O CHEFE DO GOVÊRNO FRANCÊS E A ORGANIZAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS

CHARDEAU E BELIN
Auditores do Conselho de Estado em França

SUMÁRIO: Dualidade do poder executivo. O Presidente da República e o Presidente do Conselho. Atribuições do Presidente do Conselho. Poder regulamentar. Organização administrativa dos serviços da Presidência do Conselho. Direção e Coordenação. O Secretariado Geral. Funções gerais e específicas. Serviços diretamente subordinados à Presidência do Conselho. Coordenação legislativa. Direção da função pública. Pessoal do Secretariado Geral. Conclusões

* O problema da organização da Presidência do Govêrno não se apresenta, na história constitucional francesa, nem sob os regimes de autoridade em que o Chefe de Estado se apropria efetivamente do poder (como a segunda República e o Govêrno de fato de Vichy), nem sob os regimes em que a Assembléia é onipotente e em que os ministros são apenas meros agentes de execução (Govêrno revolucionário do decreto de 14 de Frimário, Ano II).

Pelo contrário, o regime parlamentar, que é o da França de há 75 anos, supõe essencialmente uma dualidade de elementos do poder executivo: de um lado, um Chefe de Estado colocado numa situação independente com relação ao Parlamento e, por isso mesmo, necessàriamente irresponsável polìticamente; de outro lado, um gabinete ministerial nomeado pelo Chefe de Estado, mas êle próprio estabelecendo a política pela qual é responsável perante o Parlamento.

---

* Relatório apresentado ao VII Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Berna (Suiça) em julho de 1947. Tradução de Guilherme Augusto dos Anjos.

1.º — O Presidente do Conselho não fôra previsto na Constituição de 1875 e, antes da terceira República, nenhuma tradição firme pôde ser invocada, porquanto a instituição de um Primeiro Ministro ou Presidente do Conselho sempre foi muito combatida durante a Restauração e a Monarquia de julho.

No regime parlamentar instituído em 1875, a existência de um Presidente do Conselho é o corolário da instituição de um Chefe de Estado não responsável. "Um Presidente da República que quisesse, a seu bel-prazer, nomear ministros, respeitaria a letra constitucional. Não o aconselharia, entretanto, a essa singularidade, porque se exporia prontamente a ser pessoalmente focalizado em todos os debates parlamentares", disse Poincaré.

Num sistema constitucional em que os ministros reunidos em Conselho são os genuínos detentores do poder governamental, impõe-se a existência de um Presidente do Conselho. Com efeito, o Conselho de Ministros precisa de um chefe que o represente perante o Parlamento e que coordene a política dos Departamentos ministeriais.

Entretanto, no regime de 1875, o Presidente do Conselho não gozava, jurìdicamente, de nenhuma preeminência com relação aos outros ministros. Era, segundo a fórmula, apenas o "primus inter pares". Com efeito, à sua autoridade pessoal, cabia-lhe definir a política do govêrno, cuidando em fazê-la respeitar à risca pelos ministros que escolhera. Também era, em princípio, o chefe da maioria parlamentar, ou da coligação dos partidos que fizessem maioria para o Gabinete.

2.º — Nos anos anteriores à guerra, e principalmente a partir de 1934-1935, as atribuições e os meios postos à disposição do Presidente do Conselho evoluíram consideràvelmente, conforme se explicará mais adiante. Após a reforma de 1934, diversos textos legislativos fazem menção ao Presidente do Conselho, atribuindo-lhe prerrogativas particulares; citemos, especialmente, a importante lei de 11 de julho de 1938 sôbre a organização nacional em tempo de guerra. Além disso, verifica-se, na prática, um desenvolvimento marcante na autoridade dêsse Presidente, à qual nem mesmo é, sem dúvida, estranho o emprêgo de decretos-leis: é, com efeito, ao

Presidente do Conselho que compete normalmente coordenar os trabalhos dos diferentes ministérios em matéria de decreto-lei.

Certos Presidentes, aliás, tudo fizeram para fortalecer a sua autoridade: desempenhando o papel de "leader" da maioria parlamentar, a exemplo do Primeiro Ministro britânico. Pode citar-se, a êste respeito, o exemplo de André Tardieu (1930-1932), e, principalmente, o de Léon Blum (1936). A experiência acabou, porém, por malograr-se, por causa da multiplicidade dos partidos que formavam a maioria, dando-lhe um caráter muito pouco disciplinado.

3.º — O período do Govêrno de fato, que se inaugurou em 1940, deve ser dividido em duas épocas sucessivas: o ato constitucional n.º 1, de 10 de julho de 1940, suprimiu a dualidade do Presidente da República e do Presidente do Conselho. Com efeito, por êsse ato, o Marechal Pétain, já Presidente do Conselho, investiu-se, êle próprio, nas funções de Chefe de Estado. É bem verdade que havia a seu lado um Vice-Presidente do Conselho, dotado de certa autoridade sôbre os Ministros; mas a lei de 10 de fevereiro de 1941, que organizou suas atribuições, determinou que êle permaneceria estritamente subordinado ao Marechal, Chefe de Estado e Chefe do Govêrno, que em si mesmo concentrava todos os poderes: poder constituinte, poder legislativo, poder executivo (especialmente, poder regulamentar), e, finalmente, poder judiciário com relação aos ministros e altos funcionários.

O ato constitucional n.º 11, de 18 de abril de 1942, marca uma transformação interna, importante, no Govêrno de Vichy. Êsse ato atribui ao Chefe do Govêrno a "direção da política interna e externa da França", é bem verdade que essa direção fica sob a autoridade do Chefe de Estado. Com efeito, a partir de 11 de novembro de 1942, data da ocupação da zona sul, assiste-se a um refôrço dos poderes do Chefe do Govêrno e a uma diminuição progressiva daqueles que eram inerentes ao Chefe de Estado. Os atos constitucionais, n.º 12 e 12 *-bis*, confiaram ao Chefe do Govêrno o poder legislativo e o poder regulamentar, simultâneamente com os de Chefe de Estado.

4.º — Havendo o Govêrno de fato de Vichy desaparecido com a libertação do território, o Govêrno provisório da República, insti-

tuído em 3 de junho de 1944, sucedeu ao Comitê Francês da Libertação Nacional. Êste Comitê possuiu, a princípio, até 16 de dezembro de 1943, dois Presidentes à sua frente, a presidência do General de Gaulle alternando com a do General Giraud. Nessa data, cessou tal bicefalismo, tornando-se o General de Gaulle o único Presidente do Comitê Francês de Libertação Nacional, depois Govêrno Provisório da República.

Nesse régime provisório, o Presidente acumula as antigas atribuições do Presidente da República e do Presidente do Conselho. Em virtude do art. 5 do decreto de 2 de outubro de 1943, "dirige os trabalhos do Govêrno, controla a execução de suas decisões e mantém a coordenação entre os ministros". Exerce não só o poder legislativo mediante a expedição de ordens, como também o poder regulamentar, com a obrigação, entretanto, de fazer referendar os seus atos pelos ministros interessados. Exerce o direito de indulto, prerrogativa tradicional dos Chefes de Estado.

5.º — A Constituição de 27 de outubro de 1946 prevê expressamente a existência do Presidente do Conselho, designado pelo Presidente da República (art. 45). Pela Constituição, tal presidente surge como personagem inteiramente nova, dotada de um grande número de poderes que outrora pertenciam ao Presidente da República.

Convém, todavia, salientar que se, de direito, o Presidente do Conselho foi beneficiado com a transferência de importantes atribuições, de fato, sob certos aspectos, nada mais fêz do que receber, a título de poder privativo, uma autoridade que pràticamente já exercia, embora esta pertencesse nominalmente ao Presidente da República.

O Presidente do Conselho escolhe os ministros (art. 46) que são nomeados por decreto do Presidente da República. Com efeito, como antes de 1939, a escolha de fato cabe ao Presidente do Conselho.

O Presidente do Conselho, designado pelo Presidente da República, acha-se investido pessoalmente da confiança do Parlamento por um voto especial que antecede à formação do Gabinete (art. 45). Em verdade, o processo adotado por ocasião da constituição do primeiro govêrno da República bem pouco difere da que estêve

em voga durante a terceira República : consultas prévias e apresentação do Gabinete perante a Assembléia, acompanhada de um voto de confiança, intercalando-se apenas entre aquelas duas normas uma nova fase, qual seja a da apresentação do Presidente do Conselho perante a Assembléia.

Em face do que dispõe o artigo 47, o Presidente do Conselho assegura a execução das leis, o que lhe confere o poder regulamentar ; nomeações para todos os cargos civis e militares, exceto os mais importantes, reservados à assinatura do Presidente da República ; assegura a direção das fôrças armadas e coordena a mobilização da defesa nacional.

A outorga de poderes conferidos pela Constituição de 1875 ao Chefe de Estado coloca-o numa posição preeminente com relação aos outros ministros. Sem dúvida, ainda subsiste a tradição parlamentar : o Conselho de Ministros é o detentor do poder governamental e o Presidente do Conselho simboliza a unidade e a solidariedade do Gabinete. Sua preeminência sôbre os demais ministros é, como antes da guerra, principalmente uma questão de autoridade pessoal e política. O papel de coordenação das questões referentes à Defesa Nacional já foi confiado ao Presidente do Conselho pela lei de 11 de julho de 1938, relativa à organização nacional em tempo de guerra.

Sob êsse último aspecto, pode observar-se que, no caso de um Gabinete formado pela coligação de vários partidos, a autoridade política do Presidente do Conselho é muito mais delicada para ser exercida do que no caso de um Gabinete homogêneo, por isso que a demissão de um só ministro pode ocasionar o deslocamento da maioria sôbre a qual se apóia o Govêrno.

Jurìdicamente, todavia, o Presidente do Conselho viu aumentar suas prerrogativas com relação aos outros ministros ; sòmente êle pode apresentar a questão de confiança (art. 49), embora após uma deliberação do Conselho de Ministros. É o único membro do poder executivo a quem compete a iniciativa das leis, simultâneamente com os membros do Parlamento (art. 14).

A autoridade própria de cada ministro se acha restringida de maneira sensível, porquanto a complexidade crescente e a interdependência cada vez mais estreita dos problemas que se apresen-

tam em cada departamento ministerial tornam cada vez mais freqüente a necessidade de recorrer à autoridade coordenadora do Presidente do Conselho.

Os atos dêste último, principalmente no exercício do poder regulamentar, devem ser referendados pelos ministros interessados, assim como o eram, sob o regime de 1875, os atos do Presidente da República. Em compensação, a referenda do Presidente do Conselho, enquanto ministro encarregado da coordenação dos diversos Departamentos, é exigida em assuntos cada vez mais numerosos (em se tratando, por exemplo, de estatuto dos funcionários, um ministro não pode introduzir, sòmente com a sua autoridade, qualquer modificação nas normas vigentes de sua administração). O Presidente do Conselho exerce o contrôle das declarações públicas, discursos e entrevistas à imprensa, feitos pelos outros membros do Govêrno.

*

Com a promulgação da Constituição de 1875, a Presidência do Conselho não era uma função independente : aquêle que a ocupava, assumia sempre outra pasta ministerial que o colocava à testa de uma administração, permitindo-lhe dispor de local, pessoal e material. Na realidade, não havia um Presidente do Conselho especializado, mas um ministro que assumia êste cargo, além do que lhe era próprio, não dispondo, aliás, de nenhuma autorização jurídica, nem meios materiais para desempenhá-lo.

A guerra de 1914 veio acarretar certas reformas a êsse respeito. Logo de início, em 3 de agôsto de 1914, Viviani se torna Presidente do Conselho, sem assumir outra pasta ministerial. Faz-se sentir, então, mais premente a necessidade de organizar administrativamente os serviços da presidência : vê-se, a princípio, surgir um Chefe de gabinete, depois um secretário-geral, e, enfim, um Sub-secretário de Estado na Presidência do Conselho (com o ministério Clémenceau), especialmente incumbido de assegurar a coordenação entre os diferentes Ministérios.

Depois da guerra, esta organização não desaparecerá completamente. Pelo contrário, tenderá a se aperfeiçoar, ora sob a autoridade de um secretário geral, ora sob a de um Subsecretário de

Estado. Mas o exemplo de Viviani não se renovou, e todos os Presidentes do Conselho assumem sempre uma determinada pasta.

É preciso esperar o ministério Doumerque, formado em 8 de fevereiro de 1934, para ver de novo um Presidente do Conselho sem pasta. Nos projetos de reforma constitucional de Doumerque, a ampliação dos poderes do Presidente do Conselho ocupa, aliás, lugar destacado.

Após o malôgro de tais projetos, nem mesmo a idéia nêles contida consegue subsistir, pois que a lei de 8 de novembro de 1934 veio reconhecer oficialmente a existência de um "ministro encarregado da Presidência do Conselho", ao qual atribuiu serviços administrativos de caráter próprio. O Presidente do Conselho é, doravante, uma personagem distinta dos outros ministros; a Presidência do Conselho possui, aliás, um local que lhe é especialmente destinado: o Palácio Matignon.

A partir dessa época, verifica-se a existência de um movimento cada vez mais nítido a favor do fortalecimento da situação e dos meios de ação do Presidente do Conselho, a fim de lhe permitir levar a bom têrmo as suas múltiplas tarefas: direção da política geral, interna e externa, e ligações entre os Departamentos ministeriais. Tal movimento encontra alguns adversários, porém inúmeros partidários, tanto na doutrina (Duguit, Bonnard, que preconizam uma organização completa e racional dos serviços da Presidência do Conselho), como entre as personalidades políticas (Tardieu, Romier, Maurice Ordinaire, Léon Blum, para êste último o direito de dissolução deveria ser dado ao Presidente do Conselho, o qual deveria também ser o chefe de seus ministros; neste sentido, o Presidente do Conselho não deveria encarregar-se de uma pasta, mas, pelo contrário, ser auxiliado por ministros de Estado. O senhor Blum era hostil à reunião freqüente do Conselho de Ministros, devendo o Presidente do Conselho encarregar-se apenas da direção política e administrativa do Govêrno, auxiliado por uma comissão permanente cujo chefe seria o Secretário Geral do Conselho de Ministros). Em seu gabinete de 1936, o senhor Blum assumira a Presidência do Conselho, sem pasta, auxiliado por 4 ministros de Estado, bem como por um Subsecretário de Estado, junto àquela Presidência.

O funcionamento do Govêrno provisório, posterior à libertação, e do Govêrno da quarta República, posterior ao início da vigência da Constituição de outubro de 1946, nada mais fêz do que reforçar a importância das tarefas compreendidas na missão de dirigir e coordenar afetas à Presidência do Conselho ; se bem que se tivesse tornado quase impossível, na prática, combinar essa função com a responsabilidade de um Departamento ministerial (O sr. Bidault, não obstante, tentou fazê-lo, em fins de 1946, mas essa experiência só fêz confirmar os obstáculos quase intransponíveis dessa fórmula de solução). Parece adequar-se perfeitamente ao espírito da Constituição de 27 de outubro de 1946 que o Presidente do Conselho se deva limitar ao exercício da direção geral da política.

Pelas mesmas imperiosas razões de ordem material, o Presidente do Conselho deve ter ao seu dispor, nesse papel de direção, um número maior de colaboradores. Êstes últimos não se acham previstos na Constituição, que apenas trata da substituição provisória do Presidente do Conselho (art. 55) e da possibilidade, para êste último, de delegar os seus poderes a um Ministro (art. 54). O número e a importância dêsses colaboradores variam conforme os gabinetes, vindo as razões de ordem política ajuntar-se às aludidas razões de ordem prática. O primeiro Govêrno da quarta República compreende cinco Ministros de Estado sem pasta, dos quais dois possuem o título de Vice-Presidentes do Conselho.

Por outro lado, convém notar que a tarefa dêsses colaboradores evolui ao mesmo tempo que o seu número. Durante a terceira República, o título de Vice-Presidente do Conselho, com algumas raras exceções, era puramente honorífico e pertencia tradicionalmente ao Ministro da Justiça. Na hora atual, os Vice-Presidentes ou os Ministros de Estado tendem cada vez mais a desempenhar serviços permanentes e especializados que dependem da Presidência do Conselho, tais como a Função Pública, o Plano. Do mesmo modo, os Subsecretários de Estado, junto àquela Presidência, que se encontravam já com bastante freqüência de 1920 a 1939, como colaboradores pessoais do Presidente, tendem a ser incumbidos de serviços especializados, tal como o de Informações. As fórmulas, variáveis de acôrdo com os motivos políticos, correspondem a uma razão profunda : a partir do momento em que importantes serviços ficam

subordinados, não mais a um ministério, mas à Presidência do Conselho, só poderão demonstrar eficiência e, principalmente, conseguir terminar os textos legislativos que elaboram se possuírem, à sua frente, um homem político que possa apoiar a sua ação.

*

A origem consuetudinária da instituição da Presidência do Conselho explica a ausência, até uma época recente, da organização dos serviços especialmente criados para o exercício dessa função; para desempenhar sua pesada tarefa, o Presidente não possuía, até à guerra de 1914, nenhum serviço burocrático. No início da guerra, vê-se surgirem dois chefes de Gabinete, um para a Presidência do Conselho e outro para a pasta de que era titular o Presidente do Conselho. Em 1917, foi criado, no ministério Ribot, um embrião de serviço burocrático, encarregado de estudos e de organização: era ao secretariado administrativo que competia, como atribuição principal, informar e documentar o Presidente do Conselho sôbre todos os problemas relativos à política geral do Govêrno. O ministério Painlevé conservou êsse órgão, dando-lhe o título, bem ambicioso naquela época, de Secretariado Geral da Presidência do Conselho.

Clémenceau dêle fêz órgão não só de documentação, mas também de coordenação das atividades ministeriais, chefiado por um Subsecretário de Estado, que foi mantido pelos sucessores de Clémenceau até 1924. Suprimido por Poincaré sucessivamente em 1924 e 1926, por motivo de economia, o Subsecretariado foi reestabelecido por Tardieu, sendo as suas atribuições definidas por um decreto de 7 de novembro de 1929. Novamente suprimido em 1934, foi organizado em 1935 por Flandin. A lei orçamentária de 24 de dezembro de 1934 contém um artigo redigido nos seguintes têrmos: "O Ministro encarregado da Presidência do Conselho terá sob sua direção os serviços administrativos da Presidência do Conselho, a Direção geral dos Serviços da Alsácia-Lorena, o Secretariado Geral do Conselho Superior da Defesa Nacional, o Conselho Nacional de Economia, o Conselho Nacional da Mão de Obra, e os Serviços de Estatística Geral da França". Um decreto de 31 de janeiro de 1935 fixou as modalidades de organização dos serviços

da Presidência, que foram instalados em local especial, o Palácio Matignon. A organização compreendia, por um lado, um pessoal temporário (15 delegados especiais, no máximo, nomeados para uma gestão ministerial e dirigidos por um Secretário-Geral, para atender aos serviços administrativos da Presidência do Conselho) e, por outro lado, um organismo permanente (um chefe de repartição, um subchefe, redatôres e amanuenses), encarregado da documentação para o Presidente.

O papel de simples articulação e de informação, atribuído aos serviços assim criados, parece ter sido insuficiente; por outro lado, uma organização por via legislativa teria dado mais estabilidade à instituição, e teria sido assegurada melhor continuidade se o Secretário-Geral fôsse um funcionário não subordinado às crises ministeriais. Qualquer que tenha sido, poucas modificações se operaram na organização dos serviços da Presidência pelos gabinetes sucessivos de Blum e Chautemps.

O Sr. Daladier, em 1938, tentou, a fim de promover uma articulação interministerial mais estreita, instituir um Comitê restrito, composto do Presidente do Conselho, do Vice-Presidente, do Ministro da Justiça e do Ministro dos Negócios Exteriores. A idéia, que teve pouca aplicação prática naquela época, foi retomada por Paul Reynaud em 1940. Junto ao Comitê de Guerra, criado pela lei de 1930, mas que pouco pôde funcionar, colocou-se um Comitê Econômico. Êstes dois Comitês tinham por secretário comum um Subsecretário de Estado na Presidência do Conselho.

Até ao fim da terceira República, ninguém, se não os ministros, podia participar do Conselho de Ministros reunido no Elysée, sob a presidência do Chefe do Estado, ou do Conselho de Gabinete presidido pelo Presidente do Conselho. Julgava-se, de conformidade com a tradição britânica anterior à guerra de 1914-1918, que a liberdade e o sigilo das deliberações governamentais excluíam a redação de uma ordem do dia ou da lavratura de uma ata. O Secretário-Geral da Presidência do Conselho desempenhava, então, um papel muito limitado, pois não tinha ingresso no Conselho de Ministros e, por outro lado, quem preparava o expediente relativo à assinatura das leis e decretos era o Secretário Geral da Presidência da República.

Bem diversa se tornou a situação no decurso dos anos de guerra. Por um lado, em Vichy, além da autoridade de fato, o Secretariado Geral da Presidência do Conselho (que tomou sucessivamente a denominação de "Secretariado Geral da Vice-Presidência do Conselho", com o Almirante Darlan, e de "Secretariado Geral do Govêrno", com Laval) viu ampliar-se o seu papel, tanto no plano político (presença do Secretário-Geral nas sessões do Conselho de Ministros) como no plano administrativo. Sob êste último ponto de vista, merecem notadas três iniciativas interessantes: 1.º) Criação do "Serviço de Leis e Decretos". Êste serviço centralizava os textos submetidos à assinatura do Chefe do Estado e depois a do Chefe do Govêrno, registava-os e providenciava as retificações, de forma ou de fundo, julgadas indispensáveis. Uma vez assinados os textos, aquêle Serviço mandava publicá-los no diário oficial, sob o número de registo respectivo no Secretariado Geral. Enfim, assegurava a conservação das minutas, leis e decretos, medida esta de grande utilidade, principalmente para permitir um contrôle eficaz das *erratas* e *retificações*. 2.º) Desenvolvimento da coordenação interministerial, com intervenção do secretariado geral para solucionar, mediante arbitragem, os conflitos de ordem puramente administrativa que pudessem surgir entre os diversos departamentos ministeriais. 3.º) Criação de um pequeno serviço, com o objetivo de estudar as questões concernentes ao estatuto dos funcionários.

Produziu-se, na mesma época, uma evolução análoga, no seio dos órgãos governamentais da "França Livre". A princípio, em Londres, o Comitê Nacional Francês, criado em 1941 sob a presidência do general de Gaulle, começou a deliberar sôbre uma ordem do dia metòdicamente preparada por seu Gabinete, cabendo ao Comissário do Interior a tarefa de resumir por escrito, depois das reuniões de conselho, as decisões tomadas, a fim de facilitar o contrôle de sua execução. Por outro lado, havia em Carlton-Gardens um secretariado geral da coordenação, subordinado a um dos Comissários, para solucionar as questões comuns ao conjunto dos serviços civis.

A constituição, em Argel, do Comitê Francês da Libertação Nacional marca uma nova etapa: é a criação, no liceu Fromentin, local de reunião do Comitê Francês da Libertação Nacional, de um órgão efetivamente distinto do Gabinete de cada um dos dois

Presidentes — o Secretariado Geral da Presidência, instituído pelo decreto de 3 de junho de 1943.

Quando, em novembro de 1943, a presença dos representantes da Resistência na Assembléia Consultiva de Argel acarretou a reorganização do Comitê Francês sob um único Presidente, os serviços prestados pelo Secretariado Geral já haviam consolidado a instituição. Esta última, por ocasião do retôrno da França à liberdade, tomou o nome de Secretariado Geral do Govêrno Provisório. Sua sede foi fixada, a partir de 2 de setembro de 1944, no Palácio Matignon, ao passo que o Gabinete da Presidência do Conselho ficava instalado na rua Saint-Dominique.

Já há alguns anos que o Secretário-Geral centraliza todos os projetos de resolução ou de leis, propostos pelos diversos ministros, a fim de submetê-los ao exame do Conselho de Ministros. Ora providencia para que sejam examinados por todo o Conselho de Estado, ora, em caso de urgência, pela Comissão Permanente dêste último, a qual sucedeu ao Comitê Jurídico criado em Argel. Prepara, de acôrdo com o Presidente e cada um dos Ministros interessados, a ordem do dia do Conselho.

Assiste às deliberações do Conselho e anota as decisões tomadas, tendo em vista a sua execução, sem que êsses apontamentos tenham o caráter de ata das discussões.

Enfim, apresenta as resoluções ou projetos de leis e os decretos à assinatura do presidente, depois de trazerem as assinaturas dos ministros interessados.

Mas o papel do Secretário Geral não se limita à Chancelaria, embora compreendida em seu mais amplo sentido. Na realidade, sob o ponto de vista técnico, êsse alto funcionário representa a Presidência do Conselho e incarna a unidade do govêrno. Sem ter sob suas ordens uma vasta administração, e podendo fazer da Presidência do Conselho uma espécie de super-ministério, o Secretário-Geral tem, pelo menos, uma direção de documentação, um serviço legislativo e os meios de assegurar o Secretariado geral dos comitês mais importantes, formados entre Ministros, nos domínios da defesa nacional, da economia, das relações culturais, da reforma administrativa, etc.

*

A existência dos serviços da Presidência do Govêrno, que é, agora, expressamente consagrada pela Constituição, não dava já, antes da guerra, mais lugar a sérias divergências de princípios.

Se, outrora, a incerteza que reinava, no regime de 1875, sôbre a situação de legitimidade do Presidente do Conselho pôde dar origem a discussões a respeito da constitucionalidade de tal instituição, hoje em dia essas controvérsias desapareceram completamente.

A questão foi, por último, ventilada por ocasião da votação da lei orçamentária de 24 de dezembro de 1934. A Câmara dos Deputados fizera constar, no princípio do texto do art. 23, as palavras : "O Presidente do Conselho dos Ministros tem sob a sua direção..." Ora, no Senado, foi retomado o texto inicialmente proposto pelo Govêrno, com o seguinte preâmbulo : "O Ministro encarregado da Presidência do Conselho tem sob a sua direção..." A posição dessas duas fórmulas revela as hesitações, então existentes, no senido de reconhecer a Presidência do Conselho como instituição distinta e separada dos Departamentos ministeriais. Já que a lei constitucional não previa tal instituição, parecia anormal que uma lei ordinária viesse, dest'arte, reconhecê-la.

Fora do aspecto puramente constitucional da controvérsia, manifestava-se igualmente uma hostilidade de princípio contra a criação de um Secretariado Geral "que não será nem o representante do poder legislativo, mas o representante puro e simples do poder administrativo". (M. de Jouvenel, debates no Senado sôbre a lei de 24 de dezembro de 1934).

O próprio Govêrno, nessa época, apresentou a nova instituição num plano bem modesto. M. Flandin declarava desejar apenas um pequeno número de colaboradores pessoais e evitar a criação de funcionários permanentes. Para êle, o Secretariado Geral nada mais era do que um "Gabinete político mais extenso, incumbido da ligação interministerial". É porque, a princípio, o pessoal permanente do Secretariado Geral era de número assaz diminuto e limitado à execução de tarefas subalternas.

A concepção inversa se impôs em virtude das inelutáveis necessidades do funcionamento administrativo do Govêrno.

*

I — Os serviços da Presidência compreendem atualmente: 1) o Gabinete do Presidente; 2) o Secretariado Geral do Govêrno e os serviços que lhe estão subordinados: Direção dos jornais Oficiais, Direção da Função Pública; 3) o Estado-Maior Geral da Defesa Nacional; 4) o Grupamento dos contrôles rádioelétricos; 5) o Serviço de Documentação e de Contra-Espionagem; 6) o Comissariado Geral do Plano; 7) a Administração da Rádiodifusão francesa; 8) os Serviços do Abastecimento; 9) a Administração dos Correios, Telégrafos e Telefones.

É oportuno salientar que, para alguns dêsses serviços, o Presidente do Conselho delegou competência a Ministros de Estado: Comissariado Geral do Plano e Administração dos Correios, Telégrafos e Telefones.

A presente nota definirá sòmente as atribuições dos seguintes serviços:

1 — *O Gabinete* compreende os auxiliares diretos do Presidente do Conselho: suas atribuições são de natureza política. Dá ao Presidente os meios de definir as linhas mestras da política de govêrno. Certos membros do Gabinete promovem, mais especialmente, a articulação com os diversos departamentos ministeriais.

2 — *O Secretariado Geral* — Bem diverso do Gabinete, cuja ação está situada no plano político, o Secretariado Geral do Govêrno é essencialmente um órgão de coordenação administrativa, cuja atividade se manifesta notadamente nos seguintes domínios:

a) *Preparação, trabalhos dos Conselhos de Ministros e do Conselho de Gabinete.*

O Secretariado Geral prepara a ordem do dia, transmite-a aos Ministros, promove a distribuição dos textos que são debatidos em Conselho, bem como das notas apresentadas em apoio às comunicações orais. O Secretário-Geral assiste às sessões do Conselho. Faz a lavratura da ata. Comunica o sumário das decisões tomadas. Assiste igualmente às diversas comissões restritas, reunidas sob as ordens do Presidente.

b) O Secretariado Geral do Govêrno participa na elaboração e na publicação das leis, decretos e resoluções.

Os projetos de leis preparados nos diferentes ministérios são enviados ao Secretariado Geral do Govêrno que, dêste modo, promove uma primeira coordenação da atividade legislativa do Govêrno. São transmitidos, aos cuidados do Secretariado Geral, ao Conselho de Estado, e, depois de sua adoção, pelo Conselho dos Ministros ao Parlamento.

Centraliza os projetos de decreto que são submetidos quer à assinatura do Presidente da República, quer à do Presidente do Conselho. Promove a publicação de todos os demais decretos e resoluções e até mesmo exerce um certo contrôle sôbre isso, tanto do ponto de vista da apresentação como da legalidade.

A Direção dos Jornais Oficiais depende diretamente dêle.

Conserva os originais das leis e decretos.

c) O Secretariado do Govêrno promove a articulação entre o Govêrno e o Parlamento.

Transmite os projetos de leis à Assembléia e acompanha as propostas de leis, por iniciativa parlamentar. As leis votadas pelo Parlamento lhe são transmitidas para fins de promulgação.

Centraliza as questões escritas apresentadas pelos membros do Govêrno, bem como as respostas dadas a tais questões.

Participa, enfim, dos trabalhos da Conferência dos Presidentes de Comissões, encarregada de preparar a ordem do dia das Assembléias.

d) O Secretariado Geral do Govêrno promove a coordenação das questões relativas à Função Pública.

A Direção da Função Pública, que lhes está subordinada, elabora os textos gerais concernentes aos funcionários e fiscaliza a sua aplicação. Compete-lhe dar aprovação aos regimentos próprios de cada Administração. Determina as regras do recrutamento. Tem igualmente por missão pesquisar todos os aperfeiçoamentos possíveis que conviria trazer à organização dos ministérios ou aos métodos de trabalho.

A Escola Nacional de Administração, estabelecimento público de autonomia financeira e de personalidade moral, é oriunda do

Secretariado Geral do Govêrno. Promove a formação e o recrutamento dos altos funcionários da administração.

e) O Secretariado Geral do Govêrno gera igualmente certos serviços interministeriais de importância secundária e promove a formação do secretariado das comissões interministeriais permanentes.

3 — *O Comissariado Geral do Plano*, criado por decreto de 3 de janeiro de 1946, ficou incumbido de preparar o primeiro plano para a modernização e o equipamento econômico da Metrópole e dos Territórios de Ultra-Mar, cabendo-lhe acompanhar a sua execução. Condensa a preparação dos programas anuais de produção, de reconstrução, de investimento e de distribuição das matérias primas essenciais.

4 — *O Estado-Maior Geral da Defesa Nacional* é um órgão sob as ordens do Presidente do Conselho para permitir-lhe assegurar a direção das fôrças armadas e a mobilização da Defesa Nacional.

5 — *O Grupamento dos contrôles radioelétricos* é um serviço interministerial de recepção e transmissão. É utilizado pelas diversas repartições civis e militares.

II — Os Conselhos consultivos, subordinados à Presidência, compreendem essencialmente as comissões interministeriais restritas, dotadas de um secretariado permanente, tais como a Comissão Econômica Interministerial, a Alta Comissão da População, a Comissão Interministerial da Documentação Exterior e da Contra-Espionagem, o Conselho do Plano e a Comissão da Defesa Nacional.

O Conselho de Estado, se bem que subordinado administrativamente ao Ministro da Justiça, acha-se colocado junto ao Presidente do Conselho, sendo, aliás, presidido por êste último.

III — Nenhum texto legislativo geral definiu a organização da Presidência do Conselho.

Os créditos necessários ao funcionamento dos serviços da Presidência são abertos pela lei orçamentária que determina o número de cargos e, por conseguinte, fixa, em suas linhas mestras, a estrutura de cada serviço.

As atribuições dos diversos serviços são definidas por lei (assim é que o estatuto geral dos funcionários define o papel da Direção da Função Pública), ou por decreto (tal é o caso do Comissariado Geral do Plano). As do Secretariado Geral do Govêrno não são fixadas por nenhum texto legislativo ou regulamentar: são apenas parcialmente enumeradas em instruções de ordem interna. Todavia, o estatuto de seu pessoal é determinado por um regulamento de administração pública.

IV — A diversidade dos serviços da Presidência do Conselho não permite estabelecer um estatuto do pessoal comum a todos os seus serviços.

De modo geral, o pessoal da Presidência compreende funcionários pertencentes a outras repartições e postos temporàriamente à disposição do Presidente do Conselho, agentes contratuais, auxiliares e um pequeno número de servidores titulados.

Eis, a título de exemplo, o estatuto do pessoal do Secretariado Geral do Govêrno (decreto de 30 de janeiro de 1935).

Êsse pessoal compreende: *a*) encarregados de missão e adidos nomeados por decretos do Presidente e escolhidos, ora entre funcionários pertencentes a outras repartições e postos à disposição da Presidência, ora entre pessoas estranhas ao serviço Público. *b*) funcionários titulados (administradores civis e secretários de administração) pertencentes a um quadro permanente da Presidência do Conselho e destinados mais especialmente à Direção da Função Pública ou ao serviço do pessoal, do material e da contabilidade; *c*) alguns agentes contratuais e auxiliares, destinados às tarefas de execução.

A título de informação, o pessoal do Gabinete do Presidente e do Secretariado Geral do Govêrno compreende cêrca de 120 pessoas.

A Direção dos Jornais Oficiais compreende um pessoal titulado, formando um quadro especial.

V — As recentes alterações ocorridas na organização dos serviços da Presidência podem explicar-se seja por considerações políticas (subordinação dos serviços do Abastecimento, por exemplo), seja pela estrutura do Govêrno (subordinação da Repartição dos Correios, Telégrafos e Telefones, por exemplo), seja por considera-

ções puramente administrativas (subordinação da Direção dos Jornais Oficiais em 1944).

É oportuno salientar a tendência para subordinar à Presidência os serviços do Ministério da Informação, já suprimido há um ano. Se, atualmente, a maior parte dêsses serviços se encontra sob a autoridade de um ministro encarregado, aliás, da Educação, a Radiodifusão, administração autônoma, que será provàvelmente transformada em repartição do govêrno, acha-se, desde agora, subordinada à Presidência do Conselho.

*

É importante salientar que o Secretariado Geral do Govêrno, de criação relativamente recente, depressa se tornou um instrumento essencial na organização política e administrativa francesa; desempenhou um papel relevante na Argélia e principalmente depois da libertação do território metropolitano. O Serviço de Leis e Decretos parece, cada vez mais, instado a participar, em colaboração com as repartições interessadas, na elaboração de textos legislativos ou regulamentares.

Entretanto, a organização atual pode dar lugar a duas observações de natureza diversa:

1.º) Os serviços do Chefe do Govêrno tendem a ser exageradamente sobrecarregados pelo grande número de serviços de execução que, muitas vêzes por motivos políticos, lhe ficam subordinados (Abastecimento, Correios, Telégrafos e Telefones). Sem dúvida o funcionamento do Secretariado Geral não foi diretamente atingido por essa situação; mas o Presidente do Conselho se acha, dêsse modo, desviado, por tais responsabilidades acessórias, de sua tarefa essencial, podendo ressentir-se disso a própria eficácia do sistema em seu conjunto.

2.º) Por outra parte, o Chefe do Govêrno não dispõe de um pessoal que lhe permita assegurar o contrôle da execução de suas diretrizes. A extensão da importância dos serviços da Presidência deveria, segundo certos pontos de vista, abranger a centralização de todos os serviços de inspeção próprios a cada Repartição, e dos grandes órgãos de contrôle, como o Tribunal de Contas. Pode-se

mesmo afirmar que o estabelecimento de um plano financeiro e a coordenação das despesas dos departamentos ministeriais, atualmente assegurada pela Diretoria do Orçamento, no Ministério da Fazenda, deveriam ser confiados diretamente à Presidência do Conselho.

Trata-se aí, sem dúvida, de uma concepção muito ampla dos serviços do Chefe do Govêrno, cuja realização não é considerada na hora atual. É interessante, porém, fazer notar a evolução profunda das idéias após a tímida criação, em 1934, de um Secretariado que deveria ser, segundo as próprias declarações do Sr. Flandin no Senado, apenas um "Gabinete político mais extenso", incumbido de um simples papel de estudo e de documentação.