

A estrutura da administração federal

CELSO DE MAGALHÃES

TENHO observado que lavra certa confusão, particular e oficial, quando se traça a estrutura da Administração Pública Federal. Evidentemente salvo a imprecisão técnica do fato, isso não acarreta males aos que exercem atividades administrativas, mas prejudica grandemente a certa classe de estudiosos — aos que vão disputar nas provas dos concursos uma situação econômica e funcional mais condigna.

Administração Pública é a aparelhagem de que o Estado dispõe para prestação dos serviços públicos.

Nessa definição, Estado significa país e não apenas a unidade federada. Acontece, porém, que no caso particular do Brasil, o Estado é uma Federação, constituída de 20 unidades autônomas, politicamente falando, e de mais cêrca de dois milhares de Municípios, e o Distrito Federal, que, não dispondo de autonomia política, dispõem, entretanto, como as outras unidades, de autonomia administrativa.

Isto significa que os serviços públicos, no Brasil, são prestados, independentemente, pelas três categorias de órgãos de que se compõe a Federação: União, Estados e Municípios.

Daí decorre a primeira divisão na estrutura administrativa:

- Administração Federal — da União
- Administração Regional — dos Estados e
- Administração Local — dos Municípios.

O Distrito Federal, que é um misto de Estado e de Município, está incluído entre as administrações locais, *vis-à-vis* da Administração Federal.

Cada Estado e cada Município tem autonomia para regular, conforme entender, seus próprios serviços; logo, cada um dêles tem plena autonomia na elaboração de seu Direito Administrativo, pois Direito Administrativo é o conjunto de normas que regulam a prestação dos serviços públicos.

Daí decorre que nenhum Estado, nem Município, nem o Distrito Federal, é obrigado a adotar nos seus serviços as mesmas normas dos serviços da União.

E' freqüente o caso de pessoas que ficam admiradas porque, *verbi gratia*, há Oficial Administrativo extranumerário, na Prefeitura do Distrito Federal, quando, na União, êsse mesmo Oficial é sempre funcionário. Para compreender isso, basta lembrar a autonomia administrativa que o Distrito Federal possui.

E' claro que, sendo a administração uma técnica onde se aplicam princípios científicos, a maior parte das normas adotadas pela União, também aparecem nos Estados e Municípios; mas o que se quer frisar bem é que nenhum Estado, nem Município, nem o Distrito Federal, deve, obrigatoriamente, adotar tais normas só porque a União as adotou; e nem a União tem poderes para as impor a Estados, Municípios ou Distrito Federal.

Há, pois, três ordens autônomas de Administração Pública no Brasil; mas, o que nos interessa, principalmente, é conhecer a estrutura da Administração Federal, não só porque ela reúne maior complexidade, como também porque é dentro dela que se processa nossa atividade funcional.

O Chefe dessa Administração é o Presidente da República. Cumpre lembrar que o Presidente da República exerce duas funções distintas:

- é Poder Executivo e
- é Administrador de bens e serviços públicos.

Como Poder Executivo, o Presidente da República é incontrolável — dentro da Constituição — e suas decisões devem ser acatadas em todo o território nacional, Estado ou Município. Mas como Administrador, a autoridade do Presidente da República se restringe aos bens e serviços da União, fugindo à sua alçada patrimônio e serviços pertencentes a Estado, Município ou Distrito Federal. Como Administrador, fica o Presidente da República obrigado à prestação de contas ao Congresso Nacional, que o pode chamar, portanto, à responsabilidade em caso de abuso. Isso é imperativo que decorre de um princípio básico da administração científica: — o controle.

Todos os órgãos necessários à prestação dos serviços públicos federais ficam, pois, subordinados ao Presidente da República; todavia, êsses órgãos se distribuem em dois ramos distintos, que se chamam:

- Administração Direta e
- Administração Indireta.

O porquê dessa distinção escapa à maioria dos principiantes, sendo, entretanto, muito fácil de compreender.

Em qualquer órgão administrativo, há a considerar dois tipos de atividades:

- as que se referem aos objetivos do órgão e

— as que se referem aos meios de realização.

Por exemplo: uma escola existe para difundir instrução; um hospital, para curar doentes; uma penitenciária, para regenerar criminosos; um laboratório, para manipular ou analisar... Se tais órgãos existem para êsses objetivos, aquilo que fizerem no sentido de o conseguir, constitui suas atividades específicas.

Ora, para difundir instrução, curar doentes, regenerar criminosos, manipular ou analisar... é sempre necessário dinheiro, pessoal, material... elementos êsses sem os quais nenhuma administração se pode realizar. Tais elementos são mesmo conhecidos como instrumentos da administração. Assim, tudo quanto lhes disser respeito constitui as atividades instrumentais, inteiramente distintas das atividades específicas.

Dêsse modo, em toda administração existe:

- atividades específicas ou fins e
- atividades instrumentais ou meios.

As atividades específicas são sempre peculiares a cada órgão, seja qual fôr o ramo a que pertencer: administração direta ou indireta; mas, as atividades meios, as atividades instrumentais, essas são comuns a todos os órgãos da Administração Direta e privativos a cada órgão da Administração Indireta.

Conseqüentemente, pertencem à Administração Direta todos os órgãos cujas atividades instrumentais — e o patrimônio inclusive — são comuns; pertencem à Administração Indireta todos os órgãos cujas atividades instrumentais — e o patrimônio inclusive — são privativas de cada qual.

Explicando melhor: na Administração Direta, o pessoal que trabalha num órgão pode trabalhar em qualquer dos outros (Escriturário da Fazenda pode passar para a Agricultura); o material de um pode ser utilizado por outro, mediante simples expediente burocrático (canhões do Exército podem ser entregues à Aeronáutica); o dinheiro que um gasta provém da mesma fonte que o dinheiro gasto pelos outros (o Tesouro Nacional é a fonte comum de abastecimento); as normas que regulam as atividades meios são as mesmas para todos (há um só Estatuto para todos os funcionários); o patrimônio é um só, embora cada órgão administre os bens que lhe são confiados (o D.A.S.P. está alojado em dois andares do Palácio da Fazenda e não paga aluguel). Além disso, há mais o fato relevante de que nenhum dêsse órgãos tem projeção externa, pode falar em seu próprio nome, assumir obrigações com terceiros ou exigir direitos. Isso quer dizer que nenhum dêles tem personalidade própria, é pessoa jurídica. Se, por exemplo, o Serviço de Economia Rural, do Ministério da Agricultura, impedindo, abusivamente, a exportação de uma partida de laranjas, der prejuízos a certo produtor, êsse poderá reclamar em Juízo a

respectiva indenização, citando, porém, a Fazenda Nacional, a União, e jamais o Serviço de Economia Rural ou o próprio Ministério da Agricultura. E' que, na Administração Direta, a personalidade é da União, e quem custeia os serviços ou paga os prejuízos é o Tesouro Nacional.

Na Administração Indireta, dá-se justamente o contrário: cada órgão tem seu próprio pessoal (Escriturário do Instituto dos Comerciantes não trabalha no Instituto do Açúcar e do Alcool); seu material (as máquinas de escrever que estiverem sobrando no Banco do Brasil não podem ser requisitadas para o Instituto de Resseguros); seu dinheiro (se faltar dinheiro para pagamento de benefícios aos Industriários, nada tem com isso o Instituto de Marítimos); seu patrimônio (os navios do Lóide Brasileiro não podem ser requisitados pelo Serviço de Navegação da Amazônia); suas normas instrumentais (os regulamentos de pessoal do S.A.P.S. independem dos regulamentos de pessoal da Companhia Vale do Rio Doce); sua personalidade jurídica (cada órgão da Administração Indireta responde, perante terceiros, pelo que faz e pode exigir direitos em seu próprio nome).

Na Administração Direta ficam colocados os Ministérios e os órgãos extra-ministeriais, isto é, aquêles órgãos que, não pertencendo a Ministério algum, obedecem, entretanto, às mesmas normas aplicados nos Ministérios, e ficam diretamente subordinados ao Presidente da República; são êles, atualmente: o D.A.S.P., o Estado-Maior Geral, a Comissão de Reparações de Guerra, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional de Energia Elétrica e o Conselho de Segurança Nacional.

Os órgãos da Administração Indireta recebem nomes diferentes, conforme a natureza de que se revestem: Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Sindicatos, Federações, Confederações, Órgãos de tipos especiais e Órgãos particulares.

Autarquia é órgão que realiza serviço público, em seu próprio nome, segundo normas impostas pelo Estado, dispondo, para isso, de meios próprios, mas com as atividades tuteladas por um Ministério, a fim de que o Estado se garanta da perfeita execução dos serviços que lhe confiou.

Sociedade de Economia Mista é uma sociedade por ações, como outra qualquer de caráter particular, com a única diferença de que o maior acionista é o próprio Estado, que se reserva o direito de administrá-la, segundo suas conveniências.

As autarquias não são criadas para dar lucro ao Estado; mas algumas o dão. As sociedades de economia mista, entretanto, são criadas como fator econômico de desenvolvimento do país, do qual o Estado aufere lucros como os próprios particulares.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões são exemplo de autarquias, ao passo que o Banco do Brasil e a Siderúrgica Nacional são exemplo de sociedades de economia mista,

O pessoal que trabalha na Administração Indireta, seja em autarquia (inclusive o I.P.A.S.E.), seja em qualquer outro tipo de órgão, não é considerado funcionário, nem extranumerário da União, ficando sujeito, pois, aos regulamentos dos órgãos onde trabalharem ou a que pertencerem.

Sindicatos, Federações e Confederações são órgãos que se constituem para defesa de classes profissionais ou de categorias econômicas, isto é, que se destinam a auxiliar o Estado nas questões referentes à legislação do trabalho, de interesse de empregado ou de empregador. Teoricamente não devem ser autarquias, embora, na prática, entre nós, se revistam às vezes, dessa forma.

Muitos outros órgãos especiais existem, de características próprias, que funcionam como auxiliares do Estado, na prestação de serviços públicos reais, ou de serviços que o Estado, por motivos vários, entendeu de considerar como públicos. É exemplo disso a Caixa de Construções de Casas do Pessoal do Ministério da Marinha, pessoa jurídica de Direito Privado, que vive à custa de seus sócios, mas que funciona sob supervisão oficial, dentro do próprio Ministério.

Mesmo órgãos de caráter particular podem pertencer, transitóriamente, à Administração Indireta. O caso mais recente é o da Academia Brasileira de Letras, na questão da nova escrita. Enquanto promovia o acordo com Portugal e elaborava o Vocabulário da língua, estava, evidentemente, dentro da Administração Pública, pois realizava uma tarefa do Estado; desde, porém, que essa tarefa terminou, deixou a Academia Brasileira de Letras de pertencer à Administração Pública, pois apenas trata agora dos assuntos de seu próprio interesse.

Há, pois, dentro da Administração Indireta, órgãos que permanentemente nela se conservam e órgãos que a ela transitóriamente pertencem; aos que nela permanecem em caráter definitivo, chama-se de — entidades paraestatais. Assim, são paraestatais as autarquias, as sociedades de economia mista, os sindicatos...

Existe ainda um tipo de órgão misto, isto é, que assume, simultaneamente, as características de órgão da Administração Indireta e de órgão da Administração Direta; a esse se dá o nome de — hacienda ou azienda.

Uma hacienda é órgão que, sem ter personalidade própria, goza, entretanto, de autonomia administrativa, técnica ou financeira; é órgão que não tem, pois, autonomia integral como a autarquia. O Conselho Nacional do Petróleo é exemplo típico de hacienda: as dotações orçamentárias que lhe cabem, provêm do Tesouro Nacional, mas são depositadas no Banco do Brasil, logo no começo do ano, para serem livremente movimentadas pelo Presidente do Conselho, conforme os planos administrativos, também livremente adotados. O controle, ao contrário do que sucede com os

órgãos da Administração Direta, é feito no fim do ano, com a apresentação do relatório.

Cooperando com a Administração Federal, existem dois órgãos importantes, que não são, entretanto, subordinados ao Presidente da República — o Tribunal de Contas e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Congresso Nacional, para acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, julgar da legalidade e dos contratos e tomar as contas aos responsáveis por bens, dinheiros ou valores pertencentes à Fazenda Nacional; é exclusivamente federal, nada tendo a ver com Estados ou Municípios.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística órgão que superintende tecnicamente os serviços estatísticos do Brasil, colabora tanto com a União, como com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, podendo, por isso, figurar na estrutura administrativa de qualquer deles.

Assim, nem o T.C., nem o I.B.G.E. são órgãos pertencentes à Administração Federal, pois, não sendo subordinados ao Presidente da República, não podem figurar na estrutura dos órgãos sujeitos à jurisdição dessa autoridade.

Os Territórios são autarquias federais e, conseqüentemente, pertencem à Administração Indireta.

Como resultado de situações anormais — guerra, por exemplo — existem, hoje, inúmeras empresas particulares sujeitas à Administração Federal. Há mesmo uma Superintendência que as subordina a todas. Entretanto, nem por estarem sob administração federal, perderam tais empresas suas características de entidades de Direito Privado. O Estado as administra, mas sua forma, seus direitos e obrigações, seus métodos de gestão, se regulam pelas normas comuns às sociedades particulares; logo, não fazem parte da Administração Pública. Elas representam situação transitória, da qual o Estado se libertará, tão logo se resolvam certas condições das quais dependem as referidas empresas.

Deve ficar entendido que, para integrar um órgão em qualquer dos ramos da Administração, cumpre verificar se é executado serviço público, ou serviço como tal considerado. As empresas sujeitas à Administração Federal eram entidades particulares, que realizavam serviços particulares com fins lucrativos. Ainda que sejam agora administradas pela União, continuam inalteráveis suas características anteriores — realizam serviços particulares, com fins lucrativos; logo, constitui erro crasso situá-las, como às vezes se pretende fazer, dentro da estrutura da Administração Federal.