

Parecer da União Democrática Nacional sobre a reforma administrativa do Governo Federal

I — EXAME DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. *Objetivos e métodos da reforma*

O "objetivo principal" da reforma administrativa proposta pelo Governo é, nas próprias expressões do preâmbulo do anteprojeto, "fornecer elementos estruturais e dinâmicos necessários à realização dos fins do Estado brasileiro". (1)

A declaração é formulada, como se vê, em termos excessivamente gerais, e portanto, bastante vagos. Mas, se atribuímos a essas palavras conteúdo positivo deveremos concluir que no plano apresentado, devem estar acolhidos os mais sérios e complexos propósitos.

Outro trecho importante da exposição de motivos nos adverte, entretanto, de que a iniciativa, por mais séria que pareça, deve ser entendida como visando apenas a uma reforma de métodos de governar, não implicando, de modo nenhum, em programa de governo. O trecho referido é o seguinte, que finaliza a exposição: "Há em todo o país uma grande expectativa em torno dos resultados desta reforma administrativa. Não tenhamos ilusões sobre os seus efeitos e consequências: ela não resolverá, de vez, os grandes problemas nacionais, nem traz em seu bojo a cura milagrosa das dificuldades com que nos defrontamos. Mas equipará, sem dúvida, o Governo para realizar com eficiência e rapidez os seus programas de base, necessário ao progresso econômico e ao bem-estar geral do povo brasileiro".

Trata-se, assim, de aparelhar convenientemente o Estado, no setor administrativo, a fim de que ele possa realizar com eficiência

um programa que vise ao progresso e bem-estar do povo.

Como se atingirá, concretamente, ao fim visado? A exposição não-lo diz nas seguintes linhas:

"No que se refere à parte propriamente estrutural da administração, o objetivo essencial é assegurar uma distribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, agrupando-as pela similitude dos seus objetivos reduzindo a um número razoável os contratos diretos do Presidente da República, simplificando o campo de ação de cada Ministério e assegurar uma coordenação adequada de todas as unidades do sistema".

Portanto a reforma deverá ser executada atendendo a quatro propósitos, a saber: 1) concentração dos serviços por semelhança; 2) descentralização do poder presidencial; 3) simplificação do trabalho ministerial; e, 4) coordenação geral das atividades.

Feita esta análise dos objetivos e métodos da reforma passemos a observar como considera o Governo o campo em que a mesma vai atuar.

2. *Deficiências atuais da administração*

Na sua exposição, o Governo reconhece, com rude franqueza, alguns dos vícios e erros mais visíveis da nossa administração, erros e vícios que os partidos de oposição, nesta e na passada legislatura, têm reiterada e infatigavelmente denunciado.

Começemos pelo alto. Referindo-se ao Chefe do Governo, diz a exposição do Governo: "De um lado, o Presidente da República se verá livre da massa da expediente de rotina que hoje absorve grande parte de seu tempo. Passará, então, a dispor o Presidente de tempo para examinar mais demoradamente, e com melhores possibilidades de informação, os problemas fundamentais do Governo, as soluções recomendadas, os programas de trabalho de cada setor e a marcha desses programas. Deixará de assinar centenas de papéis rotineiros, para poder acompanhar o funcionamento da administra-

(1) Não poderemos indicar com precisão os pontos de onde tiramos citações. As páginas do folheto que contém a proposta governamental não são numeradas.

ção e a atuação dos seus Ministros e chefes de repartições”.

Dessas vigorosas palavras se infere que, na opinião do porta-voz do Presidente, hoje o tempo de S. Ex.^a é absorvido no exame de papéis sem valor, não podendo êle dedicar as horas necessárias nem mesmo aos “problemas fundamentais do Governo” ou ao controle dos principais serviços que preside.

Quanto aos Ministros, declara a exposição que êles têm as suas pastas abarrotadas com o “expediente de rotina e os casos individuais”, o que esgotam o seu tempo “recebendo pedidos de favores, assinando papéis que apenas lêem e transferindo ao Presidente da República os casos mais difíceis”. Os Ministros, pois, cuja responsabilidade é acentuada no presidencialismo evoluído da Constituição de 1946, não estão de forma alguma exercendo as suas atribuições constitucionais. São simples figurantes no círculo governativo, servindo de pára-raios de pedidos, pouco lendo os papéis submetidos ao seu estudo e decisão e transferindo a parte mais séria das respectivas funções ao Presidente que, pelo visto, não tem tempo para cuidar das próprias quanto mais das alheias.

Sobre a elaboração da proposta orçamentária recomenda a exposição: “E’ indispensável que o orçamento também se faça um pouco de cima para baixo, e não exclusivamente de baixo para cima, como é a regra atual em nossos Ministérios. Devem as nossas repartições, antes de elaborar as propostas parciais de orçamento, receber dos Ministérios orientação sobre as prioridades do Governo. Somente assim poder-se-ia evitar a prática atual em que a proposta orçamentária é apenas a soma de propostas e sugestões parciais de Ministros e diretores, cujas proposições, em muitos casos, não foram inspiradas pela orientação geral do Governo”.

Passando da elaboração do orçamento à sua execução, denuncia ainda a justificativa do projeto: “O famoso Código de Contabilidade e o seu regulamento, velhos de mais de trinta anos, continuam a disciplinar a vida administrativa brasileira nos seus menores detalhes. A rígida execução desses estatutos e a interpretação restritiva que lhes foram dando milhares de burocratas zelosos nas três últimas décadas, fizeram das disposições do Código e do regulamento mais um instrumento de tortura do que um mecanismo de controle dos atos administrativos”.

O panorama descrito pelo Governo é, como se vê, mais do que realista, extremamente pessimista. O Presidente não tem tempo para se ocupar de coisas sérias. Os Ministros nada valem. O orçamento — o

famoso “plano de Governo” das definições clássicas — é feito sem visão de conjunto, sem que o Executivo participe eficazmente na sua elaboração e é aplicado de maneira torturante e absurda. Realmente, diante dessas cruas e simples verdades, não é de se admirar o desgoverno do país.

Não será a oposição que venha tomar a si o encargo de descarregar as tintas do quadro. Ao contrário, invariavelmente, pela voz dos seus representantes, em discursos e pareceres, na Câmara e no Senado, tem ela proclamado ao país, em todos os tons, êstes fatos que o Governo agora reconhece de público.

Por tarde que se dê tal reconhecimento não deve êle deixar de causar satisfação àqueles que, desde a restauração da ordem constitucional e da liberdade de palavras, vêm obstinadamente denunciando essa inércia do Executivo brasileiro, acobertada por um aparente movimento; vêm profligando essa confusão que entre nós se faz de atividade presidencial com ação presidencial. (2)

Embora não seja êste o ponto especialmente adequado para a repetição de observações melhormente formuladas em outros momentos, não será de todo inoportuno acentuar aqui a responsabilidade que cabe ao dirigente máximo do país no nascimento e no aumento da crise administrativa que hoje os seus próprios auxiliares mais diretos se incumbem de denunciar à Nação.

A partir de 1930 e principalmente a partir de 1937, entramos em fases de governo caracterizadamente pessoal como nunca, antes, conhecera a República, apesar de todos os desvios da sua organização política.

Em vez de se fazer temer, como um ROSAS no passado ou um TRUJILLO no presente, o ditador Brasileiro, para durar, preferiu fazer-se estimar. Mas para conseguí-lo, como de fato o conseguiu — e as eleições de 1950 são a prova irretorquível disto — foi levado a juntar o sábio mecanismo da propaganda moderna a uma formidável centralização administrativa, que fez depender da munificência presidencial, ainda fora do campo da legislação social, grande número de nomeações, a mais rotineira promoção, a mais mesquinha aplicação de qualquer verba federal. Assistimos, então, no decorrer dos últimos 22 anos a êste contínuo estreitamente de uma

(2) V. por exemplo, as considerações que, a respeito, expendeu o signatário deste trabalho no relatório que apresentou à “Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os Contratos da Light”.

trada de dependências que, ao mesmo tempo que colocava nas mãos do Presidente a vida individual de todos os brasileiros que sejam subordinados do Governo ou com êle tenham direta ou indiretamente transações — vale dizer, a maior parte da população ativa do país — por outro lado distanciava enormemente o povo do poder.

Este distanciamento se apresentou de duas formas. Foi distanciamento político porque a supressão da vida democrática retirou ao povo qualquer influência na formação dos governos, que se transformaram forçadamente em grupos constituídos ao sabor das próprias conveniências internas, desligados da massa e colocados acima dela. E foi distanciamento administrativo, porque havendo somente propaganda, vinda de cima, mas nunca crítica, vinda de baixo, o resultado é que muitos problemas administrativos sérios nem sequer chegaram ao conhecimento do supremo governante.

Ficaram, assim, sem solução muitos “problemas fundamentais” para os quais, no dizer oficial, o Presidente não tem ainda hoje tempo de atentar. Premiando ou castigando minuciosamente através de nomeações, promoções, demissões a civis e militares; fazendo necessário aos governos locais ou às empresas privadas através de recursos dados habitualmente menos em obediência a planos gerais do que no propósito de premiar dedicações comprovadas ou fortalecer fidelidades duvidosas; exercendo com aplicação, malícia e paciência, durante longos anos, o papel de distribuidor oficial de castigos e benesses foi o Presidente criando em torno a si um sólido poder que, de repente, se revelou espantosamente inoperante dentro do verdadeiro sentido do poder político, o qual deve se preocupar muito mais com o Homem de que com os homens.

O movimento adquirido a partir de 1930, e agigantado depois de 1937, absorveu toda a primeira fase do novo regime constitucional, inclusive o governo DUTRA que não pôde se desvencilhar do sistema que encontrou.

Não há dúvida que é muito favorável ao povo brasileiro a observação de que, aqui, uma ditadura nunca se conseguiria consolidar pelo terror, mas somente por um amplo movimento de benemerência paternalista.

Mas esta observação não impede que tenhamos perdido imenso tempo na ditadura e sob a atual Constituição em atividades que não são senão de fachada, em propagandas mendazes, em medidas econômicas contraditórias ou de simples favoritismo a determinadas classes, e, principalmente, em uma centralização monstruosa que não visa à unifi-

cação do poder, para a realização de uma obra de governo, mas simplesmente ao monopólio de benefícios públicos, dados em caráter quase caritativo, para sustento de uma posição pessoal de mando.

E' contra isso que o próprio Governo hoje se levanta, convencido afinal de que o seu poder é excessivo por um lado — o lado pessoal — e muito deficiente por outro — o lado governativo. Parodiando a frase que, no Império, deu lugar a tanta discussão doutrinária poderíamos dizer que, na República atual, o Presidente manda mas não governa. Com a sua surpreendente e proclamada capacidade política de adaptação às circunstâncias do Senhor Presidente da República permite, agora, que em seu nome sejam denunciados com justiça atos cujas responsabilidade, em tão alto grau, lhe incumbe.

O esmagamento do Presidente pelas tarefas hoje consideradas secundárias só se deu porque, no longo período de consolidação de poder pessoal tais tarefas tinham, como vimos, primacial importância. O progressivo aniquilamento da autoridade dos Ministros, tão desenvoltamente confessada no documento palaciano, é consequência necessária do processo acima referido. A elaboração defeituosa da proposta orçamentária é outro assunto da exclusiva responsabilidade do Executivo. Para começar, a Constituição, no artigo confere ao Presidente a iniciativa privativa da remessa e *ipso facto* do preparo da proposta, sobre a qual vai trabalhar o Congresso. Além disso, o Executivo conta com um instrumento, o D.A.S.P., cuja criação obedeceu, de início (artigo 67, da Constituição de 1937, e decreto-lei n.º 579, de 30 de junho de 1938), ao propósito de fazê-lo órgão coordenador da proposta, e que ainda hoje é incumbido de estudá-lo sob a supervisão do Presidente. Por último o entravamento da execução orçamentária pelo Código de Contabilidade “nas três últimas décadas”, como diz a exposição de motivos, poderia ter sido perfeitamente evitada, pois dentro das três últimas décadas é que se situam os tempos de fecundidade legislativa dos decretos-leis, e o Código de Contabilidade poderia ter sido, então, modificado com uma penada, tão simplesmente como foi, várias vezes, a própria Constituição Federal.

Do que foi dito se conclui que a legislação brasileira, como também os hábitos administrativos do país, ainda não se adaptaram convenientemente à base constitucional reconquistada.

Devemos reconhecer, aliás, que tal adaptação não poderia ser alcançada da noite para o dia. Ela tem de assentar, preliminarmente,

na firme e sincera vontade dos governantes, porque é a mente dos homens de Governo que anima o texto das leis, de pouco valendo um sistema legal aplicado com resistência ou reservas mentais. A prova de que a lei por si só não altera os hábitos temo-la ao alcance da mão. A Constituição dá aos Ministros responsabilidades definidas, mas os hábitos os transformam, como reconhece o Presidente, em figuras inexpressivas. A Constituição atribui ao Presidente a responsabilidade do orçamento, mas ele confessa que o orçamento é esfarelado por burocratas imediatistas.

De tudo isso duas conclusões, ou antes, dois receios, vão-se delineando na consciência de quem medita sobre as graves declarações contidas na exposição de motivos do Governo

O primeiro receio é o de que a proposta de reforma administrativa tenha menos o objetivo de preparar grandes mudanças úteis ao país, do que o de diminuir as responsabilidades do Governo quanto ao insucesso de uma administração que suscitou tantas esperanças populares. Talvez esteja antes de tudo o Governante querendo mostrar ao povo que ninguém pode ter êxito quando se acha tão mal servido de instrumentos de ação. Mas se tal é o seu empenho cumpre ponderar, como já fizemos, que a rede de limitações de que o Governo hoje se queixa foi criada por ele próprio, e nunca existiu com tais características no passado.

O segundo receio é o de que o Senhor Presidente da República, habituado por longos anos ao exercício de uma autoridade que lhe dá a impressão de poder sem contraste, não encontre o caminho para passar do campo fácil e agradável do mando pessoal ao terreno ingrato e trabalhoso do governo propriamente dito, com tudo o que esse terreno implica de ação condutora, de desprezo pela popularidade imediata e pelos êxitos a curto prazo e de abandono da influência pessoal sobre as coisas miúdas, nas quais o bem e o mal são mais fáceis de se fazer sentir.

Em resumo, o sucesso da empreitada a que os partidos, na quase totalidade, deram o seu apoio, depende muito da sinceridade, da firmeza e do desprendimento dos homens que se acham à frente dos negócios públicos, notadamente do Senhor Presidente da República.

Esta situação, por mais inseguros que tornem os resultados do movimento, não é de molde a impedir que um partido convictamente legalista e democrático como a U.D.N. ofereça o melhor da sua contribuição ao esforço comum de se preparar uma reforma que declara aspirar à modernização e maior eficiência da administração federal.

Tomaremos, assim, a sério, como sempre, a tarefa a que o Governo nos conclamou, certos de que, com tal atitude, estaremos contribuindo, na medida das nossas forças, para o bem comum. Se a execução da reforma ainda uma vez não corresponder às esperanças, ficará a salvo a responsabilidade dos partidos que, correspondendo a um apêlo corretamente feito, se apresentaram para estudar a matéria.

II — OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES

1. Descentralização dos Ministérios

A exposição de motivos, depois de encaixar a conveniência de se libertar o Presidente e os Ministros dos trabalhos escusados de rotina, diz, quanto aos Ministros: “deverão êstes adotar ou propor normas tendentes a transferir para a alçada dos Diretores de Departamentos e repartições problemas de menor importância, que hoje são trazidos até ao Ministro para sua decisão”.

O anteprojeto, por seu lado, concretiza o pensamento descentralizador em relação ao Presidente, através das diferentes medidas que adiante analisaremos. Mas, como aliás já deixavam prever as palavras acima transcritas da exposição, o anteprojeto silencia sobre a descentralização administrativa dentro dos Ministérios.

Já vimos como a exposição encara o problema. Os próprios Ministros, na extensão que desejarem, é que “deverão adotar normas tendentes à descentralização”.

Ora, tal solução não satisfaz, de maneira nenhuma. Em primeiro lugar cada um dos futuros 16 Ministros, (se forem 16) poderia entender à sua maneira o dever de descentralizar, e adotaria normas condizentes com seu ponto de vista pessoal. Depois, com a mudança do Ministro, ou com a mudança de opinião de um mesmo titular, poderiam variar as normas, visto que não seriam leis, mas apenas disposições livremente revogáveis por quem as expediu ou por outro que viesse a exercer as mesma função.

O resultado seria não só a diferença de métodos de Ministério a Ministério, como a instabilidade permanentemente na ação dessas unidades básicas da administração e, finalmente, a balbúrdia completa, maior do que a já existente, na vida administrativa do país.

Parece-nos indispensável, pois, que a descentralização administrativa nos Ministérios, seja também regulada na lei, de forma única ou, pelo menos, coerente e harmoniosa.

2. O problema orçamentário

Já vimos o pessimismo com que a exposição descreve o preparo e a execução do orçamento no Brasil.

O signatário deste relatório participa, em muitos pontos, dessa opinião pessimista. Muitas vezes, em discursos e pareceres na Câmara, abordamos o delicado assunto da vida orçamentária do país, que, fundada embora em disposições constitucionais bastante boas, não tem, contudo, uma realização efetiva igualmente acertada, por causa de um complexo de fatores, ligados à má preparação da proposta, à ausência de um plano geral de Governo e às finalidades imediatas — em alguns casos eleitoralistas — da colaboração parlamentar.

O anteprojeto, no art. 12-C, atribui ao D.A.S.P. a "elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo, de acordo com as determinações do Presidente da República".

Depois das críticas abertas à política orçamentária do País, o anteprojeto, para remediar a situação, propõe as alterações na competência do Tribunal de Contas — que adiante serão examinadas — e a concentração, no D.A.S.P., da elaboração da proposta orçamentária.

Também neste capítulo nos parece que as soluções aventadas não contentam, e que outras devem ser adotadas, mais amplas e radicais.

A nosso ver estas soluções devem constar antes de tudo de uma lei disciplinadora de elaboração orçamentária.

Desde a legislatura passada, quando ainda nos encontrávamos na Comissão de Justiça da Câmara, nos batemos por esta lei. A ninguém de competência especializada socorremos das luzes de um acatado cultor do Direito Financeiro, o Dr. SÁ FILHO que se dispôs patrioticamente a preparar um estudo a respeito, constante de anteprojeto e justificação de motivos, trabalho excelente como ponto de partida para uma lei reguladora da matéria.

Infelizmente, preocupada com outros assuntos, a maioria governista da Câmara, de cujo estímulo depende sem dúvida o andamento de uma lei desse tipo, não deu ao anteprojeto SÁ FILHO o seguimento desejado.

Nunca, mais do que agora, uma lei disciplinadora do orçamento foi necessária... O transcurso do período presidencial e a aproximação das eleições para o Congresso vão tornando a independência dos partidos, inclusive os que apoiam o governo, mais acentuada, e também a disciplina das bancadas

mais difícil para a obtenção do equilíbrio orçamentário.

Existe, evidentemente, uma intenção discriminativa nessa gradação de situações: pertencer ao Ministério.

Se não houver no ano de 1953, uma lei traçando limites razoáveis à ação do Congresso e do Executivo na feitura do orçamento cremos que será muito árdua, senão inviável, a partir de 1953, a tarefa dos líderes partidários no sentido da obtenção de um orçamento orgânico, programado e equilibrado.

A simples alteração no processo judiciário do Tribunal de Contas e a manutenção da competência do D.A.S.P. não resolverão, em absoluto, a questão. Quanto a este último aspecto cumpre ponderar que, atualmente, pela Constituição e leis vigentes, já é o D.A.S.P. que tem capacidade para "elaborar a proposta orçamentária, de acordo com as determinações do Presidente", exatamente como quer o anteprojeto.

No entanto, apesar desse regime teórico, já verificamos, nos trechos de início transcritos da exposição — e que são a verdade, embora não toda a verdade — até que ponto, na prática, o designio das leis é turbado pela força dos hábitos.

Torna-se, à vista disso, cada vez mais necessária a lei especial que regule o preparo e execução dos orçamentos, lei que trace regras gerais fixas não só sobre a elaboração da proposta, como também sobre a execução do orçamento, de maneira a entrar neste último ponto, pelo menos em linhas gerais, no terreno ocupado pelo Código de Contabilidade e pela lei do Tribunal de Contas.

Esta lei deve ser complementar e inseparável da de reforma administrativa. Nessa sugestão é, portanto, para que se separe toda a parte referente ao Tribunal de Contas e preparo do orçamento do anteprojeto, e se funda tudo na lei que deve ser imediatamente cogitada. Não nos parece inconveniente que o D.A.S.P. continue como órgão de coordenação da proposta mas julgamos de alto interesse que se aproveite o trabalho do professor SÁ FILHO como base de estudo.

3. Terminologia da lei

Antes de entrarmos no exame mais pormenorizado de cada capítulo do anteprojeto, exame a que vamos proceder deste item em diante, impõe-se um reparo preliminar, importante, sobre a terminologia da futura lei. Queremos referir-nos à gradação de dependência que ela parece estabelecer entre algumas repartições, serviços ou entidades, e

os Ministérios a que os mesmos estejam ligados.

Tomemos, como primeiro exemplo, o capítulo referente ao Ministério da Agricultura e Pecuária. Ali se diz que esse Ministério "compreende" certos serviços; que "ficam sob a jurisdição do Ministério vários Institutos como o do Café e do Alcool e outros; e também o Banco de Crédito Cooperativo; e; finalmente, que "fica sob a orientação e fiscalização" do Ministro a Cia. Usinas Nacionais.

Quando enumera os serviços do Ministério da Educação diz a lei que o mesmo "compreende" vários Conselhos e Diretorias; tem "sob jurisdição" o Conselho de Pesquisas e as Universidades federais e "sob fiscalização e orientação" as instituições culturais, educacionais, científicas ou desportivas "que tenham sido criadas pelo Poder Público ou recebam favores do Estado".

Ao tratar do Ministério da Fazenda o anteprojeto declara que "ficam sob a jurisdição" do mesmo o Banco do Brasil, o Banco de Desenvolvimento Econômico, o Instituto de Resseguros e a Caixa de Mobilização Bancária.

O Ministério da Indústria e Comércio além das repartições que "compreende" terá "sob sua jurisdição" a Superintendência das Empresas Incorporadas à União e "sob sua orientação e fiscalização" a Fábrica Nacional de Motores.

O Ministério do Interior, por sua vez "compreenderá" vários departamentos da maior importância, enquanto guardará "sob jurisdição" o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e "sob orientação e fiscalização" a Fundação Brasil Central.

Outros exemplos poderiam ser citados.

Existe, evidentemente, uma intenção discriminativa nessa gradação de situações: pertencer ao Ministério, estar sob a jurisdição ou simplesmente sob a sua orientação e fiscalização, sendo natural que a gradação se oriente no sentido de um maior controle para uma maior autonomia.

Parece-nos entretanto, que a lei deveria fixar de modo expresso a preliminar, definindo as diferenças existentes entre as três situações previstas, inclusive traçando as normas gerais das competências distribuídas, cujos pormenores poderiam ser depois, em cada caso, fixados em regulamentos do Executivo ou estatutos internos das entidades. O que nos parece inoperante, neste ponto capital da reforma administrativa, quando se trata precisamente de submeter a controle efetivo autarquias, institutos, fundações e empresas oficiais cuja liberdade sem fiscaliza-

ção tem sido tão nociva, o que nos parece inoperante é criar-se uma situação legal indefinida, que virá gerar os conflitos de competências ou impossibilidade de exercício do controle que se quis estabelecer. O caso do Banco do Brasil é típico, e citamo-lo, apenas como exemplo mais significativo. Se não fôr definido o seu enquadramento na "jurisdição" do Ministério da Fazenda, será impossível articular a máquina formidável desse Banco com uma política financeira coerente do Governo. A esse propósito, também, a U.D.N., por intermédio do relator deste, manifestou sua orientação na Câmara dos Deputados.

4. Secretaria da Presidência

Pelo art. 2.º do anteprojeto a Secretaria da Presidência da República terá a seu cargo o assessoramento do Presidente da República no planejamento, controle e coordenação das atividades governamentais. O conteúdo mais preciso dessas importantes funções se acha discriminado nas letras do mesmo artigo. Não temos dúvida em reconhecer, no sistema presidencial que nos rege, e considerado o quadro cada vez maior de atividades que o Estado impõe aos Chefes de Governo, a necessidade de um órgão de assessoramento do Presidente, destinado ao estudo e informação dos variados assuntos que a ele compete decidir. Não sabemos se a organização atual desse órgão, principalmente no que concerne ao seu pessoal técnico, estará em condições de atender aos encargos. As leis que conhecemos sobre a matéria, aliás, anteriores à Constituição atual, são o Decreto-lei número 9.646, de 22-8-1946 e o Decreto n.º 21.702, da mesma data, que não deram à Secretaria da Presidência as atribuições nem lhe fornecem os recursos necessários ao preenchimento da missão prevista no anteprojeto.

Assessorar o Presidente nas suas funções de planejar, controlar e coordenar as atividades governamentais é uma responsabilidade séria. Implica, afinal, em tê-lo informado de tudo o que deve saber de importante: sobre o cumprimento de suas próprias decisões básicas; sobre as razões de sancionar ou vetar os projetos vindos do Legislativo; sobre a execução governamental do orçamento, de acordo com as prioridades previstas nos planos de governo e fixadas com os diferentes Ministros. Implica também em auxiliá-lo de perto na execução dos seus planos de conjunto, fornecendo-lhe os dados necessários que o habilitem à coordenação, em certo terreno, das atividades das diversas pastas. No regime do Estado Novo essas funções competiam, pelo menos teoricamente, ao D.A.S.P., que era, além das outras incumbências, também o órgão de assessoramento e informação

do Presidente. Não se pode saber até que ponto o D.A.S.P. exerceu, na prática, tais incumbências, porque uma característica da ditadura foi o conhecido desencontro entre o texto das leis, inclusive a Constituição, e a prática do governo. Este foi nitidamente pessoal, inclusive no sentido de que não se considerava em absoluto obrigado pelas normas que expedia. Os hábitos superavam as leis. Daí o perigo de se pretender traçar a fisionomia do Estado Novo de acordo com a abundante legislação que promulgou.

De qualquer forma, parece caber melhor à Secretaria da Presidência, órgão tradicional e que sempre exerceu, no Brasil, uma certa atuação política, as incumbências de informação, coordenação e controle que o anteprojeto lhe outorga e que foram antes previstas para o D.A.S.P. Parece-nos, porém, que a organização atual da Secretaria não lhe dá forças para tanto. Ela é, no fundo, um gabinete privado, embora conte possivelmente com alguns técnicos no seu seio. Mas deveria ser um órgão predominantemente técnico, sendo a parte de gabinete privado um simples apêndice secundário. Isso poderá ser feito, sem novas despesas de vulto nem criação de cargos, por decreto presidencial que permita a requisição de funcionários de outras repartições, capazes de integrar o quadro indispensável ao trabalho previsto no anteprojeto, se é que realmente se cuida de organizar esse trabalho de incontestável utilidade.

5. Conselho de Planejamento

A exposição diz que "a descrição das suas funções de planejamento" virá depois, e que ela se limita a "indicar desde logo a maneira como o Conselho porá em prática esse mecanismo automático de coordenação dos programas de trabalho e de sua execução". De fato, através das indicações constantes da exposição, observa-se que o sistema de planejamento é referido tão somente quanto ao controle da sua própria execução, nada se dizendo quanto aos planos em si mesmos. Acontece, porém, que a matéria, no texto do anteprojeto (arts. 4 e 5), não se acha disciplinada de forma melhor. Ali se declara que o Conselho tem por finalidades a coordenação dos diversos setores de administração (artigo 4-a), e a aprovação de planos de governo (art. 4-b); que o mesmo Conselho se comporá do Presidente, dos Ministros e dos diretores dos órgãos àquele subordinados (artigo 5-a) e de uma Secretaria Geral a ser organizada (art. 5-b), e, finalmente, que o Conselho será organizado por decreto do Executivo, (art. 5.º, parágrafo único).

Do exposto se conclui que o anteprojeto não traça nenhuma norma efetiva de funcionamento do Conselho. A sua composição oficial, compreende apenas o Presidente, os Ministros e os diretores dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente. Esses diretores, no caso, serão apenas três, isto é, o Secretário da Presidência, o Chefe do Estado Maior Geral e o Diretor do D.A.S.P., visto que, dos demais órgãos, o próprio Conselho de Segurança Nacional já é presidido pelo Presidente da República, enquanto o Conselho de Economia, ao contrário do que pretende o anteprojeto, não pode ser subordinado ao Presidente pelos motivos que daremos em breve.

Da composição oficial do Conselho fica patente que ele seria um órgão praticamente político, em todo caso muito mais político do que técnico. As autoridades previstas na sua composição têm todas o tempo demasiadamente tomado pela gestão dos negócios colocados a seu cargo para poderem estudar com o cuidado e o afinho exigidos os planos de conjunto necessários ao desenvolvimento do país. Resulta certo, então, que a elaboração dos planos viria fatalmente a ser objeto dos cuidados da Secretaria Geral "a se organizar". Mas, como o parágrafo único do art. 5 estipula que o Conselho, no conjunto, será organizado por decreto do Executivo chegamos à conclusão final de que tudo o que se refere ao planejamento nacional será organizado por via de um decreto-executivo inicial.

Não nos parece seja esta a solução mais acertada. Não precisamos recordar aqui a importância fundamental que possui o planejamento em todos os sistemas de governo atuais, inclusive os democráticos. E', portanto, necessário que o Congresso Nacional participe da organização básica do Conselho de Planejamento, pelo menos quanto às linhas gerais da sua composição, competência, objetivos e métodos de trabalho. Tudo isto deve constar do anteprojeto. De nossa parte pensamos que o setor técnico de planejamento do Conselho deveria contar com o auxílio da Fundação Getúlio Vargas, do Conselho de Economia e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

As possibilidades das duas primeiras organizações na nossa administração mais do que negligenciadas têm sido malbaratadas. Uma e outra possuem técnicos de valor e instrumentos eficientes de trabalho. A Fundação Getúlio Vargas tem, entre outros fins, os de "promover estudos e pesquisas, nos

domínios das atividades públicas, e privadas” e “planejar serviços e propiciar o estudo e o debate dos problemas de organização administrativa”.

Sobre o Conselho de Economia, órgão constitucional, sabemos que, pela Constituição, lhe compete estudar a vida econômica do país em todos os seus aspectos, opinar sobre as diretrizes da política econômica nacional, e sugerir medidas aos poderes públicos.

Quanto ao Instituto de Geografia e Estatística, embora sejam bem mais conhecidos os seus trabalhos, não há dúvida que o entrosamento dele com os planos de governo pode e deve ser muito mais estreito, principalmente na parte referente à estatística, sem cujo apoio não pode haver planejamento.

Essa questão de planejamento é muito séria, é mesmo a mais séria de todas as questões governativas do Estado moderno.

A democracia atual não prescinde do planejamento, por menos que o aceitem aqueles que confundem democracia com liberalismo. O planejamento democrático tornou-se mesmo elemento inseparável do êxito da democracia como forma de governo. Eis o que convém acentuar para que se compreenda a insistência com que encaramos a necessidade da organização de um Conselho de Planejamento que venha realmente a corresponder aos seus fins e não tornar-se um simples órgão decorativo, como, infelizmente, há tantos outros no Brasil.

6. Conselho de Economia

O anteprojeto (art. 1.º, n.º IV), coloca o Conselho Nacional de Economia entre os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República. Essa colocação nos parece inconstitucional. Com efeito, pela Constituição, art. 205, o Conselho de Economia é órgão independente, com atribuições específicas definidas na própria Constituição e que devem ser reguladas por lei ordinária, a qual, entretanto, não deve ir até o ponto de estabelecer a subordinação direta do Conselho ao Chefe do Executivo, quando as suas funções consultivas devem também, e talvez principalmente, ser utilizadas pelo Legislativo. Pensamos que o Conselho de Economia, cujas atividades já se acham reguladas em lei (Lei n.º 970, de 16-12-1949), deve ser retirado do plano de reforma administrativa, o que não impede a revisão da lei existente, de forma a tornar-se aquele órgão mais capacitado para o exercício de suas altas atribuições.

7. D.A.S.P.

Não nos parece seja fundada a observação, que já temos ouvido e lido, segundo a qual o anteprojeto foi feito no propósito de fortalecer a posição do D.A.S.P. Dos dois órgãos mais diretamente destinados a assessorar o Presidente a Secretaria da Presidência e o D.A.S.P., o primeiro foi que teve as suas funções acrescidas, em comparação com a legislação anterior, e isso a expensas do segundo, conforme deixamos consignado em tempo oportuno. Nos artigos 12 e 13 do anteprojeto temos a enumeração das atribuições do D.A.S.P. e das repartições de que se vai compor. À simples leitura do texto nos convencemos de que tudo já constava das leis vigentes, com pequenas alterações sem maior importância, como, por exemplo, a criação de uma Divisão de Material. Além das suas funções ordinárias de organização dos métodos de trabalho e seleção de pessoal do serviço público, a tarefa importante do D.A.S.P. e mesmo a sua tarefa mais importante, a de elaboração da proposta orçamentária. Quem conhece a história deste problema nos Estados Unidos não será contrário à manutenção, no Brasil, de um órgão para tal fim.

E' natural que continue a ser o D.A.S.P. cuja experiência no terreno já representa alguma coisa, como deixam ver os numerosos trabalhos especializados, alguns de boa qualidade, que os seus técnicos têm publicado sobre a matéria, seja em volumes separados, seja em artigos na “Revista do Serviço Público”.

O que urge é melhorar sempre, melhorar cada vez mais o padrão de trabalho da Divisão de Orçamento do D.A.S.P., inclusive estabelecendo comissões especiais de informação para o Poder Legislativo, que se desloquem para o Congresso na fase de discussão e votação da proposta.

A lei de elaboração orçamentária, a que acima referimos, e cuja necessidade ainda uma vez encarecemos, deve dispor sobre estes aspectos da questão.

8. Ministério da Aeronáutica

De todos os Ministérios, inclusive aqueles a serem criados, só não são previstos Departamentos de Administração nos da Aeronáutica, Fazenda e Marinha. Não vemos por que essas três exceções, sobretudo quanto o art. 47, do anteprojeto confere importante papel aos Departamentos de Administração de todos os Ministérios.

9. Ministério da Agricultura

O anteprojeto aumenta bastante a competência do Ministério da Agricultura. A ele incorpora, transferidos do Ministério da Fazenda a Comissão de Defesa da borracha, a Comissão de Financiamento da Produção, a Divisão de Economia Cafeeira, a Comissão Liquidante do Departamento Nacional do Café. Da Presidência da República vem a Comissão Nacional de Política Agrária, o Conselho Nacional de Imigração; do Ministério do Trabalho recebe o Departamento de Imigração e o Instituto do Pinho. Do Ministério da Educação herda a Universidade Rural de Viçosa. Isso sem falar nas autarquias que absorve, tais como o Instituto do Açúcar e do Alcool, a Cia. Usinas Nacionais, o Instituto do Café, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e outras.

Ao examinar tão larga cópia de futuras entidades que virão integrar o Ministério da Agricultura não podemos deixar de insistir no que já dissemos no princípio, isto é, na necessidade de se fixar, na lei, o sentido da sua terminologia. Dizer-se que o Instituto do Açúcar fica "sob a jurisdição" do Ministério da Agricultura, é como no caso do Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda, vago. Pode ser muita coisa e pode não ser nada.

Passemos, porém, a algumas observações sobre a organização prevista para o Ministério da Agricultura.

1.º) Deve ser suprimida a seção de Segurança Nacional prevista no art. 17, letra n. A sua permanência no quadro do Ministério decorreu de lapso evidente dos redatores do anteprojeto. Com efeito, no artigo 69, do mesmo, lê-se o seguinte: "Ficam extintas as seções de Segurança Nacional dos Ministérios, cujas atribuições passam a ser desempenhadas pelos Gabinetes dos Ministros.

2.º) O anteprojeto prevê a colocação no Ministério da Agricultura da Comissão Nacional de Política Agrária (art. 17, letra e), e do Conselho de Imigração e Colonização (art. 17, letra g), certamente em virtude da incumbência dada ao mesmo Ministério pelo art. 16, letra i, assim redigido: "Incentivo e orientação da imigração e da colonização, visando melhor distribuição da propriedade territorial e fixação do homem à terra".

Pelas mesmas razões, ficará incluído no Ministério Nacional da Agricultura o Departamento Nacional de Imigração. E' de se notar, como já vimos, que essas três repartições públicas já existiam, sendo o Conselho de Imigração e a Comissão de Política Agrária até agora submetidos ao Presidente da

República, enquanto o Departamento de Imigração pertence ao Ministério do Trabalho.

Além disso o anteprojeto, no artigo 17, letra g, declara expressamente que o Conselho de Imigração só existirá até "a instalação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização".

Parece-nos, pelo exposto, que a importantíssima matéria de imigração e colonização fica tratada de maneira bastante confusa.

Observe-se preliminarmente, que o anteprojeto alude à criação de um Instituto de Imigração e Colonização. Tal Instituto deverá, logicamente, quando for criado, centralizar toda a política imigratória e colonizadora do Governo, devendo ele ficar "sob a jurisdição do Ministério da Agricultura" (art. 17, § 1.º, letra e).

Depois releva notar que a transferência do Departamento de Imigração do Ministério do Trabalho para o da Agricultura dá a impressão de que o Governo só encara a imigração de elementos que se destinem às atividades agrárias, o que é uma forma parcial de se encarar o problema, pois, estando o Brasil no início de sua expansão industrial, e devendo esta acentuar-se cada vez mais, é natural que tenhamos necessidade de crescentes levas de técnicos e especialistas, desejosos de escapar à instabilidade da vida européia.

Resumindo, pensamos que se deve desde logo apresentar o arcabouço definitivo do futuro Instituto de Imigração e Colonização, incluindo-o no texto do anteprojeto, seja o Ministério da Agricultura seja em outro, conforme as conclusões dos estudos procedidos. Suprimir-se-ia, então, o que consta do anteprojeto com referência a Conselho e Departamento de Imigração.

3.ª) Pela letra d, do art. 17, fica transferida para o Ministério da Agricultura a Comissão de Produção, atualmente subordinada ao Ministério da Fazenda.

Essa providência deve ser devida ao propósito manifestado no art. 16, letra e, o qual declara incumbir ao Ministério da Agricultura "a estabilidade econômica da agricultura e da pecuária, através do crédito especializado, da garantia de preços mínimos e outras medidas adequadas". O crédito especializado figura aí somente *pro-forma*, pelo menos enquanto não se der a criação do Banco Rural e continuar aquele crédito dependente da Carteira Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.

Mas, voltando à Comissão de Financiamento da Produção, não nos parece acertada a sua transferência. Ela existe, ao que sabemos, para fixar os preços mínimos das

mercadorias agrícolas, preços de amparo ao produtor, dentro de cujos limites o Governo adquiere os produtos para dêles dispor em seguida.

Desde que seja um organismo destinado a comprar por conta do Governo afigura-se mais razoável continue êle na órbita do Ministério da Fazenda. Sua colocação na pasta da Agricultura, destinada a estimular e proteger o produtor, não oferece muitas garantias de que os preços mínimos venham ser fixados em bases realistas.

Antes pode-se lícitamente reear que, des- preocupado dos encargos orçamentários e interessado em assistir o produtor por esta e outras formas, o funcionalismo da Agricultura tenha a tendência de aumentar demais os preços mínimos, com prejuízos para o Governo, que compra, e para o povo que, no fundo, é quem vai pagar o preço final.

Não poderíamos, num trabalho apressado como o presente, recolher tôdas as incongruências e todos os desajustamentos da máquina administrativa. Seria esforço que demandaria muito tempo. Mas no próprio anteprojeto respigamos, aqui e ali, pontos visivelmente duvidosos. Por exemplo a concomitância do Conselho Florestal Federal, órgão regulado pelo Decreto-lei n.º 4.185, de 26 de fevereiro de 1942, para "promover a criação, o fomento, a proteção e a melhor utilização das florestas" e do Serviço Florestal, disciplinado por mais de uma dúzia de leis, inclusive o Código Florestal, para o mesmo fim do Conselho referido.

Infelizmente nada disso tem funcionado. A devastação tremenda das nossas reservas florestais, devida a vários fatores, entre os quais, principalmente, a siderurgia, feita com o carvão de madeira, é um dos problemas mais sérios do Brasil. Temos sobre isso dados, sem exagero, aterradores, que não há espaço para desenvolver aqui.

A conservação do patrimônio florestal não é fácil, visto que põe em jogo a questão do combustível, cuja solução depende de tantos fatores. Mas a gradual substituição da siderurgia a carvão de madeira por siderurgia a carvão mineral se impõe, inclusive utilizando na importação de carvão divisas obtidas com o aumento da exportação de ferro.

De qualquer forma o Código Florestal precisa ser aplicado, enquanto ainda existe o que salvar.

10. Ministério das Comunicações

O novo Ministério das Comunicações, pelo anteprojeto, quase que se compõe do Departamento dos Correios e Telégrafos, até agora dependente do Ministério da Viação,

cujos serviços atuais ficarão divididos entre os Ministérios das Comunicações do Interior, de Minas e Metalurgia e dos Transportes.

Não precisamos nos deter sobre a conveniência especial. E' uma questão de preferência que pode ser defendida, aplicada que é em outros países.

Conviria, porém, caso se constituísse a pasta, dar especial atenção aos problemas de radiodifusão e televisão. A êste propósito ocorre-nos particularmente encarecer a urgência do Código de Radiodifusão.

A importância cultural desta lei não precisa ser sublinhada, num país como o Brasil em que a letra de fôrma, por tantas razões, quase não chega à massa da população. Além da importância cultural há a formidável importância política do rádio, que aumenta dia a dia e que vai ser decisiva nos próximos pleitos nacionais. Existe na Câmara uma Comissão especial para elaborar esta lei, sendo que dela faz parte o signatário dêste trabalho. Mas esta comissão, desde que se instalou, nada mais produziu. A responsabilidade da demora é do ilustre relator designado, Deputado pelo Partido Trabalhista. Aproveitamos o ensejo para nos dirigirmos calorosamente ao ilustre colega pedindo-lhe que apresse o seu trabalho, pois sem a lei do rádio o futuro Ministério das Comunicações ficará muito diminuído na sua importância.

11. Ministério da Educação

O Ministério da Educação manteve a sua organização atual com exceção de todo o importante setor que passará a constituir o futuro Ministério da Saúde Pública.

Só pudemos fazer a comparação do organismo proposto com o existente até fins de 1951, pois até aí vai o "Indicador da Organização Administrativa Federal" editado pelo D.A.S.P.

Por isso mesmo não podemos assegurar uma comissão de anteprojeto que contudo salientamos para possível correção.

Queremos nos referir às Escolas e Faculdades de ensino superior que vêm sendo federalizadas nos Estados, desde o Governo Dutra.

O anteprojeto só faz alusão às Universidades federais nos Estados, mas existem, repetimos, vários institutos de ensino superior em Estados que foram federalizados isoladamente, sem se agruparem em Universidade.

A jurisdição do Ministério sobre o Conselho Nacional de Pesquisas não deve atin- gir em nada a plena autonomia científica e

ao poder de iniciativa desse importante órgão de impulsionamento não só da ciência como da técnica do país. Seria aliás, bem melhor que o Conselho de Pesquisas fôsse conservado como Autarquia, tal como hoje.

Seria também muito importante aproveitar-se a oportunidade da reforma para dar andamento aos projetos de leis que interessam ao Ministério da Educação e que se acham estacionados no Congresso. Entre eles se destaca a lei complementar sobre diretrizes e bases da educação.

12. *Ministério da Fazenda*

1. De acordo com o plano, o Ministério da Fazenda manterá mais ou menos a organização atual. Perderá, contudo, as seguintes repartições: Comissão de Financiamento da Produção, Comissão de Defesa da Borracha, Divisão de Economia Cafeeira, que passam para o Ministério da Agricultura, e Caixas Econômicas Federais, que passam ao Ministério da Previdência e a Superintendência da Repressão ao Contrabando de que o anteprojeto não faz menção ao tratar do Ministério da Fazenda.

Sobre a parte transferida à pasta da Agricultura já nos pronunciamos a tempo.

Quanto à omissão da Superintendência da Repressão ao Contrabando assinalamo-la para a necessária correção, pois parece que deve ser órgão enquadrado no Ministério que dirige as Alfândegas.

2. As observações mais importantes que nos acudiram a respeito do setor financeiro, deixamo-las também consignadas acima e versam sobre a lei reguladora dos orçamentos e sobre a necessidade de se definir na lei os limites precisos de subordinação do Banco do Brasil, à pasta da Fazenda. Se tais medidas legais forem adotadas, contando-se ainda com a lei do câmbio livre que o Congresso preparou em fins de 1952, é de se prever uma positiva melhoria na política financeira e econômica do país.

3. A questão da criação de tesourarias independentes em diversos Ministérios tratada nas Disposições Gerais (artigos 47 e seguintes), do anteprojeto, pode também ser ventilada neste tema do Ministério da Fazenda. Não somos peritos em administração financeira, mas confessamos nosso receio em face dessa providência, bem como das alterações introduzidas no processo de trabalho do Tribunal de Contas de que mais adiante trataremos. A descentralização dos pagamentos deve ser decisão tomada com prudência e cautelas especiais, porque, se desmembra o mecanismo burocrático da administração,

também torna muito problemático o controle do emprego dos dinheiros públicos. O Brasil de hoje, infelizmente — e devemos declarar lisamente a verdade, pois só com o conhecimento franco dela poderemos melhorar a situação — está longe de possuir uma máquina administrativa isenta de corrupção. Exemplos nefastos, a impunidade dos culpados, o clima de inflação, o declínio dos valores morais e tantos outros fatores concorrem para tornar a administração pública brasileira muito pouco conhecida em matéria de honestidade no município das verbas públicas. Por isso desaconselhamos todas as medidas que, visando facilitar o funcionamento do aparelho administrativo facilitem igualmente desonestidades e malversações. Deve-se, tanto quanto possível, tornar eficiente a fiscalização, quando se tratar de simplificar o processo de pagamentos.

4. Lembramos ainda, pelos motivos já invocados ao tratar do Ministério da Aeronáutica, a conveniência de se criar o Departamento de Administração do Ministério da Fazenda, do qual o anteprojeto não dá notícia.

13. *Ministério da Guerra*

O anteprojeto não alterou a atual organização do Ministério da Guerra. O problema administrativo mais atual, que toca às forças armadas, é a fusão das três pastas militares em um único Ministério da Defesa Nacional. Como é sabido, essa providência encontra adeptos dentro da própria oficialidade e tem sido debatida por alguns dos mais brilhantes componentes das nossas forças militares. Ainda há pouco o General JUAREZ TÁVORA, em conferência que foi publicada, mostrou-se simpático à fusão das pastas militares. De qualquer forma, como se trata de matéria ligada à organização da defesa nacional, pensamos que os partidos devem se abster de examinar o assunto por enquanto, deixando a iniciativa da reorganização às próprias forças armadas que contam com mais seguros elementos de informação, e que poderão, em qualquer tempo, remeter as suas sugestões ao Executivo, que as poderá transmitir ao Congresso.

14. *Ministério da Indústria e Comércio*

Tem havido, já, algumas propostas no sentido da criação de um Ministério da Economia. Se examinarmos as atribuições que o anteprojeto confere ao futuro Ministério da Indústria e do Comércio, verificaremos que elas são, exatamente, as que caberiam a uma pasta da Economia. Por isso mesmo seria,

talvez conveniente, a adoção, desde logo do nome que de preferência lhe assenta, que é mais geral e mais abrangente do que o escolhido o qual se refere apenas a algumas poucas, e menos relevantes funções da futura entidade administrativa.

Como é natural, a maior parte do acervo do novo Ministério provém dos setores da Indústria e Comércio destacados do atual Ministério do Trabalho. O novo órgão da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap) ficará compreendido na futura pasta.

Ficarão também "sob a jurisdição" do Ministério da Indústria e Comércio a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, (que atualmente constitui uma autarquia) e "sob orientação e fiscalização" do mesmo a Fábrica Nacional de Motores.

Como sugestões preconizamos neste capítulo:

1.º) O estabelecimento de uma articulação entre o Instituto Nacional de Tecnologia e o Conselho Nacional de Pesquisas, tendo-se em vista a letra "f", do artigo 27, que incumbe ao Ministério da Indústria e Comércio (ou da Economia) da "maior utilização das invenções e do progresso tecnológico pela indústria nacional.

2.º) Uma regulamentação mais clara, na lei da matéria contida na letra (i), do artigo 27, e no § 4.º, do artigo 28. Com efeito lemos no primeiro inciso que cabe ao Ministério da Indústria "o controle da importação e da exportação" e no segundo que "ficam sob a jurisdição do Ministério da Indústria e Comércio as atividades de controle da importação e exportação".

Ora, ao que se sabe, essas atividades de controle acham-se concentradas na Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, a qual é dirigida por diretor nomeado pelo Presidente da República, sendo igualmente de se notar que, pelo próprio anteprojeto (art. 23 parágrafo único, letra a), o Banco do Brasil ficará "sob a jurisdição" do Ministério da Fazenda.

Parece que, á vista do exposto, será lícito concluir que o controle da exportação e importação atribuído ao Ministério da Indústria e Comércio é puramente nominal. Para que fôsse efetivo seria necessário que a lei criasse um instrumento eficaz para o seu exercício. Não cria nada, como vimos, e ainda deixa funcionando sob a jurisdição de outro Ministério o único órgão existente capaz de exercer, de fato, tal controle.

15. *Ministério do Interior*

A criação desse Ministério nos parece acertada, porque vem reunir e disciplinar várias atividades estatais da maior relevância, que atualmente vivem descontroladas e dispersas.

O futuro Ministério do Interior visa racionalizar jurídica e administrativamente as manifestações de um fenômeno que é hoje muito estudado pelos tratadistas do Direito Público, ou seja, a transformação do federalismo.

Quem atentar na Constituição de 1946 verificará que ela estabeleceu um federalismo bem diverso do delineado pela lei constitucional de 1891. O federalismo da primeira República era ortodoxamente político, rigoroso na sua pureza teórica, tanto que, como é sabido, nem sequer previu o criação de territórios federais que pudessem ser governados de forma diferente das dos Estados. Por ocasião da anexação do Acre muito se discutiu a propósito disso. Já a Constituição de 1946 preconiza um federalismo eclético ou composto, em que são reconhecidas como entidades federativas não apenas as circunscrições políticas dos Estados como as semipolíticas dos Territórios (com autonomia variável) e até simples regiões econômicas e administrativas, tais como o Vale do São Francisco a Bacia Amazônica, o Polígono das Sêcas. Essas regiões, até certo ponto, podem ser comparadas com as que formam o interessante regionalismo geográfico da Constituição italiana de 1947.

Este é outro assunto interessante, que mereceria uma explanação mais larga, tornada impossível pela angústia de tempo. Que se nos permita repetir, no entanto, que o impulso de criação de uma nova pasta com as finalidades do futuro Ministério do Interior corresponde a uma tentativa de se disciplinar a evolução do federalismo brasileiro, num momento em que os estudos sobre o problema federal mostram toda a importância desse fenômeno, tanto no direito interno de cada país, quanto no Distrito Internacional.

O Ministério do Interior compreenderá a Comissão do Vale do São Francisco, transferida da Presidência da República; a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, a se criar; o Departamento de Obras Contra as Secas e o Departamento de Obras e Saneamento, transferido do Ministério da Viação; a Administração dos Territórios vindos do Ministério da Justiça; o Conselho de Proteção aos Índios, o Serviço de Proteção dos Índios retirados ao Ministério da Agricultura. Ficarão "sob a jurisdição do Ministério o Instituto de Geografia e Estatística (atualmente na Presidência da República), o Banco da Amazônia e o Banco

do Nordeste e sob a sua fiscalização a Fundação Brasil Central.

Agora passemos às observações.

1.º) Há, parece, redundância nas finalidades das duas seções "Administração dos Territórios Federais" e "Departamento de Administração Territorial". Com efeito, este último, segundo o anteprojeto, será a transformação da Divisão do Interior do Departamento de Administração e Justiça do atual Ministério. Ora, o que se verifica pela legislação é que a dita "Divisão do Interior" trata, entre outras coisas, de "apreciar todas as questões relativas à administração dos territórios, fornecendo a devida assistência aos respectivos governos". Portanto exatamente a mesma coisa que irá fazer a futura "Administração dos Territórios Federais". Então para que as duas entidades? Cumpre reuni-las na lei.

2.º) Seria conveniente examinar se conviria mais a integração do Departamento de Obras de Saneamento no Ministério da Saúde Pública, dadas as finalidades de ambos, do que no do Interior, como está no anteprojeto.

16. *Ministério da Marinha*

A única observação que nos ocorre é a necessidade da criação de um Departamento de Administração, pelos motivos que enumeramos em páginas anteriores.

17. *Ministério de Minas e Energia*

Outra importante iniciativa é a criação do Ministério de Minas e Energia. Basta percorrermos as seções que o vão compor para verificarmos a importância considerável das suas atribuições.

Para ele virão a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, transferida do Ministério do Exterior; o Conselho de Águas e Energia e o Conselho Nacional do Petróleo, transferidos da Presidência da República; o Conselho de Minas e Metalurgia e o Departamento da Produção Mineral, vindos dos Ministérios da Viação e Agricultura; a Comissão do Plano do Carvão, etc... "Sob a sua jurisdição" fica o Instituto do Sal e "sob sua orientação" as Companhias Petróbrás, Siderúrgica Nacional, Vale do Rio Doce, Hidrelétrica do São Francisco e Nacional de Alcalis, atualmente autônomas pela sua constituição.

Como se vê, trata-se de um dos mais importantes departamentos da administração brasileira.

Para o seu funcionamento será, também, essencial a fixação legal das subordinações disfarçadas com as expressões jurisdição, orientação e fiscalização.

Muitos dos setores que serão entregues ao Ministério de Minas foram centros de irregularidades danosas ao país, devido a confusão e irresponsabilidade das suas direções.

18. *Ministério de Previdência Social*

De incontestável utilidade parece, igualmente, a criação desse Ministério. Ele terá a seguinte composição: Comissão do Bem estar Social e Departamento de Previdência Social destacados do Ministério do Trabalho; Comissão Nacional da Criança, Institutos de Cegos (Benjamim Constante) e de Surdos-Mudos, transferidos do Ministério de Educação e Saúde; Serviço de Assistência a Menores, retirado ao Ministério da Justiça, além de outros. "Sob a jurisdição" do Ministério devem ficar, pelo anteprojeto, todas as Caixas de Pensões, o IPASE e todos os mais Institutos de Aposentadoria e Pensões, as Caixas Econômicas Federais, o SAPS e o Serviço Social Rural, a ser criado. E', portanto, um imenso campo de atividades.

Observações:

1.ª) A questão das relações entre os Institutos e o Ministério é fundamental. Não resolvê-la na lei é deixar tudo no pé em que se encontra, isto é, as chamadas autarquias dependendo seus recursos sem controle efetivo e a possibilidade dos abusos constantes no manejo dos dinheiros dos contribuintes, abusos que não raro degeneram em escândalos.

2.ª) Outro ponto que não pode deixar de ser lembrado aqui, embora venha suscitar as costumeiras controvérsias, é a oportunidade da incorporação do SESI, SENAI e SENAC ao Ministério de Previdência, em pé de igualdade com os Institutos de Pensões e Aposentadorias.

Até hoje nenhuma sutileza de raciocínio jurídico, nenhum sofisma conseguiu ainda demonstrar verdadeiramente como pode deixar de ser pessoa de direito público a entidade que leva a efeito a prática mais privativa do poder público que é a percepção de verdadeiras, inegáveis contribuições fiscais.

Não somos levados às nossas convicções por sentimentos pessoais contra quem quer que seja. Mas julgamos sinceramente que a U. D. N. assim como votou para submissão das contas do SESI e do SESC à fiscalização do órgão oficial competente, deve servir-se da oportunidade e pleitear a inclusão daque-

les organismos ao futuro Ministério da Previdência Social.

3.^a) Não parece acertada a transferência das Caixas Econômicas do Ministério da Fazenda para o de Previdência. Essas Caixas desempenham no Brasil um papel muito mais visível na vida financeira do que na organização assistencial. Não seria, *data vênica*, uma transferência natural, mas um deslocamento forçado.

19. Ministério das Relações Exteriores

Pelo esquema do anteprojeto o Ministério do Exterior perderá as seguintes seções que atualmente o compõem: Comissão Consultiva do Trigo, Comissão de Riscalização de Entorpecentes, Comissão Consultiva de Acôrdos Comerciais e Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos.

O ponto mais importante, a nosso ver, é a falta de menção à Comissão de Acôrdos Comerciais. Pela atual organização ela é incumbida de "estudar todos os problemas relativos à política de acôrdos comerciais". Ora, pela Comissão compete ao Presidente da República negociar acôrdos, inclusive comerciais, com países estrangeiros, mas é claro que éle o faz por intermédio do órgão especializado que é o Ministério do Exterior.

Não entendemos, portanto, as causas da supressão do Itamarati de um departamento com as finalidades da Comissão de Acôrdos Comerciais. Não é possível que estes sejam negociados pelo Ministério da Indústria e Comércio.

20. Ministério da Saúde Pública

De acôrdo com o plano de reforma o Ministério da Saúde se comporá dos órgãos especializados que até agora fazem parte do Ministério da Educação e Saúde. Não houve alteração e, portanto, não cabem maiores observações, no momento. Desejamos somente relembrar a necessidade de se examinar a conveniência do transporte, para o Ministério da Saúde, da Divisão de Obras do Saneamento que, pelo plano, ficou afeta ao Ministério do Interior.

21. Ministério do Trabalho

A reforma pretende restringir as atividades do Ministério do Trabalho ao impulsionamento e fiscalização, no mais amplo sentido de legislação trabalhista. Por isso retirou dele todas as seções que não têm relação com os objetivos mencionados, transferindo-as para outras pastas. De todos os Ministérios atuais inclusive o de Educação e Saúde

foi o que teve as suas atividades mais resistentes.

Ficam "sob a jurisdição" do Ministério do Trabalho, os Conselhos Federais de Contabilidade, Medicina, Economistas Profissionais, Engenharia e Arquitetura e Química. Esses Conselhos, atualmente, se incluem entre as Autarquias chamadas de "Fiscalização Profissional".

Sob "a orientação" do Ministério do Trabalho permanecerá a Rádio Mauá.

Do rol das repartições que comporão o futuro Ministério do Trabalho estão ausentes os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial, que, como se sabe, são delegações especiais que o Ministério mantém no exterior para fins constantes do próprio nome das mesmas.

Seria natural que tais escritórios tivessem passado para o Ministério da Indústria e do Comércio, mas tal não se deu, porque a enumeração dos departamentos deste Ministério tão pouco a eles se refere.

A supressão só pode ter sido devida a lapso, pois se o intuito do anteprojeto foi de extinguir os referidos escritórios, não o terá atingido pelo fato de não se referir a eles, visto que as leis que asseguram a sua existência não poderiam ser revogadas pelo simples silêncio de outra lei posterior.

22. Ministério dos Transportes

A este Ministério caberá a parte destinada aos seus fins, que foi destacada do Ministério da Viação.

A respeito de sua organização cabem, de maneira especial, as observações feitas no correr destas notas, a propósito de outros Ministérios, sobre a necessidade de se fixar, em lei geral, as relações entre as entidades descentralizadas do Poder Público e o Governo, para fins de controle administrativo e fiscalização financeira.

Diz, com efeito, o anteprojeto que ficam "sob a jurisdição" do Ministério dos Transportes, entre outras entidades, as Estradas de Ferro Autárquicas (Central e Noroeste do Brasil, Leopoldina, Rêde Mineira), e o Lóide Brasileiro, bem como a Cia. de Navegação Costeira, os Serviços de Navegação das Bacias do Amazonas e do Prata, a Administração do Porto do Rio, etc.

Tôdas estas são atualmente Autarquias industriais, reguladas por copiosa legislação, antiga e moderna, divergente quando não contraditória.

No entanto, ao definir as incumbências do Ministério dos Transportes o anteprojeto usa das seguintes e significativas expressões:

"Ao Ministério dos Transportes cabe :

a) administração e superintendência das estradas de ferro da União e das demais empresas de transporte terrestre e marítimo incorporadas ao patrimônio nacional;

b) controle da aplicação dos recursos federais concedidos a autarquias e a outras entidades públicas ou privadas para a prestação de serviços ou cumprimento de programas relativos a transportes".

De passagem notemos que a letra *d*, não se refere às empresas de transporte fluvial (Navegação do Prata e do Amazonas) anteriormente já incorporadas à jurisdição do Ministério. E' falha que deve ser sanada.

Mas além disso — e é o importante no caso — vê-se que o anteprojeto entende e declara expressamente que o fato de ficar "sob a jurisdição" do Ministério implica em que as autarquias se submetam ao controle da aplicação dos recursos federais que lhes forem concedidos.

Ao que se depreende, tal controle seria administrativo, isto é, exercido pelo próprio Ministério e não judiciário, isto é, exercido pelo Tribunal de Contas.

Ainda que esta solução não fôsse a melhor já era uma, e marcaria a orientação do anteprojeto na matéria. Mas a verdade é que, não se estabelecendo na lei o processo de aplicação de tal controle administrativo das despesas, seja para as autarquias sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, seja para as demais, submetidas aos outros Ministérios, a fiscalização não passará de letra morta na futura lei. Insistimos, portanto, mais uma vez, por uma solução eficaz do assunto.

23. Disposições Gerais

As disposições gerais do anteprojeto procuram regular diferentes assuntos que podem ser assim resumidos.

Do art. 47 ao 62, dá-se nova organização a todo o sistema de pagamento da União, para a execução do orçamento da despesa, inclusive no que concerne aos métodos de trabalho e à própria função do Tribunal de Contas, pois ficam substancialmente alterados aqueles e atingida esta. A esta parte chamaremos Disposições Gerais financeiras.

Do art. 63 a 73, cuida-se de reestruturar os diversos departamentos burocráticos atingidos pela reforma, adaptando-os ao novo meio ou às novas finalidades, seja de acordo com regras expressamente fixadas, seja por concessão, ao Poder Executivo, da competência regulamentar necessária; cuida-se ain-

da, mediante atribuição do poder regulamentar ao Executivo, da redistribuição das verbas orçamentárias em vigor para o atendimento do novo destino que vão ter, graças às modificações feitas na estrutura; e, finalmente, trata-se da alteração dos quadros de pessoal, imposta pela reforma administrativa, sempre mediante apelo ao poder regulamentar. A esta parte chamaremos Disposições Gerais burocráticas.

O art. 74, impõe a transferência à Prefeitura do Distrito Federal de vários serviços que atualmente estão a cargo da União na Capital da República. O art. 45, não tem maior importância.

Os artigos finais, a partir de 76, visam à descentralização das atribuições do Presidente da República, mantendo-se na sua competência os atos decorrentes de função constitucional privativa e os que o anteprojeto julgou deverem permanecer subordinados à direta intervenção presidencial. A esta parte chamaremos Disposições Gerais Descentralizadoras.

Apresentamos, agora, algumas rápidas observações quanto ao conjunto.

Disposições Gerais Financeiras

De todos os capítulos da reforma este é o que mais dúvidas e dificuldades deve suscitar, a julgar pela repercussão já havida, nos setores oficiais e jornalísticos.

Somos de opinião que o partido deve estudar detidamente este capítulo, pedindo contribuições não apenas aos nossos especialistas em matéria financeira, com assento nas duas Casas do Congresso, como também consultando a membros do Corpo Judiciante e do Ministério Público do próprio Tribunal de Contas, cuja experiência pode esclarecer muitos aspectos do problema.

Não devemos esquecer que, no Congresso, existe certa tendência favorável à simplificação do processo de execução das despesas públicas, e isto porque numerosos congressistas se defrontam com grandes dificuldades ao tentarem obter a disponibilidade, para os seus Estados, das verbas contantes do orçamento.

Sem prejuízo do exame posterior e mais metódico da matéria chamamos a atenção para alguns pontos do anteprojeto.

O art. 54 declara que "os créditos orçamentários e adicionais destinados aos Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, consideram-se registrados pelo Tribunal de Contas, para fins de utilização imediata da administração pú-

blica à vista da publicação da lei orçamentária ou dos decretos de sua abertura e distribuídos aos respectivos Departamentos de Administração”.

O Ministro RUBEM ROSA, um dos nossos mais acatados especialistas em matéria de controle financeiro, escreve, precisamente a propósito deste assunto, o seguinte, em livro recente :

“As disposições das leis que determinam que com a simples publicação, certas dotações estão automaticamente registradas, devem ser interpretadas à vista da Constituição, artigos 65, n.º VI; 73, § 1.º, n.º I; 75; 77, § 2.º. Como o Legislativo apenas autoriza a abertura de crédito, *uma vez aberto após audiência do Tribunal*, na ocasião do exame far-se-á não só a anotação de seu registro como a distribuição, com a declaração de que a despesa decorrente ficará sujeita a registro *a posteriori*”. (“Da Fiscalização Financeira, 1949, pág. 50). ”

Como lembra o douto jurista, o Congresso não pode abrir crédito, mas somente autorizar a sua abertura, nos termos da Constituição.

A redação do trecho seguinte não é muito clara, mas parece que, na opinião de RUBEM ROSA, só se legaliza a abertura de crédito “após audiência do Tribunal”. Se assim é não seria aceitável “a utilização imediata” do crédito pela administração, mediante a simples publicação, como quer o anteprojeto. E’ um dos pontos que merecem estudo.

O art. 55 do anteprojeto determina que, em princípio, os registros de despesas serão *a posteriori*, sendo *a priori* somente nos casos que a lei determinar. Deixando de lado, no momento, a tese tão debatida nos estudos sobre controle de contas, da preferência pela anterioridade ou posterioridade do registro, (tese que poderá merecer exame mais aprofundado no relatório final), observemos, desde logo, que a disposição do anteprojeto parece não alterar a situação de fato. Na verdade, pela Constituição de 1946 (art. 77, § 2.º), depende da lei a oportunidade do registro. Ficam, assim, de pé as modalidades de registro prévio ou posterior, constantes das leis existentes. E’ o que nos parece.

Sobre o julgamento da legalidade dos contratos há também dúvidas sérias.

O art. 56 dá poder ao Presidente da República para ordenar o registro, sob reserva, dos contratos a respeito dos quais o Tribunal não se houver pronunciado dentro de 30 dias. Há numerosos decretos-leis, do tempo da ditadura, que continham disposições idênticas. A respeito escreveu RUBEM ROSA que pela

Constituição “o exame da legalidade (dos contratos) é feito através de ato *positivo* de deliberação. Portanto estão derogados todos os dispositivos que consideram o contrato como registro para todos os efeitos, não deliberando o Tribunal no prazo de ... dias”. (Op. cit., pág. 49).

A espécie é idêntica. Lavanta-se, assim, fundada dúvida sobre a constitucionalidade do art. 56, que convém examinar.

O art. 57, declara que, no caso do Tribunal recusar o registro, pode o Presidente da República determinar a execução do contrato até o pronunciamento do Congresso Nacional.

Parece-nos também bastante suspeita de inconstitucionalidade esta disposição.

Pela Constituição os contratos que interessam à receita ou à despesa pública só se reputarão perfeitos *depois* de registrados pelo Tribunal de Contas, que *julgará da sua legalidade*. (artigos 77, n.º III e 77 § 1.º).

Por isto mesmo é de se entender que a recusa do Tribunal suspenderá a execução dos mesmos. (RUBEM ROSA, op. cit., pág. 69).

Como pode o Presidente, então, mandar executar um contrato que a Constituição reputa imperfeito e que o Tribunal tem competência para julgar e suspender?

E’ outro ponto que merece atento exame.

Disposições Gerais Burocráticas

As medidas constantes desse capítulo devem ser confrontadas com a legislação existente, sobretudo o novo Estatuto do Funcionário Público. Alguns dos colegas do partido mais familiarizados com esses estudos poderão se incumbir desta parte.

Artigo 74

Não nos parece que a transferência para a Prefeitura do Distrito Federal de Repartições tão onerosas como o Corpo de Bombeiros, a Inspetoria Geral de Iluminação e o Serviço de Trânsito, que devem somar, em conjunto, milhares de funcionários, deve ser feita por deliberação unilateral, sem acordo prévio com a Prefeitura. A situação dos cofres municipais é má, justamente devido à verba esmagadora de pessoal. Diz-se, mesmo, que as finanças do Município estarão em *deficit* no segundo semestre do ano.

Parece que a responsabilidade de certos serviços municipais pela União era correspondida pela percepção de determinados tributos de competência municipal, cedidos ao fisco federal. De qualquer forma é preciso que a matéria do art. 74 seja abordada com a necessária ponderação, inclusive porque a

transferência, sem acôrdo, pode ser recusada pela Câmara Municipal que tem, pela Constituição, "Poderes Legislativos".

Disposições Gerais Descentralizadoras

O Presidente da República manterá, pela futura lei, quase todos os seus poderes de nomeação e movimentação dos funcionários. Infelizmente, de alguns decênios para cá (no início da República não era assim) o exercício do governo vem se confundindo em grande parte com o poder de nomear. E' um dos aspectos do poder pessoal, bastante prejudicial às tarefas verdadeiras do governo pelo tempo que exige.

Pelo anteprojeto reservou-se inclusive o Presidente os poderes de transferência ou remoção de funcionários, que muito melhor ficariam com os Ministros.

Em todo caso o art. 76 contém a providência salutar de entregar aos Ministros os atos administrativos que até agora se achavam afetos ao Presidente.

Somos de opinião que o princípio deve sofrer a extensão conveniente, no que respeita ao pessoal, retirando-se do Presidente tanto quanto possível os seus atuais encargos de superchefe de repartição pública.

Considerações Finais

As presentes notas não têm nem mesmo a pretensão de servir de roteiro ao futuro relatório. Não passam de impressões do anteprojeto, registradas à medida de sua leitura, com um pouco mais de desenvolvimento.

Foram escritas ao correr da pena, longe das fontes bibliográficas mais importantes, e, além das suas deficiências, devem se ressentir de numerosos enganos.

Por isto mesmo esperamos ansiosamente pela valiosa contribuição dos demais companheiros da U.D.N., não só dos membros do Congresso aonde se vai elaborar a reforma, como de qualquer udenista que tenha estudado a matéria e queira nos honrar com a sua colaboração.

Pelo sistema de trabalho, adotado, por sugestão nossa, na Comissão interpartidária, devemos apresentar ao relator-geral um relatório de nosso partido, contendo críticas e sugestões. As que aí ficam são simplesmente preliminares. Aguardamos as manifestações dos colegas e companheiros, para podermos elaborar trabalho mais sério.

Antes de concluir desejamos reiterar especialmente um ponto de vista que já tivemos oportunidade de exprimir.

Achamos que o partido deve oferecer a melhor contribuição que estiver nas suas possibilidades para que se leve a feito uma reforma administrativa útil ao país. Mas entendemos firmemente que tal atitude não pode implicar em qualquer modificação da linha de independência traçada na última Convenção Nacional, incluindo a sua natural consequência de não participação no governo.

Tal linha só poderá ser alterada por deliberação expressa e clara de outra Convenção.

Petrópolis, 8 de janeiro de 1953. — AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO.