

PESSOA JURÍDICA PÚBLICA NO DIREITO LUSITANO

Cesar Luiz Pasold

Professor da UFSC

1. Introdução

A pesquisa para a comparação, em princípio, sempre resulta em conhecimentos de utilidade. No caso, o estudo do direito lusitano em seu evoluir quanto à pessoa jurídica - em especial a territorial - abre campo para reflexões.

Parte-se da premissa conceitual de CAETANO (1) que configura a pessoa jurídica de direito público em função de quatro notas características: a sua criação por lei; a ‘ recisão de sua finalidade; a sua destinação ao interesse público; e, o exercício de poderes de autoridade, em nome próprio.

2. Categorias no Direito Positivo Lusitano.

Retrospectivamente, o exame do rol apresentado por CAETANO (2) em 1951 e em 1970 (3), e por CRETELLA (4) em 1972, evidencia, além do Estado, a existência, de, num primeiro momento: as Colônias, as Autarquias Locais (o Concelho, a Freguesia, a Província e o distrito autônomo nas ilhas adjacentes), os Institutos Públicos, e as Corporações. Vinte anos após não se encontram mais no rol as Colônias, e sim as Províncias Ultramarinas. (5).

Já a Constituição vigente dedica-se expressamente às Autarquias Locais, relacionando-as como sendo: freguesias, municípios, regiões administrativas, além de permitir que nas grandes áreas metropolitanas a lei possa estabelecer outras formas de organização territorial autárquica. Além disto consagra como “pessoas colectivas de direito público”, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (6).

3. Referência Doutrinária

CAETANO em obra lançada no Brasil em 1977 mantém o realce que já havia fornecido às pessoas jurídicas territoriais, qualificando-a como “espinha dorsal da administração pública de um país” na medida em que são “correspondentes à necessidade de realização dos interesses de comunidades fixadas num território” (7). A elas cabe a administração direta, enquanto que às “pessoas jurídicas com fins especiais”, criadas no âmbito das territoriais, são atribuídas as funções de processar a administração indireta.

Merece menção, por outro lado, o enfoque de CAETANO para o Estado, quando coloca, ao par de acepções em sentido amplo e restrito, esta pessoa jurídica pública como “o que resta da organização político-administrativa depois de criadas ou reconhecidas por lei as pessoas coletivas de direito público cuja existência o legislador reputa necessária à boa gestão dos interesses gerais”(8).

4. As Autarquias Locais

4.1. A valorização formal (legal) destas entidades consagra-se já no Artigo 6º da Constituição vigente, quando disciplina que o Estado português é “unitário e respeita na sua organização a autonomia das autarquias locais”.

A apreciação de todo o texto constitucional pertinente, mostra que as autarquias locais são definidas a partir de três caracteres essenciais, ou sejam: sua condição de pessoa de direito público; obrigatoriedade de órgãos representativos em sua estrutura; e, destinação aos interesses das populações respectivas.(9)

Os órgãos a que se refere a lei maior são, genericamente, uma assembleia eleita e dotada de poder deliberativo e um órgão colegial executivo, no mínimo.

4.2. Doutrinariamente, a Freguesia é “o agregado de famílias que, adentro do território municipal, desenvolve uma ação social comum por intermédio de órgãos próprios” e podem ser urbanas ou rurais (10). Possuem, hoje, dois órgãos colegiados, a assembleia e a junta de freguesia (órgão executivo). Em freguesias de população diminuta a assembleia pode, nos termos constitucionais, ser substituída pelo plenário de cidadãos eleitores.

4.3. Os Municípios (ou os Concelhos) possuem três órgãos colegiados: a assembleia municipal (legislativo); a câmara municipal (executivo); e, o conselho municipal (consultivo). Interessam a apontar a possibilidade de os municípios, “para administração de interesses comuns”, agregarem-se em “federações”, conforme prevê a Constituição Portuguesa. (11)

4.4. Concebidas para substituírem os Distritos, as Regiões Administrativas somente podem ser instituídas em virtude do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional. Entre suas atribuições cita-se a participação e elaboração e execução do plano regional. São dotados também de três órgãos: assembleia regional; junta regional; conselho regional. (12).

4.5 Graças a três critérios de diferenciação não há como confundir a autarquia local com o instituto público. O interesse procurado pelo instituto público é um só, é um fim especial, enquanto na autarquia local o que se busca é um conjunto de interesses da comunidade formada em seu território. A autarquia local é sempre constituída por agregado de pessoas definido pela residência, enquanto o instituto público é em geral uma fundação, e mesmo quando é uma associação a motivação personalística não é função da residência. O instituto público pode ter, em casos especiais, uma zona de jurisdição, mas não se destina a individualizar uma comunidade personificada; mas, a autarquia local tem sempre uma base territorial. Aliás, a circunscrição territorial - elemento espacial da autarquia local, não deve ser confundida com a própria autarquia. (13).

5. Em síntese.

A estrutura jurídica do direito lusitano tem, como afirma HERMÍNIO A. CARVALHO, profundas raízes no sistema romano germânico; ora, toda ordem jurídica tem como pressupostos a existência de um sistema que a conforma e uma vivência histórica que conduz a sua evolução. Assim, as pessoas jurídicas públicas no direito lusitano, como a pesquisa evidenciou, retratam momentos significativos da vida administrativa e política daquele país. Neste sentido, o tratamento constitucional que é - objetivo e valorizador - ministrado às autarquias territoriais, pode ser interpretado como o início de uma fase na qual a divisão administrativa do país possa assumir nova e forte dimensão política, a partir de sua recente Constituição. (14).

Notas:

1. in CAETANO, Marcelo. Princípios Fundamentais do Direito Administrativo. Rio, Forense, 1977. p. 66- .
2. in CAETANO, Marcelo. Manual de Direito Administrativo. Coimbra Ed. Limitada, 1951. p. 128.
3. in CAETANO, Marcelo. Manual de Direito Administrativo. Rio, Forense, 1970, Tomo I. p. 175/6.
4. in CRETELLA JÚNIOR. Direito Administrativo Comparado. São Paulo, J. Buschatsky Editor/Edusp, 1972. p. 159.
5. previstas no Artigo 165 da Constituição Portuguesa então em vigor, como informa CAETANO, 1970:175.
6. artigos 236 e 229 a 233, respectivamente, da Constituição da República Portuguesa, publicada pela Atlântida Editora de Coimbra, em 1976. Examinamos também o texto constante na obra “CONSTITUIÇÕES DE DIVERSOS PAÍSES”, II Volume, editada pela Imprensa Nacional- Casa da Moeda, Lisboa, em 1979, organizada por JORGE MIRANDA.
7. in CAETANO, 1977:66/77.

8. in CAETANO, 1951:131; ainda que os fundamentos políticos e mesmo ideológicos que sustentam a nova Constituição Portuguesa possam ser diferentes do “Estado de Direito” “de Marcelo Caetano” (na expressão de Hermínio A. Carvalho), a redação do inciso I. do artigo 69 em vigor permite que se debata a atualidade do enfoque mencionado.
9. vide artigo 237, inciso li da Constituição Portuguesa.
10. in CAETANO, 1951:411, o qual aliás informa que as freguesias” coincidem quase sempre com as paróquias eclesiásticas”.
11. vide Constituição Portuguesa, artigos 249 a 255.
12. ídem, artigos 256 a 263.
13. o esquema de diferenciação é proposto por CAETANO, 1951:133/4;374/5; 415; 419/20
14. quanto à estrutura jurídica do Direito Lusitano recomendamos a leitura da “Nota Prévia à 2ª Edição”, de Hermínio A. Carvalho, na obra OS GRANDES SISTEMAS DE DIREITO CONTEMPORÂNEO, de RENÉ DAVID, da Editora Meridiano Ltda. Lisboa.