

Direito Administrativo

O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NA ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DE 10 DE NOVEMBRO

THEMISTOCLES B. CAVALCANTI

Procurador da República no Distrito Federal

O que caracteriza a nova forma constitucional de 10 de novembro é a predominância da estrutura administrativa sobre a estrutura política do Estado. Menos política, mais administração. Daí o desenvolvimento dos órgãos administrativos em detrimento dos órgãos políticos. A hipertrofia de uns importa na atrofia dos outros. O Estado se organiza dentro de um quadro único; os partidos unificam-se dentro de uma única finalidade — a organização do Estado.

A Nação unificada dentro do Estado organizado — esta é a essência do chamado Estado Novo na sua concepção teórica e ideológica.

O D. A. S. P. é uma consequência lógica dessa nova estrutura do Estado. Junto ao Presidente da República, êle concentra os elementos de direção administrativa, controla, estabelece as ligações tendentes a unificar os elementos essenciais para o funcionamento da máquina administrativa. Êle representa uma super-estrutura de fins limitados mas com ação fundamente disciplinadora da vida administrativa.

O D. A. S. P. tem por fim organizar os serviços administrativos — desde o seu pessoal, até o material. Afina as peças dessa máquina complexa, supre as deficiências de cada uma delas, harmoniza todo êsse sistema afim de lhe dar a eficiência indispensável para que possa atingir a sua finalidade.

O D. A. S. P. deve ser, por isso mesmo, uma organização técnica animada de um espírito jurídico que dê à administração um sentido lógico sem o qual teria de sucumbir pela incoerência de suas decisões. Mas êsse espírito jurídico deve se conformar com a ideologia da forma política para

que a sua ação se conforme com a estrutura do Estado.

Esta é, a nosso ver, a posição do D. A. S. P. na Carta Constitucional de 10 de novembro.

Naturalmente que a sua organização deverá ter a amplitude necessária para atingir a sua finalidade.

Antecedentes do D. A. S. P.

O D. A. S. P. foi o resultado de uma tendência que já se fazia bem acentuada, sob o regime da Constituição de 1934, de se constituir junto à Presidência da República um aparelhamento técnico destinado a atender a certos serviços de ordem administrativa, de interesse geral para toda a administração, isto é, para todos os Ministérios.

Constituiu-se para isso a Comissão de Padronização do Material e o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que representavam a divisão geral de todo o problema administrativo.

A Comissão Permanente de Padronização

Subordinada diretamente ao Presidente da República, era destinada à uniformização de padrões do material fornecido às repartições públicas federais.

A subordinação direta ao Presidente da República explicava-se pelo fato de interessar a sua atividade a todos os departamentos ministeriais, e não estar dependendo, apenas, de um dos departamentos administrativos.

O decreto 562, de 31 de dezembro de 1935, instituiu essa Comissão, dando-lhe caráter permanente, afim de manter a continuidade do serviço, e preferiu dar-lhe uma forma coletiva para atender a sugestões de diferentes técnicos nas suas soluções.

Compunha-se a Comissão de cinco membros escolhidos, livremente, pelo Presidente da República, entre os funcionários públicos federais e nomeados por decreto.

Tinha por fim, a Comissão, o estudo e a fixação dos padrões a que deve obedecer todo o material de escritório, que tenha de ser adquirido para uso das repartições públicas federais, excluído, apenas, aquele material de uso peculiar a determinadas repartições.

A padronização realiza-se por meio de uma classificação por grupos de artigos congêneres ou de finalidade correlata.

Realizada a padronização por grupo, cada um será objeto de instruções especiais, com força de regulamento e tornando obrigatória essa padronização.

Os artigos de papel para expediente e correspondência foram objeto de instruções especiais, expedidas pelo Ministro da Justiça em 31 de dezembro de 1935.

Conselho Federal do Serviço Público Civil

O Conselho Federal do Serviço Público Civil também tinha por fim padronizar o pessoal, os métodos e processos de seleção e, principalmente, tornar efetivo o provimento dos cargos por meio de concursos.

As questões referentes ao funcionalismo eram, por isso mesmo resolvidas pelo Conselho, que se desdobrava pelas Comissões de Eficiência instituídas nos Ministérios.

Direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República, instituiu a lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, em seu artigo 8.º, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, composto de cinco membros, nomeados em comissão pelo Presidente da República, entre os cidadãos que não militassem em política partidária, e que possuissem conhecimentos especializados em matéria de organização científica do Trabalho e de administração em geral.

Junto ao Conselho funcionava uma secretaria, constituída de funcionários requisitados das repartições públicas oficiais.

Articulado com o Conselho, existia em cada Ministério uma Comissão de Eficiência, subordinada a cada Ministro e composta de cinco membros dentre altos funcionários públicos federais, nomeados pelo Presidente da República, por indicação dos respectivos Ministros.

O Conselho Federal tinha atribuições da maior relevância, especificadas na lei n. 284, quasi todas de caráter técnico e opinativo, que decorriam da situação de subordinação ao Presidente da República. Essas atribuições eram as seguintes: (1)

a) Estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento;

b) Promover a realização dos concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras, excluídos sempre os de magistério, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;

c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submetido a concurso;

d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra a classificação nos concursos realizados;

e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;

f) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercê-los;

g) opinar em consultas dos Ministros de Estado, sobre procedência das reclamações apresentadas pelos funcionários;

h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência;

i) elaborar o respectivo regimento interno;

j) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, um relatório de seus trabalhos, contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços públicos federais;

k) determinar quais os cargos públicos que, além de outras exigências legais ou regulamentares, sómente possam ser exercidos pelos portadores de certificados de conclusão de curso secundário e

(1) Artigo 8.º da lei número 284.

diplomas científicos de bacharel, médico, engenheiro, perito contador, atuário e outros, expedidos por institutos oficiais ou fiscalizados pelo Governo Federal;

l) propor ao Presidente da República, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros dos funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço.

As Comissões de Eficiência dos diferentes Ministérios, por sua vez, articulavam as suas atribuições com as do Conselho, competindo-lhes as seguintes funções: (2)

a) estudar permanentemente a organização dos serviços afetos aos respectivos Ministérios, afim de identificar as causas que lhes diminuem o rendimento;

b) propor ao Ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços;

c) propor alterações que julgar convenientes na lotação e relocação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos;

d) propor as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei;

e) habilitar o C. F. S. P. C. a apreciar a procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários.

Esses órgãos tinham funções eminentemente técnicas e consultivas, eram verdadeiras dependências do Gabinete do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a quem atendiam com os seus pareceres e investigações acêrca da situação dos funcionários e das necessidades das diversas repartições.

A instituição do Conselho no Brasil atendeu, porém, à experiência de outros povos, notadamente a Inglaterra e os Estados Unidos que haviam anteriormente feito um ensaio, aliás com ótimos resultados, do sistema:

O serviço público civil nos Estados Unidos (3)

Depois da Inglaterra, foram os Estados Unidos os primeiros a criar uma organização especial para fiscalizar o provimento dos cargos públicos para a administração.

(2) Artigo 15 da lei 284 de 28 de outubro de 1936.

(3) *Civil Service Act & Rules Statutes, Executive Orders & Regulations*, 1934.

As origens do *Civil Service*, como é denominado esse aparelho nos Estados Unidos, exprimem bem as dificuldades ali surgidas e a luta travada entre a conveniência do serviço e a conveniência da política para impor ao Poder Executivo limitações ao livre arbítrio na escolha dos funcionários do Estado, que têm de prover às necessidades do serviço público.

A teoria sustentada por JACKSON, de que a função pública deveria ser transitória e o funcionário nomeado por tempo indeterminado, foi a primeira manifestação no sentido de estabelecer um sistema regulando o provimento dos cargos públicos e a estabilidade dos funcionários.

Este regime é denominado, na História americana, *spoils system*, e isto devido à frase lançada por JACKSON em 1829 "*To the victors belong the spoils*".

Esse Presidente aplicou desde logo o sistema da demissão em massa de funcionários, para substituí-los por outros de sua imediata confiança política. De 1845 a 1865 marca-se o apogeu do *Spoils System* naquele país.

A eleição presidencial passou a ser um acontecimento político, cujo preço era o Serviço Civil (4).

As consequências desse regime não se fizeram esperar: Em 1865, um advogado, Thomas Allen Jenckes, tomou a iniciativa, perante a Câmara dos Representantes, de uma reforma no serviço público, e apresentou um projeto de lei naquele sentido.

Sob a administração do Presidente Grant, foi feito um novo esforço para a renovação do regime de provimento dos cargos públicos e estabilidade dos funcionários, do qual resultou a lei de 1872, que instituiu o chamado *merit system*, sob a inspiração do Partido Liberal Republicano. (5)

Não cessou, porém, o movimento em torno de uma reforma radical do regime e da instituição de um sistema mais perfeito.

Annual Report of the U. S. Civil Service Commission, 1935.

National Civil Service Reform League, "*The Business Value of the Merit System*".

The Classified Executive Civil Service of the U. S. Government, 1935.

United States Civil Service Commission, 1936, "*Reinstatement & Reemployment*", "*Removal, Reduction, Suspension & Fulough*", "*General Information*".

(4) Carl Russel Fish, *The Civil Service and the Patronage*.

(5) Lê-se em uma plataforma desse Partido: "*The*

Subiu então ao governo James Garfield, que desde 1870 era um partidário vigoroso de uma reforma radical e completa.

Apesar dos esforços que soube empregar, foi o Presidente Garfield vítima do próprio sistema que julgava desacertado. (6)

Em 1883, foi finalmente votada a lei do Serviço Civil que teve por base estabelecer um regime em que predominava a comprovação de capacidade, sem atender a considerações de ordem política ou religiosa.

O Serviço Civil americano era dirigido, pela lei de 1883, por uma Comissão de três membros, subordinada diretamente ao Presidente da República, e cujas atribuições compreendiam a organização das normas que deviam regular o provimento dos cargos públicos, a organização dos exames e concursos e as investigações relativas às condições morais dos candidatos.

A lei de 1883, composta de 15 artigos, foi apenas uma tentativa, mais tarde completada pelas leis de 1896, 1903 e de 15 de setembro de 1934, que constituem, hoje, um Código completo regulando o *Civil Service*.

Apesar das vantagens indiscutíveis do sistema, ainda não conseguiu o *Civil Service* prover a todos os cargos federais, estando ainda excluídos de sua autoridade cerca de dois terços daqueles empregos.

O Serviço Civil na Inglaterra

O sistema inglês segue a índole de todo o regime jurídico daquele país, fundado principalmente na *Common Law*.

civil service of the Government has become a mere instrument of partisan tyranny and personal ambition, and an object of selfish greed. It is a scandal and a reproach upon free institutions, and breeds a demoralisation dangerous to the perpetuity of republican government. We, therefore, regard a thorough reform of the civil service as one of the most pressing necessities of the hour; that honesty, capacity, and fidelity constitute the only valid claims to public employment; that the offices of the Government cease to be a matter of arbitrary favoritism and patronage and that public station shall become again a post of honor. To this end it is imperatively required that no President shall be a candidate for election.

(6) Garfield foi assassinado, no dia 2 de julho de 1881, por Charles J. Guiteau, identificado como um indivíduo que assediava a Casa Branca, pleiteando qualquer emprego federal.

Ali, o controle é exercido por uma *Civil Service Commission*, composta de três membros: um homem de ciência e um funcionário.

A Comissão dispõe de um corpo numeroso de examinadores e a nomeação depende de três graus, a saber: concurso, exame pessoal do candidato (*Competitive Interview*) e nomeação.

A ordenança de 4 de junho de 1870 constitui a base de toda a organização idealizada pela Comissão Gladstone em 1855, e nela se exige como condição primordial o concurso para todos os serviços, salvo aqueles técnicos especializados e os nomeados pela Corôa.

A ordenança de 1870 foi revista e aperfeiçoada por Mac Donnel, em 1914, e por uma Comissão presidida por Lord Gladstone, em 1919. (7)

Na Inglaterra existem duas categorias ou divisões de funcionários: uma superior e outra inferior; aquela compreende uma categoria que exige qualidades muito maiores de capacidade, até o curso universitário.

Os conhecimentos especiais só podem ser adquiridos depois de concurso, o que não se torna difícil para aqueles que têm o preparo geral e o conhecimento de um certo número de matérias indispensáveis, dependendo o desenvolvimento posterior da prática do serviço público. (8)

Não têm assim os concursos caráter especializado.

O serviço civil divide-se em quatro classes:

1.^a) a classe dos amanuenses (*Writing Assistants Class*), cujos membros executam um trabalho puramente mecânico;

2.^a) a classe dos escriturários (*Clerical Class*) cujos membros estão incumbidos do trabalho mais elevado, de primeira classe;

3.^a) a dos executivos (*Executive Class*), que desempenham as funções mais altas dos Departamentos de Almoarifado e de Contabilidade e de outros ramos executivos ou especializados do serviço civil.

Esse trabalho abrange um campo vasto e exige, em diferentes graus, qualidades de julgamento, iniciativa e engenho. O recrutamento para essa classe faz-se também mediante concurso de provas escritas, devendo os candidatos ter pelo menos dezoito a dezenove anos;

(7) Gaston Jéze, *Rev. de Droit Public*, vol. 44, pg. 589.

(8) Lawrence Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, vol. I, pg. 189 e segs.

4.^a) a classe dos administradores (*Administrative Class*), à qual incumbe traçar diretrizes para assegurar a coordenação e o melhoramento da maquinaria governamental, da administração geral e do controle dos departamentos de serviço público. Para essa classe exige-se o mais alto padrão de qualificação, sendo o seu recrutamento feito parte dentro do serviço, parte fora dele. (9)

O *Civil Service* compreende toda a organização do funcionalismo inglês, perfeitamente racionalizado, estandardizado, com normas homogêneas e seguras que permitem o perfeito funcionamento da máquina burocrática daquele país.

O D. A. S. P.

O D. A. S. P. foi o resultado do desenvolvimento do antigo Conselho e da Comissão de Padronização, com atribuições mais amplas, mais de acordo com a natureza do Estado organizado pela Carta de 10 de novembro.

Constitucionalmente as suas funções têm o caráter auxiliar, consultivo, técnico-administrativo, junto ao Presidente da República, assessorando-o e contribuindo para a coordenação dos serviços afetos aos diferentes Ministérios. A sua ação deliberativa torna-se mais acentuada em relação ao funcionalismo e ao seu regime jurídico. As questões submetidas ao Departamento têm nesse setor uma grande amplitude quer no que diz com a sua seleção, como ainda na sua readaptação e aperfeiçoamento, para a maior eficiência do serviço.

Neste mister tem o Departamento, como órgãos auxiliares, as Comissões de Eficiência, nos diversos ministérios, que devem estabelecer as ligações dos serviços de cada ministério com o Departamento.

As suas funções, definidas no art. 17 do decreto-lei n. 579 de 30 de julho de 1938, concretizam bem a sua natureza.

(9) Dados fornecidos por Sir Richard Redway, in *Correio da Manhã*, de 8 de agosto de 1935.

Sob o ponto de vista orçamentário, o Departamento veio substituir a antiga Secção de estudos econômicos e financeiros do Ministério da Fazenda, a quem incumbia preparar a proposta orçamentária.

Essa reforma foi consequência da própria disposição constitucional, em seu art. 67, que atribuiu ao Departamento Administrativo a elaboração da proposta orçamentária, modificando o sistema anterior que centralizava no Ministério da Fazenda toda a atividade orçamentária na sua esfera administrativa.

E foi lógica dentro do quadro criado pela instituição do Departamento Administrativo, que atende aos interesses e coordena as atividades de todos os Departamentos da Administração.

O orçamento é o resumo da vida administrativa do país, o índice de toda a sua vida financeira; compreende, por conseguinte, em seu conjunto, as possibilidades da arrecadação e as necessidades dos serviços públicos.

Logicamente o D. A. S. P. teria, portanto, que tomar a si a organização da proposta orçamentária subtraindo essa atribuição da esfera de um dos Ministérios, que tem, até agora, uma preponderância muitas vezes feita de atritos e dificuldades.

O Departamento Administrativo, porém, considerado como uma superestrutura na nova organização administrativa, representa na realidade, uma delegação do próprio chefe do Governo Federal, executando uma atribuição que constitucionalmente lhe foi atribuída.

A organização e o funcionamento do D. A. S. P. tem, a nosso ver, essa significação dentro do quadro da nova Constituição.

Em outra oportunidade voltaremos a um estudo mais desenvolvido da matéria, tomando em consideração os resultados da experiência colhida na aplicação constitucional.