

A técnica da criação das autarquias

CELSE DE MAGALHÃES.
Técnico de Administração

“L'autarquia è la attribuzione legale di funzioni amministrative ad organi i quali la esercitano per diritto proprio, liberamente, con mezzi personali e materiali propri”.

(A. SALANDRA — *Diritto Amministrativo*)

“**A**UTARQUIA é a atribuição legal de função administrativa a um órgão que a exerce por direito próprio, livremente, com pessoal e material próprios”.

Esta me parece uma das melhores definições do instituto das autarquias, porque:

- a) indica que ela é uma criação do Estado
- b) para exercer função de interesse público
- c) com patrimônio e meios próprios.

O saber que as autarquias existem, que são pessoas jurídicas de direito público, que exercem uma função do Estado, etc... é coisa ao alcance de qualquer estudante de direito e, por conseguinte, nos dispensamos aqui de nova conceituação desnecessária. A referência inicial às palavras do tratadista italiano serve apenas para situar o problema a debater.

As autarquias existem e são necessárias; o difícil está em saber quando devem ser criadas, qual o critério de apreciação para cada caso concreto, coisas que transcendem as órbitas do direito administrativo e se projetam já no âmbito da ciência da administração.

Não nos consta que alguém já se tenha lembrado de fazer um ensaio a respeito e, por isso, cá estamos para o tentar.

Todos sabemos que o Estado tem por finalidade promover o bem estar público. Outrora esse “bem” consistia numa segurança interna imperfeita, em transportes rudimentares, comunicações defei-

tuosas e, por vezes, alguma justiça. Nesse tempo, a preocupação maior do Estado era fazer a guerra; seus funcionários cuidavam das coisas militares por dever precípua e, no pouco tempo que lhes sobrava, atendiam os reclamos do bem estar das populações.

Então, o Estado fazia diretamente tudo, porque pouco tinha para fazer.

Acontece, porém, que as indústrias foram crescendo, fazendo crescer também o perigo de guerra, pois indústria revela riqueza e, quanto mais rico um país, tanto mais ameaçado de conflitos externos. Aumentada essa possibilidade, tiveram de crescer os meios de agressão e defesa, formando-se as grandes forças militares.

Para custear as despesas elevadas daí decorrentes, criaram-se novas tributações que obrigaram o Estado a observar as indústrias sob ângulo então exclusivamente fiscal.

O parque industrial forçou a ampliação do cultivo dos campos e, conjuntamente, agricultura e indústria foram penetrando em todas as atividades públicas de modo a influir nos complexos setores da vida estatal.

Não era possível permitir então que se continuasse o regime do *laissez faire*, do *laissez aller*; cumpria ao Estado intervir para orientar e fiscalizar a vida econômica do país, evitando dispersões de esforços e rumos prejudiciais aos interesses comuns.

Para atender a esses múltiplos encargos, novos órgãos administrativos se deveriam juntar à máquina estatal. Esses novos órgãos, todavia, exigiam acréscimos exagerados em pessoal e material, que aumentariam os setores de ação, de modo a prejudicar o próprio influxo da autoridade direta.

Um organismo administrativo que, ao chegar a certo limite de volume, não obedece à lei da cissiparidade, adoece e morre; o Estado, para não morrer, fragmentou seu organismo funcional, descentralizou atividades, delegou poderes afim de que outros fizessem por ele, o que lhe cumpria fazer — *criou autarquias*,

1) para descongestionar os próprios serviços públicos por ele diretamente realizados.

Mas não é esta a única razão que levaria o Estado a delegar poderes seus. Há casos em que determinados serviços, sob a responsabilidade do Estado, tem seu desenvolvimento retardado por força da rigidez administrativa indispensável na gestão da fazenda pública. Seria então útil permitir a esses serviços uma elasticidade administrativa maior, semelhante àquela das organizações particulares; é necessário descentralizá-los, criando-se autarquias, não mais para descongestionar a máquina do Estado, mas

2) para dar maior flexibilidade administrativa a determinados serviços cuja eficiência disso depende.

Os imperativos de ordem social, as questões de previdência, de assistência, de arregimentação de classe e outras, exigem do Estado a prestação de serviços para os quais não lhe sobram recursos financeiros. Nem lhe seria permitido criar novos tributos de ordem geral, por serem particulares os setores de aplicação da renda auferida. Há como que a necessidade de buscar entre os próprios elementos beneficiados o concurso indispensável à concessão do benefício. Nasce uma cooperação entre o Estado e as pessoas que vão receber os favores, concorrendo cada qual com uma parte para a formação dos fundos mobilizáveis.

Essa cooperação financeira exige uma cooperação administrativa que se não poderia verificar senão pelo estabelecimento de uma autarquia, não mais para descongestionar os serviços do Es-

tado; não mais para lhes dar flexibilidade administrativa, porém

3) para permitir a aquisição de recursos financeiros adequados e suficientes a empreendimentos de interesse restrito.

Todos dizem, com alguns foros de certeza, que o Estado é mau administrador. E' mau administrador porque não pode fugir de solucionar questões administrativas, ficando estranho aos imperativos de ordem política. Por política se compreende aqui a necessidade de acomodar os desejos e as aspirações individuais.

Não há Estado sem opinião organizada, ainda que possa haver Estado sem partidos políticos. A opinião pública sustenta o Estado, como as estacas sustentam os arranha-céus.

Ora, a opinião é feita a troco de compensações, e as compensações costumam ser feitas no desvirtuamento de normas administrativas sãs. Isto acontece em toda parte, em todos os países, grandes ou pequenos, fracos ou poderosos.

Quando a exigência de favores se faz sentir duramente num determinado setor da vida pública, o Estado lança mão do recurso de descentralizar esses serviços, libertando-se assim das imposições da opinião que o sustenta, e daí nasce uma autarquia, não para descongestionar os serviços do Estado; não para lhes dar flexibilidade administrativa; não ainda para permitir a aquisição de recursos financeiros adequados, mas

4) para impedir reflexos políticos prejudiciais à boa administração da coisa pública.

Quando o técnico de administração estuda, portanto, o caso concreto da criação de uma autarquia, seja pela descentralização de um serviço anteriormente executado pelo Estado, seja pela centralização, sob a autoridade do Estado, de serviços então dispersos, deve proceder da forma seguinte:

a) examinar o serviço para ver se ele não pertence à categoria daqueles que só podem ser executados *diretamente* pelo Estado: defesa nacional, segurança pública, justiça, alfândegas... caso em que não se admite autarquia;

b) examinar se a importância do serviço justifica realmente a interferência do Estado na sua execução, ou se, pelo contrário — dada a pequena projeção social ou econômica — não seria preferível manter o *statu quo*;

c) examinar se a execução *direta* do serviço vai congestionar ou já congestiona a máquina administrativa do Estado, prejudicando o rendimento;

d) examinar se a natureza do serviço exige flexibilidade administrativa incompatível com a rigidez das normas adotadas nos serviços diretos do Estado;

e) examinar se os recursos financeiros para execução do serviço são obtidos por cooperação, exigindo por isso administração mixta de agentes do governo e de particulares;

f) examinar se o serviço já executado ou a executar sofre ou poderá sofrer sérios prejuízos motivados por favoritismos políticos.

Verificado então que não se trata de serviço da natureza dos indelegáveis, a resposta afirmativa a qualquer dos itens citados autoriza a criação da

autarquia; caso contrário, mantém-se o *statu quo*, isto é, não se concederá a criação.

Resolvido que seja criar a autarquia, cumpre verificar como lhe será constituído o respectivo patrimônio, indagar se ele será bastante para dar à nova entidade uma vida financeira independente do tesouro público, ou se *haverá necessidade de uma subvenção*.

Neste último caso, cumpre indagar se essa subvenção será necessária apenas durante um certo tempo, ou deverá ter caráter permanente. Num ou noutro caso, far-se-á o exame das possibilidades do tesouro afim de ver se o Estado tem capacidade para atender a esse novo encargo.

Tendo-se aprendido em direito administrativo que a autarquia deve ter independência financeira e econômica, com orçamento à parte do orçamento do Estado, parecerá aberrante a muita gente que se aconselhe agora verificar a possibilidade da subvenção. E' que a subvenção não altera o princípio da independência financeira, que só se revela na movimentação e aplicação dos dinheiros, sem se restringir às suas fontes de proveniência.

As autarquias podem ser subvencionadas temporária ou permanentemente. Isto apenas alterará o regime da tutela legal, a saber, o controle a que elas terão de ficar subordinadas, mas não lhes tira a independência no uso e emprego de seus capitais.