

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 CAVALCÂNTI (*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 desprezo “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 sôbre 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 auxilio 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 sôbre o funcionamento

dêste Serviço, restaurando-se, conseqüentemente, em tôda sua plenitude, o Decreto n.º 9.025, de 22-11-1947, que aprovou o Regulamento do Departamento de Saúde Escolar.

2. Justificando a providência sugerida, o Sr. Diretor do DSN esclarece que a relativa autonomia concedida aos Serviços Dentários pelo decreto a ser revogado, dissociando-os dos Serviços Médicos, não vem atendendo às conveniências do serviço, como o demonstra a experiência, e, assim, a medida proposta é necessária para facilitar a nova organização e estrutura que deve ser dada ao Departamento sob sua orientação.

3. Encaminhado o processo ao Setor de Legislação e Revista dessa Secretaria Geral, a sua Dirigente manifestou a opinião de que, embora criado por decreto do Executivo, está atualmente incluído na estrutura da Secretaria Geral de Educação e Cultura, como integrante do DSE, em virtude de disposições da Lei n.º 14, de 24-10-1960.

4. O problema da competência quanto à organização do Serviço Público tem dado margem a sérios debates, sobretudo porque nem sempre os preceitos constitucionais fixam com a necessária precisão os limites da interferência que devem ter o Legislativo e o Executivo no assunto.

Essa dificuldade é ressaltada em recente obra do Professor FRANCISCO DE SÁ FILHO, *Relações entre os Podêres do Estado*, pág. 225 :

“O problema dos chamados regulamentos autônomos, expedidos, espontaneamente, pelo Executivo, sem ligação com qualquer lei, é delicado e muito debatido, embora se trate de prática freqüente nas democracias. Tem-se cuidado argüir que, incumbido o Governo de assegurar o cumprimento das leis, lhe cabe, por êsse fato, o poder de reorganizar os serviços, que lhe cumpre executar.

Mas a argüição prova demais e limitaria, enormemente, a competência do próprio Legislativo. Outros sustentam, que, na discriminação das matérias, propriamente legislativas e regulamentares, se encontrará justificativa para a expedição espontânea dos atos concernentes a essas últimas. Mas, além de ser difícil aquela discriminação, não se vê como se poderia, então, traçar limites ao poder regulamentar.

Ante os embaraços criados pelo problema, alguns autores transigem em admitir, apenas, nesse terreno, a legitimidade de duas espécies de regulamentos autônomos: os de serviços públicos e os de polícia.

Os regulamentos de serviço público, ainda que sem apoio direto na legislação, mas não a contrariando, disciplinariam o funcionamento das repartições governamentais. Sem dúvida, não poderiam criar empregos, nem despesas, e, tampouco, estabelecer penalidades ou modificar competências”.

5. No mesmo sentido se manifesta CARLOS MEDEIROS DA SILVA, em artigo publicado na *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 20, pág. 1:

“A extensão do poder regulamentar é matéria controversa que assenta, em última análise, na concepção política que preside à organização do Estado. Não basta remontar-se à separação dos poderes preconizada por MONTESQUIEU, cuja rigidez varia no tempo e no espaço, para discriminar as competências do Legislativo e do Executivo e conseqüentemente fixar a distinção entre a lei e o regulamento, de acôrdo com a fonte que edita o texto. Esta remissão dá ao intérprete uma noção formal, sem revelação de conteúdo. Êste, de difícil caracterização, é que interessa àqueles que devem elaborar quer a lei, quer o regulamento, no exercício da sua competência. No texto da Constituição é possível identificar certas matérias como sendo da natureza legislativa; mas, ainda nesta hipótese o poder regulamentar poderá exercer-se, em virtude da faculdade ali outorgada de um modo geral ao Executivo, ou, ainda, por convocação inserida na própria lei ordinária”.

E, mais adiante:

“Ainda que o regulamento em regra pressuponha uma lei anterior à qual se acha vinculado, expressamente, a doutrina reconhece que pode ocorrer o contrário. Mesmo sem lei anterior e ante a inércia do Legislativo, o poder regulamentar se pode exercer, quando interêsse relevante, cuja tutela cabe ao Executivo prover, o reclame. Assim acontece nos casos de defesa da ordem e da segurança públicas quando a ausência de preceitos gerais, emanados do Legislativo ou do Executivo, cause perplexidade às autoridades ou à população, agravando a situação ou fomentando a subversão. Também em matéria de organização interna e funcionamento dos serviços públicos, se admite geralmente que o poder regulamentar pode exercer-se com certa liberdade de movimentos, principalmente em se tratando de serviços novos, uma vez que não sejam agravadas as despesas previamente orçadas. Êstes chamados regulamentos sem lei mostram que na prática é quase impossível discriminar-se campos de competência privativa do Legislativo e do Executivo”.

6. Dos ensinamentos acima transcritos se verifica que, embora seja atribuição do Poder Legislativo a fixação da estrutura da Administração Pública, se admite possa o Poder Executivo, ao regulamentar os serviços criados por lei, introduzir-lhes algumas modificações, desde que não crie cargos, nem aumente as despesas previstas.

Êsse poder de regulamentar, que na esfera federal é conferido ao Presidente da República pelo art. 87, item II, da Constituição, no âmbito estadual compete ao Chefe do Executivo, *ex-vi* do art. 25, § 1.º, II

da Lei Orgânica, ainda vigente, segundo preceitua o art. 9.º da Lei n. 3.752, de 14-4-1960.

7. No caso presente, ocorreu exatamente a hipótese acima prevista. Por decreto do então Prefeito do Distrito Federal foi alterado o Regulamento do Departamento de Saúde Escolar, criando-se o Serviço de Higiene e Assistência Dentária (SHAD), o qual, embora integrado naquele Departamento e subordinado ao seu Diretor, passou a ter uma relativa autonomia.

O decreto do Executivo, como não podia criar cargo novo, limitou-se a estabelecer no seu art. 9.º:

“Enquanto não fôr criado por lei o cargo de Chefe de Serviço, o Serviço de Higiene e Assistência Dentária terá um dirigente designado pelo Secretário Geral de Educação e Cultura, por proposta do Diretor do Departamento de Saúde Escolar, sem aumento de despesa”.

8. Essa situação permaneceu inalterada até o advento da Lei n.º 14, de 24-10-1960, que, como se sabe, dispôs sobre o Plano de Classificação de Cargos do Serviço Público Civil do Poder Executivo do Estado da Guanabara.

No Anexo II dessa lei, que relaciona os cargos em comissão, atribuindo-lhes os respectivos vencimentos, entre os que correspondem ao DSE, está indicado o de chefe do SHAD, com o símbolo de vencimento 5-C, em igualdade de condições com as chefias de outros serviços daquele Departamento.

A Lei n.º 14, portanto, criou o cargo de chefia correspondente ao serviço já existente, sem ser, porém, suficientemente explícita quanto à criação do serviço em si.

Veja-se que o legislador agiu de forma diferente em relação à criação do Serviço de Classificação de Cargos, pois no art. 43 dispôs expressamente:

“Art. 43 — Fica criado, na Secretaria Geral de Administração, o Serviço de Classificação de Cargos”.

10. Diante do exposto, a conclusão que se pode tirar é a de que, embora não exista dispositivo preciso na Lei n.º 14 a respeito do SHAD, sua existência que, até então, era meramente de fato, foi reconhecida por aquela lei.

11. A indagação a ser feita, portanto, é a de saber se esse reconhecimento é suficiente para considerá-lo como incluído, de forma permanente, na organização administrativa do Estado, impedindo, assim, sua alteração ou modificação por ato do Executivo.

Parece-nos que não. Se se admite que o Poder Executivo, em face do poder regulamentar que lhe é conferido na Lei Constitucional, pode alterar o funcionamento de um serviço público, no interesse de seu me-

lhor e mais racional aproveitamento, desde que não crie cargo público, nem aumente despesa, então essa faculdade deve ir, necessariamente, até a de suprimir a alteração de serviço por ele próprio criado.

Nessas condições, como a existência do SHAD decorre, precipuamente, das disposições baixadas pelo Executivo através do Decreto n. 13.366, nenhuma ilegalidade haverá em ser aquele diploma legal revogado pela mesma fonte que o produziu.

Quanto ao cargo em comissão de chefia daquele serviço, caberá ao Executivo propor ao Legislativo, na devida oportunidade, a sua extinção, já que terá ficado o mesmo sem objeto.

12. Por outro lado é forçoso reconhecer que a matéria, como bem o demonstram as citações que transcrevemos no início deste parecer, é bastante controvertida. Por essa razão, melhor seria, já que, segundo indica o Sr. Diretor do DSE, a atual Administração está interessada em dar nova organização e estrutura àquele Departamento, o que forçosamente será levado a efeito por via legislativa, que a extinção do SHAD se fizesse nessa ocasião, evitando, assim, que possa ser levantada qualquer dúvida, ainda que infundada, sobre a legalidade da medida proposta.

Rio de Janeiro, 15 de março de 1961.

ANTONIO FRANKLIN BUENO DO PRADO
Procurador do Estado

SOCIEDADE BENEFICENTE. REGISTRO COMO ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. LEGITIMAÇÃO PARA RECEBER SUBVENÇÕES

Com o meu parecer, restituo os autos do processo administrativo marginado e os anexos que o acompanham, referentes ao registro da Sociedade Beneficente das Damas Israelitas, denegado por despacho de 5-9-1963, no Processo n. 573/63, conforme publicação no *Diário Oficial* de 12-11-1963.

Baseou-se o indeferimento no fato de que a referida Sociedade limita suas atividades “ao atendimento de uma única raça” (*sic*). Posteriormente, em face do recurso interposto pela mesma Sociedade, uma longa informação do Departamento de Assistência Social acrescenta que a requerente não presta ou exerce “assistência social no sentido lato da técnica específica, no sentido amplo, sem restrições” (...) “sendo seus benefícios exclusivos seja à raça ou à pretensa religião”, não podendo por isso “ser registrada como entidade de assistência social”.

A Sociedade Beneficente das Damas Israelitas apresentou certidões dos seus Estatutos, devidamente registrados, e da Assembléia Geral realizada em 18-12-1962, que elegeu a sua Diretoria.

Dou, a seguir, o meu parecer.