

Algumas formas de autarquias mixtas - territorial e institucional

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI

Procurador da República no Distrito Federal

Temos muitas vezes acentuado que um dos aspectos característicos da evolução das organizações administrativas é a maior maleabilidade dos sistemas, a multiplicidade das formas de que se podem revestir.

Passamos de um regime em que predominava a rigidez da estrutura administrativa enquadrada dentro de moldes prefixados para outro mais adaptável às condições peculiares a cada país, a cada época e a contingências econômicas preponderantes.

A criação das autarquias administrativas, de formas variadas, com finalidades específicas, peculiares a cada caso, com organização própria, administrações autônomas, representava um desdobramento da atividade do Estado, em setores estranhos à sua vida propriamente burocrática, especialmente no campo das atividades técnicas, ou naquelas em que se exige uma estrutura especial, inerente à natureza do serviço.

Não vamos hoje examinar o problema das autarquias institucionais, nem voltar a um assunto que tantas vezes já temos examinado. Queremos aqui encarar um outro aspecto desse problema, aquele em que a autarquia institucional combina-se com a autarquia territorial, pelo desdobramento da ação do poder central sobre determinada zona, sujeita ao domínio e jurisdição de outro Estado.

Evidentemente aqui nos referimos a uma organização federal em que o poder central estende sua influência sobre parte do território de um Estado.

Verifica-se nesse caso um amplo movimento na organização desses serviços: um de integra-

ção, pela incorporação ao serviço federal de determinada zona ou atividade que até então se encontrava sob a influência do poder estadual; outro de desintegração, pela constituição autônoma do mesmo serviço, constituindo-se com forma peculiar e administração própria afim de melhor atingir a sua finalidade.

Não conhecemos, entre nós, nenhum serviço autárquico funcional sob base territorial. Queremos, no entretanto, chamar a atenção para esta forma de iniciativa pública, de grande aproveitamento prático no desenvolvimento de zonas potencialmente ricas, mas dominadas por flagelos, endemias, sêcas e outros impecilhos ao seu progresso, meio eficiente para uma intervenção direta do poder central, cujos meios financeiros são maiores e cuja operosidade de ação é geralmente mais eficiente.

Em tôrno dessas pequenas notas que podem incentivar a curiosidade dos estudiosos queremos mencionar especialmente duas organizações existentes nos Estados Unidos e que poderiam servir de modelo possivelmente para a formação de grandes núcleos de população nos vales dos nossos grandes rios e nas ricas regiões até pouco assoladas pela sêca.

Estas duas organizações são:

- 1 — a administração do Canal de Panamá;
- 2 — a administração do Vale de Tennessee (Tennessee Valley Authority).

A administração do Canal do Panamá tem um sentido peculiar, obedece à própria finalidade do serviço, atende às exigências de ordem

técnica qual seja a administração do canal, como meio de transporte e exploração da estrada de ferro (Panamá Railroad) e ao mesmo tempo a administração tem em consideração o bem-estar e a vida dos habitantes daquela região.

A zona do Canal (Canal Zone) foi cedida pela República do Panamá aos Estados Unidos, em consequência de negociações que resultaram no tratado Hay-Bunau-Varilla (1), para ali ser cortado o istmo e construído o canal ligando os dois oceanos.

Em virtude desse acôrdo a República do Panamá cedeu aos Estados Unidos a chamada Zona do Canal, em carater perpétuo, transferindo-se aos Estados Unidos a soberania e posse da referida zona, com o monopólio da construção das vias de comunicação, bem como o direito de ali estabelecer fortificações para defesa do canal e todos os elementos necessários à vida da população.

Em troca os Estados Unidos obrigaram-se a pagar um arrendamento de 250.000 dólares durante certo prazo, mais 10 milhões de dólares e a garantir a independência da República do Panamá.

Os Estados Unidos, apesar das controvérsias surgidas (2), mais tarde fortificaram toda a região.

O tratado de 1903, assegurando aos Estados Unidos "in perpetuity the use, occupation and control of the zone of land and adjacent territory for the construction of an interoceanic canal", fazia prever que a República do Panamá conservaria a sua soberania sobre a região, mas a verdade é que, dado o carater perpétuo da cessão onerosa da zona do canal aos Estados Unidos e a transferência "of all the rights, power and authority which it would possess if it were sovereign" (3), implicitamente tirou ao Panamá o direito de ali exercer os poderes inerentes à soberania, exercício sem o qual esta se torna mera abstração, sem raízes na realidade. Por outro lado, como admitir-se a soberania sem os dois elementos essenciais: domínio e jurisdição exclusivos?

Evidentemente nem isto seria possível como também inadmissível o exercício de duas jurisdições sobre o mesmo território, bem como go-

vêrno e jurisdição diversos sobre um mesmo território.

A realidade é que a soberania Americana se exerce plenamente sobre a zona do canal, que pode constituir uma espécie de território americano, dependente diretamente do governo de Washington (4).

A esse respeito dúvidas numerosas foram suscitadas nos Estados Unidos, sustentando uns que se trata de um território, outros que ali os Estados Unidos exercem um mandato, semelhante àqueles criados pela Liga das Nações em cumprimento do tratado de Versailles, outros, finalmente, que a Zona constitui um território sob a jurisdição Americana.

O fato é que todas as dúvidas decorrem da natureza *sui generis* desse poder jurisdicional e principalmente das peculiaridades de que se reveste a organização administrativa.

Na zona do canal existe um Governador, Côrtes de Justiça, Autoridades Cíveis e Militares. Não existem Câmaras Legislativas porque todas as leis que ali vigoram são votadas pelo Congresso Americano, e somente aquelas que determinam expressamente a sua aplicação àquela zona.

Os cidadãos americanos não exercem o direito de voto na zona do canal, cujos habitantes não têm representação política.

A forma primitiva de governo da Zona do Canal foi a de uma Comissão de sete membros, nomeados pelo Presidente, nomeação aprovada pelo Senado Americano, forma que desapareceu em 1914, criando-se então o Cargo de Governador.

As funções desse governador — e aqui temos o aspecto peculiar que desejamos focalizar — revestem-se de um carater especial político administrativo, funções essas inerentes à natureza técnica e industrial da zona do canal.

Efetivamente, nas atividades administrativas do governador se congregam não somente todas as questões relacionadas com a vida e progresso da zona do canal mas também com os problemas técnicos ligados ao sistema de transportes da Panamá Railroad.

O professor Marshall Dimock, (5), tratando

(1) Em 18 de novembro de 1903.

(2) Ver Bonfils. Droit Int. Public n. 513.

(3) Charles G. Fenwick. Ph. D. — International Law — 2 ed. pág. 271.

(4) Willoughby — The American Const. System — págs. 190 e segs.

(5) Government — operated enterprises in the Panama Canal Zone — pág. 45.

das funções do governador da zona do canal diz o seguinte :

"The governor has real power. He is the ceremonial head of the Canal Zone, the executive of the civil government, and the responsible chief of operations of both the Canal and the Railroad of the Isthmus. The Governor of the Canal Zone, as has been said, also fills the office of the President of the Panama Railroad Company", e mais adiante : "The Governor is in reality the general manager of the Canal Railroad establishment ; he is the directing head of the public utilities".

E a esse respeito convém ainda acrescentar que estão a cargo da Panama Railroad inúmeros serviços de utilidade pública e até a exploração de 2 hotéis, um à margem de cada oceano, Tivoli e Washington.

A articulação de todo esse serviço é perfeita pelo desdobramento das diferentes atividades por órgãos menores, dirigidos pelos seus respectivos gerentes mas sob o controle da administração geral.

Como vemos o problema administrativo da Zona do Canal oferece aspectos muito interessantes porque :

1) representa um tipo especial de serviço descentralizado, com característicos funcionais próprios e com um limite territorial também definido. Verifica-se, portanto, uma desintegração territorial e funcional do sistema geral da administração americana.

2) representa também uma aplicação muito especial do sistema autárquico, que os anglo-saxões costumam denominar de "Corporation" por isso que, debaixo da administração do governador, encontram-se serviços os mais variados pela sua estrutura, como ainda pela sua natureza e finalidades.

3) a direção da Zona do Canal está entregue a uma autoridade cujas funções administrativas se acumulam com aquelas de natureza política, porque, dentro da Zona, nenhuma autoridade superior ali existe incumbida de manter a ordem, executar as medidas de polícia geral e fazer cumprir as leis e as decisões dos tribunais.

Foram certas contradições decorrentes da variedade dos serviços a cargo do governo da Zona do Canal que levaram o professor Dimock, já citado, a sugerir a organização de uma Corporação — The Panama Canal Corporation — compreendendo as duas existentes : The Panama Canal e a The Panama Railroad Company.

Principalmente no terreno financeiro, diz o autor, seria interessante essa nova modalidade porque, por esta forma, seria possível atribuir àquela administração relativa autonomia orçamentária tirando a Panama Zone Corporation do controle financeiro do Governo de Washington e atribuindo-lhe a competência para elaborar os seus próprios orçamentos.

Willoughby, em um livro notável (6), já fazia a mesma observação : "there are certain services of the government of a purely industrial or commercial character and not related to the general operations of the government, such as the Panama Canal, the Alaskan Engineering Commission, etc., the financial operations of which, from both the revenue and the expenditure side, should be carefully segregated from those of the government generally considered".

Tratando do mesmo assunto diz em outro tópico (7) :

"Each of these represents a distinct activity which has little or no direct relations to the general operations of government. Each has its special plant, equipment and personnel, and each has, as should have, its distinct budget of revenues and expenditures and accountancy and reporting systems. Each, finally, in its operations, presents problems of organization and administration which are of a purely non political and technical character".

Esse caráter de desintegração financeira, de autonomia orçamentária, levando-se em conta não somente a natureza do serviço mas também do pessoal nele empregado decorre da necessidade de uma maior maleabilidade na elaboração dos orçamentos e na aplicação dos recursos financeiros.

A autonomia orçamentária em que se inclui também a receita, permite por outro lado um melhor controle dos resultados financeiros da empresa e do rendimento dos seus serviços.

É preciso, entretanto, não exagerar a aplicação dos sistemas de corporações para que se não desarticule a administração que constitui uma parte preponderante da vida política do Estado, transformando este em uma sociedade Holding, constituída de numerosas corporações de tipos diferentes.

(6) The problem of a national budget — W. F. Willoughby, pág. 5.

(7) Idem pág. 78.

Mas, a verdade é que pode ser bem aproveitado o sistema de autarquias administrativas, de natureza funcional mas com base territorial.

Problemas das zonas afastadas dos grandes centros com possibilidades econômicas satisfatórias, podendo constituir excelentes núcleos de população, mas necessitando de um amparo mais direto do governo e principalmente da articulação de certo número de medidas essenciais para tornar possível a vida e a exploração agrícola ou industrial, podem encontrar sua solução na constituição de autarquias do tipo mixto a que acima nos referimos.

Afastadas dos centros governamentais, não podendo aplicar e obedecer às normas de contabilidade pública, possuindo necessidades que aqui desconhecemos, as zonas de fronteiras afastadas, e outras regiões, estão exigindo uma estrutura administrativa à sombra da qual possam viver e prosperar.

Estamos aqui examinando os diferentes tipos de administração experimentados no estrangeiro.

Vimos a Zona do Canal e a experiência dali tirada.

Examinaremos em seguida outra modalidade — da Tennessee Valley Authority — do maior interesse prático e doutrinário.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Tribunal de Contas da União

Parecer do Procurador Dr. Leopoldo Cunha Mello

Aforamento de terreno de marinha a pessoa jurídica estrangeira — Interpretação do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 2.490, de 16 de agosto de 1940.

P A R E C E R

A ESPÉCIE: Aforamento dum terreno de marinha, no Estado do Rio Grande do Norte, a "*The Western Telegraph Cº Ltd.*"

I

Pelo Decreto-lei n.º 2.490, de 16 de agosto de 1940, foram estabelecidas "*novas normas para o aforamento de terrenos de marinha e dadas outras providências*".

No artigo 2.º, dispõe esse decreto-lei:

"Excetuados os terrenos necessários aos serviços da União e aos logradouros públicos, subordinam-se ao regime de aforamento, concedido pelo Governo Federal

"unicamente a brasileiros natos ou naturalizados".

I — "os terrenos de marinha e seus acrescidos, em terra firme e nas ilhas de propriedade da União".

Só permitindo a concessão de terrenos de marinha, por aforamento, a "brasileiros natos ou naturalizados", o Governo, além de continuar a orientação de sua benemérita e patriótica política nacionalista, adotou providência de maior alcance e, dada a localização desses terrenos, do mais relevante interesse para a segurança nacional.

Essa providência, que já tardava, vem entrosar-se com muitas outras inscritas na Constituição de 10 de novembro de 1937, referentes às minas e demais riquezas do subsolo, quedas-d'água, bancos e de depósitos, propriedade e armação de navios nacionais, entrada, distribuição e fixação de imigrantes, concessões de terras de área superior a dez mil hectares, como se vê dos arts. 143, § 1.º, 144, 145, 149, 151, 155 e outros.

No caso concreto, segundo se vê do termo de fls. 59, em 16 de julho último deu-se a

"*The Western Telegraph Cº Ltd.*", pessoa jurídica estrangeira, em aforamento, um terreno de marinha sito na Praia do Meio, na cidade de Natal, Estado do Rio Grande do Norte.

II

A contratante, como é sabido, desde o Governo Imperial, em 1872 e 1873, tem uma concessão para explorar,