

# Introdução ao estudo das entidades autárquicas

J. M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI

Técnico de Administração do D. A. S. P.

## I

### ADVERTÊNCIA INICIAL

**D**ESNECESSÁRIO se torna acentuar a importância da matéria, em torno da qual, gravitam estas observações: a essência e o comportamento dos entes autárquicos, no complexo do mecanismo estatal, constituem, hoje, um tema diante do qual se deteem, curiosos, os estudiosos do direito administrativo de todo o mundo. E nem podia deixar de ser assim, porquanto as entidades autárquicas compõem um vasto sistema descentralizado, por meio do qual, os supremos órgãos dirigentes dos Estados Modernos procuram atender, com mais rapidez e eficiência, às diversas necessidades coletivas.

Em nosso país, só depois da revolução de 1930, com a qual se deu início à radical transformação das atividades nacionais, é que começaram a proliferar, com definitiva fisionomia jurídica e técnica, esses órgãos auxiliares do Estado.

O crédito, o seguro social, as forças de produção, as indústrias estatais, a disciplina das corporações, em suma, a vida real e efetiva da nação brasileira adaptou-se a esse tipo de técnica organizatória vicejante no século XX, estuante de aplicabilidade e adequação, no tumultuoso cenário contemporâneo.

Infelizmente, os objetivos deste artigo não permitiram fosse tratado o assunto conforme merece, isto é, na multiplicidade das suas expressões, segundo um conceito de totalidade e uma visão panorâmica integral: sua gênese e processo evolutivo, fenomenologia, expansão geográfica, modalidades de aplicação, efeitos especiais, relações, variabilidade de tipos, juridicidade e fundamentos técnico, administrativo, econômico, financeiro, político e social.

Todavia procurei fixar, num supremo esforço de condensação e apego aos dados essenciais do problema, o que há de vital e imprescindível acerca do instituto.

Trata-se de esclarecer conceitos, iluminar roteiros de pesquisa especializada, contribuir para o emprego e difusão de conhecimentos, despertar vocações para o estudo de planos que possam elevar o nível de rendimento das entidades autárquicas. Chamar a atenção dos homens de pensamento e de responsabilidade para certos problemas fundamentais da nação. E nenhuma ocasião mais oportuna: no instante em que se desintegram, num ritmo de catástrofe inexorável, as velhas civilizações que informaram as nossas origens, urge que o Brasil evite, mediante a adequada e oportuna utilização das vantagens da administração autárquica, os pavores da nossa época.

Aos institutos autárquicos, pela sua interferência nos setores da previdência e assistência social, do fomento e disciplina das atividades econômico-financeiras, do controle e equilíbrio relativo das profissões, compete, de fato, importante e decisiva participação na luta contra os perigos consubstanciados nos conflitos, nas crises, desajustamentos ou angústias em que se agitam os povos.

## II

### A' MARGEM DE ALGUNS ASPECTOS BÁSICOS:

#### a) — Gênese

A gênese dos entes autárquicos, encontra-se, obviamente, no processo de descentralização pelo qual o Estado delega poderes e transfere encargos integrantes de sua órbita de ação, para melhor realizar as atribuições que lhe são específicas.

Historicamente constata-se o crescimento gradual das esferas nas quais incide esse processo

descentralizador; quanto maior o progresso técnico — aferido pelos índices da produção nos setores de agricultura, indústria, comércio, cultura, etc. — maior necessidade sente o Estado de atender às exigências decorrentes desse progresso. Para isso, amplia e aperfeiçoa o mecanismo, quero dizer, a instrumentalidade por meio da qual atinge os seus fins, acrescentando-lhe novas peças para novas modalidades de ação. É que, em face das limitações humanas, ou ele se descentraliza, ou se congestiona pelo super-acúmulo de atribuições e pela impossibilidade de concretizá-las convenientemente. As autarquias constituem, *ipso facto*, a resposta a esse dilema; são institutos de direito público que, possibilitando o exercício da administração indireta do Estado, eliminam as contingências do congestionamento.

b) — *Centralização e descentralização*

Centralização e descentralização são antinômias de ordem técnico-administrativa, envolvendo um “processus” decorrente da maior ou menor relação existente entre o Poder Central e as instituições do país, quer geográficas, quer institucionais. A substância do “processus” apresenta índole jurídica e, na opinião dos estudiosos do problema, pode-se verificar nos planos da direção ou da execução dos serviços.

A centralização, em matéria de autoridade e orientação, é quase sempre uma tendência obrigatória da direção eficiente, ao passo que, a descentralização gira, na maioria das vezes, em torno das várias fases de execução desses serviços.

Exemplificando direi que a ação administrativa do Estado se descentraliza por imposições da divisão do trabalho, embora a necessidade da coordenação determine, com a colaboração de todos, uma intensiva e gradual centralização das atividades de comando. O importante, porém, é assinalar a universalidade do “processus”. Aonde quer que se conjuguem indivíduos, patrimônio e técnica, para efetivação de determinados fins, afirmar-se-á, sempre a dialética da centralização e descentralização simultâneas.

c) — *Visão total do problema e adaptação ao meio brasileiro*

As autarquias agrupam-se em ordens diversas conforme a “substância” dos objetivos pelos quais existem. Os escritores preocupados com o fenô-

meno da sua eclosão e rápida ambientação no meio brasileiro já procuram classificá-las, discriminando-as, como o fez por exemplo, Oscar Saraiva — em

Autarquias econômicas

Autarquias industriais

Autarquias de previdência social e,

Autarquias de natureza corporativa.

As nomenclaturas, porém, resultaram inócuas. Cada entidade constitui um caso à parte, específico, embora com as características próprias da instituição e que permitem estudá-las sob um ponto de vista geral, numa visão de conjunto esclarecedora. Cada dia surgem pesquisas e contribuições sobre o assunto. Generaliza-se, aliás, a idéia de que, no moderno direito administrativo brasileiro as preferências incidem sobre os problemas da administração autárquica.

O recurso a essa técnica do Direito Público torna-se, dia a dia, mais frequente: tal evidência revela as vantagens da instituição, cifradas na sua manifesta aceitação e conseqüente aplicabilidade.

d) — *Em que consiste o fenômeno*

No fundo e na forma o ente autárquico é um desdobramento e excrescência do Estado, uma técnica de organização de determinados serviços públicos agindo na sua própria esfera de competência, afim de realizar, rápida e eficientemente, certas funções estatais.

Afirma o ministro Francisco Campos em luminoso parecer, sobre o “Instituto Mineiro do Café”,

“que o ente autônomo é um prolongamento ou continuação do poder público, constituindo apenas uma das formas ou variedades técnicas da sua organização” (1)

O que não poderá desaparecer, por mais larga que seja a esfera dos interesses descentralizados, emanados do Estado, mas a ele ligados pelo vínculo legal da tutela, é o caráter de serviço

(1) “Pareceres”, Rio, 1936, 2.ª série, pgs. 207/8, liv. Edit. José Olimpio.

público cuja noção foi, de há longo, esclarecida na obra clássica de Duguit:

“on aperçoit des lors la notion de service public:

c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré réglé et contrôlé par les gouvernants” (2)

e) — *A formação do conjunto autárquico*

Na elaboração e movimentação dos entes autárquicos, — considerado cada qual como uma unidade, um todo, um conjunto orgânico — podem ser observadas as seguintes fases mais importantes :

a) necessidade social de amparo, desenvolvimento, orientação, controle de determinados interesses e satisfação de determinadas aspirações coletivas;

b) ideação e planejamento do órgão destinado a integrar, no seu bojo, as aspirações, os interesses e necessidades em apreço, coordenando-os e imprimindo-lhes uma diretriz adequada;

c) preliminares da constituição mediante rigorosa investigação e preparação tendo-se em vista, minuciosamente, os fatores jurídico, político, econômico, financeiro, administrativo, técnico e social;

d) formulação legal e expressão jurídica do ente elaborado fixando-se claramente: os fins primários, a estrutura, as atribuições, a localização, a amplitude de ação, os limites, as relações, a subordinação a possíveis órgãos de hierarquia superior, as fontes de receita, o regime financeiro e contábil, a direção, o pessoal, o regime disciplinar, a segurança, e, às vezes, a durabilidade;

e) finalmente, a instalação definitiva e o funcionamento, “la mise-en-marche”, após a necessária aprovação do Governo.

Cumpra advertir, no entanto, que outras fases são possíveis; realmente, tornar-se-ia difícil prever todas as minúcias. Haja vista, por exemplo, o impositivo da modernização contínua, a perene atualização; os conflitos inevitáveis sempre que há concentração de interesse, etc.; tudo isso poderia constituir *uma fase suplementar de complementação do conjunto*.

(2) Duguit-Droit Constitutionnel — 2.<sup>a</sup> ed., vol. 2, págs. 55.

O mais importante, em todo caso, ficou condensado no rápido ensaio de esquematização esboçado.

f) — *Essência dos entes autárquicos*

Uma cuidadosa análise constata, como substância do fenômeno autárquico: interesses e necessidades, ora dos indivíduos, ora do Estado, que às vezes se fundem e que necessitam de amparo, expressão legal, fundamento jurídico; autonomia na gestão desses interesses, isto é, poder de auto-administração; limitações oriundas de imposições legais; personalização jurídica própria; autonomia patrimonial; fins rigorosamente prefixados; agentes hierarquizados; maior ou menor grau de entrosamento no mecanismo estatal; especialização organo-funcional (Demichelli); independência financeira e colocação fora da órbita do Tribunal de Contas; “jus imperium”; exercício, por delegação, de função atribuída ao Estado, ou colocada na “no man’s land” existente entre o público e o privado; conceituação legal.

Em face da sistemática do moderno direito administrativo as autárquicas são, por conseguinte, tipos especiais do “serviço público” consubstanciados numa ação indireta do Estado, personalizados, independentes do controle orçamentário do Tribunal de Contas, exercendo, pelo volume de sua importância econômico-financeira, enorme influência no quadro da vida brasileira.

O essencial é salientar que se trata sempre de um processo descentralizador, um recurso posto em prática pelo Estado, no sentido de evitar o “surmenage”, a pletora, a exaustão pela multiplicidade de atribuições.

E que essa descentralização tem origem na lei, sob forma expressamente determinada, claramente definidos os planos em que se efetua:

a) horizontalmente, através das áreas administrativas;

b) verticalmente, como estruturas institucionalizadas.

Investigando esse aspecto do problema, o prof. Tito Prates da Fonseca na sua conhecida monografia “Autarquias Administrativas” (pg. 16) esclareceu:

“a descentralização administrativa pode tomar 2 critérios diferentes: o território

e o serviço; o eixo da administração desloca-se segundo um critério local, regional. . .”

g) — *Juridicidade*

Constituídos de órgãos diversos objetivando um fim comum, os entes autárquicos, como unidade, como um todo, como instituição possuem personalidade jurídica expressamente atribuída por lei; é-lhes conseqüentemente, reconhecida uma existência própria, independente da existência dos indivíduos que os constituem; teem capacidade para exercer direitos e contrair obrigações. O nosso direito, à semelhança do direito alemão, opta pela denominação — pessoa jurídica — afastando-se, nesse, como em outros pontos, do direito francês que prefere falar em pessoas morais. (3)

Não cabem aqui discussões sibilinas sobre se a personalidade jurídica é ou não criação do legislador, algo imponderável, visando o interesse coletivo.

Indiscutível é a sua existência real, a sua “vontade” que se manifesta por intermédio de seres humanos. De qualquer modo, a opinião dominante, hoje, é a de que a personalidade das autarquias é uma modalidade de técnica jurídica na qual se fundem, para a realização de determinados fins, indivíduos, bens e normas de ação diversas.

No Brasil, é o Código Civil que estabelece quais as pessoas jurídicas de direito público, (externo ou interno), e de direito privado.

Fundamental é o princípio estabelecido pelo art. 20, segundo o qual as pessoas jurídicas tem existência distinta da dos seus membros.

A leitura dos decretos orgânicos e regulamentos, pelos quais se regem os entes autárquicos, mostra-nos o quanto se distanciam eles da órbita do direito privado; vincula-se a sua existência à do próprio direito administrativo pelo qual, aliás, se regula o seu “modus operandi”.

Em que pese à deficiência do nosso Código Civil ou dos bisantinismos de apressados exegetas, ressalta, desde o início, a convicção do seu caráter de direito público, não só no que se refere às técnicas de estrutura e funcionamento, como também, em tudo o que diz respeito às suas relações com terceiros. E’ o que se poderia, com propriedade, considerar como a integração dos entes autárquicos na

ordem jurídica estatal — o princípio da juridicidade.

h) — *Pluralidade de denominações*

Oriundas da vontade do Estado e jungidas aos seus objetivos especiais, as entidades autárquicas teem recebido entre nós, várias designações, como aconteceu em outros países. Esse fato revela que o instituto jurídico das autarquias — paralelo à eclosão do “novum jus” em outros setores — ainda não está perfeitamente caracterizado.

Seria de grande utilidade que o Poder Público resolvesse semelhante problema mediante uma solução de autoridade.

i) — *Subordinação aos fins*

Outro não é o pensamento dos especialistas: o ente autárquico situa-se numa zona intermediária entre os interesses públicos e os privados, valendo, sobretudo, como um “meio” de ação estatal, um “procedimento” técnico ou, como escreveu Willoughby a outro respeito, “a tool of good administration”.

“L’administration autonome est le meilleur moyen de decentraliser l’administration publique” (4)

Não se trata, pois, de um fim em si, mas, antes de tudo de uma maneira de agir do Estado, uma institucionalização dotada de elemento de ação e sobrevivência, uma competência delegada, como costumava dizer A. Merkel.

Pensam de modo semelhante: Santi Romano (Corso Di Diritto Administrativo, 2.<sup>a</sup> ed., 1932, pág. 86); Ugo Forti (Diritto Administrativo, Napoli, 1931, vol. I, págs. 195 e segts.); Ranelletti (Instituzione di Diritto Publico pág. 503, n. 395); Otto Mayer (Droit Administratif, vol. IV, pg. 338) e quase toda a longa série dos pesquisadores que criaram, com as suas investigações sobre o assunto, um sistema mais ou menos orgânico de doutrinas relativas aos entes autárquicos. Meio, instrumento, processo, forma de ação, técnica organizatória constituem, de frequência, os aspectos sobre os quais constantemente incide a análise investigadora, revelando indiscutível relativismo. Os meios devem se subordinar aos fins em vista e, nessa prioridade teleológica, enquadra-se, rigorosamente, o ente autárquico. Em cada caso iso-

(3) Câmara Leal, Manual Elementar de Direito Civil, vol. I, págs. 65, s.d.

(4) F. Fleiner — Droit Administratif Allemand — Paris, 1933, pág. 68.

lado, seja prestação de serviços, realização de assistência e previdência social, crédito, fomento e proteção de indústrias, etc., etc.; toda a organização gira em torno de um eixo fundamental: — o objetivo estabelecido por lei. E' a esse total condicionamento aos fins da entidade que se denomina na ciência jurídica, preponderância teleológica.

j) — *Da ação econômica dos entes autárquicos*

Pelo vulto dos capitais que movimentam, extensão de prerrogativas, modalidade estruturo-funcionais, liberdade de movimento nas órbitas que lhes são assinaladas por lei, grupos humanos que os integram, etc., os entes autárquicos estão em condições, assaz favoráveis, de interferir na vida econômico-social do Brasil, de modo definitivo, no sentido de um progresso sempre crescente. Como? perguntarão os tímidos ou incrédulos. E' óbvio, a resposta está na política de cooperação, na colaboração contínua com os particulares, dando expressão e forma, aliás, ao art. 135 da Constituição de novembro de 1937.

Essa colaboração, em bases racionais, entre particulares e a administração pública teve, nos Estados Unidos, enorme aceitação, ao que se depreende da análise do "Agricultural Adjustment Act".

A proteção às iniciativas privadas possibilitaria a eclosão de inúmeros centros de irradiação de riquezas, empresas ou centros de produção, cujos resultados, somados na integral do progresso total da Nação, teriam repercussões incalculáveis. Sob esse ponto de vista a Alemanha conhece curiosas modalidades de empresas submetidas ao regime da economia mista (*Gemischte Wirtschaft*), cujos resultados atestam a prudência e exequibilidade da sugestão.

Tais empresas foram, não há exagero em afirmá-lo, um magnífico instrumento racionalizador da produção, tendo possibilitado a viabilidade de uma política de auto-suficiência levada a termo, nos seus menores detalhes, consoante planos cuidadosamente prefixados.

1) — *Integração na ordem político-social e econômica do Corporativismo*

Alem disso, o estudo das organizações autárquicas brasileiras demonstra uma tendência inso-

fismavel e inconcussa do país para gradual integração numa ordem político-social econômica de moldes corporativos.

Não se trata da sobrevivência de determinada forma de vida medieval, mas de uma imposição de interesses vitais das classes produtoras — nas quais se encontram, consoante uma expressão de Osvaldo Spengler, os Vikings de nosso tempo — a aristocracia do trabalho.

A Constituição de Novembro de 1937 atesta o sobremodo. Ora, é lógico que, por intermédio dos entes autárquicos, bem poderá o Governo dar corpo a essa tendência do nosso século. Por eles conseguir-se-á:

A defesa e fomento da produção, do crédito e dos transportes; a proteção e incentivo ao consumo; a disciplina e amparo das classes interessadas; a diluição e impregnação na mentalidade das massas de um senso objetivo de economia, ordem, hierarquia e compreensão dos interesses nacionais; o fortalecimento do Poder Central cuja ação econômica será facilitada; a possibilidade de uma rápida mobilização de recursos para efetivação dos grandes planos de obras e aparelhamento da reconstrução nacional; a definitiva consolidação da unidade nacional.

No entanto, um minucioso exame da legislação existente acerca dos entes autárquicos brasileiros evidencia:

a) uma indisfarçável concentração de poderes nas pessoas dos presidentes, diretores ou chefes. Ora, o excesso de centralização vai de encontro aos mais elementares princípios da organização racional, acarretando a impossibilidade do exercício da supervisão sobre toda a entidade.

Em face da limitação das possibilidades de controle, o Presidente, Diretor ou Chefe, não poderiam dar eficiente desempenho às suas próprias atribuições geralmente enumeradas em regulamento.

b) Variedade e complexidade de nomenclatura. Há, evidentemente, na administração autárquica brasileira, imprecisão e deficiências de terminologia. Cada entidade, que surge, emprega novas denominações e tipos de estrutura. Há indícios de que, em breve, generalizar-se-á a fórmula "departmental", sobretudo nas atividades "adjetivas".

Tal padronização resultaria num rendimento maior e evitaria, pela simplificação, a prolixidade e confusão reinantes.

c) Descoordenação e arritmia, dispersão de esforços, ausência de sinergia.

Os entes autárquicos não devem viver como seres isolados ou inimigos. Verifique-se o exemplo dos que aplicam, ao seu modo, a reserva de fundos disponíveis.

Cada qual tem os seus planos especiais de aplicação de fundos, a sua política inversionista própria, mas, "ultima ratio", os prejuízos dessa ação descoordenada sofrem-nos as grandes massas contribuintes.

d) Ausência de investigação e elaboração científica de medidas sistematicamente orientadas no sentido:

a) do estudo metuculoso das tarifas, condições técnicas de instalação e aparelhamento;

b) do aperfeiçoamento e padronização dos produtos;

c) das normas e métodos de trabalho;

d) da administração eficiente do pessoal em todas as suas fases — desde a seleção científica, aperfeiçoamento, remuneração racional, etc. até aos mais variados aspectos da política de estímulos e assistência social; etc.

Em síntese, o emprego permanente da pesquisa, análise, experimentação objetiva, num crescente ritmo de preocupação científica diminuiria as probabilidades de erro, eliminando, possivelmente, a maioria das falhas enumeradas.

A eficiência das autarquias, a ser aferida em termos de regularidade no seu funcionamento, do baixo coeficiente nas despesas de sua manutenção e da compressão ininterrupta dos gastos, muito sofre, além disso, por causa de certas falhas já tão conhecidas, como sejam:

a) elaboração descuidada dos decretos orgânicos e respectivos regulamentos. (Exceção feita, entre outras, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, do Instituto de Resseguros do Brasil etc., cuja organização obedeceu às mais modernas diretrizes técnico-científicas, resultando daí a sua boa organização).

b) Imprecisão e heterogeneidade dessas leis institucionais especialmente nos pontos seguintes:

Caracterização dos fins; constituição dos órgãos; formulação dos programas de ação; fixação do regime jurídico; financiamento, instalação e aparelhamento; orçamento; recrutamento, seleção, remuneração e acesso do pessoal; escolha dos chefes; determinação das responsabilidades; aperfeiçoamento das normas de trabalho; sistemas de abastecimento; utilização dos resíduos; contabilização, estatística, publicidade, preços de custo e tarifas;

c) o excesso condenável de normas jurídicas, que, pelo seu grande número, estabelecem enorme confusão, resultando, em consequência sérios óbices à flexibilidade e fluência das entidades. (Não é de hoje aliás, que se apregoa o perigo da famosa "plethora legisferante").

Não terminou, porém, a enumeração. Uma observação mais atenta apontaria ainda:

a) a existência de pessoal desnecessário, notadamente em alguns serviços industriais do Estado. Esse mal tende ao completo desaparecimento, graças à ação moralizadora do D.A.S.P. Ainda está na lembrança de todos a recordação da mesquinha política partidária que, durante tanto tempo, aviltou as tradições de honra e progresso do Brasil;

d) a escolha dos chefes pelo critério político, sem a verificação da competência técnica para os elevados postos de direção;

c) a irresponsabilidade pela ausência de um controle enérgico e pronto; diluição da responsabilidade;

d) a falta de homogeneidade e uniformidade no tratamento do pessoal;

e) a carência de estatísticas da produção, dos preços de custo e do patrimônio;

f) o maior descuido pelo preparo técnico-profissional dos servidores e do pessoal para obras;

g) o regime deficitário que, tolerável em alguns casos especiais, não pode, no entanto, justificar a ausência de preocupações em relação ao equilíbrio orçamentário;

h) a conservação dos incapazes por motivos de ordem sentimental ou pela ausência de um sistema eficiente da avaliação do mérito individual.