

O I. B. G. E.

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

EM 1934, pelo decreto n. 24.609, de 6 de julho, foi criado o Instituto Nacional de Estatística (I.N.E.), para promover e fazer executar todos os serviços referentes, mediante articulação e cooperação dos Estados, Municípios e entidades particulares.

Ele se constituiu de :

- a) *Repartições Centrais* — órgãos que já estavam funcionando na administração federal: Serviço de Estatística Econômica e Financeira, do Ministério da Fazenda; Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; etc.;
- b) *Instituições Filiadas* — outras repartições federais, repartições estaduais, municipais e particulares.

O I.N.E. recebeu plena autonomia técnica e uma autonomia administrativa que bastasse à realização de suas atividades.

A direção do I.N.E. coube a uma Junta Executiva, com um Presidente e um Secretário Geral, enquanto não fôsse constituído o Conselho Nacional de Estatística, órgão ao qual caberia orientar e dirigir, em caráter permanente, o I.N.E.

O Conselho Nacional de Estatística (C.N.E.) teria de ser constituído e regulado por uma Convenção Nacional, a realizar-se entre representantes da União e dos Estados, os quais, reunidos em 1936, acordaram no seguinte :

I — O C.N.E. manteria relações diretas com os Governos da União e dos Estados e disporia de liberdade administrativa e técnica;

II — Deveria ser constituído :

- a) pelo Presidente do I.N.E., que, *ex-officio*, seria o Presidente do C.N.E.;

- b) pela Junta Executiva que dirigia, provisoriamente, o I.N.E.;
- c) por altos funcionários de serviços estatísticos federais e regionais.

III — Teria, na sua estrutura, os órgãos seguintes :

- a) Assembléia Geral;
- b) Junta Executiva Central;
- c) Juntas Executivas Regionais;
- d) Comissões Técnicas.

IV — A Assembléia Geral seria constituída por membros da Junta Executiva Central, Presidentes das Juntas Executivas Regionais e delegados de entidades filiadas ou particulares;

V — Essa Assembléia Geral funcionaria como autoridade suprema na direção do C.N.E.;

VI — Suas decisões, diretas, ou da Junta Executiva Central por delegação sua, seriam executadas pelas Juntas Executivas Regionais;

VII — O C.N.E. disporia ainda de Comissões Técnicas para estudos e traçados de planos, projetos, etc.

Nessa mesma ocasião, os Governos representados estabeleceram normas de ação comum.

O Governo Federal comprometeu-se :

- a) a aceitar as bases então votadas para o constituído do C.N.E.;
- b) a adotar nos seus serviços de estatística as determinações técnicas do C.N.E.;
- c) a providenciar para o melhoramento dos serviços nacionais de estatística, conforme fôsse solicitado pelo C.N.E.;
- d) a abster-se de qualquer ação para restringir a autonomia da direção do Instituto, como dos órgãos de seu núcleo central, para

e) a contribuir, em caráter cooperativo, para a instalação duma tipografia central do I.N.E.;

f) a dar franquia telegráfica e postal aos órgãos do I.N.E.

Os Estados, por sua vez, comprometeram-se a:

a) integrar, no Instituto, todas as suas repartições de estatística;

b) tomar em consideração as solicitações ou sugestões feitas pelo I.N.E.;

c) instar para que seus Municípios também criassem repartições de estatística e as integrassem no I.N.E.;

d) fazer uma divisão administrativa racional dos respectivos territórios, com a assistência do I.N.E.;

e) fiscalizar os registros públicos, regularizando-os conforme as sugestões do I.N.E.;

f) tomar, de acôrdo com o I.N.E., as medidas necessárias para aplicação do sistema métrico decimal;

g) centralizar, no órgão federal adequado, os resultados estatísticos mensais da exportação inter-estadual;

h) participar da exposição anual do I.N.E., destinada a demonstrar o progresso da estatística no Brasil;

i) enviar para ser submetido à Assembléa Geral do I.N.E. o projeto de reorganização da estatística do Estado.

Finalmente, ambas as partes — União e Estados, acordaram ainda:

I — em não admitir pessoal para os serviços de estatística, sem prova de capacidade, segundo o disposto pela Assembléa Geral ou, na falta desta, pela Junta Executiva Central do I.N.E.;

II — em impedir a transferência, sem substituição, de qualquer elemento dos serviços de estatística, para funções de outra natureza;

III — em impedir que dotações orçamentárias, para serviços de estatística, fôssem utilizadas para fins diferentes;

IV — em considerar filiados ao sistema de estatística, com o direito de vantagens e auxílios que o I.N.E. pudesse dar, os

órgãos municipais e entidades particulares de estatística;

V — em incluir o ensino elementar de estatística como parte da instrução primária, secundária e profissional;

VI — em exigir conhecimentos de estatística nos concursos para preenchimento de cargos iniciais na administração pública.

*

* *

Atualmente, a organização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.), que é o mesmo I.N.E. acrescido da parte de Geografia, é a seguinte:

I — Sistema de Serviços Estatísticos;

II — Sistema de Serviços Geográficos;

III — Sistema de Serviços Censitários.

O Sistema de Serviços Estatísticos, que é o antigo I.N.E., compõe-se de:

a) Conselho Nacional de Estatística (C.N.E.);

b) Quadro Executivo.

O C.N.E. compreende:

1 — Um *órgão administrativo*, que é a Secretaria Geral do C.N.E. e do I.B.G.E.;

2 — *Órgãos deliberativos*, que são:

a) Assembléa Geral;

b) Junta Executiva Central;

c) Juntas Executivas Regionais.

3 — *Órgãos opinativos*, que são as Comissões Técnicas e o Corpo de Consultores Técnicos, êstes últimos eleitos pela Assembléa Geral.

O Quadro Executivo compreende:

1 — a *Organização Federal*, i.é, cinco repartições centrais: Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça, etc.;

2 — a *Organização Regional*, i.é, as repartições de estatística dos Estados;

3 — a *Organização Local*, constituída pelas repartições que cuidam da estatística municipal.

A mesma disposição foi dada ao Sistema de Serviços Geográficos.

O Sistema de Serviços Censitários é de funcionamento periódico e se constitui de :

- 1 — *órgãos deliberativos*, que são as Comissões Censitárias;
- 2 — *órgãos executivos*, que, no conjunto, se denominam — Serviço Nacional de Recenseamento.

Esta a origem e o estado atual do I. B. G. E. — órgão cuja classificação na estrutura geral da Administração Pública tem desafiado muitos doutos.

Como se acaba de verificar, pois,

- a) o I. B. G. E. é um órgão criado pela União,
- b) mas integrado por repartições da União, dos Estados e Municípios, e
- c) dirigido por uma Assembléia Geral, de que participam, no mesmo pé de igualdade, o Governo Federal, os Governos dos Estados, os Municípios e até elementos particulares.

O I. B. G. E. tem patrimônio próprio, constituído, em parte, por auxílios pecuniários da União e dos Estados.

Tentemos agora, com êsse material todo, classificá-lo, à luz do Direito Administrativo.

*

* *

Os serviços do Estado são feitos através de :

- a) órgãos de administração direta
- b) órgãos de administração indireta.

No primeiro caso — *órgãos de administração direta*, estão os estabelecimentos, as repartições e os serviços em geral; no segundo — *órgãos de administração indireta*, estão as autarquias, as haciendas, as concessões, as sociedades de economia mista e até as organizações particulares que colaboram com o Estado como, por exemplo, os sindicatos, a Associação Comercial, etc.

Nenhum órgão que realize serviços públicos poderá ser excluído dessa classificação.

Assim, só podem estar contidos na administração direta do Estado, os estabelecimentos, as repartições e os serviços — dada a êste último termo a aceção de unidade administrativa e não a de finalidade do Estado.

Qualquer dêstes órgãos, porém, seja estabelecimento, repartição ou serviço, precisa :

- 1 — ter sido criado e organizado pelo Estado, e funcionar integralmente conforme determinações dêste;
- 2 — realizar atividades do Estado e não por êste delegadas;
- 3 — possuir lotação própria de funcionários ou extranumerários dos quadros e tabelas do Estado;
- 4 — dispor de dotação orçamentária, com especificação da natureza e tipo das despesas que pode realizar;
- 5 — não ter personalidade jurídica.

Um órgão que integre a administração direta da União precisa, portanto,

- 1 — realizar serviço afeto à administração federal;
- 2 — não ter personalidade jurídica;
- 3 — exercer suas atividades por meio de pessoal dos quadros e tabelas da União, nele especial e permanentemente lotado;
- 4 — ter sido criado e organizado pela União, e estar funcionando conforme as determinações desta.

Conseqüentemente, qualquer órgão que realize serviço do Estado, que exerça atividades da União ou para a União, mas não satisfaça a todos êsses requisitos, não pertence à administração direta; terá, por fôrça, de ser colocado no setor da administração indireta.

*

* *

O I. B. G. E. foi criado para orientar, promover e fazer executar todas as estatísticas, mediante articulação e cooperação de Estados, Municípios e entidades particulares; logo, o I. B. G. E. realiza um serviço para o Estado.

O decreto n. 24.609/1934 deu-lhe, para tanto, plena autonomia técnica, e autonomia administrativa, a que fôsse necessária à realização de suas atividades, restrição inútil porquanto nenhum órgão pode ir além de suas finalidades; logo, o I. B. G. E. tem personalidade jurídica; pode mesmo realizar acordos com repartições públicas, para

execução direta das respectivas estatísticas (art. 7.º do decreto citado).

O pessoal dos serviços mantidos pelo I.B.G.E. é admitido por contrato, em regime industrial. Os que trabalham em serviço manual são sempre admitidos a título precário; os outros, de natureza permanente, serão confirmados depois de dois anos de exercício, e participam duma tabela que lhes dará direito a acesso, na medida da capacidade demonstrada (art. 21); logo, o I.B.G.E. não realiza suas atividades por meio de pessoal dos quadros e tabelas da União.

O Presidente do C.N.E. é de livre nomeação do Presidente da República, *mas não poderá pertencer* aos quadros do funcionalismo (art. 10, § 1.º, I).

O Presidente do I.B.G.E., também Presidente do C.N.E., exerce gratuitamente suas funções, cabendo-lhe apenas um quantitativo para representação.

O Secretário Geral do I.B.G.E. exerce suas funções sem prejuízo do cargo efetivo que tenha, percebendo uma gratificação de função.

A Assembléa Geral e as Juntas Executivas são integradas por pessoas que, pelo fato de pertencerem à Assembléa ou Juntas, nada recebem: os funcionários públicos continuam a ganhar pelos outros cargos que têm, e os particulares de nenhuma forma percebem dos cofres do Estado.

Conseqüentemente, os agentes que participam dos órgãos de direção do I.B.G.E. não constituem quadro ou tabela de servidores públicos.

O I.B.G.E. foi criado pela União, mas foi organizado pela União e pelos Estados; agora funciona sob a direção suprema de uma Assembléa Geral da qual podem participar serviços particulares, tanto quanto a União, os Estados e Municípios.

O I.B.G.E. possui rendas exclusivamente suas, em parte constituídas por auxílios dos Governos da Federação, figurando no orçamento geral da República, para este ano, da seguinte forma:

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Consignação I — Diversos

06 — Auxílios, contribuições e subvenções

01 — Auxílios

a) Auxílio a ser concedido na forma do decreto n. 24.609, de 6-7-34:

a) Ao Conselho Nacional de Estatística, Secretaria Geral do Instituto e respectivo Serviço Gráfico.....	5:000\$000
b) Ao Conselho Nacional de Geografia e Serviço de Estatística Fisiográfica	2:600\$000
c) Para o recenseamento geral da República.....	13:868\$600
Total da Verba 3.....	21:468\$600

Como se sabe, as verbas orçamentárias são seis:

- 1 — Pessoal
- 2 — Material
- 3 — Serviços e Encargos
- 4 — Eventuais
- 5 — Obras...
- 6 — Dívida Pública.

A nenhum órgão de administração direta podem faltar as verbas:

- 1 — Pessoal, e
- 2 — Material.

O I.B.G.E. não tem verba Pessoal, nem verba Material.

*
* * *

Que se poderá concluir disto tudo?

- 1 — O I.B.G.E. é um órgão do qual participam a União, os Estados, os Municípios e até Particulares;
- 2 — Tem um Presidente, que não pode pertencer aos quadros do funcionalismo e não é remunerado;
- 3 — Tem um Secretário Geral, que exerce outro cargo público efetivo, sem incorrer na lei das acumulações;
- 4 — E' constituído de repartições públicas que conservam sua personalidade e pertencem a outros departamentos da administração;
- 5 — A autoridade suprema, dentro dêle, não pertence à União, mas, em conjunto, a esta, aos Estados e Municípios;
- 6 — Tem pessoal e rendas próprias;
- 7 — Tem autonomia ampla e completa no exercício de suas atividades.

Conseqüentemente, o I. B. G. E. não é um órgão da União, nem dos Estados, nem dos Municípios; é de todos êles em conjunto, ou, dizendo melhor, coopera com todos êles, presta serviços a todos, sem pertencer a nenhum.

Basta esta conclusão para excluí-lo das características de repartição pública, pois não se poderia situá-lo, simultâneamente, na estrutura da União, de qualquer Estado, ou Município. A rigor, tanto pode êle figurar no organograma da União, como no dos Estados.

E se o I. B. G. E. pertence a todos, pois todos o dirigem e todos concorrem para sua manutenção e êle trabalha para todos, ao mesmo tempo em que somos levados a negar-lhe as características de órgão de administração direta, também lhe devemos negar as de autarquia, hacienda, concessão ou sociedade de economia mista.

Com efeito, autarquia êle não é, porque não há autarquia que seja ao mesmo tempo da União e dos Estados, nem que se furte à tutela. O I. B. G. E. não se subordina a tutela; é independente nas concepções e na execução; o Estado aceita as suas conclusões, sem indagar-lhe os fundamentos e sem poder modificá-los.

Hacienda também êle não é, porque, para esta, só existe uma espécie de autonomia: ou administrativa, ou contábil; o I. B. G. E. tem as duas, logo...

Concessão, ou sociedade de economia mista, muito menos; estas são formas de exploração de capitais, pessoas de direito privado que visam ao lucro, antes que à finalidade pública.

Como se haveria então de definir o I. B. G. E.? Poder-se-ia chamá-lo como ora se faz à Academia Brasileira de Letras, à Associação Comercial, à Federação Nacional das Indústrias, i. é, de órgão que também coopera com o Estado, colabora com êle, estudando, sugerindo, solicitando?

Não, pois as relações entre o Estado e o I. B. G. E. são muito mais rígidas do que as existentes no caso dessas entidades.

Diz o Regulamento que o I. B. G. E. é um órgão de caráter federativo; federativo vem de Federação e Federação, no caso presente, é o Brasil; logo, não há dúvida de que o I. B. G. E. é órgão da Administração Pública Brasileira, porque pertence à Federação. Mas o que pertence à Federação é tanto da União, como dos Estados; ora, não

pode haver órgão de execução direta, ou autarquia, hacienda ou concessão, que não seja inteiramente da União, ou inteiramente dum só Estado; nesse particular, o condomínio é instituto desconhecido em direito público.

Exceção feita das sociedades de economia mista, que não passam de sociedades anônimas onde o Estado é o maior acionista, jamais se viu órgão algum de administração pública, cuja suprema direção coubesse a Assembléia Geral: O I. B. G. E. é dirigido por uma Assembléia Geral.

Não lhe cabe, pois, nenhuma das denominações que lhe têm pretendido dar os estudiosos do assunto.

*
* * *

Há quem faça distinção entre autarquias e entidades para-estatais: uns dizem: autarquia é órgão de jurisdição local (Administração do Pôrto do Rio de Janeiro) e ente para-estatal é órgão com a mesma constituição das autarquias, porém de âmbito nacional (Departamento Nacional do Café).

Não aceitamos essa diferenciação, pois a área jurisdicional não deve influir na caracterização do órgão, de vez que daí não decorrem novas relações de direito.

Para outros, autarquia é órgão apenas de administração; ente para-estatal, tendo embora a mesma constituição das autarquias, será, contudo, órgão também de império, i. é, que exerce atividades privativas do Estado. No primeiro caso — autarquias — estão aquelas que hoje chamamos industriais (Loide Brasileiro, etc.) e, no segundo caso, todas as outras (1).

Não parece defensável a classificação; é matéria delicada e, às vezes, questão impossível, distinguir poder exclusivo de gestão, de poder de império. Quasi que na totalidade dos casos, ter-se-ia de recair num tipo misto: gestão e império.

O termo *para-estatal* significa — junto do estado. O que está junto do Estado não forma o próprio Estado, não constitue parte integrante dêste. Nenhum órgão pode estar junto do organismo a que pertence, mas dentro dêsse organismo, formando êsse organismo, como parte dêle.

Ora, as autarquias são órgãos do Estado, pertencem à administração indireta do Estado; logo,

não estão junto do Estado, fazem parte dêle, confundem-se com êle, *não são para-estatais*.

Assim, não pode haver autarquia para-estatal, seja administrativa, seja de império; seja de jurisdição local, seja de jurisdição nacional: autarquia é órgão do Estado, para realizar serviço do Estado, como o próprio Estado.

Entes para-estatais seriam aqueles que, como o I.B.G.E. — sem as características definidas de qualquer dos tipos já arrolados no direito administrativo, existem para realização dos serviços do Estado, ou vivem sob a tutela dêste, dada a importância atribuída a suas atividades.

Se assim passássemos a considerar, teríamos obtido uma conceituação científica para muitos órgãos como o I.B.G.E., cuja estrutura escapa às linhas rígidas dos tipos já agora clássicos da administração pública moderna, sem necessidade de recorrer a casuísticas que desorientam estudiosos e perturbam a quem, por dever de ofício, vive a movimentar-se nas esferas administrativas.

Por tudo isso, enquanto não se definir no Direito Administrativo o exato significado do termo *para-estatal*, a lei não deveria empregá-lo, pois difícil se torna saber cada dia a que espécie de órgãos quis ela referir-se.
