

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER N.º 102

Senhores Deputados.—A proposta de lei que a esta Câmara trouxe o Sr. Presidente do Ministério, tendente a fazer uma completa remodelação dos serviços públicos, é uma iniciativa de indiscutível alcance político na resolução dum grave problema de administração pública, mui complexo e mui delicado, que se nos impõe desde a proclamação da República, e acontecimentos políticos e sociais dos últimos anos mais complicaram e precipitaram em imperiosa e inadiável necessidade.

Bem merece ela a atenção e o estudo desta casa do Parlamento e a sua discussão imediata; assim o reconheceu já a Câmara concedendo-lhe a urgência que o Governo lhe reclamou no acto da sua apresentação.

A mudança de instituições políticas não foi acompanhada nem seguida da conveniente e correspondente transformação dos órgãos da nossa administração pública.

Substituímos o estatuto fundamental do país mas deixámo-lo amparado e servido por organismos caducos, com a engrenagem rotineira dum regime diverso e adverso.

E, se tam imprevidentes e descuidados fomos na adaptação desses organismos às condições políticas do país, não fomos nem mais ponderados nem mais escrupulosos na selecção de pessoal, que se nos impunha, confiando a República aos cuidados dum funcionalismo eivado de vícios do velho regime e agora suspeito de má vontade ao novo.

Daqui resulta que, em muitas repartições e em muitos ramos de serviço, a

República só existe no timbre do papel e na fórmula da correspondência oficial.

E nessa imprudência nos temos mantido, teimosamente incorrigíveis.

Nem seleccionamos o funcionalismo em relação à sua competência e confiança política nem modificamos os órgãos de administração em ordem à sua adaptação ao novo regime político.

Foi de balde que os homens das Constituintes recomendaram aos futuros parlamentos e lhe deixaram na Constituição o encargo de elaborarem diplomas que elles julgaram indispensáveis à vida da República.

! Apenas duas dessas leis foram votadas!

E ao brado de alarme que elles nos deixaram contra a acumulação de emprêgos temo-nos mostrado desentendidos e desavisados.

*

Os embaraços que nos têm sobrevindo por necessidades de ordem interna ou por motivos de ordem internacional, todos elles têm sido supridos por diplomas avulsos, cada um de sua orientação e alguns sem orientação nenhuma e tendendo apenas a remover dificuldades ocasionais.

A Grande Guerra e acontecimentos políticos internos que durante ela nós surgiram trouxeram aspectos novos a este problema, criando novos encargos e novas necessidades, que nós procurámos resolver, não por uma remodelação criteriosa e harmónica de serviços, mas por essa forma desconexa de diplomas frag-

mentados que por aí existe, de iniciativa isolada e do critério pessoal de cada Ministro.

Foi assim que se criou esta situação grave e se foram estagnando os serviços públicos neste estado caótico contra o qual se dirige a proposta do Sr. Presidente do Ministério.

A própria criação de Ministérios novos, hoje de mais que duvidosa necessidade, e a reorganização doutros nem sempre se revelam medidas de conjunto e se recomendaram por uma criteriosa e bem definida orientação.

E dêles resultou o agravamento dum mal, que ao tempo já era de alarmar — o do funcionalismo.

Excederam-se os velhos quadros, criaram-se quadros novos e tudo se encheu de funcionários, sem escrúpulo de escolha nem critério de habilitações — efectivos, adidos ou supranumerários — pouco importando o nome ou a situação, contanto que tivessem inscrição e dotação no orçamento.

Assim se criou esta tão irregular situação, contra a qual brada o relatório da proposta ministerial — a permanente perturbação da disciplina pela falta de assiduidade desse funcionalismo, a desorganização de todos os serviços pela sua manifesta incompetência e, maior de que todos esses males, o tremendo encargo dos seus vencimentos, asfixiando a vida financeira da República!

Porque a dura verdade é esta — as receitas do Estado não chegam para pagar ao funcionalismo!

*

Estamos, assim, em face duma situação de veras melindrosa e extremamente grave.

É necessário encará-la de frente e resolvê-la com mão firme e rapidamente.

Ao Parlamento e ao Governo se impõe uma acção conjunta e enérgica na resolução deste momentoso problema.

Para tanto veio ó Governo a esta Câmara com a sua proposta de lei, pedindo as auctorizações que nela se contêm e esta comissão sem reservas lhe concede.

Não pretende, porém a proposta governamental nem é propósito desta comissão

elaborar uma lei de extermínio do funcionalismo.

Não se tenha essa impressão.

Os direitos legitimamente adquiridos não-de ser respeitados. As situações criadas têm de ser mantidas. Sòmente se deve procurar uma melhor distribuição e selecção de aptidões: uma conveniente definição de responsabilidades e obrigações e uma ponderada revisão de quadros.

Desta maneira o Ministério e o Parlamento procuram realizar, não sòmente uma obra de reorganização de serviços, mas também e com interêsse não menor um plano de economias, pela compressão de despesas e redução de encargos.

Continuam assim a obra já começada na discussão dos orçamentos, bem compreendendo e afirmando desta maneira que o equilibrio orçamental e a nossa reabilitação financeira têm de conseguir-se pelo esforço conjunto do aumento de receitas e diminuição de despesas.

A vossa aprovação, pois, oferece esta comissão o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º Uma comissão parlamentar, de doze Deputados e seis Senadores, nomeados pelos presidentes das respectivas câmaras, procederá imediatamente, de colaboração com o Governo, à remodelação dos serviços públicos, fixando os seus quadros e os vencimentos do seu funcionalismo, fazendo uma cuidadosa revisão do tabelas de emolumentos, reformando Ministérios ou outros organismos e fundindo-os ou suprimindo-os, quando dispensáveis.

Art. 2.º Esta remodelação será feita com o espírito da maior economia, em ordem a uma intensa redução de despesas e criteriosa simplificação dos serviços públicos, e a uma equiparação de vencimentos tam completa quanto as circunstâncias o permitirem.

Art. 3.º Enquanto a funcionários, providenciárá sòbre o destino e situação dos que excederem os quadros, sòbre as condições do seu licenciamento e da sua aposentação, sòbre o provimento das vacaturas que nesses quadros venham a ocorrer, e ainda sòbre a acumulação de empregos, que só em casos excepçionais e sem encargos para o Tesouro poderá ser permitida.

Art. 4.º Esta comissão desdobrar-se há em sub-comissões para a remodelação de

cada Ministério ou dalgum ramo especial de serviço público, trabalhando cada uma em conjunção com o Ministro a que respeitar a secretaria ou ramo de serviço a remodelar. Dela farão também parte seis representantes das forças económicas nacionais, que as respectivas associações elejam, e às sub-comissões podem ser agregados elementos oficiais extra-parlamentares, mas estes sem voto.

Art. 5.º Cada uma das sub-comissões, à maneira que fôr concluindo o seu trabalho, o irá submetendo à discussão da comissão, finda a qual será esse projecto enviado ao Govêrno, que como lei o decretará, se com êle concordar.

Art. 6.º Os trabalhos da comissão deverão ser concluídos no prazo de três

meses, findo o qual o Govêrno poderá, de iniciativa sua, decretar as reorganizações de serviços sôbre que a comissão se não tiver pronunciado, dando ao Parlamento oportunamente contas do uso que fizer desta autorização, e bem assim da faculdade de rejeição de que usar a respeito dalgum projecto da comissão.

Art. 7.º Esta comissão entrará imediatamente em exercício de funções e poderá reunir durante as sessões parlamentares.

Art. 8.º Nesta remodelação serão taxativamente indicados os serviços que devam ser considerados como técnicos.

Art. 9.º Fica revogada a legislação em contrário.

Sala das sessões da comissão de administração pública, 24 de Maio de 1922.

Abílio Marçal, presidente e relator.
José de Oliveira da Costa Gonçalves.
Custódio de Paiva.
Alberto Vidal.
João Vitorino Mealha.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Senhores Deputados.— A vossa comissão de finanças, tendo estudado cuidadosamente a proposta de lei n.º 89-A, da iniciativa do Sr. Presidente do Ministério, e o parecer que a acompanha, e que visa a autorizar o Govêrno a remodelar os serviços públicos, entende que a sua necessidade, a oportunidade e os altos fins administrativos, económicos, financeiros e sociais que a inspiram, aconselham a sua aprovação.

Julgou esta comissão que sem alterar os *desiderata* a que visa a proposta e se contêm nas suas disposições, devia fazer algumas eliminações e alterações, modificando-lhe parcialmente a sua redacção, aproveitando alterações do contra-projecto da comissão de administração pública, e assim o faz, apresentando um projecto com essas modificações, que foram aceites pelo Sr. Presidente do Mi-

nistério, precedendo-o dum relatório justificativo.

Mais do que a justificar as modificações feitas, visa êste relatório a fixar os votos desta comissão, que poderão servir de elemento de estudo à comissão, cuja criação se tem em vista na proposta.

Não repugna a esta comissão o conceder a autorização pedida, por ver nela, e no momento presente, o meio eficaz e prático de se atingirem os fins da proposta, e ainda porque, por mais ciosos que sejamos das nossas atribuições e funções parlamentares, o certo é que a composição da comissão nos mostra que no caso presente se não dá uma pura alienação de funções.

Nela se encontram parlamentares das duas casas do Congresso, em cooperação com o Poder Executivo, como succede nos trabalhos normais do Parlamento, a que

uma nova colaboração vem juntar-se — a dos representantes das forças económicas nacionais.

Também esta nova colaboração é de aceitar, porque pela sua permanência e assiduidade, que é licito esperar, muito mais benéfica será do que se fôsse prestada por meio do respectivo direito de petição que a Constituição da República garante.

Desnecessário, por intuitivo, se torna enumerar as vantagens desta colaboração, focando-os, salientando no emtanto que daí para a República, como regime de liberdade que é, aberto a toda a análise e a toda a crítica, uma maior soma de justiça por certo advirá para os seus processos e para as suas intenções.

Visa a proposta, como clara e inofensivamente se mostra do seu espírito e da sua letra expressa, a reorganizar os serviços públicos em ordem a obter o máximo de economia nas suas dotações, sem prejuízo da sua eficiência e da justa remuneração do funcionalismo.

Tais fins não podem deixar de merecer a vossa plena aprovação.

Pretende-se assim sob o aspecto administrativo obter uma melhor coordenação de funções e serviços por forma a acabar com a situação anárquica em que tantos e tantos se encontram por falta duma organização geral e harmónica que os norteie para uma mesma finalidade, acabando-se com a dispersão dêles por ministérios vários subordinados a critérios não só diferentes mas até contraditórios, o que contribui para incerteza e improfiabilidade da administração e por vezes insolubilidade de justas reclamações.

Além desta preconizada seqüência orgânica e funcional dos serviços públicos, visa ainda a proposta à simplificação dêles em harmonia com as necessidades do Estado, imprimindo-lhes precisão e rapidez, acabando com as incertezas e delongas que tanto os têm justamente desacreditado.

Também nela se não esquecem os conselhos da experiência e os clamores da opinião pública, e assim é que não só se propõe a fusão de serviços, mas até a sua eliminação, fusão e eliminação que poderá atingir mesmo alguns Ministérios.

Assim se obterá uma melhor organização de serviços a par duma maior produtividade dêles, e duma sensível economia nas dotações, e um conseqüente alívio no capítulo das despesas do Estado.

Consigna a proposta expressamente e bem a redução do funcionalismo ao número estritamente indispensável à boa execução dos serviços, achando esta comissão que tal redução se não deve condicionar com o número de funcionários existentes antes da Guerra, mas sim procurar atingir o máximo para o que correrá a simplificação dos serviços, a supressão dos dispensáveis e a sua maior produtividade a tornar efectiva pela responsabilidade a exigir aos chefes de serviço, que além de funções de direcção deverão ter também de fiscalização, sendo responsáveis pelos seus serviços e pelos seus subordinados.

Esta responsabilidade e a forma de a tornar efectiva deverão constar dum estatuto do funcionalismo a elaborar, onde se consignarão os direitos e obrigações dos funcionários e a forma de tornar estas effectivas em forma sumária de processo que não exclua as legítimas garantias do direito de defesa.

Uma vez reduzidos os quadros, urge, como se consigna na proposta, a sua fixação e classificação, que terá de ser taxativa para os quadros técnicos.

Não podia a proposta esquecer a situação económica dos funcionários, e assim é que, com as modificações introduzidas por esta comissão, se pretende que os vencimentos sejam determinados em função de trabalho que a cada um incumbe, do grau de responsabilidade a exigir do funcionário, tanto pelos seus serviços próprios como pelos dos seus subordinados.

A equiparação de vencimentos também é de aconselhar, não com um critério nivelador de vencimentos, mas sim tendo em atenção a diversidade de funções, preparação técnica, e grau de responsabilidade dos funcionários, não esquecendo as gratificações e emolumentos que percebam.

Afigura-se a esta comissão como vantajoso e moral, e nesse sentido emite o seu voto, que é de adoptar o princípio do ordenado certo, porque não lhe parece lícito nem justo que funcionários de igual

categoria, a quem, portanto, incumbe uma igual produção de serviço, não recebam o mesmo e antes estejam sujeitos a maior ou menor produtividade das repartições.

Nesta orientação ousa aconselhar a eliminação dos cofres de emolumentos tanto quanto seja possível e que passariam a ser receita do Estado.

Julga desnecessário esta comissão desenvolver mais as vantagens desta proposta ou arrogar-se o direito de, embora em esboço, entrar num campo de atribuições que lhe não é próprio, e cuja invasão poderia ser tomada como desprimorosa, contentando-se com os votos que deixou expressos.

Para finalizar, porém, salientará que a proposta visa a fins concretos de realização e não a meras probabilidades, pois que até no caso improvável e que como hipótese repugna admitir — de a comissão a nomear nada fazer — o Governo obriga-se a decretar uma reorganização de serviços.

É ainda um pedido de autorização que o Governo pede, mas como uma obrigação o devemos tomar, facultando-lhe assim os meios últimos para se desobrigar do compromisso que perante a nação tomou e esta reclama.

A redacção do projecto de lei cuja aprovação pedimos é:

Artigo 1.º É o Governo autorizado a proceder à remodelação dos serviços públicos tendo por fim:

a) A simplificação e maior eficiência das respectivas organizações, fazendo uma cuidadosa revisão de tabelas de emolumentos, reformando Ministérios ou outros organismos e serviços, fundindo-os ou suprimindo-os quando dispensáveis;

b) A elaboração dum estatuto do funcionalismo onde se consignem os seus direitos e obrigações por forma a responsabilizá-los pela execução dos serviços próprios e dos seus subordinados;

c) A fixação de quadros e a redução do funcionalismo ao número estritamente indispensável à boa execução dos serviços que subsistirem;

d) A máxima economia compatível com a regularidade dos serviços;

e) A fixação e equiparação dos vencimentos sob um principio de justiça que

atenda à diversidade de funções, preparação técnica, grau de responsabilidade dos funcionários e gratificações e emolumentos que recebam.

Art. 2.º Uma comissão composta dos membros do Governo, doze Deputados e seis Senadores, escolhidos pelos Presidentes das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, e de seis representantes das forças económicas nacionais, eleitos pelas respectivas associações, estudarão no prazo de quatro meses, nos termos do disposto no artigo 1.º, a reorganização a que o mesmo se refere, e tudo mais que conveniente lhe pareça a tal respeito.

§ 1.º Esta comissão trabalhará em conjunto com os Ministros, e nomeará entre si tantas sub-comissões quantos os Ministérios, devendo cada sub-comissão estudar especialmente a situação e destino dos serviços dum Ministério. A cada uma dessas sub-comissões assistirá o Ministro sob cuja superior direcção estejam os serviços que à mesma sub-comissão compete estudar.

§ 2.º As sub-comissões poderão agregar elementos oficiais extra-parlamentares sem voto.

Art. 3.º A comissão a que se refere o artigo antecedente estudarão igualmente:

1.º A situação em que devem ficar os funcionários que excederem os quadros da nova organização e os que forem julgados dispensáveis por motivo de supressão ou suspensão de serviços;

2.º As condições de preenchimento das vacaturas futuras pelos funcionários excedentes;

3.º As condições de licenciamento do pessoal que opte pelo seu afastamento do serviço.

Art. 4.º O Governo decretará a reorganização dos serviços nos termos do projecto elaborado pela comissão, se com elle concordar. No caso contrario será o mesmo projecto submetido ao Congresso da República.

§ único. Se, passado o prazo marcado no artigo 2.º, a comissão não tiver elaborado o projecto de reorganização dos serviços, fica o Governo autorizado a decretar a reorganização que por si elaborar, dando depois contas ao Parlamento.

Art. 5.º Na reorganização dos diferen-

tes quadros serão taxativamente marcados os que são considerados técnicos.

Art. 6.º Fica revogada a legislação em contrário.

Sala das sessões da comissão de finanças, 5 de Junho de 1922.

A. de Almeida Ribeiro.

Mariano Martins.

Lourenço Correia Gomes.

M. B. Ferreira de Mira (com restrições).

F. C. Rego Chaves (com restrições, e vencido quanto à matéria do § único do artigo 4.º).

João Camoesas (declarando não concordar com a participação de forças económicas).

Alberto Xavier (vencido pelos motivos expostos na declaração de voto que se segue).

Carlos Pereira, relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Declaro que assino vencido porque discordo da proposta apresentada pelo Governo apenas ligeiramente modificada pela comissão. A obra que o Governo pretende é duma grande extensão.

As autorizações solicitadas abrangem questões tam variadas e complexas que, ou as comissões que vão ser nomeadas não conseguem em três ou quatro meses apresentar soluções eficazes adequadas à diversidade de problemas a examinar, ou o Governo; forçado pela impotência material das comissões, decreta as reformas como lhe aprouver.

Ora, ninguém ignora que as reformas dos serviços públicos elaboradas pelos governos do país no segredo dos gabinetes só têm servido até agora para agravar a desordem administrativa e estimular a tendência dissolvente de favoritismo.

As tradições renovar-se não fatalmente, não obstante as boas intenções dos homens que transitòriamente governem o país.

O problema da remodelação dos serviços públicos, para os efeitos da redução de despesas e maior proficuidade prática dos mesmos serviços, deve ser resolvido com método.

Indubitavelmente é preciso combater o excesso do funcionalismo de que enferma a nossa organização administrativa, e que é um mal duplamente funesto, porque, por

um lado, esse excesso impõe aos contribuintes encargos inúteis, e, pelo outro, o funcionalismo absorve actividades que nas carreiras privadas encontrariam decerto uma colocação mais fecunda.

Um dos remédios para este mal é a revisão severa dos quadros das administrações. Mas a verdade é que nenhum resultado útil se conseguirá com a pretendida redução dos quadros, se antes disso não forem reduzidas ao mínimo indispensável as formalidades complicadas a que, por costume tradicional ou disposição legal, obedece, nas repartições públicas, a instrução dos processos e das questões submetidas ao estudo e resolução dos directores gerais e dos Ministros.

Portanto, sem a prévia redução do trabalho, ineficaz será qualquer tentativa, por melhor intencionada que seja, destinada a reduzir os quadros.

A simplificação dos serviços deve preceder a redução do pessoal.

Por outro lado, nenhuma organização de serviço será praticamente eficaz emquanto as relações entre os governantes e os funcionários se não fundarem em regras insofismáveis de direito, emquanto o recrutamento dos funcionários se não fizer num franco espírito de justiça, de modo que as carreiras públicas, desacreditadas e desmoralizadas pelo abuso do favoritismo e das nomeações ilegais, se

tornem apetecidas dos homens de competência e de indiscutível probidade pessoal.

É preciso, pois, dar aos funcionários os meios de se defenderem contra os abusos do Poder, e aos governantes os elementos seguros de obter daqueles a escrupulosa observância dos seus deveres profissionais.

Por todos estes motivos e porque não é possível iludir-se mais a opinião pública, entendo que o Governo, possuidor de elementos de informações necessários, devia concretamente e ousadamente declarar perante o Parlamento quais os Ministérios que julga dispensáveis, quais os ser-

viços que urge suprimir, quais as despesas que reputa inúteis e improdutíveis. E, cumulativamente, devia apresentar um plano de simplificação das formalidades que complicam o expediente normal das repartições e avolumam o trabalho extraordinariamente.

Procedendo-se d'este modo, metódicamente, estou convencido de que se chegaria a resultados práticos. Ora, a obra imensa e complexa que se pretende realizar, de uma só vez e de conjunto, afigura-se-me uma maneira complicada de adiamento da questão.

3 de Junho de 1922. — *Alberto Xavier.*

Proposta de lei n.º 89-A

Senhores Deputados.— Uma das verbas que mais oneram o Orçamento do Estado é a que se destina ao pagamento dos vencimentos do funcionalismo público, verba que só por si, absorvendo quantia muito superior a todas as receitas do Estado, revela uma situação doentia a que cumpre dar pronto remédio.

Por outro lado a organização dos serviços públicos, forçoso é dizê-lo, deixa a desejar, e não são poucas as queixas e reclamações que a tal respeito sobem ao Governo.

Um pessoal excessivo e, por via de regra, mal pago.

Um recrutamento nem sempre isento de defeitos, um âmbito de acção mal delimitado e uma imperfeita organização de diversos ramos de serviço trazem, a par de um indefensável dispêndio dos dinheiros públicos, um funcionamento vicioso que convém corrigir no mais breve prazo.

Há que atender à situação do pessoal, pagando-se a quem trabalha e produz, mas reduzindo os quadros ao que fôr absolutamente indispensável, por não se compadecer a situação do Tesouro com a existência do pessoal que não corresponda a necessidades reais, e há que organizar os serviços, com a máxima brevidade e com o maior proveito prático.

Nesta ordem de ideas, tenho a honra de apresentar à vossa apreciação a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º É o Governo autorizado a

proceder à remodelação dos serviços públicos, tendo por fim:

a) A maior eficiência das respectivas organizações, a sua fusão, supressão ou nova arrumação, com a simplificação do seu funcionamento e mais perfeita adaptação às necessidades do serviço;

b) Fixação de quadros e redução do funcionalismo ao número estritamente indispensável e, tanto quanto possível, aproximado do que existia antes da Grande Guerra, e à boa execução dos serviços que subsistirem;

c) A máxima economia compatível com a regularidade dos serviços;

d) A fixação dos vencimentos em função dos valores da moeda ou números indicadores do preço das subsistências;

e) A equiparação dos vencimentos sob um princípio de justiça que atenda à diversidade de funções, preparação técnica e responsabilidades dos funcionários.

Art. 2.º Uma comissão composta dos membros do Governo, de doze deputados e seis senadores, escolhidos pelos presidentes das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, e de seis representantes das forças económicas nacionais, eleitos pelas respectivas associações, estudará no prazo de três meses, nos termos do disposto no artigo 1.º, a reorganização a que o mesmo se refere, e tudo mais que conveniente lhe pareça a tal respeito.

§ 1.º Esta comissão trabalhará em conjunto com os Ministros, e nomeará entre

si tantas sub-comissões quantos os Ministérios, devendo cada sub-comissão estudar especialmente a reorganização dos serviços de um Ministério. A cada uma dessas sub-comissões assistirá o Ministro, sob cuja superior direcção estejam os serviços que à mesma sub-comissão compete estudar.

§ 2.º As sub-comissões poderão agregar elementos oficiais extra-parlamentares, sem voto.

Art. 3.º A comissão a que se refere o artigo antecedente estudará igualmente:

1.º A situação em que devem ficar os funcionários que excederem os quadros da nova organização e os que forem julgados dispensáveis por motivo de supressão ou suspensão dos serviços;

2.º As condições de preenchimento das vacaturas futuras pelos funcionários excedentes;

3.º As condições de licenciamento do pessoal que opte pelo seu afastamento do serviço.

Art. 4.º O Governo decretará a reorganização dos serviços, nos termos do projecto elaborado pela comissão, se com elle concordar. No caso contrário, será o mesmo projecto submetido ao Congresso da República.

§ único. Se, passado o prazo marcado no artigo 2.º, a comissão não tiver elaborado o projecto de reorganização dos serviços, fica o Governo autorizado a decretar a reorganização que por si elaborar, dando depois conta ao Parlamento.

Art. 5.º Na reorganização dos diferentes serviços serão taxativamente marcados os que são considerados técnicos.

Art. 6.º Fica revogada a legislação em contrário.

Sala das Sessões da Câmara dos Deputados, 18 de Maio de 1922.

O Presidente do Ministério, *António Maria da Silva*.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
ARQUIVO HISTÓRICO PARLAMENTAR