

## AUTARQUIAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. SEGURO NO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE MONOPÓLIO

O Sindicato dos Corretores de Seguros e de Capitalização do Estado da Guanabara solicita a S. Exa. o Sr. Governador do Estado seja sustada a execução do Decreto n.º 515, de 2-12-1965, que dispõe sobre os seguros dos bens pertencentes aos órgãos autárquicos e empresas de economia mista do Estado. O Decreto, em resumo, determina que os órgãos autárquicos e as empresas de economia mista entreguem a corretagem e a administração dos seguros de seus bens à Carteira de Seguros do Banco Nacional de Habitação.

Afora a crítica às razões de mérito, sobre as quais não compete a esta PRG opinar, o requerente sustenta a inconstitucionalidade daquele edito porquanto, a par de instituir verdadeiro monopólio em favor do BNH, derroga o artigo 146 da Constituição Federal, eis que, implicando aquela determinação em verdadeira intervenção no domínio econômico, teria de ter a legitimá-la o interesse público, o que não ocorre.

Dadas as impugnações de ordem legal suscitadas, o expediente veio a esta Procuradoria Geral, para exame.

De pronto, confinando a controvérsia, devo ponderar que o problema, em tese, está mal situado. Não há que se verificar se foram preenchidos os requisitos noticiados no artigo 146, da Carta Magna, isto porque a intervenção no domínio econômico, nos termos do permissivo legal invocado, é da competência privativa da União Federal. Assim, caso o decreto (e ainda que, ao revés, se tratasse de uma lei) estabelecesse medidas intervencionistas, êle seria de flagrante injuridicidade por invadir competência específica da União e não por lhe faltarem pressupostos de interesse público ou por "ferir o princípio programático da nossa Carta Magna, que assegura a garantia da atividade privada".

Dentro desta premissa, o que se tem de pesquisar para a determinação da eventual injuridicidade do Decreto n.º 515 é se as medidas nêle consubstanciadas importam em intervenção no domínio econômico, e, por conseguinte, em invasão de prerrogativa federal.

PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, tomo V, pág. 471, esclarece que "no artigo 146, 1.ª parte, da Constituição de 1946, há duas proposições distintas, com abrangência diferente: a) — a União pode, mediante lei especial, intervir no domínio econômico; b) — a União pode, mediante lei especial, monopolizar determinada indústria ou atividade". Mais adiante, anota o mestre que "a intervenção na vida econômica pode ser em regra jurídica de monopolização, o que depende de respeito ao interesse público e aos direitos fundamentais que a Constituição de 1946 assegura, ou de desapropriação, ou por outro meio, como a fixação de preços ou de lucros, observados os princípios a que se refere o artigo 146, 2.ª parte".

De desapropriação ou fixação de preços ou de lucros não há vislumbre no decreto. O que o requerente afirma é que, através suas disposições, criou monopólio em benefício do BNH.

Para CALDAS AULETE, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, vol. 4, pág. 334, consiste o monopólio no "privilegio que o governô dá a alguém para poder, sem competidor, explorar uma indústria ou vender algum gênero especial".

"In its modern usage the term monopoly is applied to the advantage accruing to any undertaking or associated group of undertakings which has the power, however acquired, of fixing the price of its goods or services in the knowledge that those who need them cannot get them in adequate measure elsewhere" (*In Enciclopedia Britannica* — edição de 1951, vol. 15, pág. 730).

Em síntese, monopólio implica numa situação de mercado em que um determinado vendedor tem o poder de manipular preços, por falta de concorrência.

Teria o Decreto n.º 515, ao determinar que os órgãos autárquicos e empresas de economia mista do Estado entreguem a corretagem e a administração dos seguros de seus bens à Carteira do BNH, criado um monopólio?

A resposta me parece manifestamente negativa. Para que isto sucedesse indispensável seria que se tivesse dado ao BNH o privilégio exclusivo de agenciar e efetivar todo e qualquer seguro. É evidente que tal não ocorreu, encurtando razões e fugindo do óbvio, pelo simples motivo de que não pode o Estado, mesmo por lei, dispor sobre seguros ou sobre as atribuições do Banco Nacional de Habitação.

O que o decreto fixou, e a isto nada o proíbe, é que, pelas razões de mérito nêle alinhadas, aqueles órgãos coloquem o seguro de seus bens junto ao BNH. Nada há de injurídico nisto. Aliás, o Decreto n.º 515 nada mais fez do que transportar para o plano estadual o que, sobre a matéria, já prevalece no âmbito federal, consoante o disposto no artigo 1.º do Decreto n.º 55.245, de 21-12-1964, *verbis*:

"Art. 1.º — A partir do exercício de 1965 caberá exclusivamente ao Banco Nacional da Habitação a corretagem e administração dos seguros de ramos elementares e seguros novos de que sejam segurados os órgãos centralizados da União, autarquias e sociedades de economia mista, controlados, direta ou indiretamente, pelo Poder Público, bem como os seguros coletivos e renovações de seguros coletivos de seus servidores e empregados.

Parágrafo único. Quaisquer renovações de apólices de seguros vigentes nesta data terão, igualmente, corretagem e administração exclusivas do Banco Nacional de Habitação”.

Concluindo, sou de opinião que o Decreto n.º 515 não estabeleceu qualquer medida de intervenção no domínio econômico, o que sob o ponto de vista jurídico o coloca a salvo de qualquer reparo, mormente considerando-se a competência específica do Sr. Governador do Estado para baixá-lo, nos termos do item XII do artigo 30 da Carta Estadual.

*Sub censura.*

Rio de Janeiro, 16 de março de 1966.

HÉLIO CAMPISTA GOMES  
Procurador do Estado

### AUTARQUIAS ESTADUAIS. ASSISTÊNCIA EM JUÍZO PELA PROCURADORIA GERAL

Submeto à superior apreciação as seguintes considerações a respeito da assistência obrigatória às autarquias estaduais pela Procuradoria Geral do Estado.

Deve-se partir do princípio — doutrinariamente assente — de que a autarquia não é órgão extra-estatal, mas intra-estatal. Não é uma entidade que se agrega ao Estado para o desempenho de serviços públicos, mas uma descentralização, um abotoamento do próprio Poder Público que, por isso, passa a qualificar-se como Central, Matriz, etc.

Notar, entretanto, que esta descentralização administrativa não se confunde com a descentralização política, matéria de contornos constitucionais. As pessoas jurídicas de direito público políticas têm assento constitucional, ao passo que as pessoas jurídicas de direito público autárquicas têm origem legal.

Como consequência, enquanto a União, Estado e Município têm permanência constitucional, pois sua personalidade e competência são institucionalizadas, sob considerações de perenidade, como atribuições essenciais, as autarquias surgem do seio da pessoa política *matrix* para exercício de funções não-essenciais, a prazo determinado ou indeterminado mas, ainda assim, relativamente efêmeras.

Outra observação inicial, que se impõe, dirige-se ao patrimônio autárquico. Inegavelmente bens públicos, integram um patrimônio autônomo, enquanto existir a autarquia, mas, salvo disposição expressa de lei, tendem à devolução à Fazenda Pública.

Assim é que a autarquia gere *bens públicos* para a execução de *serviços públicos* específicos. Em última análise, *bens* e *serviços* sobre os quais a pessoa política *matrix* tem *interêsse* originário e eminente.

Ora, no campo do direito administrativo o interêsse é objeto de um sistema de controle para sua proteção. Dentro da esfera do Poder Executivo o controle se faz por duas formas, pelo *contrôle hierárquico* e pela *tutela*. O controle hierárquico é o exercido pelos órgãos da administração, singulares ou coletivos, de superior para inferior, na escala funcional. A *tutela* é o controle exercido pelas pessoas políticas sobre suas autarquias e apenas imprópriamente se fará sob fundamento hierárquico.

A expressão “tutela”, não obstante criticada por muitos publicistas, não deve ensejar conotações privatísticas. A analogia fica no termo. Na realidade, talvez coubesse melhor a palavra *revisão*, usada por OTTO MAYER — *Staatliche Bevormundung* — mas o termo está tão arraigado quanto *contrôle*, galicismo que passou a designar o gênero — toda sorte de fiscalização, anterior ou posterior, sobre o ato administrativo.

Ainda “tutela” é a expressão usada por COTRIM NETO na recente obra *Direito Administrativo das Autarquias*, 1966, pág. 319, quando a explica como “corolário da responsabilidade que as entidades autônomas têm em face do Governo”.

Ficamos com “tutela”. Mas é preciso que se a classifique, seja sob critério funcional, como fez MARCELLO CAETANO, em

tutela { corretiva  
          { inspetiva  
          { substitutiva

seja sob critério material, como é mais comum, em

tutela { política  
          { administrativa em sentido restrito (pois se tutelle a autarquia)  
          { financeira  
          { em juízo  
*RIVERO*

Na tutela corretiva o ato *está praticado* e o órgão tutelar age para anulá-lo ou modificá-lo.

Na tutela inspetiva, o órgão tutelar examina o *ato praticado* ou concorda com o ato *a ser praticado*.

Na tutela substitutiva, o órgão tutelar reassume provisoriamente a totalidade de sua competência para praticar êle próprio o ato ou alterar a direção da autarquia, de forma a vir a ser praticado de acordo com a orientação de governo da pessoa política.

Na classificação mais comum, entende-se por tutela política aquela que se exerce substitutivamente, garantindo, no plano administrativo autárquico, a orientação de governo.

A tutela administrativa em sentido restrito se faz pelos recursos hierárquicos impróprios. Esta só pode ter assento legal, uma vez que implica em redução das atribuições expressamente conferidas na lei criadora da autarquia.

A tutela financeira se dá quanto à gestão financeira e patrimonial da autarquia, pela apreciação *a posteriori* de seu orçamento próprio e pelo