

General Administration", cuja criação foi proposta, em 1929, pelo "Institute for Government Research" da "Brookings Institution", para o Governo Federal Norte Americano; também ele pode ser comparado, em suas linhas gerais, ao "Bureau of General Administration", preconizado por Willoughby e Walker.

Nos Estados Unidos da América, continua ainda em vigor uma situação de menor integração das atividades de administração geral. E isto porque o extraordinário desenvolvimento das funções administrativas naquele país e seu tremendo volume tornam muito mais difícil, muito mais complexa, aquela integração.

Assim é que, lá, as funções aqui da alçada do D.A.S.P. cabem a dois órgãos:

1. *Bureau of the Budget*, criado em 1921; e
2. *Civil Service Commission*, criada em 1883.

O *Bureau of the Budget* foi criado pela lei de Contabilidade e Orçamento, de 1921, que, discutida primeiramente em 1920, não logrou alcançar forma definitiva devido a impasse surgido em virtude de querer, o Senado, a colocação do novo órgão no "Treasury Department", ao passo que a Câmara insistia pela situação do mesmo junto ao Presidente. Em 1921, adotou-se um "compromise", isto é, concordou-se em que ficasse o *Bureau of the Budget* integrando o "Treasury Department", mas subordinado diretamente ao Presidente, que podia escolher e nomear livremente o seu Diretor. Disso resultou na realidade a vitória do ponto de vista da Câmara.

Compreende o *Bureau of the Budget*, desde 1939 — quando foi afinal retirado legalmente do "Treasury Department" e colocado no "Executive Office of the President" — cinco divisões, as quais são:

1. de Estimativas.
2. Fiscal.
3. de Gerência Administrativa.
4. de Referência Legislativa.
5. de Padrões Estatísticos.

A 1.^a e a 2.^a Divisões se comparam à nossa Comissão de Orçamento, embora esta tenha atribuições mais

amplas; a 3.^a é equivalente à Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.; a 4.^a corresponde a funções comuns a todas as Divisões deste (revisão e coordenação legislativa) e ao seu Consultor Jurídico; e a 5.^a exerce atividades que, no nosso Governo Federal, cabem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A *Civil Service Commission*, existe, como se viu, há 60 anos; é uma vasta organização, com funções das que competem a quatro Divisões do D.A.S.P.: de Seleção de Aperfeiçoamento, de Estudos de Pessoal e (em menor escala) de Orientação e Fiscalização do Pessoal.

Compõe-se a *Civil Service Commission* de três membros e possui 19 órgãos, a saber:

1. Gabinete do diretor executivo;
2. Divisão de informações e recrutamento;
3. Divisão de administração do pessoal,
4. Divisão de planejamento e orçamento;
5. Biblioteca;
6. Gabinete do assistente executivo dos comissários (subordinado ao do diretor executivo);
7. Divisão de comunicações;
8. Divisão de contabilidade e manutenção;
9. Divisão de concursos;
10. Divisão de serviços médicos;
11. Divisão de assentamentos;
12. Divisão de investigações;
13. Conselho de recursos e revisão;
14. Divisão de pesquisas;
15. Divisão de aposentadoria;
16. Conselho de administração de pessoal;
17. Divisão de classificação de cargos;
18. Divisão de estatística; e
19. Divisão de treinamento.

Nos Estados, há 13 delegacias da Comissão.

Também convém não esquecer a *Procurement Division* do "Treasury Department", cujas funções se assemelham ao mesmo tempo às da Divisão do Material do D.A.S.P. e às do Departamento Federal de Compras, isto é, aquele órgão orienta a aquisição, guarda, distribuição e abastecimento do material e é a agência de compras. A *Procurement Division* foi estabelecida em 1933.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

CONVÊNIO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
MUNICIPAL — CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS TOMADAS PELO
I. B. G. E.

PROCESSO N. 822-42

Justificação de voto

Ao solicitarmos vista do processo com que se submete à aprovação do Sr. Presidente da Repú-

blica o padrão dos decretos-leis dos municípios do Estado de Mato Grosso ratificando o Convênio de Estatística Municipal por eles celebrado com a União — representada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — inspirou-nos inicialmente o desejo de bem realçar o alto interesse que representa para a defesa nacional a organização metódica, eficiente e racional do serviço de estatística militar em todo o país.

Assim, não é demais fique aqui consignado que o decreto-lei federal n. 4.181, de 16 de março de 1942, que criou, nos Departamentos Estaduais de Estatística, "secções especializadas de Estatística Militar", veio tornar realidade uma antiga aspiração do Estado Maior do Exército e do Conselho de Segurança Nacional, como base indispensável e segura à execução da mobilização do país em caso de guerra, no seu sentido mais lato: mobilização militar e econômica.

Diz bem da importância desses serviços, no ponto de vista das necessidades militares e, portanto, da defesa nacional, o aviso n. 2.767, de 16 de setembro de 1941, com que o Sr. Ministro da Guerra se dirigiu ao Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a propósito da Resolução n. 198, de 23 de julho de 1941, do Instituto, segundo a qual a sua Presidência decidira pleitear dos Governos das Unidades Federadas a criação de Secções de Estatística Militar em cada repartição central do sistema regional e estabelecida, desde logo, os moldes de sua execução:

"Excelentíssimo Senhor Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício P. SE-2.792, de 1.º do corrente, desse Instituto, em que Vossa Excelência me comunica as providências tomadas pela Assembléa Geral do Conselho Nacional de Estatística, bem como as atividades anteriores do Instituto no sentido de promover a organização das estatísticas militares no país.

Foi com o maior prazer que, ao tomar conhecimento das medidas adotadas e da Resolução do Conselho, determinei fossem as mesmas integralmente publicadas em Boletim do Exército, cabendo-me reconhecer e acentuar o espírito esclarecido e o alevantado e patriótico objetivo que presidiram àquela Resolução, pela qual se tornará esse Instituto um precioso e ativo colaborador do Estado Maior do Exército na organização de nossa estatística militar que constitui, sem dúvida, um dos mais relevantes problemas da defesa nacional.

Reitero a Vossa Excelência, nesta oportunidade, os meus protestos de alto apreço e distinta consideração.

(a.) EURICO G. DUTRA".

Posso acrescentar que o Boletim do Exército n. 39, de 27 de setembro de 1941, publicou os textos do ofício e da Resolução acima referidos, bem assim que o Estado Maior do Exército já se vem utilizando, com incontestes vantagens, das es-

tatísticas do Instituto, para as diversas necessidades de nossa atual mobilização.

Mas, o exame mais aprofundado que nos foi dado fazer do assunto, conseqüente a esse pedido de vista, levou-nos à presente justificação de voto e às conclusões que nela se contêm, o que, tudo, queremos submeter à esclarecida apreciação desta douta Comissão.

É o que exporemos a seguir.

Após a Resolução acima citada, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pela qual se dava início, mas de modo ainda precário, à organização da estatística militar no país, e "considerando a urgente necessidade de sistematizar e regularizar em todo o país, com a devida eficiência, os inventários, registros e levantamentos estatísticos exigidos pela segurança nacional", foi baixado o decreto-lei n. 4.181, de 16 de março de 1942, que dispõe, de modo definitivo, sobre a criação das Secções de Estatística Militar.

Não só para a melhor inteligência do que se segue, senão também para corroborar o que já foi dito acerca da importância da estatística militar no ponto de vista da segurança nacional, desejamos transcrever aqui alguns artigos e fazer referências a outros, desse decreto:

"Art. 1.º — Dentro de trinta dias da publicação do presente decreto-lei, os Governos dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal promoverão a regulamentação, ou a criação e regulamentação, conforme o caso, da Secção de Estatística Militar cuja existência na competente repartição central, filiada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I. B.G.E.), ficou prevista pelas Resoluções ns. 198 da Assembléa Geral, e 126 da Junta Executiva Central; do Conselho Nacional de Estatística (C.N.E.).

Art. 2.º — Como órgão colaborador, em que se constitui, do Conselho de Segurança Nacional e das Forças Armadas Brasileiras, terá a Secção de Estatística Militar suas atividades supervisionadas e controladas pelos representantes dos Ministérios Militares na Junta Executiva Regional do C.N.E., devendo sua direção ficar a cargo de um estatístico de comprovada idoneidade moral e técnica.

Art. 3.º — São atribuídos precipuamente à Secção de Estatística Militar os seguintes encargos, além de outros que as circunstâncias impuserem :

I — organizar e manter rigorosamente atualizados, por meio de cadastros e fichários adequados, todos os informes considerados uteis às Forças Armadas;

II — coligir, criticar e fornecer, devidamente autenticadas, as informações que solicitarem os órgãos do Conselho de Segurança Nacional e os superiores órgãos militares;

III — coordenar e tabular, dentre os dados constantes dos cadernos das Campanhas Estatísticas Nacionais, empreendidas anualmente pelo I.B.G.E., todos os que interessarem a objetivos militares;

IV — proceder ao lançamento, mediante formulários adequados, de inquéritos especiais, de caráter eventual ou permanente, que as Forças Armadas reputarem uteis aos seus serviços técnicos e estatísticos;

V — fornecer os elementos de caráter informativo ou estatístico que se tornarem necessários aos objetivos da lei n. 4.263, de 1921, regulamentada pelo decreto n. 64, de 21 de setembro de 1939”.

(Os dispositivos acima citados no inciso V dizem respeito à antiga lei de requisições militares).

E o art. 6.º do mesmo decreto-lei determina a realização de convênios com todas as municipalidades do país, repetindo, aliás, disposições já assentadas contratualmente na “Convenção Nacional de Estatística”, aprovada e ratificada por decreto-lei federal n. 1.022, de 11 de agosto de 1936.

Mediante tais convênios, seriam delegadas ao Instituto pelos municípios que a eles aderissem, as respectivas funções administrativas concernentes ao levantamento da estatística geral da competência das municipalidades.

Dizer-se que os convênios assim firmados não constituem acordo livre de vontades e que sua execução importa intromissão indébita do Instituto na vida dos municípios não se nos afigura uma asserção rigorosa, dado que, primeiro, os convênios em apreço precisam de ser ratificados por meio de leis especiais “de todas as partes convenionantes” (e nem é outro o objeto do presente processo, senão a ratificação que espontaneamente pretendem fazer os municípios de Mato Grosso dos convênios assinados) e que, segundo, as partes convenionantes são livres de, nesses convênios, zelarem pelos seus peculiares interesses, conforme reza o art. 8.º do decreto-lei n. 4.181 :

“Art. 8.º — Os Convênios Nacionais de Estatística Municipal cingir-se-ão aos seguintes objetivos gerais, *sem prejuízo das cláusulas especiais que as partes contratantes houverem por bem assentar, tendo em vista seus comuns interesses considerados em face das peculiaridades regionais e locais, etc.*” (os grifos são nossos).

Como se vê, não há lesão da autonomia municipal, senão uma delegação, feita pelo município, a uma entidade federativa autárquica, para a realização de um serviço público (levantamento estatístico) de competência municipal.

Que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é um órgão autárquico, não padece dúvida : a lei orgânica que o instituiu — decreto número 24.609, de 6 de julho de 1934 — diz, em seu art. 1.º, que o Instituto “é uma entidade de natureza federativa, subordinada diretamente à Presidência da República”, e diz, mais, em seu art. 2.º, que o Instituto “agirá com autonomia administrativa”.

Ora, “a autarquia realiza um serviço que, em rigor, poderia estar confiado a uma administração pública geral — União, Estado ou Município — e, muitas veez, foi destacado dessa administração. Por isso, a autarquia filia-se à organização geral da administração pública territorial, é um membro do Estado e participa, em medida mais ou menos ampla, das faculdades inerentes ao poder público” (TITO PRATES DA FONSECA — “Autarquias Administrativas”, pg. 70).

Outros conceitos expressivos sobre a autarquia, que bem elucidam a tese que nos propomos defender, são os seguintes :

“A outorga de personalidade jurídica a um serviço público, ou a institucionalização desse serviço, é apenas um processo técnico pelo qual o Estado descentraliza o serviço, dotando-o de órgãos e patrimônio próprios. E’ uma simples técnica de organização do serviço público” (Francisco Campos — “Parceres”, II Série, pg. 210).

“As autarquias não sendo administração pública no sentido estrito, por constituírem entidades autônomas, integram-se no seu sistema geral, pois que dela são delegadas, agindo na consecução de fins que lhe são próprios e usando de poderes e prerrogativas semelhantes aos do Estado no qual se enquadram, como um todo harmônico” (Oscar Saraiva — “As autarquias do Direito Público Brasileiro”, Revista Forense, vol. XXXIV, pg. 772).

Ora, se o município pode criar uma organização autárquica e delegar-lhe parte dos serviços públicos que lhe competem, não vemos porque lhe

seja vedado fazer o mesmo em relação a uma organização já existente de natureza federativa, como é, no caso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Parece-nos haver demonstrado, assim, que não há, no projeto em exame, qualquer choque com o direito constitucional vigente, senão uma prática que pode invocar, a seu favor, inúmeros precedentes e, mais, que a autonomia municipal se acha, no caso, integralmente respeitada, quer de fato, quer no ponto de vista da mais estrita aparência legal.

Referentemente à decretação de um fundo especial — como o faz o projeto sob exame — “criado à margem da lei orçamentária e que lhe viola a universalidade” (parecer do Dr. Sá Filho, fls. 26), cabem as considerações seguintes:

De fato, a regra da universalidade orçamentária diz-nos que não se deve fazer a afetação de determinadas rendas a determinados fins. “De acordo com ela, todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos são levados à conta geral da Receita. Formam uma única massa de recursos com a qual o Governo atende aos diferentes serviços públicos especificados na parte da Despesa de seu Orçamento” (LUIZ SIMÕES LOPES — “Parecer” de 13-8-42 dado no processo n. 3.770-41, desta Comissão).

GASTON JÈZE, citado por TITO PRATES DA FONSECA, assim exprime seu ponto de vista a esse respeito:

“Ligar um serviço público organizado a um patrimônio geral quer dizer que as despesas de gestão desse serviço serão pagas pelos recursos desse patrimônio geral. O conjunto dos serviços ligados, presos a um patrimônio geral, são saldados pelos recursos gerais desse patrimônio. Formam uma só massa, que pesa sobre o conjunto dos recursos do patrimônio geral. Diz-se, então, que vigora o princípio de não afetação de receitas; de rendas não assinadas, não predeterminadas. As obrigações providas da realização desses serviços públicos constituem dívidas do patrimônio geral, sem ordem, nem preferência entre elas. Essa é a regra fundamental em ciência de Contabilidade Pública, em Finanças e na teoria orçamentária.

Duas exceções principais se levantam. Às vezes, decide-se que determinada receita, provida da coleta de certo imposto, de uma renda, fique afeta a dada categoria de despesas de um serviço público. Há, então, afetação pura e simples de receita. A

despesa do serviço afetário permanece dívida do patrimônio geral; a receita assinada não perde o seu caráter de recurso do patrimônio geral. A afetação pura e simples é um meio de limitar a despesa do serviço pelo *quantum* da renda afetada, ou de circunscrever a receita pela despesa a ser realizada.

O processo é essencialmente financeiro. Às vezes, aparecem consequências jurídicas, no sentido de ficar a validade da receita subordinada às necessidades da despesa.

Outras vezes, decide-se que as dívidas nascidas do desenvolvimento de certo serviço público não gravarão o patrimônio geral administrativo; que as receitas providas desse serviço não se integrarão na massa do patrimônio geral. Organiza-se, então, um patrimônio especial, sobre o qual irão pesar as dívidas ocasionadas pela gestão do serviço, e a quem pertencerá a renda deste. O excedente da renda, em princípio, aumentará as forças do patrimônio especial; não figura, ordinariamente, na receita do patrimônio geral. *Diz-se, então, que há serviço público personalizado — autarquia administrativa ou institucional.*

Esta situação financeira manifesta-se, necessariamente, sob a forma de poderes gerais outorgados a certos agentes públicos: a *percepção de impostos e taxas, receber doações*, etc. Os agentes a quem incumbe a gestão de tal patrimônio especial têm competência para aplicar a receita assinada às despesas do serviço. Têm os poderes jurídicos, corolários dos poderes financeiros, de competência para estar em juízo, para requerer medidas conservatórias, etc. *Podem, em síntese, realizar todos os atos jurídicos, necessários à boa gestão da massa dos bens de um patrimônio*”. (TITO PRATES DA FONSECA, op. cit., páginas 115 a 117). (Os grifos são nossos).

E no elucidativo estudo que faz da responsabilidade da autarquia administrativa e da administração geral, ensina TITO PRATES DA FONSECA:

“A responsabilidade do Estado só pode aparecer depois de exaustas as forças do patrimônio da autarquia. Não pode essa responsabilidade pesar sobre o orçamento geral, enquanto exista um patrimônio especial, enquanto haja impostos ou taxas destinadas a cobrir as responsabilidades do serviço público personalizado”. (Op. cit., pg. 114).

E’ este, pois, o caso típico, imposto pela prática administrativa, da quebra do princípio da universalidade orçamentária. Nem é demais assinalar que o conferir-se a uma organização autônoma — pessoa jurídica de direito público — um patrimônio especial, destinado a responder pelas dívidas ocasionadas pela gestão dos serviços que lhe forem afetos — constitui bem uma daquelas condições do “mínimo de condições essenciais” que, na opinião do emérito jurista Dr. Clodomir

Cardoso, deveria ser definido por lei federal para a perfeita caracterização de um órgão autárquico (Dr. CLODOMIR CARDOSO — Parecer de 12-8-42, no processo n. 4.069-41 desta Comissão).

Julgamos, assim, que a receita expressamente assinada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística pelos projetos sob exame, como o poder de cobrá-la e de aplicá-la, é de molde a caracterizar a natureza autárquica do Instituto — que já era, mesmo sem isso, entidade federativa e autônoma.

Já se vê, em conexão com o exposto, que não há extranhar a faculdade conferida ao Instituto de arrecadar o produto do imposto adicional criado pelos projetos sob exame, não fosse o Instituto, como é, um órgão autárquico que goza, pois, em certa medida, do *jus jubendi* e *coercendi* e frue, incontestavelmente, o *jus colectandi* (Ministro MANUEL CARLOS, citado por TITO PRATES DA FONSECA, *op. cit.*, pg. 84).

Aliás, toda a legislação referente aos órgãos autárquicos, que compulsamos, a saber, a do Departamento Nacional do Café, a do Instituto Nacional do Mate e a do Instituto Nacional do Sal, outorga a esses órgãos a *faculdade de arrecadar* ou *fiscalizar a arrecadação* de taxas especiais criadas e destinadas ao custeio dos respectivos serviços.

Mas, independentemente de toda a argumentação que aí fica, e só pela qual já poderíamos aconselhar a esta douta Comissão a aprovação dos projetos em causa, queremos assinalar que a promulgação dos projetos de decretos-leis pelas diversas municipalidades do país, que ratificam o Convênio Nacional de Estatística Municipal, independe de aprovação prévia do Sr. Presidente da República, não só porque os atos municipais concernentes aos convênios estão sujeitos à ratificação por parte do Governo Federal (art. 7.º do decreto-lei n. 4.181), como, ainda, porque o re-

cente decreto-lei federal n. 4.736, de 23 de setembro de 1942, que dispõe sobre a estatística econômica e dá outras providências, estabelece, expressamente, em seu art. 16:

“E’ dispensada a exigência de prévia aprovação do Presidente da República quanto ao padrão das leis municipais de ratificação dos Convênios de Estatística Municipal que ficaram previstas na lei número 4.181, e cuja vigência é condicionada à ratificação do governo federal”.

Isso explica porque os demais municípios do Brasil não enviaram a esta Comissão os projetos análogos de ratificação dos Convênios de Estatística Municipal, bem assim o fato de haver recebido o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a comunicação de que a quase totalidade dos municípios de Mato-Grosso já promulgou os decretos-leis cujo padrão ainda estamos aqui examinando (proc. fls. 21).

Isso explica, finalmente, a notícia inserta recentemente em um dos jornais desta Capital, e trazida por um de nossos colegas ao conhecimento da Comissão, de que a Prefeitura de Petrópolis havia promulgado o decreto-lei ratificador do Convênio de Estatística Municipal, celebrado por aquela municipalidade com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em face do exposto, julgamos perfeitamente legais e acordes com o direito constitucional as medidas tomadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e os correspondentes atos municipais, concernentes ao Convênio Nacional de Estatística Municipal; mas, tendo em conta o categórico dispositivo transcrito da lei federal número 4.736, propomos simplesmente o arquivamento do processo em apreço.

Salvo melhor juízo desta douta Comissão.

Em 9 de novembro de 1942. — *Leony de Oliveira Machado*.

(V. também Parecer do Sr. Sá Filho a respeito, na ordem do dia de 27-10-42).