

# Um precursor do nosso conceito de Poder Administrativo

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA  
Técnico de Orçamento

NUM dia de julho p. p., os jornais de todo o mundo anunciaram em telegramas lacônicos: morreu Adolfo Posada. Só. Ninguém, parece, percebeu a grande perda que a humanidade sofrera com o passamento daquele velhinho que em 1860 nascera em Oviedo. Dir-se-ia mesmo que a pátria de Cervantes e Unamuno não pressentira estar perdendo um dos gênios políticos da atualidade. Nós, porém, que desde cedo encontramos na obra de Posada as mais sábias e esclarecidas razões, capazes mesmo de fundamentar os mais insignificantes passos da atual reforma do sistema administrativo brasileiro, não titubeamos em louvar aqui o tratadista famoso, diligenciando por — embora com o risco de assustar os filisteus — demonstrar que é hoje talvez o Brasil o país mais próximo da realização ideal do ponto nevrálgico da sua obra — o quarto Poder, o Poder Administrativo.

II — Vista com serenidade e perspectiva, a vida do grande tratadista espanhol nos dá uma grave lição de humildade e disciplina intelectual, bem assim como um edificante exemplo de especialização espontânea — ainda que tenham começado muito cedo suas lutas em prol do elevamento do nível político de seu país. Após um brilhante curso na Universidade asturiana, em que foi discípulo de Giner e Azcárate — tantas vezes por êle cultuados — Adolfo Posada, já em 1883, com apenas 22 anos — mal saindo, pois, da adolescência — consegue por concurso a cátedra de Direito Político e Administrativo da Faculdade de Oviedo. Aí ensinou 20 anos consecutivos, até que em 1902 procurou concretizar suas idéias num *Instituto del Trabajo*, que fracassou. Chamado em 1908 pelo *Instituto de Reformas Sociais*, aí fica mais 20 anos — até que em 1924 aquêlê Instituto é suprimido. Nesse interim, em 1910, transfere-se para a Universidade Central, em Madrid, ensinando então Direito Municipal comparado e, mais tarde, Direito Político. Visitou depois a América, escrevendo a

respeito os livros que são conhecidos como da *fase americana*: — “En América”, “La Republica Argentina”, “La Republica del Paraguai”, etc.

E’ na sua obra de cientista que vamos encontrar tôda a seara de sua experiência mansamente trabalhada, onde se afirma realmente o espontâneo processo de especialização do administrador Posada — que começou escrevendo sôbre literatura, passou depois à sociologia e ao Direito Político, indo mais tarde ao Direito Administrativo, para estudar ainda os problemas de municipalidade e deter-se afinal nos problemas em que via empolgados os destinos do mundo futuro — os problemas do urbanismo.

E não foi só o profeta de gabinete, êste professor magnânimo que fazia da cátedra “uma escola de experiência” e um “admirável exercício para aprender a ser modesto e humilde” (1). Surge-nos também como um lutador denodado, tendo sido várias vezes Senador pela sua província natal e figurando mesmo como um dos iniciadores do *Movimento Reformista* que Melquiades Alvarez e José Pedregal encabeçaram.

Dos mais luminosos idealistas de todos os tempos, descendente direto de Spencer ou Macaulay, Humboldt ou Stuart Mill, chegava Posada a crer na confusão perfeita de Estado e Govêrno, ante- vendo as maravilhosas sociedades do futuro, que, possibilitadas pela evolução industrial e guiadas pelo poder material dos indivíduos, “responderiam apenas ao motivo pacífico da mútua cooperação” (2).

Por tôdas estas razões — porque Adolfo Posada, no mundo de incertezas em que vivemos, é um

(1) ADOLFO POSADA — *Derecho Político Comparado (Capítulos de introducción)* Madrid — 1906 — Pág. XIII do prólogo.

(2) ADOLFO POSADA — *Tratado de Derecho Político* — Tomo I (*Teoria del Estado*) — Madrid — 1893 — Pág. 258.

oásis em que podemos mergulhar sem receio; porque Adolfo Gonzalez Posada é realmente não apenas um precursor, mas também o inexcedível administrador, sábio e prudente, que esgotou com serenidade, lá no século passado, aquêles mesmos problemas que ainda hoje embaraçam muito tratadista internacional — é que passaremos em revista os ângulos que nos pareceram mais importantes na sua opulentíssima obra, procurando aí situar um dos mais momentosos aspectos do nosso atual sistema administrativo.

III — A unidade e o equilíbrio empolgam na obra de Posada. Nenhum recuo, nenhuma incoerência nessa obra pacientemente concebida e calculada: desde a atitude filosófica diante da vida até o traçado regular de um plano municipal. Daí porque é relativamente fácil perscrutar todo o seu pensamento, quer se trate de seus primeiros artigos publicados nas revistas da Península — nos quais eram vulgarizadas conscienciosamente as mais avançadas doutrinas e os mais complexos métodos da sociologia moderna (3) — ou do seu famoso *El régimen municipal de la ciudad moderna*, de 1916 — em que, combinando as idéias de Baumeister, Gurlitt, Stüben, etc., às de Munro, Chapin, Horwood, Pollock and Morgan e tantos outros, elevou o urbanismo a uma verdadeira *sociología municipal* (4).

E' que, ou expondo as teorias mais complexas, como a dos "fenômenos super-orgânicos", de Roberty, ou as vantagens democráticas do *city-manager-plan* — o seu ponto central será sempre aquêlle idealismo construtor que mergulhava as raízes nas mais profundas convicções filosóficas.

Adepto fervoroso das idéias sociológicas de Spencer, Starckle e Espinas, acreditava na espontaneidade da vida política, não a fundamentando nas teorias do patriarcado ou matriarcado, quer proviessem de Mac Lennan, Morgan ou Bacchofen. E' que — confiando mesmo ser "impossível admitir que a origem dos dois polos da vida moral tenham sido o instinto sexual, de uma parte, e a procriação, de outra" (5) — cria ardorosamente naquela "tendência simpática" provocada pelo pra-

zer da simples contemplação de nossos semelhantes, que Espinas indiciou. Para o grande tratadista espanhol, o melhor fundamento para a explicação da formação das sociedades primitivas seriam as nossas tendências naturais de "cooperação universal" — mais essenciais ao grupo do que a própria função sexual (6). Embora acentuasse que os instintos das diversas formas sociais não se desenvolvem igualmente em todos os homens, acreditava êle na nossa evolução constante — fenômeno que chamou de *lei da sociologia animal*, isto é: "lei da acumulação crescente e sintética das formas sociais" (7). Eis por que a idéia de *Estado*, nos surge através de Posada, transcendentemente política, despojada de qualquer sentido familiar. Como afirmava êle, apenas formalmente é que a sociedade política não se distinguiu da doméstica durante muito tempo (8); e chegou mesmo a concluir que êste *desdobramento social* (na família e no grupo) "em suma produziu na história a divisão entre Direito Público e Direito Privado" (9). Por outro lado, cioso de que "o caráter exterior, verdadeiramente próprio da sociedade política, é a *simbiose*" (10), e reconhecendo que esta "simbiose de conveniências" não se processaria sem algumas sérias rivalidades, Posada fundamenta com precisão a idéia de *Estado dinâmico*, que, instituído pelo Direito, seria "o órgão social que consagra, pela organização adequada das relações livres, todos os conjuntos nos quais aquelas rivalidades se consomem" (11). E su-preende uma sucessão de formas estatais, até a que êle chamou de *Estado Racional* — último estágio da tendência histórica que, segundo êle, se devia transmutar na tendência do *ideal racional*, isto é, na tendência que buscasse o equilíbrio entre o *ideal* e o *real* (12).

Dêsse modo, tentou o professor de Oviedo um meio termo entre as famosas teorias de Bluntschli, Holtzendorff e outros — que procuravam distinguir de modo infalível o *conceito* de Estado (o *real*) da *idéia* de Estado (o *ideal*).

Coerente com a verdade de que "o perigo maior em tôda investigação científica é o dogmatismo

(3) Tais artigos foram mais tarde reunidos no volume *Sociología Contemporânea*, editado em 1903 na Coleção Manuales — Gallach.

(4) POSADA — *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna* — Madrid — 1926 — Pág. 113.

(5) POSADA — *Theories Modernes sur les origines de la famille et de la société* — Paris — 1896 (trad. franc. de René Worms), pág. 148.

(6) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 88.

(7) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 82.

(8) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 119.

(9) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 120.

(10) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 17.

(11) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 124.

(12) POSADA — *Derecho Político Comparado (Capítulos de Introducción)* — Madrid — 1906 — Págs. 151 e seguintes.

pessoal" (13), começa Posada explicando o conceito de Estado de modo mais rudimentar possível, utilizando-se da própria etimologia da palavra, para ir num crescendo maneiroso até às mais abstratas concepções conhecidas. Assim, embora no início alvitre timidamente ser o Estado "algo como a ordem da vida pública de todo um povo ou massa de homens socialmente organizada" (14), vai sorratamente nos imbuindo das idéias de Schelling, Krause, Spencer e outros, para chegar à arrojada tese de Schäffle, segundo a qual o corpo social é de índole *essencialmente orgânica*. Daí suas asserções finais: "o Estado vem a ser uma instituição para o Direito", quer dizer: o Estado seria apenas um instrumento jurídico, um "órgão de função jurídica" (15).

Este caráter instrumental do Estado vai permear tôda a obra de Adolfo Posada. Embora às vezes chegue a admitir a existência do Estado como um *fin*, só o faz reconhecendo períodos excepcionais, de guerra ou tirania, e ainda assim usando a terminologia de Aristóteles — que chamou de impuras tais formas de Estado.

Dêsse modo, numa época em que estavam no zênite as teorias mais notáveis sôbre os *fins* do Estado, Posada, com a sua maravilhosa intuição de administrador, passa dos chamados *fins diretos* aos *indiretos*, analisando então as teorias mais avançadas, desde a "teoria dos fins econômicos", de Schulze, à "dos fins humanitários", de Held, Holtzendorff e Burgess, ou mesmo à "dos *fins históricos*", de Krause, Ahrens, Bluntschli e outros — sem se fixar definitivamente em nenhuma delas.

Medeando entre o Estado — pessoa privada e o Estado — pessoa universal — internacional, chega Posada ao meio termo que êle chamou *Estado político nacional*, natureza positiva da instituição "a que se reuniram tôdas as grandes fôrças da coletividade" (16).

Sequioso, porém, de que fôsem satisfeitas as necessidades essenciais da sua cobiçada *sociedade jurídica*, o professor de Oviedo era um desencantado da realidade — mesmo daquela realidade do fim do século passado... Como dizia, desolado, "é uma verdade terrível a anarquia moral e jurí-

dica em que vive no presente o Estado em sua tarefa, às vêzes generosa, de reforma social". Daí porque, consciente de que o Estado-servidor-público era um determinismo, chegava ao paradoxo de afirmar — implicitamente, é certo — que o fim do Estado era ser um meio... "O fim do Estado é *cumprir o direito*", afirmou taxativamente. E se excusou com veemência — "esta forma de expressão basta" (17).

E deblaterava contra a falsa noção segundo a qual "o Estado é apenas quem faz o Direito". Não, dizia êle, com os olhos na realidade: o Estado não é apenas o Poder Legislativo, não é apenas "o produtor jurídico por excelência"...

E chegava à noção *dinâmica* do Estado, dando realmente grande importância tanto ao Poder Executivo como ao Poder Judiciário, para a realização dos fins de justiça. Como explicava a páginas 283 do livro que estamos estudando, "o Estado constitui: I — um organismo cujo fim é dar forma jurídica à conduta social; II — uma pessoa ou substantividade racional". E embora fôsse um discípulo de Fichte, para quem "o fim de todo govêrno é tornar-se cada vez mais supérfluo", achava Posada que daquelas duas premissas graves consequências sempre advêm; e delas salientava duas: a primeira, que o Estado deve sempre atender a necessidade de ordenar a vida "conforme o ideal do Direito de cada época e de cada lugar"; a segunda, que o Estado não pode jamais permanecer indiferente ante a injustiça, tendo sempre que acudir na determinação do *justo* ou do *jurídico* nos atos de sua personalidade social — quer "espontaneamente, por meio de seus membros, que em todo o caso o representam", quer de "outro modo *reflexivo*, por meio de seu govêrno" (18).

Eis por que já em seu livro *Derecho Político Comparado* (19) escrevia Posada que era impossível estudar-se o conceito de Estado do ponto de vista meramente *estático*, sob pena de misturar-se dogmatismo e formalismo estéril com realismo sociológico. Assim, dizia, para bem apreender-se "a afirmação da natureza jurídica, psicológica, social, orgânica, das instituições políticas, era preciso encarar o Estado em constante funcionamento". Com os olhos nesta verdade, é que inicia o seu longo estudo sôbre a Administração Pública, com estas pa-

(13) POSADA — *Tratado de Derecho Político* — Tomo I (*Teoria del Estado*) — Madrid — 1893 — Pág. 22.

(14) POSADA — *Tratado de Derecho Político* — Tomo I (*Teoria del Estado*) — Madrid — 1893 — Pág. 25.

(15) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 29.

(16) POSADA — *Idem, idem* — Pág. 269.

(17) POSADA — *Tratado de Derecho Político* — Tomo I (*Teoria del Estado*) — Madrid 1893 — Pág. 278.

(18) *Idem, idem* — Pág. 283.

(19) *Idem, idem* — Pág. 126.

lavras: “passo de uma concepção quietista a um dinamismo fecundo” (20).

V — Tinha Adolfo Posada o conceito mais amplo e nobre de Administração Pública, representando-a como um sistema sócio-jurídico de serviços, que se processa “mediante a ação da atividade do Estado sobre a natureza, por meio das pessoas, para formar, em virtude do esforço administrativo, o organismo político, conservá-lo e aperfeiçoá-lo” (21). A Administração, pois, seria “um objeto da atividade jurídica do Estado” (22), e administrar seria “acomodar ao Direito as atividades humanas”.

Eis por que, no quadro que inseriu a páginas 226 do I volume do tratado que ora estudamos, Posada conseguiu esquematizar desde a simples *função administrativa* até à *composição* desta função, chegando mesmo a caracterizar todos os serviços administrativos, que êle grupou em : I — Serviços de Administração Interior, compreendendo as atividades de Estatística (colocadas em 1.º lugar); as atividades que dizem respeito desde a *ordem jurídica* (eleições, polícia de segurança, polícia de propriedade, polícia de obras públicas) até à *ordem social* (sanidade, comunicações, indústrias, instrução pública e beneficência); II — Serviços de Administração da Fazenda (gastos do Estado, meios econômicos, orçamento e contabilidade); III — Serviços de Administração da Fôrça Armada; e IV — Serviços de Administração Internacional.

Cioso de que na Administração Pública estava a resolução de problemas vitais à subsistência das sociedades organizadas, baixou Posada das mais transcendentales especulações políticas aos simples pressupostos da Administração Pública material, terminando por fazer da Administração *racional* o único mecanismo, capaz de equilibrar “a complexíssima ordem de relações jurídico-políticas”. Como explicava no prólogo daquela sua notável obra, “a índole mesma da Administração no Estado, mercê do seu caráter extensivo e difuso e da sua tendência intensiva e penetrante, tóda vez que abrange por inteiro a constituição do Estado — por onde se confunde com a sociedade — faz que ela chegue à ação daquele, desde as exigências de sua conservação até às profundidades mais remotas da

vida social — o impôsto, o exército, as necessidades da estatística, as comunicações, etc., etc., — sendo de capital importância segui-la em suas determinações mais detalhadas, concretas e vulgares, para pôr em relêvo de que modo resulta em uma simples idealidade abstrata, a concepção do Estado como Estado jurídico, se esta concepção não se traduz em um manifesto império do Direito nas relações da administração prática, mediante as quais o Estado se introduz, pelos bens e pela vida inteira dos indivíduos e da sociedade, em busca dos elementos suficientes para a *conservação de seu organismo*” (23).

Vê-se, pois, o elevado conceito que Posada fazia da Administração. Como êle próprio ajuntava, suas idéias eram “bastante diferentes das usuais”, já que, numa época em que ainda se confundiam lamentavelmente os respectivos conceitos, tentava discernir a Administração do Poder Executivo e do próprio govêrno. Como explicava: “o conceito de Administração que será o cimento do nosso sistema, e ao redor do qual gira tóda a doutrina construtiva e crítica, se acerca sem dúvida das idéias de Stein, Orlando, Ferraris, etc., etc., — mas se diferencia delas em virtude da distinção que, em minha opinião, é importantíssima entre a atividade do Estado para o Direito — fim político — ou para o cumprimento da missão social que se atribui; e a atividade do Estado para si, *em que êste se toma como fim de sua própria atividade* (24). E chega o grande professor espanhol às *atividades de conservação* do Estado, que êle, “graças a uma análise realista das necessidades do Estado”, definia como “atividade encaminhada a *formar, conservar e aperfeiçoar* o organismo político” (25).

E lança então Posada um dos pontos mais momentosos de tóda sua obra: a caracterização de um quarto Poder — o Poder Administrativo, verdadeiro Poder diferenciado, que, embora às vezes possa parecer emanação do Poder Executivo, na realidade “emana da Constituição e das leis”. Para tanto, começa a caracterizar desde a simples função administrativa — segundo seu aspecto orgânico, jurídico e político — para fundamentar depois as razões que possibilitam a distinção de um Poder autônomo.

Começa o ilustre tratadista discernindo gradativamente seus conceitos — desde função ad-

(20) POSADA — *Tratado de Derecho Político Comparado* — Op. cit. — Pág. 126.

(21) POSADA — *Tratado de Derecho Administrativo* — Madrid — 1897 — Vol. II — Pág. 3.

(22) *Idem, idem* — Vol. I — Pág. 254.

(23) *Idem, idem* — Págs. XIV e XV do prólogo.

(24) *Idem, idem, ibidem* — Pág. XVI.

(25) *Idem, idem, ibidem*.

ministrativa até *soberania* — para chegar à caracterização de *Poder*. E conclui por três razões capazes de caracterizar um Poder: I — ter *funções distintas*, isto é, ter objeto próprio, que exija esforço particular; II — que estas funções distintas tenham uma esfera própria; III — que os funcionários incumbidos de exercer tais funções sejam independentes com respeito aos outros Poderes (26).

Pergunta êle logo depois: a Administração preenche todos êstes requisitos? E responde em seguida: “em princípio, creio que sim”.

E justifica-se: “a Administração é uma função essencial do organismo político”; tem tarefas técnicas “que exigem uma capacidade singular para o seu desempenho”; não é “uma função *derivada*, mas *originária* do Estado”, já que “abrange um interesse direto para o organismo político: sua *conservação e aperfeiçoamento*”.

E adverte ainda Posada: poderia parecer que ela, às vezes, se confunde com o Poder Executivo — “mas deve haver diferença entre a ação da política pura e a ação empregada na procura dos meios de todo gênero com que o Estado há de cumprir os seus fins — a Administração própria dita” (27).

Sem dúvida, é a afirmação implícita da dicotomia hoje em voga: atividades *fins* e atividades *meios*. Só nestas últimas, portanto, situava Posada a Administração, separando-a visceralmente da Política. Como explicava êle, “o que há é uma grande confusão no emprêgo do tecnicismo político-administrativo, confusão que mantém a falta absoluta de precisão que se nota na fixação das manifestações da atividade do Estado, filha mui especialmente do valor excessivo que se dá à doutrina da divisão dos poderes; valor que se tem exagerado até conceituar como dogma a existência dos três poderes fundamentais — Legislativo, Executivo e Judiciário — considerando-os como três *entidades substantivas*” (28).

Como se vê, Posada — genial precursor — antevia lá no século XIX a nossa moderna divisão: Administração Específica, atinente aos fins políticos do Estado — que êle chamou de Política; e Administração Geral, atinente à “criação, conservação e aperfeiçoamento das instituições do Esta-

do” — que êle elevou a verdadeiro Poder diferenciado. Chegou mesmo o tratadista a imprecisar contra as teorias alemãs ou francesas, italianas ou espanholas, que fundamentavam ostensivamente sua aversão a um quarto Poder “na confusão dos termos políticos e administrativos e na indeterminação dos caracteres intrínsecos dos atos administrativos” (29). E, incapaz àquela época de pregar um Poder *Adjetivo*, derrotava Posada a *substantividade* tradicional dos Poderes conhecidos. Como afirmava, “a natureza de tôdas as funções em fundo é igual: sua elevação a Poder implica apenas o reconhecimento e consagração das mesmas, como emanações diretas do soberano” (a Espanha ao tempo era monarquia) “e exercidas por órgãos específicos em representação dêste. Agora, bem: a Administração como função acha-se difundida por todo o organismo social; mas por sua vez se concretiza *especificamente* em instituições que têm sua razão de ser no *complexo* do fim administrativo, em *função da lei Sociológica da divisão do trabalho*” (30).

Previa, assim, as posteriores teorias de departamentalização, chegando mesmo a indiciar no caso o fenômeno que nós chamaríamos depois de *departamentalização horizontal*, como alvitrava: “estas instituições nem sempre se revelam como genuinamente administrativas”, (de Administração Geral, diríamos hoje); “mas tendem a revelar-se e a determinar e definir o que tenham de administrativo até formar, tanto quanto possível, uma ordem ou sistema de órgãos de Administração” (Geral) “dando assim vida à condição indispensável para a constituição de um Poder do Estado” (31).

VI — Dissemos nós na introdução do presente trabalho ser o Brasil um dos países mais próximos da realização do ponto nevrálgico da obra de Posada — o Poder Administrativo. Cabe-nos, pois, o ônus da prova. E’ certo que se poderá obterem não serem as idéias do grande tratadista tão conhecidas no Brasil a ponto de haverem influído nas diretrizes governamentais. E concordamos. A verdade, porém, é que até hoje não conseguimos discernir com precisão os conceitos de muitas das inovações iniciadas em 1936: o próprio D.A.S.P. ora é apregoado como órgão “staff”, ora como serviço auxiliar, ora como órgão de linha... Para

(26) *Idem, idem* — Vol. I — Pág. 213.

(27) *Idem, idem* — Pág. 214.

(28) *Idem, idem* — Pág. 215.

(29) *Idem, idem* — Pág. 228.

(30) *Idem, idem* — Pág. 224.

(31) *Idem, idem* — *ibidem*.

aclarar certos pontos é que nos parece imprescindível o exame da obra de Adolfo Posada.

Não há dúvida que a reforma fundamental por que vem passando nossa Administração Pública teve sua origem na aceitação do hoje clássico axioma de Willoughby — a divisão das atividades do Estado em *funcionais* e *institucionais*; as primeiras, que dizem respeito à “consecução das tarefas especiais ou técnicas que envolve o trabalho para o qual um serviço é criado” (32); as segundas, que dizem respeito aos “serviços para a manutenção das instalações, recrutamento de pessoal”, etc.

Dessa maneira, seguindo *pari-passu* o exemplo americano do *Bureau of the Budget*, criado por uma lei de 10 de junho de 1921, é que a lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 — ponto de partida da racionalização do nosso Serviço Público, criava o Conselho Federal do Serviço Público Civil, como se lê no artigo 8.º:

“Artigo 8.º — Direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República fica instituído o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), com sede na Capital Federal”.

E no artigo 10:

— “Compete ao C.F.S.P.C.:

- a) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento;
- b) promover a realização dos concursos de provas, de títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras, excluídos sempre os do magistério, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
- c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submetido a concurso;
- d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados;
- e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
- f) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercê-los;
- g) opinar em consultas dos Ministros de Estado, sobre procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários;

- h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência;
- i) elaborar o respectivo regimento interno;
- j) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, um relatório de seus trabalhos, contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços públicos federais;
- k) determinar quais os cargos públicos que, além de outras exigências legais ou regulamentares, somente possam ser exercidos pelos portadores de certificado de conclusão de curso secundário e diplomas científicos de bacharel, médico, engenheiro, perito-contador, atuário e outros, expedidos por institutos oficiais ou fiscalizados pelo Governo Federal;
- l) propor ao Presidente da República, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros de funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço.

Parágrafo único — O disposto no presente artigo não se aplica aos cargos do Poder Judiciário, Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

A carta constitucional de 1937 não modificou as diretrizes da lei n.º 284. Assim é que na parte relativa à elaboração orçamentária, dizia o artigo 67:

“Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das instituições a execução orçamentária”.

As funções do antigo C.F.S.P.C., porém, tão rapidamente se hipertrofiavam que logo em 1938, pelo decreto-lei n.º 579, de 30 de julho, era criado o D.A.S.P. — que passou a exercer aquelas funções, em busca de um plano de Administração racional. Procurava-se assim revitalizar todo o organismo estatal, tentando-se novos métodos de coordenação, supervisão e controle. Sentira o governo que o nosso desequilíbrio administrativo provinha

(32) W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — Washington — 1927 — Pág. 46.

em grande parte de um fenômeno singular : o desequilíbrio entre as exigências crescentes das atividades finais do Estado e o paradoxal marasmo das "housekeeping-activities" de que nos falava Willoughby, marasmo que se evidenciava pela :

- I — Ausência de um órgão de coordenação inter-ministerial ;
- II — Administração de pessoal descentralizada e sem obedecer a normas gerais e uniformes : não se cumpria integralmente o mandamento constitucional da obrigatoriedade de concursos ;
- III — Ausência de supervisão organizada ;
- IV — Ineficiente regime de centralização de compras na Comissão Central de Compras, do Ministério da Fazenda ;
- V — Elaboração do Orçamento pelo Poder Legislativo.

O D.A.S.P. conseguiu centralizar tôda a evolução de nossa política adjetiva, decorrendo de sua atuação, entre outras aquisições :

- I — A instituição de um regime de parcimônia que vai procurando, tanto quanto possível, restringir os desperdícios, que tendem sempre a aumentar com a sempre crescente complexidade da Administração Pública ;
- II — O provimento de aparelho eficiente para os órgãos administrativos, compreendendo organização, material, instalação, pessoal e recursos financeiros ;
- III — O tratamento uniforme a tôdas as atividades comuns à generalidade dos órgãos, possibilitando, assim, execução e controle mais seguros da Administração, por uma departamentalização horizontal ;
- IV — A assistência permanente à infinidade de aspectos em que a chefia executiva se desdobra, já que é impossível ao administrador, por si só, atendê-los eficientemente : em suma — institucionalização da chefia executiva.

Vê-se, pois, que, embora por outros caminhos, chegou o legislador brasileiro às convicções de Posada quando discerniu a vida própria do organismo instrumental do Estado — criando afinal os órgãos através dos quais se afirmaria aquêle mesmo "elemento predominantemente material, fisiológico"

cc" (33) que possibilita a cabal aplicação das atividades fins do Estado.

Embora não apregoássemos o nascimento de um quarto Poder, desde 1936 firmamos sem alarde a *performance* de separar nitidamente nossas atividades *institucionais* das *funcionais*, como queria o professor de Oviedo.

E só porque não temos levado até sua última conseqüência a lição de Posada, é que ainda hoje se pode notar um indistigável mal-estar no tocante à classificação de órgãos como o D.A.S.P. — teoricamente um órgão de Administração Geral, ora com funções de *staff*, ora com funções de linha, ora com funções auxiliares — e, por isso mesmo, difícil de situar-se dentro da órbita do Poder Executivo — eminentemente *funcional*. Êste problema, porém, será facilmente aclarado se concebermos o governo brasileiro a funcionar segundo quatro Poderes : o Legislativo, o Judiciário, o Executivo (atinente à Administração Funcional) e o Administrativo (atinente à Administração Geral ou Institucional e que tende a auxiliar não só o Poder Executivo, mas o próprio Legislativo e Judiciário).

Cumpramos mesmo acrescentar que na tendência para êste quarto Poder é que pode e deve ser explicada tôda nossa reforma de 1936. Em verdade, nada mais temos feito desde então que estudar as razões, as condições ou as conseqüências dêste quarto Poder — procurando tanto quanto possível estruturar-lhe órgãos adequados. Daí as transformações por que passaram órgãos como a C.C.C., o C.F.S.P.C. ou o próprio D.A.S.P. — ainda hoje fonte permanente de desdobramentos. Tôdas estas tentativas, em suma, exemplificam nossos esforços para a concretização das idéias de Posada, quando há 50 anos, indiciava o Poder Adjetivo, acrescentando, como já vimos, que para tanto bastava a formação própria de uma "ordem ou sistema de órgãos de Administração" (Geral).

Não há dúvida, pois, que temos hoje polarizados no D.A.S.P. todos os característicos de um distinto Poder Administrativo em funcionamento, a que não falta mesmo a amplitude legiferante que um Diego Tobón Arbelaez (34) apregoa para a Administração Pública. E aos arraigados saudosistas que continuam a dar ao clássico princípio de

(33) POSADA — *Tratado de Derecho Político* — Op. cit. — Vol. I — Pág. 341.

(34) DIEGO TOBÓN ARBELAEZ — *Principios fundamentales del Derecho Administrativo* — Medellín (Colômbia) — 1939 — Pág. 141.

Montesquieu (tão velho que chega a suscitar dúvidas quanto à paternidade) a mesma importância que ao postulado de Euclides, e se obstinam em negar o que nos parece a nós uma evidência, podemos lembrar a própria carta-magna em vigor, onde a insinuação dos quatro Poderes é facilmente surpreendida. Medite-se, por exemplo, em que os três Poderes clássicos ali não aparecem distintos, encimando três secções diversas. Assim, após os artigos encimados pelo título *Do Poder Legislativo*, surgem os artigos 67 e seguintes (pelos quais é criado o D.A.S.P. e são tomadas outras providências de administração institucional), encimados pela legenda *Da Elaboração Orçamentária*, aos quais por sua vez se seguem os artigos 73 e seguintes, encimados pela legenda *Do Presidente da República*. Passada a indecisão, chega-se logo ao título tradicional: *Do Poder Judiciário* (artigo 90).

Como se vê, é patente a hesitação quanto ao Poder Executivo, que se desdobrou em: *Da Elaboração Orçamentária* e *Do Presidente da República*. Já agora, porém, todos sabemos que estas duas últimas secções se poderiam chamar *Da Administração Geral* e *Da Administração Específica* — ou, ainda melhor: *Do Poder Administrativo* e *Do Poder Executivo*...

VII — Parece-nos, pois, mais que evidente a importância da obra de Posada para fundamentar alguns aspectos essenciais da nossa evolução administrativa dos últimos dez anos — especialmente para esclarecer vez por todas o papel do D.A.S.P. no nosso atual sistema administrativo, libertando sua caracterização definitiva de certos preconceitos tacanhos.

E têm a palavra os misonicistas...