

## A subordinação do I. B. G. E.

CELSO DE MAGALHÃES.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o conhecidíssimo I. B. G. E., é um órgão criado pelo Decreto n.º 24.604, de 6 de julho de 1934, para o fim de superintender os serviços de estatística e de geografia em todo o Território Nacional.

O I. B. G. E. resultou de uma convenção promovida pelo governo federal, entre os Estados, os Municípios e os delegados da própria União, os quais, — depois de terem livremente discutido — acordaram nos pontos fundamentais que serviriam de base à estrutura do utilíssimo órgão que hoje possuímos.

Não obstante seu aspeto unitário, o I. B. G. E. é um órgão de caráter essencialmente federativo. Com efeito, dividindo-se em três sistemas de serviços — Estatísticos, Geográficos e Censitários, tem o I. B. G. E., como órgão supremo para cada um deles, respectivamente, o Conselho Nacional de Estatística, o Conselho Nacional de Geografia e a Comissão Censitária Nacional.

Dentro de cada um desses Conselhos, o órgão deliberativo, o que traça os rumos a seguir, é a Assembléia Geral. Essas Assembléias são constituídas de representantes da União, dos Estados e dos Territórios. Para cumprir as decisões das Assembléias, ou decidir em casos urgentes até que as Assembléias se reúnam, existem as Juntas Executivas — no caso do Conselho Nacional de Estatística, ou os Diretórios — no caso do Conselho Nacional de Geografia. Tanto as Juntas Executivas, como os Diretórios, são constituídos da mesma forma que as Assembléias: representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. No Sistema de Serviços Censitários as coisas não se passam diferentemente: sempre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, deliberando e agindo em conjunto.

Tanto nos Serviços Estatísticos, como nos Serviços Geográficos, há um Quadro Executivo, de verdadeira cooperação federativa, pois dele participam repartições da União, dos Estados e dos Municípios, o mesmo acontecendo com os Serviços Censitários, através do Serviço Nacional de Recenseamento.

I. B. G. E. tem um Presidente, que não pode pertencer aos quadros do funcionalismo; sua administração está a cargo duma Secretaria Geral, cujo Chefe (Secretário Geral) é um dos Diretores das Repartições Estatísticas da União.

Em resumo, o I. B. G. E. é constituído de de repartições estatísticas ou geográficas pertencentes à União, a cada um dos Estados, ao Dis-

trito Federal, aos Territórios e aos Municípios. Essas repartições integram o I. B. G. E., mas não perdem suas características próprias, segundo a entidade a que pertencem. Dentro do I.B.G.E. tôdas se ligam por laços de natureza exclusivamente técnica, conservando, porém, cada uma delas a respectiva autonomia administrativa. O I.B.G.E. é de fato um órgão de natureza federativa.

Ora, Federação é um forma de Estado onde há pluralidade de governos internos. Cada parte do território nacional fica entregue a um órgão que dispõe de autonomia para cuidar dos assuntos peculiares a essa região; e como esse órgão não fica subordinado a nenhum outro, nem política, nem jurídica, nem administrativamente, constitui um govêrno. Ao lado desses vários governos, existe outro encarregado dos assuntos comuns, da defesa geral e da representação externa; é o govêrno central, o govêrno da União. O chefe desse govêrno é o Presidente da República, como os chefes dos governos regionais são os Governadores dos Estados. Ao lado de tais chefes de govêrno, colocam-se os Prefeitos Municipais que — exceção feita dos casos particulares — são autoridades administrativas eleitas pelo povo, da mesma forma como o são o Presidente da República e os Governadores dos Estados.

Assim, o Presidente da República não é superior hierárquico do Governador dum Estado, nem o Governador dum Estado é superior hierárquico do Prefeito: não há gradação entre eles, no mesmo sentido em que há, por exemplo, de Coronel para General ou de Tenente para Capitão.

Não sendo o Presidente da República superior hierárquico dum Governador de Estado, nem este superior dum Prefeito, é óbvio que falece ao Presidente da República competência legal para ordenar em assuntos privativos das repartições estaduais, como aos Governadores falece a mesma competência para ordenar em assuntos privativos de repartições municipais.

A Federação caracteriza-se justamente por essa delimitação de área de competência, por essa restrição de autoridade. É isso que a distingue dos Estados Unitários. Conseqüentemente, nenhuma repartição, nenhum serviço, nenhum funcionário dum Estado qualquer fica subordinado ao Presidente da República, como nenhuma repartição, nenhum serviço, nenhum funcionário de Município fica subordinado ao Governador do Estado. Se isso acontecesse, desapareceria a Federação política.

Ora, se o I. B. G. E. é de natureza federativa, se e integrado também por elementos regionais e

locais, claro que êles, como a Federação política terá de respeitar a autonomia de cada órgão que o constitui, porque cada um desses órgãos pertence a uma entidade que o superintende conforme os próprios interesses.

Assim como nenhum Estado ou Município é subordinado ao Presidente da República, também nenhuma repartição estadual ou municipal, ainda que integrante do I. B. G. E., poderá ser subordinada a essa mesma autoridade. E não o podendo ser, claro que o I. B. G. E., como um todo, não o poderá ser também: o I. B. G. E. não é pois subordinado ao Presidente da República, como é praxe dizer-se que o é.

Esse erro, parece, resulta de dois motivos: o primeiro é que a dotação orçamentária que a União é obrigada a dar ao I. B. G. E., em virtude do acôrdo com os Estados, é consignada — no Orçamento Geral da União — entre os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República: D. A. S. P., Conselho Federal do Comércio Exterior, Conselho de Imigração e Colonização etc.; o segundo é que tal subordinação direta ao Presidente da República daria, segundo supõem, mais importância ao órgão.

Ora, o lugar onde se coloca, na Lei Orçamentária, o auxílio financeiro prestado a um órgão ou indivíduo, jamais constitui critério essencial para sua classificação: outras características hão de ser buscadas para conhecimento seguro da configuração administrativa. Por outro lado, o fato de parecer o I. B. G. E. mais importante com essa subordinação direta ao Presidente da República resulta duma apreciação defeituosa.

Com efeito, essa subordinação que, aparentemente, eleva o I. B. G. E. — na verdade o diminui, pois sendo êle de natureza federativa, não deve, legalmente, subordinação a ninguém, exceto à sua lei fundamental, derivada do acôrdo entre as unidades da Federação. E' como se alguém pretendesse aumentar o prestígio da Federação Brasileira, subordinando-a a um poder exterior, por mais distinto e nobre que fôsse.

O I. B. G. E. não está no caso das autarquias federais. Êle não é, por exemplo, como o I.P.A.S.E. ou como qualquer outro Instituto de Aposentadoria e Pensões. Êsses sim, são subordinados ao Presidente da República e supervisionados por um Ministério. Mas, tais instituições pertencem à organização federal, ao ramo da administração indireta, cujo Chefe é também o Presidente da República.

O I. B. G. E., porém, não pertence à administração federal: pertence à Federação, o que

não é a mesma coisa. Êle fica, administrativa-mente, na situação do Tribunal de Contas, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais de Justiça, que só prestam obediência à Lei, sem subordinação a autoridade pessoal de ninguém.

Destarte, a importância do I. B. G. E. é bem maior do que se êle fôsse — como geralmente pensam alguns — subordinado ao Presidente da República. O Tribunal de Contas, por exemplo, seria do mesmo nível de qualquer Departamento, se a lei o subordinasse ao Presidente da República; sua importância administrativa, evidentemente, diminuiria.

Um órgão de natureza federativa não pode ficar subordinado a ninguém, como a ninguém pode ficar subordinada a própria Federação política, pois isso lhe destruiria a base da existência.

A verdade dessas considerações ressalta imediatamente, considerando-se a diferença de situação, perante o Presidente da República, entre, por exemplo, o D. A. S. P. e o I. P. A. S. E., dum lado, e, o I. B. G. E. do outro. No D.A.S.P. cumprem-se as ordens do Presidente da República e se executam os serviços como essa autoridade determina: o D.A.S.P. é órgão da administração direta. No I. P. A. S. E., o Presidente da República só intervém para dizer sobre a conveniência ou oportunidade de certos atos: o I.P.A.S.E. é órgão da administração indireta. No I.B.G.E. o Presidente da República não tem nenhuma interferência; não lhe cabe dizer da conveniência ou da oportunidade dos atos, como não lhe cabe determinar a alteração de atos realizados, aprovar ou não atos que ali pretendem realizar: o I.B.G.E. não pertence a nenhum dos dois clássicos ramos da Administração Federal — apenas coopera, colabora com ambos.

A autonomia do I. B. G. E. é integral, como integral é a autonomia de S. Paulo, de Minas, da Bahia etc. O I. B. G. E. não é subordinado ao Presidente da República, porque somente podem ser subordinados ao Presidente da República os órgãos administrativos da União; ora, o I. B. G. E. não pertence à União, porque pertence por igual a cada um dos Estados e a cada um dos Municípios, ao Distrito Federal e a cada um do Territórios. Êle constitui um verdadeiro condomínio, onde todos os co-proprietários têm quinhões iguais. O síndico desse condomínio, é o Secretário Geral.

Como órgão de natureza federativa, a situação do I. B. G. E. é, pois, singular no Direito Administrativo Brasileiro.

\* \*

\*

Municipalismo é o movimento de idéias e de realizações que, partindo da lógica fria, mas indestrutível, dos números, das cifras e dos dados estatísticos provenientes dos levantamentos nacionais que retratam de maneira fiel e completa a situação econômica e social do interior do País, tem por finalidade corrigir a distribuição viciosa da autoridade e dos recursos financeiros entre os três planos governativos — o federal, o estadual e o municipal — de forma que se garanta aos Municípios capacidade para, eficientemente, prestarem todos os serviços e exercerem todas as atividades que, para o conforto e a prosperidade dos municípios, devem estar a cargo do governo local.

Desiré Guarani e Silva.