

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 conseqüência, 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 *controle 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 *controle*, 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 (p. de tutela em sentido restrito)
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 ele 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

juízo de suas contas. Decorre da natureza pública de seus bens, cuja aplicação e gestão é de interesse transcendente da esfera autárquica.

Mas se nas suas relações no plano executivo a autarquia está submetida a toda esta sorte de tutelas, no interesse do bem público, do qual é o último responsável o Poder Público, não poderia se excluir a tutela em Juízo, quando a autarquia, sob relação processual, vai se conduzir na defesa de seus interesses relativos a *bens* e *serviços* face a outros interesses em geral individuais, sob outro Poder do Estado.

Inúteis até poderiam ser as tutelas política, administrativa em sentido restrito e a financeira, se a administração autárquica, em Juízo, ficasse livre para agir destutelada, desistindo e transigindo com *serviços* e *bens* que só estão em sua esfera própria para atender aos fins públicos que norteiam toda a Administração. Mas não só transigindo e desistindo, não só dolosamente pode a autarquia negligenciar com os direitos públicos que ficam a seu cargo defender; o patrocínio, ainda que zeloso e probo, pode mostrar-se insuficiente ou errôneo. Nestes casos, o *interesse eminente* do poder público se manifesta pela tutela em Juízo, o que, evidentemente, se exerce pelos Procuradores *com representação do Poder Político*, vale dizer, da União, do Estado e do Município.

Ora, enquanto a tutela administrativa só pode se dar *fundada em lei*, uma vez que restringe as atribuições expressamente descentralizadas em outra lei, as outras formas: política, financeira e em juízo, não necessitam de lei especial, porquanto têm assento em princípios constitucionais. A lei criadora da autarquia não pode alienar funções de governo e, por isso, o controle político é inalienável; não pode restringir a tutela financeira, porque as finanças públicas têm fiscalização especial (art. 77 da Constituição Federal; no Estado, art. 22, III, da Constituição Estadual) e, pelas mesmas razões, não pode dispensar o corolário da tutela em Juízo, sem o qual a *res judicata*, com sua força, poderia tornar inúteis as demais.

Assim, se para a existência de tutela administrativa *stricto sensu* ou hierárquica imprópria, não se pode prescindir de lei especial: "pas de tutelle sans texte — pas de tutelle au delà des textes" (RIVERO, *apud* COTRIM NETO, *ob. cit.*, pág. 323), para dar normatividade à tutela política, financeira e em Juízo, dentro dos limites constitucionais e legais existentes, basta regulamentação por decreto.

Não impressiona, por outro lado, o argumento de que no âmbito federal a expressão da tutela em Juízo se tenha dado por texto de lei, o art. 38, V, da Lei n.º 1.341, de 30-1-1951.

Esta lei não "criou" a tutela em Juízo, da mesma maneira que não criou o mandado de segurança, a desapropriação e outros institutos a que se refere o art. 30. Há apenas a fixação de atribuições, de vez que a tutela judicial poderia em tese, ser exercida pelo Ministério Público Federal como por qualquer outro órgão jurídico existente ou a ser criado.

No âmbito do Estado, tampouco é necessária uma lei para definir a tutela e tampouco se faz necessária para definir a representação do Poder Político pela Procuradoria Geral do Estado. O que falta? A regulamentação

desta atividade, que tem sido relegada a um perigoso abandono em nossa recente Unidade Federada.

Entendo, entretanto, que o limite dessa regulamentação deve ir um pouco além das autarquias. A Lei n.º 5.010, de 1-7-1966, definindo a competência da Justiça Federal, acrescentou ao Ministério Público Federal a atribuição de assistir ("intervirá", diz a lei — art. 70 — o que não pode significar nem intervenção litisconsorcial, que só poderia ocorrer se houvesse *direito próprio* a deduzir ou a defender, nem oposição, obviamente) "nas causas em que figurarem como autores ou réus os partidos políticos, sociedades de economia mista ou empresas públicas, bem como órgãos autônomos especiais e fundações públicas federais".

Já para dilatar a competência da Procuradoria no que se refere às paraestatais — o que seria doutrinariamente de melhor acerto — parece-me necessário *texto legal*, de vez que as paraestatais, como bem indica a etimologia da palavra, não procedem do Estado mas a *êle se ligam* por um vínculo especial de delegação. Uma tutela em Juízo das paraestatais seria outro assunto a examinar-se, ao que me parece demandando mensagem ao Legislativo.

Em conclusão, para efetivar a tutela em Juízo das autarquias estaduais se faz mister baixar-se decreto regulando a matéria com vistas ao órgão de representação do Estado, esta Procuradoria Geral.

É o que me parece, s. m. j.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1966.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO
Procurador do Estado

CERTIDÃO. DIREITO A COMUNICAÇÃO DOS DESPACHOS E INFORMAÇÕES

Trata o presente de um pedido de certidão formulado por Oldemar Santos de Lemos, responsável pela candidata ao Curso Normal do Instituto de Educação — Teresinha Queiroz de Lemos. Pretende o requerente lhe seja certificado o inteiro teor do Ofício n.º 112/JPG, de 24 de março de 1966, sobre processamento e competência para o julgamento de recursos apresentados contra decisões da Junta Supervisora das Provas de Classificação dos candidatos à 1.ª série do Curso Normal, nos estabelecimentos oficiais de ensino.

2. Estabelece a Constituição Federal em seu art. 141, § 36, que:

"A lei assegurará:

II — a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram;

III — a expedição das certidões requeridas para a defesa de direito".