

As Novas Diretrizes para a Transferência da Administração Federal para Brasília

HÉLIO LÔBO

Presidente do GEMUD

Considerações Preliminares

Inaugurada a nova Capital da República em 21 de abril de 1960, a transferência dos órgãos da Administração Federal não teve uma seqüência normal. Nem qualitativa, nem quantitativa.

Ora vinham para Brasília setores com alto número de funcionários, mas sem nenhuma significação para a dinâmica da Capital que surgia, ora setores de relêvo na Administração, mas vindo apenas simbolicamente, permanecendo as bases na velha sede, sem nenhuma alteração.

Tudo dependia, quase sempre, da vontade exclusiva do dirigente de cada órgão, mesmo porque as próprias verbas para a mudança ficavam vinculadas às numerosas unidades orçamentárias, sem coordenação superior.

Se o dirigente via Brasília com bons olhos, a aplicação se fazia normalmente. Se desgostava da cidade, os recursos eram logo oferecidos como

compensação, na primeira oportunidade, e aplicados em outras áreas.

Outro ponto de estrangulamento da mudança era o problema residencial. O Governo construía sempre, mas os apartamentos eram vendidos aos respectivos ocupantes, sem nenhuma restrição.

Quando alguma autoridade pretendia transferir-se para a Capital não tinha onde morar. A solução era a hospedagem em hotéis, às expensas do Poder Público.

A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A MUDANÇA

Com o advento da Constituição de 24 de janeiro de 1967, as coisas passaram a tomar novo rumo.

De fato, seu artigo 183 estabelecia expressamente:

"Dentro de cento e oitenta dias, a partir da vigência desta Constituição, o Poder Executivo envia-

rá ao Congresso Nacional projeto de lei regulando a mudança, para a Capital da União, dos órgãos federais que ainda permanecem no Estado da Guanabara”.

**A LEI Nº 5.363/67 E O
DECRETO-LEI Nº 200/67**

Cumprindo o dispositivo constitucional, a Lei nº 5.363, de 30 de novembro de 1967, fixou normas disciplinadoras para a mudança, interligando-a com a Reforma Administrativa.

Foi um passo decisivo.

De um lado, não se poderia promover a transferência para Brasília da totalidade da grande massa de servidores da União existentes no Estado da Guanabara.

Por outro lado, a nova filosofia administrativa que se implantava no País era a da descentralização.

Com isto, muitos órgãos não deveriam mais sediar-se na Capital da República, pois as suas atribuições seriam descentralizadas.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao fixar diretrizes para a descentralização das atividades da Administração Federal, estabeleceu, entre outros pontos, os seguintes:

a) distinção clara, dentro dos quadros da Administração, entre os níveis de direção e os de execução;

b) estrutura de tal ordem que os serviços de direção permaneçam liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle;

c) a administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução.

Como fruto dessa nova política na administração, a Lei nº 5.363, de 30 de novembro de 1967, entre outras normas, determinou:

“Art. 1º A transferência de órgãos e servidores da Administração Federal para Brasília far-se-á com observância das diretrizes da Reforma Administrativa e especialmente do princípio de descentralização executiva.

Art. 2º Deverá localizar-se na Capital da União o núcleo central da Administração Federal, assim entendidos os órgãos e servidores incumbidos:

I — do assessoramento direto ao Presidente da República;

II — do planejamento e coordenação geral das atividades da Administração Federal;

III — do assessoramento direto aos Ministros de Estado e do planejamento, coordenação e controle superior das atividades a cargo de cada Ministério.

Art. 3º Em decorrência do art. 2º localizar-se-ão necessariamente em Brasília:

I — os Ministros de Estado;

II — os Gabinetes Civil e Militar da Presidência da República;

III — a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional;

IV — a Chefia e a Agência Central do Serviço Nacional de Informações;

V — o Estado-Maior das Forças Armadas;

VI — a Diretoria-Geral do DASP — Departamento Administrativo do Pessoal Civil;

VII — a Consultoria-Geral da República;

VIII — o Núcleo Central de cada Ministério incumbido das funções referidas no inciso III do art. 2º.

§ 1º A definição dos órgãos e servidores abrangidos pelo inciso VIII deste artigo será feita em cada caso por ato do Presidente da República, uma vez realizados os trabalhos de revisão, descentralização, simplificação e reestruturação de que trata o título XIII do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

§ 2º Localizar-se-ão ainda em Brasília as unidades e organizações das Forças Armadas que forem definidas por ato do Presidente da República, tendo em vista as conveniências de segurança nacional”.

DEFINIÇÃO DE NÚCLEO CENTRAL

Tão logo foi expedida essa Lei, preocupou-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, como responsável pela sua execução e pela supervisão geral da mudança, com a definição do núcleo central de cada Ministério.

Ocorre que dificuldades foram encontradas, nesse trabalho, em face da estrutura diversa dos Ministérios.

Alguns já haviam instalado em Brasília órgãos centrais de direção superior, mas não exclusivamente de planejamento e assessoramento imediato.

Outros dispunham de departamentos específicos, indicando a necessidade de apreciação mais demorada.

O estabelecimento, de imediato, de uma definição ao mesmo tempo genérica e abrangente de todas as peculiaridades de cada organismo demandaria algum tempo e tornaria extremamente moroso o processo de mudança.

Após estudos em conjunto com as diversas Secretarias de Estado, ficou convenionado que deveriam transferir-se para Brasília, desde logo, os seguintes órgãos, comuns a todos os Ministérios, sem prejuízo de complementação posterior quanto aos demais:

Gabinete do Ministro
Secretaria-Geral
Divisão de Segurança e Informações
Consultoria Jurídica
Inspetoria-Geral de Finanças
Departamento de Administração.

CRIAÇÃO DO GEMUD

Posteriormente, pelo Decreto-lei nº 391, de 30 de dezembro de 1968, regulamentado pelo Decreto nº 63.920, da mesma data, foi criado um colegiado especial, o GEMUD, constituído de representantes da Presidência da República, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do Governo do Distrito Federal e da CODEBRÁS, para coordenar a mudança, sob a supervisão do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, com atuação nas seguintes áreas:

a) execução da política de transferência da Administração Federal para Brasília, com fixação de prioridades;

b) acompanhamento da elaboração e da execução dos cronogramas de

mudança da Administração Direta e Indireta;

c) destinação de sedes para a Administração Direta, abrangendo construções e reconstruções;

d) destinação de residências funcionais aos ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas pertencentes aos núcleos centrais dos Ministérios;

e) entrosamento com o Governo do Distrito Federal, na execução das atividades mencionadas, inclusive cooperação na indicação de obras prioritárias de infra-estrutura de interesse para a mudança.

Dentro da nova linha traçada para a mudança, o Decreto nº 63.920/68, já mencionado, estabeleceu que não deveriam integrar os núcleos centrais, em transferência para Brasília, escriturários, datilógrafos, motoristas, contínuos, serventes e outras funções auxiliares, cujo recrutamento seria feito no Distrito Federal.

Outra providência veio em seguida: os recursos orçamentários para a mudança, inclusive construção e reconstrução de sedes e residências, ficaram centralizados no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, para melhor coordenação e execução dos programas prioritários fixados pelo Governo.

NOVA ESTRUTURA PARA A CODEBRÁS

A CODEBRÁS, criada pelo Decreto-lei nº 302, de 28 de fevereiro de 1967, substituiu o antigo G.T.B., na execução da política de transferência.

Foi reestruturada pelo Decreto nº 65.719, de 20 de novembro de 1969,

que lhe deu mais flexibilidade de ação, para atuar de acordo com as novas diretrizes governamentais para a consolidação da Capital.

Entre suas atribuições, como órgão vital na execução da mudança, cabe à CODEBRÁS a gestão do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília, destinado a financiar residências aos servidores federais.

Atravessando uma fase de grande expansão, totalmente mobilizada para a mudança, é a CODEBRÁS a detentora do maior volume de obras residenciais ora em execução na Capital Federal, dentro do esquema de transferência.

APARTAMENTOS FUNCIONAIS

A nova legislação criou também a figura dos apartamentos funcionais, construídos com verbas orçamentárias e destinados aos titulares de cargos em comissão ou funções gratificadas, em exercício nos núcleos centrais dos Ministérios.

Tais apartamentos não são vendidos, nem sujeitos à legislação do inquilinato, mas utilizados em função do cargo do ocupante, que paga apenas uma taxa de ocupação e o condomínio, obrigando-se a restituir o imóvel, caso seja substituído, dentro de 60 dias.

Com isto, haverá sempre residências para o pessoal de nível mais elevado nos Ministérios.

O EMFA e os Ministérios Militares, mediante esquemas próprios, vêm desenvolvendo uma obra extraordinária de fixação em Brasília, abrangendo sedes, hospitais, serviços diversos e residências.

As representações diplomáticas estrangeiras dia a dia vão chegando.

As grandes empresas começam a trazer seus escritórios.

As entidades da Administração Indireta, a exemplo da Administração Direta, também se movimentam com a mudança.

Ainda recentemente, dirimindo omissões e dúvidas, foi baixado o Decreto nº 68.682, de 25 de maio de 1971, estabelecendo que, salvo disposição expressa de lei ou decreto, o Distrito Federal é a sede das entidades autárquicas, empresas públicas e sociedades de economia mista da União.

O Banco Central e o Banco do Brasil já instalaram suas Diretorias na Capital, em plena execução de um rígido programa de mudança.

Alguns outros dados elucidarão melhor a tarefa já realizada, sob a coordenação direta do Ministro Reis Velloso, do Planejamento e Coordenação Geral.

Como o número de Ministérios foi ampliado, pelo Decreto-lei nº 200/67, estão em construção na Península dos Ministros casas para os novos titulares.

A conclusão dessas novas residências está prevista para dezembro deste ano.

RESULTADOS JÁ ALCANÇADOS

Os resultados da nova orientação para a mudança, com a diretriz inflexível do Presidente Médici no sentido de consolidar a Capital, são dos mais expressivos.

Os núcleos centrais da maioria dos Ministérios já funcionam em Brasília. O que ainda falta terá condições tranquilas para instalar-se nos próximos meses, graças ao considerável volume de residências funcionais ora em construção pela CODEBRÁS.

As grandes decisões dos altos problemas nacionais são tomadas na Capital Federal.

Os congressos e reuniões de nível mais elevado na Administração se repetem em Brasília.

O Poder Judiciário e o Congresso Nacional aí estão.

PROGRAMA DE SEDES

Como fruto desse trabalho, foram concluídos ou reconstruídos os edifícios dos seguintes Ministérios: Relações Exteriores, Agricultura, Fazenda, Indústria e do Comércio.

Em construção adiantada encontram-se as novas sedes dos Ministérios da Justiça e das Minas e Energia, devendo ser iniciada agora a construção dos edifícios dos Ministérios das Comunicações e do Planejamento e Coordenação Geral, bem como da Procuradoria-Geral da República.

Na área do Poder Judiciário, concluíram-se os edifícios do Tribunal Federal de Recursos, do Superior Tribunal Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho, encontrando-se em construção o anexo do Supremo Tribunal Federal e a sede do Superior Tribunal Militar, que deverá transferir-se no próximo ano.

PROGRAMAÇÃO DE 1970

Os recursos com programas de sedes, infra-estrutura e residências, em 1970, foram os seguintes, entre outros alocados em programas especiais:

Sedes

Ministério das Relações Exteriores	6.351.109,00
Ministério da Justiça	8.389.966,00
Ministério da Indústria e do Comércio	1.000.000,00
Ministério da Fazenda	731.000,00
Ministério das Comunicações	2.500.000,00
D A S P	375.578,00
Departamento de Polícia Federal	1.279.431,00
	<hr/>
Soma	20.627.084,00

OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

Para obras de infra-estrutura de interesse direto para a mudança foram destinados os seguintes recursos:

N O V A C A P	8.150.000,00
Companhia de Água e Esgotos	1.143.275,53
Universidade de Brasília	1.200.000,00
Companhia de Eletricidade de Brasília	230.004,47
C O T E L B	324.044,05
	<hr/>
Soma	11.047.324,05

PROGRAMAS DE RESIDÊNCIAS FUNCIONAIS

C O D E B R Á S	65.502.300,00
-----------------------	---------------

RESUMO DE 1970

Sedes	20.627.084,00
Infra-estrutura	11.047.324,00
Residências	65.502.300,00
	<hr/>
Total	97.176.708,00
	<hr/>

PROGRAMAÇÃO PARA 1971

Em 1971, a programação já aprovada e em execução, até o momento, é a seguinte:

Sedes

Ministério da Indústria e do Comércio	2.440.000,00
Ministério da Justiça	4.000.000,00
Ministério das Relações Exteriores	1.500.000,00
Ministério da Fazenda	2.500.000,00
Ministério do Trabalho e Previdência Social	1.035.000,00
Ministério da Saúde	875.000,00
Ministério Público Federal	2.150.000,00
Departamento de Polícia Federal	3.000.000,00
	17.500.000,00
Soma	17.500.000,00

RESIDÊNCIAS FUNCIONAIS

CODEBRÁS	72.500.000,00
----------------	---------------

SERVIÇOS ESPECIAIS

Programa de Mudança — CODEBRÁS	7.500.000,00
--------------------------------------	--------------

RESUMO DE 1971

Sedes	17.500.000,00
Residências funcionais	72.500.000,00
Programa de mudança	7.500.000,00
Soma	97.500.000,00

O PROBLEMA DE RESIDÊNCIAS

Os programas citados referem-se à construção de residências funcionais, já definidas anteriormente.

Quanto ao financiamento para a casa própria do servidor público, os Ministérios e outros órgãos geralmente têm feito convênios com a Caixa Econômica Federal, para atendimento de seus funcionários.

A CODEBRÁS, gestora do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília, ini-

ciou a execução de um plano para atender aos servidores federais ainda carentes de habitação.

Pela Portaria Interministerial nº 34, de 16 de abril de 1971, os Ministros do Planejamento e Coordenação Geral e do Interior constituíram Grupo de Trabalho especialmente para estudar o problema de moradia para o funcionalismo federal em Brasília e oferecer sugestões conclusivas para resolvê-lo.

SERVIDORES TRANSFERIDOS

O quadro a seguir revela o número de servidores transferidos de 1960 até junho de 1971

Anos	Servidores	Dependentes	Total
1960	2.474	5.394	7.868
1961	1.314	4.263	5.577
1962	823	2.242	3.065
1963	575	1.657	2.232
1964	268	898	1.166
1965	352	880	1.232
1966	320	1.005	1.325
1967	422	1.525	1.947
1968	714	2.636	3.350
1969	889	2.794	3.683
1970	2.018	5.767	7.785
1971 (até junho)	1.344	4.050	5.394
SOMA	11.513	33.111	44.624

A intensificação do processo de transferência está demonstrada pelos números de 1968 para cá, especialmente 1970.

Em 1971, a média mensal tem sido de 224 funcionários e 675 dependentes, isto é, 899 pessoas, ou 10.788 até o fim do ano, pelo menos, superando 1960, ano da inauguração da Cidade,

em que a média mensal foi de 654 pessoas, com 7.868 no final.

Observe-se que os números apresentados só se referem à Administração Direta, não incluindo autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, que vêm trazendo considerável e crescente contingente de servidores.