

No n. I, há: exercício público de função pública; no n. II, exercício privado de serviço público; no n. III, exercício privado de função pública.

2 — Em consonância com o enunciado do título dêste trabalho, trataremos de examinar as espécies referidas nos ns. II e III. As mencionadas no n. I não têm conexão direta com o objeto do enunciado do título, razão porque não entram no desempenho de que êste carece. (1)

II

Exercício privado de serviços públicos

3 — De duas maneiras pode a Administração Pública sub-rogar em particular o direito de executar serviço público: a) pela delegação de serviço público; b) pela concessão de serviço público.

4 — A delegação consiste em a Ad. Pública, por ato administrativo a que tal nome se estende, conferir, a particular idôneo e necessariamente estranho de todo em todo a ela, o exercício de um serviço público, ou vários serviços públicos.

A necessidade de o delegado ser alheio à Ad. Pública vale, tanto para o caso de pessoa física, quanto para o de pessoa jurídica. Todo delegado de serviço público, se pessoa física, não deve ser funcionário e, quando o é, incorre na transgressão da alhã ou acumulação proibida. Se pessoa jurídica, deve ser sociedade anônima, necessariamente daquelas que a doutrina chama, hoje, sociedade de economia mista. A delegação de serviço público ordinariamente não é sujeita a prazo. Seu destinatário deve ser sociedade de economia mista, ou acionariado do Estado. (2)

(1) Sôbre o assunto, na doutrina, cf.: ORLANDO (*L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici, no Trattato*, vol. II, 3.^a parte; ROMANO *Corso de Diritto Amministrativo*, pág. 100); PRESUTTI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, I, pág. 524); ZANOBINI (*L'esercizio privato de funzioni e servizi pubblici, nos Scritti Vari di Diritto Pubblico*). Em nossa monografia *Contribuição ao estudo da função de-fato*, tivemos o ensêjo de ferir, parcialmente, o assunto, quando estudamos o tema do funcionário de-fato, em sentido restrito. Far-lhe-emos remissão, em lugar oportuno.

(2) O fenômeno de sociedades anônimas de que o Estado é o maior acionista é bem anterior ao nome e à doutrina que se pôs a explicá-lo. O exemplo do Banco do Brasil, que data dos tempos de D. João VI, ilustra suficientemente o que dizemos aqui. Ele é bem anterior às explicações doutrinárias sôbre a sociedade de economia mista, que, agora, o querem explicar, quanto à atividade que desenvolve como delegado de serviços públicos federais.

EXERCÍCIO PRIVADO DE FUNÇÃO E SERVIÇO PÚBLICOS, NO QUADRO DAS NOSSAS INSTITUIÇÕES ADMINISTRATIVAS

FERNANDO H. MENDES DE ALMEIDA
Livre-docente de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

I

Determinação do tema

1 — A Administração Pública, a fim de visar à realização de seus fins, vale-se da atividade:

I) de seus próprios órgãos, ou de serviços públicos, que, sendo criados, são, desde logo, beneficiados pelo conferimento a êles de personalidade jurídica diversa da que existe na entidade jurídica de Direito Público de base territorial;

II) de pessoas físicas, ou jurídicas, de Direito Privado, nas quais sub-roga o direito de executar serviços públicos;

III) de pessoas físicas, que episódica, ou acidentalmente, temporária, ou transitòriamente, são levadas à situação de prestar-lhe auxílio.

No n. I, compreendem-se: a) a Ad. Pública pròpriamente dita Direta, exercida formal e materialmente através de órgãos administrativos; b) a Ad. Pública impròpriamente havida como descentralizada, a qual se conhece como autarquia institucional.

No n. II, estão os delegados e os concessionários de serviços públicos.

No n. III, os particulares que, por dever cívico, munus, ou outras razões, realizam officios públicos, a título privado.

Quando se diz que houve uma concessão e a sua destinatária é sociedade de economia mista, o de que se trata, efetivamente, cremos, é de delegação de serviços públicos. O uso de uma palavra por outra ocorre aí, por causa de uma tendência já de há muito assinalada nos escritores antigos de Direito Administrativo, qual a de filiar relações estranhas à concessão a este instituto, ou por causa fortuíta, que justifica habitualmente a imprecisão (3). Por esta interpretação, portanto, qualquer que seja a espécie de serviço sub-rogado em sociedade anônima (que é sempre do tipo comercial por expressa disposição de lei, entre nós, e ainda por adminículos da doutrina), há concessão, quando se trata de sub-rogação em sociedades comerciais, especialmente, anônimas do tipo clássico; há delegação, quando se trata de sub-rogação em sociedades de economia mista ou acionariado do Estado.

5 — Outra maneira porque se manifesta a possibilidade do exercício privado de serviço público ocorre em virtude de concessão. É esta o ato sub-rogatório do direito de explorá-lo. Seu destinatário adequado pode ser, indiferentemente, pessoa física, ou pessoa jurídica, bastando que seja idôneo. É essencial, entretanto, que seja sempre pessoa totalmente estranha à Administração Pública. Vale dizer: é necessário: 1) que não seja órgão administrativo, a não ser na metáfora dos que consideram executores de serviços públicos em gênero órgãos indiretos da Ad. Pública; 2) que não seja sociedade de economia mista.

6 — Concessão e delegação podem ter respectivamente por concessionários e delegados pessoas físicas, ou jurídicas, segundo vimos. Exemplos em que a primeira aparece referentemente a pessoas físicas são menos comuns. Recordemos, entretanto, o serviço público da pompa fúnebre, em S. Paulo, concedido, antes da atual explora-

(3) De nossa parte, advertimos que a observação prevalece ainda quanto a serviços de índole lucrativa, quando sub-rogados. Por esta razão, entendemos que o caso da Cia. Municipal de Transportes Coletivos, havido como de concessão por consenso unânime, não está bem enquadrado. É sabido e referido, sobretudo a partir das "Istituzioni", de PRESUTTI, a confusão de autorizações, admissões e concessões, em mais de um autor. Não estão sós, portanto, aqueles que, tratando do contrato constitutivo da exploração industrial que cabe à C.M.T.C., a consideraram e ainda a consideram concessionária, em vez de delegada, a despeito de a saberem sociedade de economia mista. O que se verifica é que, a prevalecer este modo de encarar, a espécie é concessão imprópria. Tem da concessão o prazo e o objeto (serviço industrial), embora a sub-rogação seja em favor de uma empresa, cuja formação de capitais é análoga à de outras sociedades de economia mista, como, v.g., o Banco do Brasil.

ção direta, a uma firma individual. Aliás, em muitos municípios, assim de S. Paulo, como do Brasil, parte da pompa fúnebre (fornecimento de caixões mortuários) está na livre-concorrência, constituindo um tipo de indústria e comércio, apenas subordinado a mais constante fiscalização dos órgãos municipais.

Exemplos em que a delegação de serviço público tem como destinatário o particular, como pessoa física, apontam-se no notariado, no impròpriamente chamado officio de "juiz de paz" (4).

7) — Com respeito aos notários, (tabeliães), aos escrivães do crime e do cível, do registro de hipotecas, das inscrições translativas de direitos reais, do registro civil, e outros do poder certificante do Estado, a rigor são eles pessoas físicas, delegadas de serviços públicos.

Os empregados que, em tais serventias, nomeados e juramentados, trabalham, não são funcionários públicos, mas prepostos dos delegados acima referidos. Delegados da fé pública e seus imediatos, em caso de virem a ser funcionários públicos, podem e poderão contar o tempo das serventias, porque a lei expressamente o admite, a fim de somar ao período de serviço administrativo, que é espécie do gênero serviço público. Contudo, em se tratando de delegações a sociedades de economia mista, a lei exclui tal possibilidade. Exclui-a, também quanto aos empregados dos concessionários, porquanto, em ambos os casos, há execução de serviço público a título privado. Salvo lei expressa que, por liberalidade, notòriamente exorbitante, dê a empregados de delegados e concessionários o direito de contar, como de função pública, o tempo em que foram empre-

(4) "Juiz de paz" é hoje, no Estado de S. Paulo, como se chama no Direito Italiano: official de casamentos. Nada mais julgando, no que se refere às ações sumaríssimas, existentes no regime dos Códigos Estaduais de Processo Civil, e, por outro lado, não tendo mais atribuições de superintender no juízo de conciliação, previsto no Império, até em texto constitucional (e daí lhe veio o nome de "juiz de paz"), não mais se justifica que se lhe dê, ainda, o nome, que permanece em uso e muito menos o de *pretor*, que, em outros Estados, lhe é dado. Mas, o uso é um justificador poderoso. É ele que chama delegado (funcionários efetivos de polícia, de saúde, de ensino) a quem não é "delegado", mas, funcionário direto; é ele que chama "recrutado", a quem não é recrutado, porque não é soldado; é ele que chama juiz a um ministro de Tribunal de Contas, porque supõe que *tribunal* induz jurisdição sempre; é ele que, em suma, alude a transgressor revél, falando de pessoa apenas submetida a procedimento disciplinar administrativo, que, obviamente, não pode ser revél, porque não é ré, onde não há autor; é ele, em suma, que alude ainda a juiz de paz que não mais julga e nem faz as partes conciliadas, em procedimento judicial civil. Que grande poder tem o uso! É também que graves inconvenientes geral...

gados daqueles, não se conta. A circunstância que o explica é que os empregadores são executores privados de serviços públicos e isto de a atividade importar serviço público não os tira da subordinação necessária à legislação que rege o contrato individual de trabalho (5).

8) — Não é possível, dissemos, contar como de função pública tempo de serviço público de concessionária, para beneficiar empregados desta. A razão disto está em que quanto às concessões (já quando feitas a pessoas físicas, já quando feitas a pessoas jurídicas), importa reduzir a denominador comum idéias dispares: a organização administrativa e a organização particular da empresa privada executora de serviços públicos.

Ponhamos as idéias no seu prumo. A realização de serviços públicos, só por só, não confere ao seu respectivo realizador posição de órgão administrativo; confere-lha, sim, quando o serviço é realizado pelo Estado, ou éle próprio é autarquizado, por êste. Por esta razão, pois, grave injustiça ocorre em não se considerar funcionário o empregado da autarquia institucional, visto que, por êste andar, não deveria também contar-se o tempo de função pública prestada aos municípios que, como se sabe, são, por alguns escritores, considerados autarquias locais, ou territoriais, e, por outros, órgãos indiretos do Estado Federado (6). Convém, ainda, não esquecer: a autarquia, tanto local, quanto institucional chamada autarquia administrativa sòmente é processo indireto (descentralização) na forma e não assim na matéria. Por esta razão, empregados autárquicos e municipais são funcionários públicos, ainda que não o sejam e nem possam ser os dos delegados e concessionários.

Em resumo: empregados de autarquias são funcionários, embora, por absurdo, leis várias levem, entre nós o intérprete a solução diversa. São (porque realizam trabalhos para a Ad. Pública

(5) Quanto às caixas surgidas antes das caixas de aposentadorias e pensões, autarquizadas, que as absorveram, qual a situação dos empregados que ali ficaram? De dizer-se que não são funcionários, segue-se que se comete injustiça, contando-se-lhes apenas o tempo a partir da absorção; se se afirma, reconhece-se o exercício privado de serviço público, como equiparável ao exercício público de função pública.

(6) Cf. ZANOBINI (*L'Amministrazione Locale*, passim); ROMANO (*Decentramento amministrativo*, na *Enciclopédia Jurídica Italiana*, Milão, 1897); CANEPA-VACCARO (*Sulla Questione del Decentramento*, na *Rivista di Diritto Pubblico*, 1922, 1.ª parte, pág. 311); GIROLA (*Teoria del Decentramento*, passim); BORSI (*Le funzioni del comune italiano*, em *Trattato*, de ORLANDO, vol. II, 2.ª parte, passim); GENCO (*La potestà regolamentare dei comuni in materia di polizia edilizia*, passim).

direta, embora formalmente de modo indireto (descentralização por serviços). São, porque não realizam serviços públicos, na qualidade de empregados de particulares, meros executores de serviços públicos, como é o caso da delegação, ou da concessão.

9 — O serviço público delegado, ou concedido, com ser executado por particular, não perde o seu atributo originário de atividade pública. Continua, assim, a ser serviço público, na sucessão. Mas esta circunstância não comunica aos concessionários qualquer nota que os afaste da situação de empresas privadas, a menos que leis, por excessiva liberalidade do legislador, digam o contrário, expressamente. Os empregados de delegados e concessionários não se vinculam a êstes por uma relação de função pública; nem êles próprios se vinculam aos delegantes e concedentes por nada que se confunda com esta relação, na essência.

10 — O que a delegação determina é que uma sociedade de economia mista ou acionariado do Estado (que não deixa de ser sociedade anônima) possa realizar serviços públicos, especificados no instrumento da delegação e nas leis que a regem. Não gera possibilidade, remota sequer, de transformar-se o delegado em órgão administrativo, no sentido próprio desta expressão.

O ponto há pouco referido oferece enorme interesse prático, ante a balbúrdia que, por causa da imperícia de dição de nosso legislador, veio a ser comum, quanto a certas instituições. Tomemos por exemplo o caso do Banco do Brasil. Êste estabelecimento é, sempre foi e até hoje, por seus papéis oficiais, se diz: sociedade anônima. Tendo, embora, passado por sucessivas modificações de origem legislativa, desde os tempos do bragança que o criou, jamais houve dúvida sobre a natureza do estabelecimento bancário em aprêço, que é a de pessoa jurídica de Direito Privado. Pertencendo-lhe, com privilégio exclusivo, realizar serviços públicos federais, notadamente cuidar da distribuição da moeda, assim que, emitida, também lhe diz respeito e em muito maior número do que se pensa, uma soma enorme de atividades particulares comuns aos tipos de operações bancárias. Aten-ta, entretanto, a circunstância de êle ter, como seu maior acionista, a União e ter-se incumbido e desincumbido de serviços públicos federais, diversas leis federais lhe concederam dispensas de tributos em textos legais em que falaram primeiro em "serviço federal autônomo" e depois em outras mais discrepâncias que referiremos a seguir. Mas, pergunta-se: De que se trata? É o Banco

do Brasil serviço público federal? Se o é, não pode ser sociedade anônima também; se é sociedade anônima, não pode ser serviço público. E a verdade é apenas esta e mais nada: o Banco do Brasil não é serviço público; incumbem-se e desincumbem-se de diversos serviços públicos federais, como executor privado destes serviços, o que é bem diferente do que ordinariamente se apregoa, com o absurdo e apesar do absurdo.

Nosso legislador não estancou na impropriedade a que nos referimos acima. Chegou até, de uma feita, a dizer que o estabelecimento é autarquia, apesar de esta ser pessoa jurídica de Direito Público e o Banco do Brasil, como sociedade anônima, ser pessoa jurídica de Direito Privado. É que ele se enamorou do termo que, de — esgueira, entreviu nalgum livro de doutrina, contemplado de — afogadilho. Ora, nem pelo argumento histórico, nem pelo argumento de doutrina, pode êsse banco ser o que aqui se discute. Se não, vejamos.

Pelo argumento histórico, êle não pode ser, porque sua criação, datando de Dom João VI e de sua época, é anterior ao aparecimento da autarquia na doutrina, o qual é dos fins do século passado; pelo argumento de doutrina, também não pode ser, porquanto não se pode conceber que uma sociedade anônima (que é, por lei, sociedade mercantil) seja também autarquia (que é pessoa jurídica de Direito Público Interno, sem base territorial), e, ainda, porque a autarquia nasce do conferimento de personalidade ao serviço que se cria e no momento em que é criado, e o Banco do Brasil tinha a seu cargo serviços públicos federais, muito antes de o legislador ter conhecido, em má hora aliás, o instituto da autarquia.

O Banco do Brasil, portanto, não é autarquia. Será, entretanto, entidade paraestatal, como também se tem dito aqui e ali, por mera paixão à eventual eufonia e ênfase de palavras? A história desta expressão (“entidade paraestatal”), que acertadamente a jurisprudência brasileira determinou equivalente a “autarquia”, precisa ser contada, ainda que rapidamente.

De início, supuseram, na doutrina italiana, que a expressão importasse, numa restauração inoportuna e desarrazoada, o ressurgimento, sob molde italiano, de idéia francesa. Supuseram, em síntese, que entidade paraestatal fôsse pessoa jurídica de Direito Privado, mas de fins públicos. Sim, uma espécie daquelas “personnes juridiques privées d’ utilité publique”. A suposição, todavia, teve de ser posta de lado porque viria a acrescentar uma categoria intermédia

de pessoas jurídicas às que já existem, sem vantagem qualquer para a clareza e para simplificação das idéias. Além do mais, perceberam os escritores que, no Direito Italiano, tal categoria intermédia (como no Brasil, aliás) não existe. Perceberam também que “paraestatal” quer dizer: semelhante ao Estado (7). Desta percepção resultou benêficamente a conclusão de que entidade paraestatal era a autarquia de ação em todo o território nacional e não assim qualquer pessoa jurídica de natureza intermediária entre as de Direito Público e as de Direito Privado (8).

Do até aqui exposto, resulta que o Banco do Brasil também não é entidade paraestatal, porque esta é autarquia e autarquia não pode nascer de uma sociedade anônima e sim de um serviço público assim personificado. Então, que é êle? Sociedade de economia mista subrogada, por uma delegação, para o exercício privado de serviço público. Nada mais.

11 — A importância das discriminações teóricas de que nos ocupamos aqui não é, assim, de interesse acadêmico apenas. Por não a ter presente a todo instante é que o nosso legislador incidiu nos erros a que nos reportamos. Mas, o que importa é concluir:

a) os serviços públicos executados por autarquias importam função pública quanto aos seus respectivos empregados;

b) os serviços públicos executados por concessionários e delegados (salvo, quanto a êstes, leis que por liberalidade, às vêzes, a reconhecem) não importam função pública, mas exercício particular de serviço público.

12 — O que a concessão determina é que o concessionário, já como pessoa física, já como pessoa jurídica (sociedades, em gênero, exceção das sociedades de economia mista), sempre de Direito Privado, seja, e, necessariamente, estranho à Ad. Pública, possa realizar serviço industrial. Não gera, pois, ela qualquer nota adminis-

(7) A literatura italiana é riquíssima a respeito do assunto. Cf., entre outros, MAURO (*Sul concetto di ente paraestatale*, na *Riv. di Diritto Pubblico* (1928), 1.ª parte, pág. 206); FORTI (*Gli enti paraestatali*, em *Riv. di Diritto Pubblico* (1934), 1.ª parte, págs. 245 e 246).

(8) No Brasil, há hoje uma epidemia de “autarquização”. No entanto, em face do art. 14 do Código Civil, que dá com o elenco das pessoas jurídicas e não menciona autarquias, e, considerado, também, que só à União cabe legislar sobre o Direito Substantivo, não podem os Estados Federados e muito menos os Municípios, criar autarquias. Quando o fazem, acrescem ao art. 14 pessoas jurídicas que dali não constam, faculdade que, por disposição constitucional, só cabe à União, a competente para legislar sobre o Direito Substantivo.

trativa, para a organização mesma que se desincumbe da execução do serviço público que lhe é concedido. Nem interna, nem externamente. Por esta razão, é fácil compreender que o particular, como concessionário, é executor de serviço público, mas não se confunde com êste (como sucede na autarquia), nem se transforma em órgão administrativo. Por esta razão, é que também empregados de concessionário estão ligados apenas a êste, que é o seu respectivo empregador do concessionário, se, hoje, ainda se sustentasse, a sério, que a concessão de serviços públicos seria uma locação de serviços. Ainda assim e na esteira do absurdo, não se poderia dar aos empregados do concessionário situação de funcionários, porque é elementar que o assalariado de João, que é empregado de Pedro, não é assalariado dêste.

III

Exercício privado de função pública

13 — Acima dissemos de como o particular pode assumir serviços públicos. Trataremos de saber, agora, se êle pode exercer função pública, sem adquirir a qualidade de funcionário de direito. O de que se cogita aqui é, pois, de exercício privado de função pública e não assim de exercício privado de serviço público, nem de exercício público de função pública. O assunto a ser pôsto em foco está preso, em parte, ao tema do funcionário de-fato, que tivemos o ensejo de ferir, em monografia de concurso (9).

14 — A despeito de haver proibição genérica de funcionários se fazerem ajudar por pessoas estranhas à Ad. Pública, é admitido que oficiais de justiça tenham colaboradores. Êstes não adquirem o caráter de funcionários, ainda que os oficiais, de que são prepostos, sejam havidos como funcionários e não assim como particulares delegados de serviços públicos. É que o trabalho em aprêço importa exercício privado de função pública (10). Não há aí, contudo, uma categoria extensa de relações de Direito Privado que dão origem a tal exercício. Há, entretanto, no elenco que, adiante, iremos indicar logo.

Inúmeros particulares, como profissionais livres, são convocados, por vêzes, para realizar, em lugares em que faltam funcionários, com

(9) Cf. nossa dissertação de concurso de docência-livre de 1957, na Faculdade de S. Paulo, intitulada: *Contribuição ao estudo da função de-fato*.

(10) Cf. ZANOBINI (*Corso*, III, pág. 554 e nota).

as suas respectivas e correspondentes habilitações profissionais, como sejam: engenheiros, médicos, advogados etc. A propósito dos tradutores juramentados, ou se dirá que exercem, a título privado, serviço público. A parte a questão de saber-se se os órgãos da fé pública e seus prepostos são todos exercitantes de serviço público, ou de função pública, a título particular, atento o estado atual da questão e já que agora se fala em “oficialização” de cartórios e sabemos que alguns dêles já são oficializados, podemos dizer a) *que as serventias em cartórios oficializados importam função pública, como exercício público*; b) *que as serventias em cartórios não oficializados ainda importam exercício privado de serviço público* (11).

15 — Também se tem apontado, como exercício privado de função pública, aquela figura em que o particular se encorpora, pela substituição processual através da ação popular, à Ad. Pública em caráter transitório, imperceptível a olhos até mesmo cuidadosos a fim de suprir a inércia (ação popular procuratória), ou remover efeitos de irregularidade administrativa (ação popular corretiva). Como quer que seja, é discutível e continua objeto de discussão a inclusão aqui mencionada, isto é, se é função pública o exercício de ação popular daquele que, nela, age, segundo velho conceito antigo referente a tal remédio de direito, *sicut unusquisque populi* (12), ou, em verdade, qualquer do povo, por êste agindo (13).

16 — Finalmente, casos há de justificável admissão de certos poderes públicos atribuídos, por ex.: a capitães de marinha mercante, para proceder ao registo dos fatos jurídicos ocorridos a bordo, quando as embarcações estejam em alto mar; para realizar inquéritos policiais, em caso de crimes cometidos em viagem, fora de águas territoriais brasileiras, para deter fisicamente os responsáveis

(11) Cf. ZANOBINI (*Corso*, III, pág. 555), onde se diz que o oficial público participa do officio não como órgão do Estado, mas em seu próprio nome.

(12) Dizia POGGI (*apud* JOÃO MENDES JÚNIOR (*Órgãos da fé pública*, 1. fasc., pág. 2) que os órgãos da fé pública são Delegados do grande “poder certificador do Estado”. Mas, LENTINI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, I, pág. 106) os teve como quase-funcionários. Sobre o tema, é de ler-se LAPEYRE, *Le régime administratif du notariat*.

(13) Que o particular, sem perder esta qualidade, pode interferir na Administração Pública, nalgumas circunstâncias, é o que se sustenta em princípio, em muitas obras (cf. CAMMES: *L'azione del cittadino contro la Pubblica Amministrazione*); LUIJ (*L'azione popolare*, extrato da *Enciclopedia Giuridica Italiana*). Um estudo ligeiro foi o de ELIHU ROOT (*A ingerência do cidadão no governo*, 1909).

e até mesmo, para aplicar penas disciplinares ao pessoal existente a bordo (14).

17 — A par com quanto já se disse, não nos podemos esquecer, também, daquele tipo de função em exercícios de-fato, de que tratámos, parcialmente, em monografia de nossa lavra (15). São: a) a hipótese de o particular eventualmente requisitado, por dever cívico, a fim de colaborar com a A. P., seja em caso de calamidade pública, seja em circunstâncias especiais passageiras (15); b) a do funcionário de-direito que passa a funcionário de-fato, por motivos nobres (16).

18 — Aqui terminamos nossa exposição acêrca do exercício privado de serviço e função públicos. A matéria exigiria, sem dúvida alguma, mais amplas considerações. Mas, isto caberia num estudo mais encorporado e não apenas em uma síntese destinada a enquadrar-se nos limites de um artigo de doutrina, esquematizado como tentâme.

(14) Cf. MAIORANA (*Navigazione*, no *Trat.*, de ORLANDO, vol. VII, 2.^a parte).

(15) Cf. nossa *Contribuição ao estudo da função de-fato* (1957, págs. 39 a 44, ns. 31 a 37).

(16) Cf. MAYER (*Le Droit Ad. Allemand*, IV, págs. 8 a 36); ZANOBINI (*Corso*, I, pág. 180, e II, págs. 561 e 562); LUCIFREDI (*Le prestazioni in natura dei privati alle Pubbliche Amministrazioni, e teoria generale*, pág. 349); WALINE (*Manuel de Droit Ad.*, pág. 451). V. a *Ord. Man.*, do liv. 5.^o, tit. 35, e a *Ord. Filipina*, do livro 5.^o, título 48.

IMPÔSTO DE TRANSMISSÃO "CAUSA-MORTIS", NA SUCESSÃO DOS COLATERAIS DO 4.^o GRAU

GASTÃO A. MACEDO
Desembargador no Tribunal de
Justiça do Distrito Federal

Com raríssimas exceções, a legislação brasileira depois de 1930 (marco atestador de tôdas as decadências, como um castigo que o Brasil não merecia) caracteriza-se pela demagogia mistificadora, pela paixão partidária, pelo favoritismo e por uma total displicência, quanto aos interesses da coletividade (1).

Tôdas as leis deixaram de ser pessoais; passaram a ter um nome, porque eram, sempre, contra ou a favor de alguém, tal como a lei que, adiante, iremos apreciar.

Devemos isso à desvirilização das classes dirigentes, que, em vez de serem os guias, os orientadores das massas, no sentido do bem geral, cortejam-nas, já satisfazendo-lhes reivindicações nem sempre justas, já subordinando-se aos seus apetites, baixando a uma falsa noção de democracia, que é apenas igualitarismo dissolvente.

Daí a perda de autoridade política pelos dirigentes, que, em vez de serem guias, são guiados pelas massas. Estas procuram, sempre, um chefe no dirigente político, mas, não o encontrando, tornam-se presa fácil dos agitadores.

(1) Aí temos a Constituição Federal, criando a Justiça do Trabalho e consagrando, simultaneamente, o direito de greve, como quem diz aos trabalhadores: "Criei uma justiça especializada, para dirimir conflitos entre patrões e empregados; mas não acreditem nisso. Façam a sua greve, ainda que ela liquide o país. E' mais seguro."

Aí temos o Código de Aguas, responsável pela deficiência de energia elétrica, no Brasil, ao determinar que as emprêsas elétricas brasileiras (a energia foi nacionalizada) possam ser desapropriadas, em qualquer tempo, pelo custo histórico (art. 167).

E os exemplos são inúmeros.