

Centralização e descentralização

TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

A concentração do poder e da autoridade e os remédios para os males provenientes dessa absorção de poderes constituiu sempre um problema político de maior relevância.

E este problema tomou aspectos novos e mais transcendentes desde que se ligou este fenômeno político ao da liberdade.

Concentração do poder, centralização política era igual a absolutismo, enquanto que a barreira liberal se apresentava como eminentemente descentralizadora, pela distribuição do poder por entidades, órgãos, autoridades menores afastados do poder central.

Por isso é que Jean Dabin (1), diz muito bem que o poder político é centralizado quando a autoridade que dirige o Estado, monopoliza, com a preocupação do interesse público, em toda a parte, em todas as matérias e sob todos os aspectos, o poder de mando e o exercício das funções que caracterizam o poder público. Em consequência, somente esta autoridade governa os homens e administra as coisas; somente ela detem e exercita a coação; somente ela pratica os atos inerentes à função de governo ou de administração, da função legislativa e jurisdicional.

Todas as instituições ou pessoas que preenchem esses encargos são delegados, órgãos do poder central. Fora deste não existe nenhuma parcela de poder público seja por direito próprio ou concedido.

Este é o quadro do absolutismo político e administrativo.

O poder descentralizado é mais maleável. A descentralização se verifica, diz ainda Jean Da-

bin quando certos grupos mais ou menos naturais, existentes no Estado — comunas, regiões, províncias, grupos nacionais ou corporativos... — formam, por direito próprio, certos atributos do poder público, e o exercem por intermédio de órgãos independentes do Estado e escolhidos pela entidades descentralizadas. Não há redução nem divisão nem desmembramento da autoridade pública, porque o poder central subsiste plenamente e continua a ser exercido sobre as entidades descentralizadas para manter a sua estrutura e o seu funcionamento, fiscalizando todos os seus atos.

Mas este poder das entidades descentralizadas não decorre de uma concessão do centro mas de um direito próprio.

Como se vê, a descentralização política é antes de tudo uma manifestação de auto governo (self government) embora a medida da competência das entidades menores não tenha a amplitude, a extensão atribuída, pela própria natureza das cousas, ao poder central; o auto governo tem a mesma medida dos interesses dependentes de cada entidade.

O desenvolvimento, porém, do sistema político não acompanhou o progresso crescente do problema administrativo, no sentido de uma transformação nos velhos princípios da descentralização administrativa. Esta tomou aspectos e soluções técnicas absolutamente imprevistas.

A centralização, o crescimento espantoso das responsabilidades do Estado, a concentração de poderes em qualidade, quantidade e número levariam necessariamente a novas formas e soluções no terreno administrativo.

(1) *Doctrine générale de l'Etat*, pág. 304.

Mas essas novas formas, a necessidade premente de sua criação, constitue a prova mais evidente de que a centralização administrativa está definitivamente condenada, si é que se pode usar da palavra *definitivo* nestes assuntos.

E o mais interessante é verificar-se precisamente que o movimento descentralizador na esfera administrativa caminha em proporção crescente acompanhando o ritmo intervencionista do Estado.

É que foi possível chegar-se a fórmulas que conciliassem a autoridade do Estado, a concentração do poder com a descentralização administrativa, mantendo o Estado sempre a supervisão e mesmo a tutela dos serviços autônomos.

Todo esse sistema foi criado pelo Estado, que pode modificá-lo de acordo com as condições peculiares a cada momento e até retomar o serviço, enquadrando-o em suas repartições.

Existem, é bem verdade, alguns aspectos graves que acompanham a descentralização tutelada pelo Estado. O período da formação de grupos que controlam todos os serviços, a perturbação na livre concorrência nos negócios, a rotina, a confusão dos interesses locais com os gerais, a falta de auto determinação das autoridades descentralizadas, e a conservação do poder de nomeação pelo poder central, mas esses males podem ser mitigados por uma organização sábia que atenta a cada um desses males perfeitamente sanáveis.

Os escritores americanos e os estudiosos desses problemas naquele país, já criaram, por exemplo, a distinção entre as *public corporations* e as *business corporations* — aquelas mais do que estas integradas no aparelho burocrático do Estado, estas últimas merecendo uma organização e uma administração consentânea com a finalidade que têm em vista, o comércio, a indústria etc.

Este é um ponto de solução relativamente fácil porque basta fixar para cada instituição ou corporação um tipo de organização adequada à sua natureza.

O problema mais difícil está na escolha dos órgãos diretores dos serviços descentralizados. E aqui se apresenta igualmente o aspecto político da questão. Quando a entidade autônoma tem estrutura política, é uma comuna ou um município, como no Brasil, a autonomia local permite geralmente a constituição de seu governo e de sua administração. Mas, ainda aqui, esse auto governo reveste-se de modalidades muito diversas.

Ora, toda a organização, legislativa e executiva é de eleição popular, como conhecíamos sob o regime da Constituição de 1891; ora, não existe órgão deliberativo, reduzindo-se a estrutura política a um prefeito de livre nomeação do centro como em certos municípios de estâncias hidro-minerais; ora somente o órgão deliberativo é eleito, ficando o governo com a capacidade para nomear o prefeito, sistema adotado pela Constituição de 1937.

Em todos esses casos, existe descentralização efetiva desde que estejam definidos os *interesses locais* e assim fixada uma área em que é vedada a penetração de outras influências legislativas que não aquelas a quem cabe zelar pelos interesses municipais. Mesmo com o prefeito nomeado, a existência do deliberativo de eleição popular, salvaguarda os bons princípios da descentralização administrativa e mesmo política, desde que os interesses locais estejam bem determinados e a sua esfera traçada. A existência desses interesses locais, entretanto, não permite que se lhe anteponham os interesses gerais. Nenhuma contradição existe entre eles. É mera distribuição de competências, medida de interesses, sem que qualquer um se haja de desmembrar.

Evidentemente que a existência dos interesses menores, locais, não inibe o poder central de estabelecer normas gerais, acompanhadas geralmente, por uma legislação supletiva, de origem local, que prevê justamente as peculiaridades locais.

Sob o ponto de vista econômico nem sempre é possível atender rigorosamente a esses interesses locais e, por isso mesmo, a solução mais atual tem se processado no sentido da reunião de unidades administrativas ou políticas menores, dentro de um quadro econômico que concilie os interesses comuns, uniformise os processos técnicos ou se constituam como unidade econômica para determinado fim.

A Constituição de 1937 em seu artigo 29, prevê esta forma de união mas para a instalação, exploração e administração de serviços públicos, *in verbis*:

“Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns.

O agrupamento assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração”.

O ante projeto apresentado pelo governo à Assembléia Constituinte de 1933, conturba dispositivo que obedecia a intuito semelhante mas se avizinando mais do terreno econômico. Ali se dizia:

“Artigo 87.

§ 2.º Os Estados poderão constituir em Região, com a autonomia, as rendas e as funções que a lei lhe atribuir — um grupo de municípios contíguos, unidos pelos mesmos interesses econômicos. O prefeito da Região será eleito pelos conselheiros dos municípios regionais e o Conselho Regional compor-se-á dos prefeitos destes municípios”.

No fundo as duas fórmulas correspondem a um mesmo pensamento — agrupar municípios para atender a interesses comuns. Esse agrupamento é de utilidade prática imediata. Assim, por exemplo, um só abastecimento de água, uma única organização para fornecimento de energia elétrica, de gás, de transporte pode justificar a constituição de um agrupamento, com uma única personalidade jurídica, limitada essa aos fins especiais que determinaram a sua constituição.

Esta modalidade de reunião de entidades administrativa menores vem quebrar a rigidez do conceito geralmente atribuído àquilo que se denomina — interesses locais. Permite a ampliação não somente do seu conteúdo mas também dos seus limites territoriais.

A tendência para a reunião de entidades administrativas menores tem se feito sentir em numerosos países, devendo-se notar especialmente na Espanha e na França.

Neste último país, a campanha em favor da substituição da divisão departamental pela regional, já tinha antes da guerra feito grandes progressos, não somente pelos entendimentos e acor-

dos interdepartamentais mas ainda dos grupos de associações econômicas ou sindicais (2).

A insignificância dos departamentos, a falta de espaço para integrar serviços essenciais, são razões de sobra para modificar naquele país o sistema e a divisão territorial antiga. A realidade econômica e social é outra e a reforma se processava normalmente quando se iniciou o conflito de 1939.

Neste apanhado de problemas ligados a descentralização administrativa, não poderíamos deixar no esquecimento o fenômeno verificado na Inglaterra. Todo o mundo sabe que neste país é que floresceu o *self government* local bem como se desenvolveram os princípios centrais da auto administração.

Pois bem, foi ali igualmente onde primeiro se encontraram as fórmulas de controle, e ao mesmo tempo de amparo das entidades locais pelo poder central.

Desde 1832, isto é, faz mais de um século vem se processando um regime de centralização baseado no respeito às autonomias locais, mas debaixo de um controle permanente por parte dos órgãos centrais, no sentido de uniformizar as normas administrativas, prestar assistência aos órgãos e entidades descentralizadas, aumentando, assim a eficiência e o bom andamento dos serviços locais.

Os efeitos da reforma iniciada em 1832 com a “poors law” foram muito grandes.

Raiga (3) em um livro de grande valor teve oportunidade de examinar o assunto e ali se encontram excelentes subsídios para o seu estudo, reportando-se a Chadwick que em seu magnífico trabalho publicado em 1885 — *New centralization for the people* — lançava as bases de uma concepção, vencedora no direito administrativo moderno, da conciliação dos interesses locais com os gerais, pela colaboração do poder central na obra administrativa das entidades locais.

E outra não foi a concepção que ditou entre nós a criação dos Departamentos Municipais e a ação renovadora do Governo Federal na padronização e uniformização dos orçamentos e da vida financeira dos Estados e Municípios.

(2) Ver o interessante livro de Bernard Appert — *Le regionalisme administratif*, Paris 1938.

(3) *Le mouvement de centralisation administrative et financière en Angleterre*, págs 15 e segs.

São esses princípios que devemos aqui salientar. Princípios que merecem o mais acurado estudo porque dentro deles se pode obter o equilíbrio de todos os interesses, por meio de uma ação supletiva das deficiências dos poderes locais nem sempre aparelhados para uma autonomia administrativa plena.

E esta intervenção só pode constituir a prova do maior respeito às autonomias locais cujos traços essenciais não são por isso menosprezados ou violados.

É preciso, portanto, não considerar o problema da descentralização administrativa como fracionamento do Estado mas um processo de realização das finalidades comuns, o que exige necessariamente uma justa e harmoniosa colaboração entre os interesses locais e os do Centro.

Finalmente, não nos seria lícito terminar estes apontamentos sobre tão momentoso assunto sem

mencionar as formas mais modernas de descentralização, aquela de natureza institucional ou funcional que permite aliviar a pesada tarefa do Estado por meio da autonomia concedida a certos serviços.

Este é o fenômeno que nós conhecemos sob a denominação de autarquias.

Aquí também a descentralização se processa mas, como sempre, controlada, tutelada pelo órgão central que, muitas vezes, nem sequer abre mão dos recursos hierárquicos por meio dos quais coibe abusos e liberalidades dos administradores de certas entidades.

Como se vê. O capítulo da descentralização sugere novos e interessantes estudos não somente de direito mas também de ciências administrativas. E seria interessante que os juristas se unissem uma vez aos técnicos de administração para definir a fórmula científica que preside o fenômeno político de tanta relevância.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Tribunal de Contas

Parecer da Procuradoria Fiscal

Para o registro prévio de qualquer despesa, é indispensável que haja crédito em ser no Tribunal, sem o que seria impossível classificá-la. Crédito distribuído e registro prévio de despesa são, conseqüentemente, coisas que se repelem.

No processo de aposentadoria de uma professora da Prefeitura do Distrito Federal, considerando que o orçamento municipal de 1941 já está com a respectiva verba dos inativos totalmente distribuída, desde que o mesmo orçamento fora registrado por este Tribunal, os Procuradores Manoel Paulo Filho e F. P. Carneiro da Cunha escreveram o seguinte parecer :

“Para o registro de qualquer despesa, é necessário, preliminarmente, que a mesma seja classificada, isto é, imputada à verba ou ao crédito próprio e deduzida do saldo porventura existente na mesma verba ou no mesmo crédito.

Verificada a legalidade dessa despesa e sua regular classificação, o Tribunal ordenará, então, o seu registro, que consiste em escriturá-la como despesa efetuada.

Claro, portanto, que, para o registro prévio de qualquer despesa, é indispensável que haja crédito em ser no Tribunal, sem o que seria impossível classificá-la.

Pelo que consta do processo, afigurou-se-nos que o crédito, por onde deve correr a despesa dele proveniente, fora distribuído. Como bem pondera o ilustrado doutor diretor da Secretaria, crédito distribuído e registro prévio de despesa são cousas que se repelem, à vista do que dispõe o art. 265 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

Daí o ter esta Procuradoria opinado pelo registro da concessão, sem entrar no exame da questão relativa ao registro da despesa.

Atendendo, entretanto, às considerações expendidas pelo digno Senhor Doutor Diretor, deliberou o Tribunal converter seu julgamento em diligência, para os fins constantes de sua decisão de 18 de Março último.

A Administração não satisfaz a diligência determinada, alegando razões já examinadas no parecer interposto pelo referido Senhor Diretor em 12 do mencionado mês.