

As Entidades Paraestatais

CELSO DE MAGALHÃES

AQUÊLES que decidem as questões de direito, ou opinam acêrca do verdadeiro sentido dos textos, são, via de regra, grandes sabedores, homens cultos, cujos pareceres merecem acatamento.

Todavia, sendo homens de grande saber, suas opiniões, por fôrça do encargo, são, quase sempre, indiscutíveis, quando se referem a questões jurídicas, campo de sua especialização.

Na exegese dos textos, na aplicação da arte difficílissima da hermenêutica, não há como deixar de lhes reconhecer a superioridade oficial das conclusões.

Fora daí, porém, a coisa muda de figura.

Nem tudo quanto cai sob a égide da Justiça ou sob as vistas dum Consultor Jurídico é matéria exclusiva de hermenêutica; muita questão existe, cujo fundamento o juiz, aquêle que decide ou opina, terá de ir buscar no campo privativo de outras ciências, que não aquela em que se especializou.

Se um contrato fala, por exemplo, em traçado parabólico duma estrada e a controvérsia se suscita, justamente em tôrno da natureza da curva que serviu de eixo à construção, é fôrça concluir que falece ao juiz capacidade de discernimento entre uma e outra curva, se alguém afirma que a hipérbole substituiu a parábola.

Nesse caso, sem nenhum desdôuro, terá o julgador de apelar para os conhecimentos de peritos capazes de distinguir, num simples raio de curvatura, uma linha da outra; é que nos cursos de Direito, não se especializa o julgador nas intrincadas questões das Matemáticas Aplicadas.

Se se trata, por exemplo de uma acusação de envenenamento, a decisão terá de ser proferida consoante os termos do laudo de necrópsia, sendo inadmissível que dêle se afaste o juiz.

E' para isso que existem os peritos.

Para opinar sôbre questões matemáticas, há os matemáticos; sôbre questões de Física, existem os físicos; sôbre questões náuticas, os marinheiros etc. . .

Absurdo seria exigir do juiz ou do consultor conhecimentos completos de todos os ramos do saber, para decidir questões de qualquer natureza que lhes fôssem submetidas, ou opinar sôbre elas.

E por que não fazer assim também com a Administração?

Administração é ciência independente do Direito Administrativo.

Conhecer Direito Administrativo não implica conhecer Administração.

Voltando ao exemplo anterior, a capacidade para distinguir uma parábola duma hipérbole não implica na capacidade para discutir a fabricação dos teodolitos.

E, no entanto, o teodolito é instrumento indispensável à localização dos eixos das estradas e, pois, ao discernimento do arco de curvatura.

Administração é um sistema de órgãos para prestação dos serviços públicos.

Direito Administrativo é o conjunto das normas aplicáveis à prestação de tais serviços.

O bacharel é perito em Direito Administrativo; mas isso não o faz perito em Administração.

Se o jurisconsulto não pode opinar sôbre Matemática, Física, Química, Astronomia etc. . . , como o poderá fazer sôbre Administração, ciência, como aquelas, alheia à sua especialidade?

Já não se compadecem os tempos atuais com os Picos de Miranda; não há mais oportunidade para o decantado — *de omnia re scibili*.

Hoje, cada um é competente até as fronteiras de sua especialidade e, dentro dêsse âmbito, não podem os leigos ser chamados a debate. Fora daí, porém, a intromissão faz lembrar o *ne sutor* . . .

Cada macaco no seu galho.

Os técnicos em administração ainda não se aperceberam de que lhes cabe opinar, de forma decisiva, nos assuntos da ciência em que se especializaram, como aos economistas, aos médicos, aos engenheiros etc... cabe a autoridade exclusiva de opinar nas matérias que dominam.

Nem tudo, na Administração, se resolve em interpretar fórmulas jurídicas, onde pontificam os bacharéis.

A palavra decisiva cabe aos jurisconsultos, quando estão em jôgo relações entre indivíduos e órgãos, ou autoridades administrativas.

Eles opinam acêrca de legalidade dos atos.

E isso é matéria de Direito Administrativo.

Mas o conceito de legalidade não é tão elástico como se poderia presumir.

Ainda há pouco, uma resolução do Tribunal de Contas pareceu ignorar essa verdade.

E' da competência dêsse Tribunal apreciar a *legalidade* dos atos relativos à Receita e à Despesa, sem lhe discutir outras atribuições que não interessam no momento.

E' nesse sentido que êle examina os contratos, negando-lhes registro, se em desacôrdo com os princípios a que ficam tais atos subordinados; isso constitui matéria de — Direito Administrativo. Assim, se se trata da compra de um automóvel, por exemplo, cabe ao Tribunal de Contas verificar apenas três coisas:

- a) se é competente a autoridade que empenhou a despesa;
- b) se o empenho foi convenientemente feito;
- c) se foram respeitados os princípios que regulam os contratos administrativos.

Conseqüentemente, não caberia ao Tribunal de Contas discutir o preço do automóvel, a marca do carro, se havia ou não necessidade da aquisição pretendida, se já existem automóveis demais, se o carro a ser comprado é impróprio aos fins a que se destina etc. . .

Essas coisas nada têm a ver com a *legalidade* do contrato, matéria de Direito Administrativo, mas com sua *oportunidade e conveniência*, matérias de Administração, estranhas às atribuições do Tribunal.

No caso ilustrativo, porém, o Tribunal de Contas negou registro ao contrato, porque entendeu *que não seria possível terminar o serviço dentro do prazo estipulado e que isso daria margem a prorrogação do contrato*, majorando o preço inicial.

Ora, saber se há possibilidade ou não de terminar um serviço dentro de certo prazo é questão administrativa e não jurídica, interessa à ciência da Administração e não ao Direito Administrativo, é questão de técnica de serviços e não de legalidade de atos jurídicos.

Se o serviço se refere à construção de um prédio, por exemplo, só um construtor poderá dizer da possibilidade de terminar ou não a obra, dentro de certo tempo; se o trabalho consiste no levantamento de estatísticas, sòmente um estatístico poderá opinar com acêrto. . .

Para conferir ao Tribunal de Contas tão ampla competência, haveria que dotá-lo de órgãos técnicos de consulta, haveria que obrigá-lo à audiência de peritos, pois sòmente assim lhe seria dado pronunciar-se com absoluto conhecimento de causa.

Quem não é médico jamais poderá prognosticar a marcha duma doença.

Esse é caso típico de excesso de atribuições e da elasticidade que, por vêzes, se permite aos juizes e juriconsultos, quando chamados a opinar sòbre casos concretos que não envolvem relações de direito.

E a maior vítima é sempre o tecnico em administração, de autoridade inquestionável, mas

que ainda não soube fazer impor o reconhecimento de sua competência, para decidir em matéria que lhe deve ser privativa, como as questões jurídicas aos bacharéis.

* * *

A classificação de uma unidade de trabalho nem sempre é matéria exclusiva de interpretação jurídica.

Quando se trata, por exemplo, de verificar, numa sociedade mercantil, qual o tipo a que pertence, se em nome coletivo, por quotas, por ações etc. . . não há dúvida em que a matéria é de jurista. E' que ela envolve apenas o estudo das relações, dos direitos e responsabilidades entre os componentes do órgão.

O técnico em administração, que opinasse a respeito, estaria fora de seu campo de competência.

Quando se trata de verificar, num contrato, se houve doação ou compra e venda, se a questão é de usufruto ou de fideicomisso etc. . . a matéria continua a ser de jurista, pois envolve relações de direitos e obrigações entre pessoas.

O técnico em administração seria incompetente para opinar e decidir em casos tais.

Mas quando se trata de determinar o lugar exato de um órgão num sistema administrativo; quando se trata de definir um tipo estrutural, as linhas de organização; quando se trata de verificar a aplicação de princípios racionais de trabalho etc. . . , o jurista não pode ser chamado a opinar, porque questões dessas não envolvem relações entre pessoas, pertencem à Ciência da Administração, outro campo do saber humano diferente do Direito.

Sòmente um técnico em administração poderá, analisando a estrutura de um estabelecimento ou serviço, dizer do tipo que o caracteriza, como sòmente o geômetra, analisando os pontos da trajetória de um móvel, poderá estabelecer a equação da curva.

* * *

A Administração Pública é o conjunto de órgãos e de meios que o Estado cria, ou dos quais se vale para prestação de serviços à coletividade.

Vejamos como se apresenta essa administração, *no Brasil*. Sim, *no Brasil*, porque ao técnico, num caso dêsse, não interessa saber como se apresenta a administração na Itália, no Japão, nos Estados Unidos etc. . .

A primeira coisa é situar sua posição no espaço, como faz o jurista nas questões de Direito Internacional Privado.

No Brasil, a Administração Pública assume aspectos autônomos, reflexo que é, da autonomia política das unidades que o compõem.

— federal, da União

- regional, dos Estados
- local, dos Municípios e Distrito Federal.

Dentro da Administração Federal, a independência dos Poderes leva a distinguir outros campos autônomos: a legislativa, a judiciária e a executiva.

E' tal, porém, a importância da executiva sobre as demais que, praticamente, ela só satisfaz à qualquer estudo do sistema administrativo federal.

Vejamos o que nota um técnico em administração, ao examinar esse sistema administrativo federal, cujo chefe é o Presidente da República.

Na complexidade de órgãos que o integram, distingue o técnico, dentro do sistema, dois grupos perfeitamente caracterizados:

a) órgãos que o Governo cria e dos quais se vale para prestar serviços públicos, mediante a aplicação de normas e métodos comuns, de caráter rígido;

b) órgãos que o Governo cria, ou dos quais se vale para prestar serviços públicos ou de interesse público, mediante a aplicação de normas e métodos próprios, de natureza flexível.

Isso leva a uma conclusão:

- a) existem órgãos que são do Estado;
- b) existem órgãos que trabalham para o Estado.

No primeiro caso, o Estado faz; no segundo, fazem para êle. Assim, a administração do primeiro grupo é *direta*; do segundo, *indireta*.

A administração direta é o Estado agindo; os órgãos que a constituem são *estatais*; a administração indireta é o Estado recebendo a colaboração de outros; os órgãos que a constituem são *paraestatais*.

A própria etimologia da palavra justifica o título: *para*, prefixo grego que significa — *junto de*; *paraestatal*, junto do Estado.

Pouco importa ao técnico em administração o sentido de palavra igual adotada pela administração italiana; a língua está cheia de termos, grãficamente idênticos, e de sentidos muito diversos, das mais diversas procedências. A filologia ensina que as palavras evoluem de sentido e que, de uma língua para outra, nem sempre conservam a mesma significação.

Usado, entre nós, primitivamente, para distinguir as autarquias, passou o termo a caracterizar todo o conjunto da administração indireta, pois descabido seria distinguir as autarquias dos demais órgãos colaboradores, que se revestem das mesmas características gerais.

Com efeito:

Quais são as características que o técnico descobre nos órgãos estatais?

- a) comunidade;
- b) ausência de personalidade jurídica.

Nos órgãos estatais, tudo é comum, isto é, ninguém tem nada de seu: patrimônio, legislação geral, bens materiais, pessoal etc..., e nenhum

dêsses órgãos pode falar em nome próprio, relativamente a terceiros. Assim, para os efeitos da responsabilidade civil, não existe o Ministério da Fazenda, não existe o D.A.S.P., não existe o Conselho Nacional do Petróleo etc..., mas a União, a Fazenda Nacional. Falta a êsses órgãos personalidade de direito.

Na administração indireta a situação é justamente a oposta; nos órgãos que ali se encontram, descobre o técnico as seguintes características:

- a) privatividade;
- b) personalidade jurídica.

Cada órgão paraestatal tem seu patrimônio sua legislação geral, seus bens materiais, pessoal etc..., possuindo, além disso, personalidade de direito. Assim, para os efeitos da responsabilidade civil, existe o Instituto de Industriários, existe o Banco do Brasil, existe a Fundação da Casa Popular etc...

São órgãos principais da administração indireta as autarquias, as sociedades de economia mista, as fundações de direito público; mas também são do mesmo grupo as empresas concessionárias de serviço público como a Light, a Telefônica, a Western Telegraf etc...

As autarquias, as sociedades de economia mista, as fundações e as concessionárias de serviço público possuem características diferentes, inconfundíveis, mas tôdas pertencem a um só grupo: são espécies de um só gênero.

Como deixá-las então sem um título geral?

Elas são como o triângulo, o quadrilátero, o pentágono etc..., na grande família dos polígonos.

Elas são tôdas, *órgãos paraestatais*.

A confusão que se verifica no termo é idêntica à que ainda ocorre entre demissão e exoneração, fora do Direito Administrativo.

E' preciso, porém, acabar com o tumulto, e é ao técnico em administração que cabe fazê-lo.

Não seria a vez do D.A.S.P. impor ordem na confusão?

Nestas considerações não vai nenhuma destima pelo talento e pela cultura daqueles que, Mestres incontestáveis, só consideram órgãos paraestatais as autarquias, deixando as sociedades de economia mista, as fundações e as concessionárias de serviço público como elementos espúrios dum grupo sem denominação.

As ciências sociais vão sendo construídas à custa de pesquisas e meditações, de debates e interpelações; exigir que se compadeçam com o *magister dixit* aristotélico é negar-lhes as próprias características científicas.

Os Mestres devem ser ouvidos; mas é ainda uma forma de dignificá-los, submeter-lhes os conceitos ao crivo da análise, antes de os incorporar à própria cultura.

E nesta questão os Mestres não convenceram. Estavam fora de seu *metier*.