

# Direito Administrativo

## Orgãos e departamentos autônomos

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI  
*Procurador da República no Distrito Federal*

Aspecto importante e de difícil solução no estudo da organização administrativa do Estado, principalmente nos países de regime político descentralizado, onde a execução dos serviços públicos se processa dentro de diversas esferas, é a coordenação de serviços a diversas entidades políticas e administrativas, quer sejam elas concêntricas, quer de estruturas diferentes.

A descentralização dos serviços públicos por meio de uma organização territorial adequada, ou de distribuição dos serviços por departamentos, repartições e outros órgãos, exige uma articulação dos mesmos serviços visando o melhor aproveitamento dessa divisão do trabalho.

As soluções mais preconizadas são a constituição de departamentos autônomos ou de comissões técnicas destinadas especialmente àqueles fins.

Os primeiros, mais integrados na administração e as segundas, com a faculdade de examinar e opinar sobre problemas gerais ou de execução, afetos a diversos órgãos estatais ou para-estatais.

O departamento autônomo se caracteriza pela especialização funcional, em determinado ramo da atividade pública notadamente nos de natureza técnica e de âmbito nacional, como os serviços de estrada de ferro, construção de estradas de rodagem, navegação, correios e telégrafos etc.

Estes departamentos que se destacam pela sua organização, do conjunto das repartições, passam a ter relativa autonomia e a sua subordinação a determinado Ministério é sempre menor.

E precisamente nisto é que consiste o caráter autônomo do departamento: a faculdade de

deliberar em definitivo sobre numerosos assuntos e de intervir em questões sujeitas a diversos Ministérios ou entidades administrativas.

E' preciso entretanto não confundir os departamentos autônomos com as chamadas autarquias ou entidades paraestatais.

Estas têm personalidade jurídica, têm uma capacidade jurídica própria, constituem serviços descentralizados mas autônomos, desintegrados daquilo que mais restritamente se denomina repartição.

As entidades autárquicas embora sujeitas ao controle do poder público e do governo não estão ligadas às determinações dos órgãos de controle financeiro da administração pública, como, por exemplo, o Tribunal de Contas.

Os Departamentos autônomos, porem, estão a eles submetidos, embora, muitas vezes obedeam a um regime especial.

O tipo e a denominação dada aos diversos Departamentos autônomos variam, mas todos eles têm um traço comum, que é a execução, coordenação e fiscalização direta pelo Estado de um conjunto de atividades públicas.

O Departamento Nacional de Estradas de Ferro, criado pelo decreto-lei n. 2.163, de 31 de março de 1931, ainda é o tipo mais frisante desta categoria administrativa.

Através daquele órgão, o Governo Federal fiscaliza, coordena os serviços executados diretamente pela União ou pelos Estados, bem como aqueles concedidos, dando por esta forma cumprimento ao disposto nos artigos 15 — VII e 16 — XI da Constituição Federal, dispositivos estes



que ampliaram a intervenção do poder federal em relação a tudo quanto diz respeito aos transportes, inclusive aos ferroviários.

Nem de outro meio dispunha o Governo Federal para atingir a este fim, senão criando um órgão especial destinado a centralizar e coordenar todos os serviços de Estrada de Ferro.

E' bem verdade que no direito americano tem sido adotado o sistema das *Commissions* com maior autonomia, com funções legislativas e quase judicantes. Mas o processo americano já representa um degrau mais avançado na evolução administrativa, pressupondo um desenvolvimento maior das instituições e um tirocinio muito grande no trato dessas questões.

O sistema das Comissões americanas, serão objeto de outro estudo onde teremos ocasião de abordar alguns temas da maior atualidade para nós.

Voltando ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro vamos verificar que, a sua organização foi o produto de uma lenta evolução da prática administrativa e da política ferroviária do Governo Federal.

A tendência para a centralização, do controle mesmo dos serviços estaduais ou concedidos pelos Estados, tem sido constante nos países federais, notadamente nos Estados Unidos e na Argentina.

Tratando deste momentoso assunto o Deputado Sampaio Corrêa teve ocasião de proferir na Assembléia Constituinte planos que mostram a origem dessa nova política.

"A Constituição de 1891 deixou grande amplitude de ação às unidades federativas no domínio das vias férreas, por exemplo. Seguiu assim o rumo que já vinha sendo impresso a este setor da causa pública no tempo do Império em que as concessões de estradas de ferro, com ou sem garantias de juros tanto eram da competência do Governo Federal, quanto da competência das Províncias. Tanto assim que a lei de n. 109, de 14 de outubro de 1892, regulamentadora do dispositivo a tal respeito consignado na Constituição Republicana classificava as estradas de ferro em federais, estaduais e municipais conforme o território que percorressem.

Ora, hoje não é mais aconselhavel semelhante distinção; todas as vias férreas quaisquer que sejam, são sempre e sempre de interesse geral,

de interesse nacional, sem exceção e por isso sobre todas a União deverá dispor privativamente.

Pois bem o Departamento autônomo tem por fim precisamente atender às condições peculiares a um regime em que subsistem as concessões estaduais, mas que passam a ser controladas pelo governo central, de acordo com o texto constitucional citado.

Ora, esta concentração da autonomia em relação a um serviço de âmbito nacional seria impossível sem a autonomia departamental.

Evidentemente que a multiplicação desses departamentos virá criar novos problemas administrativos, como a redução dos poderes dos Ministros em relação a estes serviços descentralizados, a criação de novas normas de controle. Mas em compensação resolveu numerosos problemas prementes para a nossa vida administrativa.

Está provado que não é possível diluir a autoridade quando se trata de controle e coordenação de vários serviços.

Não é tão pouco possível atribuir-se ao Ministro de Estado funções dessa natureza.

Finalmente, serviços tão complexos exigem um aparelhamento técnico e administrativo muito especiais.

Por isso tais funções devem caber a um órgão especializado cuja autonomia também se impõe para que possa ficar investido da autoridade indispensavel ao exercício de suas atribuições.

O controle e a coordenação de serviços investem o órgão administrativo de uma responsabilidade a que deve corresponder uma autoridade e uma autonomia bem definidas.

Evidentemente que, mesmo em se tratando de departamento autônomo, não investido entretanto, de personalidade jurídica, não desaparece a subordinação hierárquica, nem a dependência administrativa de um dos Ministérios de acordo com os termos dos respectivos regulamentos.

A autonomia do departamento está compreendida naquela categoria que denominamos burocrática, ou — no serviço, porque não se desintegra a repartição autônoma, do conjunto dos órgãos que constituem a administração.

Como já vimos, a administração americana está cheia de exemplos. Podemos mencionar alguns dos mais importantes: Tennessee Valley Authority, a Security and Exchange Commission,



a Civil Serviço Commission, a Inland Waterways Corporation, a United States Housing Corporations, a Interstate Commerce Commission, as Public Utilities Commissions etc.

Como vemos, variam esses órgãos criados pelo Estado até na denominação — Corporations — Commissions — Authorities etc. e se diferenciam também na sua estrutura, nas suas atribuições, nas suas finalidades, nas relações de dependência que mantêm com o Governo. Todas, ou quase todas, porém, são órgãos de coordenação e controle, destinados a centralizar as normas gerais e uniformizar o regime jurídico e administrativo de certas atividades de interesse nacional ou coletivo.

Entre nós, vemos se desenvolver largamente os tipos de órgãos de coordenação e controle. Possivelmente outros serviços nacionais, como os de estradas de rodagem serão coordenados por um departamento autônomo.

Não poderíamos aqui omitir nesta categoria administrativa a Comissão da marinha Mercante criada pelo decreto-lei n. 3.100, de 7 de março de 1941, cujas funções coordenadoras e unificadoras dos serviços entregues ao governo e aos particula-

res são de grande importância para a economia do país.

De coordenação são também o Conselho Nacional do Petróleo, de Águas e Energia, o Conselho Federal do Comércio Exterior, a Comissão de Defesa da Economia Nacional e a Junta reguladora do Comércio de Laranjas.

A criação desses órgãos e departamentos concilia o princípio da descentralização administrativa com o da centralização política, permite a coordenação de atividades, a unificação de processos e normas, estabelece a interdependência de diversos serviços e de entidades políticas administrativamente autônomas.

Resolve, finalmente, em parte um dos problemas mais difíceis de toda organização administrativa tão bem salientado por White e por quantos tenham tratado do assunto, resolve, dissemos, o problema da distribuição dos serviços e repartições pelos diferentes Ministérios, colocando acima deles, órgãos e departamentos, que coordenam as atividades de repartições congêneres disseminadas por dois ou mais Ministérios ou entidades administrativas.

Esta é a grande virtude desses órgãos e departamentos autônomos.

## DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

BEL. OSCAR DE SAMPAIO QUENTAL  
Fiscal Geral do Ensino Comercial, do M.E.S.

(Notas à margem dos artigos 246, a 265, do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939).

### I

O Processo Administrativo de que trata o decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 — Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União — nos seus artigos 246 a 265, veio substituir idêntica providência legal conhecida pelo antigo "*inquérito administrativo*", estabelecendo novas regras e normas para a sua organização e feitura com as quais será possível o aferimento da verdade sobre qualquer irregularidade praticada por funcionário no serviço público.

Essa nova denominação apresenta, sem dúvida, certos inconvenientes pela confusão que poderá estabelecer com outros "processos administrativos" que nada têm de comum com o previsto pelo "Estatuto", evidentemente de natureza e finalidade inteiramente diversas.

Tal será o caso do "processo administrativo" no foro comum (inventários etc.) assim chamado quando não verse sobre matéria contenciosa, e tal é, ainda, o caso dos processos usuais nas reparti-