

A INSTITUIÇÃO DE FUNDAÇÕES PELO ESTADO E O PRINCÍPIO DA PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGAL

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

1. O Estado, na complexidade crescente de sua atividade administrativa, a assumir encargos até então pertencentes ao setor econômico privado, foi progressivamente desenvolvendo, ao lado da Administração Direta — cujos órgãos não têm personalidade jurídica, por mais autônomos que sejam, confundindo-se na própria pessoa jurídica estatal — a Administração Indireta ou Descentralizada.

Nesta, como pessoas jurídicas a prestarem serviços públicos e a exercerem o poder de polícia, situam-se as *autarquias*, as *empresas públicas*, as *sociedades de economia mista* e as *fundações*, tendo as primeiras personalidade jurídica de Direito Público e as demais, de Direito Privado (*cf.* arts. 4.º e 5.º do Decreto-lei n.º 200, de 19-2-67; Lei estadual 1.193, de 20-12-66, art. 4.º).

2. Para que o Estado crie, com seus recursos, uma nova pessoa jurídica de Direito Público ou de Direito Privado, torna-se necessário uma lei formal (artigos 4.º e 5.º do Decreto-lei 200/67) que o faça, diretamente, no primeiro caso, ou o autorize, no segundo. Assim, em princípio, a lei cria as autarquias e autoriza a criação das fundações de Direito Privado e a participação do Estado nas empresas públicas e sociedades de economia mista¹.

Desta forma, por exemplo, a Lei carioca n.º 899, de 28 de novembro de 1957, criou a Superintendência de Urba-

(1) É verdade que o Decreto-lei n.º 200/67 diz (art. 5.º) serem as *empresas públicas* e as *sociedades de economia mista*, da mesma forma que as *autarquias*, criadas por lei (incisos II e III), mas disse-o mal, tanto assim que decretos-leis posteriores simplesmente *autorizaram* a criação de entidades deste tipo (*cf.* Decreto-lei n.º 280, de 28-2-67).

nização e Saneamento (SURSAN), autarquia local; a Lei federal 3.736, de 22-3-60, autorizou a criação da Fundação das Pioneiras Sociais; por seu turno, a Lei estadual, da Guanabara, n.º 196, de 8 de outubro de 1962, autorizou a constituição da Companhia de Transportes Coletivos do Estado (CTC-GB).

É, pois, regra básica a de que uma lei formal é sempre necessária para que o Estado possa dar à luz novas pessoas jurídicas, o que é lógico, já que se trata de uma destinação de recursos financeiros a ente a que caberá realizar encargo estatal. Como se trata da criação, pelo Estado, de uma nova pessoa jurídica, com a necessidade da formação de um patrimônio com recursos públicos e para a consecução de fins estatais, a lei criadora ou autorizadora dá as linhas mestras do novo ser jurídico, bitolando o Poder Executivo, no caso das pessoas de Direito Público, na formulação dos Regimentos respectivos, e no das de Direito Privado, no estabelecimento do ato constitutivo e dos estatutos.

As autarquias são criadas diretamente por ato legislativo específico, já que “não prevê a lei comum os trâmites para a sua organização. A lei especial deverá ditá-los ou supri-los. Por um ato executivo não seria admissível que se outorgasse personalidade jurídica a uma entidade criada à revelia do direito comum e sem lei especial prévia e autorizativa” (Parecer de CARLOS MEDEIROS SILVA, *Rev. Dir. Adm.*, 36/1 e segs.).

Em se tratando da criação, pelo Estado, de pessoas jurídicas de Direito Privado, “dado o impulso inicial, o processo segue os rumos traçados na lei comum e a personalidade jurídica resulta da observância dos trâmites por ela prescritos” (CARLOS MEDEIROS SILVA, *parecer na Rev. Dir. Adm.*, III/434 e segs.).

Quando é a hipótese de *fundações de Direito Privado* “mesmo sendo o poder público o instituidor, para que o ente criado tenha essa característica, é necessária a observância dos trâmites da lei civil” (*ob. cit.*, *ib.* pág. 438).

Daí, a necessidade da edição de *ato constitutivo* e aprovação dos estatutos, geralmente através de *decreto*, e do registro respectivo.

Assim, quando se trata de pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas pelo Poder Público, segue sua criação os trâmites da lei comum, sempre, é claro, com certas adaptações, como ocorre com sua instituição, e aprovação dos respectivos estatutos, por decreto (embora possa ser por escritura pública, como é comum no caso das sociedades de economia mista). Mas, para que haja a instituição através dos citados trâmites, há necessidade de anterior lei autorizativa, pelos motivos vistos: é o *impulso* inicial acima referido, questão que pormenorizaremos adiante.

As pessoas jurídicas de Direito Público só por êste são regidas: as de Direito Privado, quando instituídas pelo Estado, o são por êste e por aquêle.²

Por outro lado, justifica-se, igualmente, a exigência de lei, como já acentuamos, a autorizar a criação de pessoas administrativas de Direito Privado, pela atribuição às mesmas de encargos públicos.

A subtração a autoridades e órgãos da Administração Direta, do exercício de funções que seriam, em princípio, de sua competência legal, para entregá-la a pessoas jurídicas paraestatais, só por lei pode ser feita.³ É o que nos ensina CARLOS MEDEIROS SILVA (*Rev. Dir. Adm.*, 36/4) :

“A competência de tal órgão seria subtraída, no todo ou em parte, de outros, de natureza administrativa, que a receberam da lei. Não poderiam êstes sofrer a mutilação, sem o consentimento do legislador. Caso contrário, a órbita de atribuições, fixada em lei, de determinados órgãos, ficaria ao alcance e à mercê de atos regulamentares que poderiam anulá-los, amputando-lhes prerrogativas essenciais”.

Aliás, os princípios aqui expostos estão bem consolidados no Direito Brasileiro, tanto assim que, em plena vigência dos Atos Institucionais, quando o Executivo Federal tinha amplíssima e quase incontrastável competência, aquêle não só estatuiu sôbre a matéria na forma dos arts. 4.^o e 5.^o, do Decreto-lei n.^o 200/67, como na prática não prescindiu da autorização anterior para criar fundações e emprêsas públicas, sendo a mesma dada por decreto-lei, do mesmo nível e fôrça da lei emanada do Congresso, (cf. Decreto-lei 161, de 13-2-67, que autorizou ao Executivo a instituição da Fundação IBGE; *Decreto-lei 179, de 16/2/67, idem*, Fundação Interestadual para o Desenvolvimento dos Vales do Tocantins-Araguaia e Paraguai — Cuiabá — (FIRTOP); *Decreto-*

(2) Quando se trata de pessoas administrativas de Direito Privado federais, a própria lei que autoriza sua criação pode derogar, para o caso concreto, as normas de Direito Comum que seriam, em princípio, aplicáveis à hipótese, já que é da competência federal legislar sôbre Direito Civil, Comercial e Processual Civil (p. ex. autorização para a instituição de empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, com a União, como única acionista: é o caso da Eletrobrás — Lei 3890/61). No caso de tais pessoas serem estaduais e municipais, a lei autorizadora não pode derogar normas da competência legislativa federal, só podendo dispor sôbre o que fôr matéria de Direito Público pertinente.

(3) Isto justifica a exigência da autorização legal, mesmo nas hipóteses raras, em que o patrimônio da fundação não é outorgado, de imediato, pelo Poder Público, mas provém de outras fontes.

lei 269, de 28/2/67, *idem*, Fundação da Universidade de Sergipe; *cf. tb.* Decreto-lei de 21/11/66, *idem*, Companhia de Navegação e da Companhia Reparo Navais "Costeira" S.A.; Decreto-lei 154, de 10/2/67, *idem*, Serviço de Navegação da Bacia do Prata S.A.; Decreto-lei 155, de 10/2/67, *idem*, Empresa de Navegação da Amazônia S.A. e da Companhia Docas do Pará; Decreto-lei 256, de 28/2/67, *idem*, Cia. Docas do Rio de Janeiro; Decreto-lei número 280, de 28/2/67, *idem*, de uma sociedade por ações. Outrossim, quando se tratava de *autarquia*, a criação era feita, igualmente, por *decreto-lei* (*cf.* Decreto-lei 43, de 18/11/66, que criou o Instituto Nacional do Cinema; Decreto-lei 245, de 28 de fevereiro de 1967, que transformou o Colégio Pedro II em *autarquia*; Decreto-lei 289, de 28/2/67, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; Decreto-lei 292, de 28/2/67, *idem*, a Superintendência do Vale do São Francisco).

3. É verdade, porém, que, na prática, a regra da obrigatoriedade da autorização legal tem sido, aqui e ali, postergada, embora, na maior parte das vezes, obedecida.

Com efeito, o Poder Executivo Federal e o do Estado da Guanabara criaram fundações de Direito Privado, através de Decreto, sem lei anterior autorizativa. Podemos citar: a) *federais*: Fundação Educacional Brasília (*cf.* Decreto 47.832-A, de 3/3/69); Fundação Hospitalar do Distrito Federal (*cf.* Decreto 48.298, de 7/6/60); b) *estaduais*: Fundação Garantia do Atleta Profissional (FUGAP) (*cf.* Decretos N 107, de 9/12/63 e N 127, de 6/1/64); Fundação Parque do Flamengo (*cf.* Decreto E 887, de 28/10/65; estatutos publicados no "D.O." da GB, Parte I, de 11 de novembro de 1965, fls. 21.599); Fundação dos Terminais Rodoviários do Estado da Guanabara (*cf.* Decreto E n.º 904, de 12/11/65, modificado pelo Decreto E 2.012, de 15/2/68; seus primitivos estatutos foram publicados no "D.O." da GB, — Parte I de 12/12/65, fls. 22.741/2, hoje substituídos pelos aprovados pelo Decreto N.1.017, de 15/2/68); Fundação Vieira Fazenda (*cf.* Decreto E 385, de 24/4/64); e a Fundação Parque Lage, depois Parque do Povo (*cf.* Decreto E 705, de 21/3/65; seus estatutos foram aprovados pelo Decreto N 507, de 29/11/65).

Tal procedimento, embora determinado, certamente, pelo interesse público, não encontra, como já acentuamos, fundamento legal. Tanto é assim que o Executivo da Guanabara invocou como tal a letra b, item II, do art. 4.º da Lei 263, de 1962. Ora, este dispositivo legal apenas classifica, *in genere*, as fundações instituídas pelo Estado dentro da estrutura administrativa da Guanabara.

A referida lei, em seu art. 7.º, dá competência ao Executivo a conceder relativa autonomia a certos órgãos sem personalidade jurídica, contudo. Autoriza, por outro lado, a criação de emprê-

sas públicas que, expressamente, indicou (COHAB — arts. 155 e 181 — CEDAG, CETEL e CELURB — art. 181). Não se aplicam tais autorizações, portanto, à criação de fundações.

4. A tese aqui sustentada tem o abono da abalizada opinião do Professor CAIO TÁCITO (cf. “O Globo”, de 2/1/1965, pág. 13), que afirmou, peremptoriamente, “que o Governador do Estado não tem competência para constituir, sem prévia autorização legislativa, novas pessoas jurídicas administrativas”.

Quanto à invocação do aludido art. 4.º, II, b, da Lei 263, invocação que qualificou de imprópria, explicou que

“o preceito em causa limita-se a descrever a estrutura administrativa do Estado, dispondo que, entre os órgãos dotados de personalidade jurídica, figuram as empresas ou fundações instituídas pelo Estado. Não significa tenha a Assembléia Legislativa transferido ao Governador a competência privativa de instituir tais empresas ou fundações, o que, ademais, não poderia fazer, dado o princípio constitucional proibitivo da delegação de poderes”.

Concluiu, incisivamente, o preclaro mestre:

“Sem embargo das inspirações de interesse público que tenham orientado o Governo, o certo é que a criação mediante simples decretos executivos, das fundações referidas, constituiu uma forma de usurpação de poder. São nulos aqueles atos, assim como todos os atos ou contratos que deles tenham derivado, podendo a nova administração estadual torná-los sem efeito”.

O mesmo CAIO TÁCITO, em seu preciso trabalho *Sociedades Comerciais e Fundações do Estado* (Rev. For., 205/417 e segs.) doutrina:

“A sociedade de economia mista, como a empresa pública, são criadas nos moldes da lei comercial comum e a sua existência se inicia com o arquivamento dos atos constitutivos no Registro de Comércio.

A sua instituição depende, no entanto, de autorização legislativa, tanto porque envolve a aplicação de recursos públicos, como porque significa a execução de uma determinada incumbência do Estado. Não é lícito ao Poder Executivo, sem apoio em lei, o investimento em ações, ou a delegação a pessoas jurídicas de direito

privado de encargos administrativos, ainda que se revistam de natureza industrial ou comercial”, (pág. 416).

.....
“Inspirando-se no direito civil, o legislador brasileiro adotou, como um dos meios de descentralização administrativa, a constituição de fundações destinadas à prática de atividades culturais ou assistenciais. Trata-se de outra forma de recepção no direito administrativo de instituições tradicionais ao direito privado. Instituídas em virtude de lei, tais fundações têm as virtualidades do serviço público, embora conservem as características de direito privado. Incumbem-se da administração de patrimônio público e têm como fonte de receita a disponibilidade de subvenções ou outras parcelas da receita pública” (fls. 419).

.....
“As fundações públicas regulam-se pelos princípios do direito privado, com as peculiaridades constantes das leis autorizativas de sua instituição. O seu pessoal sujeita-se à legislação trabalhista e a prestação de suas contas é, via de regra, feita perante o Tribunal de Contas” (fls. 419).

A criação de uma autarquia “é ato de natureza legislativa, pois importa a delegação de poderes e de atribuições que ao Estado, por conveniência pública, cumpre exercer” (*Rev. Dir. Adm.*, II/802, parecer do Min. Just.). Embora digam respeito diretamente às autarquias, são argumentos válidos, também, para as pessoas jurídicas de Direito Privado criadas pelo Estado, a carecerem de autorização legislativa, para que possam ser instituídas.

MANUEL MARIA DIEZ (*Derecho Administrativo*, vol. II, Omeba, 1965, pág. 90) sustenta que

“pensamos que las entidades autárquicas institucionales debe crearse por ley. Nos basamos para sostener nuestra opinión en la circunstancia de que la actividad administrativa se realiza subordinada al orden jurídico establecido; ningún órgano administrativo puede ejercer otras atribuciones sino aquellas que le ha conferido el legislador. Es el legislador el que crea los empleos y establece las atribuciones, vale decir, la competencia de los órganos creados (art. 67, inc. 17 Constitución Nacional). Es cierto que la competencia deriva

(4) Dispositivo semelhante tem constado das Constituições Brasileiras (cf. art. 46, IV da Const. de 67 e art. 8.º, IV, da Constituição da Gb).

de la Constitución y de la ley. La entidad autárquica que se cre debe tener competencia que derive de ley, el ejecutivo no puede transferir la que tiene sin ley que lo autorice. En tal mérito pensamos que solamente compete al legislador crear una entidad autárquica institucional, fijando sus atribuciones, o sea sua competencia. La competencia siempre debe estar establecida por ley y el Poder Ejecutivo no puede crear nuevas actividades y fijar la competencia que les corresponde a los funcionarios encargados de realizarlas. Es un atributo exclusivo del legislador. En el mismo sentido la ley 12.961 de contabilidad y el decreto-ley 23.354/56 que la modifica, establecen expressamente que “el P. Ejecutivo no podrá disponer la descentralización de servicios de la administración nacional” (art. 136 in fine). Es cierto que el Poder Ejecutivo tiene a sua cargo la administración general del país (art. 86, inc. 1, Constitución Nacional), pero ello debe entenderse en el sentido de que para tales efectos puede ejercer el conjunto de atribuciones que le han conferido la Constitución y la ley; nunca podrá crear por sua cuenta nuevas atribuciones ya que esa materia es de competencia del legislador...” (págs. 90/91).

Outro grande administrativista platino, o ilustrado Profesor uruguaio ENRIQUE SAYAGUÉS LASO (*Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 1959, pág. 245), diz:

“La creación de los servicios descentralizados con personalidad jurídica, tiene que realizarse por ley...”;

acrescentando (em nota no rodapé, na mesma página) que

“puede hacerse por acto administrativo cuando la ley expressamente lo autoriza. Así, en algunos países, como Francia, muchas leyes han facultado al Poder Ejecutivo para crear servicios descentralizados personificados. En otros casos, como en el Perú, la ley número 9.577, autorizó al Poder Ejecutivo a constituir empresas públicas, que configuran verdaderos servicios descentralizados con personalidad jurídica”.

No *Direito Francês*, o mesmo panorama se apresenta, estando sempre presente a *lei*, na instituição de pessoas administrativas, quer de *Direito Público*, quer de *Direito Privado*, havendo, no

tocante aos *estabelecimentos públicos*, norma expressa na Constituição de 1958 — art. 34 — (cf. ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *Manuel de Droit Administratif*, 6.^a ed. 1963, págs. 217 e 234; JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, 2.^a ed. 1962; Dalloz, pág. 404).

5. Em sentido oposto ao aqui sustentado, manifestou-se o professor ALCINO SALAZAR (cf. *Jornal do Brasil*, de 4/12/65), que afirmou ter-se o Governo do Estado da Guanabara baseado em parecer seu que concluía pela legalidade do procedimento da criação da Fundação Parque do Flamengo, pois se tratava de atividade administrativa típica e própria do Poder Executivo⁵, com o que, *data venia*, não concordamos, pelos motivos acima expostos.

Relembre-se, porém, que o Executivo carioca tinha, anteriormente, enviado mensagem de projeto de lei autorizativo da criação da Fundação Parque do Flamengo, projeto que, posteriormente, retirou, sem invocar razões de ordem jurídica mas, simplesmente, político-administrativas.

Mas, na mensagem originariamente enviada, o Executivo não se absteve de considerações jurídicas, para justificá-la, tendo expressa e inequivocamente, reconhecido a necessidade da anterioridade da lei autorizadora.

São palavras suas na Mensagem n.º 20, de 4/7/65 (D.A.L., de 10/7/65, pág. 1586) :

(5) Estranhamente (explicando-se, talvez, pela preocupação do Executivo em dar um caráter “típicamente” de ato executório administrativo e não normativo) o Decreto n.º 887 (cf. n.º 3), que criou a Fundação, recebeu a classificação de Executivo (“E”) e não Normativo (“N”) como seria “menos errôneo”, de acôrdo com o Decreto 1697, de 10-5-63, que dispõe sobre os atos oficiais. Dizemos “menos errôneo”, porque a criação, como sabemos, não poderia ter sido feita por qualquer tipo de decreto. Mas, se isto fôsse possível, o Decreto teria de ser *N* (a própria inicial destaca o caráter *permanente* da instituição). Vejamos as respectivas definições (art. 1.º, I e II, do Decreto 1697/63): — “Decreto Normativo (Decreto N) — normas destinadas a dar execução, total ou parcial, a preceitos constitucionais ou de leis; normas sobre a organização ou execução de serviços do Estado ou sob seu contrôle; normas reguladoras de assuntos referentes a pessoal do Estado; criação de órgão ou comissão de natureza permanente; aprovação de Regulamentos, Estatutos ou Regimentos; Decreto Executivo (Decreto E) — medidas específicas necessárias a complementar autorização ou determinação constante da Constituição ou de lei; disposição de vigência temporária ou de interesse restrito no âmbito administrativo ou em relação ao público; autorização concernente a créditos; concessão de títulos ou designação de pessoas estranhas aos serviços do Estado e criação de grupo de trabalho ou comissão de caráter transitório”.

Nem se diga que o Decreto 1697/63 prevê a criação de *peças jurídicas administrativas*, por ato do Executivo: quando se refere à criação de *órgão e comissões*, tem em mira a Administração Direta. Os Estatutos e Regimentos das autarquias, fundações etc. é que são editados através de Decretos, *N* e não *E*.

“Estudos realizados por órgãos competentes concluíram que a administração do Parque deveria ser cometida a entidade autônoma, sem fins lucrativos, investida de poderes para gerir patrimônio próprio, dotada de personalidade jurídica, à qual seria assegurada unidade de comando, a uma fundação de direito público, em suma, seria cometido o encargo.

É fora de dúvida que as fundações podem ser construídas por força de lei, desde que tenha por objetivo o atendimento de finalidade de caráter público. Quando assim ocorre, “quando assente o caráter público do patrimônio personalizado”, deve êste reger-se por normas próprias, inadequados que se revelam os preceitos da lei civil”. As suas contas — dado o seu caráter público — escapam, por isso mesmo, ao exame do Ministério Público, e recaem no âmbito propriamente dito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado.

Desde que a lei o disponha — e na hipótese é isso que se pretende — a determinado patrimônio poderá ser atribuído certo fim, através de órgão, dotado de personalidade jurídica. Os precedentes aí estão a testemunhar que, a bem do interesse coletivo, e objetivando a consecução de certa finalidade o Estado poderá ser o instituidor de Fundações. Indispensável se torna, para tanto, a explícita manifestação da vontade estatal. A matéria é tranqüila, e se amiúdam os exemplos de fundações de direito público (Fundação Brasil Central — Decreto-lei 5.878, de 4/10/1943; Fundação Getúlio Vargas — Decreto-lei 6.693, de 14/7/1944; Fundação Rádio Mauá — Decreto-lei 7.381, de 13/3/1945; Fundação da Casa Popular — Decreto-lei 9.218, de 1 de maio de 1946; Fundação das Pioneiras Sociais — Lei 3.736, de 22/3/1960; Fundação de Assistência aos Garimpeiros — Lei 3.295, de 30/10/1957 — entre dezenas de exemplos).

Tais entidades de direito público criadas com patrimônio próprio, para atendimento de determinada atividade de interesse público não se regem pelas normas da lei civil, mas pelos princípios legais e regulamentares que as disciplinam e comandam os seus objetivos. As suas contas são prestadas diretamente ao Estado, sendo desnecessária a ingerência do Ministério Público, na sua administração, ao contrário do que ocorre com as fundações de direito privado. Também dispensável a inscrição de seus atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, eis que a sua personalidade ju-

rídica flui da lei e dos regulamentos que lhe dão origem.

É a lição dos doutrinadores, seguida na prática, notadamente pela Administração Federal."

Verifica-se que foi cometido o equívoco de se considerar a entidade a ser criada como de Direito Público, quando era de Direito Privado. Mas não se diga que foi, por isto, que se enviou a Mensagem, retirada, depois, e criada a Fundação por decreto.

O que o Executivo queria referir, era o fato de que as fundações instituídas pelo Poder Público regem-se, *também*, pelo Direito Público, sendo, pelo fato de pertencerem tais quadros da Administração Pública, derogados muitos princípios da lei civil.

Tanto não era uma autarquia que pretendia criar que a lei simplesmente autorizaria a criação e não criaria diretamente a Fundação.

Por outro lado, o art. 2.º do Projeto alude a Estatutos (autarquia não os tem) que obedeceriam "às normas da legislação vigente" (que legislação vigente, senão a comum, a lei civil?)

Finalmente, a *Fundação das Pioneiras Sociais* (cf. Lei número 3.736/60, citada; e Decr. 48.543, de 19/7/1960) e de *Assistência aos Garimpeiros* (Lei 3.295/57, citada e Decreto 43.497, de 7/4/58), indicadas, como exemplo, na própria Mensagem, são pessoas jurídicas de Direito Privado e não autarquias.

Quanto ao problema da outorga ao nôvo ente de encargos estatais (o que, conforme já salientamos, justifica o princípio da anterioridade legal, no particular) disse o próprio Chefe do Poder Executivo guanabarrino, ao tratar da administração do Parque do Flamengo (*D. Ass. Leg.*, 10/7/65, pág. 1586) :

"A intenção e finalidade educativas do Parque foram reconhecidas, oficialmente, pelo Ministério da Educação e Cultura, ao subvencioná-lo. E a prova maior da utilidade social da obra já está plenamente confirmada, através da freqüência de centenas de milhares de pessoas que acorrem à área, antes do término das obras.

Aspectos vários, contudo, já preocupam aqueles que têm sob a sua responsabilidade a direção do Parque. Assim é que a vigilância dos jardins e a administração dos atrativos para milhares de pessoas fazem a sua conservação e o seu funcionamento extremamente complexos. Se o Parque do Flamengo fôsse apenas um jardim, entregá-lo, depois de feito, ao Departamento de Parques e Jardins seria a solução lógica e adequada. No entanto, há uma multiplicidade de fatores indispensáveis ao seu pleno funcionamento, porque a sua admi-

nistração depende dos mais diversos setores da Administração centralizada, compreendidos no âmbito de diferentes Secretários de Estado. Isto traduz as dificuldades que adviriam da permanência do Parque sob os cuidados da Administração direta, eis que, fatalmente, surgiriam problemas sérios e questiúnculas burocráticas a comprometerem a própria finalidade da obra. Teriam origem os inevitáveis atritos entre programas e diretores de órgãos autônomos e, paralelamente, os de hierarquia, com a diluição das responsabilidades. Uma diversidade de comandos poderia significar o anulamento quando não, a própria destruição de uma obra, cara e imprescindível à saúde mental e física da população.

A Administração do Parque do Flamengo deverá ser atendida através de um organismo autônomo, a cuja responsabilidade única ficarão entregues o funcionamento e a conservação da área total. Só uma entidade assim, autônoma, resolveria, com economia e rapidez, tôdas as dificuldades da administração do Parque.

Diga-se que o próprio planejamento do Parque foi concebido para uma conservação e direção centralizadas: por isto, dentro da própria área, foi projetado um pavilhão e garagem para a sede da Administração. Essas dependências atenderão, no local, aos casos de ordem prática. Onde recolher tôdas as noites, ou lavar e pintar os 32 bondinhos? Onde consertar os seus tratores? Onde proceder o contrôle do pessoal — jardineiros, já em atividade, guardas de jardins e serventes. Onde guardar máquinas, onde depositar adubos e produtos químicos, ferramentas, viaturas utilizadas no Parque? Só uma garagem-depósito, no próprio local. Como controlar o funcionamento de uma área freqüentada por dezenas de milhares de pessoas de tôdas as classes, de tôdas as idades? Como perceber os erros, melhorar, economizar? Só mesmo com a fiscalização direta, com a presença constante daqueles que a devem orientar e exercer. Para isto, projetou-se a sede da Administração também dentro do Parque.

Não é menos importante o lado financeiro. Se a Administração do Parque estivesse confiada a setores diversos de diferentes Secretarias, as verbas destinadas à sua manutenção estariam compreendidas em diferentes órgãos, daí advindo graves dificuldades, como seria fácil compreender. Só uma organização autônoma resolverá tais dificuldades, retificando e corrigindo as despesas e adotando iniciativas mais produtivas, res-

guardando um patrimônio cujo alto preço exige conservação especial e responsável. Um exemplo, entre outros tantos, da responsabilidade dos administradores é o problema da irrigação, que deverá ocorrer à noite e que dependerá de manobreadores competentes no manejo de bombas elétricas de alto preço e cuja negligência poderá acarretar elevados prejuízos. Seria, pois, contra-indicada a Administração do Parque através de variados *órgãos centralizados* da Administração, com comandos diversos inteiramente despreparados para o relevante mister, com a eficiência que seria de desejar”.

6. No Estado da Guanabara, uma das Fundações instituídas pelo Governo local sem prévia autorização legal, exatamente a Fundação Parque do Flamengo, veio a ser extinta por Lei, a de n.º 1.045, de 20/8/1966, sancionada pelo atual Governador, que expediu, outrossim, o Decreto N 694, de 12/10/1966, com normas para sua aplicação.

Chegou, assim, o Legislativo Estadual, pelo princípio da *preferência legal*, ao mesmo resultado que obteria, através da declaração de nulidade, pelo Judiciário, do diploma criador da instituição em tela.⁶

As demais Fundações, nas mesmas condições, continuam, porém, a existir e a funcionar, com exceção da *Fundação Parque do Povo*, extinta pelo Decreto E 2.385, de 26/9/1968.

(6) Ver *Jurisprudência* a seguir.