

Reforma geral do sistema administrativo da União

PARECER DA COMISSÃO INTERPARTIDÁRIA SÔBRE O ANTEPROJETO DO GOVERNO

GUSTAVO CAPANEMA — Relator.

JOSÉ DA SILVA LISBOA — Secretário.

RELATÓRIO DA COMISSÃO INTERPARTIDÁRIA DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL SÔBRE O ANTEPROJETO ORGANIZADO PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. A COMISSÃO INTERPARTIDÁRIA

Atendendo ao apêlo do Sr. Presidente GETÚLIO VARGAS, no seu discurso de 3 de outubro próximo passado, no sentido de que os partidos nacionais dessem seu apoio ao empreendimento de uma reforma do sistema administrativo federal, resolveram o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Social Progressista, o Partido Social Trabalhista, o Partido Socialista Brasileiro o Partido Democrata Cristão e o Partido Trabalhista Nacional formar uma comissão composta de representantes seus, com assento numa e na outra casa do Congresso Nacional, para apreciar o anteprojeto que, com aquêlo objetivo, fôra organizado por um conjunto de sentidos, com função na Presidência da República.

Essa comissão, — Comissão Interpartidária de Reforma da Administração Federal, — constituída pelos Senadores IVO DE AQUINO (P.S.D.), FERREIRA DE SOUZA (U.D.N.), GOMES DE OLIVEIRA (P.T.B.) EUCLIDES VIEIRA (P.S.P.), ANTÔNIO BAYMA (P.S.T.) e DOMINGOS VELASCO (P.S.B.) e pelos Deputados GUSTAVO CAPANEMA (P.S.D.) AFONSO ARINOS (U.D.N.), BROCHADO DA ROCHA (P.T.B.), DEODORO DE MENDONÇA (P.S.P.), AFONSO MATOS (P.S.T.), ORLANDO DANTAS (P.S.B.), ARRUDA CÂMARA (P.D.C.) e EMÍLIO CARLOS (P.T.N.), instalou-se, na

Sala de Leitura do Senado Federal, no dia 20 de dezembro último, elegendo para seu presidente o Senador FERREIRA DE SOUZA, para seu vice-presidente o Deputado DEODORO DE MENDONÇA, e para seu relator geral o Deputado GUSTAVO CAPANEMA e recebeu, naquele mesmo dia, no Palácio do Catete, das mãos do Sr. Presidente GETÚLIO VARGAS, o anteprojeto acima referido.

A Comissão Interpartidária resolveu, preliminarmente, submeter o anteprojeto à crítica do órgão dirigente de cada partido nela representado. Correspondendo a essa solicitação, ofereceram parecer sôbre a matéria o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Social Progressista, o Partido Social Trabalhista e o Partido Socialista Brasileiro.

Tendo sempre em vista êsses subsídios, a Comissão Interpartidária, na qual o Senador IVO DE AQUINO foi, desde logo substituído pelo seu correligionário Senador ALFREDO NEVES, examinou o anteprojeto, realizando, para isso, quatorze sessões, entre o dia 10 de fevereiro e o dia 13 de março dêste ano.

O presente relatório é um transunto das idéias assentes no decorrer dêsses trabalhos, assim como das que, posteriormente suscitadas pelo relator geral, vieram a ser aprovadas, e representa a opinião final da Comissão Interpartidária sôbre a matéria.

2. CRITÉRIOS ORIENTADORES

Um conjunto de sugestões — A Comissão Interpartidária levou em linha de conta que o anteprojeto não representa uma formal proposta do Sr. Presidente GETÚLIO VARGAS, mas constitui, apenas, um esboço inicial, organizado por técnicos da Presidência da República.

Todavia, para evitar maior delonga, se absteve de analisá-lo na sua contextura, e resolveu, em vez de emendá-lo ou dar-lhe substitutivo, formular sôbre os seus assuntos sugestões ou recomendações, que possam servir a trabalho de formulação do projeto, a ser proposto ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

Compreensão da reforma — A Comissão Interpartidária entende que a reforma, conforme o ponto de vista dos organizadores do anteprojeto, deve versar sôbre dois pontos: a organização e funcionamento do sistema administrativo federal. Com relação ao primeiro ponto, é conveniente separar a matéria relativa à organização da Presidência da República da relativa à organização dos Ministérios.

Dêste modo, sugere a Comissão Interpartidária que o projeto compreenda três capítulos principais, dispondo o primeiro sôbre a organização da Presidência da República, o segundo sôbre a organização dos Ministérios, e o terceiro sôbre as modificações urgentes e indispensáveis a serem adotadas no funcionamento da administração federal. Será ainda necessário um capítulo final, destinado às disposições de caráter geral ou transitório.

3. PRINCÍPIOS NORTEADORES

Cinco princípios norteadores — A Comissão Interpartidária extrai do texto justificativo que antecede o anteprojeto, cinco considerações fundamentais, que devem ser consideradas como princípios norteadores da reforma. Tais considerações que aqui vão formuladas em termos diferentes, demonstram que os organizadores do anteprojeto bem ponderaram sôbre o objetivo e o alcance da reforma empreendida, da qual a lei, cujo projeto se prepara, é apenas "o primeiro passo".

1.º princípio: Presidente e Ministro — O Presidente da República é o chefe do Poder Executivo, ao qual se integram os Ministros de Estado. E' através dos Ministros de Estado que o Presidente da República exerce o govêrno. Portanto, tôdas as unidades administrativas, encarregadas de atividade governamental, se distribuirão pelos Ministérios. Nenhuma deve estar sob a gestão direta do Presidente da República.

2.º princípio: descentralização — Cumpre descentralizar as atribuições administrativas do Presidente da República para os Ministros de Estado, e dêstes para os diretores de departamento e chefes de serviços. Notadamente, é necessário atribuir aos Ministros de

Estado maior soma de autoridade e responsabilidade.

3.º princípio: simplificação — Os processos pelos quais se executa a administração federal estão cheios de entraves burocráticos perturbadores. Êsses processos devem ser simplificados.

4.º princípio: planejamento e coordenação — O esforço de govêrno em todos os setores administrativos, não pode prescindir de planejamento e coordenação. O Presidente da República, por um lado, e os Ministros de Estado, por outro, deverão dispor dos instrumentos adequados ao exercício dêsses dois tipos de procedimento governamental.

5.º princípio: reforma de base — A reforma da administração federal, ora empreendida, não pode deixar de ter caráter profundo. A máquina administrativa deverá ser modernizada em tôdas as suas entrosagens insuficientes ou inadequadas. Êsse empreendimento tem como termo inicial a lei de reforma ora em estudo, e há de ser continuado por uma legislação complementar, a ser elaborada, simultaneamente e posteriormente.

CAPÍTULO II

A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

1. A DIVISÃO INICIAL DA MATÉRIA

Diz o anteprojeto, no art. 1.º que "a estrutura administrativa do Poder Executivo" será constituída dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e, logo em seguida, enumerados.

Afigura-se de me'hor técnica jurídica que ao conjunto de órgãos do serviço público da União se chame sistema administrativo federal ou sistema da administração federal. A estrutura do Poder Executivo é constitucional ou política, e está definida na Constituição.

Por outro lado, o preceito deve desdobrar a matéria em dois itens:

a) a Presidência da República, como o conjunto dos órgãos destinados a dar ao chefe do Poder Executivo aquela assistência própria da chefia geral do govêrno;

b) os Ministérios, como os organismos em que se integrem e entrossem os serviços públicos federais dependentes, e sob cuja jurisdição se coloquem os serviços públicos federais autárquicos e todos os demais serviços públicos ou particulares que a êles devem estar sujeitos por qualquer modalidade de supervisão.

2. ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Dois grupos de órgãos — Deverá organizar-se a Presidência da República pela conjugação de dois grupos de órgãos.

1. Órgãos integrantes da Presidência da República, em número de três: a Secretaria da Presidência da República, o Estado-Maior das Forças Armadas e o Departamento Administrativo do Serviço Público.

2. Órgãos Auxiliares da Presidência da República, em número de dois: o Conselho de Segurança Nacional e o Conselho Nacional de Economia.

Conselho de Planejamento e Coordenação — O anteprojeto, nos arts. 1.º e 4.º, propõe a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação, que deverá incluir-se entre os órgãos da Presidência da República. Não deve ser criado esse órgão. O planejamento e a coordenação, como funções de um órgão específico, não podem ser gerais, abrangendo todos os domínios administrativos, mas devem restringir-se às matérias de natureza econômica. Ora, o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem, realizados pelo órgão especializado já existente, que é o Conselho Nacional de Economia.

3. SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O anteprojeto fixa, nos arts. 2.º e 3.º, os termos essenciais da organização da Secretaria da Presidência da República. Cumpre ressaltar que, entre as suas atribuições, não deve incluir-se a de assessorar o chefe do Poder Executivo no planejamento e coordenação das atividades governamentais, segundo dispõe o anteprojeto. Para essa tarefa, seria necessário reunir um grande conjunto de técnicos dos diferentes assuntos da matéria administrativa. A elisão do dispositivo, bem como a correspondente retificação do § 2.º do art. 3.º, decorrem da supressão, ora proposta, do Conselho de Planejamento e Coordenação.

4. ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS

Fixa o anteprojeto, nos arts. 10 e 11, em termos sucintos, a organização do Estado-Maior das Forças Armadas.

O que ocorre observar, quanto a este ponto, é que a inclusão da Chefia do Serviço de Assistência Religiosa e da Escola Superior de Guerra no Estado-Maior das Forças Armadas contraria o princípio de que as unidades administrativas, não inerentes à chefia do governo, devem ser vinculadas aos Minis-

térios. O caráter geral desses dois serviços não impede que sejam incluídos na estrutura de um dos Ministérios, a que estão afetos os assuntos da defesa nacional. A matéria é, todavia, dessas para cuja conveniente solução não podem ser considerados apenas os critérios gerais de ordem administrativa.

5. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Deve ser mantido o Departamento Administrativo do Serviço Público nos termos propostos nos arts. 12 e 13 do anteprojeto, com a ressalva de que, entre as suas funções, não convém figurar a de revisão de projetos e orçamentos de edifícios públicos e seus equipamentos. Dessa consideração decorre a proposta de ser a Divisão de Edifícios Públicos excluída da estrutura do Departamento Administrativo do Serviço Público.

6. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

O anteprojeto não dispõe sobre a estrutura do Conselho de Segurança Nacional. Nem por estar a matéria regulada na Constituição deixa de ser própria do texto da lei que vai traçar os termos essenciais da organização do sistema administrativo federal.

7. CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA

O anteprojeto não define a estrutura do Conselho Nacional de Economia. Seria conveniente suprir a omissão, mesmo que a organização atual desse órgão devesse ser mantida. Mas é de recomendar que essa organização seja modificada, a fim de que, sem perder a sua função consultiva normal, possa ele exercer o papel de órgão do planejamento e da coordenação do domínio econômico. Essa reorganização não pode deixar de constar da lei de reforma administrativa, ora em preparo.

CAPÍTULO III

OS MINISTÉRIOS: PARTE GERAL

1. O ESQUEMA DOS MINISTÉRIOS

Observações preliminares — Na constituição do esquema dos Ministérios, cumpre ter em vista as seguintes observações:

1. Várias soluções convenientes podem ser dadas à questão da constituição do esquema dos Ministérios.

2. Não será pela criação de novos Ministérios que se chegará ao objetivo de um mais bem descentralizado sistema administrativo.

3. O importante, quanto ao esquema dos Ministérios, não será a criação de mais três ou seis, mas a adequada estruturação de cada um dos Ministérios que componham esse esquema.

4. No sistema presidencial de governo, nos termos do nosso direito constitucional e dos nossos hábitos governamentais, seria inconveniente elevar o numero dos Ministérios muito além da composição atual.

O esquema do anteprojeto — O anteprojeto, no art. 1.º, propõe um esquema de dezesseis Ministérios, que seriam os seguintes, enumerados segundo a ordem alfabética:

1. Ministério da Aeronautica.
2. Ministério da Agricultura e Pecuária.
3. Ministério das Comunicações.
4. Ministério da Educação e Cultura.
5. Ministério da Fazenda.
6. Ministério da Guerra.
7. Ministério da Indústria e Comércio.
8. Ministério do Interior.
9. Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos.
10. Ministério da Marinha.
11. Ministério de Minas e Energia.
12. Ministério da Previdência Social.
13. Ministério das Relações Exteriores.
14. Ministério da Saúde Pública.
15. Ministério do Trabalho.
16. Ministério dos Transportes.

Crítica dos desdobramentos — Alguns desdobramentos, propostos no esquema do anteprojeto, têm plena justificação:

1. Separar do Ministério da Agricultura, o Departamento Nacional da Produção Mineral para, com outros serviços relacionados com a sua matéria, constituir novo Ministério, para o qual é proposta a denominação de Ministério de Minas e Energia.

2. Separar do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio os assuntos relativos aos dois termos finais de sua denominação, para a formação do Ministério da Indústria e Comércio.

3. Desdobrar o Ministério da Educação e Saúde em dois, para os quais são propostas as denominações de Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Saúde Pública.

Entretanto, não se afigura aconselhável:

1. Que o Ministério da Justiça e Negócios Interiores se desdobre em dois, conquanto seja aceitável a idéia de incluir, nos assuntos próprios do último termo da sua denominação, os que dizem respeito aos empreendimentos federais de caráter regional.

2. Que se destaquem os serviços atinentes à previdência e à assistência social para a formação do Ministério da Previdência Social.

3. Que se desdobre o Ministério da Viação e Obras Públicas, constituindo-se, em seu lugar, o Ministério das Comunicações, conquanto seja justificável a idéia de se retirar daquele Ministério tudo quanto nêle não diz respeito aos transportes e comunicações.

O esquema ora proposto — Admitida a procedência dessas observações, o esquema dos Ministérios passa a abranger treze unidades, cujas denominações vão adiante indicadas. São enumerações, segundo um critério talvez tão arbitrário quanto o da ordem alfabética, isto é, consoante sejam os seus assuntos acentuadamente políticos, econômicos ou sociais:

1. Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
2. Ministério das Relações Exteriores.
3. Ministério da Guerra.
4. Ministério da Marinha.
5. Ministério da Aeronáutica.
6. Ministério da Fazenda.
7. Ministério da Agricultura.
8. Ministério das Minas.
9. Ministério da Indústria e Comércio.
10. Ministério da Viação.
11. Ministério da Educação.
12. Ministério do Trabalho.
13. Previdência Social.
14. Ministério da Saúde e Assistência.

Desde logo admitidas, e a preferência por uma ou outra delas dependeria de maiores estudos que se fizessem. Assim:

1. Poderiam os assuntos relativos ao trabalho isolar-se dos demais, constituindo a matéria do Ministério do Trabalho. Nessa hipótese, os assuntos da previdência poderiam reunir-se aos da assistência e da saúde, formando este conjunto o Ministério dos Serviços Sociais.

2. Os assuntos do comércio poderiam, separadamente, formar o Ministério do Comércio. Em tal caso, os assuntos relativos à indústria (desenvolvimento da indústria da mineração e da energia), para a constituição do Ministério da Indústria.

Outra alternativa, que poderia ser objeto de detido estudo por parte do Poder Executivo, é a reunião dos três atuais ministérios militares numa só unidade ministerial, o Ministério da Defesa Nacional. A matéria, pelo vivo debate que iria despertar, não deve constituir objeto da lei, cujo projeto ora se estuda. Seria problema para o futuro.

A *precedência dos titulares* — E' de notar que a enumeração dos Ministérios, em texto de lei ou nas publicações oficiais, mediante a ordem alfabética, ou segundo uma ordem de assuntos, não implica fixação da precedência, que, entre os seus titulares, deve haver, e que seria conveniente declarar em disposição da lei ora em reparo. O critério dessa fixação só pode ser o da antiguidade dos Ministérios.

2. OS LIMITES DA REFORMA

Os organizadores do anteprojeto, quanto à organização de cada Ministério, restringiram o seu trabalho à simples transposição de serviços existentes: formaram-se os conjuntos de serviços que devem constituir os novos Ministérios; distribuíram-se ao Ministério adequado os serviços que ora estão subordinados diretamente ao Presidente da República; e transferiram-se de um para outro Ministério os serviços que se consideraram indevidamente localizados.

Todavia, mesmo adotado o critério de que a lei ora em preparo é apenas o primeiro termo de uma ampla reforma de base, nela não poderá deixar de ser feita:

a) com relação aos conjuntos ministeriais, a reestruturação geral, tornada indispensável em face dos princípios norteadores da reforma administrativa;

b) com relação às unidades administrativas, a fusão ou a extinção, a ampliação, a recomposição ou a modificação, exigida pela evidente impropriedade ou insuficiência de tal ou qual serviço existente.

A reforma terá de ser, assim, inicialmente, de uma profundidade maior.

3. A ESTRUTURA DE CADA MINISTÉRIO

A *estrutura ministerial* — Deverá o projeto configurar a estrutura de cada Ministério, fazendo-a compreender, além do Gabinete do Ministro, dois conjuntos de órgãos a serem discriminados separadamente: os órgãos de administração geral e os órgãos de administração específica.

Órgãos de administração geral — A administração geral, em cada Ministério, abrange, essencialmente, a gestão dos serviços seguintes: pessoal; material; obras; administração da sede; estudo da organização; orçamento; comunicações; transportes; consultoria jurídica; documentação; biblioteca; estatística.

O Departamento de Administração, que deve existir em cada Ministério, poderá abranger todos os serviços de administração geral. A exclusão de alguns para formarem

serviços separados é admissível, e mesmo, em certos casos, vantajosa.

E' da maior conveniência, que haja, entre os diversos Ministérios, uma certa similaridade de organização dos seus serviços de administração geral.

Órgãos de administração específica — Os serviços específicos, do ponto de vista da subordinação à autoridade governamental, devem ser considerados dependentes ou autônomos. Dependentes são aqueles que se vinculam, direta ou indiretamente, àquela autoridade, segundo os termos usuais e comuns da gestão administrativa oficial. Autônomos ou autárquicos são aqueles para os quais se cria uma situação administrativa especial, dotados que ficam de personalidade jurídica própria, assim como de uma ampla liberdade de gestão.

Na estrutura de cada Ministério, somente se integram os serviços públicos dependentes.

4. A JURISDIÇÃO DOS MINISTÉRIOS

O anteprojeto adotou acertadamente o critério de incluir na estrutura de cada Ministério somente os serviços públicos federais dependentes.

Mas, com relação aos demais serviços, estabeleceu uma distinção entre as autarquias federais e as entidades de direito privado (nas quais são incluídas as sociedades de economia mista), para declarar as primeiras sob a jurisdição e as segundas sob a orientação e fiscalização dos competentes Ministérios.

Essa dualidade de expressões, visando caracterizar modalidades diferentes de controle, não parece justificável. Jurisdição é termo que significa o poder de que um órgão está investido. Sob a jurisdição de determinado Ministério, estará, portanto, todo serviço que a ê se subordine, sem que importe a modalidade da subordinação, que poderá ser a resultante do controle específico das autarquias, ou a da supervisão relativa às sociedades mistas ou a da inspeção técnica própria de determinados estabelecimentos ou a da fiscalização do emprego de recursos financeiros no caso de instituições subvencionadas.

CAPÍTULO IV

OS MINISTÉRIOS: PARTE ESPECIAL

1. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

Sistematização necessária — O anteprojeto delineou a estrutura de cada Ministério, mediante uma simples enumeração de serviços, critério que tornou impraticável uma esque-

matização exata da matéria. E' ainda de notar que a ordem alfabética, em que se fez essa enumeração, concorreu para tirar à disposição de cada conjunto a feição sistemática, que, em tal assunto, é de rigor.

Seria aconselhável que o projeto, a ser organizado, distribuisse os órgãos de cada Ministério segundo um critério mais racional, separando o geral do específico, e, quanto ao específico, fazendo anteceder o principal ao secundário, e fixasse a enumeração desses órgãos, com a indicação de cada unidade básica, acompanhada, sempre que de caráter complexo da menção dos seus desdobramentos estruturais, quer integrados, quer subordinados.

Os reparos apresentados — Os reparos feitos com relação à organização de cada Ministério consi tem na crítica dos termos com que é definida a sua competência, assim como da estrutura que lhe é dada pelo anteprojeto. Quanto a este segundo ponto, a crítica se limita essencialmente à indicação dos casos de distribuição, que pareceram inconvenientes, assim como dos de omissão de órgãos existentes.

Dêste modo, não são apontados, têm excepcionalmente, os casos em que é necessária a reestruturação geral ou parcial. Esse trabalho, no que tem de inadiável, deverá ser feito, ou na elaboração do projeto, antes de proposto pelo Poder Executivo, ou, posteriormente, quando da sua tramitação nas duas casas do Congresso Nacional.

2. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Atribuições — O projeto deverá definir a competência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, conferindo-lhe as atribuições que o anteprojeto dá aos dois novos Ministérios do seu esquema: Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos (artigo 31) e Ministério do Interior (art. 29), salvo as que dizem respeito aos pontos seguintes:

a) três assuntos, que o anteprojeto aponta como matéria da competência do Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos, a saber: “elaboração ou revisão de projetos de lei a serem submetidos pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional”, “relações do Poder Executivo com os Poderes Legislativo e Judiciário”, e “relação com os governos dos Estados e com a Prefeitura do Distrito Federal” (artigo 31, alínea *f, g e h*);

b) quatro assuntos, que, segundo o anteprojeto, deveriam pertencer ao Ministério do Interior, isto é, “obras e serviços de defesa

contra as inundações e combate aos efeitos das tócas nas regiões do país sujeitas a esses flagelos, amparo às populações atingidas e promoção da melhoria de seu nível de vida”, “obras de saneamento em todo o território nacional”, “assistência técnica e financeira aos Municípios para execução de serviços públicos locais”, e “fiscalização dos bancos instituídos pela União visando o desenvolvimento econômico de determinadas regiões do país” (art. 29, alíneas *b, c, f e g*).

Estrutura geral — O Ministério da Justiça e Negócios Interiores continuará com os seus atuais órgãos de administração geral, perdendo a razão de ser o que, a este respeito, é prescrito nos arts. 66 e 68 do anteprojeto.

E' de notar que os serviços de estatística têm, em cada Ministério, uma denominação especial, que é preciso manter, ou, nos casos de desdobramento modificar. A do Ministério da Justiça e Negócios Interiores é Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. A dos demais serviços deverá ser em cada caso, declarada.

Estrutura específica — No Ministério da Justiça e Negócios Interiores, como partes integrantes da sua estrutura, deverão ser incluídos, além do Gabinete do Ministro e dos órgãos de administração geral;

a) os serviços de caráter específico, que pelo anteprojeto seriam incluídos na composição do Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos (art. 32, alíneas *b, c, d, e, f, g, h, i, l, m, n, o, p e q*);

b) os seguintes serviços que pelo anteprojeto deveriam entrar na estrutura do Ministério do Interior: a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, ora subordinadas diretamente ao Presidente da República, e o Conselho Nacional de Proteção aos Índios e o Serviço de Proteção aos Índios, ora integrados no Ministério da Agricultura (art. 30, alíneas *c, m, d e l*);

c) o Conselho de Imigração e Colonização, ora diretamente subordinado ao Presidente da República, e o Departamento Nacional de Imigração, ora integrado no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, serviços esses que o anteprojeto inclui no Ministério da Agricultura e Pecuária (artigo 17 alíneas *g e h*);

d) os órgãos seguintes, dos quais o anteprojeto não faz nenhuma menção: o Ministério Público Eleitoral, o Conselho Penitenciário do Distrito Federal, a Penitenciária Central do Distrito Federal e o Depósito Público do Distrito Federal, ora pertencentes ao próprio Ministério da Justiça e Negócios

Interiores, e a Comissão Permanente do Livro do Mérito, ora diretamente subordinada ao Presidente da República.

Ainda se incluirá na estrutura do Ministério da Justiça e Negócios Interiores o Departamento do Interior e da Justiça, cujo desmembramento, proposto no anteprojeto (art. 30, alínea *f*, e art. 32, alínea *m*), se torna desnecessário uma vez que as suas atribuições constinuem dentro da competência do mesmo Ministério.

Casos de integração provisória — O anteprojeto cogita da transferência de alguns serviços federais para a Prefeitura do Distrito Federal: o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal o Departamento Nacional de Iluminação e Gás (a que é dada indevidamente a denominação de Inspetoria Geral de Iluminação e Gás) e o Serviço de Trânsito do Departamento Federal de Segurança Pública (art. 74). Como adiante se verá, essa transferência vai exigir uma série de procedimentos jurídicos, que a tornarão incerta e denotada. Tais serviços, enquanto federais, deverão integrar-se na estrutura de um dos Ministérios, e este há de ser o da Justiça e Negócios Interiores. E' de notar que o Departamento Nacional de Iluminação e Gás poderia ser incluído no Ministério das Minas.

Órgãos jurisdicionados — Sob a jurisdição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores deverão ficar as seguintes autarquias federais:

a) a Ordem dos Advogados do Brasil, que ora lhe pertence, e é considerada no § 2.º do art. 32 do anteprojeto;

b) o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Fundação Brasil Central, ora subordinados diretamente ao Presidente da República, e de que trata o anteprojeto no art. 30, §§ 1.º e 2.º.

E' de considerar, por outro lado, que o anteprojeto inclui, na estrutura do Ministério do Interior (art. 30 alínea *b*), as administrações dos Territórios Federais. Tal assunto é do número dos que devem pertencer ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Mas não seria acertado adotar o critério do anteprojeto, e considerar essas administrações como parcelas integrantes desse Ministério. Cada uma das administrações territoriais constitui um conjunto de serviços que, embora de caráter federal, não pertencem à esfera dos serviços da União. Ora, só os serviços da União podem compor a estrutura dos Ministérios, que são organismos do sistema administrativo da União. O que deverá ser prescrito no projeto é que, sob a

jurisdição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ficarão as administrações territoriais. Necessário é, ainda, que, neste ponto, se consigne a exclusão da administração do Território de Fernando de Noronha que deverá continuar sob a jurisdição do Ministério da Guerra.

Observações finais — Convém ainda notar, quanto ao art. 32 do anteprojeto, que o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal não é parte integrante do Departamento Federal de Segurança Pública (alínea *j*), e que o órgão referido na alínea *f* se chama Conselho da Ordem Nacional do Mérito. E não se afigura de caráter legislativo o texto do § 1.º do art. 32. Esta mesma observação se estende aos textos do § 2.º do art. 21, do § 3.º do art. 28, do § 2.º do art. 41, do § 1.º do art. 44 e do § 2.º do art. 46.

3. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Competência — Entre os itens da competência do Ministério das Relações Exteriores deverá incluir-se a propaganda e expansão comercial no exterior, assunto que o anteprojeto atribui à competência do Ministério da Indústria e Comércio (art. 27, alínea *h*).

Estrutura — Na estrutura do Ministério das Relações Exteriores além dos órgãos mencionados no art. 40 do anteprojeto, deverão ser incluídos:

a) os seguintes órgãos ora existentes, e dos quais não faz menção o anteprojeto; Comissão Nacional de Fiscalização de Entrepósitos, Comissão Consultiva de Acórdos Comerciais, Comissão Consultiva do Trigo, Comissão Nacional para a União Latina, Conselho da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul;

b) os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial, ora pertencentes ao Departamento Nacional de Indústria e Comércio, incluído pelo anteprojeto do Ministério da Indústria e Comércio (art. 28, alínea *g*), e a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, que o anteprojeto exclui do Ministério das Relações Exteriores (art. 36, alínea *b*).

E' de observar que a Comissão de Organismos Internacionais foi criada por portaria ministerial. E' aqui mencionada porque existe.

Ao órgão indicado na alínea *b* do art. 40 se chama Serviço Jurídico.

Jurisdição — Sob a jurisdição do Ministério das Relações Exteriores deverá continuar o Instituto Brasileiro de Educação,

Ciência e Cultura, que o anteprojeto, no artigo 21, § 1.º, alínea *L*, dêle retira.

4. MINISTÉRIO DA GUERRA

Competência — O anteprojeto no texto inicial da definição da competência do Ministério da Guerra, lhe traça um objetivo (“execução da política do Governo Federal referente à defesa da Nação, à garantia dos poderes constituídos, à manutenção da lei e da ordem”) que constitui finalidade dos três ministérios militares em geral. A definição deverá ater-se ao que é, em matéria de competência, específico do Ministério da Guerra.

Órgãos estruturais — O anteprojeto, no art. 26, não define, com exatidão, a estrutura do Ministério da Guerra. Nos termos da legislação vigente, são órgãos básicos desse Ministério: o Gabinete do Ministro, o Alto Comando, a Inspeção Geral, o Estado-Maior do Exército, o Departamento Geral de Administração, o Departamento Técnico e de Produção, a Secretaria Geral do Ministério da Guerra, os comandos das Zonas Militares e as Regiões Militares.

As diretorias gerais, arroladas no art. 26, são órgãos subordinados ao Estado-Maior do Exército ou ao Departamento Geral de Administração, e não podem portanto ser estruturados no mesmo nível hierárquico dado a estes dois órgãos básicos. E’ de notar, ainda, que o anteprojeto faz omissão da Diretoria Geral de Intendência, assim como de vários outros órgãos da mesma categoria administrativa das diretorias gerais, subordinados ao Estado-Maior do Exército, ao Departamento Geral de Administração e ao Departamento Técnico e de Produção. Esses órgãos secundários, desdobramentos subordinados àqueles três órgãos básicos, devem ser todos omitidos, ou arrolados sem omissão.

O Ministério da Guerra ainda compreende um conjunto de órgãos especiais, não subordinados àqueles órgãos básicos da sua estrutura. O anteprojeto indica dois deles (artigo 26, alíneas *b* e *c*), mas omite outros, tais como a Comissão de Orçamento, a Comissão de Promoções do Exército, o Conselho da Ordem do Mérito Militar e o Ministério Público Militar.

Órgãos jurisdicionados — Sob a jurisdição do Ministério da Guerra, cumpre mencionar:

a) um órgão autárquico: a Caixa de Construção de Casas do Ministério da Guerra;

b) e a administração do Território de Fernando de Noronha.

5. MINISTÉRIO DA MARINHA

Órgãos estruturais — A enumeração que o anteprojeto faz dos órgãos componentes do Ministério da Marinha não obedece à sistematização vigente, e é omissa. Na estrutura atual, se incluem, como órgãos básicos, os seguintes: o Gabinete do Ministro, a Inspeção Geral da Marinha, o Conselho do Almirantado, o Conselho de Promoções, o Estado-Maior da Armada e a Secretaria Geral da Marinha.

Ao Estado-Maior da Armada e à Secretaria Geral da Marinha se subordinam nove diretorias e serviços de várias naturezas. O anteprojeto enumera indevidamente as diretorias, dando-lhes a mesma categoria dos seis órgãos básicos, e omite uma delas: a Diretoria de Aeronáutica. Os serviços, também omitidos, e que não podem ser enumerados no mesmo nível esquemático daqueles órgãos básicos, são vários. Os principais são: as Forças Navais, o Corpo de Fuzileiros Navais e os Distritos Navais.

E’ ainda de notar que o anteprojeto não faz menção do Tribunal Marítimo, com o respectivo Ministério Público, assim como do Conselho da Ordem do Mérito Naval, órgãos pertencentes ao Ministério da Marinha.

Órgão jurisdicionado — Sob a jurisdição do Ministério da Marinha funciona uma autarquia: a Caixa de Construção de Casas para o Pessoal do Ministério da Marinha.

6. MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

Órgãos estruturais — O anteprojeto, no artigo 15, deixou de incluir, na estrutura do Ministério da Aeronáutica, os órgãos básicos seguintes, ora existentes:

a) o Comando de Transporte Aéreo, serviço que se destacou da Diretoria de Rotas Aéreas;

b) os cinco Comandos das Zonas Aéreas, sob os quais estão as forças, serviços e estabelecimentos sediados em todo o território nacional.

O anteprojeto, por outro lado, transfere o Serviço de Meteorologia do Ministério da Agricultura para o da Aeronáutica (art. 15 alínea *q*). Não há dúvida que este Ministério deve incluir, entre os termos da sua competência, a execução dos indispensáveis trabalhos de meteorológica aeronáutica. Mas para isso basta que seja mantido o serviço ora existente na Diretoria de Rotas Aéreas. Não é necessário que, para o Ministério da Aeronáutica, se transfira o Serviço de Meteorologia do Ministério da Agricultura.

7. MINISTÉRIO DA FAZENDA

Competência — Não parece aconselhável separar a matéria dos seguros sociais da dos seguros privados. Deverão ficar ambas sob a gestão do Ministério do Trabalho e Previdência. Convém, pois, modificar a redação do texto da alínea *g* do art. 22 do anteprojeto que inclui entre os assuntos da competência do Ministério da Fazenda o controle dos seguros privados.

Estrutura — O anteprojeto, no art. 23, não define, com a devida esquematização, a estrutura do Ministério da Fazenda. Com os órgãos primordiais diretamente subordinados ao Ministro, entre os quais se inclui a Direção Geral da Fazenda Nacional, são arrolados, misturadamente, os órgãos a esta subordinados, que são os indicados nas alíneas *b, c, d, f, p, r, v, x, z, aa, Lb, cc, ee, ff, gg, hh, ii* e *jj* do art. 23. E' de notar que, ne se rol das repartições subordinadas à Direção Geral da Fazenda Nacional, deixou de ser incluída a Administração do Edifício da Fazenda.

Parece conveniente que, desde logo, se estrutura como um desses órgãos primordiais, o Departamento de Administração do Ministério da Fazenda, com a reunião dos órgãos de administração geral, ora espartos e subordinados ao Diretor Geral. Entre êles, deverá incluir-se a Divisão de Orçamento, que ainda não existe, e de que faz menção o anteprojeto, no art. 23, alínea *d*.

Além dos órgãos primordiais, relacionados no texto capital do art. 23, deverão ainda integrar-se na estrutura do Ministério da Fazenda, a Comissão de Financiamento da Produção, que pelo plano do anteprojeto se inclui no Ministério da Agricultura e Pecuária (art. 17, alínea *d*), e a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, que o anteprojeto transfere para o Ministério da Indústria e Comércio (art. 28, § 1.º).

E' de observar que, mantida no Ministério da Fazenda a Comissão de Financiamento da Produção, deverá ser revista a reorganização que lhe foi dada pelo § 5.º do art. 17 do anteprojeto.

Cumpre, ainda, assinalar que os bens ora incluídos no patrimônio federal estão uns a cargo do Serviço do Patrimônio da União, outros sob a gestão da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, e outros, como a Companhia Nacional de Navegação Costeira, sob a administração

direta do Ministro da Fazenda. Com relação a êste ponto, parece conveniente:

a) que se faça um levantamento geral dos bens em mais de uma oportunidade incorporadas ao patrimônio federal, e seja a sua administração, até que se alienem, entregue a esta ou aquela das duas repartições acima mencionadas, se se não preferir a solução de só se manter uma repartição administradora;

b) que, verificada a conveniência de que tal ou qual das empresas adquiridas venha a ser um serviço público federal permanente, se dê a êsse organismo a devida organização administrativamente, providenciando-se a sua vinculação ao Ministério competente.

Jurisdição — Sob a jurisdição do Ministério da Fazenda, além do Banco do Brasil S.A., do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e da Caixa de Mobilização Bancária, todos referidos no parágrafo único do art. 23 do anteprojeto, deverão ficar:

a) as Caixas Econômicas Federais e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, órgãos autárquicos, que o anteprojeto subordina ao Ministério da Previdência Social (art. 38, § 1.º, alíneas *b* e *c*);

b) o Banco de Crédito da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil S.A., que o anteprojeto subordina ao Ministério do Interior (art. 30, § 1.º).

Observação final — Enfim, não deverão ficar vinculados ao Ministério da Fazenda, como prescreve o anteprojeto, o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização e o Instituto de Resseguros do Brasil (art. 23, alínea *t*, e seu parágrafo único, alínea *d*). São órgãos mais próprios do Ministério do Trabalho e Previdência.

8. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Competência — Dos itens da competência do Ministério da Agricultura, deverá ser excluído o que diz respeito ao ensino agrícola e veterinário (art. 16, alínea *g*) que deverá ser matéria da competência do Ministério da Educação, assim como o que se refere à imigração e colonização (art. 16, alínea *i*), que é assunto a ser atribuído ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Estrutura — Deverão ser incluídos, na composição estrutural do Ministério da Agricultura, os órgãos indicados nas alíneas *a, b, e, f, i, j, l, o, p, q, r* e *s* do art. 17.

Deverão, ainda, ser apresentados aos órgãos componentes da estrutura do Ministério da Agricultura os seguintes: o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, que o

anteprojeto retira do Ministério da Viação e Obras Públicas para entrar na composição do Ministério do Interior (art. 30, alínea *g*) e o Serviço de Meteorologia que o anteprojeto transfere do Ministério da Agricultura para o da Aeronáutica (art. 5, alínea *q*).

Do conjunto de órgãos, com que o anteprojeto forma a estrutura do Ministério da Agricultura, deverão ser excluídos os seguintes: a Comissão de Financiamento da Produção (art. 7, alínea *d*), que deve continuar no Ministério da Fazenda; o Conselho de Imigração e Colonização e o Departamento Nacional de Imigração (art. 7, alíneas *g* e *h*), que devem pertencer ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores; a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário e a Universidade Rural de Minas Gerais (artigo 7, alíneas *t* e *u*), que deverão passar para o Ministério da Educação.

Cumpra ainda excluir do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas a Universidade Rural, que deverá ser transferida para o Ministério da Educação. Os demais serviços, ora integrados naquele complexo organismo, poderiam constituir o Departamento Nacional de Pesquisas Agronômicas.

Jurisdição — Sob a jurisdição do Ministério da Agricultura deverão ficar a Caixa de Crédito da Pesca, autarquia e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, sociedade mista, duas entidades referidas no § 1.º do art. 17 e ainda a Comissão Executiva dos Produtos da Mandioca, autarquia, não referida no anteprojeto.

Necessidade de novos estudos — Quanto aos órgãos de caráter não exclusivamente agrícola que o anteprojeto (art. 17 alíneas *c* e *m*, e seu § 1.º alíneas *b*, *c*, *d*, *f* e *g*) vincula ao Ministério da Agricultura, dois integrados na sua estrutura (Comissão Executiva de Defesa da Borracha e Divisão de Economia de Cafeeira) e cinco sob a sua jurisdição (Comissão Liquidante do Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro do Café, Instituto Nacional do Mate e Instituto Nacional do Pinho), é de recomendar que se proceda a um maior estudo das suas atribuições atuais e que devam permanecer, para o fim de se fixar, à vista da natureza da atribuição preponderante a sua mais conveniente localização, no Ministério da Agricultura, no da Indústria e Comércio ou no da Fazenda.

A Companhia Usinas Nacionais de que trata o § 2.º do art. 17, sociedade de economia mista que é, deverá ficar sob a jurisdição do Ministério em que se estruturar

o Instituto do Açúcar e do Alcool, a que ela está ligada por laços de dependência econômica.

Observações finais — Com relação à organização do Ministério da Agricultura, cabe ainda observar:

1. Que não deve ser feita menção da Seção de Segurança Nacional (artigo 17, alínea *n*), extinta que é pelo art. 69.

2. Que o Instituto Nacional de Imigração e Colonização não deve ser incluído no projeto (art. 17, § 1.º, alínea *e*) por não estar ainda criado. De resto, o seu lugar próprio há de ser o Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

3. Que o Ministério da Agricultura é que é o lugar próprio do futuro Serviço Social Rural, o qual, por ainda não estar criado, não deve ser mencionado no anteprojeto (art. 38 § 1.º, alínea *h*).

4. Que a disposição do § 4.º do art. 17, relativa à estrutura da Comissão Executiva de Defesa da Borracha terá de condicionar-se à definitiva localização que se der a esse órgão, e a disposição do § 5.º do mesmo artigo, mantida no Ministério da Fazenda a Comissão de Financiamento da Produção, não tem razão de ser.

9. MINISTÉRIO DAS MINAS

Estrutura — O anteprojeto compõe a estrutura do Ministério das Minas, nela integrando, além do Gabinete do Ministro, um conjunto de órgãos de administração geral e um conjunto de órgãos de administração específica.

O Gabinete do Ministro e os órgãos de administração geral (Departamento de Administração Serviço de Documentação e Serviço de Estatística) figuram no texto como serviços "a organizar" (art. 36 alíneas *a*, *f*, *i* e *j*). Ora, o anteprojeto, no art. 66, esboça, em parte, essa organização. E' indispensável que ela se faça em termos completos, pois do contrário não poderia o Ministério desde logo funcionar.

O anteprojeto enumera, no art. 36, os órgãos específicos que devem entrar na estrutura do Ministério das Minas.

Da estrutura proposta é preciso excluir a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (art. 16 alínea *b*), que deverá permanecer no Ministério das Relações Exteriores, assim como a Comissão Executiva do Plano do Carvão devendo embora integrar-se

próprios à administração geral, que o anteprojeto conserva no Ministério do Trabalho (artigo 44, alíneas a, h, j e l; art. 68), os órgãos de finalidade específica seguintes:

a) os serviços dependentes que o anteprojeto inclui no Ministério do Trabalho (artigo 44, alíneas b, c, d, e, f, g e i);

b) os serviços dependentes de caráter previdencial, pelo anteprojeto incluídos no Ministério da Previdência Social, e mencionados no art. 38, alíneas c, f, i e n;

c) o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, que o anteprojeto inclui no Ministério da Fazenda (art. 23, alínea t);

d) o Ministério Público da Justiça do Trabalho, ao qual o anteprojeto não faz referência.

Jurisdição — Sob a jurisdição do Ministério do Trabalho e Previdência, deverão ficar:

a) os serviços que o anteprojeto, no artigo 44, § 2.º alíneas a, b, c, d, e § 3.º, subordina ao Ministério do Trabalho;

b) os serviços de caráter previdencial que o anteprojeto no art. 38, § 1.º, alíneas a, d, e, f e g, e § 2.º alínea b, subordina ao Ministério da Previdência Social;

c) o Instituto de Resseguros do Brasil, sociedade de economia mista que o anteprojeto sujeita à jurisdição do Ministério da Fazenda (art. 23, parágrafo único, alínea d).

E' preciso aqui observar que o anteprojeto sujeita à jurisdição do Ministério do Trabalho e Conselho Federal de Química (artigo 44, § 2.º, alínea e). Foi o órgão omitido por não ter sido ainda criado.

14. MINISTÉRIO DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA

Competência — A competência do Ministério da Saúde e Assistência deverá ser definida pela conjugação dos objetivos traçados pelo anteprojeto ao Ministério da Saúde Pública (art. 41) com as atribuições que, em matéria de assistência social, êle confere ao Ministério da Previdência Social (art. 37).

Estrutura — A estrutura do Ministério da Saúde e Assistência deverá abranger os órgãos indicados no artigo 42 do anteprojeto, e ainda os seguintes:

a) a Comissão Nacional de Alimentação, o Conselho Nacional de Serviço Social e o Departamento Nacional da Criança, ora integrantes do Ministério da Educação e Saúde,

e que são pelo anteprojeto incluídos no Ministério da Previdência Social (artigo 38, alíneas b, e e h);

b) o Departamento Nacional de Obras de Saneamento ora pertencente ao Ministério da Viação e Obras Públicas e que é pelo anteprojeto incluído no Ministério do Interior (art. 30, alínea h).

E' de observar que o Gabinete do Ministro e os órgãos de administração geral do Ministério da Saúde e Assistência (art. 42, alíneas a, c, f e g, e art. 66) devem ser desde logo organizados pelo motivo já apontado, a propósito da organização do Ministério das Minas.

Jurisdição — Sob a jurisdição do Ministério da Saúde e Assistência, devem ficar as autarquias seguintes:

a) o Serviço Especial de Saúde Pública, ora pertencente ao Ministério da Educação e Saúde e que o anteprojeto subordina ao Ministério da Saúde Pública (art. 42, § 1.º);

c) a Legião Brasileira de Assistência, ora subordinada diretamente ao Presidente da República, e que o anteprojeto subordina ao Ministério da Previdência Social (art. 38, § 2.º, alínea d).

Não se faz aqui menção da Fundação Abrigo do Cristo Redentor e da Fundação Darcy Vargas, referidos no § 2.º do art. 38 do anteprojeto, por não serem instituições públicas. Elas estão sujeitas ao regime comum das instituições de caráter privado.

CAPÍTULO V

FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

1. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

A matéria é de leis especiais — Quanto ao funcionamento da administração, terá a lei cujo projeto se estuda, que dispôr sobre assuntos próprios de diferentes leis especiais, para, independentemente da revisão delas, decretar um conjunto de disposições que sejam postas desde logo em prática, e visem à aplicação dos princípios informativos da reforma administrativa, mormente os princípios da descentralização e da simplificação. Isso não importa protelar a revisão das leis especiais existentes, e mesmo a elaboração de leis especiais novas com o mesmo objetivo de metodizar, em termos de maior eficiência a atividade administrativa federal. Aí estão tarefas, que não podem deixar de ser realizadas como procedimentos ligados a

reforma administrativa em preparo, dela decorrentes e complementares.

Possível ampliação do texto. — O anteprojeto procura introduzir, no sistema da administração federal, um certo número de novos procedimentos, que aos seus autores pareceram os mais indispensáveis. Mas é fora de dúvida que muitos outros ainda poderão ser definidos no preparo do projeto ou quando da sua tramitação nas duas casas do Congresso Nacional, com o que em tal matéria, poderá a lei tornar-se mais ampla e eficaz.

2. DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O anteprojeto (arts. 47, 48, 49, 50 e 51), visando descentralizar a realização das operações relativas à execução orçamentária, determina que funcione, em cada Ministério, uma tesouraria, uma contadoria seccional da Contadoria Geral da República e uma delegação do Tribunal de Contas.

A proposta é aceitável. Todavia, duas ressalvas devem ser feitas. E' conveniente deixar expresso:

a) que as tesourarias poderão efetuar certos atos de arrecadação de rendas;

b) que às delegações do Tribunal de Contas, quanto à tomada de contas, só pode competir o preparo dos processos, e não o julgamento delas, que é da competência do próprio Tribunal de Contas (Constituição, art. 77, n.º II).

3. SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO DOS PAGAMENTOS

Mediante a utilização do mecanismo do sistema bancário, busca o anteprojeto, no art. 52, tornar mais simples e rápido o processo dos pagamentos. As dotações, a serem aplicadas, servirão de base à abertura de contas especiais no Banco do Brasil, colocando-se os recursos correspondentes à disposição da autoridade responsável pela sua aplicação.

Não há objeção contra a inovação proposta.

4. DISCRIMINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Com o art. 53, o anteprojeto visa estender a todo o sistema administrativo federal os preceitos que, relativamente aos ministérios militares, permitem reduzir ao essencial a discriminação orçamentária. Pelo sistema proposto, o Congresso Nacional estabelece, no

orçamento, as verbas globais, cabendo ao Poder Executivo decretar o orçamento analítico.

Como a matéria exige estudo demorado, melhor cabimento terá no projeto, a ser organizado na Câmara dos Deputados, sobre o processo da elaboração orçamentária. Esse projeto deverá ter andamento simultâneo com o da reforma administrativa ora em estudo.

5. REGISTRO, DISTRIBUIÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITOS

No art. 54, o anteprojeto declara, por assim dizer, automático o registro do orçamento e dos créditos extra-orçamentários: o Tribunal de Contas o fará à vista da publicação da lei orçamentária ou dos decretos que os abrirem. Dispõe, ainda, sobre a distribuição e redistribuição desses créditos.

E', na verdade, indispensável a simplificação do processo do registro, distribuição e redistribuição de créditos pelo Tribunal de Contas. A solução proposta, ou outra que discipline a matéria de modo mais claro e seguro, deve constituir uma das inovações da reforma administrativa.

6. REGISTRO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O anteprojeto, no art. 55, visa abolir o preceito vigente segundo o qual o registro dos atos administrativos pelo Tribunal de Contas será prévio, quando a lei não determinar que se faça por outra forma. Pelo anteprojeto, o princípio deve ser inverso, isto é, nos casos de silêncio da lei, o registro será posterior.

Devem-se reconhecer os entraves e as dificuldades, muitas vezes injustificáveis, decorrentes do sistema vigente. Todavia, antes da sua abolição, deveriam ser tentados os procedimentos que pudessem suprimir ou reduzir tais inconvenientes.

7. REGISTROS DOS CONTRATOS

Nos arts. 56 e 57, o anteprojeto estabelece duas hipóteses de execução de contrato independentemente de registro pelo Tribunal de Contas: quando a deliberação sobre o registro deixar de ser proferida no prazo de trinta dias, e quando a denegação do registro tiver outro fundamento que não a falta de saldo no crédito ou imputação a crédito impróprio.

Conquanto se deva reconhecer que os óbices opostos ao registro de contratos sejam

muitas vêzes injustificáveis, não merecem aceitação as inovações do anteprojeto, por violarem o preceito do § 1.º do art. 77 da Constituição.

8. EXPEDIÇÃO DE ORDENS DE PAGAMENTO

O art. 58 do anteprojeto dispõe sobre a competência para expedição de ordens de pagamento, assim como sobre os termos em que essa competência pode ser delegada.

Não há objeção contra o preceito.

9. REGIME DOS RESTOS A PAGAR

O art. 59 do anteprojeto prescreve o processo mediante o qual as quantias dos empenhos correspondentes a material encomendado, a serviço ordenado ou executado assim como a obras iniciadas, serão escrituradas como despesas efetivas e consideradas como restos a pagar. O preceito é aceitável.

10. CONSULTA SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO

O anteprojeto, no art. 60, estabelece que independe de consulta ao Tribunal de Contas a abertura, pelo Poder Executivo, de crédito suplementar ou especial autorizado em lei.

Merece aprovação o preceito.

11. REGIME DE ADIANTAMENTO

O anteprojeto, no art. 61, visa ampliar a aplicação do regime de adiantamento. A decisão sobre a realização da despesa por esse regime deixa de ser ato do Presidente da República para caber às autoridades administrativas a ele diretamente subordinadas.

O preceito é sem dúvida conveniente.

12. CONCORRÊNCIA PÚBLICA E ADMINISTRATIVA

O anteprojeto, no art. 62, eleva os tetos de preços a partir dos quais é de rigor a concorrência pública ou a administrativa para aquisição de material ou execução de obras e de serviços.

E' aceitável o dispositivo.

Todavia parece desaconselhável que a dispensa da concorrência possa ser dada pelo Presidente da República nos termos do § 1.º do artigo citado, isto é, "quando o exigirem os interesses da administração". E' tão ampla a cláusula, que a providência, que é de caráter excepcional poderia tornar-se de regra.

13. EXTRANUMERÁRIOS ESPECIALISTAS

O anteprojeto, no art. 63, regula a admissão de uma nova modalidade de extranumerários: o especialista. Ela se fará por um processo singelo e expedito, evitando-se o contrato exigido pela legislação em vigor, e que só se reputa perfeito depois de registrado pelo Tribunal de Contas.

A inovação é justificável, mas o dispositivo poderia regular a matéria de modo mais conveniente. O texto proposto, transformado em parágrafo, seria o complemento de um preceito inicial a ser elaborado, e que declarasse extinta a modalidade do extranumerário contratado e, em seu lugar, criada a modalidade do extranumerário especialista.

14. MANUTENÇÃO DE REGIME EXISTENTE

O anteprojeto declara, no art. 65, que é mantido o regime de administração financeira e contábil ora adotado pelos ministérios militares e pelo Estado-Maior das Forças Armadas.

O dispositivo é desnecessário, pois não modifica em nada a situação vigente.

15. CONFIGURAÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL

A disposição do art. 71 do anteprojeto regula a composição dos quadros de pessoal. E' preceito que pode ter cabimento no conjunto de disposições atinentes ao funcionamento do sistema administrativo federal.

Deve-se-lhe dar, todavia, redação nova, na qual fiquem esclarecidos os pontos seguintes:

a) se o quadro de pessoal abrange só o pessoal permanente ou se nele também se inclui o pessoal extranumerário;

b) se os extranumerários, dentro de cada quadro, ou com relação a cada quadro formam um conjunto paralelo, ou se constituem grupos complementares dos conjuntos de pessoal permanente, lotações nas diferentes unidades administrativas;

c) se cada Ministério terá um quadro de pessoal, ou se é admissível que se configurem, dentro de um mesmo Ministério, consoante a sua complexidade, dois ou mais quadros de pessoal.

16. REPRESENTANTE DA UNIÃO NAS SOCIEDADES MISTAS

No art. 75, o anteprojeto com o objetivo de assegurar ao Poder Executivo uma par-

ticipação mais direta nas assembléias das sociedades anônimas de que a União seja acionista, determina que o representante desta naquelas assembléias seja, em cada caso, designado pelo competente Ministro de Estado.

O preceito merece aprovação.

17. DESCENTRALIZAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS

O anteprojeto, nos arts. 76 a 79, busca restringir os atos administrativos do Presidente da República ao mínimo que lhe é imposto pela Constituição.

A providência é, sem dúvida, da maior conveniência.

Cumpre, entretanto, assinalar que o anteprojeto, à semelhança do que determina em vários outros casos (arts. 52, 54, 58, 59, 61, 62 e 63), aqui estende aos dirigentes de órgãos da Presidência da República funções conferidas aos Ministros de Estado. No caso ora considerado (matéria dos artigos 76 a 79), parece que o exercício de atribuição própria do Presidente da República (Constituição, art. 87, n.º V) poderia ser extensível aos Ministros de Estado, em vista do disposto no art. 80 da Constituição, não, porém, a quaisquer outras autoridades administrativas.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS DO PROJETO

1. DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

O capítulo final do projeto deverá conter as disposições gerais e transitórias. Sob esta epígrafe, se alinharão, além de novos assuntos que ainda possam ser considerados, as seguintes matérias de que trata o anteprojeto: reorganização das unidades administrativas (art. 64), criação de cargos novos (artigo 80), reestruturação dos quadros de pessoal (arts. 72 e 73), redistribuição das dotações orçamentárias (art. 70), transferência de serviços à Prefeitura do Distrito Federal (art. 74) e extinção das Seções de Segurança Nacional (artigo 69).

2. REORGANIZAÇÃO DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

O Presidente da República tem, pelo dispositivo do art. 87, n.º 1, da Constituição, a competência, de que trata o art. 64 do anteprojeto, de baixar os necessários decretos para execução da lei de reforma adminis-

trativa. Isso não obsta que o projeto consigne uma disposição sobre o assunto, a qual, mais do que uma simples autorização, contenha a recomendação de proceder à reorganização das unidades administrativas, mediante a fusão, extinção ou recomposição das repartições que as componham.

E' de notar que os estudos necessários a essa regulamentação podem ser feitos pelos próprios órgãos interessados e pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, independente da constituição das comissões referidas no parágrafo único do art. 64 do anteprojeto.

3. CRIAÇÃO DE CARGOS NOVOS

E' fora de dúvida que uma reforma da extensão e profundidade da que ora se estuda não pode fazer-se sem a criação de um certo número de cargos novos. O projeto deverá indicar a espécie e o número dos novos cargos necessários, completando a redação interrompida do art. 80 do anteprojeto.

A criação de novos cargos haverá de fazer-se com acentuado senso de economia. E' preciso que se reduza ao mínimo indispensável. Essa preocupação, aliás, esteve na mente dos organizadores do anteprojeto, revelada pelo emprêgo, no art. 80, do advérbio "apenas", tècnicamente impróprio da redação do texto.

4. REESTRUTURAÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL

Com a organização de alguns novos Ministérios, e por outro lado com tantas transposições de serviços, redundando em considerável modificação da composição das unidades ministeriais existentes e conservadas, se tornará indispensável que se reestrutrem os quadros de pessoal, com a inclusão dos novos cargos a serem criados e mediante as necessárias transferências de cargos existentes. Essa reestruturação, de caráter provisório, haverá de ser decretada pelo Presidente da República, nos termos do parágrafo único do art. 72 do anteprojeto.

A reestruturação definitiva, com modificação do esquema das carreiras, assim como dos padrões de vencimentos, dependerá de lei, cujo projeto, referido no texto inicial do art. 72 do anteprojeto, outro não poderá ser senão o de que trata o art. 259 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

A recomposição das tabelas de mensalistas, correspondentes a cada Ministério, terá de

ser feita nos termos do art. 73 do anteprojeto.

5. REDISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Se a reforma administrativa fôr posta em execução em meio do exercício financeiro, tornar-se-á necessário que a ela se adapte o orçamento, para o que será indispensável a providência de redistribuição dos recursos financeiros, de que cogita o art. 73 do anteprojeto.

Nas presentes circunstâncias, ainda não se pode saber se o texto proposto será necessário.

6. TRANSFERÊNCIA DE SERVIÇOS À PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

O anteprojeto dispõe, no art. 74, sobre a transferência à Prefeitura do Distrito Federal dos serviços seguintes: Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, Inspetoria Geral de Iluminação e Gás e Serviço de Trânsito do Departamento Federal de Segurança Pública. Já foi dito que a exata denominação do serviço indicado em segundo lugar é Departamento Nacional de Iluminação e Gás.

Em princípio é aceitável a proposta da municipalização desses serviços, salvo aquilo que, no Departamento Nacional de Iluminação e Gás, é de caráter nacional. Mas a matéria não pode ser resolvida pelo modo sumário indicado no anteprojeto.

De fato, a transferência só se poderá fazer mediante autorização da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, para que o Prefeito assine o respectivo contrato com o Governo Federal.

O que a lei de reforma administrativa deverá portanto, conter a este respeito, é uma autorização ao Poder Executivo para promover os necessários entendimentos com a Prefeitura do Distrito Federal no sentido da transferência daqueles serviços, especificando-se as condições em que ela deva realizar-se, especialmente as que dizem respeito aos direitos do pessoal existente.

E' ainda de notar que:

a) deverá subsistir, no sistema administrativo federal, para exercer as atividades de caráter nacional do Departamento Nacional de Iluminação e Gás, este próprio órgão, ou outro que parecer mais adequado;

b) os serviços, a serem transferidos, até que se transfiram, deverão ficar estruturados no competente Ministério.

7. EXTINÇÃO DAS SEÇÕES DE SEGURANÇA NACIONAL

Não há dúvida que, pela sua desnecessidade devem ser extintas as Seções de Segurança Nacional dos Ministérios não militares, conforme propõe o anteprojeto, no art. 69.

O que parece desaconselhável é que se atribuam aos gabinetes ministeriais os encargos que a elas foram dados pela lei. Esses encargos, no que têm de essencial, não podem caber a determinado órgão. O Ministro de Estado, membro que é do Conselho de Segurança Nacional, nêle cooperará com todo o conjunto de informações e realizações, que lhe proporcionem os órgãos do seu Ministério.

CAPÍTULO VII

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. UMA ORDEM PERMANENTE

O sistema administrativo federal, por força do extenso e rápido desenvolvimento do país, reclamando a todo passo a intervenção dos poderes públicos, cresceu em termos não raro desordenados, e apresenta hoje uma estrutura, em certos pontos, deficiente, e noutros pontos, talvez repetida ou demasiada.

Este segundo defeito resulta em grande parte da tendência que se tornou acentuada de criar órgãos do serviço público por meio de decretos, e mesmo por atos ou contratos assinados pela autoridade ministerial.

Seria de todo vantajoso que a lei de reforma administrativa, configurado agora em termos convenientes o sistema da administração federal, dada à Presidência da República a sua organização adequada, dado a cada Ministério o seu conjunto suficiente e harmônico de serviços, determinasse que somente por lei fôsse possível criar qualquer nova unidade administrativa.

Colocada a questão nestes termos, a lei de reforma administrativa não seria apenas a ordem de um determinado momento, mas ainda o princípio assegurador de uma ordem continuada.

2. ÓRGÃO DE CARÁTER PROVISÓRIO

Muitos órgãos do serviço público federal foram criados para o exercício de uma atividade transitória. Não são, por isso mesmo, incluídos nas estruturas ministeriais. Exemplos: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a Comissão de Construção do Edifício

destinado à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional e demais repartições federais em São Paulo, a Comissão de Construção da Escola de Aeronáutica em Pirassununga.

Todavia, certos serviços, criados com essa marca de transitoriedade, não podem deixar de ser considerados pela lei de reforma administrativa, por uma certa continuidade da sua duração dentro do sistema da administração federal. Um deles, o Serviço Especial de Saúde Pública, cuja existência depende de um convênio, periodicamente assinado entre os governos brasileiro e norte-americano, foi incluído na organização do Ministério da Saúde e Assistência. O outro caso, a ser mencionado, e é de que não trata o anteprojeto, é o da Administração do Plano SALTE, órgão ora subordinado diretamente ao Presidente da República, e que, em disposição transitória, deverá ser incluído na estrutura do Ministério da Fazenda.

Seria conveniente disciplinar esta matéria. Poder-se-ia assentar que os órgãos, que devessem funcionar como verdadeiros serviços públicos, mesmo a título provisório, fôssem criados por lei, e figurassem, com esse caráter, na estrutura ministerial própria; e que as comissões, encarregadas de uma missão transitória, só se criassem por portaria ministerial, com a determinação do seu período de existência. Sobre este último ponto, deveria ser revista a proposta contida no parágrafo único do art. 64 do anteprojeto.

3. LEIS COMPLEMENTARES

A lei de reforma administrativa, como judiciosamente reconhecem os autores do seu anteprojeto, não representará senão "o primeiro passo para um amplo movimento de reformas econômicas e sociais".

Mesmo no que concerne ao terreno estritamente administrativo, a reforma não se completará por essa simples lei básica, cujo projeto ora se prepara.

E' indispensável que, simultaneamente com a discussão e votação desse projeto nas duas

casas do Congresso Nacional, se elaborem outros diplomas legislativos por assim dizer completamente, isto é, destinados a tornar viável a obra de governo reclamada pelas múltiplas e crescentes exigências da nossa vida política, econômica e social.

Além de vários projetos, propostos na maior parte pelo Poder Executivo e ora em andamento na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e que tão de perto dizem com o sistema administrativo federal, tais como os que dispõem sobre o Plano do Carvão Nacional, o Serviço Social Rural, a Petróleo Brasileiro S.A., o sistema bancário nacional, a organização sindical, a organização da previdência social, o Instituto Nacional de Cinema, e que deverão sem perda de tempo ser transformados em leis, outros precisam ser desde logo organizados, e ter tramitação não demorada, como sejam o da reforma tributária, o das diretrizes para a elaboração orçamentária, o da organização do plano de classificação dos cargos públicos federais e o da codificação do regime dos extranumerários.

4. SIGNIFICAÇÃO DA INICIATIVA PRESIDENCIAL

Tudo mostra que bem inspirada foi a iniciativa do Sr. Presidente GETÚLIO VARGAS, propondo-se realizar uma ampla reforma administrativa, empreendimento de tão considerável envergadura e de tão profunda influência sobre a obra governamental a ser realizada agora e de futuro.

Os partidos, convocados a colaborar em tal empreendimento, bem compreenderam a sua significação e alcance, e por isso mesmo se detiveram na apreciação dos termos iniciais da proposição governamental, na convicção de que a tramitação legislativa, nas duas casas do Congresso Nacional, em extremo se simplificará, com a apresentação de um projeto, contra o qual as diferentes correntes partidárias não tenham objeções essenciais.

Rio de Janeiro, de abril de 1953. —
GUSTAVO CAPANEMA, relator geral.