

1.1 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO GOVERNO FEDERAL

A organização administrativa adotada no Brasil resulta, principalmente, da forma de Estado e de governo cunhadas na Constituição, tal como ocorre nos demais países. Assim, esta organização reflete a forma federativa definida pelo constituinte originário e expressa em seu artigo de abertura “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Depreende-se então que a organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os estados membros, o Distrito Federal e os municípios numa descentralização territorial em três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

A organização administrativa reflete também o fato de o Brasil constituir um Estado Democrático de Direito, ou seja, ação do Estado é auto-limitada pelas leis, que são a expressão da vontade geral, e que se utiliza do princípio da divisão de poderes para garantir a efetividade dos princípios democrático-legais. Assim, a Constituição Federal brasileira instituiu como Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (art. 2º).

A forma de governo presidencialista adotada define que o comando do Poder Executivo, que abrange as funções de chefia de Governo e de Estado, no âmbito Federal, é exercido pelo Presidente da República e em seus impedimentos, pelo Vice-Presidente, ambos auxiliados por uma equipe de governo liderada pelos Ministros e Secretários de Estado.

Para cumprir a missão determinada pela Constituição Federal e legislação infra-constitucional a União e demais entes da federação necessitam estruturar-se em órgãos e entidades a quem são atribuídos competências específicas e disponibilizados meios para o atendimento das necessidades e demandas da sociedade. A esta estrutura é que se refere a chamada organização administrativa, representando, em sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo e, em sentido material, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos.

A Administração Federal é classificada em Direta e Indireta. A Administração Direta é formada por órgãos que não possuem personalidade jurídica própria, pois exercem, diretamente, as competências a cargo da União, demonstrando, desta forma, a centralização administrativa está materializada pela Presidência da República, pelos Ministérios e pelos órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciários.

A Administração Indireta é formada por entidades que possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios, caracterizando assim a descentralização administrativa das atividades do Estado, sendo vinculadas e supervisionadas pelos Ministérios ou por outros Órgãos da Administração Direta. Tais entidades dispunham, até a Constituição Federal de 1988, de grande autonomia administrativa e financeira, e, após a promulgação da vigente Carta Magna, as exigências administrativo-financeiras a que essas entidades estavam sujeitas passaram a ser praticamente as mesmas a que se sujeitava a Administração Direta.

A Constituição Federal exige que a Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, seja Direta ou Indireta, obedeça, dentre outros, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade e tenha por finalidade precípua a promoção do bem-estar social, que será alcançado mediante à elaboração de políticas públicas.

As políticas públicas, para que possam se concretizar, devem ser inseridas nos planos e orçamentos governamentais, que, de acordo com a Constituição, devem revestir-se de caráter legal. Assim, os planos são materializados na Lei que estabelece o Plano Plurianual - PPA e sua execução em cada exercício financeiro por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, que terá sua elaboração orientada por um instrumento intermediário, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que protege a discussão da LOA de casuísmos e interesses menores, buscando maior transparência e confiabilidade.

A Constituição de 1988 buscou ampliar a abrangência da Lei Orçamentária Anual – LOA, a fim de suprimir a existência de orçamentos paralelos como existira antes da promulgação da Carta Magna. Assim, o § 5º do artigo 165 define que lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A presente Prestação de Contas apresentada pelo Presidente da República insere-se no contexto da organização administrativa como instrumento de garantia do Estado Democrático de Direito, que determina o dever de prestar contas a todos a quem são atribuídas responsabilidades e os respectivos meios para cumpri-las. Assim, o Presidente presta contas de sua administração ao povo brasileiro por meio de seus representantes, o Congresso Nacional, a quem cabe julgar estas Contas que abrangem a Administração Pública Federal e a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.