CONTRÔLE ADMINISTRATIVO DAS AUTARQUIAS — RECURSO HIERÁRQUICO

— As autarquias, embora não estejam ligadas pelos laços comuns de hierarquia, como os órgãos de um mesmo sujeito, não fogem, entretanto, ao Poder hierárquico do Estado, embora sob forma diferente do existente em relação àqueles órgãos.

— A lei orgânica do I.P.A.S.E., o Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40, não autoriza o seu Presidente a recorrer, das decisões proferidas pelo Ministro do Trabalho, para o Presidente da República.

PARECER

A questão oferecida à Procuradoria é se pode o Presidente do IPASE recorrer ao Presidente da República, do despacho do Ministro do Trabalho que se pronunciou em grau de recurso hierárquico.

O IPASE, como autarquia, que é, está sob contrôlo administrativo.

As autarquias, embora não estejam ligadas pelos laços comuns de hierarquia, como os órgãos de um mesmo sujeito, não fogem, entretanto, ao Poder

Hierárquico do Estado, embora sob forma diferente do existente em relação aqueles órgãos.

A sua manifestação é o contróle administrativo.

Afirma, por isso, HEREDIA :

"Concretando, pues, podemos concluir que el contralor administrativo, en cuanto a sua naturaleza, es un derecho subjectivo publico del Estado, de substancia jerárquica, que corresponde a la obligación de actuar; en forma jurídica y conveniente, de los entes autárquicos. (HORACIO H. HEREDIA, Contralor Administrativo sobre los Entes Autárquicos, ed. 1942. pág. 58).

A lei determina quais os atos sujeitos a contróle :

"Cuando la descentralización se opera legalmente (y así debe ser siempre), la misma ley determina los actos sujetos a contralor" (Bielsa, Derecho Administrativo, 3.^a ed., tomo I, pág. 629).

BIELSA julga, até, que o contróle é uma das vantagens da descentralização.

.... "Una de las ventajas de la descentralización es precisamente el contralor, es decir la verificación de conformidad de los actos administrativos con la ley o el examen de la conveniencia de esos actos". (Prefácio à obra de HORACIO H. HEREDIA, Contralor Administrativo sobre los Entes Autárquicos, pág. 12, ed. 1942, Buenos Aires).

A conceituação dêsse contróle é sintetizada por HEREDIA :

"Entiéndese por contralor administrativo sobre las entidades autárquicas, el juicio que realiza un organo de la Administración activa respecto del comportamiento positivo o negativo de una entidad autárquica o de un agente suyo, con el fin de establecer si se conforma con las normas y principios que lo regulan y cuya decisión se concreta en un acto administrativo" (obra cit., pág. 29).

E. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI explica o sistema brasileiro :

"Em nosso sistema administrativo, cada ente autônomo está ligado a um Ministério ou Departamento de Administração, de acôrdo com a natureza de sua actividade, por exemplo, as instituições de Previdência Social ao Ministério do Trabalho, a Central do Brasil, o Lóide Brasileiro ao Ministério da Viação, etc. Este será o eixo da hierarquia administrativa, em tórno do qual se exerce o contróle. (Tratado de Direito Administrativo, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, vol. IV, pág. 218).

O poder de contróle fixa-se, como nos ensinam êsses autores, num determinado órgão da Administração pública.

O Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-1940, que regula a organização e funcionamento do IPASE, atribui êss poder ao Ministro do Trabalho.

Uma das formas do contróle administrativo é o recurso hierárquico, assim definido por HEREDIA :

"Recurso jerárquico, en general, es una reclamación jurídica promovida contra un acto de un organo de la Administración activa, ante el superior jerárquico o autoridad que sobre él, ejerce contralor, para que lo modifique o revoque, por considerarl o ilegítimo o inoportuno y lesionar un derecho subjectivo e un interés legítimo del recurrente". (cit. pág. 91).

E', exatamente, o contido no art. 69 do Decreto-lei n.º 2.865, referido, ao dispor que :

"Das decisões finais do Presidente do IPASE caberá recurso, por parte de qualquer interessado para o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio".

Este recurso, como acentua HEREDIA (cit., pág. 93), é uma manifestação do poder hierárquico, e acrescenta :

"La jerárquica comprende el poder jerárquico que implica el sometimiento del funcionario a otro en lo concerniente a su obligación de servir de una manera determinada a los fines del Estado".

Daí, o poder, que tem a autoridade que exerce o contróle — é ainda HEREDIA quem fala —, de examinar os atos que lhe são submetidos por esse meio, e de modificá-los, substituí-los, suspender sua execução, revogá-los ou anulá-los.

Assim, a autoridade recorrida, conseqüentemente, não poderá, por sua vez, recorrer desse despacho da autoridade, que se manifestou, em grau de recurso hierárquico expresso em lei, para outra que é superior à última, no caso, o Presidente da República, mas cujo recurso não é previsto na legislação.

Isto porque, como se viu, o contróle se fixa em determinado órgão da Administração — na nossa lei, o Ministro do Trabalho —, e a decisão que está sendo examinada é dêle. E também porque isso contrariaria o próprio conceito de hierarquia, a qual existe em substância, como se viu, na possibilidade do contróle, do qual o recurso, que o Ministro decidiu, é uma das modalidades.

Ademais, o Ministro age, no caso, como verdadeira instância superior, não sendo dado, portanto, à instância que lhe é subordinada, pleitear a reforma de sua decisão perante outra autoridade.

Cabe a propósito a opinião de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI :

"Deve-se, porém, observar que, embora autônomos, os serviços descentralizados não se conservam inteiramente estranhos à ação administrativa, mantendo com a administração numerosos pontos de contacto, através dos Departamentos Ministeriais a que se acham subordinados" (ob. cit., pág. 206).

Contrário ao cabimento desse recurso, pronuncia-se a nosso ver, HEREDIA, quando chega à seguinte conclusão :

"Pone fin al proceso de contralor, el pronunciamiento de la autoridad, en el que se concreta la conclusion de su juicio, que se traduce en una decision."

Esta, por ser tal, debe necesariamente producir efectos juridicos sobre el comportamiento controlado." (cit., pág. 35).

A vista desses suplementos doutrinários, julgo que nossa lei orgânica — o Decreto-lei n.º 2.865 — não autoriza também a interposição do aludido recurso, de vez que não o consigna, ao tratar, pormenorizadamente, da matéria, no Capítulo VI (seção I), quando, expressamente, o faz (art. 70) em relação às decisões do Conselho Fiscal, das quais cabe recurso por parte do Presidente do IPASE para o Ministro do Trabalho.

Em face do exposto, opino pelo não cabimento do recurso questionado.

E' o nosso parecer, S.M.J.

Distrito Federal, 1945. — Celso Timponi, Procurador do I. P. A. S. E.