

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

ORGANIZAÇÃO

O D.A.S.P. e o Sistema Parlamentar

HENRY REINING JR. e
B. SIEGEL

Professores da Administração Pública da
Universidade da Califórnia do Sul
Trad. de BENEDICTO SILVA

POUCAS vêzes, no decorrer da história, uma nação teve que decidir sobre a transferência de subordinação de seu órgão central de administração, em virtude da substituição de um sistema de governo por outro. No último semestre de 1961, o Brasil defrontou-se com esse problema.

A renúncia repentina do Presidente Jânio Quadros, a 25 de agosto de 1961, precipitou o Brasil numa aguda crise política. O Vice-Presidente João Goulart não se encontrava no País. O Congresso deu posse ao Sr. Ranieri Mazzili, Presidente da Câmara de Deputados, e terceiro na linha de sucessão, como Presidente em exercício. Os ministros militares de então opuseram-se à ascensão do Vice-Presidente João Goulart à Presidência. Pelo menos um governador estadual, apoiado em forças do Exército, declarou-se disposto a lutar pela posse do Vice-Presidente na Presidência. Em face do crescente sentimento público em favor da preservação da Constituição, sentimento que foi acentuado pela censura imposta à imprensa durante a crise, os líderes militares finalmente recuaram. Com a adoção de uma forma de governo parlamentar, através de um "Ato Adicional" à Constituição de 1946, o qual restringiu os poderes do Presidente, chegou-se a um entendimento. Em 3 de setembro de 1961, o Presidente Goulart e um Conselho de Ministro, tendo à frente o Primeiro-Ministro Tancredo Neves, constituíram novo Governo.

Como consequência do advento do regime parlamentar, surgiu uma controvérsia quanto à subordinação orgânica de várias repartições da administração federal. O objetivo deste trabalho é examinar a que setor da estrutura federal será mais conveniente subordinar o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), órgão assessor e de serviços auxiliares, que desde sua

criação tem estado sob a supervisão direta do Presidente da República. (1) Embora a questão do sistema de governo não esteja, de forma alguma, resolvida, esta análise foi baseada no parlamentarismo em vigor entre setembro de 1961 e janeiro de 1963; por conseguinte, ressaente-se de óbvias limitações, sendo que a mais importante é o caráter transitório do sistema de governo.

O "ATO ADICIONAL" DE 2 DE SETEMBRO DE 1961 E O
CENTRO DO PODER EXECUTIVO (2)

Conquanto o Presidente da República e o Primeiro-Ministro (Presidente do Conselho de Ministros) devam exercer conjuntamente o Poder Executivo do Governo Federal, várias passagens do «Ato» colocam o controle da administração federal, de maneira específica, nas mãos do Primeiro-Ministro. Em primeiro lugar, ao passo que o Presidente da República retém o poder de nomear os funcionários para o serviço federal (art. 3º), o Conselho de Ministros dirige e responsabiliza-se pela administração federal (art. 1º).

Em segundo lugar, o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros são responsáveis perante a Câmara dos Deputados pela administração federal (art. 6º). Terceiro, o Conselho de Ministros exerce o poder de regulamentar, bem como de decretar e executar qualquer intervenção federal (art. 18). Quarto, o Conselho de Ministros envia a proposta orçamentária à Câmara Federal, o que, logicamente, implica responsabilidade pela sua elaboração, execução e controle (art. 18). Finalmente, como condição para sua validade, todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente (art. 7º). Compete ainda ao Presidente do Conselho de Ministros a iniciativa dos projetos de lei do Governo, manter relações com Estados estrangeiros, decretar o estado de sítio, e prestar contas à Câmara dos Deputados pelo exercício anterior (art. 18).

Indiretamente, o Presidente da República, através de seu poder de nomear o Primeiro-Ministro, tem certo controle sobre o governo (art. 3º, I). Caso a Câmara dos Deputados recuse mais de três vezes as indicações do Presidente, o poder de nomeação passa ao Senado (art. 8º, parágrafo único). O Senado faz as

(1) A primeira menção de que seria criada uma repartição deste tipo, subordinada ao Presidente, encontra-se no artigo 67, da Constituição de 1937. O D.A.S.P. foi criado pelo Decreto-lei nº 579, artigo 15 — Coleção das Leis do Brasil, 30 de julho de 1938, Vol. III, p. 64.

(2) Serviço de Documentação do D.A.S.P., *Emenda da Constituição*, Emenda IV. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1962.

vêzes de fiel da balança neste caso e ainda quando nega aprovação a um programa de governo apresentado por novo gabinete, decisão que somente poderá ser rejeitada por maioria absoluta da Câmara dos Deputados (art. 10).

QUADRO I

PODERES E "STATUS" DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

*Podêres e "status"**Com relação ao Primeiro-Ministro*

Eleito por cinco anos pela maioria absoluta do Congresso.

Exerce o Poder Executivo.

Compartido

Nomeio o Primeiro-Ministro (caso a Câmara dos Deputados recuse a aprovação de três nomes, o Senado nomeará o Primeiro-Ministro por maioria absoluta de seus membros).

Nomeia os Ministros de Estado.

Por indicação do Primeiro-Ministro

Exonera os ministros quando a Câmara dos Deputados lhes retira a confiança.

Preside as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente.

Sanciona, promulga e faz publicar as leis.

Veta, nos termos da Constituição, os projetos de lei, considerando-se aprovados os que obtiverem o voto de três quintos dos deputados e senadores presentes.

Representa a Nação perante os Estados estrangeiros.

Celebra tratados e convenções internacionais, "ad referendum" do Congresso Nacional.

Declara a guerra depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem

essa autorização no intervalo das sessões legislativas.

Faz a paz com autorização e "ad referendum" do Congresso.

Permite, depois de autorizado pelo Congresso, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que fôrças estrangeiras transitem pelo território do País, ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente.

Exerce o comando das Fôrças Armadas.

Autoriza brasileiros a aceitarem pensão, emprêgo ou comissão de govêrno estrangeiro.

Apresenta mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País.

Concede indulto e comuta penas com a audiência dos órgãos instituidos em lei.

Provê, na forma da lei e com as ressalvas estatuidas pela Constituição, os cargos públicos federais.

Outorga condecorações a estrangeiros.

Nomeia, com a aprovação do Senado, e exonera o Prefeito do D. F.

Nomeia e exonera os membros do Conselho Nacional de Economia.

Através do Presidente do Conselho de Ministros.

Quando referendado pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro competente.

Quando referendado pelo Primeiro-Ministro.

Com a referenda do Primeiro-Ministro.

Com a aprovação do Primeiro-Ministro.

QUADRO II

PODERES E "STATUS" DO PRIMEIRO-MINISTRO E DO
CONSELHO DE MINISTROS

O Conselho de Ministros será aprovado pelo voto da maioria absoluta da Câmara dos Deputados. O Senado poderá opor-se à composição do Conselho de Ministros pelo voto de dois terços de seus membros, decisão, que, por sua vez, poderá ser rejeitada pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Os membros do Conselho de Ministros respondem coletivamente e individualmente perante a Câmara dos Deputados.

O Conselho está sujeito a moções de confiança e de censura.

O Primeiro-Ministro exerce o Poder Executivo.

O Primeiro-Ministro é responsável pela política do governo e pela administração federal.

O Primeiro-Ministro, assim como o Ministro competente, referendam quase todos os atos do Presidente da República.

No período entre dois governos, os subsecretários de Estado responderão pelo expediente das respectivas pastas.

Ao Conselho de Ministros compete ainda: ter iniciativa dos projetos de lei do Governo; manter relações com os Estados estrangeiros e orientar a política externa; exercer o poder regulamentar; decretar o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal; enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento; prestar anualmente ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior.

O Presidente do Conselho poderá assumir a direção de qualquer dos Ministérios.

* * *

Compete ao Presidente da República declarar a guerra depois de autorizado pelo Congresso, ou sem essa autorização, no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas (art. 3º, VII); fazer a paz (art. 3º, VIII), e permitir que forças militares estrangeiras transitem pelo território do País, ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente (artigo 3º, IX). O Presidente detém, também, poderes formais, tradicionalmente conferidos a seu cargo no regime parlamentar, e poderes quase formais, de comandar as Forças Armadas através do Presidente do Conselho (art. 3º, VI, X, XV). Além dos poderes que dependem da aprovação do Congresso, o Presidente pode sancionar, promulgar e vetar os projetos de lei (art. 3º, III, IV), conceder indultos e comutar penas, bem como fazer

nomeações (art. 3º, XIII, XIV, XVI). O Presidente poderá, provavelmente, tomar outras medidas decorrentes destes poderes; nenhuma, porém, terá validade sem a referenda do Presidente do Conselho e do Ministro competente.

O Presidente da República é eleito pelo Congresso por maioria absoluta de votos e exerce o cargo por um período de 5 anos (art. 2º), podendo ser submetido a julgamento, tanto por crimes comuns, quanto por crimes de natureza política ou funcional (art. 4º e 5º). O "Ato Adicional", que introduziu no Brasil uma forma de governo parlamentar, parece ter atribuído ao Presidente da República um papel formal e estabilizador, algo semelhante ao "modelo ideal" de um sistema parlamentar. Tal como ocorre num sistema parlamentar tradicional, o Conselho de Ministros é, coletiva e individualmente, responsável perante a Câmara dos Deputados (art. 6º). O governo depende da confiança da Câmara; as moções de desconfiança e de censura exigem, para sua aprovação, o voto da maioria absoluta da Câmara (art. 11 e 12), o mesmo ocorrendo quando é uma moção de confiança pedida pelo governo (art. 13).

Legalmente, está claro que, além do Congresso, que deve ser respeitado no sistema parlamentar como no presidencial, o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros detêm o poder e o controle da administração federal.

O D.A.S.P.

O D.A.S.P. é responsável pelas funções de orçamento, organização, pessoal, treinamento e controle dos edificios públicos. (3) Na organização atual, as funções de organização e de orçamento estão combinadas na Divisão de Orçamento e Organização. Compete à Divisão coligir os dados necessários à elaboração do orçamento anual e fiscalizar sua execução. Também é de sua competência apreciar os programas de trabalho, estudar as repercussões da receita e da despesa na economia nacional, realizar pesquisas, e opinar sobre os sistemas de orçamento e contabilidade, assim como sobre a política tributária federal; estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores do serviço público e sugerir modificações da organização administrativa, a fim de adaptá-la aos programas de trabalho do governo.

As atividades que dizem respeito à administração de pessoal são desempenhadas por três divisões: a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, a Divisão da Classificação de Cargos e a Di-

(3) Com referência ao Regimento mais recente do D.A.S.P. ver: Decreto nº 50.679, Coleção das Leis do Brasil, 31 de maio de 1961, Vol. IV, páginas 331-357.

visão de Seleção e Aperfeiçoamento. A Divisão do Regime Jurídico elabora e propõe a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação, examina questões e problemas relativos aos servidores públicos federais, zela pela observância da legislação de pessoal e estuda os assuntos de administração de pessoal não compreendidos nas atribuições específicas de outros setores do D.A.S.P.

A Divisão de Classificação de Cargos orienta e revê a organização dos quadros do funcionalismo, estuda as atribuições e responsabilidades dos cargos e funções do serviço público para fins de classificação, supressão, eliminação e transferência; estuda questões relacionadas com os cargos e funções gratificadas e prepara especificações de classes, mantendo-as atualizadas.

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento recruta e seleciona os candidatos para os cargos permanentes e temporários, prepara listas e certificados de candidatos, realiza pesquisas sobre aperfeiçoamento, recrutamento e seleção dos servidores públicos, e promove cursos de treinamento e outras formas de aperfeiçoamento do servidor, inclusive atividades de intercâmbio com organizações congêneres nacionais e estrangeiras; concede bôlsas de estudo; promove viagens, congressos e conferências. O D.A.S.P. também promove cursos de treinamento em sua Escola de Serviço Público, que funciona em combinação com o Ministério da Educação e Cultura. A Escola oferece grande variedade de cursos, inclusive de aperfeiçoamento do idioma português e de serviços de escriturário, cursos por correspondência e treinamento em administração pública visando à formação, especialização e aperfeiçoamento dos servidores públicos.

A Divisão de Edifícios Públicos elabora estudos, normas e padrões técnicos, planeja, orienta, executa e controla a execução de projetos de edifícios e equipamentos públicos. O Escritório Técnico da Universidade do Brasil projeta, executa e fiscaliza as obras da Cidade Universitária da Universidade do Brasil. Os Serviços Auxiliares e de Assessoramento responsáveis perante o Diretor-Geral do D.A.S.P. são os seguintes: Serviço de Documentação; Serviço de Administração e o Consultor Jurídico.

Ao Serviço de Documentação compete coligir, organizar e divulgar documentação referente à administração pública, editar a *Revista do Serviço Público*, manter uma biblioteca, etc.

O Serviço de Administração presta serviços auxiliares ao D.A.S.P.

Além destes serviços, o D.A.S.P. tem um Conselho de Coordenação constituído pelos Diretores de Divisão e de Serviço, que funciona sob a presidência do Diretor-Geral e se reúne sem-

pre que há assuntos relevantes a tratar, e um Conselho de Administração que tem por fim promover a melhor coordenação e maior eficiência dos sistemas de organização, orçamento, pessoal e construção de edifícios públicos. A composição do Conselho de Administração varia de acôrdo com o assunto. Por exemplo, quando se trata de pessoal, o Conselho se compõe dos diretores das divisões de pessoal e dos diretores dos órgãos incumbidos de assuntos de pessoal dos Ministérios.

Existe, finalmente, uma Comissão de Acumulação de Cargos, que se destina a controlar os casos de acumulação de cargos federais.

O D.A.S.P. é dirigido por um Diretor-Geral nomeado em comissão pelo Poder Executivo, tal como os diretores das Divisões e Serviços principais.

LOCALIZAÇÃO ORGÂNICA SOB O SISTEMA PARLAMENTAR

Uma análise acurada da distribuição dos poderes de governo vem apoiar a conclusão de que o D.A.S.P. deveria ser desvinculado do Gabinete do Presidente, e colocado sob a autoridade do Primeiro-Ministro. Em primeiro lugar, a responsabilidade de elaborar o orçamento e fiscalizar sua execução cabe, claramente, ao Primeiro-Ministro. Esta conclusão apóia-se no fato de competir ao Primeiro-Ministro enviar ao Congresso a proposta orçamentária, controlar e responsabilizar-se pela administração federal, e ter a iniciativa dos projetos de lei do Governo. Esta tarefa, que afeta drásticamente os programas do governo e o teor da economia nacional, não pode ser levada a cabo exceto através do D.A.S.P., tal como se acha organizado atualmente.

Em segundo lugar, as nomeações de funcionários para os cargos públicos e as leis do sistema do mérito, exigidas pelo governo federal, igualmente não podem ser executadas exceto através do D.A.S.P. Embora o Presidente possa, legalmente, prover os cargos públicos federais, nenhum de seus atos tem validade sem a referenda do Primeiro-Ministro. Por conseguinte, o Primeiro-Ministro controla, legalmente, o poder de nomeação.

Em terceiro lugar, a responsabilidade, perante o Congresso, atribuída ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros, pela direção da administração federal e pelos seus atos, determina, claramente, que as funções tradicionais do D.A.S.P. — fixação de padrões, elaboração e interpretação de regimentos e investigação e fiscalização — lhes são pertinentes, o que equivale a dizer que o D.A.S.P. deveria estar subordinado ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros.

Finalmente, a própria natureza do sistema parlamentar é, primeiramente, um "supremo refúgio" estável do governo — um centro fixo. Em alguns países, é a monarquia que proporciona esta estabilidade, mediante um monarca constitucional. Cada vez mais com o suceder das décadas e das Guerras Mundiais, é um presidente eleito quem proporciona o "centro fixo". Em poucas palavras, a função essencial do cargo de Presidente, num sistema parlamentar, é passiva — não ativa; é de última instância — não imediata; é neutra — não partidária e política.

Em resumo, portanto, — tomem-se por ponto de partida os poderes específicos, de acordo com sua distribuição no *Ato Adicional*, ou as características gerais de qualquer sistema parlamentar, — tanto a lei como a lógica apóiam a tese que propugna pela localização do D.A.S.P., de preferência, diretamente subordinado e vinculado ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros, e não ao Gabinete do Presidente da República, como vem ocorrendo até o momento. (4)

Por que, então, se a lei e a lógica são tão claras, há ainda alguma dúvida sobre o assunto? A resposta somente pode ser dada em termos práticos, de realidade histórica e política. Historicamente, o Brasil não teve nenhuma experiência importante com o sistema parlamentar moderno. (5) Sua experiência de governo moderno foi presidencialista. No decorrer desta experiência, o Brasil teve alguns Presidentes fortes; intervalos, é verdade, em que os Presidentes governaram sem Congresso ou qualquer outra restrição legislativa.

Culturalmente, a forma presidencial de governo é adequada à tendência brasileira de personificar o cargo de Chefe do Executivo e de exigir participação direta em sua escolha, isto é, em eleição direta e não através do Congresso (ou, mesmo, através dos parti-

(4) A comparação com outros países, cujo sistema de governo é parlamentar, especialmente aqueles que têm um presidente eleito e não uma monarquia — seria de muito interesse. Entretanto, não é possível um estudo paralelo, pois nenhum desses países possui um órgão nacional de administração geral como o D.A.S.P. Ao passo que o D.A.S.P. é responsável pelas atividades de orçamento, organização, pessoal, treinamento e edifícios públicos, e depende do Chefe do Executivo, em outros países onde existem órgãos centrais assessores, suas funções estão divididas pelo menos quanto a finanças e pessoal; ou não existem órgãos centrais assessores responsáveis perante o executivo, e as funções orçamentárias e de seleção de pessoal são executadas separadamente por iniciativa de cada Ministério, ou o Ministério da Fazenda desempenha um papel predominante nas atividades assessoras centrais.

(5) Embora o sistema parlamentar tenha existido de 1824 a 1891, o monarca tinha força. Ele podia vetar os atos do Parlamento; seus ministros eram responsáveis perante ele e não perante o Congresso. O monarca nomeava vitaliciamente os membros do Conselho do Estado e podia intervir em qualquer norma do governo.

dos políticos, como prova a eleição do Presidente Quadros em 1960).

Politicamente, a situação é a seguinte: o atual Presidente (parlamentar) foi, na verdade, eleito Vice-Presidente com o direito constitucional de suceder ao Presidente, antes da emenda à Constituição. É perfeitamente compreensível, a partir de um ponto-de-vista realista, que nenhuma modificação tenha sido feita nas vinculações orgânicas do D.A.S.P., a despeito do "Ato Adicional" e da lógica do sistema parlamentar de governo.

Poderíamos, pois, concluir por notar que a introdução de uma forma parlamentar de governo é meramente superficial, a não ser que resulte na readaptação da estrutura administrativa governamental, especialmente no que se refere ao D.A.S.P., órgão principal da administração pública.