REGIME JURÍDICO DAS CORPORAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

J. CRETELA JÚNIOR *

O vocábulo corporação. *A corporação no campo jurídico. Corporação pública. Doutrina estrangeira. Doutrina brasileira. A corporação pública, espécie do gênero autarquia. Regime jurídico das corporações de direito público no Brasil. Conclusões.*

1. O vocábulo *corporação.* A palavra corporação, que em nossa língua significa *natureza corpórea* (NASCENTES, Antenor. *Dicionário Etimológico, sub voce* corporação), vem do latim *corporatione* (m), cognato de *corpus, corporis,* nome neutro que tem o sentido de corpo, pessoa, conjunto, todo, ossatura, estrutura, arcabouço, esqueleto.

Corporação sugere a idéia de agrupamento estruturado, de reunião de partes, diferentes ou semelhantes, interligadas sob critério unitário.

Em suma, a corporação é um *corpus,* unidade global que, não obstante constituída de membros ou partes diversas quando consideradas isoladamente, se apresenta como um conjunto cujos elementos concorrem para a obtenção de um mesmo fim. O fim aglutina sob denominador comum, homogeneizando-os teleològicamente, os vários elementos heterogêneos, quando considerados de maneira isolada.

Cada direção ou vontade, em particular, fica dominada pelo conjunto, que é a síntese, não a soma das partes. Ao *incorporar-se,* o elemento ou membro abdica de seus fins individuais para caminhar no sentido da resultante corporativa, que dirige seus esforços para um *desideratum* comum, causa final da existência da entidade.

* Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo.

Em sentido concreto, *corporação* é um *corpus*, elemento unitário e uniforme, constituído de membros diversos quando considerados de per si, mas que cedem, em benefício do conjunto, tendências específicas que porventura tenham.

2. *A corporação no campo jurídico.* O fenômeno associativo, no campo do direito, é um aspecto do fenômeno universal da solidariedade entre os homens e a tendência humana à união e à recíproca integração. Os fins humanos, salvo raras e discutíveis exceções, são todos perseguidos por meio de agrupamentos e organizações sociais que tornam possível, por um lado, a união das fôrças e a distribuição das competências segundo as várias atitudes; por outro, a eliminação da luta entre os particulares e a defesa comum contra as fôrças externas e eventualmente contrastantes (ZANOBINI, *Corso di Diritto Corporativo*, 6.ª ed., 1942, p. 4-5).

O Estado é a mais perfeita e a mais complexa entre tais organizações, aquela que provê para a consecução do maior número de fins sociais e que, dispondo do máximo poder e dos mais amplos meios materiais e morais, pode prover a tais fins de modo mais eficaz. Nem todos os fins sociais, entretanto, estão afetos ao Estado. Uma quantidade, variável segundo os tempos e tendências políticas, é confiada, dentre êsses bens, a outras associações ou totalmente abandonados à iniciativa e à atividade destas.

Além do Estado, *lato sensu*, outros agrupamentos existem, uns territoriais, unidades menores dentro do Estado, outros não territoriais ou institucionais.

Tais agrupamentos, humanos ou de bens materiais, se erigem em pessoas jurídicas, tomando nomes diversos e integrando-se nos vários sistemas jurídicos. Interessam-nos, por ora, apenas os agrupamentos humanos menores, quando se alçam a categorias personativas.

Nos agrupamentos humanos territoriais menores, as unidades consideradas tomam nomes típicos, conforme o país que se considere (províncias, regiões, comunas, departamentos e municípios). Para a doutrina italiana, os entes autárquicos territoriais são corporações cujos territórios se lhe aderem, recebendo os nomes de comunas, províncias e regiões (VALLES, Arnaldo de. *Elementi di Diritto Amministrativo*, 3.ª ed., 1965, p. 87). Para a doutrina francesa, que desconhece o têrmo *autarquia*, o assunto é versado no capítulo da descentralização geográfica, passando a *autarquia territorial* italiana a corresponder à *coletividade territorial* francesa, em ambos os casos agrupamentos de pessoas que "englobam indivíduos sem o consentimento dos agrupados" (VEDEL. *Droit Administratif*, 3.ª ed., 1964, p. 483). É a filiação compulsória.

Nos agrupamentos humanos não territoriais, as entidades consideradas tomam igualmente nomes diferentes. Na França, são os estabelecimentos públicos; na Itália, Portugal e Brasil, são as autarquias institucionais ou autarquias administrativas, que se opõem às autarquias territoriais ou geográficas.

Nosso estudo recairá sôbre as corporações públicas ou corporações de direito público, de natureza não territorial. Em outras palavras, trataremos das *corporações institucionais,* agrupamento de pessoas físicas que se personaliza, em conjunto, para a consecução de fins comuns.

3. *Dicotomia da corporação.* As corporações são, a nosso ver, de dois tipos: *corporações territoriais* e *corporações não territoriais.* As corporações territoriais correspondem às coletividades territoriais dos franceses. LANDI e POTENZA, tratando das pessoas jurídicas no campo do direito, público e privado, assinalam: "As pessoas jurídicas, em geral, classificam-se nas duas grandes categorias das *corporações* (ou *associações*) e das *fundações* (ou *instituições*). Nas primeiras, o elemento constitutivo predominante é a coletividade de *pessoas físicas,* que cooperam para a consecução dos fins da pessoa jurídica e, no mais, são elas próprias destinatárias da atividade do ente. Nas segundas, o elemento constitutivo primordial é representado pelo *patrimônio,* isto é, pelo complexo dos meios materiais destinados à perseguição do fim. As pessoas físicas são consideradas como órgãos do ente, ou como destinatários ou sujeitos passivos da atividade do próprio ente" (*Manuale di Diritto Amministrativo,* 2.ª ed., 1963, p. 57).

Sob êsse aspecto, de um lado, como entidade maior, o Estado; de outro lado, como entidades menores dentro do Estado, as divisões territoriais, pessoas jurídicas de direito público, são *corporações públicas territoriais.* Ao lado destas corporações, cuja base é o território, temos outras corporações públicas: as *corporações públicas institucionais,* que podem existir em grande número dentro dum mesmo território. Exemplo: uma *ordem profissional,* criada pelo Estado e descentralizada, com autonomia própria.

4. *Corporação pública.* Cabe ao direito italiano o privilégio de ter dado ao direito público um dos mais notáveis impulsos com a criação da *categoria autárquica,* contribuição que se desenvolveu tanto, que levou alguns juristas a pensarem num ramo autônomo do direito — o *direito das autarquias.*

De fato, se a autarquia é uma forma específica da capacidade de direito público, ou, de modo mais concreto, a capacidade de governar por si os próprios interêsses, embora êstes digam respeito também ao Estado (SANTI ROMANO. *Corso di Diritto Amministrativo,* 3.ª ed., 1937, p. 84), fácil é observar que, em razão do *substrato* ou *constituição estrutural,* as autarquias se bifurcam em *autarquias institucionais* e *autarquias corporações,* ambas pessoas jurídicas de direito público interno.

No direito brasileiro, as autarquias do primeiro grupo são as *fundações de direito público,* que definimos como "pessoas jurídicas de direito público interno, de índole administrativa, criadas pelo Estado e afetadas de patrimônio instituído pela entidade criadora para que o

nôvo ente persiga os fins específicos que tem em mira" (*Revista Forense,* 221/33). Sua base é *patrimonial.*

As autarquias corporativas ou corporações de direito público alinham-se ao lado das *fundações públicas.* Definimos as *corporações públicas* como "pessoas jurídicas de direito público interno, de índole administrativa, constituídas por um certo número de membros ou pessoas físicas, que se reúnem para a consecução dos fins que têm em mira".

A pessoa física, como elemento integrante e indispensável da corporação, é posta em relêvo pelos autores. "A corporação", escreve ZANOBINI, "deve sua formação a uma pluralidade de pessoas físicas determinadas que, aplicando um conjunto de meios para atingir os fins a que se propõem, cooperam de maneira ativa para conseguir tais fins" (*Corso di Diritto Amministrativo,* 6.ª ed., 1950, vol. I, p. 94). Ou, mais diretamente: "Corporações são pessoas jurídicas formadas por número determinado de pessoas físicas unidas em sociedade para a consecução de um fim comum" (ZANOBINI. *Corso di Diritto Corporativo,* 6.ª ed., 1942, p. 111).

"Na corporação", frisa CINO VITTA, "há uma coletividade de indivíduos jurìdicamente ordenada em relação a um escopo comum a perseguir, o que acarreta, como normais conseqüências: a) que os indivíduos, constituintes da coletividade, contribuam com sua vontade para designar os funcionários prepostos para a administração do ente; b) que os mesmos indivíduos contribuam com os próprios meios para a consecução do escopo comum. Todavia, a um estudo mais aprofundado, vemos que basta o segundo requisito para dar vida à corporação, embora ela se torne, nesse caso, menos perfeita" (*Diritto Amministrativo,* 3.ª ed., 1949, vol. I, p. 145).

"Na fundação, ao contrário, há um patrimônio destinado a um determinado fim e sua administração é entregue a pessoas diversas dos interessados" (VITTA, Cino. *Diritto Amministrativo,* 3.ª ed., 1949, vol. I, p. 145).

A *entidade corporativa* tem um substrato pessoal, humano. Os indivíduos que a constituem concorrem para a formação da entidade como *membros* ou *filiados,* elementos vitais para a existência do *corpus.* As corporações públicas são pessoas jurídicas de direito público formadas por elementos humanos — pessoas físicas — seus membros, cuja aglutinação é necessária para a formação da entidade. É claro que as corporações públicas precisam de patrimônio. Funcionam em edifícios, próprios ou alheios, mas dispendiosos; recebem contribuições dos agremiados. Mas não é êste elemento — o patrimonial — que vai integrar as notas específicas corporativas. O elemento básico, sem o qual a corporação é inimaginável, é a agremiação humana participante. As pessoas físicas são os ingredientes, substâncias que entram na composição íntima do ser, mesclando-se para dar origem a outro ser, que não é o resultado apenas da soma aritmética das parcelas, mas a síntese que as absorve e supera. As atividades dos membros das

corporações são duplas: projetam-se dêsses membros e recaem, reflexamente, sôbre êles. São remetentes e destinatários, são sujeitos ativos e passivos da entidade corporativa a que servem e, simultâneamente, num segundo momento, recebem o resultado da própria atividade desenvolvida.

"Em relação à sua estrutura, as comunidades ou corporações se contrapõem às instituições ou fundações, segundo tenham entre seus elementos ou não tenham uma coletividade de membros" (SANTI ROMANO. *Corso di Diritto Amministrativo*, 3.ª ed., 1937, p. 89).

Logo, corporações são conjunto de membros, de pessoas, ou, como ensina SILVIO LESSONA, "*corporações* são as pessoas jurídicas que constam de indivíduos; *fundações* são as pessoas jurídicas que constam de bens, como patrimônio, rendas perpètuamente consignadas" (*Introduzione al Diritto Amministrativo e Sue Strutture Fondamentali*, 1960, p. 23-24).

Entre as corporações públicas citam-se as *ordens profissionais*, organismos que congregam profissionais denominados *liberais* como advogados, médicos, engenheiros, arquitetos, farmacêuticos, veterinários. Tais entidades são "pessoas morais de direito público, mas não *estabelecimentos públicos*", explica MARCEL WALINE, "razão por que o estabelecimento público não pode mais ser hoje considerado como *categoria residual* de tôdas as pessoas de direito público que não sejam as coletividades territoriais" (*Droit Administratif*, 9.ª ed., 1963, p. 415).

"As corporações profissionais reúnem os membros especializados para o exercício de profissões que, pela natureza típica de que se revestem, pressupõem condições de capacidade intelectual e requisitos de ordem moral de seus componentes. Tais organizações autônomas colaboram com o Estado, integrando-se no sistema administrativo e exercendo funções públicas de índole fiscal" (Cf. nosso *Tratado de Direito Administrativo*, 1966, vol. I, p. 73).

Se compararmos, por exemplo, as corporações públicas com as fundações públicas, *verbi gratia*, uma corporação do tipo da Ordem dos Advogados do Brasil com uma fundação do tipo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, veremos, antes de tudo, que ambas são pessoas jurídicas de direito público interno, de natureza autárquica. Logo, autarquia corporativa, a primeira; autarquia fundação, a segunda.

Qual a diferença específica entre as duas entidades, se ambas são pessoas de direito público, se ambas têm uma base patrimonial e uma base pessoal? Não existe *corporação*, em princípio, sem patrimônio; não há *fundação*, em funcionamento, sem pessoal. *Pessoal* e *patrimônio* estarão, nesse caso, presentes, na autarquia-corporação e na autarquia-fundação. À primeira vista, então, a dicotomia pretendida não tem raízes na antinomia *membros* e *patrimônio*.

É que a corporação pública, no exemplo citado, a ordem profissional, é constituída de uma categoria de indivíduos ou pessoas físicas

— os liberais da classe — seus membros, que *dão o ser à coisa*. Sem os liberais profissionais, congregados, não há a corporação. São seus associados. *Substratum dat esse rei.*

Na fundação pública, no exemplo citado, a Fundação de Amparo à Pesquisa, o *substratum* que dá o ser à coisa, é de natureza patrimonial e, se pessoas ou membros existem dentro dessa entidade, administradores e destinatários, êstes *não são membros*, mas têm um *caráter instrumental* indispensável à fisiologia (não à anatomia), enfim, ao funcionamento da entidade.

A diferença específica entre a corporação pública e a fundação pública, ambas espécie do mesmo gênero autarquia, está no substrato, na configuração interna, que é preponderantemente pessoal na primeira e bàsicamente patrimonial na segunda, o que não quer dizer que, secundária ou acessòriamente, não exista *patrimônio* na primeira, nem *membros pessoais* na segunda. O que importa é o papel do *ingrediente* na composição da pessoa jurídica, se é ingrediente-substrato ou ingrediente-instrumental. O ingrediente-substrato forma a pessoa jurídica, faz parte de sua morfologia, de sua orgânica. O ingrediente-instrumental impulsiona a pessoa jurídica. O substrato é a causa material da autarquia; o ingrediente-instrumental é a causa eficiente ou instrumental que movimenta o conjunto. Substrato liga-se à anatomia personativa; a atividade dos membros à fisiologia personativa.

O papel das pessoas e do patrimônio nas autarquias corporativas e fundacionais é relevante. Impossível a idealização de uma corporação a que estejam ausentes seus membros; do mesmo modo, é impossível idealizar uma fundação sem referência a um patrimônio.

O papel das pessoas na corporação difere daquele que desempenham na fundação.

Nas corporações públicas, como as ordens profissionais liberais, as pessoas físicas, ou indivíduos, que as integram são parte indivisa do substrato personativo. A pessoa jurídica pública, de natureza corporativa, tem, como pressuposto necessário de existência, um conjunto de membros que se implicam recìprocamente numa série de atos reflexivos que dêles promanam e sôbre êles recaem, porque são concomitantemente agentes e pacientes, produtores dos atos e seus destinatários. Tudo se passa na órbita interna da corporação. Os membros da entidade são os próprios alvos das deliberações por êles tomadas, ao mesmo tempo que são seu substrato.

As ordens profissionais — corporações públicas — congregam membros da mesma profissão. É em tôrno da profissão, em função desta, que os membros se reúnem.

Se, na frase citada de SANTI ROMANO, autarquia é uma forma específica da capacidade de direito público, as corporações públicas profissionais estão nesse caso, porque seus membros se aglutinam em função da profissão, que é, ao mesmo tempo, *causa* do aparecimento da entidade e sua maior destinatária, concretizada em cada um dos membros associados.

5. *Doutrina estrangeira.* Cabe aos autores italianos a criação do direito autárquico e a mais perfeita sistematização dos estudos referentes à personalidade jurídica pública.

Retomando e atualizando a milenar distinção já conhecida pelos romanos, a *universitas rerum* e a *universitas personarum,* os modernos doutrinadores ítalos, nessa divisão tradicional dicotômica, classificaram as pessoas jurídicas em dois grupos, substituindo apenas a palavra *universitas* por *substratum* (não *substractum,* palavra que o latim desconhece). *Substratum,* particípio de *substerno, é estendido debaixo, pôsto como base.* O *substrato* de um ser é sua estrutura interna, seu arcabouço, sua estrutura.

Substratum rerum e *substratum personarum,* isto é, estruturação de coisas, material (patrimônio) e estruturação de pessoas, pessoal (personativa). Donde, fundação, patrimônio personalizado dirigido a um fim; corporação, conjunto de membros personalizado dirigido a um fim.

A melhor doutrina italiana, sem exceção, desde o início do século, ressalta que "as pessoas jurídicas de direito se distinguem em *corporações* e *fundações.* As corporações são as *universitates personarum,* as quais podem ter ou não ter caráter territorial. As fundações são as *universitates bonorum*" (SALANDRA, A. *Lezioni di Diritto Amministrativo,* 1909-1910, parte IV, p. 135).

No mesmo sentido, ALESSIO: "Entre as várias classificações propostas das pessoas jurídicas públicas, merecem especial recordação as que se baseiam na diferente maneira estrutural da unidade de fato que constitui o substrato da pessoa jurídica, ou sôbre diversa função do território, quanto à sua competência. Sob o primeiro aspecto distinguimos os *entes paraestatais,* os *entes territoriais* e os *entes locais.* As corporações são pessoas jurídicas públicas, nas quais a unidade de fato é constituída por uma união estável de pessoas, organizadas para conseguirem um escopo próprio comum a todos" (*Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano,* 4.ª ed., 1949, vol. I, p. 260). SANTI ROMANO: "Quanto à sua estrutura, se contrapõem as comunidades ou corporações às instituições ou fundações, conforme tenham ou não tenham entre seus elementos uma coletividade de membros" (*Corso di Diritto Amministrativo,* 3.ª ed., 1937, p. 89). RENATO ALESSI: "Com base na diversa disposição do substrato do ente, as pessoas jurídicas públicas distinguem-se em *entes de base corporativa* e *entes de base institucional,* distinção que evoca evidentemente a dos entes jurídicos, em geral, e das pessoas jurídicas privadas, em particular, em *corporações* e *instituições*: bem clara distinção baseada na diferente *estrutura* e no diferente *funcionamento* das duas categorias" (*Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo,* 1953, p. 53).

LANDI e POTENZA acentuam que nas corporações "o elemento constitutivo predominante é a coletividade das pessoas físicas, que cooperam para a consecução dos fins da pessoa jurídica, além do que

são essas pessoas físicas as próprias destinatárias da atividade do ente. Nas *fundações*, o elemento constitutivo predominante é dado pelo patrimônio, ou seja, pelo complexo dos meios materiais destinados à persecução dos fins, sendo as pessoas físicas consideradas como órgãos do ente, ou como destinatárias ou sujeitos passivos da atividade do próprio ente" (*Manuale di Diritto Amministrativo*, 2.ª ed., 1963, p. 57).

ALDO BOZZI assinala também que "a distinção dos entes de base corporativa e de base institucional corresponde à conhecida no direito privado entre associações e fundações; nas primeiras, prevalece o elemento pessoal, e os indivíduos prestam colaboração para a consecução de objetivos comuns a todos; nas segundas, prevalece o elemento material, ou seja, o complexo dos meios destinados à persecução de uma finalidade pública, a qual concerne mais do que os elementos constitutivos da organização, elementos estranhos a esta" (*Istituzioni di Diritto Pubblico*, 2.ª ed., 1966, p. 278).

RENATO ALESSI visualiza vários traços característicos que distinguem as *corporações* das *fundações*, ensinando que "nas primeiras se observa que os destinatários da atividade do ente têm, em princípio, funções diretivas na vida do próprio ente, seja apontando a êste, inicialmente, o fim a atingir, seja predispondo os meios, quer, ainda, mudando eventualmente o fim e as regras de funcionamento, ao passo que nas segundas, contràriamente, a coletividade dos destinatários não desempenha nenhuma função ativa para a existência ou vida do ente, limitando-se a gozar das vantagens derivadas da ação que êle desenvolve, em vista de finalidades e com base em normas, predispostas umas e outras por uma vontade diversa e estranha à própria coletividade" (*Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, 1953, p. 53-54).

"Em uma palavra", continua RENATO ALESSI, "enquanto que a corporação é um organismo animado por uma vontade interna — a dos mebros da própria corporação —, a instituição, ao contrário, é um organismo dirigido por uma vontade externa, uma organização para um fim" (*Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, 1953, p. 54).

E finaliza: "Com efeito, nos entes de base corporativa, a coletividade dos interessados, que forma o substrato do ente, conserva ainda, especialmente no regime democrático, um poder de ingerência na vida e na atividade do ente que a coletividade dos destinatários das instituições, pelo menos normalmente, está bem longe de possuir, embora a constituição do ente se tenha efetuado pela coação da vontade estatal, e embora o Estado impeça que se dissolva de modo voluntário; assim, os meios necessários à vida do ente de base corporativa são fornecidos pelos próprios interessados através de uma contribuição forçada que tem o caráter de impôsto, o que não acontece, ao menos normalmente, no outro tipo de ente" ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale di Diritto Amministrativo Italiano*, 1953, p. 55).

6. *Doutrina brasileira.* "A pessoa jurídica", ensina RUI CIRNE LIMA, "é a relação de direito estabelecida entre duas ou mais pessoas para a unificação e, não raro, para a perpetuação em unidade, quanto a bens comuns e atos determinados, das virtualidades jurídicas, ínsitas na capacidade de agir de cada uma" (*Sistema de Direito Administrativo Brasileiro,* 1953, vol. I, p. 178).

Substrato da pessoa jurídica não é nem a comunhão de bens, nem a conjugação de esforços individuais. É, sim, a transindividualização da capacidade de agir dos que a constituem (CIRNE LIMA, Rui. *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro,* 1953, vol. I, p. 178).

A corporação é uma relação jurídica *ob personam.* Tal relação jurídica se estabelece *intuitu personae,* entre as pessoas que se reúnem para compô-la (CIRNE LIMA, Rui. *Princípios de Direito Administrativo,* 4.ª ed., 1964, p. 66).

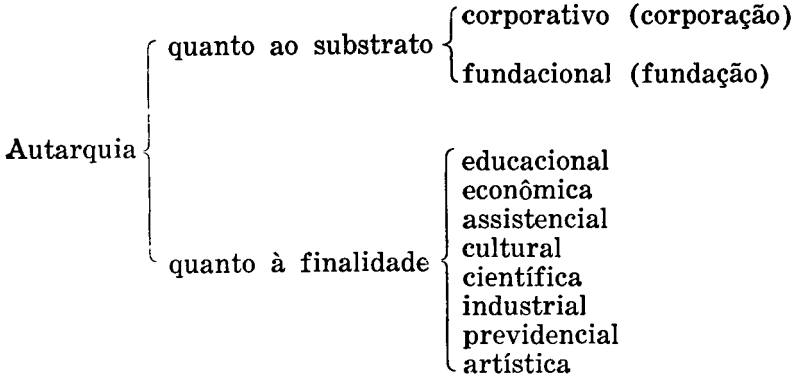
A corporação é gênero de que a associação e a sociedade são espécies. A predominância do fator pessoal na corporação evidencia-se na regra clássica segundo a qual, inexistente disposição em contrário, os votos devem ser tomados por cabeça para apuração da maioria necessária às deliberações corporativas. A relação jurídica corporativa pode dizer-se que é personalíssima. Os membros da corporação escolhem-se, recìprocamente, uns aos outros; ao constituí-la, pela simultânea e concorrente adesão ao ato constitutivo; depois de constituída, pela cooptação dos novos membros (CIRNE LIMA, Rui. *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro,* 1953, vol. I, p. 199-200).

BRANDÃO CAVALCÂNTI, embora na classificação das autarquias não faça referência à dicotomia fundação-corporação pública, ou seja, à divisão a partir do substrato estrutural, ao estudar a natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil faz menção clara à sua natureza autárquica e corporativa, "em contraposição com a maioria das demais entidades autárquicas, que se constituem com uma base patrimonial, a fim de explorar serviços públicos descentralizados" (*Tratado de Direito Administrativo,* 3.ª ed., 1956, vol. II, p. 269).

No mesmo sentido, os trabalhos fundamentais de BANDEIRA DE MELO (*Natureza e Regime Jurídico das Autarquias,* p. 363) e G. ATALIBA NOGUEIRA (*Normas Gerais de Direito Financeiro e Regime Jurídico das Autarquias,* p. 29) procuraram trazer para o direito pátrio a tradicional e consagrada doutrina elaborada pelos autores italianos.

Em nossos dias, a classificação das autarquias no direito brasileiro principiará sempre por uma dicotomia, *substrato* e *finalidade.* A seguir, o substrato vai indicar se se trata de corporação ou de fundação, conforme a base seja pessoal, reunião de pessoas físicas (membros), ou reunião de coisas (patrimônio). Eis o *corpus* ou *substratum* autárquico.

Só depois é que se pensará na *anima* ou *animus* autárquico, que é a finalidade a alcançar, o fim a ser perseguido. Em esquema:



7. *Exemplos no direito estrangeiro.* No direito italiano, as corporações podem ser ou de capacidade e finalidade genérica, tais como as territoriais (além do próprio Estado, as regiões, as províncias e as comunas), ou podem ser de capacidade e finalidade específica, tais como as formadas por uma parte diferenciada da população que se agrega na persecução de um dado fim, como os que exercem uma dada profissão, praticam uma religião, os que têm por finalidade socorro, assistência, instrução. Exemplos de instituições de base associativa ou corporativa com finalidade altruística são a Cruz Vermelha italiana, a Obra National Para a Proteção da Maternidade (ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo,* 6.ª ed., 1950, vol. I, p. 105).

No direito francês, as *corporações territoriais* são conhecidas como *coletividades territoriais* (além do Estado, os departamentos, as comunas, as coletividades de ultramar) e as *corporações não territoriais* são as *ordens profissionais* (VEDEL, Georges. *Droit Administratif,* 3.ª ed., 1964, p. 559), como a dos advogados, médicos, farmacêuticos, arquitetos, perito-contadores, cirurgiões dentistas, veterinários (WALINE. *Droit Administratif,* 9.ª ed., 1963, p. 415). As ordens profissionais são, no direito francês, pessoas jurídicas públicas, mas não *estabelecimentos públicos,* visto que, em nossos dias, o estabelecimento público não é mais categoria residual de tôdas as pessoas de direito público, com exceção das coletividades territoriais (WALINE. *Droit Administratif,* 9.ª ed., 1963, p. 415).

8. *Exemplos no direito nacional.* Em nosso direito, a União, os Estados-membros e os Municípios são entidades dotadas de personalidade jurídica pública, mas políticas. No entanto, de modo algum se aproximam das autarquias territoriais italianas (regiões, províncias, comunas), nem das coletividades territoriais francesas (departamentos, comunas, colônias ultramarinas), administrativas, não políticas.

Apenas nossos *territórios federais* se ajustam à idéia das *autarquias territoriais* do direito italiano, enquadrando-se entre as entidades cuja natureza jurídica é a de pessoa jurídica pública corporativa.

São corporações com capacidade genérica, opondo-se às corporações com fim determinado, específico, tais como as agremiações profissionais, por exemplo. Trata-se de corporações cujos membros se integram na pessoa pública, ao nascerem, registrando-se. É a filiação compulsória.

Daí, a possibilidade da aceitação, entre nós, das autarquias plurifuncionais ou de capacidade genérica e das autarquias unifuncionais ou de capacidade específica. As primeiras, entidades locais, geográficas ou territoriais, configuram-se como corporações territoriais porque as atividades que exercem se espalham por todo seu território, desdobrando-se multifàriamente; as segundas, entidades profissionais, ordens profissionais, ou agrupamentos de membros que visam especìficamente a um *fim preciso,* são as corporações não territoriais.

No direito pátrio, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Nacional de Medicina, o Conselho Federal de Odontologia, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, O Instituto Nacional do Mate.

Escolhamos três exemplos em nosso direito: os territórios federais, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Instituto Nacional do Mate. São três corporações públicas, espécies do gênero autarquia, cada uma com notas típicas inconfundíveis.

Não é o território, em si, que as separa, nem o elemento humano. A uma análise mais profunda, afinal, tôda corporação é uma entidade *ob personam.*

O território federal é uma corporação pública territorial; a Ordem dos Advogados do Brasil é uma corporação pública não territorial; o Instituto Nacional do Mate é uma corporação pública não territorial. Entretanto, as últimas duas estão vinculadas a um território, âmbito de sua atividade. São impensáveis sem êle. Por outro lado, o território federal também é impensável sem o elemento humano, embora continuasse a existir, jurìdicamente, mesmo que todos os seus habitantes dali se transferissem.

A primeira diferença específica entre os dois grupos é a que se refere à capacidade, genérica ou múltipla no primeiro caso (territórios federais); específica ou determinada no segundo caso (corporações profissionais e agremiações com um fim preciso, delimitado).

Assim, todos os problemas, em número infinito e imprevisível, relativos a interêsses locais ou regionais, estarão na esfera de resolução dos territórios federais, ao passo que sòmente alguns, já precisados, é que serão resolvidos pelas corporações diferenciadas.

O território federal exerce milhares de atividades referentes ao bem estar, cultura e progresso dos corporados que nêle vivem. A polícia administrativa zela a todo instante para que cada habitante do território se movimente de modo livre, sem preocupar-se com a atividade dos outros corporados, que serão tolhidas quando nefastas aos demais.

A corporação profissional, ao contrário, tem sua ação restrita, delimitada. É órgão de classe, cuja atividade está *a priori* especificada

num estatuto, ou seja, no caso, seleção, defesa e disciplina da classe dos advogados. Só isso, nada mais do que isso. A atividade recai sôbre uma porção selecionada de habitantes de um território — os advogados. O ingresso na ordem é restrito aos advogados. É compulsório, além disso, porque não poderá exercer a profissão sem o título correspondente, a inscrição na ordem. Os membros da corporação profissional é que lhe dão existência material, formando-lhe o substrato ou estrutura interna. A lei cria a corporação, personificando-a e autorizando-lhe o ingresso no mundo jurídico.

Corporação profissional pública, como a Ordem dos Advogados do Brasil ou qualquer das seções em que se divide, é espécie do gênero autarquia, definindo-se como "pessoa jurídica de direito público interno, de índole administrativa, constituída de pessoas físicas habilitadas ao exercício da mesma profissão e que se reúnem para a consecução dos fins específicos que têm em mira".

A corporação cooperativa congrega também um conjunto de pessoas ligadas por uma finalidade comum como, por exemplo, os produtores, exportadores, distribuidores de um dado produto, reunidos sob êsse denominador unificante — o produto: mate, café, arroz, açúcar, álcool — desenvolvendo atividades convergentes.

Entre as *corporações públicas,* temos, então, no Brasil: *a*) os *Territórios Federais* (Amapá, Rondônia, Roraima), autarquias geográficas ou corporações administrativas territoriais, ou seja, pessoas jurídicas que têm por finalidade a consecução dos problemas locais que lhe estão afetos, como sujeitos de direito encarregados dos interêsses das respectivas populações; *b*) as *corporações profissionais* ou ordens profissionais (Ordem dos Advogados do Brasil; as seções regionais da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura; os conselhos regionais de Engenharia e Arquitetura; Conselho Federal de Odontologia; os conselhos regionais de Odontologia), autarquias não-territoriais ou corporações administrativas não-territoriais, pessoas jurídicas que têm por finalidade a consecução dos problemas da classe, como sujeitos de direito encarregados dos interêsses de uma dada porção de indivíduos selecionados pela profissão; *c*) as *corporações de produção* (como o Instituto Nacional do Mate), que reúnem os produtores industriais e importadores dum determinado produto.

9. *A corporação pública, espécie do gênero autarquia.* A corporação pública está para a autarquia numa relação de gênero a espécie. A corporação pública é uma das espécies do gênero autarquia. A outra espécie do mesmo gênero é a fundação pública. Se *definitio fit per genus proximum et differentiam specificam,* podemos dizer que corporação e fundação públicas são pessoas jurídicas autárquicas de direito público (gênero próximo), residindo a diferença específica no *substrato,* de base primordialmente pessoal nas corporações; de base primordialmente patrimoniais nas fundações.

Logo, a corporação pública é uma autarquia de substrato preferentemente pessoal, agremiação de pessoas que conjugam seus esforços para a obtenção de um fim comum.

Pode a corporação pública perseguir *fins* ou pode perseguir *fim*, isto é, pode ter capacidade genérica — corporações territoriais — ou pode ter capacidade específica — corporações profissionais.

10. *Nossa definição.* A corporação pública é, como quer ERNST FORSTHOFF, a associação de direito público com capacidade jurídica, organizada sôbre a base da qualidade de sócio de seus membros e que garante o cumprimento de objetivos estatais com meios soberanos e sob a vigilância do Estado (*Tratado de Derecho Administrativo*, 1958, p. 628).

Esta definição é, como se observa à primeira análise, uma definição *stricto sensu*, não abrangendo tôdas as modalidades autárquicas de base corporativa.

Lato sensu, definimos a *corporação pública*, em nosso direito, como a *pessoa autárquica de substrato humano, tutelada pelo Estado, dotada de capacidade genérica ou específica para a consecução de objetivos estatais mediante prerrogativas de direito público.*

11. *Regime jurídico das corporações de direito público no Brasil.* Delinear o regime jurídico das corporações de direito público, entre nós, é integrá-las em nosso sistema de direito e estabelecer-lhes um a um os pontos máximos e mínimos, de modo a configurar o exato lugar geométrico que ocupam e os alcances de suas respectivas implicações.

As pessoas constituem as categorias jurídicas mais importantes no campo do direito. Em tôrno delas, gravitam os sistemas jurídicos, visto que os entes personativos são pólos de interêsse jurìdicamente protegidos.

No campo do direito público, a personalidade jurídica pública, atributo das pessoas jurídicas públicas, é de importância capital, manifestando-se através de diversos índices assinalados pela doutrina. Êsses índices ressaltarão o regime jurídico respectivo.

Os pontos fundamentais, que matizam o regime jurídico das corporações públicas, entre nós, podem ser assim enumerados:

a) Natureza jurídica — A corporação pública é uma pessoa jurídica de direito público interno, espécie do gênero autarquia, como já dissemos. É um conjunto de pessoas físicas, personalizado, convergindo atividades que se orientam para fins públicos. As pessoas físicas não se confundem com a pessoa jurídica formada, que é a síntese, não a soma de cada uma das pessoas físicas, seus membros. A corporação pública personaliza-se ao ser criada, por lei, ao contrário da associação privada que se personaliza ao ser registrada. Se o Código Civil estabelece os registros públicos como requisito essencial para o ingresso de pessoas e coisas no mundo jurídico, como sujeitos de direito; se a finalidade do registro é dar *autenticidade, segurança e validade* aos atos jurídicos (Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939), evidente a dis-

pensa do registro público para as pessoas jurídicas públicas que, no momento preciso de sua criação, recebem as marcas estatais tríplices, referidas, visto que a *lei*, na sua tramitação, passa pelo importante estágio da *publicidade*, é divulgada pela imprensa oficial. Emanando do Estado, a lei criadora da corporação pública dá ao nôvo ente um carisma perfeito: autêntico, seguro e válido. Daí, a dispensa do registro que é inoperante, inócuo, porque justamente a finalidade que êle objetiva é alcançada pelo prestígio da lei.

b) *Criação* — A corporação pública entra para o mundo do direito através da lei, que resume a vontade do Estado; a corporação privada entra para o mundo jurídico através do registro, que toma conhecimento da vontade dos particulares, reconhecendo-a. Também por intermédio da lei a corporação pública se extingue, quando o Estado conclui por sua supressão, visto não mais atender ao fim persequendo.

c) *Prerrogativas de potestade pública* — A corporação pública tem como traço característico, ausente da paralela do direito privado, a denominada "prerrogativa de potestade pública" (VEDEL. *Droit Administratif*, 3.ª ed., 1964, p. 146; RIVERO. *Droit Administratif*, 3.ª ed., 1965, p. 44; WALINE. *Droit Administratif*, 9.ª ed., 1963, p. 388). As prerrogativas de potestade pública derivam do *poder de império* que o Estado reconhece nas entidades dotadas de personalidade jurídica pública. Tais entidades são criadas pelo Estado e operam em seu nome. De modo algum alcançariam os objetivos que o Estado lhes cometeu, não fôssem *privilegiadas*, não tivessem *prerrogativas*, ou seja, faculdades especiais de agir, derrogando o direito comum (exemplos: o direito impositivo; o expropriatório; o de tomar decisões unilaterais; o de aplicar sanções). Às faculdades conferidas pelo Estado às corporações públicas, faculdades exorbitantes do direito comum, damos o nome de *prerrogativas potestativas públicas* ou *prerrogativas de potestade pública*. No caso presente, a Ordem dos Advogados do Brasil pode *julgar* um profissional e aplicar-lhe penalidades.

d) *Privilégios* — As *corporações públicas* fruem certos privilégios, em virtude de sua condição de pessoa jurídica pública, apontando os autores entre êles prazos maiores em juízo, subvenções e benefícios fiscais e tributários.

e) *Vinculação tutelar* — Ao contrário da corporação privada, sumbetida à fiscalização negativa do Estado, a corporação pública está subordinada à fiscalização positiva mediante o conhecido instituto da *tutela administrativa*, ou seja, "conjunto dos podêres limitados, conferidos por lei a uma autoridade superior sôbre os agentes descentralizados e sôbre seus atos, com o fim de proteção do interêsse geral" (MASPÉTIOL, Roland e LAROQUE, Pierre. *La Tutelle Administrative*, 1930, p. 10). Ou, então, "conjunto dos podêres limitados conferidos pela lei ou em virtude desta a uma autoridade superior com os propósitos de assegurar o respeito do direito e a salvaguarda do interêsse geral contra a inércia prejudicial, os excessos e as usurpações dos

agentes descentralizados" (DEMBOUR, Jacques. *Les Actes de la Tutelle Administrative en Droit Belge*, 1955, p. 1). Infelizmente, inexiste, no Brasil, uma lei específica sôbre a *tutela administrativa* que abrangesse, ao mesmo tempo, as corporações territoriais e as não territoriais, bem como as fundações públicas assinalando os pontos marcantes dos podêres tutelares. A doutrina também é escassa, faltando monografias a respeito da fiscalização das pessoas jurídicas públicas menores por suas respectivas entidades maiores criadoras.

f) *Finalidades não lucrativas* — Ao passo que a corporação privada, em muitos casos, tem por finalidade a obtenção de lucros, a corporação pública, ao contrário, é criada para fins não lucrativos.

g) *Finalidades públicas* — Quer se trate de corporações públicas territoriais ou não territoriais, o *fim* ou os *fins* a atender serão sempre públicos, não se confundindo a finalidade pessoal de cada membro com a finalidade mais alta da pessoa jurídica. Se as associações privadas podem fixar os próprios fins, bem como alterar os fins iniciais, ou mesmo deixar de persegui-los, as corporações públicas, norteadas pelo *princípio da especialidade*, são proibidas de executar certos atos que se afastem do objeto preciso que lhes diz respeito (VEDEL. *Droit Administratif*, 3.ª ed., 1964, p. 484). Por isso, as pessoas jurídicas públicas são proibidas de aceitar doações gravadas com encargo que as afaste do fim visado. Uma doação a uma autarquia de ensino não pode ser aceita, se entre as cláusulas impostas pelo doador estiver, por exemplo, a que obriga a entidade donatária a fazer funcionar, nas dependências da autarquia, um hospital. "Nestes casos", ensina FERRARA, "a indagação da autoridade administrativa, ao conceder ou não a autorização, é mais dirigida no interêsse da entidade, porque pode surgir o perigo de uma dispersão de atividades ou de uma complicação no funcionamento da entidade para cumprir o ônus impôsto. É justamente para tais casos que a jurisprudência administrativa francesa elaborou o princípio da especialidade, que acabou por assumir, naquele país, um âmbito mais amplo e substancial do que aquêle que sua origem poderia levar a adivinhar, na medida em que se foi transformando numa regra de capacidade" (*Le Persone Giuridiche*, 1958, p. 324).

h) *Impossibilidade de autodesfazimento* — Criada por lei, a corporação pública se desfaz também por lei, independentemente da vontade de seus membros, que não podem opor-se, mesmo em maioria, à vontade da entidade criadora.

i) *Inalienabilidade patrimonial* — Os bens que constituem o patrimônio das corporações públicas são bens do Estado. Como tais, se caracterizam pelo traço da inalienabilidade. Para que se concretize qualquer modalidade de alienação é necessária prévia autorização legislativa, procedendo-se mediante concorrência pública.

12. *Conclusão.* Na realidade, traçar o regime jurídico das *corporações públicas* é, no fundo, assinalar os limites entre o *público* e o *privado*, entre o Estado e o particular, entre o coletivo e o individual.

Qualquer instituto ou é público ou é privado. E, na delimitação dos respectivos campos, surge o eterno problema dos traços extremos e dos traços limítrofes, êstes situados na zona cinzenta da demarcação e, pois, de contínuas interpenetrações e justaposições.

Inúmeros traços, aparentemente típicos das pessoas jurídicas públicas, aparecem também nas pessoas jurídicas privadas, se não como regra geral, pelo menos como exceção.

Nas corporações públicas brasileiras, territoriais ou não, territórios federais ou corporações profissionais (ou de produção), podemos observar, como constantes, a criação e extinção pelo Estado, mediante a lei; filiação compulsória dos corporados; perseguição de fins ou fim público; prerrogativas e privilégios de potestade pública e, reversamente, restrições; sujeição à tutela administrativa; integração na Administração.

Eis, em esquema, diante da realidade brasileira, o regime jurídico das corporações de direito público, espécies do gênero autarquias, entidades dotadas de personalidade jurídica pública, porção desmembrada do Estado por vontade do Estado, mas caminhando paralelamente à entidade criadora até que, cessada sua razão de existir, desaparece do mundo jurídico através do próprio veículo que lhe propiciou a existência — a Lei.