

AUTARQUIA — AUTONOMIA — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— A autonomia da autarquia não impede que os órgãos centrais interfiram em suas atividades, quando autorizados por lei, no sentido de orientar e fiscalizar o cumprimento de medidas legais.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. Nº 26.880-64

Presidência da República — Consultoria-Geral da República. E. M. nº 166-H, de 24 de março de 1965, "Aprovo. Em 9-4-65." (Enc. ao M. Agr., em 26-4-65.)

*

PARECER

O Ministério do Trabalho, através do Ofício GM-GB-nº 1.923, de 24 de julho de 1964, solicitou ao Ministério da Agricultura bons ofícios no sentido da observância pelas suas diversas repartições, dos termos do art. 142 da Lei Orgânica da Previdência Social.

2. Alegou o MTPS, tratar-se de providência de caráter geral, tendo por objetivo impedir a evasão das contribuições dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

3. No Ministério da Agricultura, foi o assunto submetido à apreciação da Consultoria Jurídica, que concluiu pela inconstitucionalidade do mencionado art. 142, argumentando:

"... Considero na espécie não só inconstitucional o dispositivo invocado, como também coercitivo, interferindo na esfera administrativa interna dos Ministérios, para lhes transferir e exigir uma fiscalização que cabe às autarquias diretamente, para isso

lhes dando a Lei, recursos, armas poderosas de cobrança e medidas judiciais para os recalcitrantes.

E mais, considero essa interferência irregular e inconstitucional, quando ameaça as autoridades e serventuários com multas e responsabilidades, se não cumprirem a obrigação que compete ao quadro funcional da autarquia, que pela omissão evidenciada nenhuma pena recebe, só proventos.

"A prevalecer tal critério, os Ministérios se transformarão em breve, em fiscais das autarquias, função que absolutamente não lhes cabe, especialmente quando sob coação."

4. Dêsse ponto de vista discordaram o Diretor-Geral do DNPS (fls. 11-13) e o Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho (fls. 14-15).

5. O art. 142 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, inquinado de inconstitucionalidade, está assim redigido:

"Art. 142. As empresas abrangidas por esta Lei não poderão receber qualquer subvenção ou participar de qualquer concorrência promovida pelo Governo ou autarquias federais, nem alienar, ceder, transferir ou onerar bens imóveis, embarcações ou aeronaves, sem que provem a inexistên-

cia de débito para com a instituição de previdência social a que estejam ou tenham estado vinculadas, sob pena de nulidade do ato e do registro público a que estiverem sujeitas.”

6. A inconstitucionalidade de uma lei está vinculada ao princípio da incompatibilidade desta com qualquer mandamento da Carta Magna. Para que se atribua a determinada norma o vício em causa, torna-se necessário indicação da regra constitucional violada, ou dos princípios contrariados.

7. O simples fato da alegação de que este ou aquele dispositivo interfere na organização estrutural de órgão público não tem maior alcance jurídico. Se a Constituição não estabelece disposições diversas da medida legal, não há que se lhe imputar a pecha de inconstitucionalidade.

8. O ilustre subscritor do parecer de fls. 4-6 não mencionou a regra da Lei Maior transgredida pelo artigo 142. Sinceramente, também não a encontrei.

9. Ainda que o referido artigo, *ad argumentandum*, fôsse inconstitucional, sua aplicação se impunha. Não posso aconselhar a Administração a negar cumprimento à Lei por entendê-la inconstitucional. Lei é lei, enquanto permaneça integrado o ordenamento jurídico. Só após a declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário e conseqüente suspensão da execução pelo Senado (artigo 64 da Constituição federal) é que a lei é considerada como inexistente. Sugerir seu descumprimento antes daquelas medidas, seria a negação da ordem democrática e o desrespeito às instituições.

10. Naturalmente tal atitude não importa em ação passiva perante os textos reconhecidamente contrários à Lei Fundamental, no sentido de mantê-los e cumpri-los eternamente, sem a iniciativa da provocação de sua inconstitucionalidade.

11. É sabido que ao Poder Executivo não cabe a função de declarar a inconstitucionalidade das leis. O renomado jurista Oscar Saraiva em brilhante trabalho (*Revista Forense*, vol. 136, pág. 89) afirma:

“Parece-nos, de início, que não cabe ao Poder Executivo atribuir-se a função eminentemente judiciária de declarar a inconstitucionalidade da lei vigente:

“En droit public et constitutionnel, dès qu’un Etat adopte le système de la séparation des lois constitutionnelles et des lois ordinaires, consacre le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et organise des tribunaux indépendants, il confère par cela même aux tribunaux, à titre de conséquence naturelle et logique, sans qu’il soit besoin de le dire expressément, le pouvoir et le devoir de vérifier la constitutionnalité des lois invoquées devant eux, le pouvoir et le devoir de refuser d’appliquer des lois contraires à la Constitution” (Léon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, vol. III, página 671).

12. Na espécie, as razões invocadas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura não me convenceram.

13. A autonomia da autarquia não impede que os órgãos centrais interfiram em suas atividades, quando autorizados por lei, no sentido de orientar e fiscalizar o cumprimento de medidas legais.

14. Os entes autárquicos executam serviços públicos que poderiam estar a cargo de setores da Administração Direta. Por isso, a autarquia filia-se à organização geral da administração pública, participando das faculdades próprias do poder público.

15. Tito Prates da Fonseca assere com inegável acerto:

“Nem porque descentralizadas, as organizações de serviços públicos personalizadas tornam-se independentes. Há entre elas e a administração geral a que se prendem, vínculos de subordinação, mais ou menos estreitos, estabelecidos nas lei geradoras de sua personalidade.” (*Autarquias Administrativas*, pág. 93.)

“A intervenção da administração geral na vida da autarquia mede-se pela extensão da tutela administrativa estabelecida em lei” (ob. cit., pág. 126.)

16. Outro não o pensamento de Francisco Campos ao ensinar:

"Do ponto de vista da ordem jurídica, ainda que a competência do ente autônomo seja, na aparência, exercida como um direito próprio, é apenas uma competência delegada, da mesma maneira que o é a competência de um órgão da administração centralizada" (*Direito Administrativo*, pág. 269).

17. O Estado, ao delegar seus serviços a uma entidade de direito público, não renuncia ao direito de intervir em sua organização e administração. O poder de tutela é perfeitamente compreensível. Temistocles Cavalcanti diz que "estas entidades, entretanto, continuam sob o controle e a tutela do Estado, quanto à sua organização, administração e fiscalização financeira." (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. IV, pág. 116.)

18. Seria verdadeiramente absurdo pretender-se impedir os órgãos centrais de in-

tervir nas administrações indiretas que lhes são subordinadas, no intuito do cumprimento do art. 142 da LOPS.

19. O preceito daquele dispositivo encerra norma de interesse geral, vale dizer, de interesse público, para cujo cumprimento devem propugnar todos os órgãos.

20. A sugestão do Ministério do Trabalho não fere nenhum princípio nem invade área de atribuições e responsabilidades. Pelo contrário, eleva o conceito de harmonia e colaboração que deve prevalecer em todos os setores da administração, para o fim de resguardar o interesse público, propósito a que não se pode furtar qualquer entidade de direito público.

É o meu parecer, s. m. j.

Brasília, 24 de março de 1965. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.