

10. Em face de todo o exposto, a minha conclusão, óbvia a essa altura, é a de que, em se tratando de feiras ou certames congêneres de indústria ou comércio, *de âmbito estritamente estadual* — do Estado da Guanabara, no caso — *e desde que não envolvam indústria e comércio de outros estados ou países*, a competência para autorizar-lhes o funcionamento é do Governo Estadual, sem embargo da colaboração que o órgão federal (Divisão de Turismo e Certames) *possa dar*, dentro das respectivas atribuições de “superintender a organização de exposições, feiras ou exposição ambulante, de iniciativa estadual”, que, por força do art. 51 da Lei n.º 4.408, citada, foram transferidas, além de outras, à Divisão de Turismo e Certames do MIC.

Na hipótese contrária — isto é, se os certames compreenderem exposições de indústria e comércio a que acorram outros estados ou países — a competência é, fora de dúvida, do Governo Federal.

É o que penso, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 3 de dezembro de 1964.

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE
Procurador do Estado

OBRA EXECUTADA POR AUTARQUIA PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA. PAGAMENTO

Em novembro de 1956, a responsável pela Escola Mário Barreto, em Brás de Pina, solicitou providências à Chefia do respectivo D.E. para o reparo nos encanamentos de esgoto do prédio onde funciona aquela escola, expediente êsse que foi remetido ao Departamentos de Águas e Esgotos, à época ainda subordinado à Secretaria Geral de Viação e Obras.

Vencida a etapa em que se discutiu da oportunidade da realização de obras em imóvel comprometido no plano do Viaduto Lôbo Júnior, e verificado que não seria de imediato atingido, o Departamento de Esgotos Sanitários, em 1959, já então subordinado à SURSAN (art. 4.º da Lei n.º 899, de 28-11-1957, e art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, do Decreto n.º 13.790, de 18-1-1958), fez calcular os serviços a serem executados “a crédito do Departamento de Educação Primária”. E a execução foi autorizada pelo então Diretor do DES, informando-se que, em setembro de 1959, os serviços estavam concluídos, tendo sido feitos em “obras compulsórias” — de que, aliás, dá conta o processo, também anexado, de n.º 8.502.731, de 1959, onde se vê o respectivo projeto, com a anotação de que o serviço iria ser “pago em 30 prestações”. Seu montante: Cr\$ 114.824,90.

A questão ora proposta é sobre se pode ou não pode, se deve ou não deve a SURSAN cobrar aquela quantia de outro órgão do Estado, o Departamento de Educação Primária.

Entendo que sim: pode e deve.

De início, convém dizer que é legal a execução pela SURSAN de obras em encanamentos de esgotos, mesmo fora dos limites dos logradouros públicos, isto é, portas a dentro de imóveis de particulares. O Regulamento da autarquia, aprovado pelo Decreto n.º 14.054, de 10-9-1958, atribui ao Diretor do Departamento de Esgotos Sanitários competência para “autorizar a execução de serviços de esgotos sanitários, a crédito ou não, bem como o eventual pagamento desses serviços em parcelas mensais” (art. 11, letra c). Já dispunha de forma idêntica o Regulamento daquele Departamento, Decreto n.º 13.447, de 24-1-1957, art. 18.

Portanto, está prevista a execução de serviços em prol de particulares — e sem dúvida que também em prol da padronização e do melhor controle das canalizações que interessem à coletividade — e até mesmo que o seja *a crédito*, isto é, para pagamento posterior e em prestações.

Se o Departamento de Esgotos Sanitários fôsse ainda, como era, um órgão integrado no complexo administrativo regular do Estado — certamente que teria validade o raciocínio segundo o qual não tem cabimento que o Estado venha a pagar a si mesmo por um a outro de seus departamentos, mesmo que vencendo dificuldades trazidas por exigências contábeis relativas a verbas e dotações.

Mas hoje, integrado na SURSAN, aquêle Departamento é parte de uma *autarquia*, que goza de autonomia financeira, tem personalidade jurídica e dispõe de orçamento próprio (Lei n.º 899, arts. 4.º, § 1.º, e 156).

O Estado é um só. A administração é uma. Mas as autarquias, por mais intimamente ligadas que lhe sejam, sob certos aspectos escapam a tal unidade. Um desses aspectos é justamente o financeiro.

Não se ignora que, como assinala FRANCISCO CAMPOS, citado por BYRON TÔRRES DE FREITAS no artigo *As Autarquias Estaduais*, publicado na *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 33, pág. 519 :

“A personalidade e a patrimonialização de um serviço público não têm por fim desnaturar a sua administração, transformando-a de pública em privada; é apenas um método ou processo de organização do serviço público, uma técnica mediante a qual, por motivos políticos, econômicos, sociais ou administrativos, de conveniência, de utilidade ou de oportunidade, o Estado destaca da massa da administração central certos interesses, um determinado patrimônio e uma porção de sua própria competência, atribuindo-os, com o fim de realizar de modo eficaz a sua função em uma ou outra esfera de sua finalidade pública, econômica ou moral, a um ente dotado de órgãos próprios de deliberação e ação”.

Colocar, porém, o órgão assim descentralizado a pleno serviço de outros órgãos da administração regular, executando para êstes obras para

as quais têm dotações próprias, será como que desconhecer as razões mesmas que ditaram aquela descentralização, tornando-a nula e inoperante.

Não se discute que, segundo a expressão feliz de RAGGI, assim julgada por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Tratado de Direito Administrativo*, ed. 1960, vol. II, pág. 83),

“As autarquias são entes públicos que têm vontade própria, mas cuja finalidade específica se confunde com a do próprio Estado”.

Para o próprio TEMÍSTOCLES, as chamadas autarquias administrativas nada mais são que serviços públicos descentralizados, que se destacaram do conjunto da administração estatal para se organizarem de acôrdo com as necessidades dos serviços que visam executar.

Para TITO PRATES DA FONSECA, que o mesmo emérito tratadista também cita, as autarquias nascem da concessão de sua personalidade jurídica pelo poder público — Estado Federal ou Estado federado — que destaca de si mesmo, por assim dizer, de sua substância administrativa, um departamento, ou organiza um serviço a que confere essa personalidade (*Autarquias Administrativas*, pág. 72).

Não se nega que a autonomia das autarquias não exclui, como nota TEMÍSTOCLES, a tutela, a intervenção do Estado, que pode, por iniciativa e autoridade próprias, até modificar seus estatutos e tomar-lhes a autonomia.

Pode, sim. Mas se não o faz, ou enquanto não o faz, ela subsiste e há de ser respeitada. Se uma parte do patrimônio do Estado foi destacada e adquiriu personalidade própria, não pode ela continuar, como se nada disso tivesse ocorrido, à disposição das tarefas rotineiras da administração centralizada, pois que afeta passou a estar a finalidade específica.

* * *

Para chegar à conclusão acima exposta, não haveria necessidade de adminículos trazidos pelos convênios firmados entre a SURSAN e o Banco Internacional de Desenvolvimento — que apenas a reforçam.

Do contrato de empréstimo feito pelo BID ao Banco do Estado, com a interveniência da SURSAN (D.O. de 15-5-1962, pág. 12.300), vê-se que para a execução do plano de melhoramentos previsto no anexo I, mas sem desprêzo “dos investimentos próprios da SURSAN”, bem como “dos serviços de operação e manutenção normal do sistema de esgotos” e de “outras obras de melhoria e expansão do aludido sistema”, o Estado deverá vincular à liquidação das obrigações assumidas no convênio “a totalidade do produto da arrecadação da tarifa de esgotos e a totalidade do produto da arrecadação da tarifa de esgotos e a totalidade de parcela da taxa sobre terrenos referente a esgotos” (art. I, seção 1.02). E que a SURSAN

“organizará contabilidade apropriada e independente para os serviços de esgotos, a ser submetida ao BID” (art. III, seção 3.01).

Tanto basta para que a SURSAN se cuide de não deixar, em sua contabilidade, de bem documentar os gastos feitos — ao que, de resto, já estava obrigada por sua própria lei constitutiva e pelos princípios contábeis seguidos pelo Estado.

Dir-se-á que um mero comprovante de recebimento de obra executada para a Secretaria de Educação bastaria a essa finalidade.

Entendo, porém, que não, como já deixei exposto acima. Entendo que a Secretaria de Educação, tendo a seu serviço um Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares, dotado de verbas próprias, pode prescindir daquele auxílio e enfrentar as despesas de obras feitas, sim, pela SURSAN, mas para lhe serem pagas.

* * *

Essa solução, se superficialmente considerada, pode parecer menos prática, ou eivada de certo formalismo. Compreende-se que a autonomia da SURSAN, sua maior liberdade de movimentos e a conseqüente eficiência de seus serviços atraíam as simpatias dos demais órgãos do Estado, e lhes fomentem o desejo de dos mesmos se utilizarem.

Convém, entretanto, que uma pitada de bom senso advirta que se tal prática torna-se regra — acaba-se com a SURSAN autônoma e eficiente.

As necessidades no setor obras são grandes, em todo o Estado. Tê-las gratuitas será sempre algo de muito útil e agradável ... e a SURSAN não terá mãos a medir.

Fiquemos, pois, com os princípios, certos de que os facilitários muita vez se tornam dificultosos.

Em suma: entendo que a Secretaria de Educação deve reembolsar a SURSAN dos Cr\$ 114.824.90. Em 20 prestações, ou em mais até. A começar neste ou no próximo exercício.

O seu, porém, a seu dono.

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1962.

ROBERTO PINTO FERNANDES
Procurador do Estado

**SERVIÇO INSTITUÍDO PELO PODER EXECUTIVO. EXTINÇÃO
MEDIANTE DECRETO. PODER REGULAMENTAR**

Pelo presente expediente o Sr. Diretor do Departamento de Saúde Escolar (DSE) propõe a revogação do Decreto n.º 13.366, de 27-10-1956, que criou o Serviço de Higiene e Assistência Dentária (SHAD), bem como das Instruções n.º 16, de 13-7-1957, que dispõem sobre o funcionamento