

A autonomia do I. B. G. E.

DESIRÉ SILVA

Técnico de Administração do I. B. G. E.
Da Associação Brasileira de Municípios

DENTRE os diversos órgãos subordinados à Presidência da República, ocupa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística situação ímpar na Administração Pública Brasileira, dados o caráter político-administrativo de que se revestem as suas finalidades e a fórmula convencional a que se subordina a sua estrutura orgânica.

Este plano singular em que o legislador colocou o I. B. G. E. tem possibilitado o aparecimento de algumas dúvidas atinentes à amplitude da autonomia do Instituto e a sua assimilação às normas administrativas a que se subordina a máquina da administração direta federal.

Criado por força do Decreto n.º 24.609, de 6 de julho de 1934, época em que se manifesta no Brasil o surgimento das principais autarquias, teve o Instituto garantida em lei a sua "autonomia plena sob o ponto de vista técnico e a limitada autonomia administrativa compatível com a constituição política do País e requerida pela própria natureza da instituição".

O espírito de limitação administrativa que orientou o legislador de 1934 com pertinência às atividades relativas ao órgão central da estatística nacional teve de sofrer, sob os fatos inquestionáveis aconselhados pela prática de dois anos de atividade, modificações, a fim de que se ampliasse a independência e a autonomia administrativa do Instituto. Surgiu, assim, o parágrafo único do artigo 1.º do Decreto n.º 1.200, de 17 de novembro de 1936, o qual assegurou à entidade colegial do Instituto, o Conselho Nacional de Estatística, "a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa no que disser respeito ao objetivo de tornar eficientes e coordenadas as atividades dedicadas ao planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros".

Esta evolução da legislação orgânica do Instituto caracteriza-o perfeitamente como órgão da administração indireta, permitindo considerá-lo autarquia.

O exame dos textos legais pertinentes às atividades-fins do Instituto e a análise da sua situação perante os demais órgãos da Administração Pública poderão com facilidade confirmar o ponto de vista pelo qual se assegura ser o I. B. G. E. uma entidade paraestatal, estando, dessa forma, liberto das diretrizes administrativas aplicadas apenas aos Ministérios e demais órgãos de hierarquização administrativa idêntica.

De acordo com os conceitos mais generalizados entre os teóricos do Direito Administrativo, são as seguintes as características principais que distinguem as autarquias:

- b) autonomia administrativa;
- c) exercício de autoridade delegada pelo Estado; e
- d) personalidade jurídica própria.

O estatuto legal que deu criação ao I. B. G. E. foi baixado, em 1934, pelo Governo Provisório da República, com o caráter de lei ordinária, o que permite a satisfação plena do primeiro daqueles requisitos característicos das autarquias.

No que diz respeito à autonomia administrativa do I. B. G. E., esta entidade surgiu relativamente cerceada na execução de suas atribuições de administração adjetiva, nos termos do art. 2.º do Decreto n.º 24.609 acima mencionado. Como, porém, à época, cada órgão da administração direta realizava de maneira independente as suas atividades-meios, o Instituto instalou e pôs em prática as suas atribuições sem experimentar entraves administrativos à autonomia que lhe foi outorgada em razão da própria natureza dos seus encargos específicos. Em 1936, porém, obteve sanção legal a orientação do Governo Brasileiro no sentido de centralizar as atividades de administração geral dos Ministérios e órgãos hierarquicamente assemelhados. A assinatura da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, e, a instalação do Conselho Federal do Serviço Público Civil evidenciaram aos dirigentes do I. B. G. E. a necessidade de ampliar e garantir a autonomia administrativa a que fazia menção o tronco da legislação orgânica do Instituto. Com esta orientação, foi expedido o Decreto n.º 1.200, de 17 de novembro de 1936, o qual, no parágrafo único do seu art. 1.º, dilatou a autonomia administrativa do I. B. G. E. e assegurou ao seu órgão colegial distinção para aplicarem-se as diretivas gerais que então se consolidavam na administração direta. Somos dos que não enfileiram entre as características de autarquia a condição de autonomia financeira, pois pode a entidade perceber, para executar todo o seu serviço ou apenas parte do mesmo, subvenção governamental, ficando-lhe, no entanto, garantida a distribuição, como melhor lhe aprouver, da dotação orçamentária global que lhe fôr conferida. Mesmo que aceitássemos essa condição como característica de autarquia, diferente não poderia ser o nosso ponto de vista relativamente ao I. B. G. E., pois esta entidade possui rendas próprias, auferidas pela arrecadação de uma taxa especial. No que diz respeito à autonomia administrativa do I. B. G. E., releva salientar, ainda, um pormenor administrativo singular que o distingue das demais entidades paraestatais: é que, enquanto para as outras autarquias há, nos Ministérios, uma repartição que lhes controla os atos e

- a) criação por lei;

se coloca como intermediária entre a autarquia e a Presidência da República, o I. B. G. E. recebe as ordens governamentais diretamente da Secretaria da Presidência da República, estando, dessa forma, liberto de qualquer interferência fiscalizadora ou controladora, quer de maneira prévia, quer a *posteriori*, dos órgãos da administração direta, prestando contas de seus serviços, na órbita executiva, apenas ao Presidente da República.

Com pertinência ao terceiro dos requisitos para a caracterização de uma autarquia, isto é, exercício de autoridade delegada pelo Estado, não será temerário afirmar que o I. B. G. E. satisfaz a esta condição.

Quando o Estado cria uma autarquia tem em vista, teoricamente, descentralizar a execução de um serviço público que pretende ou deve prestar à coletividade. Sendo o órgão paraestatal criado para prestar serviço de caráter público, importa o ato da criação da entidade em delegação de poderes e de atribuições que ao Estado cumpre desempenhar. Por esta forma, a autarquia pode absorver competência para exercer atividade tributária e respectivas coação e fiscalização arrecadoras, a fim de que se verifique a cobrança do encargo fiscal.

Para atender à prestação da quase totalidade das suas atividades substantivas na ala estatística, arrecada o I. B. G. E., por delegação das Prefeituras Municipais, um tributo que incide sobre diversões públicas. Sendo a renda desse tributo aplicada, nos termos da própria lei que o instituiu, na prestação de determinado serviço em todo o território nacional (inventários, registros, levantamentos estatísticos e administração dos respectivos serviços), deverá, portanto, ser o mesmo assinalado entre o que na Ciência das Finanças se denomina "taxa". Arrecadando uma taxa, fiscalizando a sua cobrança e multando os infratores da mesma, está o I. B. G. E. executando um serviço que assiste unicamente ao poder estatal, o qual o executa quer diretamente, quer por intermédio de uma autarquia, como é o caso presente. Possui, ainda, o I. B. G. E. autoridade governamental para impor multas aos cidadãos e entidades de direito privado que deixem de atender aos pedidos de informação ou esclarecimentos indispensáveis ao arrolamento dos dados estatísticos.

Chegamos, agora, ao último dos distintivos das autarquias, a personalidade jurídica própria, a qual deriva de lei especial, na forma que preceituar, ou de lei comum, com observância dos trâmites por ela determinados.

O ato de criação do Instituto não lhe garantiu o gozo de personalidade jurídica distinta da União. Lei posterior, porém, decorrente da formulação de normas para a assinatura dos Convênios Nacionais de Estatística Municipal, firmou ao I. B. G. E., de modo implícito, a satisfação plena da característica que lhe assegurou a distinção autárquica. O item I do art. 11 do Decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942, reza que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é "entidade paraestatal autônoma de âmbito nacional".

Na diferenciação dos órgãos da Administração Pública Federal segundo o grau ou a amplitude de sua autonomia, são os mesmos agrupados em dois ramos inteiramente distintos: o grupo estatal, que reúne tôdas as entidades da administração direta, e o círculo paraestatal, que abrange as autarquias. Sendo o I. B. G. E., de acordo com o preceito legal, órgão paraestatal, conclui-se, como decorrência lógica, que não poderá ser absorvido pela personalidade jurídica estatal propriamente dita, isto é, a União, constituindo-se entidade de direito público com personalidade jurídica própria.

Analizado o I. B. G. E. frente às características das autarquias, vejamos se é possível assemelhá-lo a qualquer das entidades da administração indireta.

A pragmática administrativa do D. A. S. P. firmou a diferenciação das autarquias em quatro tipos distintos, segundo a sua própria finalidade: autarquias econômicas, de previdência e assistência social, industriais e corporativas.

Tendo o I. B. G. E. por fim, "mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República, e da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, o levantamento sistemático de tôdas as estatísticas nacionais, bem como incentivar e coordenar as atividades geográficas dentro do País, no sentido de estabelecer a cooperação geral para o conhecimento metódico e sistemático do território brasileiro", não poderá, em virtude do caráter das suas atribuições específicas, ser assemelhado a nenhum dos quatro tipos de autarquia acima mencionados.

Além disso, porém, deve-se considerar um ponto capital e exclusivo do I. B. G. E. na máquina administrativa: enquanto tôdas as demais repartições autônomas subordinadas diretamente à Presidência da República são "organizações federais", o I. B. G. E. assume características especiais, decorrentes de um pacto intergovernamental — a Convenção Nacional de Estatística — em virtude do qual o Instituto não é uma "repartição" nem um "conjunto de repartições" dependente de uma só entidade de Governo, mas sim um conjunto de órgãos técnico-administrativos que dependem de tôdas as entidades governamentais que ratificaram as normas fundamentais da Convenção Nacional de Estatística.

Dessa forma e tendo em vista o processo pelo qual o I. B. G. E. procede à execução de suas tarefas no plano nacional, podemos considerá-lo entidade *orientadora* e *coordenadora* das atividades estatístico-geográficas a cargo dos órgãos da Administração Pública em tôdas as órbitas governamentais. Pelo que se pode concluir que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

a) é uma autarquia federativa, de orientação e coordenação;

b) vincula-se imediatamente à Presidência da República, à qual presta contas de seus atos independentemente de interferência de qualquer órgão da administração direta, dependendo, todavia das três órbitas governamentais brasileiras.