

As autarquias administrativas e seus servidores

II

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

Como, aliás, já afirmámos no decorrer d'êste trabalho, pensamos que à excessiva predominância das idéias civilistas em nossos tratadistas do Direito Administrativo, se deve o não reconhecimento pacífico das autarquias administrativas como pessoas jurídicas de direito público. Daí o vermos em nosso país autoridade do vulto de Oliveira Viana, por quem, seja dito de passagem, sempre tivemos a maior veneração intelectual, sustentar a personalidade jurídica de direito privado de entidades paraestatais típicas, quais as Caixas de Aposentadoria e Pensões de nossa legislação social (*Parecer* de julho de 1934, publicado no "Boletim do Ministério do Trabalho", n.º 6, de fevereiro de 1935, págs. 119 a 136). E' verdade que a justificação dêsse ponto de vista do ilustre sociólogo e publicista se encontra talvez na afirmação contida no citado parecer, de que em doutrina corporativa pura poderiam as Caixas citadas ser conceituadas como pessoas jurídicas de direito público, ressaltando porém que :

"Não importa o que a respeito dêsse assunto hajam doutrinado os modernos corporativistas italianos. Nossa legislação ainda não se inspirou nessas fontes nem o espírito corporativo ainda penetrou o nosso direito constitucional e administrativo. Neste particular, estamos ainda bebendo nas fontes clássicas dos velhos tratadistas italianos e, especialmente, franceses". (Oliveira Viana, *parecer citado*).

Ora, o Estado Novo se abebera sofregamente nas fontes do direito corporativo, dado que a sua organização econômica nos moldes corporativos é preceito constitucional (artigo 140 da

Constituição). Note-se, de passagem, que quem diz corporativismo não diz obrigatoriamente fascismo. Mihail Manoïlescu já mostrou suficientemente a verdade desta afirmação, esclarecendo que em regime fascista são as corporações

"des organes auxiliaires et subordonnés à l'État politique (ayant son origine ailleurs que dans les corporations) et en contraste avec le corporatisme mixte qui voudrait concilier les deux premières conceptions" (Mihail Manoïlescu, *Le siècle du corporatisme*).

Todavia, as autarquias administrativas não germinam tão somente em uma organização estatal corporativa, embora seja êsse o seu "habitat" por excelência. Em nosso direito, as Caixas Econômicas Federais foram o primeiro tipo de entidades paraestatais, tendo sido creada a primeira Caixa oficial pela lei n. 1.083, de 22 de agosto de 1860. Como assinalou em parecer, perante a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o Dr. Waldemar Ferreira,

"preexistiram, na prática administrativa brasileira, as Caixas Econômicas Federais, como estabelecimentos públicos autônomos, à técnica que as classificou como entidades autárquicas ou autarquias administrativas. São elas hoje o que ontem foram, pois mantêm a sua mesma estrutura, embora acrescida sobremaneira a sua raia de atividade". (*Diário do Poder Legislativo* de 30/9/936).

Na vigência da carta democrático-liberal de 1891, em plena florescência da doutrina do não intervencionismo do Estado, surgiu como conse-

quência do Convênio de Taubaté uma autarquia administrativa: o Instituto do Café (Decreto n.º 4.548, de 19 de junho de 1932), talvez o primeiro ensaio de economia dirigida do regime republicano.

Perdura, porém, até os nossos dias, o debate sobre a personalidade de direito público ou de direito privado das autarquias administrativas. Os que se batem em nosso país pela personalidade jurídica de direito privado das autarquias administrativas apresentam como principal argumento o fato de só enumerar o Código Civil, em seu art. 14, como pessoas jurídicas de direito público: a União, os Estados e os Municípios. Ora, em primeiro lugar, o Código Civil é lei ordinária revogável por outra lei. Ainda mais, o Código, ao enumerar as pessoas jurídicas de direito público, só se referiu àquelas provenientes de uma descentralização territorial e política e não de uma descentralização administrativa, isto é, por serviço, como é o caso das autarquias administrativas. Seja aqui transcrita a douda argumentação do Dr. Gabriel de Resende Passos contra os que defendem a rigidez inatacável do art. 14 do Código Civil:

"Até ha poucos anos, às necessidades de nossos serviços bastava a existência das três pessoas de direito público interno a que se refere o Código Civil: União, cada Estado e cada Município. Os últimos anos se assinalaram, porém, por um grande impulso dado à nossa legislação social e pela criação de órgãos e serviços não previstos pela legislação anterior". (*Parecer proferido em 12-8-936, publicado no Boletim do M. do Trabalho, n. 26, de outubro de 1936*).

Não é outra a lição do professor Tito Prates da Fonseca em sua monografia, hoje clássica:

"O quadro traçado pelo Código Civil Brasileiro, respeito às pessoas jurídicas de direito público, ajustado às necessidades do tempo, em que foi editado, do momento jurídico e sociológico do Brasil de então, tem de abrir-se, para dar lugar às instituições criadas pelo movimento de civilização, pelas necessidades administrativas". (*Autarquias administrativas*, pág. 44)

As pessoas jurídicas são criadas pela lei à medida que se vão fazendo sentir as necessidades de sua criação. Nem se aceite a opinião de que somente leis constitucionais podem dar origem a pessoas jurídicas de direito público. E' a Constituição que estabelece para o Estado a obrigação de proteger o trabalho (art. 136), a economia po-

pular (art. 141), a família (art. 124), a educação e cultura (art. 128) etc. Ora, como ensinam os hermeneutas:

"Quando a Constituição confere poder geral ou prescreve dever, franqueia também, implicitamente, todos os poderes particulares, necessários para o exercício de um, ou o cumprimento do outro... se teve em vista os fins, forneceu meios para os atingir". (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 1.ª edição, pág. 318).

Para o cumprimento de suas obrigações e para atingir os seus fins, a Constituição franqueia e fornece ao Estado todos os meios necessários e, entre eles, a faculdade de criar os órgãos e serviços que se tornem precisos.

Os que conceituam as autarquias administrativas como pessoas jurídicas de direito privado, incluindo-as na enumeração do art. 16 do Código Civil, classificam-nas ora como fundações ora como associações de utilidade pública. Examinemos as características de cada uma dessas modalidades de pessoas jurídicas de direito privado e investiguemos a possibilidade de em qualquer delas serem incluídas as autarquias administrativas.

Fundação, ensina Clovis Bevilacqua, "é uma universidade de bens personalizada, em atenção ao fim que lhe dá unidade". São os seguintes, segundo o ilustre civilista, os requisitos das fundações: patrimônio composto de bens livres no momento da constituição, o ato constitutivo ou a doação que deverá constar de escritura pública ou testamento, a declaração nesse ato do fim especial a que se destina a fundação, estatutos que atenderão às bases deixadas pelo instituidor, uma administração. O essencial, portanto, para a constituição de uma fundação, é a existência de um instituidor que, por meio de uma liberalidade, destacará de seu patrimônio uma soma de bens para um fim determinado. Ora, para a constituição de qualquer autarquia administrativa, destacou ou destaca o Estado, do patrimônio nacional, qualquer soma de bens? A resposta negativa se impõe. Ao contrário do que ocorre na constituição das fundações, vê-se que uma das preocupações dominantes na organização de entidades autárquicas, como aliás o próprio adjetivo já o indica, é a criação de organismos auto-suficientes, que se mantenham pela arrecadação de receitas previstas e especificadas. Tão intensa é essa preocupação que um dos principais objetivos colimados na

criação, como entidade paraestatal, do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Decreto-lei n.º 288, de 23/2/1938) foi

“desobrigar o Tesouro Nacional dos seus encargos contingentes, aliviando gradativamente o orçamento da República”

já que

“a despesa do Tesouro Nacional com aposentadorias, na crescente marcha com que se vinha desenvolvendo, estava a exigir medidas acauteladoras por parte do Governo, pois que, do contrário, dentro em pouco atingiria soma ainda mais vultosa”. (Da *exposição de motivos* do presidente do DASP, ao submeter ao Sr. Presidente da República o projeto de criação do IPASE).

Tão forte foi no caso o intuito de se desonerar o Erário Público de qualquer encargo com a assistência aos servidores do Estado, que a própria quota com que o Governo deveria contribuir para os cofres do Instituto, seria atendida por uma “taxa de assistência social”, cobrada dos contribuintes do imposto do consumo (art. 42 do Decreto-lei n.º 288, de 23/2/1938). Como se cogitar, portanto, no caso, de uma fundação, quando o suposto instituidor nada doa e os beneficiados custeiam em grande parte os benefícios a serem recebidos?

Talvez da semelhança financeira entre as fundações e as autarquias administrativas, já que ambas têm universidade de bens ou patrimônio individualizado, decorre a assemelhação destas àquelas. Todavia, como o adverte Michoud, a personalidade jurídica de uma autarquia administrativa não é consequência exclusiva do que êle denomina “*son individualité financière*”.

“L’individualité financière, en effet, n’est qu’une mesure d’ordre, un simple mécanisme administratif, ayant par objet de faciliter et de simplifier la gestion de certaines branches des revenus publics et de faire apparaître d’une manière immédiate, au moyen d’un compte séparé, les résultats de cette gestion”. (Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 3.ª ed., págs. 264 e 265).

Serão então as autarquias administrativas associações de utilidade pública? A existência no direito francês dos estabelecimentos de utilidade pública, ao lado dos estabelecimentos públicos e das pessoas jurídicas de direito privado, tem se refletido em nosso direito provocando certa confusão na conceituação dos entes paraestatais. Assim é que o regulamento aprovado pelo Decreto n.º

24.427, de 19 de junho de 1934, estabeleceu “serem as Caixas Econômicas instituições de utilidade pública e gozarem em consequência de todos os privilégios inerentes, a essa condição”. A terminologia legal foi no caso falha, pois no direito nacional não se conhecem instituições e sim associações de utilidade pública, disciplinadas pelo Código Civil. Melhor andou; portanto, o legislador paulista que, temeroso de localizar as autarquias no campo do direito público, classificou o Instituto do Café do Estado de São Paulo como “pessoa jurídica de direito privado, com sede e foro na capital do Estado (art. 1.º do Decreto 5.138, de 24 de junho de 1931)”. A indecisão do legislador federal ou estadual ao definir tão curiosas espécies do direito administrativo, cujos contornos apenas começavam a ser delineados, não deve ter, porém, maiores consequências.

Associações de utilidade pública não o são as autarquias administrativas. Não definiu tais associações o Código Civil Brasileiro, mas quer se as confunda com as sociedades civis, quer se as distinga por suas finalidades não econômicas, a associação é sempre uma unidade teleológica e um grupo de indivíduos congregados pela comunidade de um desígnio e fundidos pelo pensamento como em um ente único. A existência de uma associação implica a de sócios que a constituam, sócios que são inexistentes nas autarquias administrativas, integradas quando muito por contribuintes. Averiguemos, porém, o que são em nosso direito positivo as associações de utilidade pública e quais os efeitos do reconhecimento da utilidade pública de qualquer pessoa jurídica de direito privado. Estabelece a Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935:

“as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade jurídica;
- b) que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente à coletividade;
- c) que os cargos de sua diretoria não são remunerados”.

Não são necessárias maiores indagações para se negar a existência de tais requisitos no Departamento Nacional do Café, no Instituto de Resseguros do Brasil, na Caixa Econômica Federal, no Loide Brasileiro e em outras autarquias administrativas. Quais são, porém, as vantagens decorren-

tes da declaração de utilidade pública de uma associação, fundação ou sociedade civil?

"Nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública, salvo a garantia do uso exclusivo pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registados no Ministério da Justiça e da menção do título concedido". (Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935).

Quão longe estão essas meras honorarias do direito reconhecido às autarquias administrativas de levantar e exigir contribuições, lavrar autos de infração, realizar apreensões, fazer-se representar em juízo pelo Ministério Público Federal quando não possuam órgãos próprios etc.!

Embora nosso direito não contemple a categoria dos "estabelecimentos de utilidade pública" do direito francês, escritores patricios têm procurado classificar como tais os entes paraestatais, na impossibilidade de os conceituar como associações de utilidade pública. Todavia, como ensina Bielsa:

"los establecimientos de utilidad pública, aunque tengan por fin el que su nombre indica, son siempre establecimientos privados, gundados por personas e sociedades particulares". (Rafael Bielsa, *Derecho administrativo*, 3.^a edição, tomo II, pág. 288).

Jèze distingue perfeitamente os estabelecimentos públicos dos estabelecimentos de utilidade pública:

"Le point capital qui marque da difference entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique, c'est que l'établissement public est une modalité du procédé du service public, tandis que l'établissement d'utilité publique est une modalité du procédé du service privé". (Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, deuxième édition, pág. 263).

Não podem ser as autarquias administrativas assemelhadas aos estabelecimentos de utilidade pública. Executam as autarquias, por delegação do Estado, serviços públicos e os estabelecimentos de utilidade pública serviços de natureza privada, embora desinteressados; nascem as autarquias de um ato do poder público (lei ou decreto) e os estabelecimentos de utilidade pública são de iniciativa particular; agem as autarquias como entes auxiliares do Estado executando atos de império e de comando e os estabelecimentos de utilidade pública como meras entidades civis apenas protegidas e reconhecidas pelo poder público, com o qual colaboram, porém em cujo nome nunca agem.

De todo o exposto ressalta clara e insofismavelmente a feição de pessoas jurídicas de direito público das autarquias administrativas que

"esercitano, in proprio nome, diritti e poteri, che non sono veramente parti o frazione della potestà pubblica, ma che tuttavia sono stati delegati dello Stato". (Guido Bortolloto, *Lo Stato e La Dottrina Corporativa*, vol. I, pág. 331).

AS AUTARQUIAS PERANTE OS TRIBUNAIS E A ADMINISTRAÇÃO

Agora, que acreditamos haver demonstrado perante a doutrina e a legislação em vigor o caracter de pessoas jurídicas de direito público das autarquias administrativas, examinaremos a questão perante a jurisprudência dos tribunais e da administração pública tendo em vista que:

"Es ya axiomático que un Derecho non puede ser perfectamente conocido si solo se le contempla en la inmovilidad de los textos legales y de los comentarios científicos. Es preciso observar la vida jurídica, en su verdadera dinamicidad, a través de la jurisprudencia, que opera sobre las realidades vivas del comercio social y que de una manera lenta, pero incessante y segura, va creando un cuerpo de doctrina que completa, corrige y rejuvenece la obra legislativa". (José Castan y Francisco Bonnet, *Rev. de Legisl. y Jurispr.*, Madrid, agosto de 1935, pág. 248).

A jurisprudência administrativa é atualmente uniforme na conceituação das autarquias administrativas como pessoas jurídicas de direito público, mau grado algumas decisões anteriores de órgãos do Ministério do Trabalho que, para o efeito de sujeitar às leis trabalhistas os respectivos servidores, classificou-as como pessoas jurídicas de direito privado.

O ponto de vista contrário foi porém definitivamente abraçado pela Administração Pública, principalmente após a promulgação da Constituição de 10 de novembro de 1937 que, vedando terminantemente as acumulações de funções e cargos públicos, estendeu a proibição aos empregados dos entes paraestatais. Essa proibição foi ainda reproduzida no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União que assim dispôs em seu artigo 211:

"A proibição do artigo anterior (acumulação) estende-se: 1.^o — à acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios, bem assim das entidades que exercem função delegada de poder público, ou por êste mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo".

Interpretando o referido dispositivo assim decidiu o Ministério da Fazenda :

"A delegação do poder público, para seu exercício direto, autônomo e imperativo, é, em nosso regime, privativo das autarquias e não se estende a empresas, estabelecimentos ou instituições, que a terminologia do Estatuto distinguiu de entidades (art. 226, alínea IV), disciplinando, aliás, diferentemente, as incompatibilidades de seus empregados ou funcionários. Assim o inciso I, do artigo 211 do Estatuto, refere-se às autarquias". (*Circular* n. 18, de 9-12-1939, do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda. — "D. O." de 13-12-1939).

O exercício de função delegada do poder público é privativo das pessoas jurídicas de direito público, como já o decidiu o Ministro Francisco Campos, de acôrdo com parecer do qual destacamos o seguinte trecho :

"Em face do texto constitucional, as pessoas jurídicas de direito privado, singulares ou coletivas, que mantêm estabelecimentos de ensino, na conformidade das leis em vigor, não exercem uma função delegada do poder público". (*Revista do Serviço Público*, vol. II, n.º 1, abril de 1938, pág. 53).

Referindo-se a uma autarquia administrativa de nossa legislação social, assim se manifestou o Sr. Ministro da Fazenda :

"Sendo a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários de Ilheus a Conquista, uma instituição de Previdência social, regida pelo decreto número 20.465, de 1931, é entidade de direito público, considerada autarquia, com patrimônio e personalidade próprios". (*Decisão* publicada no "Correio da Manhã" de 11-2-940, pág. 3).

No sentido da conceituação das autarquias administrativas como pessoas jurídicas de direito público, é de se examinar ainda a exposição de motivos n.º 2.470, de 29 de dezembro de 1939, do Departamento Administrativo do Serviço Público, publicada no "Diário Oficial" de 13/1/1940 e que aqui deixamos de transcrever em virtude de sua extensão.

Quanto à jurisprudência dos tribunais, e em especial do Supremo Tribunal Federal, é a mesma atualmente favorável à conceituação das autarquias administrativas como pessoas jurídicas de direito público. Verdade é que, anteriormente, recusava-se a nossa mais alta Côrte de Justiça a reconhecer a personalidade jurídica dessas entidades e, em principal, das Caixas Econômicas Federais, conferindo-lhes :

"em vez da personalidade jurídica, a característica de repartição administrativa da União". (*Acórdão* do Supremo Tribunal de 11-9-923, publicado na *Rev. do Sup. Trib.*, vol. 60, e *acórdão* de 12-5-1914, no vol. I, pág. 459).

Posteriormente, porém, em interessantíssima controvérsia em tórno da responsabilidade criminal de um empregado da Caixa Econômica Federal, decidiu a então Côrte Suprema :

"As Caixas Econômicas Federais são estabelecimentos públicos federais, embora tenham patrimônio próprio e autonomia administrativa". (Ementa do *Acórdão* de 8-5-935 no habeas-corpus n. 26.121 — publicado no "O Jornal" de 6-9-1936).

Como relator do referido acórdão, o ilustre ministro Costa Manso classificou as Caixas Econômicas como :

"serviços especiais, separados do conjunto dos serviços públicos e erigidos em instituições distintas, com patrimônio privativo, que não é alimentado, como o erário, pelos impostos. Não perdem, porém, o caráter de instituições oficiais, ramos que são do serviço público".

Examinando uma outra autarquia administrativa, assim decidiu mais recentemente o mesmo Tribunal :

"O Departamento Nacional do Café é um instituto personalizado, por intermédio do qual a ação administrativa central se exerce na solução de problemas da economia dirigida. Inclue-se entre as autarquias administrativas de que se socorre o Governo para levar a melhor termo a sua intervenção em assuntos alheios à peculiaridade das funções essenciais do Estado". (Ementa do *acórdão* do Supremo Tribunal Federal no recurso de mandado de segurança, n. 506, *Decisão* de 14-7-1938).

ELEMENTO IDENTIFICADOR DAS AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS

Qual será o elemento identificador das autarquias administrativas e que nos permitirá distingui-las em qualquer momento das pessoas jurídicas de direito privado? Alguns fazem residir no poder de "imperium" o caráter distintivo do ente para-estatal :

"Le seul critérium possible de l'établissement public paraît être qu'il est doté de quelque privilège de puissance publique ; par exemple, le droit de lever des impôts, qui appartient notamment aux Chambres de Commerce, aux associations syndicales de propriétaires autorisées ; un monopole légal, comme celui

des monts-de-piété de la Caisse des dépôts et consignations etc.; la possibilité de contraindre les opposants à entrer dans l'établissement (associations syndicales autorisées), etc. Le fait que le législateur a conféré à un établissement un seul de ces privilèges suffit pour faire présumer le caractère public et leur absence pour faire présumer le caractère privé". (Waline, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, pág. 288, 2.^a édition).

E' porém criticável a distinção entre as pessoas jurídicas de direito privado e as autarquias administrativas com base no poder de "imperium" dessas últimas. No caso, a nosso ver, se toma um efeito como causa. O poder de "imperium" é uma consequência da personalidade jurídica de direito público das autarquias administrativas e não a origem dessa personalidade. Pelo fato de exercerem atribuições que lhes são delegadas pelo Estado, executam as autarquias atos de soberania que são peculiares ao poder público.

Ha ainda os que fazem residir na finalidade de interesse público, por êles visada, a característica, por excelência, dos entes paraestatais. E', por exemplo, a opinião de Guido Bortolotto :

"La distinzione tra persone private e pubbliche va principalmente basata sull'interesse. L'unità sociale, che si propone soddisfazione d'interessi, riguardano gli individui o i particolari, acquista la personalità di diritto privato e si qualifica ente. L'unità sociale, che si propone la soddisfazione d'interessi collettivi pubblici, acquista la personalità di diritto pubblico e va classificata istituzione. Si può dire che, in genere, la persona giuridica pubblica é l'aggregato sociale che, per i riconoscimento dello Stato, acquista la propria personalità di diritto, per raggiungere scopi, che si collegano all'interesse generale e che entrano nei dello Stato". (*Lo Stato e la Dottrina Corporativa*, página 226).

E' falho o critério de diferenciação ora exposto. Ha grande número de entidades de direito privado que colaboram com o Estado na realização dos fins dêste, sem com isso se tornarem pessoas jurídicas de direito público. A participação do Estado como acionista em empresas privadas, as subvenções, as garantias de juros, a declaração de utilidade pública e a própria concessão de serviço público, acarretam a co-participação de pessoas jurídicas de direito privado nos serviços públicos e as fazem objetivar fins idênticos ao do mesmo Estado.

Ha ainda os que enumeram, em vez de um único, diversos elementos identificadores das autarquias administrativas entre as demais pessoas jurídicas.

Lumia, em seu "Direito Industrial", exige os seguintes elementos para o reconhecimento de uma autarquia administrativa :

- a) atribuição à pessoa jurídica de um poder de supremacia ou "jus imperii";
- b) a sujeição da própria pessoa à tutela integradora do Estado ou de entidades territoriais menores;
- c) o exercício, por parte desta pessoa, de uma função pública ou serviço público;
- d) a perseguição, por parte da pessoa, de um escopo ou fim público".

No Brasil, Adolfo Bergamini considera "entidades autônomas ou autarquias, as que, em função de um serviço considerado público ou de público interesse são : 1.^o criadas por lei, ou mediante a intervenção de um ato de autoridade ; 2.^o têm seus estatutos e regulamento de serviço interno aprovados, pelo menos, por um agente de poder público ; 3.^o possuem direção ou administração, total ou parcialmente, provida pelo govêrno, que, dess'arte, comanda e controla os negócios ou serviços". (Adolfo Bergamini — *O processo do mandato de segurança*).

Em acórdão publicado na "Revista dos Tribunais", volume 88, pags. 405 e seguintes, o então Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao conceituar o Instituto do Café do Estado de São Paulo como uma autarquia administrativa, enumerou pela voz do ministro Manuel Carlos, para a existência de uma pessoa jurídica de direito público, os seguintes requisitos, exigidos por Hauriou :

- a) uma organização pública de poderes, de competência e de costumes ;
- b) um serviço regular e contínuo a ser prestado ao público ;
- c) o serviço prestado ao público, quer dizer, ao conjunto dos habitantes de uma circunscrição territorial, considerados de um modo igual, em seus interesses comuns" (Hauriou — *Précis de droit administratif et de droit public* — 12.^a edição, 1933, pág. 64).

Somos de opinião que o sinal que permite diferenciar as autarquias administrativas como pessoas jurídicas de direito público das pessoas jurídicas de direito privado é a sua origem, a maneira pela qual foram criadas. Criado por um particular ou por particulares, o estabelecimento será pessoa jurídica de direito privado; criado pelo Poder Público será êle pessoa jurídica de direito público ou

autarquia administrativa. E' essa, aliás, a lição do insigne professor da Universidade de Paris.

Já mostrámos, no início dêste trabalho, a relação do conceito de serviço público e que, em resumo, um serviço é publico ou torna-se público quando o Estado assim o deseja. Quando, portanto, cria o Estado um serviço público (v. g. um órgão de defesa da produção) ou transforma um serviço privado em serviço público (v. g. um órgão de assistência social) o organismo criado ou transformado para a execução dêsse serviço público, si não for organizado como uma repartição pública, mas dotado de autonomia e personalidade jurídica, será uma autarquia administrativa, um ente paraestatal. Para se dizer, portanto, si uma pessoa jurídica é pública ou privada, temos que investigar sua origem, isto é, si nasceu ela de um ato do Poder Público ou da vontade dos particulares.

Velasco Calvo, citado por Tito Prates da Fonseca (*Autarquias Administrativas*, pág. 149), distingue os estabelecimentos de utilidade pública, que são privados por sua criação e públicos por seus fins, dos estabelecimentos públicos que nascem com a lei ou pela lei, que é o seu estatuto.

Para finalizar esta primeira parte de nosso trabalho enumeraremos algumas das principais autarquias administrativas em nosso direito atual, dividindo-as em 4 grupos :

a) — *disciplinadoras e reguladoras da produção e do comércio* : Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto do Mate, Instituto de Cacau do Estado da Baía, Ins-

tituto Rio-Grandense de Vinhos, Instituto de Café do Estado de São Paulo, etc.

b) — *estabelecimentos comerciais e industriais do Estado, dotados de personalidade jurídica* : Loide Brasileiro, Instituto de Resseguros do Brasil, Administração do Porto do Rio de Janeiro, etc.

c) — *reguladoras das relações entre o capital e o trabalho* : sindicatos profissionais e as corporações, que exercem funções delegadas do poder público por fôrça dos artigos 138 e 140 da Constituição de 10 de novembro de 1937.

d) — *órgãos de previdência e de assistência social* : Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, Institutos de Aposentadoria e Pensões, Caixas de Aposentadoria e Pensões, etc.

Propositadamente deixamos de incluir nessa enumeração :

1.º — A Universidade do Brasil, conceituada por muitos como uma autarquia administrativa, por não a julgarmos pessoa jurídica e sim repartição pública federal, subordinada ao Ministério da Educação ;

2.º — O Banco do Brasil, por o julgarmos pessoa jurídica de direito privado, que colabora com o Estado e do qual êste participa como acionista.

(Continua)

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.