

Estudos e Realizações no Campo da Reforma Administrativa na Itália

MARCELLO AMENDOLA

(Tradução de Sebastião L. Priolli)

As proposições de reforma administrativa não constituem motivo de interesse apenas das autoridades governamentais do Brasil. A Itália, a França, a Austrália, a Bélgica e outros países se empenham, há muito, em tarefas da mesma natureza, isto é, de reajustamento do mecanismo do Estado para alcançar com mais facilidade seus fins.

A "Revista do Serviço Público", cuja incumbência é divulgar o pensamento técnico em todos os setores de atividade da administração e do governo, principalmente em matéria de organização e métodos, iniciou, por outro lado, a publicação dos resultados de tôdas as experiências nesse particular e com o presente artigo de MARCELLO AMENDOLA, em cuidada e fiel tradução do Dr. SEBASTIÃO PRIOLLI, que alia ao seu natural feitio de estudioso, dada sua formação de cientista, um especial interesse pelos problemas do serviço público; enriquece o documentário em língua portuguesa sobre os vários aspectos da tarefa renovadora que preocupa, em nossos dias, todo o mundo civilizado.

O trabalho aqui apresentado representa uma sùmula da reestruturação que se processa no cenário político e administrativo europeu. Historia, inicialmente, o progresso por que passaram as medidas preliminares da reforma italiana e expõe, embora sumariamente, as atividades das comissões encarregadas de planejá-las, assim como os crité-

rios por elas adotados no desempenho de suas funções e as diretrizes seguidas no que se refere às disposições normativas que fizeram aprovar para esse fim.

No plano em questão, visou-se, principalmente, à melhor divisão das atribuições entre organismos centrais e o que chamam de periféricos e, em seguida, das entidades públicas não integradas nos grandes departamentos ministeriais. Teve-se, ainda, em vista, aperfeiçoar os métodos de recrutamento e seleção do pessoal assim como sua lotação, a racionalização dos processos de trabalho e a melhoria das funções legislativas.

Como a reforma italiana não se preocupou apenas com as questões da superestrutura do serviço público, a tarefa de que Roberto Lucifredi, autor do artigo que publicamos no número de dezembro passado, foi um dos encarregados, pode ser de inegável valia para os responsáveis pelo planejamento, em seus detalhes, das subdivisões dos ministérios federais brasileiros, quando se fizer oportuno o exame de sua infra-estrutura, uma vez aprovado pelo Congresso o novo esquema proposto pelo Executivo e já subscrito pela Comissão Interpartidária.

De qualquer modo, como a série de trabalhos sobre o assunto é extensa, contribuirá este periódico com uma bibliografia útil como fonte de pesquisa para o legislador e como material de estudo para os técnicos em matéria de organização.

I — OS ESTUDOS SOBRE A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANTES da aprovação da nova Constituição, desenvolveram seus trabalhos de reforma da administração pública, de 1944 a 1948, a Comissão encarregada da reorganização do Estado (que se ocupou dos problemas principalmente de ordem constitucional), a Comissão incumbida da reforma da Administração Pública (que se ocupou dos problemas administrativos) e a Comissão encarregada da redução das despesas. (1)

(1) Sobre as comissões constituídas anteriormente e sobre sua utilidade, vide R. LUCIFREDI, *Orientamenti ge-*

Após a aprovação da Constituição, em 1948, a Presidência do Conselho de Ministros expediu uma série de circulares aos diversos Ministérios a fim de prepararem os estudos necessários para pôr em vigor a reforma da administração tendo em vista os preceitos da Constituição. (2)

nerali per la riforma dell'Amministrazione, in "Civitas", 1952 fascículo n.º 4, G. CATALDI, *Nuovi indirizzi nell'organizzazione dell'amministrazione centrale*, nesta Revista, 1951, pág. 451 e seguintes, G. R. — *La riforma amministrativa*, em "Il Globo" de 12-1-1952.

(2) Entre as mais notáveis pode-se recomendar as circulares de 15 de fevereiro de 1945, (n.º 28.080/150.28.6/1.3.1.) e a de 3 de agosto de 1948 (n.º 20.487/15.858.20/1.3.1.). Com relação a *Riforma*

Em janeiro de 1950, o Sr. Petrilli foi nomeado Ministro sem pasta, com o encargo de efetuar a reforma da burocracia e, em fins de julho de 1951, foi conferido ao Vice-Presidente do Conselho, Sr. Piccioni, coadjuvado pelo Subsecretário, Sr. Lucifredi, a atribuição mais ampla da reforma da administração em geral. De notícias da imprensa, dos comunicados oficiais e das declarações de pessoas responsáveis (3) assim como pelas publicações oficiais encontradas, também em publicações não técnicas, pode-se deduzir quais foram as diretivas que ditou a reforma agora em curso na administração pública. (4)

2. Foi pôsto em relêvo, primeiramente, o fato de que a tese fundamental para o bom funcionamento do Estado moderno, com finalidades sempre mais amplas e numerosas para melhor organização das suas relações com os cidadãos, seja a reorganização e a simplificação da administração pública.

Tal reorganização deveria atender, precipua-mente, aos objetivos seguintes:

a) melhor divisão das atribuições dos órgãos de Estado, centrais (5) e periféricos e das entidades não integradas;

b) melhor recrutamento, preparação, seleção e distribuição do pessoal, (6) com conseqüente limitação de aumento do número de dependentes da administração pública;

c) racionalização dos processos e segurança dos atos administrativos (problemas dos processos gerais e dos processos particulares);

d) acessibilidade e clareza da legislação administrativa, hoje muito intrincada. (7)

della pubblica amministrazione, vide a de 20 de dezembro de 1948, (n.º 30.603/92.07.3.1.2.); com relação ao *Ordinamento dei Ministeri e degli organi dipendenti*, a de igual data (n.º 30.603/9207.4.1.1.2); com relação a *Semplificazione dei metodi di lavori*, de 24 de fevereiro de 1951, (n.º 1.330/Gab. 27) sob o título *Riforma Amministrativa*, e, por último, a de 11 de agosto de 1951, (número 5.810/9207.2.3.2.) com o título de *Coordinamento e speditezza dell'attività amministrativa*, cujo texto integral, com amplos comentários de M. Bandinelli, foi publicado em "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza per gli entilocali" (n.º 18, 1951, pág. 1.365 e seguintes).

(3) Ver, por exemplo, como comentário às declarações feitas pelo Ministro sem pasta, o Sr. PETRILLI, G. L. IMBRIACO: *La riforma della pubblica amministrazione* (considerazioni e proposte). ("Riv. Amm. della Rep. It." 1951, pág. 386 e seguintes, fascículos 7-8 de julho e agosto).

(4) Vide R. LUCIFREDI, *Orientamenti generali per la riforma dell'amministrazione*, citando também M. LA TORRE ("Piano Lucifredi" em *Il Tempo di Milano*", n.º 50 de 8-3-1952).

(5) Vide, a propósito: G. CATALDI, *Nuovi Indirizzi*, etc. *Op. citado*, pág. 451.

(6) Sobre este assunto, vide G. DE MARCHI, *Il problema della burocrazia*, em "Realtà Nuova", maio de 1951.

(7) Sobre as necessidades de leis orgânicas, vide LUCIFREDI, *Inflazione legislativa e caos nella legislazione*, em "Civitas" 1951, n.º 8.

A reforma deveria desenvolver-se segundo o critério de gradatividade, (8) dando-se preferência às medidas mais urgentes e suscetíveis de resultados imediatos, não se deixando de completar, além disso, os trabalhos relativos às revisões do processo legislativo e às reformas de estrutura que exigem mais ampla elaboração. Com essa finalidade, a reforma deve ser conduzida:

1.º) em termos normativos, mediante elaboração de novas leis e regulamentos e também por meio da revisão das existentes;

2.º) no âmbito da legislação vigente, visando a sua melhor aplicação.

(Baseadas nestas premissas foram adotadas as seguintes diretrizes:

1.º) *Com relação à estrutura dos órgãos administrativos*:

a) interessar cada Ministério a apresentar propostas concretas para a reorganização dos serviços da respectiva competência, conforme disposições contidas nos projetos de leis sobre a sua organização e de acôrdo com os arts. 95 e 97 da Constituição, assim como sobre os serviços atualmente englobados na competência de diversos Ministérios, que mais sentem a falta de coordenação;

b) possibilitar aos Ministros a oportunidade de proceder ao reexame das atribuições das entidades públicas subordinadas ao seu contrôle, a fim de deliberar sobre a supressão daquelas cuja necessidade não pode ser comprovada, como também rever, onde fôr o caso a organização, reajustando os métodos de vigilância e de tutela sobre as mesmas; (9)

c) promover uma maior descentralização, seja hierárquica, seja autárquica, através de um oportuno projeto de lei, de acôrdo com o primeiro item do art. 118 da Constituição.

2.º) *Com relação ao escalonamento do pessoal proposto às Comissões*:

a) ressaltar a revisão dos órgãos de administração do Estado, com regulamentos autônomos até que se possa processar a regulamentação geral das suas atribuições e competências, no quadro geral da organização da administração pública;

b) sugerir providências oportunas que possam permitir, no momento da revisão e reexame das carreiras, a satisfação das eventuais necessidades urgentes com as preocupações de uma outra Administração;

(8) Com respeito ao conceito de gradatividade do processo de reforma da administração pública, vide R. LUCIFREDI, *Pubblica Amministrazione*, em "Libertas" 1952 (fascículo n.º 11, março, pág. 13).

(9) Sobre o assunto, vide V. L. STURZO, *Enti e burocrati*, em "La via", 1951 (n.º 32).

c) consolidar os projetos de lei, já apresentados ao Parlamento, e que cogitam de limite de idade para aposentadoria ou de aceleração dos processos de liquidação de pensões, além de outras providências destinadas a auxiliar a aposentadoria, entre as quais a do descongestionamento voluntário do pessoal de carreira ou não, a extensão da assistência sanitária e a utilização, em encargos especiais, do pessoal que percebe pensão;

d) ultimar o texto das normas relativas às condições jurídicas do pessoal das carreiras diregentes e completar a revisão das normas relativas às condições jurídicas do pessoal em geral.

3.º) *Com relação aos processos e às garantias de segurança dos atos administrativos:*

a) submeter ao exame do Conselho de Ministros, em provas oportunamente revistas, o projeto de lei geral sobre a administração pública;

b) completar os estudos para revisão das leis que disciplinam a ampliação da justiça administrativa (10) e outros relativos ao exercício de controle por parte do Tribunal de Contas;

c) propor a execução da revisão das leis sobre contabilidade geral do Estado e de modo particular de certas partes desta, cuja revisão, eventualmente em forma de acôrdo, deve ser mais urgente tendo em vista a finalidade desejada de maior presteza da ação administrativa;

d) provocar a consolidação das várias leis que prevêm a indenização ou ressarcimento ao cidadão por danos oriundos da ação administrativa (expropriação, ocupação, requisição, empréstimos obrigatórios, responsabilidade por atos ilegítimos);

e) promover a revisão de outras leis, interessando a atividade dos demais organismos.

4.º) *Com respeito à atualização, simplificação e clareza dos textos legislativos vigentes:*

a) influir junto aos Ministros para que continuem a intensificar o trabalho já iniciado com uma finalidade, sobretudo os que visam a criar padrões orgânicos únicos relativos às várias matérias, especialmente àquelas pelas quais foram feitas mais freqüentes e numerosas modificações nas normas vigentes, elaborando com êsse objetivo os projetos de lei para eventuais pedidos de informações ao Governo por parte do Parlamento; (11)

b) interessar cada Ministro pelo trabalho de revisão das leis e regulamentos de mais fre-

(10) Sobre o estado dos estudos relativos ao assunto, vide P. PISCIONE, *Verso la riforma degli istituti di giustizia amministrativa*, em "La Via", 1951, pág. 218 e seguintes. Ver também F. ROCCO, *La giustizia amministrativa: realizzazioni e prospettive*, em "Rivista amministrativa della Repubblica Italiana", 1951 (págs. 160-162) e A. BERIO, *Le giurisdizioni amministrative nella riforma della pubblica amministrazione*, em "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza" (fascículo n.º 2, 1951, pág. 83).

(11) Sobre o assunto, vide particularmente P. PISCIONE, *Leggi organiche e testi unici in preparazione nei suoi lavori dell'amministrazione pubblica — Op. cit.*, 1952 (pág. 257 e seguintes.)

quente aplicação em matéria de sua competência, com a finalidade de nêles introduzir cada vez maiores possibilidades de simplificação para o mais célere desenvolvimento dos processamentos administrativos.

5.º) *Relativamente à ação a praticar no âmbito das leis e regulamentos em vigor e com a finalidade de obter um mais rápido andamento da atividade administrativa (12) a Comissão da Reforma sugeriu entre outras providências, aos Ministros, a oportunidade de:*

a) ampliar o sistema de delegação, por parte dos Ministros — seja aos Subsecretários de Estado, seja aos Diretores-Gerais, seja aos órgãos periféricos — não só dos despachos dos chefes de serviços dependentes, especialmente para atos instrutivos como também, das atividades vinculadas à administração pública; (13)

b) pôr em vigor formas mais expeditas de contatos entre os vários Ministérios para a tomada de providências de competência comum e assim evitar o excessivo uso da faculdade de interpellar os órgãos consultivos; (14)

c) dar maior desenvolvimento à responsabilidade dos órgãos ativos, constituindo um comitê de coordenação que os convocaria de vez em quando, para resolverem juntos mais rapidamente as várias questões;

d) cuidar do aprimoramento da qualidade do pessoal (15) com oportunos cursos de aperfeiçoamento (16) e aumentando a responsabilidade do funcionalismo; valorizar os funcionários que se sobressaiam pelo rendimento do serviço e acatamento às ordens; distribuir o mesmo pessoal de acôrdo com as exigências do serviço; (17)

(12) Sobre a necessidade de evitar-se digressões fastidiosas e demoras injustificadas, vide L. SEVERI, *Discorso pronunciato all'atto dell'insediamento*, como Presidente do Conselho do Estado, "Rivista Amministrativa", 1951, (fasc. 2-3, pág. 73).

(13) R. NUMEROSO, *L'efficienza amministrativa ed il nostro Governo*, em "La Via", (fasc. de 11-8-51, n.º 32).

(14) Sobre o assunto, vide A. CASALIN, *Sullo sveltimento dell'organizzazione amministrativa*, em "Nuova rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza", 1952 (fasc. 9 pág. 655) e A. ALLEGRINI, *La riforma della burocrazia e della amministrazione* (m. 1. pág. 649 e seguintes).

(15) Sobre a necessidade de uma seleção qualitativa do pessoal, vide G. B. BOERI, *La legge sugli statali*, em "Corrieri d'informazione", de 18-2-52 e S. NEGRO, *Intelligenza e merito per i pubblici impieghi*, em "Corriere della Sera", de 22-2-52.

(16) Sobre o assunto, vide M. RIVALTA, *L'école nationale d'administration*, de Paris, em "L'amministrazione Italiana", 1951 (n.º 2, pág. 131 e seguintes) — G. MARRANINI, *Le scuole della burocrazia*, em "La Nazione Italiana", de 1 de abril de 1952, em G. Stammati — *I compiti della burocrazia — Un esempio di competenza — L'amministrazione francese*, em "Il Globo" de 12-3-52.

(17) Sobre a matéria, vide N. I. GROBLER, *Organizzazioni dei servizi e elezione del personale*, extraído de "The public servant", fasc. de janeiro de 1952, pág. 17, vide também *Problema umano della burocrazia*, de O. GIACCHI, *Controluce della burocrazia*, em "Libertas", 1952, (fasc. n.º 11, março, pág. 50).

e) facilitar as relações do público com os órgãos administrativos;

f) propor a racionalização dos serviços, com a modernização da aparelhagem e dos métodos de trabalho, (18) com a standardização dos meios, com a concentração em repartição única de atribuições comuns a vários serviços ou com outro organismo apto a obter um menor custo da atividade administrativa; (19)

g) adotar nas respectivas repartições tôdas as inovações que possibilitem e tornem mais rápida a atividade administrativa, eliminando todo o papelório supérfluo, todos os apêndices juntados aos processos e, sobretudo, reunindo em conferências periódicas os diretores-gerais e chefes de serviços tendo em vista os vários contatos úteis a uma ação coordenada e eficiente;

h) potenciar o trabalho das comissões legislativas, as quais, com o objetivo de tornar clara e acessível a legislação administrativa, deverão cuidar de coligir as leis que interessam aos respectivos setores, coordenando-as com oportunos inquéritos, integrando-as com instruções, circulares, pedidos de informações, decisões e sentenças de órgãos jurisdicionais, não só com a respectiva doutrina como também com as propostas de reforma.

II — OBJETIVOS ALCANÇADOS

Com as informações que foi possível recolher, podemos dizer o quanto foi realizado, até hoje, do programa aludido.

No que se refere ao 1.º setor, foi apresentado à Câmara dos Deputados, no dia 6 de junho de 1952, o projeto de lei concernente às atribuições dos Órgãos de Governo da República e a regulamentação da Presidência do Conselho de Ministros (n.º 2.762).

Esse projeto de lei consta de 4 capítulos: no 1.º, definem-se as atribuições do Presidente, dos Ministros e dos Subsecretários de Estado; no 2.º capítulo, disciplina-se o poder normativo do Governo e, particularmente, se estabelece a norma regulamentar relativa ao funcionamento e se de-

terminam os limites dos poderes em matéria de organização das Comissões; (20) no capítulo 3.º determinam-se as atribuições da Presidência do Conselho, identificando-lhe a autoridade para a coordenação e direção em confronto com os outros Órgãos Estatais e no capítulo 4.º estão contidas as disposições finais e transitórias, das quais as mais notáveis são as que devolvem aos diversos Ministérios atribuições até agora conferidas à Presidência do Conselho de Ministros para a administração de muitas entidades paraestatais. (21)

Em conexão com o mencionado projeto de lei, encontram-se em fase avançada os estudos relativos aos Ministérios e ao número destes.

No que respeita à organização de cada Ministério em particular há tempos já que a Comissão incumbida da reforma da administração solicitou a cada Secretaria de Estado que preparasse projetos completos de reorganização dos respectivos serviços, reconhecendo assim, implicitamente, que só com a colaboração de cada Ministério (que, obviamente, estão em melhores condições para conhecer e valorizar as próprias necessidades) seria possível realizar uma racional e sistemática reorganização da Administração Pública. Deduz-se, assim, que a Comissão de Reforma adotou o critério de não concordar com reformas parciais ou modificações separadas de serviços considerando que elas impedem à própria Administração de ver cada problema sob um prisma conjunto.

Com essa finalidade foi apresentado ao Senado um projeto de lei (n.º 2.180) que dispunha sobre a supressão do Ministério da África Italiana. O projeto foi examinado pela 1.ª Comissão, que o aceitou, estando em curso o respectivo relatório a ser discutido em plenário.

Como resolução sobre a reorganização do Ministério da Agricultura e Florestas solicitou-se a discussão do projeto de lei de extinção do Alto Comissariado de Alimentação assim como da instituição de uma Direção-Geral de Alimentação, subordinada ao mencionado Ministério. Esse projeto de lei, já aprovado no Senado, está atualmente em discussão na Câmara dos Deputados (Ato n.º 2.196).

Sempre com o intuito de reorganizar os Ministérios, iniciaram-se os trabalhos com a supressão de tôdas as entidades consideradas desnecessárias, como, por exemplo, o Instituto das Relações Culturais com o Estrangeiro (I.R.C.E.) cujo projeto de lei de extinção foi apresentado à Câmara em 2 de julho de 1952. (Ato n.º 2.808)

No que concerne especificamente ao setor dos serviços de utilidade pública foi apresentado ao Conselho de Ministros (que o aprovou em linhas

(18) Sobre racionalização da ação administrativa, notável é a monografia de V. GAMBERINI, *Nuovi orizzonti della teoria dell'organizzazione amministrativa*, publicada nas suas várias partes em "Il Corriere Amministrativo", 1951, (fasc. n.ºs. 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24).

(19) Sobre a necessidade de melhorar os métodos de trabalho da administração pública e de incrementar o estudo da ciência administrativa vide C. CATALDI, *I problemi dell'amministrazione economica della pratica amministrativa nel recente convegno internazionale di Scienza amministrativa*, em "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico". Neste mesmo sentido, vide também U. BORSI, *L'insegnamento del diritto amministrativo e della scienze amministrative in Italia* na "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1951, (pág. 590) e M. RIVALTA, *La round Table*, 1951, dell'istituto Internazionale delle scienze amministrative, em *L'Amministrazione Italiana*, 1951, (pág. 642 e particularmente pag. 652).

(20) Vide CINO VITA, *Controversie sulla potestà regolamentare*, em "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 1952, (fasc. 6.º, pag. 401 e seguintes).

(21) Mais particularmente sobre o assunto, vide P. PISCIONE, *Leggi organiche*, etc. *opus citado*, em "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", (1951, pag. 231 e seguintes).

gerais) um projeto de lei para disciplinar a participação da Magistratura no contróle das entidades para as quais o Estado contribui ordinariamente.

Não obstante, sempre no mesmo setor, foi apresentado em 13 de maio findo, à Câmara dos Deputados, um projeto de lei (n.º 2.707) dispondo sobre a delegação do Legislativo ao Executivo de funções administrativas de interesse exclusivamente local, assim como às Províncias, às Comunas e a outras unidades locais, tendo em vista a descentralização administrativa. (22) Nesse projeto de lei previram-se a reorganização e a redistribuição das funções administrativas das entidades locais (23) e uma simplificação dos serviços centrais a fim de dar à administração uma estrutura racional, efetuar, concomitantemente, a modernização dos serviços, tornar mais rápido o processamento do trabalho além de atribuir amplos poderes deliberativos aos órgãos periféricos.

Sobre esse projeto de lei, a 1.ª Comissão (Interna), atenta à importância da proposição, deu por unanimidade seu parecer favorável, concluindo, em 11 de junho de 1952, o exame da questão, depois de haver obtido, também por unanimidade, o parecer favorável da IV Comissão (Finanças e Tesouro).

Prosseguiu-se, ainda, no trabalho de compilação de projetos de lei relativos a setores que podem estar na área de competência dos vários Ministérios e para os quais mais urgentemente se aguarda a necessária reorganização. Neste caso, vale mencionar o projeto de lei já aprovado pelo Conselho de Ministros, sobre a reorganização dos serviços de emigração, sobre a reorganização do Comissariado de Saúde Pública (cuja discussão será feita conjuntamente com o projeto de lei apresentado pelo Senador Silvestrini e outros (n.º 2.087) sobre a constituição do Ministério de Higiene e Saúde Pública) e sobre a reorganização dos serviços estatísticos, cuja discussão deverá ser conjunta com a do projeto de lei apresentado pelo Senador Canaletti-Gaudenzi e outros (n.º 2.315).

Em relação a outros setores da reforma, foi efetuada ou proposta uma série de providências destinadas a modificar substancialmente as condições jurídicas do pessoal, a limitar o número dos servidores públicos e a favorecer sua diminuição.

Com a Lei n.º 67, de 26 de fevereiro de 1952, foram fixadas novas normas sobre a situação jurídica dos assalariados do Estado, sejam de carreira (os denominados "permanentes") sejam extranumerários (os denominados "temporários") com a faculdade, por parte da administração de admitir,

por meio de contrato, em face de exigências inadiáveis, trabalhadores (chamados "diaristas") por um período máximo de 90 dias.

Os servidores *permanentes* ou *temporários* são classificados em grupos ou categorias previstas em tabelas. Análogamente ao que se estabeleceu para os empregados, também se fixaram para os *temporários* as necessárias escalas de acesso.

No que respeita a condição de direção, foi elaborado um projeto de lei, cujo conteúdo extratualmente foi divulgado, inclusive pela imprensa não técnica. (24)

Há, porém, razões para crer que o projeto divulgado esteja em fase de ulterior revisão. Tal projeto, que contém notáveis inovações como, por exemplo, da apuração da responsabilidade pessoal dos funcionários, (25) a do processo de promoção, a da substituição das notas de qualificação, com relações informativas (26) e a supressão dos graus hierárquicos, (27) suscitou também o interesse da imprensa diária (28) além de vários depoimentos oficiais dos quais se deduz que já se encontra em adiantado estado de elaboração o projeto de lei sobre a situação jurídica do pessoal não compreendido no esquema já divulgado, fato que se deve julgar como uma antecipação das linhas gerais da reforma neste setor.

Entre as providências orientadas no sentido de obter certa redução do número (29) do pessoal, merece lembrar o fato de que o projeto de lei que favorece o abandono voluntário dos cargos pelo pessoal de carreira não foi levado adiante depois que a Câmara dos Deputados tomou em

(24) Um texto mais completo, coligido da última relação, foi publicado em "Reforma Administrativa", (periódico da Associação Nacional dos Funcionários Dirigentes da Administração do Estado), n.º 4, ano IV em 9-5-52.

(25) Como argumento, vide C. SPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", (51, 324) conforme nota final da pag. 1.

(26) Vide M. LA TORRE, *La piaghe dell'amministrazione, Como seguitano i subordinati* em "L'Amministrazione Italiana", 1951, outubro (pág. 8.222 e seguintes).

(27) Vide sobre o assunto — T. M. THERMES, *Suppressione dei tredici gradi gerarchici e dei Gruppi A, B, C dell'ordinamento burocratico*, em "Nuova rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza", (fasc. 9, 51, pág. 645 e seguintes).

(28) Boa parte dos artigos sobre o assunto, aparecidos na imprensa diária, foi coletada e examinada sob a rubrica *Opinione degli altri* da revista "Burocrazia" (fasc. de maio de 1952, pág. 7 e seguintes). No mesmo fascículo, vide G. RAMPONI, *La piramide ed i piani* (pág. 2 e seguintes).

(29) Sobre a necessidade da redução do número de órgãos estatais, nem sempre se encontra unanimidade de idéias, como por exemplo, VOCINO, *Presupposti inesatti* em "Burocrazia" (fevereiro de 1952, pág. 7 e seguintes) — L. MORO em *Per la riforma della pubblica amministrazione: Siamo troppi?*, em "L'Amministrazione Italiana", 1951, (424) L. PALOSCIA, *Gli statali, problema pubblico*, n.º 1, em "Epoca", 1952 (fasc. n.º 73, março) e A. GOTTILEGA, *L'esercito delle meze maniche turba il sonno dei ministri* em "La settimana Incom" de 9-1-52.

(22) Conforme Observator, "Il decentramento", em "Corriere Amministrativo", 1952, (fasc. n.º 2, pág. 82 e seguintes).

(23) Sobre as possibilidades da prática de descentralização *Commissione di studio dell'ente regione Lombardia*, constituída sob a deputação provincial de Milão — *L'attuazione del decentramento regionale*, Edição Giufri, Milão, 1950.

consideração o projeto (2.593) dos Srs. Cappugi e Morelli sobre o mesmo assunto. Depois de a IV Comissão da Câmara ter proferido, na sessão de 18 de junho de 1952, o seu parecer contrário ao projeto de iniciativa parlamentar, é provável que o outro, de iniciativa do Executivo e que se inspira em critérios diversos daqueles que inspiraram a proposta Cappugi-Morelli, seja submetido ao Parlamento.

Entre as providências de ordem geral deve ser mencionado o projeto de lei sobre aposentadoria dos servidores do Estado, cuja discussão já foi iniciada no Senado (1869) e que fixa em 65 anos o limite de idade para aposentadoria, independentemente da antiguidade no serviço. (30)

Sobre esse assunto, deve-se assinalar, também, um projeto de lei pelo qual se estende a assistência sanitária aos pensionistas, além de um outro que reúne numa só lei toda a matéria relativa às pensões civis e militares, firmando o princípio de que tem direito à pensão toda pessoa que sofrer danos físicos em serviço com base no princípio de responsabilidade da Administração Pública.

Com relação ao terceiro setor, a Comissão, constituída sob os auspícios do Gabinete de Reforma da Administração, elaborou, levando a bom termo seus trabalhos, as leis gerais sobre a Administração Pública, lei essa que deverá disciplinar de modo uniforme o processo (31) de expedição dos atos administrativos e, em geral, dispor sobre a melhoria das práticas administrativas. (32)

A outra Comissão Especial para simplificação dos meios de pagamento e controle, (33) concluiu também seus trabalhos, que deverão ser colocados em pauta na Comissão constituída sob a égide do Ministério do Tesouro para a reforma das leis sobre a contabilidade do Estado e sobre o Patrimônio.

A Comissão da reforma da Administração Pública formulou ainda observações sobre o projeto de lei do Ministério das Obras Públicas, e sobre expropriações por motivo de utilidade pública,

(34) aproveitando a oportunidade para incluir numa só lei as normas sobre as requisições. Com a relação que foi anexada ao projeto previu-se a possibilidade de regulamentar também a questão da responsabilidade da Administração Pública por atos legítimos e ilegítimos. (35)

Em seguida a esse projeto, entrou em cena, em fase preparatória, um outro, de iniciativa da Presidência do Conselho, pelo qual se pede ao Parlamento a expedição de uma lei única que regule inequivocamente a matéria.

Entre as iniciativas de menor importância nesse setor, deve-se assinalar a Lei n.º 521, de 1952, que contém as normas para o aceleração dos processos de liquidação das pensões, lei essa cujo artigo 4.º estabelece, entre outras coisas, que a Administração deve tratar da concessão de serviços, iniciando imediatamente o respectivo pagamento bem como a expedição do certificado de inscrição.

No que concerne ao quarto ponto do programa da reforma foram solicitadas aos vários Ministérios, para fins de reunião num só documento, não só as normas relativas à reorganização dos serviços mas, também, as relativas às respectivas atribuições específicas. Pleiteou-se, nesse sentido, poderes ao Parlamento, com (36) a fixação dos indispensáveis critérios máximos com respeito ao estabelecido no artigo 76 da Constituição (37) além de determinar que a aprovação do projeto devia ser precedida do parecer decisivo ou não de uma restritíssima Comissão Parlamentar.

Baseada neste critério, foi sancionada a lei n.º 427, de 8 de maio de 1952, contendo a delegação de poderes ao Executivo para a expedição de decretos em matéria de Organização e Administração dos Correios e de telecomunicações e da Administração do Estado para os serviços Telefônicos.

O projeto de Lei de iniciativa do Sr. Collito (ato da Câmara n.º 2.179) tendente a autorizar

(30) Sobre tal projeto de lei a imprensa diária manifestou-se de maneira contrastante. Para indagações maiores, vide *Opinione degli Altri*, em "Burocrazia", 1952, (fasc. 5.º, pág. 19).

(31) Para o conceito de processamento administrativo, vide A. M. SANDULI, *Il procedimento amministrativo*, Milão, Giuffrè, 1940 e, ultimamente, em particular, M. LA TORRE, *La contestazione sul procedimento amministrativo*, "Rivista Trimestrali di Diritto Pubblico", 1952, (pág. 11 e seguintes).

(32) Com respeito aos produtos do esquema das leis gerais sobre a administração pública, vide P. PISCIONE, *Legge organiche*, op. cit. (pág. 229 e autores mais citados).

(33) Sobre o assunto, vide L. MORO, *Per la riforma della pubblica amministrazione e ancora dei controlli*, em "L'Amministrazione Italiana," 1952 (fasc. n.º 1, pág. 24 e seguintes).

(34) Sobre a matéria, vide G. PESCATORE, *Giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di spropiazione per pubblica utilità*, "Rivista Trimestrali di Diritto Pubblico", 1951, (pág. 262 e seguintes) e G. LANDI, *Sull'espropiazione per pubblica utilità nell'ordinamento regionale*, na mesma Revista 1952, (pág. 66 e seguintes).

(35) Sobre a matéria, vide R. ALESSI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, 2.ª edição, Milão, 1951, por último, *Responsabilità per pubblico funzionario e responsabilità dello Stato in base all'art. 28 della Costituzione*, "R. T. D. Pubblico", 1951, (pág. 884 e seguintes de autores aí citados).

(36) Algumas diretivas, no concernente aos projetos de lei de iniciativa do Governo, foram já dadas aos Ministérios com circulares da Presidência do Conselho, Comissão de Estudo e Legislação, de 31 de agosto de 1950, (n.º 85.304 da mesma data). As mencionadas circulares são transcritas na "Rivista Amministrativa", no mencionado fascículo de julho-agosto.

(37) Sobre a oportunidade da outorga de poderes, vide, entre outros, M. LA TORRE, *Tra il meglio e il peggio*, em "Il Globo", (número de 6-3-52).

o governo a reunir num só estatuto as normas relativas às administrações autônomas de monopólios do Estado, foi transformada em lei de delegação ao Executivo de poderes para realizar a reorganização completa da Administração dos Monopólios e das respectivas Administrações com critérios modernos. A IV Comissão da Câmara, examinando o novo documento resultante de acordo entre o relator e o Executivo, deliberou pedir que a proposta já tratada em sessão legislativa fosse submetida à aprovação da Câmara.

Em avançado estado de elaboração estão também três pedidos de outorga ao Executivo de poderes nos setores de interesse dos Ministérios das Obras Públicas, de Transportes, Indústria e Comércio.

Não obstante, na seção de ratificação do D.L., n.º 381, de 15 de abril de 1948, concernente à reorganização das carreiras centrais e periféricas do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, visando realizar algumas modificações parciais, o Governo fez a proposta, (que foi acolhida

pelas Comissões) de ratificar sem modificações o decreto legislativo e pedindo a autorização, onde fosse necessário, do ponto de vista orgânico para a reorganização do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, assim como de seus órgãos periféricos.

Para prover a reorganização não só das atividades exercidas diretamente pelo Ministério, mas também daquelas outras muito relevantes exercidas pelas demais entidades, sugeriu-se a utilização da autorização legislativa para a reforma da legislação dos serviços de utilidade pública, indicando os critérios principais a seguir, seja no caso de sua supressão, seja no caso de sua fusão ou modificação. Está em discussão um projeto para a reforma desses serviços controlados pelo Ministério da Indústria e Comércio e pelo Ministério de Agricultura e Florestas. (38)

(38) Outros trabalhos e leis orgânicas, além daqueles referidos neste artigo, foram examinados por P. PISCIONE, em *Legge organiche*, etc., etc., op. citado e, particularmente, na página 233 e seguintes.