.700 m<sup>2</sup>. Para a *escola-parque* (na qual está incluída uma escola-classe elementar) foi proposta uma área semelhante, recomendando-se para ambas um raio de ação de 400 m a 800 m de cada casa.

O "California Committee on Planning for Recreation, Park Areas and Facilities" recomendou, em 1956, um centro de recreação para cada conjunto de vizinhança, sob a forma de um "recreation park", ou seja um parque combinado com uma escola elementar. Propuseram-se, então, padrões de espaço para os vários conjuntos de vizinhança, tendo-se em vista seu tipo, seu tamanho e sua densidade populacional. Recomendaram-se áreas de 64.750 m<sup>2</sup> a 80.940 m<sup>2</sup> para grupos de vizinhança de 2.000 a 4.500 pessoas, variando o raio de ação de um parque assim de 200 a 600 m de cada casa.

Citamos estas propostas, mais recentes, com o intuito de evidenciar as modificações que estão ocorrendo no conceito primitivo de "parque de

recreação" e de "parque de vizinhança". Nelas se reconhece: a praticabilidade de se combinar as funções do parque, do "playground" e da escola em um único ambiente; a necessidade de um planejamento, em cooperação, por parte das autoridades escolares e municipais na aquisição e no aproveitamento das áreas que irão servir à recreação de ambas; a importância da obtenção de propriedades maiores que as exigidas pelos padrões anteriores; o interesse em reduzir o raio de serviço das áreas de vizinhança. Esclareça-se que tais propostas levaram em conta os padrões especiais aconselhados pelo "National Council on School House Construction" para a escola elementar, a saber, "uma área mínima de 20.200 m<sup>2</sup> para a escola, acrescida de 4.000 m<sup>2</sup> para cada cem alunos de matrícula efetiva".

Segundo os padrões tradicionais, ainda prevalentes, o *parque de recreação anexo à escola deve incluir*: um *recanto para os pequeninos*, com aparelhos de proporção e peso adequados ao grupo, bem como áreas livres para as brincadeiras e bancos para os acompanhantes das crianças; uma área mais ampla, com aparelhos, para as *crianças maiores*, contendo escorregas, balanços, barras e escadas horizontais, além de trepa-trepa; uma área pavimentada para os jogos organizados e outras atividades lúdicas; um espaço aberto para as brincadeiras livres (uma área nivelada para os jogos infantis de pequena organização e para as atividades livres); um campo para os *grandes jogos* (uma área ampla, nivelada, para jogos como o futebol e as atividades dos grandes grupos, podendo ainda servir para desfiles, cerimônias festivas etc.); um canto para as *atividades mais sossegadas* (ouvir histórias, fazer dramatizações, realizar trabalhos manuais e jogos de salão), que deve ficar bem separado das zonas de brincadeiras ativas; um tanque para brincadeiras com água, que pode ser tanto de vadiar como simples "spray pool" (de manutenção mais fácil e lugar de grande atração no verão); o *recanto das pessoas idosas*, com mesas e bancos para dar maior comodidade; um pavilhão contendo: banheiros, lugar para a guarda do material e, se possível, um salão de recreio; jardim e áreas arborizadas para embelezar a paisagem.

*III — O "campo de recreação" ("Playfield") —* E' o centro principal das atividades ao ar livre de adolescentes e adultos, embora inclua, em geral, um "parque de recreação" para crianças, (como o delineado no item anterior), e sirva a muitos outros grupos. Via de regra, situa-se em local servido por transportes públicos.

Segundo a "National Recreation Association", deve ocupar uma área de 40.470 m<sup>2</sup> a 80.940 m<sup>2</sup>, ao passo que o "Guide for Planning Facilities" (16) aconselha os seguintes padrões de espaço, denominando tal conjunto de "Community Park-School", por ser anexo a uma escola de nível médio: anexo ao 1º ciclo — ginásio, 101.170 m<sup>2</sup>; ou anexo ao 2º ciclo — colégio, 161.880 m<sup>2</sup>.

Habitualmente o campo de recreação compreende: um *recanto para os pequeninos*; um "playground"; uma *pista de atletismo*; campos separados de *desportos* para moças e rapazes; *quadras de tênis e volibol*; *áreas gramadas* para atividades variadas; *piscina*; *prédio* para recreação em

ambiente fechado. Nesse prédio encontram-se salas para artes e trabalhos manuais, biblioteca, ginásio e auditório, bem como saletas para reuniões, sedes de clubes etc.

Em muitos destes campos de recreação existem, ainda: áreas para piqueniques (com mesas, bancos e lugar para cozinhar); concha acústica e teatro ao ar livre; zonas arborizadas para maior beleza paisagística. É comum disporem, também, de local para a realização de campeonatos interestecolares.

*IV — As praças, os parques e os jardins ("park")* — No rol das facilidades materiais para a recreação, incluem-se comumente dois tipos de parques: o "parque de vizinhança", com suas árvores, moitas e alamedas; e o "grande parque", com 400.000 m<sup>2</sup> ou mais de área; em sua maior parte conservada no estado natural, servindo habitualmente a toda uma comunidade ou a parte de uma grande cidade. O primeiro costuma ser de um tipo mais formalista e, embora contenha por vezes repuxos e tanques, pouco costuma oferecer à chamada recreação ativa. O segundo possui, em geral, áreas para jogos, locais para piqueniques e bem assim facilidades para acampamento. Ainda conta, às vezes, com um jardim zoológico ou um viveiro de pássaros, um arboreto ou, então, um jardim botânico. Segundo a "National Facilities Conference" (16), é aconselhável um parque do segundo tipo para cada 50.000 pessoas.

*V — Zonas de preservação da natureza* — São áreas que oferecem um contraste flagrante com o ambiente urbano circunjacente, abrangendo, via de regra, uma zona de 2.023.500 m<sup>2</sup> ou mais. Compreendem, além de estradas de rodagem, caminhos e atalhos para excursões a pé ou a cavalo. Quando possuem piscina, estádios, locais para acampamentos e outras facilidades especiais para a recreação, tais comodidades são, com freqüência, colocadas em áreas bem separadas, a fim de não perturbarem o ambiente natural.

*VI — Praias e piscinas* — Sempre que possível, recomenda-se a construção de balneários perto das praias (desde que não interfiram com elas nem lhes prejudiquem a beleza natural). Aconselha-se, ainda, a preparação das áreas que lhes são adjacentes para servirem a piqueniques ou a outras formas de atividade recreativa.

Não havendo no local tais condições naturais, pede-se a construção de piscinas, dotadas de acomodações para mudança de roupa e banhos de chuveiro. Cite-se, a propósito, a experiência norte-americana, que evidenciou a importância de se multiplicar o número de piscinas públicas, de construção barata, destinadas a "banhistas apenas", ou seja, à maioria dos seus freqüentadores. Segundo foi apurado, o número de pessoas que procuram a piscina tão-somente para "tomar banho" é muito superior ao dos que visam nadar, sendo ainda mais reduzido o dos que pretendem divertir-se nos trampolins.

*VII — Locais para acampamentos* — Trata-se de zonas que oferecem contraste com as condições de vida em que os habitantes da cidade normalmente se vêem. Distinguem-se aqui dois tipos de local: o destinado a

*acampamento diurno* (cujos ocupantes voltam para casa ao fim do dia, não necessitando, pois, de previsões para pousada e, até, para cozinha, porque podem levar diariamente um farnel); o previsto para períodos mais longos de tempo, para os "acampamentos de pernoite" (que devem contar com acomodações para dormir e preparar alimentos). Os primeiros hão de situar-se a uma distância conveniente da cidade, para que seja possível a sua fácil utilização. Os outros poderão ficar mais afastados da comunidade, sendo até desejável conseguir-se um certo isolamento. Ambos disporão de facilidades para uma ampla variedade de atividades: rio ou lago (natural ou artificial) para pescar, remar e passear de barco, campos de jogos, zonas de muita vegetação para excursões e observação da natureza, bem como instalações sanitárias e fontes de água potável.

VIII — *O teatro ao ar livre e o estádio*, de preferência construídos em separado, embora em muitas comunidades êles tenham sido combinados num único local, por medida de economia.

O estádio é necessário às grandes atividades desportivas, devendo conter campos de jogos, pista de atletismo, instalações sanitárias, sala de guardados, acomodações para os espectadores, lugar para o estacionamento dos carros, prevendo-se ainda iluminação adequada para as atividades noturnas.

Nos estádios mais novos têm sido construídos conjuntos separados de arquibancadas, a fim de tornar possível a realização simultânea de atividades diferentes. Nas grandes cidades, a construção de um estádio municipal, localizado em ponto central, com local amplo para a guarda de carros, está se tornando uma necessidade.

O teatro ao ar livre, que desde a antiguidade desempenha papel de importância na recreação pública, situar-se-á, sempre que possível, em ambiente intimamente ligado à natureza, aproveitando-se um declive natural do terreno para sentar os espectadores, como o "Red Rocks Theatre", em Denver.

Além do palco, contará com acomodações para os artistas e lugar adequado para a guarda de cenários e vestimentas. A primeira preocupação, porém, será, evidentemente, a de encontrar boas propriedades acústicas e iluminação adequada para os espetáculos noturnos (concertos, representações teatrais e cerimônias cívicas).

IX — *Nas outras áreas*, planejadas para a recreação pública na Europa e na América do Norte, incluem-se, com freqüência, rinques de patinação e campos de golfe. Lembremos ainda a importância dos "parkways", estradas de rodagem orladas de parques de recreio, jardins, museus, locais para piqueniques, mirantes etc.

#### *Para a recreação em ambiente fechado*

Mesmo nas regiões em que as condições de clima são propícias a atividades freqüentes ao ar livre, deve haver acomodações para a recreação em ambiente fechado. Apresentaremos aqui os tipos mais comuns de tais acomodações, que poderão existir isoladamente ou ser englobadas numa só edificação — o chamado "centro de recreação da comunidade."

*O centro de recreação.* E' uma edificação que serve a muitos objetivos, achando-se comumente localizada dentro de um *campo de recreio*, como já apontamos. Inclui várias acomodações, como as que se seguem:

*Ginásio* — com amplo local para jogos de quadra, atividades variadas, bem como escaninhos, instalações sanitárias e lugar para os espectadores. Se tiver cadeiras soltas, de abrir e fechar, poderá haver maior aproveitamento do espaço para outras atividades recreativas (como bailes, por exemplo).

*Auditório* — ou salão para assembléias, servindo a reuniões, produções teatrais e demais atividades que exijam placo elevado em sala espaçosa. Dispõe de local para a guarda do material, sendo comum ter cadeiras soltas para a maior flexibilidade da sua utilização. E' importante assegurar boa acústica, iluminação adequada e distribuição eficiente das portas de entrada e saída, tendo em vista a boa circulação do público.

*Sala de música* — (se possível com discoteca). (\*)

*Sala para artes e trabalhos manuais.*

Sala para sedes de clubes e reuniões de pequenos grupos.

Salão para jogos ativos de mesa (como o pingue-pongue, por exemplo).

Local para jogos tranqüilos de mesa (xadrez, damas etc.).

Biblioteca (\*) e sala de leitura.

Pequenos museus (de vários tipos). (\*)

Piscina interna.

Acomodações para os recreadores, instalações sanitárias, almoxarifado, armários, sala de primeiros socorros, sala de repouso e pequena cozinha.

## 9. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SÔBRE O EQUIPAMENTO DOS PARQUES INFANTIS DE RECREAÇÃO

"Gangorras ou gramados não fazem um parque de recreação. Embora andar horas a fio numa gangorra seja coisa mais saudável, não é menos insípida do que ficar junto a um caça-níques, num salão de jôgo"... "Um trepa-trepa tem mais valor do que um carrossel; um material variado, para construção, possui mais importância do que mesas de tênis. Mas não iremos banir, é claro, as mesas de tênis e as gangorras. Só queremos recomendar o reconhecimento dos valores criadores na recreação. O objetivo não será divertir, mas inspirar para ações criadoras e originais". ("Pro Juventude" — Suíça).

Ao selecionar os aparelhos para os parques de recreação, é preciso levar-se em conta as seguintes exigências: segurança; a contribuição que podem prestar ao *desenvolvimento total* da criança; sua adequação ao grupo

(\*) Evidentemente, o programa municipal de recreação manterá equipes volantes desses serviços, para percorrer os vários centros de recreação.

de idade que os vai utilizar; sua resistência a um uso intenso e à exposição ao tempo; seu custo; sua facilidade de instalação, substituição e reparo; e a economia da sua manutenção.

Sem pretender descer a pormenores sobre os aparelhos recomendáveis para os parques infantis de recreação, que escapariam ao âmbito deste trabalho, mas tendo em vista, apenas, que o principal objetivo de tais organizações é funcionar para as crianças, queremos citar algumas experiências bem sucedidas, com material simples (se não improvisado), em parques europeus e norte-americanos.

A tendência atualmente encontrada nos parques de recreação é a de complementar (quando não substituir) os aparelhos tradicionais, como gangorras, balanços, ou escorregas, por equipamento de forma, digamos assim, menos cristalizada, por aparelhos de utilização mais flexível, por material que favoreça atividades realmente recriadoras. Esta mesma idéia vem dominando, aliás, os passatempos dos adultos (os "hobbies") com a expansão crescente do movimento do "do-it-yourself", em que o *principal não é o resultado obtido, mas a participação ativa das pessoas*. Em lugar de se dar valor apenas ao produto final, procura-se mobilizar as capacidades humanas e concentrá-las no próprio *processo de fazer* as coisas, o que constitui, sem dúvida, objetivo essencial no desenvolvimento de uma personalidade criadora.

Apontamos, como exemplo típico disto, o "*Robinson Playground*" (nome tirado do engenhoso Robinson Crusoe) de Wipkingen, em Zurich, por sua vez inspirado nos "*Skrammelplädser*" da Dinamarca e da Suécia. Nêle encontramos: um recanto para os pequeninos, com balanços, argolas, barras, caixas de areia, trepa-trepa, gangorras, um encantador tanque d'água (construído com seções transversais de grossos canos, colocados em alturas diferentes, de modo a constituírem bacias ligadas por água corrente, a fazer uma cascatinha), a aldeia das crianças (contendo três pequenas casas mobiliadas e uma loja com balcões cheios de latas vazias de mantimentos), um trem feito de manilhas justapostas, de pouco mais de 1,00 m, tôdas perfuradas lateralmente a intervalos regulares, para fingir janelas e assegurar boa supervisão, uma área calçada para brincadeiras de bola de gude, "amarelinha", "cinco marias", patinação etc., na qual existe, ainda, um pavilhão para os dias de chuva e as brincadeiras de casa; um teatrinho simples ao ar livre, para as dramatizações e as festas das crianças, perto do qual vê-se um bonde velho, doado ao parque (onde as crianças divertem-se a grande), um prédio para a recreação social (com sala de leitura, biblioteca infantil, uma sala para artes manuais); um campo para jogos, constituído por uma área grande, arborizada; e, por fim, uma área para as atividades de construção — onde as próprias crianças erguem suas cabanas, torres, lojas, utilizando o terreno como bem o queiram. Neste último setor, encontram-se tábuas, canos, bancos de carpinteiro, arame, ferramentas, enfim, o material mais diversificado possível para as aventuras infantis. Além disto, há no parque inúmeras paredes especialmente preparadas, onde os freqüentadores podem fazer desenhos a lápis, esponja e giz. Nêle existem, outrossim, bancos para os acompanhantes das crianças.

Os setenta parques de *Stockholm* são atendidos por recreadores formados em curso de longa duração, cujos salários situam-se no mesmo nível que o dos professores de classe. Em todos os parques, há uma separação nítida entre as áreas para as crianças maiores e as menores, sendo que, em vários deles, encontram-se aldeias de brinquedo, com as suas casinhas mobiliadas, as quais devem ser reservadas (por um dia) pelas crianças interessadas, com a devida antecedência. Três desses parques pertencem ao grupo dos chamados "adventure playgrounds", em que é possível fazer toda sorte de construções e esculturas, com o material que lá se encontra. Nos jardins, comumente existentes nesses parques, as crianças encontram ainda oportunidade de cultivar a terra, podendo levar para casa as flores que ali nascem, graças aos seus cuidados.

A *Dinamarca*, que como a Suécia, já conta com uma experiência de meio século em parques, orgulha-se de ter originado tais "parques de aventuras" — os "Skrammelplädser", criados há mais de quinze anos sob a inspiração de Sorenson. Em *Kopenhagen*, existem mais de cento e trinta "playgrounds", onde, além dos aparelhos tradicionais (balanços, trepa-trepa, gangorras), há caixas de areia, tanques para brincadeiras com água, tábuas, caixotes e material variado para construção, bem como áreas destinadas ao embelezamento da paisagem.

Em *Emdrup*, por exemplo, funciona um parque de aventuras em que não há gastos com o material utilizado pelas crianças pois ele é todo doado (tábuas, baréricas, pregos, ferramentas, sementes etc.). Muito comumente vêem-se nesses parques barcos imprestáveis — os quais, não obstante, representam elemento de grande atração para as crianças — e esculturas feitas pelos próprios freqüentadores. No mais antigo deles, existe, a par de uma oficina construída pelas crianças e onde elas executam trabalhos manuais, um automóvel velho, em que todos os mistérios de um motor de explosão podem ser sondados por mãozinha ávidas.

De grande beleza e motivo de atração para as crianças são, ainda, aquêles troncos desgalhados de uma enorme árvore morta, que se deitou num desses parques, a formar um trepa-trepa original.

Na *Inglaterra*, funcionam alguns "adventure playgrounds", em *Londres* e em *Sussex*, onde as crianças constroem suas cabanas e "cavernas", cavam e fazem demolições, brincam numa caixa de areia que elas mesmas planejaram e executaram, escondem-se numa casinha que pintaram, cozinham ao ar livre, "viajam" em escaleres velhos e, diariamente, lavam e arrumam as suas cabanas, tudo sob a orientação de recreadores especializados.

Em *Hansa-Viertel*, Berlim, encontra-se equipamento atraente e leve. inteiramente construído com tubos metálicos de pequeno calibre, como um "túnel" e uma "gaiola" de desenho original.

Nos *E.U.A.*, cuja "National Recreation Association" conta com mais de cinqüenta anos de serviço eficiente, funcionam 18.000 "playgrounds", dentre os quais queremos destacar alguns em *Philadelphia*, *Oakland*, *Berkeley* e *Baton Rouge*, nos quais podemos ver o novo "Sculptural playground equipment", inspirado de início nas esculturas do sueco Egon

Möller. Existem no país aproximadamente 7.000 profissionais, que dão tempo integral à recreação (não só nos parques, mas também nos hospitais, fábricas etc.), sendo que só no ano letivo de 1956-57, formaram-se 554 recreadores em sessenta e duas escolas de nível superior, como prova irrefutável do prestígio de que goza a profissão.

Para finalizar, citemos alguns exemplos de equipamento fartamente encontrado em tais parques: um trem feito de manilhas e madeira; um trepa-trepa todo de cordas; balanços improvisados com pneumáticos velhos; aviões, automóveis, vagões de trem e caminhões imprestáveis; um "labirinto" aberto ("dodger" ou "maze"), que propicia inúmeras brincadeiras de correr, trepar e equilibrar-se. Nos chamados "junkplaygrounds", que correspondem aos parques de aventuras, encontra-se material de toda sorte, para construção: caixotes, grandes cubos, tábuas, blocos ocos de madeira, painéis de avião cheios de mostradores, botões, biombo feitos de pranchas para separar as diferentes áreas etc., etc.

Passemos agora, ao

#### PLANO PRELIMINAR DAS FACILIDADES DE RECREAÇÃO PÚBLICAS PARA BRASÍLIA

À quisa de primeira sugestão, a ser revista após o completamento dos estudos indicados no item 7 e o exame dos urbanistas, propomos as seguintes facilidades materiais para a recreação em Brasília, tendo em vista o plano geral da cidade, de acordo com o especificado no item 8b (I e II), e levando em conta o plano do sistema escolar apresentado pelo I.N.E.P.:

1. *Dois lotes de recreio para cada quadra, que abrigará de 2.500 a 3.500 habitantes. Uma destas áreas há de localizar-se junto ao jardim de infância, embora não deva ficar sob a sua responsabilidade. (Os pais ou outros voluntários cuidarão das crianças que aí brincarão, valendo-se apenas das instalações sanitárias do jardim de infância, convenientemente dispostas para atender a este duplo serviço.)*
2. *Um parque de recreação para cada quatro quadras, onde se situará a escola-parque.*
3. *Um campo de recreação junto a cada escola média, como parte integrante do Centro de Educação Média, que atenderá a cada conjunto populacional de 45.000 habitantes.*
4. *Um campo de recreação, com maior desenvolvimento das facilidades para as práticas desportivas, junto à futura universidade.*
5. *Um estádio municipal, em ponto central da cidade, provido de amplo local para o estacionamento de carros.*
6. *Um teatro ao ar livre com concha acústica.*
7. *Parques de vizinhança (nos quais incluir-se-ão praças e jardins) e um grande parque (com locais para piqueniques, atividades aquáticas e*

jogos), tudo a ser distribuído de acordo com a topografia do local, as belezas naturais a aproveitar, bem como a densidade e o tipo de população das várias zonas da cidade.

8. Locais para acampamentos (pelo menos dois, sendo um diurno e outro de pernoite), piscinas públicas, colônias de férias e zonas de conservação da natureza (em especial de reservas florestais).

9. Facilidades especiais para a recreação nos conjuntos residenciais, internatos, hospitalares e fábricas.

\* \* \*

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

1. DUELL, Bradley. "Community Planning for Human Services". — New York : Columbia Univ. Press, 1952.
2. BUTLER, George D. "Recreation Areas — their Design and Equipment. Playgrounds". New York : Barnes, 1947.
3. BUTLER, George D. "Introduction to Community Recreation". (Ed. rev.) New York: McGraw — Hill, 1949.
4. "Community Recreation Comes of Age". Washington, D. C.: Federal Security Agency, 1944.
5. ERIKSON, Erik Homburger. "Childhood and Society". New York: W. W. Norton, 1950.
6. GIEDION, Siegfried. "Mechanization Takes Command". London : Oxford Univ. Press, 1948.
7. GLOSS, G. M. "Recreational Research". Bâton Rouge, La : Ortlieb Printing Co., 1940.
8. "Guide for Planning Recreation Parks in California". California Committee on Recreation, Park Areas and Facilities, Sacramento, Calif., 1956.
9. HAVIGHURST, Robert J. "Leisure Activities and the Socioeconomic Status of Children". In American Journal of Sociology, LIV (1949) 505 — 19.
10. HAVIGHURST, Robert J. "Developmental Tasks in Education". New York : Longman, Green, 1952.
11. HUIZINGA, Johan. "Homo Ludens, el Juego y la Cultura". (Trad.) Mexico : Fondo de Cultura Econômica, 1943.
12. "Kinderspielplätze". Munchen : Georg. D. W. Callway, 1958.
13. LOEB, Harold. "Life in a Technocracy": New York : Viking Press, 1933.
14. MEAD, Margaret e RHODA MÉTRAUX. "The Study of Cultures at a Distance". Chicago. Univ. Of. Chicago Press, 1953.
15. National Council on School House Construction... "Guide for Planning School Plants". Nashville : The Council, 1951.

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## *A Biblioteca Pública em Relação à Educação e Cultura*

MARIA VIDO

**A** Biblioteca Pública, como instituição de Educação e Cultura, tem chegado a ocupar entre os povos mais adiantados um lugar que sómente cede, em importância, ao conquistado pela Escola Pública.

Entre os problemas criados pela Biblioteca Pública assinalaremos os seguintes :

a) Grande número de povoados de certa importância não possuem uma Biblioteca Pública — o que seria o mesmo que se lhe faltasse uma Escola Pública.

b) Mui:os consideram a Biblioteca Pública um elemento cultural mais ou menos refinado — o que tem motivado a economia da verba destinada a instalações de Bibliotecas Públicas no território nacional. — A Biblioteca Pública tem, hoje em dia, um lugar de destaque dentro da educação pública devendo ela ser considerada uma necessidade imprescindível à educação e cultura de um povo.

c) O horário inadequado das Bibliotecas Públicas vem prejudicando os leitores em suas pesquisas — aconselhariamos um horário diurno e noturno que revertesse em benefício dos mesmos, permitindo-lhes resolver os seus problemas após os afazeres cotidianos.

d) Grande número de leitores reclama o não funcionamento das Bibliotecas Publicas durante os sábados, domingos e feriados — tratando-se de Bibliotecas Públicas, seria ridículo que as mesmas sómente permanecessem abertas nos períodos em que os interessados em consultá-las tivessem de trabalhar.

e) São poucas as Bibliotecas Públicas que mantêm em dia um fichário coletivo do material bibliográfico (livros, folhetos, manuscritos, mapas, discos, filmes etc.), tanto retrospectivo quanto atualizado.

---

(\*) O programa municipal de recreação incluirá, com certeza, equipes volantes desses serviços, para correr os vários centros de recreação.

f) Não há cooperação das Bibliotecas Públcas nos projetos referentes à compilação bibliográfica universal — imprescindível ao desenvolvimento cultural de importantes Centros nacionais e internacionais.

g) Da necessidade de reformar as regras estabelecidas pela American Library Association, para a catalogação, e pelo Sistema Decimal de Dewey, para a classificação, a fim de adaptá-la às necessidades próprias das nossas Bibliotecas Públcas.

h) São poucas as Bibliotecas Públcas que possuem um Boletim ou Anuário informativo da bibliografia atualizada — o que é imprescindível para os pesquisadores.

i) A falta de um catálogo atualizado de periódicos vem sendo reclamada com insistência pelos leitores em geral.

j) Com o fim de preservar o patrimônio intelectual, toda Biblioteca Pública deveria utilizar os sistemas modernos de reprodução fotográfica, especialmente, se possuir manuscritos importantes e obras únicas.

k) É comum nas Bibliotecas Públcas a falta de guias de Centros Culturais, Bibliotecas, assim como Livrarias e Editóras.

l) Seria de grande importância para as Bibliotecas Públcas a publicação periódica de um catálogo relacionando pessoas que cultivem as ciências, letras e outras artes, para auxiliar as relações pessoais entre aquêles que se dedicam às mesmas atividades.

Passaremos, em seguida, a assinalar as vantagens proporcionadas pelas Bibliotecas Públcas :

1<sup>a</sup>) Se a Escola Pública oferece a oportunidade para o começo da educação, a Biblioteca Pública, por sua vez, será a sua continuadora, oferecendo vantagens de uma verdadeira Universidade à disposição de qualquer público que a freqüente.

2<sup>a</sup>) A Biblioteca Pública sem gasto individual, proporcionará a oportunidade de satisfazer a ânsia de aprender, completando, assim, a educação e cultura obtidas através das Escolas.

3<sup>a</sup>) A obra da Biblioteca Pública, além de instrutiva, é preventiva, porque antecipando-se ao mal e substituindo-o pelo antídoto, promove o amor ao que é bom e nobre, antes que os baixos instintos tenham a oportunidade de envenenar o espírito.

4<sup>a</sup>) Se não fôra a Biblioteca Pública, um número avultado de crianças que abandonam, prematuramente, os bancos escolares, não teriam a oportunidade de continuar a sua instrução; — é a Biblioteca Pública, graças à sua ajuda eficaz, que permite às crianças pobres a realização daquele sublime ideal: "aumentar o cabedal de cultura para auxiliar a sua Pátria".

5<sup>a</sup>) E ainda é através da Biblioteca Pública que o técnico, o cientista, o escritor e outros podem continuar as suas pesquisas; — a Biblioteca Pública sempre está de portas abertas para atendê-los e ajudá-los a resolver os seus problemas.

6<sup>a</sup>) A Biblioteca Pública é um agente moralizador que proporciona uma atividade sadia; — é *um sistema que beneficia tanto a um filho de um lavrador quanto a um filho de um magnata.*

7<sup>a</sup>) Alguém disse: "A vida de um homem depende do uso que tenha feito de suas horas de ócio"; — pois bem, aquêle que nas horas de ócio procurar a Biblioteca Pública encontrará nela material abundante para encher o vácuo destas horas, que muitas vêzes seriam gastas, inutilmente, com prazeres efêmeros e sem proveito imediato.

E para terminar esta série de vantagens proporcionadas pela Biblioteca Pública frisaremos que a Escola, a Universidade, a Fábrica, o Comércio recebem, diariamente, o estímulo da Biblioteca Pública, porque no afirmar de um escritor: "A obra inteira da Biblioteca é tão ampla como vários são os interesses dos séries humanos; tão profunda como as possibilidades que formam a personalidade, e tão alta, como pode ser a aspiração do mais ardente dos sonhadores".

#### CONCLUSÃO

Por tudo que foi anteriormente exposto, poderemos deduzir que não só deveríamos propor a existência de um número maior de Bibliotecas Públicas em tôda a Nação — por serem estas consideradas base importantíssima para a *Educação e Cultura* —, como também, que o Governo ditasse disposições no sentido de que todo povoado de certa importância mantivesse uma Biblioteca Pública gratuita.

# INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS

## ADMINISTRATIVAS

### APRESENTAÇÃO

*A Administração na República Federal da Alemanha*  
(traduzido, sob os auspícios do Instituto Brasileiro  
de Ciências Administrativas, da Revista Interna-  
cional de Ciências Administrativas, nº 2 —  
1959).

No seu número de fevereiro, publicou esta revista a tradução do resumo de cinco artigos sobre as tendências das ciências administrativas na Alemanha Ocidental, integrantes de uma série de nove artigos preparados para o XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Wiesbaden, Alemanha, em setembro de 1959. Hoje, encontra aqui o leitor os resumos dos demais artigos de série.

### *Descentralização Administrativa*

HANS PETERS

**N**A República Federal da Alemanha, a descentralização é um dos mais importantes princípios organizacionais da administração pública. Representa tudo aquilo que tende a transferir o poder de regulamentação administrativa das autoridades centrais para outros órgãos. Aplica-se de diferentes maneiras de um "Land" a outro, consoante as condições que prevalecem em cada um deles.

Todos os regimes totalitários tendem à centralização. Por outro lado, a democracia tende a uma descentralização tanto de sua administração pública como de seu direito administrativo.

Os acontecimentos políticos de 1806 e a publicação, dois anos mais tarde, do trabalho de von Stein, *Preussische Städteordnung* — criaram uma barreira à acentuada tendência da monarquia absoluta para centralização. Desde então, a descentralização tem significado, na Alemanha, muito mais do que uma simples técnica administrativa. É a mesma utilizada para promover a participação dos cidadãos em uma administração independente do Estado e para incrementar o seu interesse nas coisas públicas visando ao bem comum. As vantagens da descentralização têm-se observado também em todos os empreendimentos econômicos ou sociais ou outros em que o público se tenha associado às autoridades.

Outro argumento em favor da descentralização decorre da experiência obtida pelas ciências sociais: a estruturação do estado, a partir do nível mais baixo, equipara-se a um processo social normal, e pode ser levada mais facilmente a término mediante uma administração pública descentralizada. Os últimos acontecimentos parecem dar apoio a este argumento. A reconstrução do Estado alemão, a partir de 1945, teve início no nível municipal, continuou no nível intermediário ("Land") e finalmente conduziu à constituição da República Federal da Alemanha, em setembro de 1949. O Estado, de acordo com este princípio, possui competência residual e enquanto a iniciativa privada puder desempenhar adequadamente uma tarefa, o Estado não deve chamá-la a si.

Não obstante esta regra, a República Federal, como qualquer Estado moderno, é forçada a levar em consideração o progresso técnico, e a determinar o equilíbrio entre as várias exigências do povo. O intervencionismo administrativo tem se desenvolvido tanto que o Estado pode muito bem ser chamado do Estado administrativo. Assim sendo, a descentralização atua como uma válvula de segurança de vital importância, e leva a uma separação de poderes mais completa ainda do que a defendida por Montesquieu.

Um outro argumento em favor da descentralização é o de que auxilia a autoridade administrativa a considerar as condições locais. Isto se aplica sobretudo à República Federal, onde há consideráveis diferenças entre o norte e o sul.

A descentralização combate a burocracia em uma ordem social em evolução, promove a iniciativa administrativa em todos os níveis, trazendo um senso de responsabilidade e preocupação com o desperdício.

Tratando-se de Estados federativos, como a Alemanha, o federalismo e a descentralização não se devem confundir, por quanto são basicamente distintos.

A administração alemã é geograficamente descentralizada. Cada "Land" subdivide-se em distritos governamentais (*Regierungsbezirk*), condados (*Kreis*) e comunas (*Gemeinde*), havendo algumas vezes grupos intermediários de comunas (*Gemeindeverband*). As autoridades gozam, em todos os níveis, de maior ou menor independência em seu campo de ação. A descentralização aumenta com o número de funcionários honorários e órgãos eletivos nos níveis intermediários.

Paralelamente a essa descentralização de poderes, a administração alemã é funcionalmente descentralizada. Dentro de qualquer repartição, tarefas específicas podem ser afetas a vários órgãos, cujos chefes são controlados pelo chefe de repartição.

Em alguns casos, os habitantes de uma comuna podem estabelecer um órgão de direito público para o desempenho de certas tarefas. Esses órgãos são denominados Corporações Regionais (*Gebietskörperschaft*), porque só os habitantes de uma determinada região podem ser membros.

Quando as autoridades locais são obrigadas a desempenhar tarefas pelas quais o Estado é essencialmente responsável (e.g. Registro do Nascimentos, Óbitos e Casamentos), o caso é mais de desconcentração do que de descentralização.

A descentralização, como meio de estabelecer autonomia administrativa, abrange não apenas comunas e condados mas também a *Gemeindeverbände* (grupos intermediários de comunas), a *Gebietskörperschaften* (Corporações Regionais) e a associações de subdivisões territoriais, destinados ao desempenho de tarefas específicas. Esses órgãos de fins comuns são chamados *Zweckverbände*.

Nos setores econômico e social, verifica-se também uma descentralização da autoridade em certos órgãos que se situam fora do arcabouço administrativo do Estado, tais como, câmaras de agricultura, de comércio e de indústria.

Grande parte da administração pública é levada a efeito por autoridades descentralizadas, especialmente no que se refere à implementação da administração. Não era esse o caso em outras épocas quando se julgava que todas as tarefas eram da competência do governo. Essa devolução de poderes aos governos locais é consequência de acontecimentos históricos.

A estrutura federal, com sua resultante distribuição de funções e competência, complica a descentralização, porquanto as molas mestras da administração são os "Länder", enquanto o Estado Federal intervém apenas quando a lei o exigir. Devemos ter sempre em mente que a autoridade básica alemã, no que se refere à administração, é o "Land" e não a Federação. O controle existe tão somente para assegurar-se que a administração se mantenha dentro dos limites legais e siga os processos devidos. Jamais deve violar a liberdade de iniciativa ou invadir a substância da administração pública.

#### PROCESSO ADMINISTRATIVO NÃO CONTENCIOSO

Por HANS SPANNER, Professor da Universidade de

Erlangen.

Contrariamente ao que ocorre com o processo administrativo contencioso o qual é regulamentado em seus menores detalhes, a legislação germânica não codificou o processo que leva a um ato administrativo (*Verwaltungsakt*). As razões dessa situação são principalmente a grande diversificação da atividade administrativa, que torna de difícil elaboração quaisquer regulamentos uniformes, e, por outro lado, a forma federal do Estado, dai decorrendo que a Federação não se pode imiscuir no processo administrativo em seu nível mais importante, o "Land", mesmo nos casos em que se deva executar uma lei federal.

Resultam de três fontes principais as normas que regem a elaboração de atos administrativos, seus requisitos formais e o processo de recurso

administrativo, a saber: legislação relativa ao processo contencioso, no que se refere aos remédios legais cabíveis, bem como a relativa a alguns setores específicos da ação administrativa como, por exemplo, polícia, construção, recursos naturais, indústria; prática jurídica e jurisprudência, isto é, direito consuetudinário; e teoria do direito, em parte influenciada pelo direito administrativo francês.

A primeira noção no processo administrativo não contencioso da Alemanha é a do ato administrativo (*Verwaltungsakt*). É esta a chave para a competência da justiça administrativa, de vez que todo ato administrativo está sujeito a controle contencioso. A definição legal de um *Verwaltungsakt* abrange qualquer decisão, disposição, julgamento ou medida tomada por uma autoridade administrativa com o fim de solucionar um caso individual que se enquadre no direito público. Isto significa:

- a) que o ato deve emanar de uma autoridade administrativa, podendo ser qualquer órgão que desempenhe tarefas de administração pública;
- b) que o ato deve ter por objeto um caso concreto, e não a norma geral para solução de um número indeterminado de casos, o que constituiria a finalidade dos regulamentos de administração pública;
- c) que o ato deve constituir decisão unilateral da autoridade administrativa mesmo que tenha seu fundamento numa solicitação prévia ou na adesão da pessoa interessada (assim, contratos de direito público não constituem atos administrativos); e
- d) que as determinações secundárias contidas no ato devem estar conformes à lei.

Com exceção de casos especiais, não há exigências quanto à forma dos atos administrativos. Poderão ser escritos, ou orais se o bom senso ou a clareza não exigirem que sejam por escrito. Algumas regras quanto à forma, porém, podem ser deduzidas dos requisitos legais do processo contencioso, especialmente quanto à fundamentação dos atos e os meios de recurso. A conclusão lógica é a de que se pode interpor recurso contra qualquer *Verwaltungsakt* para uma instância superior da hierarquia administrativa, e que os atos devem conter uma declaração das razões em que se basearam. Nem sempre, entretanto, é este o caso, porquanto podem ser feitas exceções pela autoridade de um tribunal administrativo.

E' digno de nota o *Beschlussverfahren* (processo de decisão), método em vigor na Alemanha do norte, instituído pelo direito prussiano e confirmado recentemente pela Renânia do Norte — Vestfália. Aplica-se apenas a autoridades colegiadas com funções definidas em lei e implica na audiência compulsória das partes interessadas. Encontra-se a meio caminho entre o processo administrativo contencioso e o não contencioso.

Para que um ato seja válido, é preciso que a autoridade que o executa tenha competência *ratione materiae* ou *ratione loci*. A ausência de competência torna o ato nulo, mas abuso de competência apenas o torna passível de anulação.

O processo não contencioso repousa sobre os seguintes princípios:

- a) na ausência de legislação, a seqüência processual aplicável em cada caso concreto fica a critério das autoridades administrativas;
- b) inquérito preliminar em uma série de casos, consoante disposições legais ou regulamentares;
- c) audiência prévia das partes interessadas, sobretudo quando o ato administrativo lhes impuser responsabilidade ou obrigação. Embora seja este um princípio geral, poderá ser dispensado em casos de urgência;
- d) na ausência de disposições legislativas em contrário, livre apreciação da substância da prova e dos meios legais para produção da prova;
- e) obrigação de proferir uma decisão sobre pedido de uma parte interessada. A inércia da administração dá margem a recurso aos tribunais administrativos;
- f) cabimento de apelação e de recurso a remédios legais não contenciosos. Distinguem-se as medidas baseadas em questões de ordem processual das que não o são. Entre estas últimas contam-se reclamações ou objeções dirigidas à autoridade que proferir a decisão, ou à autoridade imediatamente superior, com o objetivo de obter o reexame da matéria ou fazer com que a autoridade subordinada seja censurada, independentemente de qualquer reivindicação legal. Por outro lado, os recursos de ordem legal compreendem a oposição e os recursos previstos na regulamentação do processo administrativo contencioso. A oposição refere-se à autoridade de que emana o ato e o recurso é dirigido a uma autoridade administrativa superior. Há prazos, e oposição e recurso devem ser legalmente admissíveis e devem basear-se na alegada irregularidade ou inoportunidade do ato administrativo. O ato pode ser anulado, modificado ou tornado sem efeito, e, ainda, encaminhado a outra autoridade para revisão.

Outro ponto importante é a distinção entre atos administrativos, que possuem força de verdade legal no sentido formal (decisões finais, decisões das quais não se pode apelar) e outros, apenas considerados imutáveis pela autoridade. O poder de coação das decisões tem sentidos diversos no processo contencioso e no não contencioso. No que diz respeito ao último, nenhum ato pode ser considerado imutável, porque a variação das condições pode, a qualquer momento, determinar uma revisão na posição das autoridades. Procura-se um equilíbrio constante entre os direitos adquiridos do indivíduo e o interesse geral representado pelas autoridades administrativas. O assunto é controvertido, tendo-se procurado encontrar uma solução na distinção que se faz entre atos vantajosos à parte interessada, e pelos quais esta adquire direitos, e atos que impõem responsabilidades ou obrigações, cuja retirada ou modificação é geralmente aceita. Pode-se conceder uma compensação em lugar de uma vantagem, sendo isto, porém, matéria para tribunais ordinários.

Outro problema é o da execução. A Lei Federal de 1953 diz respeito tão somente às autoridades federais, cabendo aplicar a legislação do "Land" sempre que a execução de um ato administrativo for entregue ao "Land".

A referida lei federal apenas dá corpo às regras não escritas comumente aplicadas pelos "Lander". A execução de atos administrativos que implicam numa exigência de pagamento é, em parte, matéria para as autoridades administrativas e, em parte, para os tribunais civis, em que essas autoridades comparecem como autores credores. Outros atos podem ser executados pelo uso discricionário de medidas coercitivas, como, por exemplo, substituição, multas e várias punições. Essas medidas devem estar em proporção ao caso em que são aplicadas.

A conclusão a ser tirada dêsse certamente incompleto apanhado do processo administrativo não contencioso na Alemanha é que suas regras não se encontram, na maioria das vezes, escritas. Têm, não obstante, grande eficácia, especialmente porque, conforme o caso, qualquer ato administrativo é passível de revisão por uma autoridade superior ou pelos tribunais. Os princípios do Estado da lei são pois mantidos, sobretudo no que se refere à legalidade administrativa.

\* \* \*

#### ADMINISTRAÇÃO E DIREITO ORÇAMENTÁRIOS

Por EDWALD FIEDLER, Diretor Geral aposentado do Tribunal Federal de Contas.

Sendo a *Bundesrepublik Deutschland* (República Federal Alemã) um Estado federativo, tanto a Federação (Bund), como os "Länder" possuem orçamento próprio e são financeiramente independentes. Os orçamentos da Federação e de cada "Land" estão sujeitos a aprovação do Congresso. Assim, através do Conselho Federal (*Bundesrat*), que abrange os membros dos governos de cada "Land", os "Länder" participam da elaboração do orçamento federal. A Federação, entretanto, não participa da elaboração orçamentária dos "Länder", que administram seus próprios orçamentos.

As "propriedades especiais da Federação sem personalidade jurídica" (*Nicht rechtsfähige Sondervermögen des Bundes*), regidas por leis especiais, constam do Orçamento Federal e incluem o Fundo Federal para Equilíbrio de Onus (*Bundesausgleichamt*), o Programa de Recuperação Européia, o Serviço Federal de Correios e as Ferrovias. O Fundo para Equilíbrio tem sua receita originada de impostos especiais e de subvenções (*Grants-in-aid*) públicas, tendo por finalidade indenizar cidadãos por danos de guerra, quer de ordem moral quer material. O Programa de Recuperação Européia abrange o auxílio norte-americano para reconstrução e fomento.

As municipalidades e grupos de municipalidades são financeiramente independentes, dentro dos limites da legislação do "Land". Os conselhos locais eleitos elaboram seus orçamentos e os submetem à aprovação da autoridade supervisora.

As entidades autônomas de direito público (autarquias), estabelecimentos e fundações que desempenham tarefas administrativas em um setor específico ou em uma determinada área geográfica, também constituem uni-

dades financeiras públicas, não estando sujeitas a controle parlamentar sua administração financeira. Seu patrimônio constitui-se, muitas vezes, de subvenções ou contribuições, que podem ser compulsórias, como no caso da previdência social, ou voluntária, no caso de uma associação de autoridades públicas. A diversidade de órgãos que podem participar das finanças públicas torna difícil qualquer classificação. Não obstante, torna-se necessário alguma uniformidade, a fim de se poder avaliar quais são as necessidades financeiras e quais os meios de fazer-lhes face. As repartições de estatística da Federação e dos "Länder" proporcionam às autoridades competentes as informações de que precisam.

### *Distribuição de impostos e responsabilidades*

A administração das finanças públicas está regida pelos artigos 105 e 115 da Lei Magna, com disposições sobre legislação, administração, orçamento, dívida pública, e responsabilidades do Ministro das Finanças e do Tribunal de Contas.

#### a) *Distribuição da Receita*

A Lei Magna contém vários artigos sobre a distribuição da receita tributária entre as autoridades da Federação e dos "Länder", bem como sobre sua respectiva competência. A legislação financeira e tributária é, principalmente, da competência federal. O impôsto de renda é repartido entre a Federação e os "Länder", e destina-se às autoridades locais o produto dos impostos tais como licenças, territorial e imobiliário. Mediante aprovação do Conselho Federal, a Federação pode equilibrar o ônus financeiro dos "Länder" de acordo com a capacidade financeira que possuam, concedendo subvenções aos "Länder" mais pobres por conta dos recursos federais. A lei a esse respeito é recente, datando de março de 1959.

A administração tributária, abrangendo lançamento e arrecadação de impostos, não é da responsabilidade federal, mas sobretudo dos "Länder".

As várias constituições dos "Länder" contêm apenas princípios gerais sobre a distribuição da receita entre o "Land" e as autoridades municipais. Cada "Land" possui sua própria legislação fiscal para fins de equilíbrio e, em particular, para dotações às autoridades municipais destinadas à manutenção da polícia, educação, administração de vias públicas e assistência social.

#### b) *Distribuição de Tarefas e Despesas*

Com exceção de questões expressamente afetas às autoridades federais, como, por exemplo, finanças federais, relações exteriores, vias marítimas e fluviais, fôrças armadas e defesa civil, os "Länder", consoante a Lei Magna, desempenham a maior parte das tarefas administrativas. As rodovias e pistas de alta velocidade são administradas pelos "Länder" em nome da Federação. A distribuição das responsabilidades entre os "Länder" e os governos municipais é diferente em cada "Land", de acordo com o número de habitantes.

Em virtude de disposição constitucional os serviços sociais estão afetos sobretudo à Federação. A defesa nacional é exclusivamente federal, estando a cargo dos "Länder" a administração da Justiça. A educação é da responsabilidade conjunta dos "Länder" e das municipalidades, sendo os serviços de saúde pública de responsabilidade das autoridades municipais.

### Direito Orçamentário

O direito orçamentário rege a administração, a execução e o controle do orçamento. Este é anualmente aprovado por uma lei que não tem caráter fiscal, ou seja, que se refere a todas as despesas e receitas mas não implica na fixação de impostos e taxas, o que é feito por leis especiais. Há, entretanto, uma relação imediata entre o orçamento e os impostos e taxas no nível municipal. O direito orçamentário alemão é bastante uniforme, o que implica em simplificação administrativa.

No nível da Federação, o direito orçamentário é regulado por disposições constitucionais e pelos Regulamentos Orçamentários do Reich (*Reichshaushaltordnung*) de 1922, aplicados quase de maneira uniforme em todos os níveis. A Lei Magna contém os princípios que regem a elaboração e a votação do orçamento, sua estimativa anual, sua amplitude e o equilíbrio entre a receita e a despesa (art. 110); a exigência de aprovação, por parte do Ministro das Finanças da Federação, em caráter excepcional, de despesas imprevistas e que excedam o orçamento (art. 112); a exigência de aprovação prévia, por parte do Governo federal, de qualquer aumento da despesa orçamentária pelo Congresso (art. 113); a contabilização anual e o estabelecimento de um Tribunal de Contas (art. 114); e a dívida pública (art. 115).

Desde a promulgação dos Regulamentos Orçamentários do Reich, em 1922, não tem havido praticamente qualquer emenda. Há planos para introduzir-se o "performance budgeting", mas nada de concreto foi realizado até o presente nesse sentido. O Ministro das Finanças, entretanto, introduziu uma série de medidas, ora em experiência, que levam em consideração tanto fatores econômicos quanto orçamentários.

Os Regulamentos Orçamentários do Reich cuidam da elaboração e execução orçamentária, da contabilização e da auditoria, estando consolidados pelos decretos promulgados para sua implementação.

Várias medidas legislativas complementam o direito orçamentário: Lei de Vencimentos dos Funcionários Públicos Civis (1957); Decreto sobre as escalas de Salários e Ordenados dos Empregados e Trabalhadores nos Serviços Públicos Federais; Decreto sobre Concorrências e Contratos para Obras Públicas, Fornecimentos e Serviços, etc. Os regulamentos também regem a administração de dinheiros públicos, consoante os princípios capitulados no art. 113 da Lei Magna. O Poder Executivo designou, em 1952, um "Comissário Federal para Produtividade na Administração Pública", cuja tarefa é a de assessorar o Governo Federal na simplificação dos processos do serviço público, redução de custos e aumento de eficiência. Foi nomeado para esse posto o Presidente do Tribunal Federal de Compras.

Dois setores são regidos por legislação especial.

Os Regulamentos da Dívida Pública do Reich (1924) tratam de empréstimos e crédito público, estabelecendo as normas pelas quais deve ser administrada a dívida pública, e instituem a Comissão de Controle da Dívida Pública. Esse órgão é composto pelo Presidente do Tribunal Federal de Contas, atuando como presidente, três membros da Dieta Federal e três membros designados pelo Conselho Federal.

As "propriedades especiais" mencionadas de início são regidas por legislação especial. O Serviço Federal de Correios está sujeito aos Regulamentos Orçamentários do Reich, mediante lei aprovada em 1953. A Administração financeira dessas propriedades e sua contabilização são controladas pelo Tribunal Federal de Contas. O mesmo se aplica à previdência social, com exceção do seguro de desemprego, regido por lei de 1952. Em 1951, foi promulgada uma lei estabelecendo que as Ferrovias Federais seriam regidas pelos Regulamentos Orçamentários. Há, nesse último caso, um duplo controle, interno e pelo Tribunal de Contas.

Os "Länder" possuem suas próprias leis orçamentárias, e suas Constituições estabelecem princípios básicos que diferem um pouco de um "Land" para outro. Não obstante, a Lei do Reich de 1937 sobre administração, contabilidade e auditoria das finanças públicas estabeleceu uma certa uniformidade e os Regulamentos Orçamentários do Reich, de 1922, são aplicados. O Tribunal de Contas de cada "Land" tem as mesmas funções do Tribunal Federal de Contas e sua estrutura é semelhante à dêste.

O direito orçamentário municipal é de responsabilidade do "Land". As constituições, porém, estabelecem muito pouco sobre a matéria, exceto no que se refere às "Cidades-Länder", onde se fundem os níveis de "Land" e municipalidade. Existe uma legislação especial para cada "Land", mas prevalece uma certa uniformidade por ser a mesma a fonte de inspiração, que é a lei municipal de 1935, cuja seção orçamentária atende aos princípios do Regulamento Orçamentário do Reich.

Como vimos, a legislação anterior à guerra foi quase toda mantida, quer explicitamente, quer mediante sua integração em novas medidas legislativas. Conservou-se, pois, o direito orçamentário alemão razoavelmente uniforme.

\* \* \*

#### TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS ESPECIAIS

Por OTTO BACHOF, professor da Universidade de Tübingue.

As jurisdições administrativas especiais possuem um estatuto semelhante ao das jurisdições administrativas propriamente ditas, que procedem da mesma origem e dos mesmos princípios constitucionais. Todavia, há jurisdições especiais que não foram previstas pela Lei Básica, constituindo, por isso, matéria controvertida. Iremos nos ocupar aqui, apenas das instituições baseadas na Lei Básica, isto é: jurisdição em matéria social, fiscal

e disciplinar. Essa jurisdição existe tanto na Federação como nos "Länder", tendo as jurisdições federais poder de revisão das decisões das jurisdições dos "Länder", exceto em causas disciplinares nas quais há completa separação entre os contenciosos da Federação e dos "Länder". Indicaremos, entretanto, no final deste trabalho, algumas jurisdições especiais ou reconhecidas como tal, fora das instituições previstas pela Lei Básica, no nível dos "Länder".

1. As *jurisdições disciplinares* conhecem das violações de deveres profissionais de funcionários, juízes e militares, mas não de suas infrações penais cometidas no exercício da função (concussão, etc.).

No que diz respeito a juízes e funcionários, a Federação e os "Länder" possuem pessoal próprio, com estatuto próprio livremente fixado. Em consequência, há jurisdições disciplinares tanto na Federação como em cada "Land". A conexão histórica entre o exercício do poder disciplinar e a regulamentação disciplinar para os servidores públicos constitui a razão por que a jurisdição disciplinar é considerada um ramo especial da jurisdição administrativa, muito embora os princípios processuais que a governam correspondam, sob muitos aspectos, aos da jurisdição criminal. E é por isto que muitos tribunais disciplinares têm sido integrados em tribunais administrativos.

Para a Federação, o Código disciplinar federal de 1952, diversas vezes emendado, enumera as sanções aplicáveis aos funcionários em atividade (advertência, censura, multa, redução de vencimentos, suspensão de aumentos regulares, rebaixamento e demissão) e aposentados (redução e cancelamento de pensão). Apenas a advertência, a censura e a multa podem ser impostas por atos da autoridade superior, comportando recursos internos e contenciosos nas jurisdições disciplinares. As outras sanções devem constituir objeto de processo formal e contencioso. Este se desenvolve em duas instâncias: as câmaras disciplinares federais e o Tribunal Disciplinar Federal. Há 13 câmaras disciplinares federais espalhadas por todo o território, mas a sede está localizada em Frankfurt am Main. Essas câmaras são compostas de juízes disciplinares de carreira (o presidente e seu suplente) e de assessores juristas e não juristas. Há três membros em cada câmara, um para cada uma das categorias acima mencionadas. O Tribunal está dividido em câmaras e funciona como órgão de apelação e revisão das decisões das câmaras disciplinares federais. Também aqui figuram, junto aos juízes de carreira, assessores que são funcionários, em número de dois, possuindo cada câmara cinco membros. Funcionando como instância de revisão, o Tribunal reúne-se com três membros juízes de carreira.

As jurisdições disciplinares são independentes e estão sujeitas unicamente à lei. Seu processo inspira-se grandemente no dos tribunais criminais.

O processo disciplinar formal é iniciado pela autoridade hierárquica competente, que designa um encarregado do inquérito, o qual age livre de quaisquer instruções. Apresenta relatório à autoridade, sugerindo se cabe encerrar o processo ou dar andamento à ação contenciosa ou, ainda, aplicar

uma sanção por via hierárquica. Muito importante é o papel do procurador disciplinar federal, que é o advogado de acusação, com funções semelhantes à do promotor público no processo penal. Se a autoridade decidir dar prosseguimento ao procedimento contencioso após o relatório do encarregado do inquérito, é exatamente esse procurador que redige a denúncia, dando início à ação pública. Na audiência, falam o procurador, o acusado e seu advogado. Pode haver apelação, por matéria de fato ou de direito, para o Tribunal Federal Disciplinar. As decisões deste último são definitivas, sendo-lhe porém facultado devolver os autos à instância inferior, determinando a revisão do processo para esclarecimento de certos pontos ou no caso de erro crasso na aplicação das normas processuais.

As infrações disciplinares dos membros das cortes federais, inclusive do Tribunal de Contas, são julgadas, em instância única, pelo Tribunal Disciplinar Federal, o qual, para esse fim, possui uma divisão disciplinar especial, composta do Presidente do Supremo Tribunal Federal, que a preside, e de seis assessores jurídicos.

No nível dos "Länder" são aplicados essencialmente os mesmos princípios, decorrendo o regime disciplinar de regulamentos próprios. É de notar, porém, que em sua maioria os "Länder" adaptaram seu regime disciplinar, inclusive a parte processual e organização dos tribunais ao Código Disciplinar Federal. Deve-se salientar, sem entrar em pormenores, que o regime disciplinar de um "Land" aplica-se a todos os agentes públicos que a ele pertençam, inclusive os das comunas e instituições autônomas de direito público.

Os militares estão sujeitos à legislação federal, sendo os tribunais militares exclusivamente federais e ultrapassando sua competência o domínio disciplinar. São instâncias de recurso para os militares.

O Código disciplinar militar data de 15 de março de 1957, mas a matéria é regida por outros textos e implica em diversas questões de competência, devendo certos recursos ser dirigidos às jurisdições administrativas propriamente ditas. A jurisdição disciplinar militar possui dois graus de instância, mas não entraremos aqui nos pormenores de sua organização.

2. A jurisdição fiscal não dispõe de um código uniforme de processo fiscal, a despeito dos recentes esforços feitos no sentido de fazer passar um projeto nesse sentido, baseado no artigo 108 da Lei Básica. A urgência de um texto dessa natureza é evidente, pois atualmente aplicam-se textos esparsos.

A jurisdição fiscal continua grandemente sujeita a disposições antigas (Código do Reich) se considerarmos a divisão da competência financeira entre a Federação e os "Länder" (vide artigo de E. FIEDLER). Existe uma jurisdição fiscal em cada "Land" e um Tribunal Financeiro Federal em Munique. Essas jurisdições não são independentes umas das outras, sendo o Tribunal o órgão de apelação. Há, pois, dois graus de jurisdição. Os tribunais fiscais são separados da administração. Em virtude dos textos em vigor, as jurisdições fiscais são competentes para conhecer de litígios rela-

tivos a impostos e outros tributos que beneficiem a Federação e os "Länder", mas não as comunas, com a exceção de certos impostos, como o territorial. Tratando-se de impostos municipais, a jurisdição não é dos tribunais financeiros, mas dos tribunais administrativos gerais. E a situação legal ainda se complica mais porque, ao contrário do que ocorre com a regulamentação aplicável nos tribunais administrativos, não há nos processos fiscais uma cláusula geral para contestação de quaisquer atos da administração relativos à criação de impostos, admitindo-se a contestação sómente em casos especificamente enumerados. Todavia, a jurisprudência do Tribunal Financeiro Federal é no sentido de que qualquer ato da administração referente a impostos pode ser contestado e submetido a um tribunal fiscal. São diversos os processos previstos dos quais o mais importante é a *apelação* cuja área de aplicação aumentou consideravelmente pela supressão do antigo recurso de *anulação*. O processo é o seguinte: Inicialmente, pede-se reconsideração da decisão da autoridade fiscal; mantida a decisão, apela-se para o tribunal fiscal. Pode-se, também, recorrer diretamente, mas só com o consentimento da repartição fiscal. Cabe recurso das decisões dos tribunais fiscais para o Tribunal Federal, quando a questão é suficientemente vultosa, e desde que a decisão recorrida seja fundada em não aplicação ou aplicação indevida da lei, má interpretação da prova dos autos ou vício processual. Além da apelação há os processos de oposição e de recursos, limitados a certos casos, sendo que este último já faz parte da apelação. Desnecessário se torna salientar a complexidade desse sistema, e cumpre desejar que o novo Código fiscal substitua êsses diversos processos por um recurso uniforme de anulação, como é o caso nas jurisdições administrativas e sociais.

3. As *jurisdições sociais* são as mais recentes e apresentam a vantagem de possuir uma legislação orgânica uniforme e federal, que data de 1953. Trata-se de tribunais administrativos especiais, com competência para conhecer de quaisquer litígios de direito público em matéria de seguros sociais entra parcialmente no domínio da jurisdição administrativa geral, tório central de colocação e desemprego, bem como em matéria de pensões às vítimas de guerra. Assumem, assim, as funções judiciárias anteriormente atribuídas a certas repartições. Na realidade, a competência das jurisdições sociais entra parcialmente no domínio da jurisdição administrativa geral, não sendo muito clara a noção de "questões sociais". Há pois dificuldades de interpretação e aplicação prática dos regulamentos legais, que são muitas vezes objeto de críticas doutrinárias, em vista não existir um regulamento satisfatório para dirimir conflitos de jurisdição.

As jurisdições sociais possuem 3 instâncias: o Tribunal Social Federal, com sede em Cassel, situado acima dos Tribunais Sociais dos "Länder" e suas jurisdições inferiores. A tendência atual é de nomear para tribunais assessores técnicos a fim de garantir a competência e a objetividade das decisões. Os Tribunais Sociais de primeira instância possuem um juiz de carreira que é auxiliado por 2 assessores técnicos os quais exercem a função a título honorífico, com mandato de 5 anos. A estrutura dos tribunais dos "Länder" é idêntica mas há 3 juízes de carreira e 2 assessores em cada câmara. O mesmo ocorre com o Tribunal Federal, devendo, porém, os

membros de carreira, ter exercido o cargo de juiz de um tribunal de "Land" ou Tribunal Federal durante pelo menos 5 anos. Todos os assessores, qualquer que seja o nível, são nomeados por meio de listas apresentadas pelas organizações sindicais, profissionais de grupos de interesse representativos do setor. A passagem de uma instância a outra ocorre através de normas habituais (vide acima artigo do Prof. ULE), apresentando porém algumas particularidades.

O Tribunal Social Federal, nos limites de sua competência, pode conhecer em 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> instâncias dos litígios entre a Federação e os "Länder" ou entre estes últimos.

Uma ação perante jurisdições sociais pode visar anulação, reforma ou ordem para prática de um ato administrativo. De uma maneira geral, essas ações obedecem às mesmas normas que regem o processo administrativo. Entre as exceções conta-se a ação de anulação, cujo processo está detalhadamente estabelecido em lei. Ao contrário do que ocorre com os processos administrativos gerais, só raramente dá-se efeito suspensivo a ação de anulação. Esta contradição com os princípios gerais tem sido fonte de dificuldades. A lei compensa a falta de efeito suspensivo permitindo que o presidente do tribunal determine a suspensão provisória do ato administrativo impugnado. Por outro lado, a legislação apresenta inovação em matéria de execução de decisões, adotando em geral as regras do processo civil: é possível, assim, executar decisões contra as autoridades públicas, em casos de responsabilidade, cabendo a aplicação de penas pecuniárias. Finalmente o que merece nossa atenção é o fato de ser o processo gratuito para particulares, e sómente as pessoas jurídicas de direito público têm que pagar os custos.

4. *Outras jurisdições.* Existem nos "Länder" ainda outras jurisdições administrativas especiais. Trata-se sobretudo de conselhos disciplinares para advogados e médicos que cuidam das infrações dos códigos de ética profissional. Essas se organizam em duas instâncias e estão sujeitas ao direito do "Land" interessado.

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

### *Emancipação Global e Desenvolvimento Planificado dos Municípios*

ARAÚJO CAVALCANTI

#### MOBILIZAÇÃO CONTRA O SUBDESENVOLVIMENTO. — TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO MUNICIPALISMO

O Serviço de Documentação do D. A. S. P. — quer diretamente, através das suas publicações especializadas, quer por intermédio da Revista do Serviço Público — tem procurado estimular, de todas as maneiras, os estudos e pesquisas no campo da Administração Municipal. Nenhuma Instituição compreendeu melhor do que o D. A. S. P. os transcendentais objetivos do Municipalismo, a necessidade imperiosa de transformar as Unidades Elementares da Federação — cerca de 2.800 Municípios que a constituem — em fatores positivos do desenvolvimento nacional e fundamentos do progresso econômico-social da Nação Brasileira. Os serviços prestados pelo D. A. S. P. às Prefeituras e Câmaras de todo o País, têm sido, na verdade, extraordinários, notadamente nos domínios da assistência técnica direta, da modernização e aperfeiçoamento das Administrações Municipais, da seleção e formação dos funcionários locais, e assim sucessivamente. Desde a sua criação, há pouco mais de vinte anos, que o D.A.S.P. vem prestigiando técnica, cultural e materialmente o Movimento Municipalista. Assim é que sempre acolheu e divulgou, nas páginas da Revista do Serviço Público, as contribuições e trabalhos especializados, da melhor qualidade e do mais alto nível, de interesse para os Municípios. Dando prosseguimento a esse setor especial de suas atribuições, a Revista do Serviço Público divulga, na presente edição, o trabalho do Prof. ARAÚJO CAVALCANTI, Técnico de Administração que desempenhou as funções de Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional dos Municípios, realizado em dezembro de 1959, na cidade do Recife. De tal forma desempenhou a sua Missão que os Prefeitos e Vereadores reunidos nesse Congresso deliberaram, por unanimidade, eleger-lo, simultaneamente, Conselheiro da A. B. M. e Presidente da Comissão Nacional Construtora da "Casa dos Municípios"

em Brasília (Sede Própria da A. B. M. na Nova Capital). “Emancipação Global e Desenvolvimento Planificado dos Municípios” é um trabalho que resume os aspectos mais importantes do Movimento Municipalista Brasileiro como expressão nacional da luta contra o Subdesenvolvimento e o Pauperismo, ao mesmo tempo em que traça os delineamentos do verdadeiro Municipalismo — fixando-lhe as tendências e perspectivas — e condensa, numa autêntica radiografia, o Congresso do Recife.

#### I — INTRODUÇÃO

O V Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros realizado na cidade do Recife, de 1 a 8 de dezembro de 1959, foi inteiramente diferente dos anteriores, revestindo-se de um cunho eminentemente objetivo, a julgar pelos seus resultados. Ao invés das tradicionais manifestações de entusiasmo cívico e das formulações doutrinárias brilhantes, as energias e interesses dos prefeitos, vereadores, técnicos e autoridades presentes ao magno Conclave do Recife se concentraram na busca de soluções concretas e arrojadas para os problemas fundamentais das Unidades Elementares da Federação — cerca de 2.800 Municípios dominados pela preocupação absorvente da luta contra o subdesenvolvimento. O Congresso do Recife revelou uma auspiciosa e profunda transformação no tocante à mentalidade, às aspirações e estilos de ação dos Governos Locais cujos representantes reagiram, de maneira surpreendente, contra a retórica, o teoricismo, a exacerbada discursiva, as inevitáveis manifestações da eloquência retumbante características dessas grandes reuniões, principalmente nos países latino-americanos. Exceção feita de algumas Sessões Plenárias perturbadas pelas discussões de problemas de ordem regional ou pessoal — que não chegaram a comprometer os objetivos do Congresso — o fato é que os trabalhos se desenrolaram com serenidade, eficiência e impressionante senso de responsabilidade. Pode-se afirmar que o grande êxito do Congresso do Recife foi consubstanciado nos estudos e exaustivos debates das Comissões Técnicas cujo funcionamento exemplar se deve, em grande parte, à atuação enérgica e decisiva do Relator-Geral do Congresso, o escritor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO. Graças aos esforços da Assessoria Técnica, as 5 Comissões Básicas organizadas em função do Temário do Congresso — Emancipação Global e Progressiva (1<sup>a</sup>), Desenvolvimento Planificado (2<sup>a</sup>), Mobilização Contra o Subdesenvolvimento (3<sup>a</sup>), Aperfeiçoamento do Sistema Federativo (4<sup>a</sup>), e Reformulação do Municipalismo (5<sup>a</sup>) — examinaram em profundidade centenas de teses, proposições, projetos e contribuições diversas oriundas de todas as Unidades de Federação. Além dos pareceres relativos a cada trabalho apresentado, as Comissões Técnicas redigiram conclusões específicas, projetos de lei e recomendações especiais quanto aos problemas mais relevantes, de maior repercussão ou interesse mais urgente para o Movimento Municipalista, as Prefeituras e Câmaras. Os resultados positivos do Con-

gresso do Recife estão condensados nesse impressionante volume de trabalho. Dentro em breve os Anais do Congresso divulgarão êsses resultados em torno dos quais é imensa a expectativa nacional. Publicados os referidos Anais, a Nação ficará surpreendida com as novas tendências e perspectivas do Municipalismo, verificando que as Comunas despertaram, afinal, de sua letargia, e estão promovendo, com audácia e inesperado vigor, um gigantesco empreendimento de recuperação e desenvolvimento planificado, objetivando realizar, a curto prazo, as suas metas prioritárias de emancipação global.

Na verdade, o Municipalismo Brasileiro superou o ciclo das pregações doutrinárias, a fase romântica das reivindicações teóricas, entrando de maneira decisiva, no campo das realizações materiais e práticas. A análise dos principais trabalhos da Assessoria Técnica é uma demonstração insofismável de que os Governos Locais amadureceram, sabem o que exigir da União e dos Estados, e estão dispostos à luta organizada contra quaisquer obstáculos que se antepõham à plena satisfação dos seus legítimos interesses, necessidades e aspirações de prosperidade e bem-estar. Sem menosprezar o estudo científico dos problemas fundamentais, os Municípios pretendem queimar etapas e acelerar o advento das Conquistas e Metas Prioritárias de um Municipalismo de novo tipo — tais como resumidas e indicadas no Temário do Congresso do Recife, magnífico "Programa-Síntese" do Movimento Municipalista. Prefeituras e Câmaras não mais admitem subterfúgios, protelações, a omissão, inércia ou incapacidade — inclusive no que se refere às próprias Instituições ou Líderes, direta ou indiretamente responsáveis pela solução dos mencionados problemas de base que, aparentemente regionais ou locais, são, na realidade, problemas de interesse vital ao equilíbrio e desenvolvimento harmonioso da Federação. As populações do Interior já se movimentam impacientes — embora algo desiludidas e céticas — mas, conscientes de que souu, finalmente, a hora das grandes decisões. O Congresso do Recife foi um reflexo dessa consciência, a expressão nacional de uma profunda convicção no sentido de que estamos vivendo o instante supremo das grandes reformas, a oportunidade ideal para concretização material dos projetos de emancipação global e desenvolvimento planificado. Chegou a hora de serem proporcionados aos Municípios meios materiais, condições e mecanismos de autodesenvolvimento, de tal forma que êles possam, em prazo razoável, resolver diretamente os seus problemas, com os seus próprios recursos, sem necessidade de recorrer à União ou aos Estados. Em primeiro lugar, através de uma nova Discriminação de Rendas, deverão ser fortalecidas as finanças municipais. A seguir, urge implantar uma política nacional de investimentos, empréstimos e financiamentos, durante pelo menos dez anos, simultaneamente com uma melhor participação no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União. Enquanto não vem a sempre protelada Reforma Constitucional (trazendo no seu bôjo a aludida rediscriminação de rendas), cumpre por em execução o Sistema Geral da Operação Município que abrange uma série de medidas drásticas nas três órbitas da Federação, tôdas sumamente importantes com a finalidade de estabelecer, em cada Município, aquelas

condições mínimas de funcionamento que lhes permitam acelerar, com os prósperos estimularão, em todo o País, iniciativas criadoras de progresso. Os Municípios não devem permanecer como uma ficção gráfica ou jurídica, simples campo para as incursões da pirataria, de partidarismo e da demagogia dos cabos eleitorais. Núcleo de irradiação do potencial demográfico, econômico e social da Nação, as Comunas constituem, nos termos da Operação Município, um dínamo gerador de riquezas. Municípios bem organizados e prósperos estimularão, em todo o País, iniciativas criadoras de progresso material e bem-estar social por intermédio dos respectivos Planos de Desenvolvimento cujos resultados terão os efeitos de uma verdadeira reação em cadeia, fortalecendo-se, destarte, a infra-estrutura nacional. Uma das resultantes principais desse paralelogramo de forças é a expansão do poderoso mercado interno sobre o qual se deverá apoiar a industrialização intensiva do País. Municípios pobres, espoliados e postergados jamais poderiam contribuir para o desenvolvimento geral da Federação o qual é função das condições peculiares de cada uma das 2.800 Unidades Elementares que a compõem. Não seria lícito olvidar, nessa ordem de considerações acerca dos problemas básicos reexaminados pelo Congresso do Recife, o Banco dos Municípios — aspiração generalizada de todas as Prefeituras e Câmaras —, a reorganização agrária, a aquisição de máquinas e equipamentos para as Comunas, a eletrificação rural, a reforma administrativa, a erradicação do analfabetismo, em resumo, os problemas condensados no Temário do V Congresso Nacional dos Municípios. Vamos, porém, encerrar as considerações sumárias desta Introdução. Os leitores da *Revista do Serviço Público* encontrarão, nas páginas que se seguem, o panorama da situação dos Municípios, uma visão de conjunto dessa batalha em pleno andamento pela emancipação global e desenvolvimento planificado, uma ligeira radiografia do Congresso do Recife — em síntese, a indicação das tendências e perspectivas do Municipalismo.

## 2 — O TEMÁRIO DO V CONGRESSO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

O Relator-Geral do Congresso do Recife, Sr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, conhecido dirigente municipalista e Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. — fez uma análise completa do Temário do V Congresso Nacional dos Municípios em trabalho amplamente divulgado pela imprensa e que será, oportunamente, incluído nos Anais do magno Conclave por se tratar de um dos Documentos Básicos do Movimento Municipalista. Depois de assinalar ter sido o Temário dividido em cinco generalizações, o Sr. BANDEIRA DE MELLO acentuou que dentro dessa nomenclatura "se classificaram centenas de teses, indicações, requerimentos, contribuições técnicas, projetos e demais documentos municipalistas de toda a espécie, todos êles merecedores de acolhimento, de detido exame e atenção".

Em seguida, o Relator-Geral alude às manifestações e pronunciamentos dos prefeitos, vereadores, técnicos e autoridades, analisando e classificando, finalmente, com precisão e acuidade, os trabalhos apresentados. Na parte final, o "Relatório Bandeira de Mello" formula algumas conclusões da maior

importância sugerindo diversas providências e indicando as tendências e aspectos dominantes do Congresso do Recife. Tentaremos, a seguir, fazer uma síntese desse magnífico Documento. Logo de início pode-se dividir o Temário em duas partes:

- I — problemas fundamentais dos municípios;
- II — movimento municipalista.

Partindo dessa classificação preliminar, vejamos, seguindo a ordem do Temário, a enumeração dos assuntos essenciais com base no trabalho do Relator-Geral:

### I — Parte Primeira

#### 1. Emancipação Global e Progressiva:

1.1 — Discriminação de Rendas (Anteprojeto de Reforma Constitucional);

1.2 — Participação no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União. Redistribuição da Renda Nacional. Contribuições, Auxílios Condicionados e Subvenções;

1.3 — Recursos Adicionais. Empréstimos. Financiamentos;

1.4 — Fortalecimento Financeiro. Progressivo. Reformas Tributárias. "Fundo Pró-Municípios": Condições e possibilidades;

1.5 — Reforma bancária. O Banco dos Municípios;

1.6 — Cumprimento, pelos Estados, do artigo 20 da Constituição (30% do excesso da arrecadação).

#### 2. Desenvolvimento Planificado:

2.1 — Planejamentos globais. O sistema geral da *Operação Município*, suas projeções regionais e locais. Planos diretores das cidades. Projetos Específicos Geradores de Riqueza. Investimentos Prioritários em Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social. Aperfeiçoamento e Implantação do Sistema;

2.2 — Aparelhamento das Prefeituras. Aquisição de Máquinas e Equipamentos;

2.3 — Consórcios Municipais;

2.4 — Conservação, Exploração Racional e Fomento dos Recursos Naturais;

2.5 — Reforma Agrária;

2.6 — Produtividade. Modernização dos Métodos de Trabalho;

2.7 — Erradicação do Analfabetismo. Ensino Técnico-Profissional;

2.8 — Serviço Social Rural;

2.9 — Exploração Industrial do Turismo.

#### 3. Mobilização contra o Subdesenvolvimento:

3.1 — Participação dos Municípios nos Planejamentos Nacionais, Regionais e Setoriais;

3.2 — Política de Valorização de Áreas. Ocupação dos Espaços não Aproveitados;

3.3 — Operação Nordeste: Objetivos Gerais, Metas Preferenciais e Projetos Específicos. Etapas e Prazos de Execução. Reformulação da Política de Solos e Águas. Energia. Eletrificação Rural. Industrialização Intensiva e Descentralizada. Irrigação. Açudagem e Poços Tubulares. Fomento Agropecuário. Diversificação e Mecanização das Culturas. Expansão e Reaparelhamento dos Transportes Regionais. Crédito Rural Supervisionado. Atuação dos Órgãos Básicos do Desenvolvimento Regional. O Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Comissão do Vale do São Francisco e o Banco do Nordeste. Participação dos Municípios no Desenvolvimento Planificado do Nordeste;

3.4 — Operação Pan-Americana: Engajamento do Movimento Municipalista na Luta Contra o Subdesenvolvimento. Erradicação do Pauperismo. O Banco Interamericano de Desenvolvimento.

#### 4. Aperfeiçoamento do Sistema Federativo:

4.1 — Regulamentação de Dispositivos Constitucionais de Interesse dos Municípios;

4.2 — Cooperação Intergovernamental. Ação Conjunta da União e dos Estados na Solução dos Problemas Fundamentais dos Municípios, Sistematização dos Acôrdos e Convênios. A Lei Pró-Município;

4.3 — Reforma Administrativa. Descentralização e Modernização dos Serviços Públicos;

4.4 — Capacitação Técnica dos Governos Municipais. Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal Especializado.

### II — Parte Segunda — Movimento Municipalista

#### 5. Reformulação do Municipalismo:

5.1 — Ruralismo e Municipalismo. Objetivos Prioritários e Correlações;

5.2 — Reexame e Atualização da Carta dos Municípios;

5.3 — Movimento Municipalista Brasileiro. Estratégia. Instituições. Grupo Parlamentar Municipalista;

5.4 — Entrosamento A.B.M.-O.P.A. O "Inventário da Miséria". Reivindicações Concretas e Projetos Específicos de Cada Município.

O Temário do Congresso do Recife traduz, com rara originalidade e arrôjo, as tendências e perspectivas de um Municipalismo de novo estilo. Sua repercussão foi extraordinária, havendo sido transscrito — a requerimento do Major NEY BRAGA ex-prefeito de Curitiba e Deputado pelo Paraná — nos Anais da Câmara Federal; nas Assembléias Legislativas da maioria dos Estados foi também o referido Temário objeto de pronunciamentos sumamente honrosos. Acentua o Relator-Geral que, inegavelmente, o Te-

mário do Congresso do Recife consubstancia os interesses, aspirações e metas prioritárias das Unidades Elementares da Federação. De norte a sul do País, Prefeituras e Câmaras resolveram encerrar o ciclo do Municipalismo romântico e sentimental.

3 — MOBILIZAÇÃO CONTRA O SUBDESENVOLVIMENTO: RÔTEIRO DE UMA NOVA POLÍTICA PARA OS MUNICÍPIOS. PREPARAÇÃO TÉCNICA, CULTURAL E POLÍTICA DO CONGRESSO DO RECIFE. OBJETIVIDADE E RENDIMENTO DOS TRABALHOS DA ASSESSORIA TÉCNICA. «MISSÃO CUMPRIDA»: DOCUMENTOS PARA A HISTÓRIA DO MUNICIPALISMO.

#### DOCUMENTO N° 1

Recife, 28 de setembro de 1959

Do Chefe da Assessoria Técnica

Ao Senhor Presidente e DD. Membros da Comissão Nacional Organizadora do V Congresso Nacional de Municípios

Assunto: Relatório Geral e Prestação de Contas da Assessoria Técnica

#### I — INTRODUÇÃO

Sumamente honrado com as inequívocas demonstrações de estima e confiança de Vossa Excelência e dos dignos Membros da Comissão Nacional Organizadora do V Congresso dos Municípios, cumpro o dever de efetuar, na oportunidade da Reunião do Recife, esta singela e concisa Prestação de Contas da Assessoria Técnica.

2. Devo acentuar que encaminho a Vossas Excelências êste breve Relatório com o justificado orgulho decorrente da satisfação do dever cumprido, a consciência de haver desempenhado satisfatoriamente as atribuições consubstanciadas na Chefia de um Setor altamente especializado, complexo e difícil. Sem falsa modéstia posso afirmar a Vossas Excelências: — "Missão Cumprida".

3. No limite das minhas modestas possibilidades, procurei dinamizar a Assessoria Técnica levando a efeito ingentes esforços no sentido de assegurar o êxito integral do V Congresso Nacional dos Municípios. Em meio a dificuldades e obstáculos inenarráveis, a Assessoria Técnica realizou trabalhos de surpreendentes proporções, sem medir quaisquer sacrifícios. Para que se tenha uma pálida idéia da situação precária e das condições adversas de funcionamento dêste Setor decisivo do Congresso, basta acen-  
tar o fato de que, sómente agora, recebeu a Assessoria Técnica uma pri-

meira e insignificante parcela dos recursos financeiros autorizados pela Comissão Nacional Organizadora e imediatamente aplicados no pagamento dos serviços de uma reduzida equipe de colaboradores.

## II — SIGNIFICADO E ESPONSABILIDADES DA ASSESSORIA TÉCNICA

4. No entanto, a Assessoria Técnica não é apenas um frio laboratório de pesquisas, estudos e formulação de projetos, mas, o cérebro, a alma, o sistema nervoso, a espinha dorsal do V Congresso de Municípios. Esta é a experiência universal dos Congressos Nacionais e Internacionais de qualquer tipo — notadamente dos Congressos de Municípios; os fatos demonstram que a Assessoria Técnica é, como não podia deixar de ser, o dinamo gerador das forças que movimentam os mecanismos de realização desses Congressos, estabelecendo as suas indispensáveis condições de êxito. *Os bons resultados ou o fracasso dos Congressos dependem, fundamentalmente, de uma Assessoria Técnica prestigiada e bem abastecida de pessoal qualificado, material abundante e, sobretudo, de recursos financeiros.* A experiência concreta demonstra ainda que, encerrados os Congressos, prosseguem os trabalhos da Assessoria Técnica, *ainda com maior intensidade*, através da organização e publicação dos Anais, do encaminhamento das teses, recomendações, projetos porventura aprovados, das providências a serem adotadas, e assim sucessivamente.

A Assessoria Técnica representa, por conseguinte, um problema básico de organização. A obtenção do máximo rendimento possível do Congresso do Recife depende inexoravelmente, da maneira como fôr resolvido êsse problema. A realização de um Congresso eminentemente prático e objetivo constitui responsabilidade primordial da Assessoria Técnica.

5. A êste respeito reafirmo a minha profunda convicção de que o V Congresso de Municípios atingirá plenamente semelhantes finalidades. Porque, no comando da A.B.M. e da Comissão Nacional Organizadora, bem como na composição dos respectivos Quadros dirigentes encontram-se homens de responsabilidades, com envergadura de estadistas, valor cultural, comprovada capacidade de trabalho e experiência.

6. Seria desnecessário e, praticamente impossível, enumerar as atividades desenvolvidas e os trabalhos já realizados pela Assessoria Técnica, nos limites preestabelecidos desta ligeira Prestação de Contas. Oportunamente, as Prefeituras, Câmaras Municipais, as Entidades Municipalistas, as Altas Autoridades — a Nação brasileira, em resumo — receberão o Documento em elaboração, dando contas do que tem sido a batalha travada no sentido da realização do maior, do mais eficiente e do mais original Congresso de Municípios jamais realizado. Encerrado o Congresso do Recife, a Assessoria Técnica divulgará êsse Documento.

## III — SUMÁRIO DAS PRINCIPAIS ATIVIDADES

7. Cumpre-me, no entanto, salientar alguns fatos que caracterizam a atuação dinâmica da Assessoria Técnica. São fatos que definem, por outro lado, o entusiasmo de uma Equipe dominada pela preocupação absorvente de prestigiar e fortalecer o Movimento Municipalista — fator condicionante da obtenção das soluções práticas, arrojadas e urgentes que as Prefeituras e Câmaras Municipais vêm reclamando, em todos os Congressos regionais e nacionais levados a efeito. É a mística do realismo e da objetividade no tratamento dos problemas fundamentais dos Municípios:

1 — Projeto de Lei nº 3.893-58 — Autoriza a abertura do crédito especial de Cr\$ 12.000.000,00, para ocorrer às despesas de realização do Congresso do Recife; manutenção da A.B.M. e realização do seu Programa de Trabalho; assistência financeira às Associações Regionais de Municípios e outras providências. (Projeto e Justificação — Sancionado pelo Presidente JUSCELINO KUBITSCHKEK, transformando-se na Lei nº 203-59).

2 — Acompanhamento — nas Comissões Técnicas e no Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, — do mencionado Projeto. Entendimentos permanentes, a respeito, com dezenas de Deputados e Senadores das Bancadas dos diversos Estados. Vossas Excelências poderão avaliar, em toda a sua extensão, o sacrifício, a energia e o tempo despendidos nesse estafante, inglório e anônimo trabalho.

3 — Viagens ao Nordeste, em diferentes oportunidades, destacando-se as visitas a Fortaleza, a Timbaúba (XI Congresso dos Jornais do Interior), ao Recife e a Salvador. (Lançamento do Congresso na área de sua realização).

4 — Preparo e divulgação de todos os Comunicados até agora expedidos pela Comissão Nacional Organizadora (Mobilização da Opinião Pública).

5 — Elaboração, publicação e expedição de dezenas de artigos, entrevistas, notícias, informes especiais, circulares, ofícios, etc., para todo o Brasil. Colaboração, nesse campo, com inúmeras personalidade cujos pronunciamentos foram mimeografados e amplamente distribuídos.

6 — Permanente articulação com os principais jornais e radioemissoras do País. (A Assessoria Técnica realizou, nesse campo, um trabalho imenso, suprindo a ausência do Setor de Informações, Divulgação e Propaganda, da Comissão Nacional Organizadora. Milhares de recortes de jornais comprovam a amplitude e significação dessa Contribuição decisiva da Assessoria Técnica, o que representa, na prática, uma economia substancial para a C.N.O. e para a A.B.M., da ordem de Cr\$ 800.000,00. Do ponto-de-vista político essa contribuição da Assessoria Técnica é inestimável, não tem preço.

7. Participação objetiva em diferentes Congressos Internacionais — tais como a VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, no Rio de Janeiro e o IX Congresso do International Institute of Administrative Sciences, em Bruxelas, Bélgica. (Participação direta do Chefe da Assessoria Técnica nesses dois Congressos. Participação no Congresso Hispano-Americano, em Lisboa, por intermédio do Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO).

8 — Colaboração permanente e intensa com a A.B.M., notadamente no tocante à redação de editoriais e matéria para todos os números da A.B.M.-Jornal até agora publicados. Colaboração especial com as Associações Regionais de Pernambuco e do Estado do Rio.

9 — Utilização maciça de órgãos como, por exemplo, o D.A.S.P. e o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. (Também a êste respeito o valor da contribuição desses três órgãos pode ser modestamente estimado em cerca de Cr\$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzeiros) — material, pessoal, publicações, etc., suprindo a falta absoluta de recursos da Comissão Nacional Organizadora, desde sua instalação, logo após o IV Congresso, até a presente data, 27-8-59).

10 — Elaboração do Temário e do Regimento Interno do Congresso (Ver documentação anexa — O Temário do Congresso do Recife tem merecido pronunciamentos favoráveis das mais altas autoridades e expressões culturais do País, havendo sido transscrito, inclusive, nos Anais do Parlamento brasileiro, por iniciativa do Deputado Federal do Paraná, Major NEY BRAGA. A Assessoria Técnica vem recebendo das Assembléias Legislativas dos Estados, Prefeituras e Câmaras de todo o Brasil, entusiásticas manifestações e aplausos ao referido Temário).

#### IV — ORÇAMENTO E PROGRAMA DE TRABALHO DA ASSESSORIA TÉCNICA

*(Período de setembro a dezembro de 1959 — Estimativa das Despesas Imprescindíveis)*

8. A Assessoria Técnica considera encerrada, na presente Reunião, a 1<sup>a</sup> fase de suas atividades. De agora em diante tem início o novo período, o qual deverá ser concluído após a realização do Congresso do Recife, com a organização e publicação dos Anais.

O novo ciclo de atividades, ora iniciado, se antecipa ainda mais exaustivo e difícil do que o anterior, em face das proporções, da complexidade e das responsabilidades dos encargos da Assessoria Técnica.

9. O Regimento Interno do V Congresso Nacional de Municípios estabelece:

“Art. 3º A Assessoria Técnica, diretamente subordinada ao Presidente da Comissão Nacional Organizadora do V Congresso de Municípios será formada de 1 Assessor-Chefe; Relator-Geral; Relatores de Teses de Co-

missões; Relatores de Teses de Mesa; Relatores do Plenário e Assessores Técnicos, — todos funcionando sob a supervisão direta do Assessor-Chefe.

Parágrafo único. O Assessor-Chefe indicará o Relator-Geral de cada Comissão Técnica do V Congresso de Municípios .....

Art. 10. Cabe à Assessoria Técnica prestar toda a assistência especializada exigida pelos trabalhos do V Congresso Nacional de Municípios, coordenando suas atividades na diretriz de facilitar à apreciação das indicações pelo Plenário.

Art. 11. Compete ao Assessor-Chefe:

a) indicar o Relator-Geral, os Relatores de Teses de Comissões, Relator de Teses da Mesa e Relatores do Plenário e Assessores, bem como os Membros da Comissão Especial de Pareceres;

b) distribuir aos membros de cada Comissão as teses e demais indicações que, pelas suas características e conteúdo, mereçam a atenção do V Congresso Nacional de Municípios;

c) coordenar as atividades da Assessoria Técnica, em todos os setores de trabalho;

d) planejar a execução técnica do V Congresso Nacional de Municípios;

e) preparar, organizar, publicar e divulgar os Anais do V Congresso Nacional de Municípios, sob a supervisão e com a assistência do Presidente da Comissão Nacional Organizadora.

Art. 12. Compete ao Relator-Geral:

a) realizar o estudo final das conclusões aprovadas pelo Plenário, para a definição das tendências de natureza doutrinária e de ordem prática do V Congresso Nacional de Municípios; e

b) colaborar efetivamente nos trabalhos da Assembléia Técnica".

10. São êstes os principais dispositivos do Regimento Interno relativos à estrutura e à competência da Assessoria Técnica. Tais encargos — relem-me Vossas Excelências a insistência — são exaustivos. Do funcionamento perfeito da Assessoria Técnica resultará o sucesso do Congresso do Recife. A alternativa, — inadmissível — seria o fracasso, a derrota, a desmoralização da Comissão Nacional Organizadora, da A.B.M. e do próprio Movimento Municipalista. Vale a pena insistir neste ponto a fim de que Vossas Excelências apreciem, em seu justo valor, a indispensabilidade dos recursos que devem ser proporcionados à Assessoria Técnica em termos de pessoal, material e dinheiro.

11. Além dessa tremenda responsabilidade urge considerar que *não há tempo a perder*. A esta altura, a Assessoria Técnica dispõe do menos de 60 dias úteis de trabalho para levar a efeito as tarefas excepcionais que

lhe foram atribuídas. Impõe-se, por conseguinte, com a *máxima urgência*, aparelhar e equipar satisfatoriamente a Assessoria Técnica, à qual devem ser proporcionados os recursos e meios de ação de que imperativamente necessita. Não é mais possível protelar qualquer providência ou desperdiçar um só minuto. No caso específico da Assessoria Técnica, o *fator tempo* ainda é mais importante do que todos os demais. Basta que Vossas Excelências verifiquem o que representa, por exemplo, examinar e dar parecer a um volume estimado em cerca de 800 teses, indicações, projetos, etc., relativos aos problemas consubstanciados no Temário, sem falar no volume da correspondência resultante de cada um desses documentos.

12. Tendo em vista a conveniência do melhor aproveitamento possível do pouco tempo disponível, cumpre reestruturar e redistribuir os trabalhos da Assessoria Técnica nos 3 seguintes setores principais:

I — Setor Técnico;

II — Setor Administrativo;

III — Setor de Documentação e Relações Públicas.

Esses 3 setores terão a seguinte composição: .....

#### I — SETOR TÉCNICO

..... Funcionarão, durante o Congresso, de acordo com o Temário — 5 Comissões Técnicas, além da Comissão de Redação Final. Estão previstas, também, Subcomissões, consoante as exigências e necessidades da conjuntura.

#### II — SETOR ADMINISTRATIVO

..... (Ver Documentação anexa — Relatório do Assistente Administrativo. Esse documento elucida os problemas desse Setor que vem funcionando desde o início das atividades da Comissão Nacional Organizadora. O exame do Documento anexo dispensa quaisquer outras considerações).

#### III — SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS

..... A essencialidade desse Setor também dispensa comentários adicionais. Deverá incumbir-se: a) — das tarefas específicas características do Setor, consoante a sua própria denominação.

13. Os trabalhos do Congresso exigem, além disso, sejam convocados, em caráter excepcional, para colaborar com a Assessoria Técnica, de 1 a 8 de dezembro, os Assessores Técnicos julgados indispensáveis .....

## ESTIMATIVA DAS DESPESAS \*

SETORES	TOTAL
	Cr\$
I — Setor Técnico .....	280.000,00
II — Setor Administrativo Assistente Administrativo com Equipe Especializada — (Comunicações, Serviços dactilográficos e mimeografados, multilith, etc. ....)	250.000,00
III — Setor de Documentação e Relações Públicas .....	80.000,00
IV — Material 500 pacotes de papel de mimeógrafo Gestetner, 15 tubos de tinta, 15 caixas de Stencil e acessórios diversos, etc. etc. ....	200.000,00
V — Eventuais (Inclusive os dois Técnicos da Associação Paulista de Municípios que deverão ser colocados à disposição da Assessoria Técnica da Universidade do Recife, etc.) .....	250.000,00
Total Geral .....	1.060.000,00

\* Observação: — A Assessoria Técnica reduziu drásticamente as despesas programadas para menos de Cr\$ 460.000,00, isto é, menos de 50% do orçamento aprovado. Encerrado o Congresso do Recife, verificou-se que a Assessoria Técnica foi o órgão menos dispendioso e mais econômico da Comissão Nacional Organizadora.

14. Finalmente, Senhor Presidente e Senhores Membros da Comissão Nacional Organizadora, — a Assessoria Técnica considera indispensável, ainda, que a Associação Paulista de Municípios coloque, desde já, à sua disposição, dois Assessores de seus quadros, cujos serviços deverão ser pagos nas mesmas bases e condições dos especialistas convocados para o Setor Técnico.

Essa colaboração da Associação Paulista de Municípios é a da maior importância para o bom êxito do Congresso do Recife, em face da notável experiência da Entidade Bandeirante no tocante às atribuições específicas da Assessoria Técnica. Deixo de mencionar os nomes, solicitando, todavia, ao Presidente da A.P.M., Dr. ANIZ BADRA, que se digne de encaminhá-los à Comissão Nacional Organizadora do Congresso do Recife. De acordo com as necessidades e o crescimento do vulto dos trabalhos, a Assessoria Técnica se reservará o direito de solicitar, quando oportuno, o auxílio das demais Associações Regionais.

Da mesma forma, considero absolutamente imprescindível o entrosamento da Assessoria Técnica com a Universidade do Recife. A verba "Eventuais" destina-se, entre outros fins igualmente importantes, precisamente para ocorrer às despesas decorrentes da colaboração com as Associações Regionais e a Universidade do Recife.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossas Excelências os meus protestos de profunda estima e alta consideração. — ARAÚJO CAVALCANTI, Conselheiro da A.B.M. e Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional de Municípios.

## DOCUMENTO N° 2

Do Chefe da Assessoria Técnica

Ao Senhor Presidente e DD. Membros da Comissão Nacional Organizadora  
do V Congresso dos Municípios

Recife, 27 de novembro de 1959.

I — "MISSÃO CUMPRIDA"

Na oportunidade em que a Comissão Nacional Organizadora do V Congresso dos Municípios Brasileiros — convocada pelo seu Presidente, o dinâmico Prefeito de Jequié, Dr. ANTÔNIO LOMANTO JÚNIOR — se prepara para realizar uma última Reunião, na cidade do Recife, cumpre o dever de apresentar esta segunda *Prestação de Contas* da Assessoria Técnica a fim de proporcionar aos meus caros e intrépidos companheiros do Movimento Municipalista indispensáveis esclarecimentos e concisas informações a respeito do que me foi possível realizar no desempenho dos encargos e responsabilidades de uma Chefia complexa, realmente difícil.

2. Devo preliminarmente acentuar que reconheço, com a mais profunda humildade, as minhas insuficiências, limitações e modestíssimas possibilidades, penitenciando-me pelo fato de não ter conseguido executar, na íntegra, o Programa de Trabalho que me tracei quando escolhido para dirigir a Assessoria Técnica do Congresso do Recife. Pelas omissões ou erros porventura cometidos faço questão de consignar, neste Relatório sucinto, as minhas sinceras escusas.

3. São raros e privilegiados os homens que conseguem aniquilar tôdas as dificuldades e ganhar tôdas as batalhas, superando circunstâncias adversas, obstáculos e vicissitudes do destino, em meio aos rudes entreveros da vida cotidiana. Principalmente, quando, no conjunto dos fatores negativos que anulam os nossos melhores esforços, ocorrem imponderáveis de tôda a ordem, dentre os quais se destacam a insignificância dos recursos disponíveis, a precariedade dos instrumentos de trabalho e a própria complexidade das atribuições de uma Chefia sobreencarregada com problemas simultâneos de coordenação, comando e execução.

4. Não obstante, tenho plena consciência de haver desempenhado satisfatoriamente as incumbências da Assessoria Técnica. Relevem-me Vossas Excelências, neste instante, a satisfação de reiterar, sem falsa modéstia, a conclusão do meu Relatório anterior: — "Missão Cumprida".

5. A Prestação de Contas consubstanciada no Relatório encaminhado a Vossas Excelências, no dia 28 de setembro de 1959 — ao ensejo da Reunião Conjunta da Comissão Nacional Organizadora e da A.B.M., no Recife — demonstra que a Assessoria Técnica desenvolveu uma surpreendente atividade, logrando obter excelentes resultados no tocante às proporções, à qualidade e rendimento dos serviços e empreendimentos executados.

6. Dentro de mais alguns dias, precisamente de 1 a 8 de dezembro do corrente, deverá a Comissão Nacional Organizadora concluir as suas atividades, encerrando-se a sua existência com a realização do V Congresso dos Municípios. Além disso, o volume e a importância dos trabalhos desenvolvidos nos últimos dois meses justificam a apresentação dêste Relatório Final da Assessoria Técnica para ser incorporado à Prestação de Contas de Comissão Nacional Organizadora.

## II -- OBJETIVIDADE E RENDIMENTO DA ASSESSORIA TÉCNICA -- UM BALANÇO ENCORAJADOR

7. Esta segunda Prestação de Contas pretende ser, apenas, o prosseguimento, a continuação do mencionado Relatório de 28 de setembro de 1959 (Ver Documento nº 1, anexo). É, por assim dizer, a sua conclusão lógica. Os dois documentos resumem os trabalhos da Assessoria Técnica cujos resultados, todavia, sómente poderão ser melhor avaliados depois do encerramento do Congresso do Recife quando, por sua vez, deixará de existir a Comissão Organizadora incumbida de realizá-lo. Mas, a Assessoria Técnica prosseguirá no desempenho de suas atribuições regimentais a fim de organizar, publicar e divulgar os Anais do V Congresso Nacional dos Municípios preparar os Anteprojetos de leis e as recomendações que forem aprovadas; e finalmente, providenciar o encaminhamento das Conclusões do Congresso, bem como a entrega dos documentos que lhe dizem respeito -- inclusive os *Anais* — ao Senhor Presidente da Comissão Organizadora, Prefeito ANTÔNIO LOMANTO JÚNIOR.

São estas responsabilidades primordiais da Assessoria Técnica a partir de 1º de dezembro do corrente, independentemente de sua participação no funcionamento do Congresso do Recife.

8. Como se vê, os esforços verdadeiramente ciclópicos dêstes últimos meses constituíram apenas uma intensa preparação, o pré-lúdio de múltiplos e mais exaustivos encargos na órbita das atribuições e tarefas da Assessoria Técnica.

No entanto, os bons resultados e o êxito integral da Assessoria Técnica, nesta última fase de sua existência, se encontram desde já assegurados: — todas as providências estão sendo tomadas tendo em vista a execução eficiente das suas metas prioritárias e encargos finais.

A êste respeito, desejo congratular-me com a Comissão Nacional Organizadora — pela lúcida compreensão, notável senso de responsabilidade e exemplar espírito de colaboração de seus ilustres Membros, — prestigiando a Assessoria Técnica e estimulando-a de todas as formas.

Desde o inicio das minhas atividades que venho recebendo, de Vossas Excelências, inequívocas demonstrações de confiança, aprêço e cooperação. A Assessoria Técnica sente-se profundamente reconhecida ao apoio da

Comissão Nacional Organizadora, notadamente as atenções que lhe têm sido dispensadas pelos Srs. ANTÔNIO LOMANTO JÚNIOR e José CUPERTINO DE ALMEIDA, figuras exponenciais da referida Comissão e Líderes do Movimento Municipalista.

#### PRINCIPAIS ATIVIDADES E REALIZAÇÕES DA ASSESSORIA TÉCNICA

(De 29 de setembro a 26 de novembro de 1959)

9. Terminada a Reunião de 29-IX-59, a Assessoria Técnica fez um esforço supremo, concentrando todas as energias e recursos disponíveis, tendo em vista acelerar a preparação técnica, cultural, psicológica e política do Congresso do Recife. Foram quase dois meses estafantes: — 12 a 14 horas de trabalho diário, inclusive aos sábados, domingos e feriados; trabalho exaustivo e ininterrupto cujos resultados não podem ser avaliados ou mensurados em termos de dinheiro. Essa última arrancada constituiu um penoso sacrifício pessoal, tanto para o chefe da Assessoria Técnica como para a reduzida e valorosa Equipe a quem se deve a *totalidade* — vale insistir a totalidade dos documentos básicos e contribuições práticas para o V Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros.

Seria longo e desnecessário — porque é do conhecimento geral — analisar esses trabalhos. Permanecerei, portanto, adstrito à simples enumeração dos mais importantes, deixando a Vossas Excelências a tarefa de apreciar ou julgar o mérito dos mencionados trabalhos, empreendimentos e atividades.

Assim é que:

- 1) A Assessoria Técnica promoveu, organizou, redigiu e publicou um *Suplemento Especial* do A.B.M.-Jornal, em princípios de outubro de 1959, inteiramente dedicado ao Congresso do Recife, (*Boletim Informativo nº 1*) da Comissão Nacional Organizadora do V Congresso dos Municípios (ver Documento anexo). Sabem os nobres Membros da Comissão Organizadora, principalmente o prezado Presidente LOMANTO JÚNIOR, a extensão das dificuldades que tiveram de ser vencidas, os sacrifícios levados a efeito para publicação de um Tablóide moderno, com 20 páginas, ótimo papel, 19 clichês e fotografias; foi uma legítima batalha coroada de amplo sucesso (ver Documento anexo). A fim de que o Suplemento Especial fosse distribuído, em tempo útil, por todo o Brasil, a Assessoria Técnica, independentemente das remessas normais feitas pela A. B. M., expediu diretamente cerca de 5.000 (cinco mil) exemplares do aludido *Boletim Informativo*, ou seja quase 50% da respectiva edição. Essa expedição direta, para cerca de 5.000 endereços, tornou-se necessária, apesar das despesas, por não haver mais tempo suficiente para remeter os Boletins através do D.A.S.P. ou da própria A.B.M. Cerca de 4 volumes do Suplemento Especial foram embarcados para o Recife, via aérea, para distribuição direta, durante o Congresso.

2) A Assessoria Técnica obteve do Ministério da Agricultura a impressão de milhares de cartazes coloridos de propaganda do Congresso do Recife, também amplamente distribuídos.

Vários volumes de 500 cartazes cada um foram embarcados, via aérea, à disposição da Comissão Local e da Direção Executiva do Congresso do Recife. Devo expressar, no momento, os efusivos agradecimentos da Assessoria Técnica aos Srs. JOSÉ VIEIRA, Diretor do Serviço de Informação Agrícola, e ao Jornalista MILTON SENNA, que tornaram possível essa colaboração do Ministério da Agricultura. A impressão desses cartazes significou para a Comissão Nacional Organizadora uma economia superior a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros).

3. A Assessoria Técnica tendo em vista a necessidade de salvar o Movimento Municipalista da demagogia e do superficialismo, proporcionando-lhe substância cultural, conteúdo técnico, realismo, e objetividade, promoveu a publicação de uma série de obras de mérito indiscutível. Para esse fim elaborou um Programa Especial que se encontra em plena execução, graças à ampla colaboração do D.A.S.P. e do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Trata-se de um empreendimento de vastas proporções para cuja execução a Assessoria Técnica não poupou esforços ou despesas. Um empreendimento realmente extraordinário pelas suas repercussões psicológicas, culturais, políticas, técnicas e práticas. São, ao todo, 7 volumes, alguns já publicados e outros em fase final de impressão, para distribuição em todo o País:

I) "Desenvolvimento Económico e Social dos Municípios" — Novos Rumos de Administração para as Comunas Brasileiras — Autor: ARAÚJO CAVALCANTI — Tiragem: 5.000 exemplares (cada volume 701 páginas) — (já publicado).

II) "O Sentido Nacional dos Problemas do Nordeste Brasileiro" — — Autor: BARRETO GUIMARÃES — Tiragem: 2.500 exemplares — (já publicado).

III) "Formação e Seleção dos Funcionários Locais" (Administração Municipal) — Autor: MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO — Tiragem: 5.000 exemplares — (já publicado).

IV) "Ruralismo e Municipalismo" — Autor: JARBAS MARANHÃO — Tiragem: 2.500 exemplares — (já publicado).

V) "Anais do Congresso de Nova Friburgo" (IV Congresso Fluminense de Municípios) — Autores: Prefeitos, Vereadores e Municipalistas Fluminenses — Tiragem: 5.000 exemplares — (em fase final de impressão).

VI) "Mensagem aos Prefeitos e Vereadores" — Autor: JOSÉ RABELLO — Tiragem: 2.000 exemplares — (em fase final de impressão. Introdução, em separata, já publicada).

VII) "O Congresso do Recife: Tendências e Perspectivas do Municipalismo" — (este trabalho, em fase final de elaboração, deverá ser publicado logo após o encerramento do V Congresso Nacional dos Muni-

cípios. E o Relatório Especial da Assessoria Técnica) — Tiragem: 5.000 exemplares:

Para que se tenha uma idéia aproximada do que significa esse aspecto particular das atividades da Assessoria Técnica basta acentuar que foram distribuídos, *gratuitamente*, 2.000 (dois mil) exemplares do volume nº I — "Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios" e 1.200 (mil e duzentos) exemplares do volume nº II, "Sentido Nacional dos Problemas do Nordeste Brasileiro". Esses 3.200 (três mil e duzentos) volumes foram encaminhados a jornalistas, professores, universitários, técnicos, autoridades, líderes municipalistas, prefeitos, vereadores, parlamentares, oficiais superiores das Fôrças Armadas, Alto Clero, etc. Sem falar no custo da impressão, a simples aquisição e distribuição desses dois livros representam uma contribuição superior a Cr\$ 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros) importância essa que a Comissão Nacional Organizadora teria de desembolsar se, porventura, tivesse de comprar e expedir diretamente, os aludidos 3.200 volumes (o volume nº I, "Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios" está custando nas principais Livrarias do País, Cr\$ 400,00 cada exemplar; e o nº II, "Sentido Nacional dos Problemas do Nordeste Brasileiro", está sendo vendido por Cr\$ 80,00, cada exemplar).

4) A Assessoria Técnica promoveu a organização, em Nova Friburgo, do IV Congresso Fluminense de Municípios, em estreita colaboração com a Associação Fluminense e a Federação dos Municípios do Estado do Rio que são as 2 principais Entidades municipalistas fluminenses. O Congresso de Nova Friburgo foi, na verdade, um extraordinário empreendimento como preparação e "ensaio geral" do V Congresso Nacional de Municípios. As extraordinárias proporções e significado especial desse Congresso Regional justificam a inclusão, nesta Prestação de Contas, de um capítulo especial sobre o mesmo. Brevemente, os "Anais" do Congresso de Nova Friburgo, com farta documentação fotográfica, levarão ao conhecimento das Prefeituras, Câmaras Municipais — e da opinião pública de todo o País — o que foi o IV Congresso Fluminense de Municípios, durante o qual tive a honra de representar oficialmente o Prefeito LOMANTO JÚNIOR, Presidente da Comissão Nacional Organizadora, pronunciando, em seu nome, um discurso, na Sessão solene de inauguração do Conclave.

5) A Assessoria Técnica elaborou diversos Projetos da mais alta importância, alguns dos quais já em fase final de aprovação. A íntima articulação da Assessoria Técnica com destacados Representantes do Povo Brasileiro, na Câmara e no Senado, é um dos fatores decisivos de prestígio e fortalecimento do Municipalismo. Na impossibilidade de apreciar, pormenoradamente, o andamento e a situação de cada Projeto de interesse especial para a A.B.M., as Associações Regionais e para o Movimento Municipalista, em geral, destaco, neste Relatório, pela sua oportunidade, o que se refere à "Casa dos Municípios". Muitos desses Projetos são do conhecimento público como, por exemplo, os "Convênios" de Cooperação Internacional e o "Concurso Teixeira de Freitas" do Deputado SOUTO MAIOR, o "Manual dos Prefeitos e Vereadores", do Deputado NELSON

OMEGNA; os projetos de assistência financeira às Associações Regionais de Municípios, dos Deputados VASCONCELOS TORRES, JANDUHY CARNEIRO, e OSWALDO LIMA; os projetos relativos aos "Cursos de Administração"; ao entrosamento A.B.M.-O.P.A.; ao "Centro de Recuperação Motora do Nordeste", e vários outros. Alguns desses projetos estão sendo considerados como os "Documentos Básicos" do Municipalismo Brasileiro. A Assessoria Técnica faz questão de expressar, neste Relatório, aos eminentes Deputados e Senadores com os quais se encontra articulada os mais sinceros agradecimentos.

A Assessoria Técnica supriu, com absoluta eficiência, a falta, na Comissão Nacional Organizadora, de um Setor de Informações, Divulgação e Publicidade. Milhares de recortes de jornais e revistas estão arquivados, em diversas pastas, documentando o que foi a extraordinária atividade da Assessoria Técnica nesse Setor decisivo. Essa atividade foi intensificada nos últimos dois meses, de maneira supreendente. A Assessoria Técnica assumiu compromissos da ordem de Cr\$ 70.000,00 (setenta mil cruzeiros), para publicação de reportagens especiais sobre o Congresso do Recife, na "Revista dos Municípios", na "Revista das Prefeituras e Câmaras" e em outras publicações idôneas. Essa despesa, porém, é inexpressiva, comparada com a importância que a Comissão Nacional Organizadora e a A.B.M. teriam de pagar se porventura houvesse sido organizado o implantado e referido Setor (pagamentos a jornais, radioemissoras, jornalistas, propaganda em geral). A Assessoria Técnica, através de um Serviço especial, mimeografado, de notícias, entrevistas, reportagens, artigos, etc. realizou, no campo da propaganda e divulgação uma obra impressionante, devidamente comprovada pelos milhares de recortes do "Lux-Jornal" já reunidos, classificados e arquivados em pastas especiais para serem incorporados à Prestação de Contas e ao Relatório Final do Presidente da Comissão Nacional Organizadora. A Assessoria Técnica logrou obter esse êxito extraordinário por intermédio de entendimentos diretos com jornalistas responsáveis dos principais jornais do País, com a Agência Nacional e com alguns operadores de mimeógrafo e de Multilith, do D.A.S.P. Pode ser fixada em Cr\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos cruzeiros) o valor dessa contribuição da Assessoria Técnica — estimativa extremamente modesta da economia feita pela Comissão Nacional Organizadora com os trabalhos de informações, propaganda, divulgação diretamente executados pela Assessoria Técnica.

### III — CONSTRUÇÃO DA "CASA DOS MUNICÍPIOS", EM BRASÍLIA

A fim de proporcionar resultados concretos imediatos ao Congresso do Recife, sugeri ao eminente Presidente da Associação Paulista de Municípios, Deputado ANIZ BADRA, a apresentação, na Câmara Federal, de um Projeto de Lei, devidamente justificado, dispendo sobre a abertura de crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) para planejamento, construção e aparelhamento da "Casa dos Municípios", em Brasília (Sede Própria da A.B.M.). O incansável representante paulista com sua

proverbial capacidade, patriotismo e alto espírito de colaboração aperfeiçoou o Projeto de Lei 1.008-59 e promoveu, em torno do mesmo, um movimento de proporções extraordinárias. O Deputado ANIZ BADRA desenvolveu uma atuação surpreendente, de tal forma que a Casa dos Municípios será, dentro em breve, uma esplêndida realidade. Da mesma forma cabe-me realçar a decisiva participação do Deputado ALMANY SAMPAIO, dinâmico Presidente da Associação Pernambucana de Municípios, tanto na elaboração do Projeto da Casa dos Municípios, como no planejamento e organização da Campanha Nacional que deverá acelerar a realização desse magno empreendimento. As sugestões, o apoio concreto e a permanente colaboração do ilustre Líder pernambucano credenciam-no ao profundo reconhecimento da Assessoria Técnica e à gratidão de todos os Municipalistas do Brasil. A energia e rara combatividade dos Presidentes ALMANY SAMPAIO e ANIZ BADRA constituem uma garantia de êxito integral da Campanha Nacional de Construção da Casa dos Municípios. A Sede Própria da A.B.M. na nova Capital consubstancia, de resto, uma das reivindicações prioritárias das Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Entidades Municipalistas de todo o Brasil. O Projeto 1.008-59 estabelece medidas sumamente objetivas de interesse nacional. A Casa dos Municípios disporá de alojamentos, instalações adequadas, escritórios — em síntese, tudo que fôr necessário às autoridades municipais, prefeitos, vereadores ou seus representantes autorizados quando, a serviço das Comunas, tenham de tratar dos respectivos problemas, em Brasília, junto aos Poderes Constituídos, notadamente no tocante ao desembarço de processos nos Ministérios, liberação de verbas e assim por diante. Basta um Projeto como esse para demonstrar que a Assessoria Técnica cumpriu com o seu dever e assegurou ao Congresso do Recife excepcionais condições de objetividade e espírito prático.

O Projeto 1.008-59 justifica — somente ele — o funcionamento da Assessoria Técnica e representa, talvez, a contribuição máxima que se poderia prestar ao Movimento Municipalista, à A. B. M. e às Entidades Regionais.

#### *Inicio da Campanha Nacional de Construção da "Casa dos Municípios"*

Durante a Primeira Reunião dos Presidentes das Associações Regionais de Municípios convocada pelo Conselho Diretor da A.B.M., a 30 de outubro de 1959, teve início a Campanha Nacional de Construção da Casa dos Municípios, através do pronunciamento do Deputado ALMANY SAMPAIO apresentando uma Resolução que foi aprovada por unanimidade. A importância desse pronunciamento justifica a sua transcrição. E' o seguinte o teor do documento: — "O Deputado ALMANY SAMPAIO. — A Associação Pernambucana de Municípios tem a satisfação de manifestar seu irrestrito apoio e integral solidariedade à Campanha Nacional de construção da sede própria da A.B.M., em Brasilia e tem certeza de que será acompanhada pela totalidade das Prefeituras e Câmaras Municipais de todo o Brasil.

Os prefeitos, vereadores, técnicos, autoridades e estudiosos integrados no Movimento Municipalista Brasileiro, em sua esmagadora maioria, prestarão, no momento oportuno, a arrojada iniciativa consubstanciada na construção da "Casa dos Municípios", na futura capital do País.

Pernambuco faz questão de acentuar sua profunda simpatia pelas atividades e esforços pioneiros que o Território do Rio Branco e São Paulo vêm desenvolvendo no sentido de transformar em esplêndida realidade a *Casa dos Municípios* que já se firma como uma necessidade imperiosa em face das perspectivas decorrentes da mudança da Capital para Brasília, programada para abril de 1960.

A Associação Pernambucana de Municípios, não sómente aplaude, com veemência, as propostas eminentemente concretas dos prezados companheiros ARAÚJO CAVALCANTI e ANIZ BADRA — representantes daquelas Unidades da Federação no Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios — como vai promover, por todos os meios ao seu alcance, a realização concreta do magno empreendimento. Fiel às mais legítimas tradições do pioneirismo, objetividade e capacidades realizadora, a Associação Pernambucana de Municípios associa-se, desde já, com satisfação e confiança à ação conjunta promovida pelo Território do Rio Branco e São Paulo, cujo êxito integral se antecipa como um dos mais úteis e decisivos resultados práticos do V Congresso Nacional de Municípios a ser realizado na cidade do Recife, — na primeira semana de dezembro vindouro. A colaboração maciça e positiva do Povo Brasileiro surpreenderá, certamente, a Nação, e servirá como um estímulo precioso.

A Associação Pernambucana de Municípios empregará todos os seus esforços, conjuntamente com Entidades congêneres, a fim de que na construção da "Casa dos Municípios", — além das Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas, Órgãos governamentais, Instituições educativas e culturais, Sindicatos, Cooperativas, Associações de Classes e Empresas idôneas — participem todos os brasileiros, que assim o desejarem, numa demonstração da capacidade e pujança do Movimento Municipalista como uma força eminentemente popular.

Entende a Associação Pernambucana de Municípios que a construção da *Casa dos Municípios*, em Brasília, é uma oportunidade ideal para renovar, fortalecer e dinamizar o Movimento Municipalista acelerando a conquista dos seus objetivos prioritários.

A Campanha Nacional destinada a construir, no mais breve prazo possível, a sede própria da A.B.M. tem, ao mesmo tempo, o sentido de um movimento de envergadura no roteiro da unidade, coesão e harmonia das Entidades e Líderes que integram o Movimento Municipalista.

Oportunamente a Associação Pernambucana de Municípios divulgará, com todos os seus pormenores, os objetivos específicos, composição, programas de trabalho e demais providências da Campanha Nacional cujas linhas de ação e características foram objeto de sugestão formulada a 27 de maio de 1957 ao Engenheiro CELSO MELLO DE AZEVEDO — então Prefeito de

Belo Horizonte e atual Presidente da A.B.M. — pelo Conselheiro ARAÚJO CAVALCANTI, representante do Território do Rio Branco e Chefe da Assessoria Técnica do Congresso do Recife. A referida Campanha compreende em seus delineamentos gerais: 1) Organização de um Movimento Nacional, tendo em vista a construção da sede própria da A.B.M., liderada por uma Comissão Especial da qual farão parte os Presidentes de todas as Associações de Municípios; 2) Atuação descentralizada do referido Movimento; 3) Planejamento e execução de um Concurso de âmbito nacional para elaboração dos projetos da «*Casa dos Municípios*». Neste sentido deverão ser convocados os melhores engenheiros e arquitetos do Brasil; 4) Estabelecimento de prêmios especiais totalizando Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) para os melhores Projetos que forem selecionados por uma Banca Examinadora constituída das figuras exponenciais da engenharia e da arquitetura brasileira; 5) Entendimentos especiais com a N.O.V.A.C.A.P.; 6) Providências relativas à abertura de créditos do montante de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal, no Orçamento Geral da União, destinados a ocorrer às despesas de início das obras de construção da *Casa dos Municípios*, em Brasília; 7) Campanha financeira de proporções nacionais, na base de um dia de trabalho de cada vereador, prefeito ou municipalista — contribuição voluntária, de maneira que todos os brasileiros integrados no Movimento Municipalista tenham uma oportunidade de participar, diretamente, do esforço nacional para construção da *Casa dos Municípios*.

I REUNIÃO CONJUNTA DOS PRESIDENTES DA A. B. M. E DAS  
ASSOCIAÇÕES REGIONAIS DE MUNICÍPIOS

*Resolução*

Resolução Conjunta dos Presidentes da Asociação Brasileira e das Associações Regionais de Municípios.

1º) Fica o Conselheiro pelo Território Federal do Rio Branco, Professor ARAÚJO CAVALCANTI autorizado a planejar, organizar e executar a Campanha Nacional de Construção da Casa dos Municípios (sede própria da A.B.M., em Brasília).

2º) A A.B.M. proporcionará ao Conselheiro ARAÚJO CAVALCANTI os recursos e meios materiais necessários à execução da referida Campanha.

(a.) *Almany Sampaio*, Presidente da Associação Pernambucana de Municípios.

*Aniz Badra*, Presidente da Associação Paulista de Municípios.

*Messias de Sousa Costa*, Presidente da Associação Goiana de Municípios.

*Manoel Moreira Camargo*, Presidente da Associação Espírito-santense de Municípios.

*Deputado Osmar Cunha*, Presidente da Associação Catarinense de Municípios.

*José Patrício Franco*, Representante da Associação Piauiense de Municípios.

*José Fernandes Vieira*, Secretário-Geral da Federação dos Municípios da Paraíba.

*José Bento Neves*, Presidente da Associação Maranhense de Municípios.

*Luís Inácio Ribeiro Coutinho*, Presidente da Associação Paraibana de Municípios.

*Gervásio Bacelar*, Representante da Associação dos Municípios da Bahia (Vice-Presidente).

*Josino Alves da Rocha Loures*, Presidente da Associação dos Municípios do Paraná.

*Raymundo Aluizio Chagas*, Presidente da Associação do Ceará.

(Seguem-se várias outras assinaturas ilegíveis).

IV — PREPARAÇÃO DO CONGRESSO DO RECIFE EM NOVA FRIBURGO —  
O IV CONGRESSO FLUMINENSE DE MUNICÍPIOS — ROTEIRO  
DA PROSPERIDADE PARA AS COMUNAS

O IV Congresso Fluminense de Municípios realizado em Nova Friburgo, de 7 a 11 de outubro de 1959, ultrapassou todas as expectativas. Foi, sob qualquer ponto-de-vista, um empreendimento vitorioso. O comparecimento maciço das Prefeituras e Câmaras do Estado do Rio; o expressivo volume de teses, contribuições especiais, projetos e indicações que foram objeto de exaustivos estudos e debates nas Comissões Técnicas e no Plenário; o grande número de altas autoridades e representantes dos Governos da União e dos Estados; o notável programa social levado a efeito — todos êsses fatores contribuíram para transformar o IV Congresso Fluminense de Municípios em um acontecimento da maior significação para os destinos do Movimento Municipalista.

O Congresso de Nova Friburgo teve, ao mesmo tempo, o sentido de um "ensaio geral" do V Congresso Nacional de Municípios Brasileiros a ser levado a efeito de 7 a 8 de dezembro vindouro na cidade do Recife.

O Estado do Rio, terra de Joaquim de Oliveira Machado (Barra Mansa) e João de Azevedo Carneiro Maia (Rezende) — pioneiros insígnios do verdadeiro Municipalismo — honrou as suas tradições históricas, consolidando uma reconhecida posição de liderança no âmbito do Movimento Municipalista.

E' conveniente relembrar que o I Congresso Nacional dos Municípios teve como cenário a cidade de Petrópolis, em abril de 1950, e foi, em grande parter, um empreendimento por assim dizer fluminense. O Congresso de Nova Friburgo, sob vários aspectos, ultrapassou o de Petrópolis: — os Anais do Congresso — a serem brevemente publicados — refletem o entusiasmo e a consciência municipalista dos fluminenses. 220 Delegados reafirmaram sua profunda convicção nos postulados municipalistas — como doutrina e como técnica da ação governamental.

O IV Congresso Fluminense de Municípios constituiu, ao mesmo tempo uma demonstração de força do Nacionalismo mais autêntico e esclarecido: — as teses, indicações e contribuições dos Delegados traduzem a preocupação absorvente do Povo Brasileiro no sentido de encontrar soluções arrojadas e práticas para os seus problemas fundamentais no roteiro do progresso, da plena independência econômica, social política e do bem-estar geral.

*Sumário das Teses, Indicações e Reivindicações do Congresso de Nova Friburgo*

2. Foram aprovadas, por unanimidade, as seguintes indicações ao Presidente da República: pela rápida tramitação e aprovação do projeto da Eletrobrás; tratamento de relações comerciais e diplomáticas com a União Soviética e demais países socialistas; aprovação urgente do projeto do deputado Sérgio Magalhães sobre a limitação das remessas de lucros das empresas estrangeiras denúncia do Acordo de Roboré, defesa e ampliação do monopólio estatal do petróleo; medidas de Reforma Agrária, através de projeto que assegure as condições indispensáveis do melhor aproveitamento e distribuição da terra, aumento da produtividade agrícola; os direitos dos trabalhadores do campo.

Foram também aprovadas indicações dirigidas ao governador Roberto Silveira, principalmente no sentido de que sejam aplicadas medidas de intervenção no comércio intermediário, instalando-se uma rede de postos de abastecimento de gêneros nos principais municípios; seja assegurada a defesa dos lavradores contra a ação dos grileiros, garantida aos mesmos a posse da terra além de lhes ser fornecida pelo Estado assistência técnica e de créditos. Foi igualmente destacada a necessidade de ser defendida e ampliada a Cia. Siderúrgica de Volta Redonda.

*À Margem dos Problemas Municipais e Regionais*

3. Sobre os problemas de interesse mais imediato dos Municípios e Regiões, foram aprovadas as seguintes resoluções: inclusão, no atual projeto de Lei Orgânica da Previdência Social, de dispositivo que garanta a aplicação de um terço, no mínimo, nos Municípios onde forem arrecadadas, das respectivas rendas dos Institutos; recomendação às Prefeituras Municipais do Estado do Rio e demais Unidades da Federação para que adotem como modelo, na elaboração dos seus planos de obras, empreendimentos e serviços, a Operação Nilópolis; recomendação especial sugerindo a antecipação do Sistema Geral da Operação Município; regulamentação dos dispositivos da Constituição Federal relativos à defesa e ampliação da autonomia municipal, em particular quanto aos seguintes aspectos:

- a) percepção automática e nas épocas próprias, através das coletorias federais e estaduais das cotas devidas pela União e Estados aos Municípios;
- b) melhor discriminação de rendas em benefícios, dos Municípios; e
- c) poderes ao Município para elaborar sua lei orgânica.

### *Nacionalismo e Desenvolvimento Planificado dos Municípios*

4. O Movimento Municipalista, cônscio de suas responsabilidades, reafirmou, em Nova Friburgo, sua posição de vanguarda no que se refere à formulação de soluções arrojadas e práticas para os problemas fundamentais do País — dentre os quais, um dos mais urgentes é, sem dúvida, a emancipação efetiva dos Municípios mediante o fortalecimento das suas bases econômico-financeiras.

Parece-me desnecessário insistir que o objetivo primordial do Movimento Municipalista é canalizar, em escala crescente, para as Comunas de todo o Brasil — sem qualquer exceção — recursos proporcionais aos respectivos encargos, atribuições e responsabilidade do Governo e Administração.

Uma nova Discriminação de Rendas é, por conseguinte, uma condição preliminar de sobrevivência e funcionamento eficiente das Unidades Elementares da Federação. Não é possível acelerar o ritmo do desenvolvimento geral do País sem cuidar, *preliminarmente*, de proporcionar aos Municípios condições e meios materiais que lhes possibilitem resolver, *por si mesmos, os seus problemas*.

O Movimento Municipalista vem desenvolvendo ingentes esforços desde longa data — através a realização dos Congressos Nacionais e Regionais — no sentido de implantar uma nova Discriminação de Rendas. Essa tenacidade tem como objetivo final mobilizar Prefeituras, Câmaras Municipais e Assembléias Legislativas, governos, autoridades — em síntese, ou homens de responsabilidade do País, em torno de uma solução concreta para esse problema decisivo.

Decorridos tantos anos, a experiência demonstra que uma nova Discriminação de Rendas continua sendo a reivindicação tradicional dos referidos Congressos — a medida heróica e preliminar. Prefeitos, Vereadores e Municipalistas estão convencidos de que não é possível protelar o advento de uma Reforma Constitucional neste sentido.

Ponto de partida para solução dos demais problemas resumidos no *Sistema Geral da Operação Município* — capacitação técnica dos governos municipais, planejamento econômico-social, reformas tributárias e administrativas, investimentos geradores de riqueza, e assim por diante, — a Discriminação de Rendas concentra todas as necessidades dos Municípios nas presentes circunstâncias.

Cumpre reconhecer no entanto, com justificada esperança, que os trabalhos e sacrifícios da Associação Brasileira de Municípios e suas congêneres de todo o Brasil serão brevemente recompensados. E' que a Emenda Constitucional nº 1, apresentada na Câmara dos Deputados pelo Deputado Osmar Cunha recebeu parecer favorável da Comissão integrada pelos Deputados Océlio de Medeiros, (Relator Geral), Bilac Pinto e pelos representantes paulistas Mário Beni e Nelson Omegna teve, como Presidente, o Deputado Paulista Cunha Bueno. Essa Comissão merece, pelo seu trabalho, os aplausos irrestritos e a gratidão de todos os brasileiros.

Cabe, agora, ao Congresso de Recife, a oportunidade de encontrar uma fórmula capaz de promover com a maior brevidade o advento da Reforma, compelindo os responsáveis a executá-la. Por que, inegavelmente, uma Nova Discriminação de Rendas é a pedra angular o ponto de partida para uma Política Nacionalista do Desenvolvimento Planificado dos Municípios.

*Tomada de posição da Assessoria Técnica no Congresso  
de Nova Friburgo*

5. A Nação Brasileira atravessa, de fato, uma fase sumamente difícil de sua evolução histórica e está fazendo esforços desesperados na busca de soluções objetivas para os múltiplos problemas políticos, econômicos, financeiros, administrativos e sociais que estão desafiando governos, instituições e emprêsas nas três órbitas da Federação: — a União, os Estados e os Municípios.

O Povo sente, na própria carne, com os orçamentos domésticos arrebatados, o impacto dos referidos problemas. Basta mencionar a alta impressionante do custo de vida agravando as dificuldades inenarráveis que afligem as populações brasileiras.

Se, por uma lado, as estatísticas macro-econômicas, as investigações e diagnósticos recentes dos melhores economistas, sociólogos e estudiosos das nossas realidades demonstram que o País inteiro se expande em todos os sentidos, — revelando, de forma categórica, uma extraordinária capacidade realizadora — por outro lado, também é exato que o ritmo da expansão nacional, embora intenso, não se apresenta, todavia, uniforme. As anomalias e irregularidades da conjuntura — já identificadas pela análise dos técnicos, porém, ainda não julgadas ou controladas pela ação governamental perturbam o desenvolvimento harmônico da Federação, contribuindo para aumentar a complexidade e dificultar a solução dos problemas nacionais. Dispenso-me de reproduzir, no limite dêste ligeiro comentário os dados relativos à extraordinária expansão demográfica, econômica e social do País, apesar da coexistência e simultaneidade de crises, sobressaltos, perturbações e obstáculos de tôda a ordem, aparentemente insuperáveis.

O Movimento Municipalista investiga e acompanha, com o mais profundo interesse, o desenrolar das contradições dialéticas e os surpreendentes paradoxos que caracterizam o panorama atual da situação brasileira. Uma das preocupações absorventes, dêsse Movimento que, mercê de Deus está conquistando a consciência nacional, consiste no exame rigoroso das extremas disparidades dos níveis de renda *per capita*, dos índices e do ritmo de desenvolvimento em todos os Setores — de Estado para Estado, — e, dentro de cada Unidade Federativa, de região para região, de Município para Município.

As taxas médias de crescimento da produção real, — agropecuária, industrial, de transportes e de serviços — refletem, para citar apenas algumas, — o diagrama de uma situação anormal que urge corrigir os

fatôres adversos do subdesenvolvimento e de pauperismo que têm de ser anulados.

Os Prefeitos, Vereadores e Municipalistas definirão, no Congresso do Recife, a sua posição a respeito destes e dos demais problemas condensados no Temário do V Congresso Nacional de Municípios. São problemas complexos que, de resto, mobilizam o interesse conjunto da União, dos Estados e dos Municípios e estão reclamando soluções definitivas.

O Estado do Rio, tendo à frente líderes categorizados e toda uma plêiade de notáveis vereadores e prefeitos, participará ativamente do Congresso do Recife, traduzindo a sua cooperação de maneira concreta, através de estudos, trabalhos, contribuições técnicas e indicações dignas de melhor acolhimento, da ponderada e carinhosa atenção de todos os patrícios.

6. A Assessoria Técnica do V Congresso dos Municípios deverá propor, por intermédio do Grupo Parlamentar Municipalista na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, modificações substanciais nos textos de diversos Projetos de Lei em andamento no Parlamento que são do interesse fundamental para as Prefeituras e Câmaras Municipais de todo o Brasil.

As alterações previstas são radicais, equiparando-se a legítimos substitutivos como, por exemplo, no caso especial dos Projetos relativos: 1) a Discriminação de Rendas (Reforma Constitucional em favor das Comunas); 2) o Sistema da Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais (Desenvolvimento Planificado dos Municípios); 3) Aquisição de Máquinas e Equipamentos para as Prefeituras; 4) o Financiamento de obras, empreendimentos e serviços municipais; 5) a Participação dos Municípios no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União; 6) o Banco dos Municípios; 7) a Reforma Agrária; 8) o conjunto de medidas destinadas a acelerar o progresso e a transformação das áreas-problemas, regiões ou zonas subdesenvolvidas da Federação; 9) a Descentralização e Modernização da Administração Federal (tanto no que se refere à estrutura do Sistema Administrativo, como no tocante aos seus métodos de funcionamento e práticas de trabalho vigente); 10) a Assistência Técnica, formação de pessoal especializado, cursos de administração municipal, bolsas de estudo e assuntos correlatos; 11) a Exploração, defesa e conservação dos recursos naturais do País.

De acordo com os levantamentos efetuados pela Assessoria Técnica, são estes os problemas — cuja importância decisiva para os Municípios é desnecessário acentuar — que estão reclamando um reexame profundo tendo em vista a sua atualização e aprimoramento. Ao mesmo tempo sugere a Assessoria Técnica a conveniência de serem tomadas medidas enérgicas e decisivas tendo em vista obter as soluções colimadas pelos mencionados Projetos, os quais deverão ser eminentemente práticos, urgentes e arrojados.

Os referidos Projetos constituem, de resto, reivindicações permanentes do Movimento Municipalista e, em sua maioria, são objetos de debates em todos os Congressos Regionais e Nacionais de Municípios conforme se

pode verificar das diversas Resoluções aprovadas sobre os mesmos. No conjunto dessas Recomendações destacam-se, notadamente, os três seguintes documentos de grande repercussão, todos êles, por coincidência, do Rio Grande do Sul:

1º) a Declaração de Princípios da Bancada Gaúcha submetida ao Congresso do Rio de Janeiro, em 1957;

2º) o Trabalho do Deputado Raul Pereira, elaborado em colaboração com o Dr. Francisco Machado Villa, Assessor Técnico da Assembléia Gaúcha (Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Administrativo dos Municípios Gaúchos é Ação Conjunta da Administração Estadual e Municipal; Consórcios Municipais);

3º) o Projeto nº 1.495-56 do Deputado Federal Unírio Machado que visa a permitir a aquisição, pelos Municípios, de máquinas e equipamentos fabricados no exterior e estabelecida, entre outras medidas, a participação das Comunas nos "Orçamentos Cambiais" da União, num total calculado em US\$ 30.000.000 (trinta milhões de dólares).

#### 7 -- DECLARAÇÃO DE NOVA FRIBURGO A ASSESSORIA TÉCNICA E A COMISSÃO REGIONAL ORGANIZADORA DO IV CONGRESSO FLUMINENSE DE MUNICÍPIOS

1 — Considerando os compromissos solenemente subscritos na Carta dos Municípios; — as Resoluções dos Congressos Regionais e Nacionais que se têm realizado a partir de maio de 1954; — os pronunciamentos da VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, em novembro de 1958, no Rio de Janeiro, e as Recomendações periódicamente renovadas, do Movimento Municipalista, reclamando medidas práticas e providências urgentes tendo em vista os problemas fundamentais dos Municípios;

2 — Considerando que as Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil, em sua quase totalidade, desde o Congresso de Petrópolis, em 1950, reclamam providências urgentes para o fortalecimento da cooperação intergovernamental bem como a adoção de soluções de envergadura, práticas e decisivas, na luta contra o subdesenvolvimento do Interior e o pauperismo das massas rurais — principalmente no tocante aos investimentos em projetos geradores de riqueza, implantação de planos diretores e medidas de reorganização agrária, industrialização, modernização administrativa;

3 — Considerando que as Prefeituras e Câmaras Municipais não podem tolerar a postergação das mencionadas providências ou, sequer aguardar que se promova a demorada, difícil e complexa Reforma Constitucional da qual, por sua vez, não abrem mão, por ser a mesma indispensável, sobretudo no que se refere à Discriminação de onda que é uma das metas fundamentais do Movimento Municipalista;

4 — Considerando que dentre as reivindicações mais freqüentes encontram-se as relacionadas com a criação de uma instituição financeira in-

termunicipal, do financiamento dos Municípios e de fomento econômico (a Caixa Fapiar prevista na Lei Pró-Município — Projeto nº 3.112-57 — Caixa Nacional do Fomento Agropecuário e Industrial nas Áreas Rurais; — ou o Banco dos Municípios, na forma sugerida pelos Deputados Cunha Bueno — Nelson Omegna; o Banco Nacional de Crédito Municipal S. A. (sugestão da Câmara Municipal de Palmeira dos Índios); e proposições legislativas semelhantes; ou o projetado Banco Rural);

5 — Considerando a indispensabilidade de uma instituição de planejamento global, fomento econômico em particular, desenvolvimento planificado dos Municípios, urbanismo, assistência técnica em geral e racionalização administrativa, sem qualquer sacrifício das prerrogativas da autonomia municipal, funcionando em regime de descentralização completa e sistemática, na base de acôrdos, convênios e contratos multilaterais — com a mais ampla participação possível das emprêses privadas e da iniciativa particular;

6 — Considerando a necessidades de se promoverem medidas concretas capazes de fomentar o desenvolvimento econômico-social dos Municípios e de elevar o padrão de vida de seus habitantes, de acôrdo com os planejamentos delineados no Sistema Geral da *Operação Município*, suas Projeções Regionais e Locais;

7 — Considerando que outrem os pontos característicos da *Operação Município* — enquadramento dos Municípios num regime de administração planificada planos diretores, modernização gradual dos serviços públicos, descentralização administrativa, reorganização agrária, industrialização, etc. — destaca-se o investimento maciço de recursos financeiras em obras, empreendimentos e serviços geradores de riqueza, sob a forma de projetos reprodutivos num total estimado em Ch\$ 18.000.000.000,00 (dezoito bilhões de cruzeiros) para o primeiro quinquênio da execução do Sistema e US\$ 100.000.000 (cem milhões de dólares);

8 — Considerando as atribuições conferidas à Comissão Especial que deverá ser constituída pela A.B.M. — em obediência à Recomendação expressa do IV Congresso Nacional de Municípios, no Rio de Janeiro, em 1957, — para o reexame, ampliação e aperfeiçoamento do Sistema com suas Projeções Regionais e Locais; o que essa Comissão de Técnicos deverá redigir os instrumentos definitivos da *Operação Município* obedecidas as emendas, sugestões e diretrizes gerais aprovadas pelas Prefeituras e Câmaras Municipais;

9 — Considerando que essa Comissão Nacional a ser organizada logo após o Congresso do Recife, tem, perante a Nação, as maiores responsabilidades no sentido de formular soluções decisivas para os problemas fundamentais dos Municípios, colaborar com os Governos e Autarquias da União, dos Estado e dos Municípios, no tocante à emancipação global e ao desenvolvimento planificado das Comunas Brasileiras.

*Resolvem*

1 — Promover, por todos os meios ao seu alcance, a aceleração das providências necessárias ao advento e implantação da Reforma Constitucional e da Operação Município, nos termos da Declaração de Princípios dos Prefeitos e Vereadores Gaúchos e, neste sentido, apoiar a Declaração do Rio Grande do Sul, apresentada pela sua Delegação ao IV Congresso Nacional de Municípios, em maio de 1957;

Sugerir que seja criada, com a maior brevidade possível, uma Instituição Intermunicipal de fomento econômico-financeiro e desenvolvimento planificado, dotada de caráter permanente, fruto dos esforços comuns que estão envolvendo inúmeras Prefeituras e Câmaras de todo o Brasil, instituição essa que, além de fortalecer a cooperação intergovernamental e inter-administrativa propiciará a implantação dos Consórcios Municipais e tornará possível a realização dos objetivos primordiais do Movimento Municipalista, isto é, a emancipação global e o desenvolvimento planificado dos Municípios, sem exclusão de nenhum deles, em todas as Unidades da Federação.

3 — Manter íntima articulação com o Grupo Parlamentar Municipalista, assessorando-o, em tudo que for necessário, na revisão e aperfeiçoamento dos Projetos de Lei básicos em endamento nas duas Casas do Parlamento brasileiro;

4 — Formular o mais veemente apelo aos Poderes Constituídos da República, nas três órbitas da Federação, à Associação Brasileira de Municípios, ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal, bem como às Associações Regionais de Municípios no sentido de que promovam, desde já, as iniciativas e medidas necessárias à plena execução das Resoluções aprovadas pelo IV Congresso Fluminense de Municípios. — Araújo Cavalcanti, Conselheiro da A.B.M. — Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional de Municípios.

## CONCLUSÕES

As atividades, empreendimentos e iniciativas da Assessoria Técnica — tais como resumidas nesta Prestação de Contas e documentos que a acompanham — criaram um clima nacional favorável ao advento das grandes conquistas e objetivos do Movimento Municipalista. Esse esforço extraordinário preparou o terreno e tornou possível a realização do V Congresso Nacional de Municípios. Muito mais ainda: os trabalhos da Assessoria Técnica consolidaram o prestígio da Associação Brasileira de Municípios perante as Assembléias Legislativas, o Parlamento, as Altas Autoridades, os círculos universitários e culturais, os sindicatos dos trabalhadores — em síntese, perante a opinião pública esclarecida do País. A Assessoria Técnica, à margem dos encargos de preparação do Congresso do Recife, levou a efeito um balanço das necessidades e reivindicações dos Municípios brasileiros. Com base nos resultados desse levantamento e logo após o encerramento do Congresso do Recife, poderá a Comissão Nacional Organizadora,

dentro de pouco tempo, formular e estabelecer um Programa Mínimo de Ação Conjunta, tendo em vista o atendimento das solicitações de caráter imediato e o encaminhamento de soluções adequadas para os problemas fundamentais dos Municípios condensados no Temário do Congresso do Recife. Repetir os erros passados seria um grave equívoco, um verdadeiro crime. A Assessoria Técnica está profundamente convencida do que o Congresso do Recife deve evitar, a todo custo, formulações teóricas e promessas. Os Municípios não podem regressar de mãos vazias: — esta é uma suprema responsabilidade da Comissão Nacional Organizadora. Para êsse fim, terminado o Congresso do Recife, deverá o Grupo de Trabalho da Assessoria Técnica:

- a) Organizar, publicar e expedir os "Anais" do Congresso;
- b) Preparar os Anteprojetos de Leis e Decreto que forem necessários para os Poderes Constituídos da União, dos Estados e dos próprios Municípios;
- c) Encaminhar às autoridades competentes por intermédio do Presidente da Comissão Nacional Organizadora, as Recomendações, Trabalhos e Documentos aprovados pelo V Congresso dos Municípios.

Isto significa, Senhor Presidente e DD. Membros da Comissão Nacional Organizadora, para os próximos dois meses uma tarefa sumamente complexa, ainda maior e mais difícil do que tudo o que se fêz até agora. Isto significa que o Congresso do Recife terá sido o melhor, o mais eficiente e o mais útil de todos os Congressos — *um sucesso integral*. Para tal fim, a Assessoria Técnica requer a Vossas Excelências sejam colocados à sua disposição os recursos financeiros, técnicos, e materiais a que tem direito e previstos no Orçamento da Comissão Nacional Organizadora. Recursos destinados à liquidação dos compromissos da Assessoria Técnica, dentre os quais o mais importante e urgente, é, exatamente, a Organização dos Anais do Congresso do Recife.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossas Excelências os meus protestos de alta estima e consideração.

Cordialmente — Araújo Cavalcanti, Chefe da Assessoria Técnica.

### Consultor Jurídico do D.A.S.P.

*Transferência para série funcional diversa, dentro do mesmo Ministério.*

Em face do disposto no art. 1º da Lei nº 2.745, de 1956, não há distinção entre as referências de 1 a 17, eis que todas elas foram fundidas numa só, correspondendo, indistintamente, à classe A, valor mínimo percebido pelos servidores públicos civis.

#### PARECER

##### I

Cogita-se de transferência, a pedido, da função de Mensageiro, referência 15, da Tabela Numérica Especial de Extranumerário Mensalista da Administração do Edifício da Fazenda para função de referência 17 da série funcional de Servente, de tabela da mesma denominação, existente na Divisão do Impôsto de Renda do Ministério da Fazenda.

2. A D. P. deste Departamento, opinando sobre o pedido, entende que, embora tais referências (15 e 17) sejam remuneradas com o mesmo salário, a Lei nº 2.745, de 12 de março de 1956, não lhes determinou a fusão, continuando distintas as referências de 1 a 17. Daí o ser normal, segundo a citada Divisão, o acesso entre essas referências, até alcançar a 17, embora se trate de ato "meramente formal" que "não corresponderá a aumento de retribuição pecuniária". Nada obstante, solicita-se o meu pronunciamento a respeito da matéria.

##### II

3. Não é exato que a Lei nº 2.745, de 1956, não haja ocasionado a fusão das referências 1 a 17. Basta ler o seu art. 1º para evidenciar-se a existência dessa fusão.

4. Com efeito, ao estabelecer os valores mensais dos vencimentos e salários dos servidores civis da União e dos Territórios, determinou aquêle preceito legal a correspondência entre a classe A e as referências 1 a 17. Ora, como cada classe, cujo pa-

drão de vencimentos é fixado em letras de alfabeto, corresponde a uma referência numérica de salário, tem-se que, se a classe A abrange as referências 1 a 17, é porque todas essas referências foram fundidas numa só, para conseguir-se a correlação imprescindível.

5. Nem se poderia admitir *melhoria de salário*, que é o termo correlato a promoção, sem que houvesse realmente aumento do estipêndio mensal pago ao servidor melhorado. Do contrário, ter-se-ia uma contradição, que fulminaria o instituto em sua própria essência, vulnerando-lhe até a definição.

6. As referências de salário correspondem a valores fixados em cruzeiros. Se o valor da referência 1 é igual ao da referência 17, não há como concluir-se pela desigualdade entre elas, visto que o agrupamento oriundo da lei redundou em sua igualação, eis que outro efeito não poderia ter o ato da correspondência de todas essas referências (1 a 17) à classe A.

7. Admitida essa premissa — que me parece irretarquível — segue-se o seu corolário: não há mais referências de salário inferiores à 17, pois que esta se constitui no valor mínimo percebido pelos servidores públicos civis que pertencem à categoria dos extranumerários.

8. A referência numérica significa uma correspondência a determinado salário, que, sendo igual, não teria sentido a diversidade de referências, visto como não haveria coisas diferentes a que se referir. Se a referência 1 é igual a Cr\$ 3.800,00 e se todas as demais referências de 2 a 17 também equivalem ao mesmo quantitativo salarial, segue-se que todas elas são iguais, o que significa a aplicação do axioma segundo o qual duas (ou várias) quantidades iguais a uma terceira são iguais entre si.

9. Não atino, *data venia* com a distinção feita pela D. P., que advoga uma melhoria

de salário *sui generis*, em que tudo poderia haver, exceto melhoria de salário...

10. Destarte, não vejo impedimento legal a que a transferência em cogitação seja processada, tendo sido atendido o disposto no art. 54 do Estatuto dos Funcionários, desde que, como é evidente, se preencham os demais requisitos da lei, entre os quais avulta o da prévia habilitação em concurso, na forma do § 2º do artigo 53 do mencionado Estatuto.

E' o meu parecer. S. M. J.

Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1959.  
— Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

*Artigo 6º da Lei nº 2.188, de 1954,  
Sua revogação, em face da legislação  
posterior.*

### PARECER

#### I

A matéria sobre que versa o processo diz respeito à vigência do artigo 6º da Lei número 2.188, de 5 de março de 1954, assim redigida:

"O vencimento ou salário do servidor acrescido do valor da função gratificada não poderá, em caso algum, exceder o valor do vencimento ou salário do cargo isolado de provimento em comissão da autoridade a que estiver imediatamente subordinado".

2. Na hipótese, trata-se de Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, investido em função gratificada, FG-3, na Penitenciária Professor Lemos Brito, cujos estipêndios mensais ultrapassam o vencimento do cargo em comissão de Diretor da referida Penitenciária, ao qual se acha aquêle servidor subordinado.

3. A D. P. dêste Departamento entende que o preceito legal acima transcrito se encontra revogado, em face da legislação posterior. Nada obstante, deseja aquela Divisão ouvir-me sobre o assunto.

#### II

4. Também assim me parece. O conteúdo normativo do artigo 6º da Lei nº 2.188, de 1954, pela flagrante incompatibilidade com

dispositivos de leis posteriores, perdeu a sua vigência, bastando atentar, *verbi gratia*, para o fato de que os vencimentos dos Procuradores de autarquias são superiores aos dos próprios dirigentes dessas entidades, sem ser necessário adicionar quantia correspondente a eventual gratificação de função que viesssem a perceber. E' certo que se trata de uma anomalia, mas que representa a intenção de abandonar o princípio que se adotou através do mencionado artigo 6º da Lei número 2.188, de 1954.

5. A majoração de vencimentos dos assistentes jurídicos, por sua vez, também veio a redundar na revogação do aludido preceito legal, sob pena de se não permitir o exercício a estes de funções gratificadas, com grave prejuízo, em certos casos, para o serviço público, quando, então, seria necessário o recrutamento para funções dessa natureza de pessoal menos qualificado.

6. E' fora de dúvida que a orientação seguida pelo artigo 6º da Lei nº 2.188, de 1954, teve intutos moralizadores. Mas essa orientação foi desprezada pela legislação posterior, de modo a tornar, evidentemente, revogada aquela norma legal, por força de incompatibilidades com situações criadas por comandos jurídicos da mesma hierarquia, beneficiados pela sua superveniência.

7. As vacilações legislativas em tais casos, quando se fixam princípios rígidos, logo após, serão abandonados, têm concorrido para tumultuar o nosso direito, sem que militem razões de ordem social ou jurídica que aconselhem o desprêzo a esses postulados de boa técnica administrativa.

8. Ao se elevarem os vencimentos de cargos de menor hierarquia, não há como olvidar que também devem ser elevados, proporcionalmente, os vencimentos dos cargos de direção, de forma a que não ocorram hipóteses como as aqui ventiladas, quando se verifica, como nos casos de Procuradores de autarquias, que os seus vencimentos são superiores aos dos dirigentes dos respectivos órgãos.

9. Se a boa técnica aconselha tal procedimento, a orientação legislativa, entretanto, como já se demonstrou, tem sido outra, razão por que força é concluir pela revogação implícita do artigo 6º da Lei nº 2.188, de 1954.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 5 de novembro de 1959.  
— Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

*Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

O tempo de afastamento anterior a 18 de setembro de 1946 não é computado para nenhum efeito, por isso que o dispositivo constitucional não cogita de reintegração.

A jurisprudência judiciária só se constitui em fontes de direito quando representa pronunciamento iterativo, sem probabilidade de alteração.

## PARECER

### I

Funcionário em disponibilidade, amparado pelo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pretende gratificação adicional por tempo de serviço, na forma do artigo 146 do Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952), computando-se, para esse fim, o tempo de afastamento do cargo, anterior a 18 de setembro de 1946.

2. Invoca jurisprudência judiciária, que justificaria o cômputo desse tempo de afastamento decorrente da desacumulação ordenada pela Carta de 1937 e Decreto-lei nº 24, de 29 de novembro do mesmo ano, uma vez que o artigo 24 do referido Ato teria efeito reintegratório.

3. A D. P. dêste Departamento conclui pelo indeferimento do pedido, solicitando, no entanto, minha audiência sobre a matéria, em face das alegações no sentido de que a Justiça tem decidido seguidamente em contrário.

### II

4. Sobre o assunto já tive oportunidade de opinar, em parecer emitido no processo nº 6.049-57, citado pela D. P. e publicado no *Diário Oficial* de 26 de novembro de 1957, às págs. 26.538 e 26.539, e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 51, págs. 357 a 359. Salientei, então, a impossibilidade da contagem pretendida em hipótese idêntica à dêste processo.

5. O período de afastamento proveniente da desacumulação ordenada em 1937 não é computado para nenhuma efeito, eis que o preceito do artigo 24 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 não tem

efeito reintegratório, por isso que expressamente ali se exclui a percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação do Ato.

6. A jurisprudência dos nossos tribunais no que concerne à matéria não tem primado pela uniformidade, como também ponderei naquele pronunciamento, cujo excerto me permito ora transcrever:

"No que diz respeito à jurisprudência dos nossos tribunais, tem sido esta vacilante no apreciar a natureza do ato consubstanciado no artigo 24 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, ora interpretando-o como reintegração com restrições, ora atribuindo-lhe efeito de readmissão. Neste último sentido é taxativo o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, como se vê dos acórdãos proferidos no Recurso de Mandado de Segurança nº 918 e respectivos Embargos (*Revista de Direito Administrativo*, volume 14, págs. 103 e seguintes, e 18, págs. 106 e seguintes). E' a seguinte a ementa nos Embargos citados:

"Não se trata, na hipótese do artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de reintegração, mas de readmissão, excluída a contagem de tempo de serviço, durante o afastamento".

7. Basta a simples existência desses julgados para que se não possa falar em decisões reiteradas em sentido contrário, capazes de compelirem a administração a rever os seus pronunciamentos.

8. Como sempre tenho acentuado e é matéria pacífica, a jurisprudência judiciária só se constitui em fonte de direito quando representa manifestações iterativas, sem probabilidade de alteração.

9. Ao contrário do que afirma o interessado, o Poder Judiciário, através do seu mais alto Tribunal, como se vê dos acórdãos citados no item 6, decidiu a controvérsia de modo idêntico aos pronunciamentos administrativos, que, assim, não devem ser revistos.

10. A gratificação adicional por tempo de serviço, embora extensiva aos servidores inativos, só é devida quando esse tempo tenha sido completado na atividade, como se acha claramente expresso no parágrafo único do

artigo 146 do Estatuto dos Funcionários e respectivo regulamento (Decreto nº 31.922, de 15 de dezembro de 1952, art. 5º, § 4º, modificado pelos de ns. 33.704, de 31 de agosto de 1953, e 35.690, de 18 de junho de 1954).

11. Em face do exposto, mantenho o meu ponto-de-vista anterior, em perfeita consenso

nância com manifestações do próprio Poder Judiciário, através do Egrégio Supremo Tribunal Federal, motivo por que sou pelo indeferimento do pedido do requerente.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de novembro de 1959.  
— Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

*Supremo Tribunal Federal*

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO N° 39.437**  
— PARANÁ

*Tempo de serviço público prestado por funcionário estadual às organizações autárquicas federais — Sua contagem só pode ser para efeito de aposentadoria e disponibilidade — A contagem para todos os efeitos contraria a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal — Extraordinário conhecido e provido.*

Relator: O Senhor Ministro Barros Barreto.  
Recorrente: Estado do Paraná.  
Recorrido: Nelson Luiz G. de Oliveira.

**ACÓRDÃO**

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário nº 39.437, do Paraná, sendo recorrente o Estado do Paraná e recorrido Nelson Graleski de Oliveira Lima:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1<sup>a</sup> Turma e por unanimidade de votos, conhacer do recurso e lhe dar provimento.

O relatório da feito e às razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 2 de janeiro de 1959. —  
Barros Barreto, Presidente e Relator.

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator) Mediante o acórdão de fls. 27, a cuja leitura vou proceder, o ilustre Tribunal de Justiça do Paraná concedeu o mandado de segurança requerido, por Nelson Luiz Graleski de Oliveira Lima, a fim de lhe ser contado, para todos os efeitos legais, o tempo de serviço público que prestara à Rêde Viação Paraná-Santa Catarina:

"Mandado de segurança. Decadência. Preliminar repelida.

Funcionário público estadual. Tempo de serviço prestado a autarquia. Contagem para todos os efeitos legais.

Conta-se o prazo para a inspiração da segurança da data da publicação do despacho que indefere o requerimento de retificação de decreto que mandou contar tempo de serviço, quando o pedido de retificação se baseia em fato novo.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança nº 75-37, de Curitiba, em que é impetrante Nelson Luiz Graleski de Oliveira Lima e impetrado o Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná:

Acorda o Tribunal de Justiça, em sessão plena, repelida unanimemente a preliminar de decadência, conceder, por igual votação, a segurança impetrada, para que o tempo de serviço prestado pelo impetrante à Rêde Viação Paraná-Santa Catarina seja contado, no serviço público estadual, para todos os efeitos legais. Custas na forma da lei.

Por decreto governamental de 28 de julho de 1954, foi contado em favor do impetrante, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de 4 anos, 5 meses e 28 dias de serviço por él prestado à Rêde Viação Paraná-Santa Catarina. Em março do corrente ano o mesmo funcionário requereu ao Exmo. Sr. Doutor Governador do Estado e retificação daquele decreto, a fim de que o tempo de serviço fosse contado para todos os efeitos legais, e o fez baseado em decretos expedidos pelo Governo do Estado em cumprimento de decisões deste Egrégio Tribunal, concessivas do "writ" para o fim colimado.

Esse requerimento foi indeferido por despacho do Exmo. Sr. Governador, publicado no Diário Oficial de 23 de maio d'este ano e no dia 10 de julho o impetrante apresentou o pedido de segurança.

Tanto o Governo do Estado, em suas informações, como a douta Procuradoria Geral do Estado suscitam a preliminar de decad-

dência, tendo em vista que o decreto que mandou contar tempo para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade é de 1954. No mérito, impugnam a pretensão por considerarem-na em conflito com as Constituições da União e do Estado e com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, art. 91, letra c.

Não houve a pretendida decadência, conforme tem sido julgado por este Tribunal, porque o pedido de retificação do decreto se baseou em fato novo, isto é, em atos governamentais em decisões desta Corte que deram nova interpretação aos textos legais que disciplinam, entre nós, a contagem do tempo de serviço prestado por funcionário público.

Quanto ao mérito, é igualmente uniforme a Jurisprudência deste Egrégio Tribunal, no sentido de assegurar o direito à contagem, para todos os efeitos legais, do tempo de serviço prestado pelo funcionário estadual a outras entidades estatais, inclusive as autarquias, como é o caso da Rêde Viação Paraná-Santa Catarina.

Curitiba, 4 de outubro de 1957. — (Início), Presidente. — Jaime Campos, Relator. — Isaias Beviláqua. — Nogueira Lacerda. — F. G. Pereira. — Eduardo Loureiro. — Munhoz Mello. — Costa Barros. — Segismundo Gradowiski. — Lauro Lopes. — Francisco Paulo Gouveia.

Fui presente: João Cid Portugal, Procurador Geral".

Com fundamento nas alíneas a, e e d do art. 101, nº 111, da Carta Maior, recorreu extraordinariamente o Doutor Procurador-Geral do Estado — (fls. 31).

Arrazoaram e contra-arrazoaram os litigantes, oficiando, no seguinte parecer, a Procuradoria Geral da República:

"A decisão recorrida (fls. 27-28), proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná, concluiu pela legitimidade da contagem de tempo de serviço prestado a uma autarquia em benefício de funcionário estadual, para todos os efeitos legais.

O Estado do Paraná, ora recorrente, demonstrou o cabimento e a procedência do apelo extraordinário.

Opino pelo conhecimento e provimento.

Distrito Federal, 16 de julho de 1958. — Carlos Medeiros Silva, Procurador da República".

#### VOTO

**O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator):**  
— Deixou extreme de dúvida o Colendo Tribunal a quo a incorrência da pretendida decadência do direito, eis que se baseará em fato novo o pedido de retificação do decreto expedido pelo Governo do Estado.

Mas, com o mandar somar, para todos os efeitos legais, e, não sómente, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço público prestado por funcionário estadual às organizações autárquicas federais o Tribunal de Justiça do Paraná contrariou a jurisprudência reiterada da Suprema Corte. Esta, face às decisões de referência, e, ainda, em data recente, quando julgou os Recursos Extraordinários ns. 39.441, 39.905 e 40.146, todos originários do Estado do Paraná, tem recusado se compute, salvo para os efeitos de disponibilidade e aposentadoria, o tempo de serviço a que alude o art. 192 da Constituição da República.

A vista do exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, a fim de cassar a segurança.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento. Decisão unânime.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministro Barros Barreto, Relator Presidente da Turma; Cândido Motta, Ary Franco, Henrique D'Ávila (substituto do Exmo. Sr. Ministro Nelson Hungria, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral) e Luiz Gallotti. — Hugo Mosca, Vice-Diretor interino.

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÚMERO 39.617 — MINAS GERAIS

*Contribuições de previdência social — Não estão sujeitos a essas contribuições os abonos ou gratificações eventuais, até o advento da Lei nº. 1.999 — Extraordinário conhecido, mas desprovido.*

Relator: O Senhor Ministro BARROS BARRETO.

Recorrente: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Recorrido: José AUGUSTO DE CARVALHO.

#### ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário nº 39.617, de Mi-

nas Gerais, sendo recorrente o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e recorrido, JOSÉ AUGUSTO DE CARVALHO:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1<sup>a</sup> Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, por unanimidade de votos.

O relatório do fato e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 22 de 1959. — BARROS BARRETO, Presidente e Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Cassando a sentença de 1.<sup>º</sup> grau, que havia julgado procedente o executivo fiscal movido, contra JOSÉ AUGUSTO DE CARVALHO, pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, na comarca de Itaúna, Minas Gerais, o colendo Tribunal Federal de Recursos proferiu o acórdão, unânime, de fls. 116, com a esta ementa:

«Contribuições assistenciais.

Abonos — os abonos ou gratificações eventuais não estão sujeitos às contribuições previdenciais».

Inconformado, o agravado valeu-se do apelo extraordinário, autorizado no Estatuto Político vigente (atr. 101, III, alínea a e d), mediante a petição de fls. 118: lê.

Razões do recorrente, a fls. 129, não contra-arrazoando a parte *ex-adversa*.

Eis o parecer do eminente Dr. Procurador Geral da República.

«A decisão recorrida (fls. 116), da 2<sup>a</sup> Turma do Tribunal Federal de Recursos, tem a seguinte ementa:

«Contribuições assistenciais. Abonos — Os abonos ou gratificações eventuais não estão sujeitos às contribuições previdenciais».

O I.A.P.I. demonstrou, a fls. 118 e seguintes, o cabimento e a procedência do presente recurso; assim também opino.

Distrito Federal, 13 de junho de 1958. — Carlos Medeiros Silva, Procurador Geral da República».

#### VOTO

O Senhor Ministro BARROS BARRETO (Relator): — Admissível o presente remédio, quando menciona o atrito jurisprudencial, concernente à integralização, nos salários dos empregados, de pagamentos ou abonos, ditos reiterados e considerados em caráter habitual (acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in Legislação Trabalhista*, de Abril de 1951, página 144).

Mercede, porém, mantido, por seus fundamentos, o venerando arresto recorrido. Trata-se, *in casu*, de abonos ou gratificações eventuais e variáveis, que não estavam sujeitos às contribuições assistenciais ou previdenciais, deixaram estas de ser recolhidas, dada a ilegalidade de cobrança das respectivas parcelas, de sorte que não poderá vingar a ação executiva ajuizada pelo Instituto, ora recorrente.

Sômente, a partir da vigência da Lei número 1.999, de 1 de outubro de 1953, que modificou o art. 457 e seus parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho, tornaram-se devidas tais contribuições, visto como passaram a integrar o salário, também, as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagem e abonos pagos pelo empregador. E, nesse sentido, já se pronunciou a egrégia 2<sup>a</sup> Turma da Corte Suprema, a 10 de junho de 1958 (recurso extraordinário nº 36.313), relatado pelo eminentíssimo Ministro LAFAYETTE DE ANDRADE.

*Ex-positis*, conheço do recurso, a que nego provimento.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento ao recurso. Decisão unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro ORO-SIMBO NONATO.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA, substituto do Excelentíssimo Sr. NELSON HUNGRIA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

Tomaram parte no julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro BARROS BARRETO — relator e Presidente da Turma, CÂNDIDO MOTTA, ARI FRANCO e LUIZ GALLOTTI — DANIEL AARÃO REIS, Diretor do Serviço.

## Tribunal Federal de Recursos

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.456 — DISTRITO FEDERAL

*Funcionário da Secretaria do Supremo Tribunal com vencimentos inferiores aos de igual categoria da Secretaria do Distrito Federal — Equiparação de vencimentos — Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

Recorrente: Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública — *Ex officio*.

Apelante: União Federal.

Apelados: MARILIA DE DIRCEU DINIZ e outros.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 1.456, do Distrito Federal, em que figuram, o juiz da Fazenda Pública recorrendo *ex-officio*, a União Federal como apelante, MARILIA DE DIRCEU e outros na situação de apelados:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, 1ª Turma, por unanimidade de votos, negar provimento aos recursos o que faz em conformidade com as notas taquigráficas de folhas 164 usque 168, integrado neste o relatório de fls. 156 até 161. Custas *ex-lege*. Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1948. — AMANDO SAMPAIO COSTA, Presidente. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Relator.

### RELATÓRIO

A causa objeto dos autos, depois dos trâmites regulares, foi julgada pela sentença de fls. 96 até 103 da qual passo a transcrever a parte substancial:

«Dois são os pontos capitais em que se alicerçam as pretensões dos Autores:

1.º) o de que sejam declarados efetivos, por força do disposto no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

2.º) que em consquênciá, exercendo em caráter efetivo funções idênticas às dos «Au-

xiliares de Secretaria» da Câmara lhes sejam equiparados para efeito de vencimentos, com todos os seus consectários (diferenças atrasadas, e apostila do título).

Idênticas não são as posições dos diversos autores desta ação: 2.º deles — ALBANO MAR-SAL SÁ, que exerce suas funções há mais de cinco anos, — pois — admitido em 11 de agosto de 1941 (Dec. 4 da inicial), teria participado da Fôrça Expedicionária Brasileira como se alegou sem contestação, e estaria assim ao abrigo do art. 18, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; dos demais postulantes só o de nome ALVARO FERREIRA DOS SANTOS teria ao tempo da promulgação da Constituição de 1946 — Cinco anos de exercício, eis que MARILIA DE DIRCEU DINIZ, foi admitida em 23 de março de 1945, RAYMUNDO REIS DO NASCIMENTO só foi admitido em 19 de abril de 1914 (fls. 18), MARIA QUITA CALAZANS o foi em 29 de março de 1944 (fls. 22), e finalmente LÉDA GOULART, só foi admitida em 25 de maio de 1945, constando, portanto, todos estes últimos, menos de cinco anos de serviço, apurados até 18 de setembro de 1946.

Dispõe o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

«Os atuais funcionários interinos, da União, Estados e Municípios, que contem pelo menos cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para o efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias».

Entendo, e já o deixei assinalado em decisão anterior, que uma idéia central e predominante se insere no texto Constitucional: a de que os interinos ou extranumerários tenham servido durante cinco anos a administração pública.

Com relação aos interinos, surgiu com a promulgação da Constituição o direito à estabilidade automática, isto é, promulgada a

Constituição, e verificada a existência do elemento *tempo*, ficaram êles estabilizados naquela data.

Já no que diz respeito aos extranumerários, não se fala em estabilização, mas em *equiparação*, para o efeito de *estabilidade aposentadoria, licença, disponibilidade e férias*. Tôdas estas equiparações teriam lugar em face dos pressupostos que o próprio texto consigna, e que são a nosso ver três:

- 1) exercício de função de caráter permanente há mais de cinco anos;
- 2) exercício dessas funções em virtude de concurso;
- 3) exercício das mesmas por força de prova de habilitação.

Dir-se-á e isso foi dito no memorial que facultei aos A.A. oferecer, e que me foi oferecido para estudo, que nem todos os extranumerários admitidos pela legislação então em vigor, o eram através concurso ou prova de habilitação. (Decreto-lei número 340 de 1938: 5.175, de 1942). O argumento prova demais isto é, teria o legislador Constituinte só admitido o benefício da equiparação, aos admitidos em razão de concurso, ou da prova de habilitação, excluindo consequentemente os que assim não houvessem ingressado no serviço público.

A equiparação dos extranumerários, aos funcionários, no que diz respeito à aposentadoria em determinados cargos, se filaria também aos artigos 141 § 1 daí porque entender e avanço desde logo esse conceito, que as aposentadorias concedidas ao extranumerários, em hipótese idênticas às dos artigos 200 e 201 do Estatuto, terão que ser com proventos integrais.

Mas, voltando a tese em debate, três são ao nosso ver as condições que ditariam a equiparação dos extranumerários aos funcionários para o efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias: 1.) tempo de cinco anos; 2.) prestação de concurso, ou 3.) submissão à prova de habilitação.

A equiparação, portanto, só seria de admitir-se coexistindo o índice tempo, com um dos outros, *concurso ou prova de habilitação*.

E a razão se nos afirma óbvia: a admitir-se que o extranumerário tivesse direito à estabilidade, embora com apenas um mês de exercício, desde que houvesse prestado prova de habilitação ou se submetido a concurso, estariam atribuindo a tais servidores extranumerários, maiores direitos que os atribuídos pela própria Constituição aos seus funcionários, mesmo admitidos após concurso.

Leia-se ao art. 188 da Constituição:

*Art. 188. São estáveis:*

I — depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso.

II — depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Ora se aos funcionários efetivos providos Após Concurso só quis o legislador Constituinte assegurar estabilidade após dois anos de exercício, ilógico seria supor-se pretenderesse o mesmo legislador atribuir *estabilidade* aos extranumerários admitidos um mês antes do advento da Constituição desde que a admissão se tivesse verificado após concurso ou prova de habilitação.

Aos funcionários efetivos nomeados sem concurso, a estabilidade só seria assegurada, depois de cinco anos (artigo 188, n.º II).

Dest'arte, os extranumerários a que se refere o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que adquiriram na data da Constituição, direito a estabilidade aposentadoria, reforma, disponibilidade e férias, idêntico ao dos funcionários, eram e são tão sómente, os que tivessem cinco anos de exercício, cumulativamente com a prestação de concurso ou prova de habilitação.

E certo que a Circular 15-47 da Presidência da República (fls. 87) — é peremptória no declarar:

V — a equiparação do extranumerário, admitido em virtude de concurso ou prova de habilitação, não depende do tempo de serviço

As «Circulares, Portarias. Avisos etc». expedidas pelos órgãos administrativos, sâmeras ordens dos chefes das repartições respectivas, aos seus subordinados hierárquicos Waline, Fleiner, Oda, Sarmo Los Alcides Cruz — e não obrigam ao Poder Judiciário, soberano na interpretação das leis.

Os autores, exceção feita ao de nome ALBANO MARSAL DE SÁ, cujo direito, por força da norma do artigo 18 parágrafo único, esta decisão reconhece poderão obter administrativamente o reconhecimento da pretendida *equiparação*, invocando a aplicação administrativa da norma constante da Circular, mas nunca, por intermédio de uma ação judicial, contestada pela União.

Em conclusão

Em face do exposto, acolhe o pedido de ALBANO MARSAL DE SÁ, para reconhecer-lhe por força da aplicação do art. 18 parágrafo único do Ato das Disposições Constitucio-

nais Transitórias, o direito à *estabilidade* nas funções que exerce com todas as suas consequências.

Julgó improcedentes os pedidos dos demais postulantes, com relação ao reconhecimento da mesma estabilidade, e demais elementos mencionados no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por não possuirem os mesmos, os três requisitos ali exigidos.

Com relação, porém, aos proventos a que têm direito, acolho integralmente o pedido feito, sem incorrer na eiva de contradição.

Exerçam todos os autores as funções de «auxiliar de escritório» como se afirmou na inicial, provadamente, e acham-se lotados na Secretaria do Supremo Tribunal Federal.

Ora, as funções correspondentes às de «Auxiliar de escritório» são, sem dúvida possível, as de «auxiliar de secretaria» existentes nas Casas do Congresso e remuneradas na base do padrão «H», o qual corresponde na Secretaria do Supremo, a funcionário da portaria.

Não há como admitir-se a disparidade de remuneração, para funções que se correspondem, dado o princípio genérico de que idênticas funções devem corresponder proventos análogos, princípio esse que a atual lei orgânica do Distrito Federal consubstanciou em letra de fôrma.

Se os «auxiliares de secretaria» da Câmara são pagos na base do padrão «H» — e se os «auxiliares de escritório do Supremo» que exercem, ao que se declarou na inicial, sem contestação da União, funções equivalentes, é de se lhes reconhecer, sem prejuízo do não reconhecimento dos direitos previstos no Art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias», o direito à percepção dos mesmos proventos dos servidores da Câmara, que desempenham funções análogas.

Deixo de fixar desde logo tais proventos, na base pedida (padrão «H», e de mandar pagar as diferenças verificadas porquanto entre a propositura desta ação, e o seu julgamento, intercorreu medida legislativa que elevou o padrão dos vencimentos dos servidores do Congresso, pelo que relevo a apuração do *quantum*, para a execução do julgado.

Fica assim julgada procedente *in toto* a ação com relação a ALBANO MARSAL DE SÁ, e procedente em parte, para o só efeito da percepção de proventos, quanto aos demais postulantes.

Custas em proporção.

Recorro *ex-officio*.

Os autores apresentaram (fls. 105) mas desistiram do recurso (fls. 119).

Nessa altura, pediram admissão nos autos como assistentes mais três funcionários, nos termos seguintes (fôlhas 122 até 124): (lê).

O procurador da República apelou (folhas 137), alegando: (lê).

Os autores, (fls. 141 art. 144), ofereceram as seguintes contra-razões: (lê).

Nesta Superior Instância, o subprocurador Geral da República emitiu, a respeito, este parecer: (lê).

E' o relatório.

Rio, 6 de dezembro de 1948.

#### VOTO

**O Sr. Ministro DJALM DE CUNHA MELLO (Relator)** — Com esta demanda, alguns funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal Federal reclamam vencimentos assemelhados aos dos servidores de igual categoria na Câmara e no Senado. Escudam-se, para isso, em certidões de Acórdãos do próprio Supremo concernentes a lides propostas com o mesmo adjetivo, por funcionários da sua Secretaria, questionantes êsses que tiveram ganho de causa. Ao tempo de meu exercício na 1ª Procuradoria da República no Distrito Federal, intentei sem resultado algum, ação rescisória de um desses Acórdãos. Parecia-me inexistir texto legal, autorizando semelhante equiparação. O juiz seguiu, na presente causa, a jurisprudência emergente dos ditos Acórdãos. Nego provimento aos recursos.

#### VOTO

**O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA** — Meu voto é o seguinte. De relação à assistência, eu aceito, mesmo em obediência a julgado deste Tribunal. Há verdadeira identidade de interesse entre os que pedem a assistência e os autores. A sentença dividiu-se em duas partes, porque também dois eram os pedidos: de efetivação, por força do art. 23 do Ato das Disposições Transitórias, alegando os autores que eram extranumerários; e de equiparação de vencimentos, por força do julgado do Supremo Tribunal Federal que estabeleceu que os funcionários de sua Secretaria teriam direito ao mesmo padrão de vencimentos em funções idênticas, que os da Câmara Federal e do Senado.

O douto Juiz *a quo* com proficiência e justezza, deu a verdadeira inteligência do art. 23 do Ato das Disposições Transitórias. Com efeito, as Disposições Transitórias são dis-

pensas na lei geral, porque são exceções. Mas é bem de ver que, sendo exceções, não poderiam conceder além do que concedia o princípio geral estabelecido na Constituição. A propósito da amplitude desses dispositivos de exceção em leis maiores e mesmo na Constituição de 1946 eu tive oportunidade, como Consultor Jurídico, de examinar o conteúdo de um dos dispositivos transitórios daquela Constituição, referente ao magistério e acumulação, quando se pretendia ver naquela exceção uma amplitude que não poderia sobrelevar o conteúdo do texto permanente. A acumulação deveria ser segundo as regras estabelecidas no texto permanente. De forma que, nessa parte a sentença é de inquestionável acerto jurídico e eu a mantenho mesmo porque a parte não apelou de decisão, ou apelou e, após, desistiu. Mas se não o houvera feito, manteria a sentença, pelos réus justos e bem elaborados fundamentos.

Na parte referente à equiparação de vencimentos, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um entendimento favorável, reiterado em acórdãos e julgados sobre o assunto e, de respeito a uma dessas ações, houve, como bem assentou o Sr. Ministro Relator, uma ação rescisória, que foi julgada, afinal, improcedente.

Ora, o Supremo Tribunal Federal, em assim julgado, se referiu a funcionários de sua própria Secretaria sobre os quais tem, naturalmente, autoridade que não é possível recusar. Confesso, como o Sr. Ministro Relator que na própria ação proposta, em que os funcionários da Secretaria do mesmo Tribunal obtiveram vitória, mesmo em ação rescisória, houve divergência de opiniões, mas, afinal, prevaleceu o ponto-de-vista de que não era possível, em uma mesma função, haver divergência de tratamento e de remuneração.

**O Sr. Ministro DJALMA DE CUNHA MELLO** — Também e expressão «auxiliar de escritório» é até ridícula. O Supremo Tribunal Federal não tem escritório, tem Secretaria.

**O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA** — Nessas condições, reportando-se aos fundamentos da sentença e aos documentos de fls. 29 a 56 que são os acórdãos a que se alude confirmo a sentença, negando provimento à apelação.

#### VOTO

**O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS** — Também nego provimento à apelação.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1ª Turma em 30 de dezembro de 1948).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos negaram provimento ao recurso para confirmar a decisão apelada. Impedido o Sr. Ministro ELMANO CRUZ.

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.458 — DISTRITO FEDEPAL

*Impôsto de sêlo do papel; incidência; como se verifica; o impôsto incide sobre a importância real do ato, e não sobre outra qualquer importância, escolhida arbitrariamente pela autoridade fiscal.*

Recorrente: Juízo de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: União Federal.

Apelada: Empréesa de Construções Sociedade Anônima.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Civil n.º 1.458, do Distrito Federal, em que são recorrentes o Juízo e a União Federal e recorrida a Empréesa de Construções Gerais Sociedade Anônima.

Acordam os Juízes da 2ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, em negar provimento ao de ofício e voluntário da União Federal, para o fim de confirmar, como confirmam, a decisão apelada, por seus próprios e jurídicos fundamentos, tudo na conformidade dos votos constantes das notas taquigráficas em anexo e que dêste ficam fazendo parte integrante. Custas pela ré.

Rio, 2 de dezembro de 1940 (data do julgamento) — ABNER DE VASCONCELLOS, Presidente. — ELMANO CRUZ, Relator.

#### RELATÓRIO

**O Sr. Ministro ELMANO CRUZ** — A Empréesa de Construções Gerais S.A. intentou pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública uma ação ordinária contra a União Federal, a fim de obter a anulação de ato administrativo em razão do qual foi a autora condenada no processo n.º 220.176-46, ao recolhimento da importância de Cr\$ 67.200,00, a título de impôsto do sêlo do papel.

A ação vingou em primeira instância, sendo esta sentença proferida pelo ilustre Juiz titular da 3ª Vara da Fazenda.

«A Empréesa de Construções Gerais Sociedade Anônima, com sede nesta Capital, pro-

pôs a presente ação contra a União Federal, para o fim de reduzir o débito fiscal de Cr\$ 67.200,00, referente ao impôsto do sêlo, julgado devido pela Recebedoria do Distrito Federal no contrato de empreitada por administração que a autora firmou com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas que a autora recolhesse a quantia já mencionada, de Cr\$ 67.200,00, para pagamento do impôsto do sêlo, decisão com a qual não se conformou ainda a autora, por considerar ilegal a cobrança, pelo que efetuou no Banco do Brasil, de acordo com a lei, poderá ser exigido pelo Fisco, tendo depositado mediante guia dêsse Juízo, sessenta e oito Apólices da Dívida Pública Federal, segundo se vê do depósito preparatório em apreço.

Alega o autor que, conforme a escritura junta por cópia aos autos, contratou com o IAPETC a execução das obras do Hospital daquele Instituto, pactuando-se que a empreitada seria por administração, isto é, que todo o custo do material e mão de obra correria por conta do Instituto, cabendo à empreiteira, apenás, uma percentagem em pagamento dos serviços especializados que se vê da cláusula XVIII do contrato, ficando esclarecido que a autora receberia como remuneração pelos serviços locados a percentagem de 12% sobre o custo total das obras, sendo, porém, fixado em Cr\$ 1.440.000,00 o máximo dessa remuneração: — que levada a referida escritura à Recebedoria, para selagem por verba, exigiu aquela repartição o sêlo proporcional sobre o valor total da obra, como se não se tratasse de uma empreitada de *lavor*, ou por administração e, sim de um contrato de administração pactuada a preço certo, segundo o plano aceito por quem encomenda a obra e pelo qual o empreiteiro se responsabilizasse pelo fornecimento dos materiais e custo de mão de obra; — que invocando o art. 40 das «normas gerais» da Lei do Sêlo (D.L. 4.655, de 3-9-42), exigiu a Recebedoria que a autora recolhesse a quantia já mencionada, de Cr\$ ..... 67.200,00, para pagamento do impôsto do sêlo, decisão com a qual não se conformou ainda a autora, por considerar ilegal a cobrança, pelo que efetuou no Banco do Brasil, à disposição do Juízo, o depósito do impôsto deve ser calculado na base de Cr\$ 5,00 por Cr\$ 1.000,00 sobre Cr\$ 1.440.000,00, máximo fixado da percentagem sobre o custo da obra; — que como locação de serviço estaria o contrato de que se trata isento do impôsto do sêlo, se o artigo 40, da Tabela anexa à respectiva lei, não concedesse a isen-

ção, sómente ao construtor quando pessoa física (ver nota 3º ao artigo 40, da Tabela anexa ao Decreto-lei n.º 4.655, de 1942).

Com a inicial foram juntos os documentos de fls. 8 a 11.

Contestando a ação, alega a União Federal que nenhuma razão assiste a autora, pois, a cláusula de que todos os materiais serão comprados pelo proprietário e faturados em nome dele, nada mais é do que mera obrigação de pagamento do preço, ajustado parcialmente porque, apesar de alterar a verdadeira forma do contrato de construção por empreitada não lhe tira a essência, continuando, portanto, imperativa a incidência do impôsto que o artigo 40, das normas gerais e quarenta da tabela do Decreto-lei número 4.655, de 1942, não deixa margem a dúvida, quanto à procedência da exigência fiscal impugnada pela autora uma vez que o preceito em menção não considera qualquer distinção entre os contratos de construção por empreitada ou por administração; — que visivelmente forçada e imprópria é a interpretação fornecida pela autora de que *uma soma* (expressão da lei), possa constituir-se de *uma única parcela* (os 12% de percentagem sobre o custo da obra).

A fls. 23 e 29, foram juntos documentos sobre os quais se manifestaram as partes.

No despacho saneador proferido à fls. 41v., foi declarado o processo em ordem e designada a audiência de instrução e julgamento que se realizou como consta a fls. 44.

Isto posto:

Considerando que segundo consta da cláusula X da escritura pública de empreitada por administração, junta a fls. 30, lavrada nas Notas do Tabelião do 5.º Ofício desta Capital, entre o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e a Empresa de Construções Gerais S.A., autora nesta ação, «a empreiteira porá o terreno em condições de receber solidamente a construção, correndo as despesas com a aquisição dos materiais e mão de obra por conta do Instituto obrigando-se, porém, a empreiteira a fornecer, sem ônus para o Instituto, todos cálculos para a execução de concreto armado, bem como toda a maquinaria, ferramentas e caririnhos necessários ao desenvolvimento do serviço.

Considerando que, ainda, em face da mesma escritura, cláusula XVIII, o Instituto se obriga a pagar à empreiteira percentagem de doze por cento sobre o custo real de todo o material e mão de obra e sobre as demais despesas que recaiam diretamente sobre a obra, sendo fixada em Cr\$ 1.440.000,00 (um mi-

lhão, quatrocentos e quarenta mil cruzeiros), a quota máxima de administração devida à empreiteira....

Considerando que de acordo com as cláusulas acima citadas, se verifica tratar-se de um contrato por administração, sendo a percentagem a ser paga ao administrador calculada sobre o custo real de todo o material e mão de obra e demais despesas que recaiam diretamente sobre a obra.

Considerando que de acordo com o art. 40, do Decreto-lei nº 4.655, de 3 de setembro de 1942, o imposto proporcional será calculado sobre o valor dos papéis, assim, considerada a soma do principal, juros, comissões, vantagens e lucros, atendido o tempo de duração. Ora, é fora de dúvida que o máximo da percentagem fixado na escritura é de Cr\$ 1.440.000,00 (um milhão, quatrocentos e quarenta mil cruzeiros), e sobre tal importância é que deve ser calculada o imposto devido e não sobre o valor total da obra, conforme pretende a Recebedoria, pois, não se trata de um contrato de empreitada, no qual o empreiteiro contribui com o seu trabalho e com os materiais, mas, de um contrato no qual, apenas, a autora contribui com o seu trabalho;

Considerando que quando o empreiteiro contribui com o seu trabalho e com os materiais, segundo Clóvis Bevilacqua, comentando o artigo 1.237, do Código Civil, «intervém um elemento novo que, sem destruir o caráter predominante do contrato de serviço, aproxima-o da compra e venda» (Código Civil, vol. IV, Obs. 2., pág. 420), sendo que neste caso seria admissível a interpretação dada pela Recebedoria, entretanto, na escritura em causa e o próprio Instituto que fornece os materiais e não a autora;

Considerando o mais que dos autos consta:

Julgo procedente a presente ação, de acordo com o pedido feito na inicial. P.R. Recorro ex-officio. Intime-se por mandado». (folhas 45 a 48).

Houve recurso ex-officio, e também voluntário da União (fls. 52) tempestivamente interposto.

Contra-arrazoado o recurso, subiram os autos a este Tribunal onde o Dr. Procurador Geral exarou o parecer de folhas 61-62, nos termos seguintes:

«I — Na Contestação, às fls. 18-20, deixamos sobejamente demonstrada a improcedência de ação e, daí, o desacerto da M. Sentença que decidiu em sentido contrário.

II — Convém frisar e relembrar, como fizemos na contestação, que a interpretação dada

pela A, à lei reguladora da espécie (dec-lei nº 4.655, de 3-9-42, artigo 40 das Normas Gerais e 40 da Tabela) leva ao despropósito lógico e gramatical de admitir que uma soma possa constituir-se de uma única parcela...

III — A M. Sentença que endossou tudo isso está, portanto, a exigir reforma». (folhas 61-62).

E' o relatório.

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (Relator) — Confirmo a decisão recorrida por seus jurídicos fundamentos.

Se a importância máxima, cujo recebimento estava assegurado à autora, é a de Cr\$ .... 1.440.000,00 (um milhão quatrocentos e quarenta mil cruzeiros), não pode o fisco tomar por base de cálculo outro qualquer valor, maior ou menor, para sobre ele fundar a exigência fiscal.

O sôlo do papel incide sobre o ato de que resultam para a parte tributada direitos ou obrigações, e não sobre uma importância qualquer que as repartições de Fazenda entendam deva servir de base ao tributo.

A lei do sôlo teve, por parte do ilustre juiz a quo interpretação acertada, razão por que confirmo a decisão da primeira instância sem nada mais aduzir a seus fundamentos.

E' o meu voto.

#### VOTO

O Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA (Revisor) — Cheguei à mesma conclusão do eminente Sr. Ministro Relator. Também mantenho a decisão de 1<sup>a</sup> instância, por seus próprios fundamentos.

#### VOTO

Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELLOS.  
Acompanho a Turma.

#### DECISÃO

(Julgamento da 2<sup>a</sup> turma em 2-12-949)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, negou-se provimento à apelação, para se confirmar a decisão apelada. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Abner de Vasconcellos.

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.090 — DIS-  
TRITO FEDERAL**

(Embargos)

*Ato administrativo. Nulidade.*

*A anulação do ato administrativo pro-  
duz efeito a partir do ato anulado e não  
do ato anulatório.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS.  
Revisor: Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ.

Embargante: Espólio de Dario Bezerra da Rocha Soares.

Embargada: União Federal.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos em Apelação Cível nº 1.090, do Distrito Federal:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos por maioria, receber os embargos, tudo conforme consta das notas taquigráficas em anexo.

Custas ex-lege.

Rio, 17 de outubro de 1957. — CÂNDIDO LOBO, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Embargos de nulidade opostos ao V. Acórdão proferido da 1ª Turma, na apelação cível número 1.090. O voto vencedor do eminentíssimo Ministro J. J. QUEIRÓS está assim relatado:

«O Exmo. Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS (Relator) — Sr. Presidente, o ilustre prolator da sentença apelada esclareceu, nos consideranda de sua decisão, que tornava sem efeito a suspensão do falecido autor. A consequência certa seria sua volta imediata à atividade de corretor. A Administração, entretanto, irregularmente preencheria o lugar, a despeito da circunstância de não encontrarse o mesmo vago, de vez que o respectivo ocupante se encontrava suspenso, apenas impedido, temporariamente, de exercer as aludidas funções. Dando-lhe sucessor efetivo, preencheu o quadro de corretores. No parecer oferecido à própria Administração, sugeriu-se ficasse o autor como excedente, adido ao quadro de corretores, até que, posteriormente, se verificasse a primeira vaga, que não seria preenchida. Não se adotou essa solução razoável, o que impediu, realmente, retornasse o autor ao exercício de sua atividade, ficando, em consequência, privado das respectivas vantagens. A sentença está certa e improcedem, não só o apelo da União como o do Espólio autor. Tornada sem efeito, a sua suspensão e somente a partir da data do ato

revogador que este passará a produzir resultados.

Assim, pelos próprios fundamentos da sentença, da lavra do ilustre Juiz MOURÃO RUSSEL nego provimento ao recurso obrigatório e aos apelos das partes».

Fui voto vencido e disse, a fls. 149, o que se segue:

«divirjo uma mínima parte do voto do eminentíssimo Relator. Dou provimento à apelação da parte porque entendo que ato que tornou sem efeito ato anterior restituí a parte à apelação anterior, a situação de que nunca deverá ter saído; porque, tornar sem efeito um ato é declarar que o ato que ele torna sem efeito é insubsistente.

Sendo os proventos referentes ao exercício da profissão, devem ser pagos a partir da data do ato anulado, tornado insubsistente, e não a partir de ato revogador porque esse ato revogador tornando sem efeito o ato anterior, estabeleceu, inequivocamente, que esse ato é ilegal, injusto, insubsistente. Por estas razões, dou provimento ao apelo do espólio para mandar que os proventos sejam contados a partir da data do ato anulado».

Os artigos de embargos estão a fls. 154 e a sua impugnação a fls. 163.

E' o relatório.

**VOTO**

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS (Relator) — Recebo os embargos pelas considerações constantes de meu voto vencido. Houve um ato de suspensão de um corretor. Esse ato, apreciado posteriormente, foi tornado sem efeito, não por qualquer das razões oficiais de tolerância da administração, mas sob o fundamento de que era ilegal o ato que o havia suspenso. Ora, no meu entendimento, declarar um ato ilegal é declarar que ele não tem efeito de direito e, assim, restitui a parte à situação anterior. Toda vez que um ato é considerado ilegal essa parte é restituída à situação anterior. Foi assim que me pronunciei na Turma e assim me pronuncio agora, recebendo os embargos.

**VOTO VENCIDO**

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS — Data venia, rejeito os embargos. No fundo, tanto os votos vencedores como o do eminentíssimo voto vencido estão de acordo em que deve haver resarcimento, dado que anulado, por irregular, o ato de suspensão do corretor. Acontece, porém, que os votos vencedores entenderam que o resarcimento alcança todo o tempo até a data do ato revogado; desde então passaria a produzir resultado.

Como V. Excia, vê, Sr. Presidente, a questão é saber desde quando se conta esse tem-

po. *Data venia*, continuo entendendo que é sómente a partir do ato revogador que a suspensão passa a produzir resultados. Assim, rejeito os embargos.

## VOTO

*Exmo. Sr. Ministro RAIMUNDO MACEDO* — *Data venia* do Ministro João José de Queirós, estou com o Relator. Acho que não se pode anular um ato e deixar que ele produza efeito até a data de sua anulação. Seria atribuir validade ao que é nulo.

## VOTO

*O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO* — Vejo que neste caso, Sr. Presidente, põe-se à margem o Regimento do Tribunal. Está a funcionar nela, como Relator, juiz que foi o Revisor da apelação. Feito esse reparo, rejeito os embargos. Faço-o pelos fundamentos da ilustre decisão de fls. 110 e do voto proposito de fls. 148.

## DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno  
em 17-10-57)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Os embargos foram recebidos, vencido o Sr. Ministro João José de Queirós. Os Senhores Ministros ELMANO CRUZ (Revisor), MOURÃO RUSSEL, RAIMUNDO MACEDO, DJALMA DE CUNHA MELO e CAETANO ESTELITA votaram com o Relator. Impedido o Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro CÂNDIDO LOBO.

## APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.090 — DISTRITO FEDERAL

*Corretor — Suspensão — Tornada sem efeito a suspensão do corretor, tem esse direito a tódas as vantagens do cargo, a partir da revogação do ato que o afastou do serviço.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro J. J. DE QUEIRÓS.

Revisor: Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS.

Recorrente: Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública, *ex officio*.

Apelantes: Espólio da DARIO BEZERRA DA ROCHA MORAES e a União Federal.

Apelados: Os mesmos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Civil n.º 1.090, do Distrito Federal;

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em 1ª Turma negar provimento aos recursos, por maioria de votos, vencido o Sr. Ministro Revisor, que provia, em parte o do Espólio autor, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante. Custas *ex lege*.

Rio, 10 de julho de 1956. — HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente. — João José de Queirós, Relator.

## APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.100 — RIO GRANDE DO NORTE

*Causa em que intervém, o Instituto de Resseguros do Brasil — Incompetência do Tribunal Federal de Recursos.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro J. J. DE QUEIRÓS, substituto do Exmo. Sr. Ministro SAMPAIO COSTA.

Revisor: Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

Apelante: The Yorkshire Insurance Co Ltd.

Apelados: WENCESLAU SOARES DOS SANTOS e outros.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Civil n.º 1.100, do Rio Grande do Norte, em que figuram como apelante The Yorkshire Insurance Co Ltd. e apelados WENCESLAU SOARES DOS SANTOS e outros:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, da 1ª Turma, por unanimidade, não conhecer da apelação, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante,

Custas *ex lege*.

Rio, 14-6-55. — DJALMA DA CUNHA MELO, Presidente. — J. J. DE QUEIRÓS, Relator.

## RELATÓRIO

Trata-se de vistoria com arbitramento e leilão de efeitos avariados salvos do naufrágio do iate «Pagé», promovida por seu mestre, WENCESLAU SOARES DOS SANTOS, com citação de diversas seguradoras e intervenção do Instituto de Resseguros do Brasil, motivo pelo qual a apelação, interposta pela seguradora The Yorkshire Insurance Co Limited, contra a decisão que determinou alguns pagamentos impugnados, subiu ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, donde, de conformidade com o art. 14, § 4º, do A.D.C.T., foi reme-

tida para êste Tribunal. O despacho recorrido, as razões e as contra-razões do recurso, estão assim concebidos: (ler a fls. 322-323 v. 335-336 v., 338-339 v., e 342-343). Nesta instância, a fls. 377, a douta Subprocuradoria Geral da República opina vela confirmação do julgado.

E' o relatório.

Ao Sr. Ministro Revisor. — Rio, 8-6-55.  
— J. J. DE QUEIRÓS.

#### VOTO

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS — Preliminarmente, Senhor Presidente, suscitei a prejudicial de incompetência dêste Tribunal. Trata-se de verificação de avaria a cargo do segurador, processada nos termos dos art. 762 e seguintes do C.P. Civil, com intervenção do Instituto de Resseguros do Brasil. Tão só por isso subiu o recurso à apreciação dêste Tribunal.

Ora, o Instituto em questão é, como expressamente o declara o Decreto-lei n.º 9.735, de 4-9-1946, em seu artigo 1º, uma entidade de economia mista criada pelo Decreto-lei número 1.186, de 3-4-39. Assim como o Banco do Brasil, não goza do fôro privilegiado privativo da União Federal e de suas autarquias, propriamente ditas. Além disso, que por si só seria suficiente para afastar a competência recursal dêste Tribunal, aquele diploma, o Decreto-lei n.º 9.735, expressamente determina, em seu artigo 36, § 2º, que o Instituto responderá no fôro em que fôr demandada a sociedade de seguros.

Cabe, pois, ao Tribunal de Justiça local do Estado do Rio Grande do Norte, e não a êste Tribunal Federal de Recursos, conhecer do apêlo.

E' o meu voto.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1ª Turma em 14 de junho de 1955)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, não se conheceu da apelação. Os Srs. Ministros DJALMA DA CUNHA MELLO e MOURÃO RUSSEL votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não compareceu o Sr. Ministro ELMANO CRUZ, Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.142 — DISTRITO FEDERAL

*Funcionário público. Demissão. Inquérito administrativo procede em direito à demissão de funcionário por procedimento irregular, apurado em processo administrativo.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS.

Apelante: LAURO DOMINGOS RAMOS.

Apelada: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 1.142 — do Distrito Federal.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, na 2ª Turma, em conhecer do recurso, à unanimidade; no mérito, ainda à unanimidade, negar provimento à apelação, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante.

Custas «ex-lege».

Rio, 24-8-1955. — ALFREDO BERNARDES, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

#### RELATÓRIO

Sr. Ministro AGUIAR DIAS: LAURO DOMINGOS RAMOS propôs ação ordinária contra a União Federal, para ser reintegrado no cargo de servente do Ministério da Guerra de que fôra demitido sob acusação que ficou repelida em processo criminal.

Contestando a ação, a União sustentou que a absolvição se deu por falta de prova e, assim, a instância administrativa do acusado a impôr a pena e, ainda que, com apenas três anos de serviço não tinha o autor garantia de estabilidade, que exigisse formalidade especial para a demissão.

A sentença julgou o autor carecedor de ação. Agravou o autor, a fls. 88, tendo o despacho de fls. 92v considerado o recurso como de apelação.

Contra-razões a fls. 95. Parecer da douta Subprocuradoria, a fls. 101 pela confirmação.

E' o relatório.

## VOTO

Sr. Ministro AGUIAR DIAS: A sentença induziu o autor a êrro pois o julgou carecedor de ação quando tinha assentado permissão que levaram à improcedência. Só por isso tomei conhecimento do recurso, que de outra forma repeliria liminarmente, por traduzir êrro grosseiro.

Conhecendo do recurso, negou-lhe provimento. A demissão do autor se deu mediante prévio processo administrativo e com base em procedimento irregular, motivo que permaneceu inatacado na decisão criminal, que deu como inexistente o delito a él atribuído.

## DECISÃO

(Julgamento da 2ª Turma em  
24 de agosto de 1955)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceu-se do recurso, unanimemente. No mérito, ainda à unanimidade, negou-se provimento à apelação. Os Srs. Ministros ALFREDO BERNARDES e ARTUR MARINHO votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Impedido o Sr. Ministro ELMANO CRUZ. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro ALFREDO BERNARDES.

### *Publicações em Revista (\*)*

**F**ormação e Seleção dos Funcionários Locais, edição de 1959 do D.A.S.P. e do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, formato 22x15 e 126 páginas, é uma tese do Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello, diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P., apresentada como contribuição do Brasil ao II Congresso Ibero-Americanico de Municípios, realizado em Lisboa, de 14 a 19 de maio de 1959, e do qual o Sr. Bandeira de Mello foi relator do tema nº 2. A publicação em epígrafe inclui, além da tese brasileira, e do resumo do Congresso, interessante anexo sobre o sistema do mérito na Prefeitura de Belo Horizonte.

A tese do Sr. Bandeira de Mello ocupa vinte páginas da publicação examinada, analisando inicialmente a ampliação das funções estatais e estendendo-se pelo exame da administração de pessoal, como mecanismo básico do catálogo dos objetivos prioritários do Governo; são registrados os três elementos do sistema de coordenação executiva: *capacidade, conjuntura de eficiência e mérito*, este último imperativo democrático. Saliente o trabalho que, apesar da decisiva e renovadora contribuição do D.A.S.P. e do I.B.A.M., não está "ganha a luta contra o empreguismo na administração pública. As chamadas clientelas eleitorais, nascidas do exercício do regime democrático, vocação inarredável do povo brasileiro, contribuem, por uma distorção facilmente explicável pelas condições econômicas e sociais infelizmente ainda reinantes, para que haja plethora nos quadros administrativos".

Adiante, vinculando o rendimento da máquina burocrática estatal ao desenvolvimento do país, o autor delineia a importância do sistema do mérito em face do impacto da revolução tecnológica, da expansão demográfica, da urbanização. E é no âmbito municipal que se torna imperativa a implantação do "mérito", pela integração do governo local na realidade direta da coletividade. São quatro, segundo o autor, as vantagens da introdução do sistema: imunidade contra influência política, seleção inicial dos mais capazes, apuração imparcial da eficiência em serviço e promoção baseada no merecimento, além, naturalmente, de constituir critério de aferição da produtividade didática e do grau de adaptação dos currículos à realidade nacional.

Continuando, o Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello desfila as vantagens que o concurso apresenta para o estudante, os pais, os professores, o cidadão, os chefes, o país enfim. Antes de enumerar as 4 fases do

---

(\*) Transcrito da Revista Notícias Municipais.

processo de seleção, assinala o autor os óbices ao concurso: o "coronelismo" no *hinterland* e o vedetismo político no meio urbano. "Perspectivas" é o tópico seguinte da tese: preconiza-se a transposição para o âmbito municipal da experiência federal do D.A.S.P., através da esquematização e concretização do movimento racionalizador na administração de pessoal, como fator do desenvolvimento planejado, ideologia e estratégia do municipalismo. A transplantação referida para a jurisdição municipal é problemática, sendo necessário primeiro erradicar a interinidade.

Como conclusões ao tema relatado, o Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello apresenta os seguintes itens, aprovados por unanimidade pelo Congresso: instituição de um órgão de pessoal nas municipalidades que não o possuem; implantação de plano de classificação de cargos baseado na análise científica do trabalho e consoante o princípio de salário igual para trabalho igual; adoção do sistema do mérito, aferido através de prova pública e estágio probatório; institucionalização do treinamento funcional; elaboração de estatuto dos funcionários municipais; regime de colaboração de outras esferas de governo, respeitada a autonomia municipal.

*IBBD: Orçamento-Programa para 1960.* Impresso em *multilith*, com 94 folhas, num formato que dificulta o manuseio (33,5 x 21,5), trata-se da proposta orçamentária estimada para o exercício de 1960 do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, apresentada pelo diretor do Serviço de Administração, órgão regimental de orçamento no I.B.B.D. Para a elaboração do orçamento-programa o I.B.B.D. foi assessorado por uma equipe de técnicos da Fundação Getúlio Vargas, orientada pelo Prof. José Teixeira Machado Jr. e integrada, entre outros, pelos professores Aluízio Loureiro Pinto e Jorge Gustavo da Costa.

A introdução assinada pelo diretor do S.A. coloca o problema do *orçamento-executivo*, que, na era do administrador profissional, deve ser distinto do *orçamento-político*, caracterizado pela tomada de decisão, competência própria do Conselho Diretor. Adotada a "política orçamentária" segundo um programa geral, a fase executiva será dinamizada, dentro da mecânica orçamentária, pela globalidade das dotações, pelo rigorismo da estimativa etc.

Vinculando o estabelecimento do programa à tarefa de tomada de contas (verificação objetiva), a introdução examinada desfila vantagens do "orçamento-programa": integração do controle no ciclo orçamentário, objetivismo dos relatórios, publicidade concreta do destino da carga tributária,

A estimativa das despesas com pessoal, como elemento de custo, não levou em conta, por deficiência dos métodos de análise, o relacionamento do volume de trabalho (utilização da relação "homem-hora" para "unidade de trabalho"). Espera-se, contudo, chegar a tal aperfeiçoamento, desde que já foi possível, no orçamento do presente exercício, trabalhar no nível de seção para a contabilização de custos da despesa com pessoal.

Acredita a direção do I.B.B.D. ser possível utilizar o orçamento como instrumento de administração e apresenta o trabalho pioneiro ora realizado

à consideração dos "organismos públicos brasileiros interessados no constante aperfeiçoamento das técnicas administrativas".

O "Sumário das Despesas" apresenta o modo pelo qual o I.B.B.D. pretende gastar, em 1960, o volume de suas receitas, ou seja ..... Cr\$ 43.263.000,00. Foi feita uma classificação em *despesas correntes* (gastos diretos e indiretos) e *despesas de capital*. As despesas correntes atingem a Cr\$ 34.500.000,00, sendo Cr\$ 29.223.314,00 de gastos diretos e Cr\$ 5.276.686,00 de gastos indiretos. Para despesas de capital conta o I.B.B.D. com Cr\$ 8.763.000,00. O quadro analítico da Despesa revela algumas particularidades: foi feita uma classificação por unidade administrativa, estando os recursos distribuídos por sete atividades específicas, correspondentes aos setores administrativos, e mais administração. Assim, 83% das despesas orçamentárias do I.B.B.D. em 1960, segundo o programa examinado, serão destinados à realização dos programas setoriais das sete unidades-fins do Instituto, ficando 17% para despesas de administração (que não incluem Pessoal: este item representa 52% da despesa total). O quadro denota, assim, a identificação dos programas com as unidades setoriais do I.B.B.D., sem que os 43 milhões de cruzeiros estejam distribuídos segundo um plano real de realizações. A integração intersetorial no estabelecimento de um orçamento-programa exige o esquecimento do organograma da instituição, o que não foi realizado. Parece que os autores do orçamento preparam o programa debruçados sobre o organograma do I.B.B.D.

O documento em exame inclui dois gráficos estatísticos mostrando o percentual das despesas correntes por objeto ("Pessoal — 52,20%; "MATERIAL de Consumo e de Transformação" — 8,69%; "Serviço de Terceiros" — 25,81%; "Encargos Diversos" — 13,18%; "Transferências" — 0,12%) e a distribuição também percentual das despesas orçamentárias pelas unidades de serviço, onde a maior parcela destina-se ao *Serviço de Informações Técnico-Científicas* (27,72%) e a menor à *Administração Superior* (4,76%). Seguem-se nove capítulos contendo a discriminação dos gastos diretos orçados para as diversas unidades da administração, com uma insólita inclusão da relação de atribuições de cargos e órgãos, acompanhada do respectivo "programa de atividades". A discriminação de atividades apresenta razoável especificidade na fixação de quantitativos para a realização dos diversos itens programados, chegando-se, em alguns casos, ao custo unitário (fichas, páginas, aulas etc.). Cada capítulo inclui demonstrativos classificando a despesa por elemento e por função, seguindo-se um resumo dos quantitativos fixados.

Há ainda, no final da publicação examinada, três capítulos sobre a discriminação dos gastos indiretos do I.B.B.D. em 1960, caracterizados em três parcelas (*Encargos Gerais, Contingências e Transferências*) e completados por uma análise da distribuição dos gastos indiretos. Tais custos não foram apropriados diretamente pelos diversos serviços do I.B.B.D.: preferiu-se o critério do rateio do total pelos setores com base no quantitativo de despesas diretas apuradas no orçamento. Utilizando sistema bastante comum em organizações industriais, os técnicos da Fundação, embora não

justifiquem a decisão, adotaram o "fator de proporcionalidade" de 0,180564, cociente da divisão do volume global de gastos indiretos (5.276.686,00) pelo total geral de gastos diretos do I.B.B.D. (29.223.314,00). Como não existe no Brasil experiência de contabilidade de custos no setor público da administração, torna-se difícil avaliar até que ponto tal critério é válido para a determinação do índice real de onerosidade dos gastos indiretos sobre o custo dos serviços ou atividades específicas da organização. E' evidente a importância de tal consideração quando verificamos que o total dos gastos indiretos do I.B.B.D. representam cerca de 12% do volume global da despesa do Instituto no corrente ano, ou seja, aproximadamente toda a despesa com o Serviço de Administração. O empirismo do critério adotado evidencia-se pela impossibilidade de avaliar a maior ou menor incidência do "gasto direto" nos serviços. A unidade *Serviço de Informações Técnico-Científicas*, por exemplo, está sobrecarregada com 4,7% de tais gastos, correspondendo à maior incidência numa escala que vai até 0,84% para *Administração Superior*.

Finalmente, constituindo o orçamento do I.B.B.D. não exatamente um "orçamento-programa" mas sim um "orçamento funcional" onde se procurou com êxito, maior rigorismo na classificação das contas, objetividade na apresentação do documento e clareza na atribuição de verbas, ingressa o trabalho do I.B.B.D. no decisivo processo de tecnização da administração pública no Brasil, que, neste início de década, já conta com experiências renovadoras, como o PAG, a SUDENO, o Plano Nacional da Indústria de Tratores e outros. — *Álvaro C. Silva*.

## *Clóvis Bevilaqua*

MÁRIO R. MARTINS

As idéias filosóficas, então, interessavam mais à mocidade do que o futebol; grandes nomes fulgiam nas letras e no parlamento nacionais; o mundo trepidava ao entrechoque de teorias as mais contraditórias; invejando TOMÁS MORUS, que inventara com extraordinário sucesso a palavra "utopia", AUGUSTO COMTE acabava de pôr em circulação a palavra "sociologia", penetrando os espíritos e fazendo prosélitos; TOBIAS BARRETO insulflava no ânimo de seus jovens discípulos o amor à liberdade de pensamento, a febre das investigações filosóficas, a centelha divina da rebeldia, encomiava a cultura alemã e desancava os imbecis. Qualquer estudante do 1º ano tratava familiarmente SÓCRATES, PLATÃO, ARISTÓTELES, DARWIN, NITZSCHE, SHAKESPEARE, SPENCER, SHERING, VOLTAIRE, STUART MILL, LOMBROSO, UPLIANO... Discutia-se com o mesmo ardor a existência de Deus, a utilidade ou inutilidade dos concílios, o último sermão de MONTE ALVERNE, a redenção dos escravos, um dos sonetos de PETRARCA, e até a lição do dia. No meio dessa turma irrequieta e brilhante, CLÓVIS BEVILAQUA passaria despercebido, na sua invencível modéstia e retraimento, se não se tivesse descoberto desde logo por sua grande inteligência. Aparecendo nos jornais de classe com artigos assinados, atraiu, sem querer, a atenção dos colegas e professores. Acossado pela admiração indiscreta dos amigos, encaramoujou-se numa cela de convento, onde iam buscá-lo, para as tertúlias de todos os dias. Sempre tímido, ficava constrangido e vexado com os elogios derramados em que, muitas vezes, o envovia a admiração espontânea dos colegas. Aos 24 anos, MARTINS JÚNIOR proclamava-o "um talento superior, talvez o maior da geração acadêmica de 1878 a 1882, crítico sensato e profundo".

COELHO RODRIGUES, TEIXEIRA DE FREITAS e TOBIAS BARRETO muito influíram na sua formação. Sempre a idéia o absorveu mais do que a forma. Atribuiram-lhe, por isso, a pecha de prosador canhestro, numa época em que escritores e gramáticos de renome, como JÚLIO RIBEIRO ainda jogavam a cabra cega dos pronomes. Se é do berço que traz o poeta a bossa da poesia, êle trouxera a bossa do direito, predestinado como estava a erquer o maior monumento das nossas letras jurídicas. O anteprojeto do Código Civil coordenado por êle, aproveitados, de início, os valiosos estudos anteriormente feitos, provocou, de chofre, uma tempestade de doestos, comentários e invectivas. O governo encarregara de revê-lo o culto humanista ERNESTO CARNEIRO RIBEIRO. O senador RUI BARBOSA, regressando da

Europa, sentiu-se melindrado. Uma desconsideração a sua pessoa. E protestou. Protestou, alegando que CARNEIRO RIBEIRO não era *pater conscriptum*. Rui, vindo para a imprensa e para a tribuna, investiu violentamente contra o filólogo. Do choque entre êsses dois gigantes, resultou a Réplica de Rui e a resposta de CARNEIRO. CARNEIRO fôra professor de Rui no ginásio. Isto, porém, não impediu qu eo aluno insigne e o mestre provecto trocassem muitos desafors, e bem ásperos. Pois CLÓVIS BEVILAQUA foi quem menos se magoou vendo o seu colossal trabalho ferido pelos raios de Vulcano e abalado pelos trovões de Júpiter.

Ainda acadêmico, lia sôfregamente e nada lhe escapou do que a inteligência humana produzira de mais importante na esfera do pensamento em geral e do direito em particular. A sua erudição é um assombro de paciênciia, talento e reflexão. Penetrou-se de tal modo da ciéncia jurídica, que esta, por seu turno, penetrou nêle, saturando-o. Um parecer que êle dava tinha o prestígio de um oráculo, e, sobre os oráculos de Belfos ou de Atenas, a vantagem de ser claro como a luz do sol e de nunca mentir à sua consciênciia. Homens assim têm o culto da justiça, a obstinação da verdade, a intransigênciia do ideal. Anima-os a coragem cega dos fanáticos, e nada os demove. Agindo por impulso estranho à própria vontade, por assim dizer automàticamente, a justiça é para êles um *estado*, antes e ser uma *função*; não poderiam ceder à conveniênciia do momento, sem perpetrar um suicídio.

Mas poucos homens públicos lograram chegar à velhice nimbados por um halo tão grande de admiração e respeito. A sua glória está intimamente ligada à vida da República. Exornava-lhe o caráter uma modéstia e bondade só comparáveis ao seu extraordinário valor, e êste é um milagre na ordem apreciativa dos valores humanos. Com efeito, a bondade dêste cético tornou-se tão rara entre os homens, e tinha uma tal unção que nos lembra a do Poverello. Cognominaram-no, e com inteira justiça, o "santo leigo".

## **PUBLICAÇÕES RECEBIDAS**

Recebemos e agradecemos.

*Ação Democrática* — Boletim mensal do Instituto Brasileiro de Ação Democrática — N° 10 — Março de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Arte y Letras* — Revista municipal — Khana, Año VII — Vol. I — N° 33-34 — Julio de 1959. La Paz, Bolivia.

*Atualidades Administrativas* — Boletim informativo trimestral do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Ano I — N° 2 — 4º trimestre de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

*Binômio* — Jornal da Semana — N° 299, de 28-3-960. Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil.

*Boletin Cultural* — División de Publicaciones del Departamento de Asuntos Culturales. Número 1 — Año I — 1.º de Diciembre de 1959 Republica de Cuba, Ministério de Estado.

*Boletim* — Órgão informativo da Biblioteca do Exército. Ano XXI — N° 36 — Janeiro de 1960. — Ministério da Guerra, Rio de Janeiro.

*Boletim Informativo* — do Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul. Ano VI — Ns. 4-9 — abril a setembro de 1959. Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

*Boletim de Higiene Mental* — Jornal publicado pela Instituição de Assistência Social ao Psicopata. Ano XVI, 2ª fase — Ns. 176-79 — Abril-Julho de 1959. Estado de São Paulo, Brasil.

*Boletim da Dirección General Impositiva* — Secretaria de Estado de Hacienda. Poder Ejecutivo Nacional. Volumen 11 — N° 72 — Diciembre 1959. Buenos Aires, Argentina.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXXV — N° 277 — Dezembro, 1959 — Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Brasil.

*Boletim Mensal* — Publicação do Departamento de Intercâmbio, da Federação das Indústrias do Distrito Federal. N° 64 — Março de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Boletim de Revistas da Biblioteca do D. A. S. P.* — Ano 4 — Volume 4 — N° 12 — Ano 5 — N° 1 — Volume 5. Rio de Janeiro, Brasil.

*Boletín del Instituto Nacional de Higiene Peopoldo Izquierdo Pérez* — de la Dirección General de Sanidad. Volumen IV — N° 6 — XII, 1959 — Guayaquil, Ecuador.

*Brasil* — Revista mensual, publicación de la Oficina Comercial del Gobierno del Brasil en Paraguay. Año XVI — N° 1 — Enero, 1960. Asuncion, Paraguay.

*Brasil Açucareiro* — Órgão oficial do Instituto do Açúcar e do Álcool. Ano XXVII — Volume LIV — N° 4 — Outubro de 1959. Brasil.

*A Capital* — Jornal magazine continental ilustrado em português, inglês, francês, espanhol, italiano. Ano XLIX — nova fase, nº 6 — Fevereiro de 1960. Estado de São Paulo, Brasil.

*Carta Informativa* — Publicada sob responsabilidade da Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Economia e Administração — Ano II — 1ª quinzena, Março de 1960. Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

*Chronique Oms* — Organisation Mondiale de la Santé. Vol. 14 — N° 2 — Février 1960. Palais des Nations — Genève.

*Las Ciencias Sociales en Colombia* — Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais — Publicação n.º 7. Rio de Janeiro, Brasil.

*Comércio Internacional* — Boletim mensal do Banco do Brasil. Ns. 4-5 — Ano IX — Novembro-Dezembro de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

*Comércio de Cabotagem do Brasil* — do Conselho Nacional de Estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Índice correspondente ao período de 1957-58. Serviço de Estatística Económica e Financeira do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Brasil.

O *Cultivador* — Órgão oficial, informativo, agrícola e cultural da Escola Agrotécnica de Santa Teresa. Ano XIII — Nº 155 — Fevereiro de 1960. São João de Petrópolis, Estado do Espírito Santo, Brasil.

*Diário das Concorrências* — Órgão oficial das concorrências. Ano XII — Nº 14 — 1 de abri de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Estratificación y Movilidad Social en el Uruguay* — Publicación nº 5 del Centro Latino-Americanano de Pesquisas em Ciências Sociais, 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

*Financial Report* — Published by the University of Minnesota, for the year ended June 30, 1959. Minneapolis, November 1959, Minnesota, U.S.A.

*Índice Bibliográfico en Administración Pública* — Escuela de Administracion Pública — Universidade Mayor de San Andres en cooperación con la Universidad de Tennessee. Biblioteca de la Escuela, 1959. La Paz, Bolívia.

*Información Jurídica* — Revista de Derecho Comparado — Código Penal de la República Dominicana — Ns. 196-7 — Septiembre-Octubre 1959. República Dominicana.

*Instituto de Resseguros do Brasil* — Relatório do décimo nono exercício — Janeiro a Dezembro de 1958. — Publicação nº 70. Rio de Janeiro, Brasil.

*Logos para Recreação na Escola Primária* — Subsídio à prática da recreação infantil. Publicação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, de autoria da Prof. ETHEL BAUZER MEDEIROS, Técnica de Educação do Ministério da Educação e Cultura.

*Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ano XXIII — 69º da República — Nº 2.139, Quarta-feira, 6 de jan̄iro de 1960. Estado da Bahia, Brasil.

*Lei nº 444 da Prefeitura Municipal de Mesquita* — Orça a Receita e fixa a Despesa para o Exercício de 1960. Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

*Linoticias* — Volume 1 — Nº 2, 1959. — Rio de Jan̄iro, Brasil.

*Mensagem Económica* — Revista da Associação Comercial de Minas. Ano VIII — Nº 85, Janeiro de 1960. Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil.

*Mensário Estatístico* — do Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. — Nº 102 — Dezembro de 1959. Serviço de Estatística Económica e Financeira do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Brasil.

*Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano XIII — Nº 670 da 5-3-60, Palácio Foz, Lisboa, Portugal. Ano XIII — Nº 671 de 12-3-60, Palácio Foz, Lisboa, Portugal.

*Noticiário das Nações Unidas* — Preparado pelo Centro de Informações da O.N.U. Ano X — Março de 1960 — Nº 3. Rio de Janeiro, Brasil.

*Paraná Econômico* — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado. Ano VII — Nº 82 — Janeiro de 1960. Estado do Paraná, Brasil.

*Produtividade* — Ano I — Nº 2 — Fevereiro de 1960. Rio de Jan̄iro, Brasil.

O *Regime Jurídico da C. O. F. A. P.* — Publicação do Serviço de Documentação do D.A.S.P., de autoria de A. Machado Paupério — 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

O *Reporter* — Diário vespertino independente — Nº 3.466 — Ano XXVII — Uberlândia, 25-3-60. Estado de Minas Gerais, Brasil.

I *Reunião dos Chefes de Exatoria e Postos de Arrecadação* — Publicação da Secretaria da Fazenda. Produção e Obras Públicas, do Estado de Sergipe, Aracaju, Estado de Sergipe, Brasil.

*Revista da Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas* — Volume 13 — Nº 6 — Novembro-Dezembro de 1959. Estado de São Paulo, Brasil.

- Revista de La Biblioteca Municipal de Quito* — I Epoca — Tomo I — Nº 1 — Diciembre de 1959. Quito, Ecuador.
- Revista de Ciencias Sociales* — Vol. III — Nº 2 — Junio, 1959 — México, D.F.
- Revista Ecuatoriana de Higiene y Medicina Tropical* — Organo oficial del Instituto Nacional de Higiene "Leopoldo Izquierdo Pérez". Vol. 16 — Nº 1 — Enero-Marzo, 1959. Guayaquil, Ecuador.
- Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* — Año X — Ns. 1-A — Enero-Junio de 1959. Montevideo, Republica Oriental del Uruguay.
- Revista de Finanças Públicas* — Publicação do Conselho Técnico de Economia e Finanças. Ano XX — Nº 211 — Janeiro-Fevereiro de 1960. Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista de Finanzas* — Publicacion trimestral de la Secretaria de Estado de Finanzas. Año VII — Ns. 23-24 — Enero-Junio, 1959. Era de Trujillo, Ciudad Trujillo, D. N. Republica Dominicana.
- Revista Forense* — Publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação — Volume 183 — Ano 56 — fascículos 671-2 — Maio-Junho de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista dos Tribunais* — Publicação bimestral de Doutrina, Jurisprudência e legislação. Vol. 60 — Nº 1 — Julho e Agosto de 1959. Bahia, Brasil.
- Revista da Universidade Católica de São Paulo* — Publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar os resultados da investigação científica das Unidades Universitárias. Volume XVIII — fascículo 32 — Dezembro de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Revue Internationale des Sciences Administratives* — Publié trimestriellement par l'Institut Internationale des Sciences Administratives — Vol. XXV — Nº 4 — Bruxelles, 1959 — Belgique.
- São Paulo Agrícola* — Revista da sociedade paulista de agronomia — Ano II — Nº 13 — Janeiro de 1960. Estado de São Paulo, Brasil.
- Saúde* — Publicação de caráter popular do Serviço Nacional de Educação Sanitária do Ministério da Saúde — Nº 141 — Ano XII — Setembro de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione* — Rivista trimestrale. Anno VI — N.<sup>o</sup> 4 — Octobre-Dicembre, 1959 — Milano, Itália.

## **COLABORAM NESTE NÚMERO**

---

**JAIR TOVAR** — Procurador Adjunto da Fazenda Pública; ex-Deputado Federal do Estado do Espírito Santo; ex-Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura; ex-Diretor Geral do D.A.S.P. (1954-55).

**ETHEL BAUZER MEDEIROS** — Técnico de Educação do M.E.C.; Professor de Psicologia Educacional da P.D.F.; Representante do Brasil no "Board of Directors" da International Recreation Association; Presidente da Associação Brasileira de Recreação; Autora de *Jogos para Recreação na Escola Primária*.

**MARIA VIDO** — Bibliotecária do D.A.S.P., atualmente à disposição da Academia Brasileira de Letras; diplomada pelo Curso Superior de Biblioteconomia da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. Contemplada com uma Bolsa de Estudos pelo Instituto de Cultura Hispânica (1956-1957), a fim de aperfeiçoar os seus conhecimentos de Biblioteconomia e Documentação. Terminados os seus estudos na Espanha, recebeu o Diploma de Documentação Espanhola e cinco Certificados das mais importantes Bibliotecas de Madri (Universidade de Madri, Hispânia, Biblioteca Nacional, Centro de Documentação Científica e Palácio Real). Além dos cursos que realizou na Espanha, estagiou e estudou nas principais Bibliotecas e Centros de Documentação da França (Biblioteca Nacional de Paris, Biblioteca da Sorbonne); Itália — Cidade do Vaticano (Biblioteca Apostólica Vaticana); Portugal (Centro de Documentação Científica de Lisboa, Biblioteca Nacional de Lisboa); recebendo Cer-

tificados de Habilitação de todas as Bibliotecas e Centros de Documentação acima citados. Possui, ainda, Certificado passado em 6 de novembro de 1959, pelo Presidente da Academia Brasileira de Letras — que prova as suas qualidades técnicas e profissionais como bibliotecária e documentalista, tendo realizado trabalhos naquela Academia que mereceram "Menção Honrosa"; concorreu, em 1959, ao Prêmio "Alcântara Machado", obtendo menção honrosa da Academia Brasileira de Letras. Obteve, ainda, Certificados dos Cursos de Extensão Universitária de Heráldica e Literatura (Universidade do Brasil e Academia Brasileira de Letras).

**ARAÚJO CAVALCANTI** — Técnico de Administração do D.A.S.P.; ex-Membro do Conselho Nacional de Pesquisas; ex-diretor da Divisão de Organização e Orçamento do D.A.S.P.; ex-diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.; Membro do Conselho Consultivo do Banco do Nordeste; do Conselho de Administração do I.B.A.M. e do Conselho Deliberativo da A.B.M.; Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros; Secretário Geral do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas; Membro da C.R.I.F.A. Recentemente indicado para fazer os Cursos da Escola Superior de Guerra (Ano letivo de 1959), participou de vários Congressos Internacionais, inclusive como Delegado do Brasil, nos Estados Unidos, na Europa e no Oriente Médio. Diretor do Serviço de Documentação do Estado da Guanabara.