

Invasão de Atribuições

CELSO DE MAGALHÃES

O ESTADO não é uma ficção, mas realidade viva e atuante.

Ficção é o que não corresponde à realidade; ora, o Estado é objetivo; logo, poderá ser uma abstração, mas jamais coisa puramente mental.

O que é produto exclusivo da cerebração carece de objetividade; assim, o Estado não é uma ficção.

Que êle seja a soberania organizada, não há dúvida; mas que careça de personalidade, como o queria Duguit, não concordo.

É verdade que Duguit é Duguit e que eu sou eu; mas também é verdade que *quandoquo bonus dormitat Homerus*.

E no cochilo de Homero, cada um pode campear de gigante.

O Estado é pessoa jurídica. Sua personalidade resulta da própria capacidade que êle possui na ordem internacional. É óbvio que essa personalidade difere, e grandemente, da personalidade do Direito Privado.

Por isso, Duguit a negava: se o Estado cria as pessoas jurídicas, não poderá ser uma delas, pois para criar-se pessoa de direito, teria de ser pessoa antes dessa criação; e seria um círculo vicioso.

Todavia, a questão é muito diferente. No caso das pessoas privadas, a natural começa desde o nascimento com vida, e a jurídica, quando satisfeitas as condições que o Estado impôs; mas o Estado é pessoa de Direito Público externo, e essa personalidade surge com a capacidade, concomitantemente, sem intervalo, pois o Estado nasce no momento justo em que lhe reconhecem capacidade internacional as nações mais velhas.

Com êle não se dá o que se verifica com as pessoas físicas, cuja capacidade é muito posterior à constituição da personalidade.

O Brasil-colônia não era Estado; e não o era, porque as nações mais velhas não lhe reconheciam capacidade para exigir direitos e assumir obrigações na ordem internacional. Essa capacidade êle só a adquiriu quando, proclamada a independência, obteve o reconhecimento de outras nações.

Não há Estado sem êsse reconhecimento, porque não há soberania, direito de autodecisão, sem essa formalidade. E sem soberania, aí sim,

Duguit tem razão, o Estado seria mera ficção, coisa puramente mental, sem significação prática.

Assim, reconhecido o Estado, surge, concomitantemente, a personalidade, pois somente então se torna êle uma entidade passível de direitos e de obrigações, que outra coisa não é que a pessoa, seja natural ou jurídica.

Se o Estado é unitário, nêle existe apenas uma personalidade, tanto para o exterior, como para o interior; mas, se é federal, a despeito de uma só soberania, de uma só personalidade externa, êle mesmo desdobra sua competência, internamente, e se constitui em várias pessoas.

Se é confederação, pouco importa, pois, como Estado composto, a ela se lhe aplica, indiscriminadamente, o que é válido para os Estados simples.

Como pessoa jurídica, que é, precisa o Estado dum govêrno que o represente, oriente e conduza. Ora, todo govêrno se estrutura em Poderes; logo, os Poderes, como a personalidade, são inerentes ao Estado. Respeitando-se a chamada divisão tripartida de Montesquieu, tais Poderes, ditos políticos, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Mas não há que confundir Poderes com Funções.

Poder é faculdade de agir no exercício de soberania; função é faculdade de agir conforme disposições legais. Só existem Poderes onde há govêrno; mas existem funções onde quer que se apliquem leis.

Num Estado discricionário, numa ditadura, todos os Poderes se concentram num homem ou num grupo; mas as funções se distribuem por inúmeras pessoas, sem o que impossível se tornaria administrar.

Num Estado constitucional há separação de Poderes, para que o govêrno não dependa de um só, e o arbítrio não prevaleça; isso é inerente ao sistema democrático de govêrno. Mas há também distribuição de funções porque, da mesma forma, isso resulta de necessidades administrativas.

O Brasil é Estado constitucional, uma Federação.

Como Estado constitucional, há nêle separação de Poderes e distribuição de funções; como Federação, há nêle pluralidade de pessoas jurídicas de Direito Público interno.

Na Federação há que distinguir duas ordens de interesses:

- a) os peculiares duma região;
- b) os comuns a tôdas as regiões.

Cada uma das regiões terá um governo encarregado dos negócios que lhes são peculiares, decidindo-os livremente: são os governos dos Estados, no Brasil, o que faz de cada Estado uma pessoa jurídica.

Para cuidar dos interesses comuns, há também que existir um governo, com autoridade de os decidir livremente. Ora, os interesses comuns são os interesses de todos os Estados, em conjunto; o conjunto é a Federação, que resulta da união de todos os Estados; logo, êsse governo comum é o governo da União, também pessoa jurídica de Direito Público interno.

Não se deve confundir a União, com o Brasil-Estado, pessoa jurídica de Direito Público externo. Assim, para as questões internas há nítida separação entre cada um dos Estados, e entre êsses e a União; mas na ordem internacional não existe a União, nem os Estados: existe o Brasil, que exige direitos e assume obrigações.

Entretanto, para falar em nome do Brasil, nos negócios exteriores, só a União tem capacidade, pois somente ela é encarregada dos interesses comuns.

Conseqüentemente, há, no Brasil, 20 governos estaduais e um governo da União, cada qual com sua esfera de competência perfeitamente delimitada, todos do mesmo nível, sem qualquer vínculo de subordinação de um para outro, pois que é da essência dos governos o alheamento a gradações hierárquicas.

Assim, muita gente não sabe, mas precisa aprender, que o governo da União não possui autoridade para ordenar em assuntos privativos dos Estados, da mesma forma que nenhum Estado pode intervir em matéria da jurisdição federal.

Para efeitos administrativos, cada Estado é dividido em Municípios, aos quais é atribuída autonomia para regular seus próprios negócios.

Há grande diferença entre a União e os Estados, dum lado, e os Municípios, de outro. A União e os Estados são entidades políticas, pois possuem governos, estruturados em Poderes, que agem por delegação da soberania; os Municípios, ao contrário, são simples unidades administrativas, não passam de autarquias territoriais, collocando-se no mesmo plano dos vários órgãos autárquicos que pululam pelo país.

Assim, sob o ponto de vista do Direito Administrativo, equivalem-se os Municípios e, por exemplo, os Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Sei que isso assusta muita gente; mas não importa o susto: o fato é que um Prefeito e um Presidente de autarquia são funcionários, cuja diferença consiste, via de regra, na forma de investidura.

Por êsse motivo, um Município não tem governo, como não tem governo o Instituto do Açúcar e do Alcool, simples autarquia que é. Ora, se um Município não tem governo, *ipso facto* não tem Poderes.

No Brasil, há um Poder Legislativo da União — o Congresso Nacional, e um Poder Legislativo em cada Estado — as Assembléias Legislativas; há um Poder Executivo da União — o Presidente da República, e um Poder Executivo em cada Estado — os Governadores. Mas, e muita gente ainda não se apercebeu disso — um só Poder Judiciário, para a União e Estados, embora haja juizes e Tribunais criados e custeados pela União, e Juizes e Tribunais, criados e custeados por Estados.

Município, porém, não possuindo governo, não pode ter Poderes; assim, não há Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, em Município, como não os poderia haver, por exemplo, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

Mas há em ambos as funções legislativas, executivas e judiciárias, porque em cada uma dessas autarquias há órgão que elabora normas, órgão que as aplica e órgãos que decidem questões de direito e impõem penas.

Há tais funções, porque "função é a faculdade ou ato de agir dentro das leis".

Assim sendo, Prefeito não é Poder Executivo, nem Câmara de Vereadores é Poder Legislativo.

Isso tudo se aplica também ao Distrito Federal e aos Territórios. Um Território, embora tenha governador, não possui governo; aquêlê governador é delegado da confiança do Presidente da República e não Poder Executivo duma unidade política da Federação. Êle é apenas administrador, como o é um chefe qualquer de serviço. Um órgão político que pode agir por delegação soberana possui Constituição; êsse tem governo estruturado em Poderes. A União e cada um dos Estados têm a sua Constituição.

Um Município, como o Distrito Federal, não tem Constituição, da mesma forma que não a tem qualquer outra autarquia: Institutos de Aposentadoria e Pensões, Lóide Brasileiro, Estrada de Ferro Central do Brasil...

As atividades do Distrito Federal e dos Municípios são puramente administrativas e se regulam por uma Lei Orgânica, elaborada pela União, no primeiro caso, e pelos Estados, no caso dos Municípios.

Essa Lei Orgânica pode ser modificada, por ampliação ou restrição, sem participação seja do Distrito Federal, seja dos Municípios; ao passo que a Constituição Federal, ou de qualquer Estado, somente a União, ou o próprio Estado interessado poderá modificá-la.

Uma unidade política, como a União ou os Estados, não pode ser suprimida *ad libitum* de ou-

trem, nem alterada; mas um Município pode ser dividido ou incorporado a outro, sem sua participação.

O Distrito Federal, cuja finalidade única é ser Capital da República, embora se conserve territorialmente íntegro, só terá governo quando adquirir capacidade, autonomia política, pois hoje somente possui a administrativa.

União, Estados e Municípios possuem, cada qual, sua esfera de competência assegurada pela Constituição Federal. Nessa esfera privativa é vedada a interferência alheia; assim, da mesma forma que a União não pode normalmente intervir em assuntos peculiares aos Estados, também estes não o podem fazer em relação aos Municípios.

As autoridades de cada um dêles, estranhas que são nas respectivas atribuições, escapam à hierarquização recíproca, embora se devam mútuo respeito. E esse respeito exige também o alheamento oficial completo à maneira por que cada um regula seus próprios assuntos, no exercício das respectivas atribuições legais.

E não é só: dentro do mesmo governo, a independência de Poderes exige, por igual, que o Legislativo não interfira com o Executivo, nem esse com o Judiciário, ou vice-versa.

É o mesmo que se verifica na vida militar, quanto à autonomia de certos comandos: o Ministro da Guerra, por exemplo, não pode ditar decisões em assuntos pertinentes ao Grande Estado-Maior do Exército, como esse não poderá dizer ao Comandante da Divisão Blindada qual a melhor manobra tática para operar suas forças no terreno de ação.

Em assuntos federais, autoridades estaduais não se podem meter; a recíproca é verdadeira. Da mesma forma, não pode autoridade administrativa, subordinada ao Presidente da República, imiscuir-se em questões pertinentes à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, a Juízos e Tribunais de Justiça; e a recíproca também é verdadeira.

Não obstante, freqüentemente surgem fatos que atestam essa intromissão indébita, talvez provocada por ignorância dessas questões elementares de Direito Público.

Não é raro ver Câmaras Municipais aprovarem requerimentos de informações a Ministros de Estado, atribuição essa privativa do Congresso Nacional: Ministro de Estado não tem que dar satisfações a Câmara de Municípios nem do Distrito Federal.

Quando não votam requerimentos descabidos, lançam protestos em ata, forma indireta de censurar quem não depende de sua fiscalização. Isso poderiam fazer em relação ao Prefeito, ou contra intromissão do Governo do Estado em assuntos privativos do Município. Nunca em matéria federal.

É interessante, porém, ver com que facilidade uma Câmara Municipal aprova um requerimento para que um Ministro de Estado dê andamento rápido a papéis sujeitos a seu estudo e decisão...

Ainda não faz muito, nesta Capital, um grupo de Vereadores, acompanhados de jornalistas, invadiu o Serviço de Assistência a Menores, órgão do Ministério da Justiça, sob o pretexto de fiscalizar as atividades dessa repartição federal.

O intuito era nobre — exclusão feita da demagogia para fins eleitorais; mas o erro era crasso. Nem a uma repartição municipal tinham eles o direito de fazer isso, quanto mais a um estabelecimento da União.

Depois, pretenderam fazer o mesmo com repartições da Prefeitura, mas foram barrados pela energia do Prefeito que, sendo militar, conhecia muito bem essa história de cada macaco no seu galho.

Houve uma época, não muito longe, em que se tornou sistema a invasão de repartições de Ministérios por uma caravana de deputados e jornalistas, para fiscalizar atos internos, no uso dum pretense direito que Deputado, nem Senador jamais teve.

E essa fiscalização se fazia, porque Chefes de Repartições, intimidados pelo aparato, baixavam a cabeça. Mas o Deputado que se arroga a tanto, pode sofrer vexames, pois um Chefe conhecedor de suas obrigações poderia convidá-lo a retirar-se, dando-lhe uma lição de Direito Público.

O Deputado, quando quer fiscalizar o Executivo, apresenta requerimento de informações, ou de convocação de Ministro; no caso de aprovação pela Câmara, terá seu desejo satisfeito; caso contrário, resta-lhe a tribuna para os discursos que entender. Mas não poderá entrar, sem autorização da autoridade responsável, numa repartição qualquer, escudado na sua qualidade de parlamentar, para exercer fiscalização que não lhe cabe, senão quando membro de uma Comissão de Inquérito.

É que, invadindo repartições do Executivo, para fiscalizar, o Deputado não está no exercício de suas atribuições e, mesmo no caso de Comissão Parlamentar, careceria de comunicação prévia ao Chefe do Executivo.

Verifica-se, entre os órgãos dos Poderes Públicos, a mesma separação que existe entre casas de famílias distintas:

a) ninguém penetra em casa alheia, sem prévia autorização;

b) ninguém tem o direito de intervir na vida privada do vizinho.

As repartições públicas e as Câmaras Legislativas são como os vizinhos, cada qual em sua casa e com o direito de regular sua vida privada, conforme entender, respeitadas, é claro, as regras de convivência social.

E nesse caso, as regras são as da Constituição e das Leis.

Há muita gente que, seja por não ter aprendido, seja por demagogia eleitoral, pratica diferentemente. Mas é bom que não o faça, para não acontecer o mesmo que aconteceu ao malfadado Deputado Ventura.

Ventura era um estivador que desejava posse de u'a mulher, que, além de ter dono, o repudiava. Mas Ventura foi eleito deputado, o primeiro deputado comunista que ingressou na Câmara do Bra-

sil. Ventura sabia que deputado tem prerrogativas e imunidades e, vai daí, mal se apanha empossado, corre à casa da mulher desejada e impõe-lhe a rendição, num direito que julgava seu pelo mandato que lhe conferiram.

Mas a mulher que, por instinto, conhecia muito bem essa questão de Poderes e de separação de atribuições, reagiu, e enviou Ventura para o outro mundo.

Assim, às vêzes, há perigo em conquistar posições cujos limites a gente desconhece.