

E.M. 108

8/11/63

Lei Orgânica do Sistema
Administrativo Federal

racterísticas próprias, os serviços estatais dependentes, tradicionalmente conhecidos pela designação genérica de "repartições públicas"; os serviços estatais autônomos, comumente chamados "autarquias"; e as entidades paraestatais, divididas em sociedades de economia mista e empresas públicas.

4. Tais serviços e entidades são dispostos, segundo critérios lógicos, nos dois conjuntos centrais de órgãos formadores do sistema: a Presidência da República e os Ministérios.

SERVICIOS ESTATAIS DEPENDENTES

5. Fixa o Anteprojeto, em primeiro lugar, o conceito de serviço estatal dependente, que é o elemento básico, a essência mesma, por assim dizer, do sistema administrativo federal. "Serviços estatais dependentes" é a classificação proposta para abranger, genericamente, as unidades e subunidades que formam os conjuntos de órgãos da administração direta propriamente dita: a Presidência da República e os Ministérios.

6. Caracterizam-se os serviços estatais dependentes pela estrita sujeição a normas comuns de controle e pelo emprego de processos similares de operação:

a) quanto às relações de emprego, cabe-lhes praticar, rigorosamente, o sistema do mé-

rito, de acôrdo com as normas gerais prescritas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público: seleção mediante concurso público e promoção preferencial por merecimento;

- b) quanto à aplicação dos recursos, dependem da anualidade dos créditos orçamentários, da regra do duodécimo e da fiscalização imediata, em vários casos a priori, do Tribunal de Contas;
- c) quanto à aquisição e uso de material permanente e de consumo, salvante algumas exceções, cumpre-lhes observar normas gerais, fixadas pelos órgãos centralizados competentes, como o Departamento Federal de Compras;
- d) quanto ao horário de trabalho, cabe-lhes obedecer ao que fôr determinado, como regra geral, pelo Presidente da República.

7. Pode-se alegar que algumas dessas normas gerais de contrôle, a que estão sujeitos, por tradição e por lei, os serviços estatais dependentes, se aplicam também, no todo ou em parte, às autarquias. Cumpre não esquecer, porém, que a autonomia administrativa - distintivo predominante das autarquias - lhes permite flexibilidade de ação e liberdade de iniciativa em grau jamais consentido aos serviços estatais dependentes.

8. Seja como fôr, os serviços estatais dependentes são diretamente dirigidos e controlados pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado, de acôrdo com preceitos comuns de procedimento, como, por exemplo,

os constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e do Código de Contabilidade.

9. A expressão "serviço estatal dependente" não representa contribuição original da Reforma Administrativa de 1963: o crédito pela sua proposição cabe, de justiça, ao Deputado Gustavo Capanema, que, na qualidade de relator, a formulou e empregou no texto do Substitutivo ao Projeto de Reforma Administrativa de 1953.

AS AUTARQUIAS E ENTIDADES PARAESTATAIS

10. Os conceitos fixados no Anteprojeto permitem a separação entre os serviços estatais dependentes (administração direta), as autarquias (administração indireta) e as sociedades de economia mista e empresas públicas (administração paraestatal). Entre os serviços estatais dependentes, as autarquias e as entidades paraestatais não há, pois, lugar para confusão (V. §§ 5,6,7 e 8).

11. As autarquias, por sua vez, não se confundem com as entidades paraestatais: as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Não obstante, certa comunidade de traços existentes entre elas, como a personalidade jurídica própria, a autonomia administrativa, outras características há que tornam fácil distinguir as autarquias das entidades paraestatais.

12. A autarquia é uma forma de descentralizar serviços estatais típicos, da competência inequívoca do Estado. No regime político do Brasil, como figurado na Constituição, a natureza estatal é inerente à autarquia: por sua significação eminentemente social, a finalidade da autarquia não pode, em caso algum, ser transferida ou delegada a empresas ou organizações particulares. A personali-

dade do Estado encontra-se tão óbvia e inevitável na essência da autarquia quanto nas Delegacias Fiscais, no Juizado de Menores ou na Diretoria do Expediente da Presidência da República.

13. Já as entidades paraestatais comungam das características das empresas particulares estabelecidas com fins de auferição de lucros, mediante prestação de determinados serviços ou exploração de determinados ramos industriais ou comerciais. A finalidade da empresa pública e da sociedade de economia mista não se classifica, exceto nos países socialistas, entre aquelas que, histórica e doutrinariamente, caiba ao Estado atender. Sendo simplesmente paraestatais, a empresa pública e a sociedade de economia mista podem mudar de condição e sobreviver como empresas particulares, se em determinada conjuntura, esta alternativa convier aos interesses gerais.

14. A entidade paraestatal — empresa pública ou sociedade de economia mista — surgiu modernamente como instrumento versátil de intervenção do Estado nas atividades econômicas. Por meio de sua utilização judiciosa, pode o Estado suprir a ausência de iniciativa privada em certos ramos, estimular a exploração deste ou daquele, como ocorreu nos casos da Companhia Siderúrgica Nacional e da Fábrica Nacional de Motores, criar monopólios estatais, como no caso da Petrobrás, ou impedir a criação de monopólios particulares. A entidade paraestatal, notadamente a empresa pública, é

susceptível de aplicação variada, inclusive como dispositivo de demonstração ou como empreendimento piloto.

15. Entre a sociedade de economia mista e a empresa pública não há lugar para confusão. A sociedade de economia mista organiza-se, invariavelmente, por ações e está sujeita à fiscalização dos acionistas, entre os quais figura a União como acionista majoritário. O capital é subscrito por várias pessoas jurídicas ou naturais; ao passo que o capital da empresa pública pertence integralmente à União.

16. Dir-se-ia dispensável, para efeito de caracterizar a sociedade de economia mista, a participação da União como acionista majoritário. Bastava que a procedência de capital fosse mista — associando na empresa pessoas jurídicas de direito público e/ou pessoas jurídicas de direito privado e/ou pessoas naturais.

17. A definição constante do Anteprojeto de Lei Orgânica, porém, e cujo escopo é proteger os interesses gerais, torna necessário o controle majoritário da empresa por parte da União para que se configure a sociedade de economia mista. Trata-se de recurso pragmático e, ao mesmo tempo, ético. Cumpre à União deter o controle majoritário da sociedade de economia mista, porque isso permite simultaneamente a proteção efetiva dos dinheiros públicos investidos, a fiscalização de seu emprego e a prevenção de abusos de favores ou de isenções cujo gozo a condição paracetatal pode ou não justificar.

18. Entidade relativamente nova no direito positivo brasileiro, a empresa pública tende às vezes a ser confundida com a autarquia. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, a Companhia Nacional de Navegação Costeira e a Administração do Porto de Rio de Janeiro, por exemplo, embora apresentem características de empresa pública, principalmente a da origem dos respectivos capitais — pertencentes exclusivamente ao Governo Federal — são definidos ou considerados como autarquias nos textos oficiais.

CONTROLE DAS AUTARQUIAS E ENTIDADES PARAESTATAIS

19. O Anteprojeto estabelece e demarca a natureza e amplitude do controle que cumpre ao Governo exercer, pelos Ministérios competentes, sobre os serviços e entidades da administração indireta, isto é, as autarquias e, ainda, sobre as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

20. Considera-se inquestionável, em face dos estudos realizados, a procedência e oportunidade de medidas legislativas que coloquem as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, tão proliferantes nestes últimos anos, sob o controle institucionalizado, efetivo e extensivo do Governo, através de órgãos próprios dos Ministérios.

21. Basta dizer que há atualmente em operação, no âmbito federal, mais de cem autarquias, cerca de vin-

te sociedades de economia mista e mais de uma dezena de em-
prêsas públicas. ^{Em} conjunto, mobilizam elas recursos a-
proximadamente duas vezes superiores aos de que dispõem a
Presidência da República e os Ministérios. As receitas das
autarquias e das entidades paraestatais para 1963 perfazem
a soma esmagadora de um trilhão e quinhentos bilhões de
cruzeiros, em algarismos redondos, ou seja, uma importân-
cia superior ao dobro do orçamento de receita da Repúbli-
ca para o exercício. Significa isso que a administração di-
reta federal representa no Brasil, em 1963, apenas um tér-
ço das atividades exercidas sob a égide do Estado.

22. Nada adiantaria, conseqüentemente, sujei-
tar a execução do orçamento federal a controles rígidos e
eficazes, se ao mesmo tempo não se submetessem as autar-
quias, sociedades de economia mista e emprêsas públicas a
contrôle similar.

23. A direção de atividades governamentais pla-
nejadas torna-se inconcebível se as ações das diferentes
partes não se integram em um todo lógico. Por outro lado,
ao permitir, por exemplo, que a execução de qualquer parte
de um plano se desenvolva à revelia de controle, o adminis-
trador resvala para o domínio do irracional. Planejamen-
to não seguido de execução, revela platonismo, assim como,
execução não acompanhada de controle é sintoma de primarig-
mo. Controle, em última análise, vem a ser o confronto,
concomitante ou a posteriori, entre o planejado e o execu-
tado.

24. Atualmente, existe apenas um simulacro de controle sobre as autarquias, obrigadas, que estão, a prestar contas ao órgão constitucional especializado -- o Tribunal de Contas. A grande maioria, entretanto, não cumpre essa obrigação, ou presta contas cheias de obscuridades, vícios e hiatos, o que força a entidade fiscalizadora a baixar os julgamentos em diligências infundáveis para colher os esclarecimentos adicionais necessários. São tão infensas à prestação de contas, e de tal maneira se julgam acima dessa obrigação, que, das autarquias federais existentes, não há uma sequer que, de 1946 a esta parte, haja recebido regularmente quitação do Tribunal de Contas. No caso de muitas delas, a ausência de quitação estende-se por períodos de cinco, dez, quinze e mais anos.

25. Pode afirmar-se, sem temor de contestação, que o regime de absoluta independência em que operam as autarquias federais lhes confere mais a condição de órgãos semi-soberanos, dentro do Estado brasileiro, do que de entidades de administração indireta de finalidades sociais e cujos gastos são atendidos com o produto de impostos, taxas e outras contribuições compulsórias.

26. No que diz respeito às empresas públicas, ainda mal conceituadas no direito positivo brasileiro (tanto que as existentes são confundidas com as autarquias nos textos oficiais e no sistema de relações administrativas), a única aparência de controle ensaiada por parte do Governo consiste na faculdade de nomear os respectivos corpos dirigentes.

27. Tampouco exerce o Governo Federal qualquer tipo válido e fidedigno de controle sobre as sociedades de economia mista, salvo a participação majoritária nas assembleias gerais e na eleição ou nomeação das diretorias respectivas.

28. Em relação às empresas públicas e às sociedades de economia mista prepondera, por igual, o regime de completa liberdade. No que tange à estrutura, aos quadros de pessoal, às escalas de salários e aos planos de ação, as empresas públicas e as sociedades de economia mista gozam de amplitude de iniciativa e independência tais, que se descaracterizam como organismos inbuídos de munus público. Por outro lado, essa amplitude de ação muitas vezes é usada, ora para estabelecer privilégios intoleráveis em benefício de minorias, ora para tomar iniciativas conflitantes com os interesses gerais, as diretrizes e os planos do Governo.

29. O simples enunciado da grandeza dos recursos de que dispõem as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, e o exame da liberalidade com que os utilizam alguns de seus dirigentes, bastam para convencer o observador isento de que é supremamente necessário submetê-las a um regime de fiscalização organizada, que assegure ao Governo acompanhar-lhes de perto as atividades, os investimentos, as iniciativas, a administração e economia internas, a fim de que não tumultuem nem anulem os efeitos desejados da administração direta.

30. Com base nestas realidades, o Anteprojeto de

Lei Orgânica estabelece, na estrutura de cada ministério civil competente, um serviço de controle especializado, com a incumbência de, em nome e por delegação do respectivo Ministro, e de acordo com normas previamente fixadas em lei ou regulamento, instaurar e exercer fiscalização ostensiva e permanente sobre as atividades das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

31. Este alvitre virá solver o problema do controle da administração indireta e das entidades paraestatais, em suas modalidades mais frequentes, e ao mesmo tempo concorrer para a reposição da autoridade dos Ministros de Estado no nível ortodoxo de sua categoria. Aos olhos do observador arguto, de certo não escapará a existência de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista cujos dirigentes, precisamente porque não estão sujeitos a controle algum, se consideram super-Ministros de Estado e agem com a munificência de nababos.

32. Não apenas razões técnicas justificam o controle institucionalizado previsto no Anteprojeto de Lei Orgânica. Há igualmente razões éticas e políticas. Toda entidade que aplica recursos públicos originários de impostos, taxas e outras contribuições compulsórias, seja estatal ou paraestatal, pertença ao Poder Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, deve estar sujeita a fiscalização organizada. Fiscalizar, no caso, é zelar pela boa marcha dos serviços, pelo cumprimento das leis, pela aplicação judiciosa dos dinheiros públicos e pela consecução or-

denada dos fins sociais visados.

33. Em resumo, o controle institucionalizado e extensivo dos Ministérios sobre as autarquias e entidades paraestatais a êles vinculadas tem por fim:

- a) prevenir, sustar ou punir abusos, desvios, concessões e privilégios escandalosos contra os interesses gerais;
- b) impedir os paralelismos e dualidades injustificáveis, a ineficiência, a ausência de coordenação e os conflitos de objetivos.

34. O primeiro efeito, pois, do Anteprojeto proposto, se transformado em lei, será a criação de moldura legal bem definida para institucionalizar o controle dos Ministérios competentes sobre as operações a cargo das autarquias e entidades paraestatais.

35. O controle das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista não implica diminuição, muito menos supressão de sua independência administrativa. As entidades controladas conservarão a personalidade jurídica própria e continuarão a gozar de plena autonomia administrativa, aí incluída a liberdade de iniciativa e de ação para o desempenho fiel de suas atribuições e, sobretudo, para o cumprimento integral de sua finalidade.

36. Somente as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista que estejam habituadas ao regime da irresponsabilidade na gestão dos interesses gerais

a elas confiados poderão temer — e provavelmente se movimen-
tarão para combater — o controle e a fiscalização dos Minis-
térios sobre as suas atividades.

AS RELAÇÕES DE EMPREGO

37. Em virtude das características e peculiarida-
des de cada uma das categorias dos elementos constituintes do
sistema administrativo federal, é inadmissível identidade en-
tre o regime jurídico dos servidores dos órgãos estatais depen-
dentes e das autarquias, de um lado, e o dos empregados das en-
tidades paraestatais, de outro.

38. Atendendo a essa circunstância, o Anteprojeto
de Lei Orgânica dispõe diferentemente sobre as relações de em-
prêgo nos serviços estatais dependentes, nas autarquias e nas
entidades paraestatais.

39. Nos serviços estatais dependentes, as relações
de emprêgo são obviamente — devem ser, necessariamente —
regidas pelos Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da Uni-
ão, com base nos artigos 184 a 194 da Constituição Federal. Des-
tas disposições, a mais consequente, para o serviço civil, é a
constante do artigo 186:

"A primeira investidura em cargo de carreira e em ou-
tros que a lei determinar efetuar-se-á mediante con-
curso, precedendo inspeção de saúde."

40. A história administrativa dos países desen -

lícia metropolitana, por exemplo, deverão caber à Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Certos serviços de saúde pública, de educação e de fomento agrícola, a construção de estradas de rodagem e outros da mesma índole poderão ser empreendidos ou prestados, conjuntamente, pelo Governo do Distrito Federal e os ministérios, em regime de estreita colaboração.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

136. O Anteprojeto de Lei Orgânica perfilha, de maneira inequívoca, o princípio da centralização do controle combinado com o da descentralização da execução. Quer isso dizer que a Chefia Executiva da República, os gabinetes ministeriais e os órgãos superiores de toda a administração federal passarão a exercer a responsabilidade efetiva de expedir normas, recomendações e ordens de serviço, assim como a tarefa de proceder à verificação institucionalizada, ostensiva, permanente, da execução das ordens e instruções, da observância das normas e da implementação dos planos.

137. A execução administrativa propriamente dita será descentralizada, linha hierárquica abaixo, até o nível do guichê e do contato com as clientelas. Em qualquer país de mundo, a descentralização da execução combinada com a centralização do controle constitui, hoje, regra administrativa das mais fecundas. Num país como o Brasil, de território continental e deficientes meios de comunicação, a adoção desses princípios impõe-se como imperativo categórico de pro

inclusive, sistemático. O ritmo de desenvolvimento do Brasil depende, em larga medida, da utilização que saiba fazer de seu patrimônio mineral e energético.

Uniformização, padronização e normalização

665. O Anteprojeto de Lei Orgânica do sistema administrativo federal representa um esforço de uniformização, padronização e normalização dos serviços estatais dependentes, que formam os dois conjuntos de órgãos constituintes do Poder Executivo: a Presidência da República e os Ministérios.

666. Uniformiza, naquilo que têm de comum, as estruturas dos Ministérios, e prescreve regras gerais para a divisão de trabalho. Padroniza, tanto quanto possível, os serviços de administração geral dos ministérios civis, distribuindo-os por três órgãos: a Secretaria da Administração, a Secretaria da Comissão de Planejamento e a Consultoria Jurídica. Normaliza a nomenclatura contraditória predominante na maioria dos serviços.

667. Se aprovada a proposta, o sistema administrativo federal deixará de apresentar as anomalias e incoerências de que se apontam vários exemplos em outra seção desta Exposição de Motivos (parágrafos 692 e 702).

668. O empenho de uniformização, padronização e normalização tem por lastro intelectual o conhecimento universalmente válido de que as leis fundamentais de divisão de trabalho e de coordenação dos esforços divididos no tempo e no espaço se aplicam, por igual, a todas as formas de organização.

669. Com efeito, não há razão lógica para que os mesmos princípios de organização não sejam aplicados a todas as partes

de um todo -- no caso vertente, aos ministérios. Estes representam, em última análise, divisões verticais estabelecidas convencionalmente para o fim de habilitar o Poder Executivo a realizar seus fins.

670. O artigo 90 da Constituição não distingue entre os Ministros: dispõe que o Presidente é auxiliado pelos Ministros de Estado e especifica, para civis e militares, uniformemente, as condições essenciais para investidura no cargo.

671. Similarmente, os ministérios, complexos instrumentos de ação postos à disposição dos Ministros para que auxiliem o Presidente da República, devem submeter-se conjuntamente a regras e princípios gerais de organização.

672. Assim como as unidades principais do Poder Executivo se chamam uniformemente ministérios, assim também as suas divisões primárias e secundárias devem obedecer a uma nomenclatura sistemática. Nesta altura do estado das artes, causa espécie o fato de um ministério dividir-se primariamente em diretorias e as diretorias em departamentos, e outro ministério dividir-se primariamente em departamentos e os departamentos em diretorias. Ocorre ainda que unidades administrativas de categorias diferentes figuram subordinadas diretamente ao Ministro de Estado: Departamentos, Institutos, Divisões, Serviços e até Seções.

673. As propostas apresentadas para normalizar a situação, ou por intranquilizarem interesses criados, ou por contrariarem apegos tradicionalistas, nem sempre são bem recebidos; às vezes, nem sequer são compreendidas.

674. Embora levando em devida conta a alegação de que, em

muitos casos, convém respeitar-se a tradição, os que estudaram mais detidamente a estrutura administrativa federal se firmam na convicção de que é chegado o momento para se adotar nomenclatura sistemática e sanar a anarquia atual, produto acumulado de decênios e decênios de improvisações e empirismo.

675. Por entranhada que seja a tradição, não se explica que unidades administrativas absolutamente iguais em propósito e hierarquia sejam denominadas desigualmente, como acontece, por exemplo, no Ministério da Fazenda, com a Diretoria das Rendas Aduaneiras, a Divisão do Imposto de Renda e o Departamento Federal de Compras. É igualmente ilógico, e até canhestro, que em um ministério haja serviços divididos em divisões e em outro exatamente o contrário: divisões divididas em serviços. A tradição não deve servir para perenizar erros de organização.

676. Seria difícil, entretanto, compor uma nomenclatura sistemática aceita sem reservas por todos os ministérios. Designações diferentes talvez sejam inevitáveis e até justificáveis. Mas, aos olhos dos especialistas em administração e organização, não se pode admitir que as mesmas designações sejam usadas, num ministério, para nomear as unidades de maior hierarquia, e em outros ministérios, para nomear as unidades de hierarquia imediatamente inferior.

Unidade permanente de Organização e Métodos

677. Em outra secção desta Exposição de Motivos (parágrafos 64 a 69) faz-se referência à criação, no Departamento Administrativo do Serviço Público, por decreto do Presidente da República, de uma unidade ortodoxa de organização e métodos.

678. Caberá a esta unidade perseguir o duplo propósito de

ela diretamente subordinados, as mais heterogêneas entidades, como o Parque Nacional do Xingu, o Grupo Executivo das Terras do Sudoeste do Paraná, a Comissão Coordenadora da Criação do Cavale Nacional e outras mais.

O aperfeiçoamento contínuo da organização

704. O Anteprojeto de Lei Orgânica do sistema administrativo federal que ora submeto a Vossa Excelência corrige essas anomalias e estabelece critérios lógicos ou pragmáticos para a organização dos serviços estatais dependentes, das autarquias, das sociedades de economia mista, das empresas públicas, da administração do Distrito Federal e da administração dos Territórios.

705. Seria impossível, entretanto, no curto período de tempo de que dispus para levar a efeito a tarefa da Reforma, identificar todos os vícios e falhas de organização existentes no serviço público federal. Eis, pois, uma razão a mais para justificar a existência, no Departamento Administrativo do Serviço Público, da proposta Divisão de Organização e Métodos, a ser estabelecida por decreto do Poder Executivo, para velar permanentemente pela manutenção do sistema administrativo federal em bases lógicas e funcionais, e promover-lhe o aperfeiçoamento contínuo.

Estatuto das sociedades de economia mista

706. A importância que assumiram, no Brasil, as sociedades de economia mista justifica e requer, para sua disciplina, o advento de um estatuto próprio.

707. Os problemas surgidos, tanto no âmbito federal, quanto no estadual e até no municipal, em consequência da proliferação das sociedades de economia mista que se afastam das normas gerais da lei de sociedades por ações, indicam a necessidade de uma disciplina orgânica que venha facilitar ao Estado a utilização flexível, conveniente e segura, dêse instrumento de ação de inegável potencialidade.

708. Dos aspectos carecentes de atenção imediata, em relação às sociedades de economia mista, salientam-se os seguintes, entre outros:

1. a necessidade de regular as responsabilidades de seus dirigentes, ora nomeados pelo Poder Público, ora eleitos pelas respectivas assembleias gerais;

2. a conveniência de garantir representação do particular na administração das sociedades mistas e, por esse meio, capitalizar, em benefício do empreendimento, o impulso que move o investidor privado;

3. a possibilidade de facilitar a essas empresas a colocação de suas ações, ou de outros títulos, de modo que o investimento se transforme em mecanismo eficaz de atração das poupanças privadas;

4. a fixação de normas de auditoria e fiscalização, sem dúvida necessárias, para proteger os recursos públicos confiados à gestão das sociedades de economia mista;

5. a questão da vida financeira dessas entidades, sobretudo no que diz respeito à valorização de ativo que tamanha repercussão provoca na cotação das ações na Bolsa de Valores.

709. Cumpre que o assunto seja objeto de esclarecida cogitação em futuro próximo. O sistema adotado no Anteprojeto de Lei Orgânica facilitará a coleta dos dados imprescindíveis ao Estatuto das Sociedades de Economia Mista, cuja formulação recomendo sem reservas.

Contrôle das Fundações de Direito Público Interno

710. As fundações instituídas com recursos exclusivos da União constituem outra forma de direito privado pela qual se tem buscado, com freqüência, a realização de fins de utilidade pública. A Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, que regulou o "sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função", subordinou a seus preceitos o dirigente ou empregado "de fundação instituída pelo Poder Público". Por todos esses motivos, injustificável seria a exclusão dessas entidades do controle a que ficará sujeita a empresa pública, -- à qual são equiparadas no Anteprojeto de Lei Orgânica.

Normas financeiras

711. O problema central de organização do controle externo da execução orçamentária tem persistentemente consistido, sob diferentes sistemas de governo ou regimes econômicos, em assegurar-se fiscalização efetiva sem coatar-se a ação do administrador.

712. No Brasil, o progresso até agora obtido na persecução desse objetivo é negligenciável. Com efeito, as normas federais pertinentes têm resistido às mais procedentes críticas, assim do órgão controlador -- o Tribunal de Contas -- como dos reg

des competentes do Ministério interessado e, a fortiori, com as do próprio órgão a que a modificação se destinar.

745. Embora seja possível esperar que o Anteprojeto de Lei Orgânica logre tramitação rápida e se transforme em lei em meados de 1964, a organização nêle prevista somente será implantada no dia 1º de janeiro de 1965.

746. Se for possível adaptar a proposta do orçamento da União para o exercício de 1965 ao sistema administrativo previsto no Anteprojeto, a tarefa de adaptação caberá ao Departamento Administrativo de Serviço Público, que ora tem a responsabilidade da elaboração da proposta orçamentária.

747. Se, porém, a decretação do Anteprojeto de Lei Orgânica coincidir com a aprovação do orçamento, ou ocorrer depois dessa aprovação, há um dispositivo pragmático que autoriza o Presidente da República a reajustar o orçamento ao novo sistema, respeitando, porém, os limites dos créditos orçamentários votados.

748. Sem contar com essa faculdade de ajustamento e reajustamento, é óbvio que o Poder Executivo jamais conseguirá substituir o sistema antigo pelo novo.

749. Várias outras disposições gerais ou transitórias visam apenas a complementar o arcabouço delineado no Anteprojeto de Lei Orgânica. Algumas têm por escopo coibir abusos ou desvios e facilitar o funcionamento dos serviços constituintes do Poder Executivo.

OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA REFORMA

750. O Anteprojeto de Lei Orgânica foi elaborado à luz

de princípios gerais de administração considerados válidos para a presente conjuntura brasileira. Esses princípios são identificáveis ao longo dos títulos, dos capítulos e das seções do Anteprojeto. O exame do texto revela ao interessado a presença dos que se enumeram e descrevem a seguir.

Primeiro princípio: - Fixação de responsabilidades

751. De acordo com a Constituição Federal, o "Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República" (artigo 78). Para exercê-lo, "o Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado" (artigo 90). Em outras palavras, o Presidente da República divide as funções executivas superiores com os Ministros de Estado, delegando autoridade a cada um deles para dirigir o setor respectivo. Por conseguinte, é inescapável a organização do Poder Executivo em ministérios, isto é, em grandes departamentos verticais. Atualmente, o Presidente da República divide parte considerável das funções executivas superiores com dirigentes de autarquias e presidentes de conselhos e de comissões. Ao traduzir, em seus artigos, o princípio constitucional da fixação ortodoxa de responsabilidade pelo comando executivo no Presidente da República e nos Ministros de Estado, o Anteprojeto repõe a autoridade dos Ministros no nível próprio da hierarquia, a eles submetendo os órgãos e serviços forâneos à Presidência da República que ora a congestionam.

Segundo princípio: Descongestionamento das chefias executivas superiores

752. O Anteprojeto contém dispositivos cuja finalidade é

descongestionar as chefias executivas superiores. Descongestiona a Presidência da República, matriz do Poder Executivo, por deslocação de órgãos e serviços ministeriais que a ela estão diretamente subordinados. Descongestiona os ministérios, sucursais do Poder Executivo, pela criação de secretarias e conseqüente alongamento da escala hierárquica. Transfere, assim, para os ministérios tôdas as unidades administrativas, colegiais ou de chefia unipessoal, que não concorrem para facilitar ao Presidente da República o pleno desempenho de suas atribuições de Chefe do Poder Executivo. Exceto os serviços auxiliares imediatos, que representam o conjunto de órgãos integrantes da alta chefia executiva, nenhuma unidade permanecerá sob a gestão direta do Presidente da República. No âmbito dos ministérios, por sua vez, a redistribuição das unidades administrativas pela escala hierárquica abaixo, e o advento dos Subministros e das Secretarias entre os Ministros de Estado e os Departamentos terão por efeito o descongestionamento da área de ação direta dos Ministros de Estado. O processo de descongestionamento abarca tôda a escala hierárquica.

Terceiro princípio: - Sistematização

723. A luta pela sistematização está presente em cada artigo do Anteprojeto de Lei Orgânica. Sistematiza-se a composição da alta Chefia Executiva da República. Sistematiza-se a divisão primária dos ministérios. Sistematiza-se o conjunto de órgãos de administração geral. Sistematizam-se as atividades de planejamento. Sistematizam-se as atribuições das secretarias, das superintendências e dos departamentos. Sistg

matiza-se a composição dos conselhos e comissões. Sistematiza-se a nomenclatura. O Anteprojeto de Lei Orgânica é a soma articulada de esforços deliberadamente desenvolvidos para a criação de um verdadeiro sistema administrativo federal.

Quarto princípio: - Racionalidade

754. Ao dispor que o Poder Executivo adotará o planejamento como técnica administrativa de aceleração do desenvolvimento do País, e que a ação administrativa será conduzida, em todos os níveis de hierarquia, de acordo com planos gerais e parciais de trabalho, sucessivos e encadeados, de curta e longa duração, o Anteprojeto de Lei Orgânica subordina-se inteiramente ao princípio da racionalidade. A consequência prática será a substituição, na dinâmica do Poder Executivo, dos critérios sentimentais e empíricos por critérios intelectuais. Cada ato de cada servidor público em cada unidade administrativa passará a obedecer a decisões amadurecidas, previamente adotadas como frações de etapas dos planos governamentais.

Quinto princípio: 2 Contrôle

755. Sem confrontar as ordens expedidas com as coisas feitas e dispostas; sem cotejar o planejado com o executado; numa palavra, sem o controle extensivo e organizado, não há administração que consiga saber a quantas anda. Na vida institucional, o controle é a fase conclusiva que habilita o administrador a adquirir a certeza da missão cumprida. 0

Anteprojeto de Lei Orgânica perfilha, de ponta a ponta, o princípio do controle administrativo institucionalizado, que se exercerá a priori, concomitantemente, e a posteriori, segundo as preferências das autoridades e as circunstâncias da ação executiva, sobre os serviços estatais dependentes, as autarquias e as entidades paraestatais. A existência de planos desenrola o processo de controle. O recebimento de informações de retorno, juntamente com as verificações e inspeções realizadas em momentos próprios, garantem a sua continuidade e eficácia. A presença do Subministro dará maior alcance e vigor ao processo.

Sexto princípio: - Planejamento e Orçamento

756. Partindo do pressuposto lógico de que nenhum plano é executável se o rol das ações planejadas não passa pela etapa orçamentária, o Anteprojeto de Lei Orgânica aceita e aplica o princípio da complementação incoercível que existe entre planejamento e orçamento. O planejamento é o processo de decidir sobre o que fazer, onde fazer, quando fazer e como fazer. O orçamento é o processo de determinar por quanto fazer e como pagar as coisas feitas. Os dois processos são verso e reverso da mesma medalha.

Sétimo princípio: - Integração

757. O Anteprojeto de Lei Orgânica integra nos ministérios, sob direção e fiscalização unificadas, os vários elementos constituintes do sistema administrativo: os serviços estatais dependentes (administração direta), as autarquias (administração indireta), as empresas públicas e as sociedades de

economia mista (administração paraestatal). Corrige-se, assim, a anomalia da multiplicidade de autarquias e entidades paraestatais que se movem fragmentariamente em órbitas próprias, às vezes colidentes, à revelia dos Ministros de Estado.

Oitavo princípio: - Intellectualização do processo decisório

758. O Anteprojeto de Lei Orgânica cria para o Presidente da República e Ministros de Estado um ambiente institucional particularmente propício ao assessoramento especializado. No que tange às atividades de administração geral, o Presidente da República e seus Ministros passam a contar com órgãos próprios capazes de documentar e indicar soluções profissionais para os problemas supervenientes. No que tange às atividades funcionais ou finais, passam a dispor, igualmente, de melhores órgãos de consulta, documentação e assessoramento. O mais importante, porém, é que passam a dispor de tempo suficiente para receber, sopesar e assimilar conselhos, pareceres e sugestões, e canalizá-los para a prática ou para o arquivo. Adotado o Anteprojeto, as decisões políticas e administrativas do Presidente da República e dos Ministros de Estado tenderão a basear-se no esmiuçamento completo das circunstâncias pertinentes e elaborar-se com conhecimento de causa, à luz de critérios puramente intelectuais.

Nono princípio: - Coordenação

759. O arcabouço administrativo articulado no Anteprojeto de Lei Orgânica enseja por si, a coordenação das atividades da Presidência da República e dos ministérios. Mas é atra-

vés do sistema federal de planejamento não instituído que a coordenação inter e intraministerial plena se efetivará, tornando difícil, senão impossível, as duplicações e paralelismos de providências e esforços dirigidos para os mesmos objetivos, assim como prevenindo os avanços e retardamentos perturbadores da ação conjunta. No nível da Presidência da República, o grande instrumento de coordenação é o Conselho de Planejamento, que contará com o apoio técnico da Secretaria Geral de Planejamento. No nível ministerial, os instrumentos correspondentes são as Comissões de Planejamento e respectivas Secretarias.

Décimo princípio: - Homogeneidade

760. A nova divisão e reagrupamento dos serviços estatais dependentes, autárquicos e paraestatais obedece ao princípio da homogeneidade. O Anteprojeto diligencia tornar tão homogênea quanto praticável, de ponto de vista funcional, a composição de cada unidade administrativa. O respeito a este princípio de organização assegura coerência interna e harmonia entre os objetivos das unidades reunidas em cada ministério, e que, por sua vez, torna menos complexo o exercício da direção e mais fácil o do controle por parte do Presidente da República e dos Ministros de Estado.

Undécimo princípio: - Alcance do controle

761. Sabe-se que, por mais bem dotado de qualidades executivas, nenhum homem pode liderar com eficiência, simultaneamente, senão número limitado de auxiliares diretos. Objetiva

de realizar uma distribuição mais equilibrada das atividades do Governo, a Reforma Administrativa ora proposta reduz a um número razoável os contatos gerenciais do Presidente da República e dos Ministros de Estado. Casos há, como o do Ministério da Educação e Cultura, em que a redução dos subordinados diretos do titular é flagrante, baixando de quase 100 (situação atual) para apenas 10 (situação proposta). A observância do princípio de alcance do controle, além de criar condições favoráveis à direção funcional, facilita a descentralização.

Duodécimo princípio: - Descentralização

762. O Anteprojeto retira da competência dos chefes executivos constitucionais — o Presidente da República e os Ministros de Estado — as tarefas rotineiras de simples formalização de atos administrativos. Protegendo os chefes executivos constitucionais contra a avalanche de atos rotineiros e repetitivos, o novo sistema deixa-lhes tempo para as tarefas realmente importantes, que devem caber ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, a saber: formular e aperfeiçoar diretrizes; traçar e rever os planos de trabalho; receber e apreciar informações e assessoramento; verificar o cumprimento das ordens; controlar a execução dos planos. O Anteprojeto dispõe, complementarmente, que os regulamentos dos ministérios e os regimentos dos departamentos devem incluir dispositivos que propiciem, a um tempo, a descentralização da execução e a centralização do controle. Se transformado em lei, o Anteprojeto terá por efeito imediato descentralizar sabiamente as atribuições administrativas do Presidente da Repu

blica para os Ministros de Estado, destes para os Subministros e para os Secretários, dos Secretários para os Diretores de Departamento, e assim por diante, até a base da escala hierárquica. Desvencilhados da cadeia sem fim dos atos rotineiros, de formalização automática, o Presidente da República e os Ministros de Estado disporão de tempo bastante para exercer plenamente a soma de autoridade de que são investidos, o que hoje não acontece, seja por falta de tempo material, seja por desperdício da autoridade em assuntos de pequena importância.

763. Eis os princípios básicos que presidiram à elaboração do Anteprojeto de Lei Orgânica do sistema administrativo federal. Se as consequências práticas da aplicação desses princípios não se tornarem visíveis desde logo, será por causas estranhas e contrárias ao espírito da Reforma Administrativa Federal de 1963.

764. Finalmente, Senhor Presidente, cumpra-me declarar que o ambicioso Anteprojeto de Lei Orgânica, que ora tenho a honra de submeter à esclarecida apreciação de Vossa Excelência, e que conseguimos articular, em nove meses de incessante e consuntivo trabalho, para o qual pude contar com o concurso de um grupo de colaboradores extremamente dedicados e dos mais experimentados e competentes em matéria de administração científica, deve ser apreciado algebricamente, para que do exame ressalte o seu ponderável saldo positivo.

765. Deponho-e nas mãos de Vossa Excelência, Senhor Presidente, de consciência tranqüila, certo de me haver esforçado o máximo dentro de minhas possibilidades, para me exonerar satisfatoriamente da honrosa incumbência que Vossa Excelência houve por bem me confiar.

Ministro Extraordinário para a Reforma
Administrativa

/te.-