

podem, pelo menos, atenuar a influência dos citados fatores prejudiciais à correta classificação das rendas arrecadadas.

Tais medidas seriam:

- 1) Consolidação da legislação em vigor;
- 2) ante-projeção cuidadosa da legislação de modo a não surgirem imediatas necessidades de modificação, pois há exemplos de alterações, em leis que não chegaram a vigorar uma vez que foram substituídas antes mesmo de começar o prazo de sua vigência;
- 3) implantação de um serviço destinado a dar a maior publicidade efetiva à legislação fiscal. Tal serviço poderia adotar o sistema da legislação em folhas soltas da Imprensa Nacional.

4) prosseguimento do projeto há tempos traçado pelo Ministério da Fazenda, o qual tinha por finalidade submeter os seus servidores a um intenso período de treinamento (2). Entretanto os benefícios desse treinamento poderiam ser estendidos aos próprios servidores da D. O., que muito lucrariam com o conhecimento mais objetivo da legislação fiscal.

5) recomendações expressas aos técnicos em tributação, como sejam, por exemplo, os Agentes Fiscais do Imposto de Consumo, no sentido de entenderem, aos encarregados da classificação, arrecadação e escrituração das rendas públicas, a assistência esclarecedora que, por lei, lhes cabe ministrar aos contribuintes.

(2) A julgar pelo noticiário da imprensa a Alfândega do Rio de Janeiro estaria pondo em prática esta medida.

ORGANIZAÇÃO

Atribuições dos órgãos colegiais

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Está por fazer-se, entre nós, o estudo completo das causas e efeitos da intensiva utilização de órgãos de deliberação coletiva nos serviços ordinários da Administração.

Nada, realmente, se encontra publicado ou anunciado com o feitiço de acabamento que a matéria comporta e requer.

O fato não deve causar espécie a quem saiba do volume dos recursos necessários a um empreendimento de porte semelhante e de natureza que varia desde os termos de dinheiro até os termos de boa vontade das numerosas pessoas cujo depoimento, tão extenso quanto impessoal, a respeito do assunto, não poderia ser desprezado.

Roberto E. Cushman fez a história e a crítica das *Independent Regulatory Commissions* dos Estados Unidos, em virtude de incumbência do *President's Committee on Administrative Management*, mas, afinal, sob os auspícios do *Institute of Public Administration* e de seu Diretor, Dr. *Luther Gulick*.

O encargo da *Committee*, ocorrido na primavera de 1936, visava à elaboração dum memoran-

dum, para instruir o relatório a ser apresentado ao Presidente, isto é, a um trabalho forçosamente aligeirado, em face do prazo premente — quatro meses — que lhe foi imposto, mas a posterior ampliação do estudo, agora por interesse do Instituto, terminada com a publicação em volume, estendeu-se até junho de 1941.

Demais, forma verdadeira legião o conjunto dos colaboradores de toda sorte que contribuíram para a realização e a melhoria da obra do professor *Cushman*.

Esse relato, fazendo entrever a amplitude dum tal estudo, explica bem o quase total esquecimento votado aqui à área administrativa congênere, mas sugere, ao mesmo tempo, a importância das pesquisas nesse campo, mesmo conhecida a coincidência entre o papel da grande maioria de nossos órgãos de deliberação coletiva e o das Comissões regulatórias da administração americana.

Por menos saliente que fosse a função dos órgãos colegiais indígenas — referimo-nos tão somente, é claro, aos pertencentes à esfera do Poder Executivo — importaria sempre conhecer-se o proveito, quer para a Administração, quer para o

público, da existência dos órgãos em causa, mediante o esclarecimento de múltiplas questões ligadas ao caso, entre elas as pertinentes à estrutura, ao entrosamento dos serviços com os dos órgãos de chefia singular e, bem assim, a eficácia dos trabalhos, segundo a quantidade, a qualidade e o custo de manutenção.

A tarefa é, em princípio, das que cabem ao próprio Governo. Vale, a propósito, recordar a designação duma comissão, em 1946, para opinar sobre a conveniência ou a necessidade de manterem-se ou não certas entidades governamentais, inclusive algumas de deliberação coletiva. Contudo, não parece que à Comissão se tenha proposto investigar a fundo a adequação dos colégios como ferramenta administrativa, no país. Mas, de qualquer modo, é, sem dúvida, oportuno insinuar que o estudo ora aventado caberia bem a qualquer similar nacional do *Institute of Public Administration* e estaria, mesmo, à feição dos objetivos da Fundação Getúlio Vargas.

O exposto não é, entretanto, impeditivo a que se examine um ou outro aspecto da realidade imprimeada ao assunto nos quadros da administração federal brasileira, sobretudo se se fizer clara ressalva de despreensão de atitude.

Assim entendendo, vamos passar em breve revista os tipos de atribuições legais que temos mais freqüentemente deferido a um dos tipos nominais de órgãos de deliberação coletiva, aos Conselhos.

Tomado, para amostra, um grupo de cerca de dez órgãos, a tabulação preparatória revela ser o mister de *estudar* a função típica desses órgãos.

Estudar é uma função qualificada quando se traça o plano mais ou menos preciso do objeto de estudo.

Fora daí, cai-se no terreno das coisas indefinidas, suscetíveis de interpretação contingente.

É o que ocorre quando, por exemplo, se incumbem ao Conselho de Imigração e Colonização de

“estudar os problemas relativos à seleção imigratória, à antropologia étnica e social, à biologia racial e à eugenia”,

ou de

“proceder a estudos de colonização geral”.

Por essa forma, o Conselho é deixado num meio sem referência de tempo e de espaço e perde-se de vista o que teria sido, decerto, o fundamento

de criação do órgão, seja o reconhecimento das populações sabidamente migrantes, do grau de conveniência de sua vinda para o Brasil, das possibilidades e condições de aceleração do fluxo das correntes julgadas boas, bem como dos indicativos de nossa progressiva atividade colonizadora.

Do mesmo modo, é vago atribuir-se ao Conselho de Segurança Nacional o estudo de tôdas as questões relativas à segurança nacional, podendo-se, ao invés, com evidente vantagem, reservar-lhe o encargo de elaborar o plano de segurança nacional e promover e controlar a execução do mesmo plano.

Com relação a esse aspecto particular, argui-se, e com razão, que o defeito não é fundamental, pois se trata apenas de critério de redação de texto da lei, podendo esta, na prática, lograr boa execução, isto é, execução da maneira mais consentânea à obtenção do fim objetivado.

A função de estudar conduz imediatamente às de propor medidas, de opinar e de elaborar planos e projetos, as quais, entretanto, não são encontradas nas pautas de deveres dos Conselhos, menos, ainda, a última, só presente na folha de encargos do Conselho Federal de Comércio Exterior.

Alguns Conselhos são interessados na coordenação das atividades de outros órgãos (ao Conselho de Comércio Exterior, por exemplo, cabe estudar a coordenação dos diferentes institutos e conselhos de produção já criados, bem como a criação de outros), encargo cuja importância intrínseca só seria menor na hipótese duma execução boa ou inconsistente. Ainda uma função desta família é a de o mesmo Conselho de Comércio Exterior fomentar nossas trocas mercantis no plano internacional.

Atribuição muito freqüente entre as dos Conselhos é a de solução de pendências na alçada da administração. Os Conselhos tomam, em consequência, o caráter de órgãos quasi-judiciais e colocam-se sejam entre a Administração e grupos de terceiros (Conselhos Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho de Recursos da Propriedade Industrial, Conselhos de Contribuintes, Conselho Superior de Tarifa), seja em face de dois ou mais indivíduos ou grupos de indivíduos em demanda, o que os dois primeiros Conselhos que acabamos de citar têm oportunidade de fazer.

Tem-se dito, com evidente acerto, que a função quasi-judicial é por demais adequada a órgãos de deliberação coletiva. Ela constitui, realmente, na

instância administrativa, uma maneira expedita de evitar ou corrigir qualquer decisão de autoridades singulares tomada de ponto de vista muito pessoal e, assim, fortalecer desde logo, o ato administrativo, para a eventualidade de recurso ao judiciário.

Mas, além dessas funções, que se consumam, em geral, por meio de simples trabalhos de gabinete, também se apontam aos Conselhos encargos conducentes a atividades diretamente realizadoras, quer de cunho preparatório, quer de caráter final.

O Conselho Nacional do Petróleo, já, a propósito, citado por nós em outra oportunidade, é exemplo expressivo da utilização desse tipo de órgão em função imediatamente executiva, não esquecida a ressalva quanto a parecer excepcional o caso.

Como é notório, o Conselho do Petróleo incumbem-se de pesquisa e lavra de jazidas e da industrialização dos produtos extraídos e até mesmo da regulação do abastecimento nacional de petróleo. Pertence-lhe, também, por lei e por decorrência natural da função reguladora, a fiscalização do comércio de petróleo e derivados.

Ainda a outros Conselhos, nos respectivos campos próprios, é atribuída função fiscalizadora,

sendo de salientar-se que um deles é essencialmente fiscalizador — o Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas no Brasil.

Encargos notados entre os dos Conselhos e que aproximam dos órgãos de linha esses Colégios são a organização de estatísticas (Conselho de Imigração e Colonização, Conselho Nacional de Trânsito), a realização de inquéritos (Conselho de Comércio Exterior), tarefa vinculada, de certo modo, à de estudo, e a instrução de processos (Conselho de Petróleo).

Não é, entretanto, temerário conjecturar que, no tocante a funções executivas, o órgão colegial apenas dite as normas e aprecie os resultados. A função de gerência efetiva dos trabalhos é, via de regra, por disposição legal ou pelo consenso do corpo deliberativo, afeta ao presidente do órgão, que, em geral, é, a um tempo coordenador das deliberações coletivas e diretor único do conjunto administrativo destinado a cooperar com o Conselho.

O exame, sob forma descritiva da especificidade das matérias confiadas à deliberação dos Conselhos ensejaria, por certo, explanação paralela à que aí fica.

PESSOAL

Aspectos da política de extranumerários

M. J. A. FERNANDES.

TEMPO houve em que eram negados aos extranumerários os direitos de proteção social, reservados aos funcionários, acentuando mais ainda a distinção entre esses dois grupos de servidores. A distinção era tanto mais sensível quanto o Estado, em sua política trabalhista, compelia os empregadores a conceder tais direitos a seus empregados. Embora não fôsse possível igualar as relações patronais das empresas privadas com as que prevalecem entre o Estado e seus servidores, claro está que as divergências só se poderiam manifestar no que de adjetivo e acessório tivessem esses direitos. Nunca, porém, nos aspectos substantivos, fundamentais e básicos, considerados

mínimos para o bem estar do indivíduo e da sociedade.

Aos poucos, foi sendo corrigida essa grande falha da nossa política de administração de pessoal. Passo a passo o progresso era nítido e, como de esperar, se fez sentir, desde logo, nos três capítulos mais importantes: — aposentadorias, licenças e férias.

A prudência recomendava que a passagem de um regime de negação para outro de afirmação fôsse gradual, cada nova concessão sendo precedida de minudente exame das consequências da que lhe antecederia.