

## AS AUTARQUIAS NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO

OSCAR SARAIVA

*Procurador do Departamento Nacional do Trabalho*

(Conferência realizada no Serviço de Estatística da Previdência e do Trabalho em  
25 de julho de 1940)

As transformações mundiais, operadas por força das consequências da primeira grande guerra e talvez mais pelos progressos da técnica e dos meios de produção, reagiram profundamente sobre a vida de todos os Estados. De um lado, os excessos de produção, de outro lado a falta de mercados, esse desequilíbrio veio repercutir sobre a administração estatal. Em outro sector, o progresso da legislação social, exigindo a proteção do trabalhador não só em suas relações com os respectivos empregadores (legislação do trabalho), mas ainda em seu bem estar social (assistência e previdência), esse progresso veio colocar o Estado a braços com outras questões. O problema da segurança exterior complicou-se com a defesa dos mercados exteriores. e o da ordem interna, com a garantia do bem estar social em seus múltiplos aspectos. O Estado deixou de ser o que era, Estado puramente político, para transformar-se em *Estado político, Estado econômico e Estado social*, um aspecto reagindo sobre outro e todos influenciando de modo capital na luta pela existência organizada e independente.

Daí a importância fundamental do estudo dos novos problemas da administração, que são sobretudo problemas de organização. Daí a complexidade de um tema, que já não é mais puramente jurídico, mas que passou a ser de ordem eminentemente técnica. "Organiza-te ou desaparece" é a charada imposta ao Estado moderno pela *esfinge século XX*.

O estudo das instituições autárquicas, objeto desta palestra, merece toda atenção pois que

através dessas instituições é que se torna possível ao Estado atender aos problemas econômicos e sociais que lhe estão afetos, permitindo que a máquina governamental se concentre nos seus objetivos de ordem jurídica e política e operando o descongestionamento administrativo. Nesta palestra faremos, em esboço, um exame das autarquias em seus aspectos gerais e nas suas principais características em nosso direito público, sem descermos a particularidades, para não abusarmos da presunida paciência dos amáveis ouvintes.

\* \* \*

Em primeiro lugar uma questão de nome. A recente sistematização jurídica da instituição faz com que não haja ainda fixado um critério seguro sobre sua denominação. Assim, nossa legislação emprega vários termos equivalentes. Ora aludindo a *entes paraestatais*, ora a *autarquias administrativas*, ora a *entes autônomos*, prevalecendo porém, na doutrina, e sobretudo nos últimos trabalhos sobre o assunto, a expressão "autarquias" que quer dizer "governo de si próprio", embora tal expressão haja dado margem a certa confusão com termo semelhante, usado em economia política como indicação de *suficiência econômica*; política autárquica em matéria de economia significa movimento isolacionista no sentido de proporcionar a um país auto-suficiência. Daí talvez a preferência de certos textos legislativos nossos pela denominação "instituições paraesta-

tais", buscada na doutrina italiana, onde é corrente, embora na Itália se denomine entes paraestatais às autarquias institucionais por oposição às territoriais, assim consideradas as administrações locais, como as "comunas", os municípios e outros semelhantes.

Apontemos alguns exemplos dessa nossa variedade legislativa: no decreto-lei 1.402, de 5 de julho de 1939, sobre organização sindical, declara-se que não se podem sindicalizar os servidores do Estado e os das *instituições paraestatais* (artigo 53). Também o decreto-lei 2.122, de 9 de abril de 1940, que reorganizou o I.A.P.C., em seu artigo 1.º declara que esse Instituto tem personalidade jurídica própria *de natureza paraestatal*. Já o decreto-lei 2.154, dêsse mesmo mês de abril, criando os Serviços de Navegação da Amazônia e da Administração do Porto do Pará, declarou que este serviço é *entidade jurídica autônoma*. E, como exemplo do emprêgo da expressão autarquia, apontamos o decreto-lei número 2.035, de 27 de fevereiro de 1940, que dá nova organização judiciária ao Distrito Federal e no qual se declara, ao especificar a competência dos juizes dos Feitos da Fazenda Pública, que lhes cabe julgar as causas em que forem interessadas as *autarquias criadas pela União e pelo Distrito Federal* (art. 45).

Será desejável, por isso, que o legislador, deixando de parte hesitações doutrinárias, adote denominação uniforme que sirva para caracterizar, em nosso direito público, essas entidades auxiliares da administração.

\* \* \*

Mas, que vem a ser uma entidade autárquica, autônoma ou paraestatal?

Já vimos que o Estado, não podendo atender diretamente a encargos que hoje lhe incumbem, cria organismos especiais, dotados de vida própria e destinados a atender a fins especiais que por ele não podem ser executados. Estes organismos são, por isso, verdadeiras emanações do Estado e representação sua num determinado sector da atividade. Buscando na biologia uma imagem para ilustrar este processo creador, poderíamos dizer que tal criação se assemelha a reprodução da célula por scissiparidade, em que da célula matriz se destacam células menores que passam a ter vida independente. Do Estado, célula

mater da administração, destacam-se essas *micro-administrações*, que passam a ter vida própria, afim de preencher as finalidades econômicas, sociais, ou puramente administrativas, para as quais foram instituídas. Assim, as autarquias, não sendo administração pública no sentido estrito, por constituírem entidades autônomas, integram-se no seu sistema geral, pois que dela são delegadas, agindo na consecução de fins que lhe são próprios e usando de poderes e prerrogativas semelhantes aos do Estado no qual se enquadram como um todo harmônico. Aliás, De Michelis, ilustre publicista uruguaio, na sua magnífica monografia "Entes autônomos", recorre à imagem do sistema planetário, que é exata e que se adapta perfeitamente ao mecanismo administrativo da atualidade.

Essa *personalização própria* constitui o primeiro característico das autarquias e dele decorre, como consequência, que essas instituições, em face de terceiros, agem *de motu proprio* e respondem pessoalmente pelos atos que praticam, podendo estar em juízo, acionar e ser acionadas, independentemente da intervenção direta do Estado e sem a mediação dêste. E' nessa personalização que está a diferença entre a autarquia e um puro serviço descentralizado, que não tem personalidade própria e só age em nome da administração pública, sendo representado pelos órgãos representativos desta, embora possa gozar de liberdade de administração; por exemplo, si alguém quizer questionar com o Departamento Nacional do Café, fará citar este Departamento e a sua administração virá a juízo defender-se em seu próprio nome. Si, porém, quizer o autor litigar por ato do Conselho Nacional do Petróleo, terá de chamar a juízo a União Federal. Consequência ainda de personalidade própria é a autonomia patrimonial. As autarquias possuem patrimônio em seu próprio nome, distinto do patrimônio do Estado e administrado separadamente por seus próprios administradores, não se incluindo suas receitas entre a receita pública, nem se regulando suas despesas pelos orçamentos estatais.

A princípio discutiu-se, entre nós, si a personalidade das autarquias era de direito público ou de direito privado; e isso porque o Código Civil, de 1916, apenas enumerava, entre as pessoas de direito público interno, a União Federal, os Estados e os municípios. Prevaleceu, porém, a doutrina de que as autarquias são pessoas de direito público e nem de outra forma poderiam ser con-

sideradas, eis que representam o Estado e exercem funções por êle delegadas.

Não bastaria, porém, a personalidade própria, e mesmo a finalidade pública, para que se reconhecesse às autarquias a condição de pessoas de direito público. Pode uma instituição ter personalidade própria e destinar-se a fins públicos, como, por exemplo, os asilos, os hospitais, etc, sem que por isso adquira aquela condição. Faz-se mister, e êsse é o segundo característico das autarquias, que esta personalidade resulte de uma *criação do Estado*, isto é, que a instituição tenha origem em lei especial ou mesmo em lei autorizativa geral, para que possa ser considerada delegada do poder público. Daí a observação dos tratadistas de que, na gênese da autarquia, devemos encontrar um ato de soberania do Estado e não a manifestação da vontade de particulares.

A entidade autárquica não é distinta do Estado, mas é ainda dotada de vontade própria, do poder de *auto-determinação* no sentido de dirigir-se aos fins que lhe foram traçados no ato de sua instituição. Para executar êsses fins, as instituições possuem poder disciplinar, isto é, podem impor coercitivamente sua vontade pela aplicação de penalidades geralmente de ordem pecuniária, sob forma de multas, aos recalcitrantes ou infratores. Por outro lado, não podem as autarquias afastar-se dos fins para os quais foram creadas. A sua vontade se acha assim estritamente condicionada a êsses fins, sendo inadmissível que sua administração, extravasando do leito no qual devem correr suas atividades, busque exercer atos que não se enquadram no seu âmbito de ação. Daí poder a autarquia praticar os atos necessários às finalidades que a lei lhe traçou e o seu dever de abster-se de praticar aqueles que, mediata ou imediatamente, não visem tais fins. Êsse terceiro característico é o da *especialização orgânica dos entes autárquicos*.

Além dos característicos fundamentais, da *personificação autônoma, da criação estatal e da especialização orgânica*, possuem ainda as autarquias outro característico relevante, que decorre do fato de exercerem funções delegadas da administração pública. E' a sua condição de *tuteladas do Estado*.

Dissemos que as autarquias possuem administração própria, independente do Estado; essa independência, ou essa autonomia, não é, porém, absoluta, pois de contrário seria soberania e a no-

ção do Estado não tolera que em seu grêmio exista entidade que não se subordine à sua jurisdição, mormente si essa entidade visa fins que lhe são próprios.

Si a noção da autarquia envolve etimologicamente um conceito de "self-government", essa liberdade não exclue a tutela administrativa do Estado, do mesmo modo que no domínio do direito civil encontramos pessoas sob a tutela de outras, sem que por isso desapareça sua personalidade. Como bem observou De Michelis, todos os órgãos do Estado se encontram unidos por laços mais ou menos estreitos e os entes autônomos, apesar de sua liberdade relativa, não escapam a essa regra, enquanto se sujeitam a um certo grau de vigilância, ou a um certo contrôle por parte do Estado. Essa fiscalização, êsse contrôle, denomina-se *tutela administrativa*, que se define como a atribuição que cabe ao Estado de verificar a gestão das autarquias, de determinar as medidas ou de tomar as decisões competentes e necessárias à manutenção dêsses organismos na órbita de suas atividades legítimas. Valemo-nos ainda do direito civil para dizer que teríamos aí a figura do mandante, tomando contas ao procurador e fixando-lhe as diretrizes necessárias ao fiel exercício do mandato.

A tutela administrativa não se deve confundir, porém, com a subordinação hierárquica a que se acham submetidos os serviços do próprio Estado, embora sob a descentralização administrativa. Em relação aos serviços do Estado, a subordinação se faz sentir entrê órgãos de uma só personalidade, cabendo ao superior, como princípio de ordem geral só limitado pelo texto legal, o direito de rever a decisão do subordinado para mantê-la, alterá-la ou anulá-la. Na tutela administrativa, ao contrário, a ação dos órgãos tutelares só se faz sentir quando a lei lhes prescreve essa ação, observadas as regras de jurisdição e as limitações estabelecidas à ação tutelar nas leis instituidoras das autarquias; numa, a intervenção é a regra e só a lei a limita; noutra, a não intervenção é a regra e só a lei autoriza o contrário. Êsse grau de tutela varia porém de intensidade, conforme as finalidades prescritas às autarquias e ora o Estado tem poderes tão largos de contrôle, que a autarquia quasi se confunde com a administração descentralizada, pura e simples, ora a tutela praticamente não se faz sentir, dando a idéia de uma autonomia quasi absoluta.

Como se vê, não ha um "standard" para as autarquias. Dentro dos característicos principais apontados, elas assumem variedades numerosas, numa flora abundante, constituindo, na pitoresca imagem de Georges Renard, uma verdadeira "escada de Jacob".

Vistos êstes característicos principais, caberá agora fazer "*per summa capita*" o exame e a applicação da teoria das autarquias em nosso direito público. Limitar-nos-emos a observações gerais, pois que um estudo de cada autarquia por si só tomaria todo o tempo de uma conferência.

Aqueles que, curiosos do assunto, desejarem um mais fundo conhecimento, poderão consultar a obra substanciosa de Themistocles Cavalcanti — "Instituições de Direito Administrativo", no 1.º volume da 2.ª edição.

Entre nós, a prática antecedeu à teoria e legistrou-se sobre autarquia como Mr. Jourdain fez prosa, "*sans le savoir*". Daí a diversidade das diretrizes doutrinárias e de alguns aspectos de hibridismo jurídico.

Tambem os tribunais, em face de uma personalidade que êles não poderiam classificar entre as pessoas de direito público enumeradas pelo Código Civil, mas cujos característicos públicos não podiam deixar de reconhecer, enveredavam por interminaveis controvérsias ora pendendo para um lado, ora para outro, não atinando que se achavam em face de um novo aspecto do direito público, que não era susceptível de ser resolvido à luz do Código Civil.

De um modo geral, porém, as nossas autarquias se apresentam com as características que apontámos: instituição, isto é, creação pelo Estado, personalização, especialização orgânica, tutela administrativa, embora êsse último característico seja por vezes deficiente. E para maior facilidade de seu exame poderemos grupá-las:

I — *autarquias econômicas*, visando o exercício de atividades atinentes à produção: Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto do Mate e o recente Instituto do Sal; tendo por fim o crédito, a economia, e os seguros: Banco do Brasil, Caixas Econômicas, Instituto de Resseguros do Brasil;

II — *autarquias industriais*, visando execução de serviços públicos de natureza industrial e resultando ou da necessidade da maior descentralização de serviços já existentes ou da encampa-

ção de empresas deficitárias ou cujos serviços já não podiam satisfazer as exigências da população. Dessa espécie poderemos apontar o Lloyd Brasileiro, a Administração do Porto do Rio de Janeiro, e o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará;

III — *as autarquias destinadas a atender à previdência social*, abrangendo todas as instituições dessa natureza congregadas sob a tutela administrativa do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Assim, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões: Industriários, Comerciares, dos Empregados em Transportes e Cargas, Marítimos, Bancários e Estiva e ainda todas as Caixas de Aposentadoria e Pensões;

IV — por fim, *as autarquias de natureza corporativa*, disciplinando atividades de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e, sob outro aspecto, sujeito a maiores controvérsias, as Associações Sindicais especialmente as Confederações previstas na lei.

Todo êsse largo quadro mostra bem o processo de descentralização que entre nós se operou na última década de governo. Atividades múltiplas puderam ser atendidas sem que com isso se entravasse ou congestionasse o aparelhamento administrativo do Estado. Vastas perspectivas se abriram em matéria de proteção econômica, ou de amparo social, que jamais se poderiam desenvolver encadeadas ao ritmo lento das vias habituais de órgãos burocráticos. Êsse magnífico surto de expansão administrativa encontrou eco nos Estados e Municípios, que se valeram do processo adotado, para a execução de serviços de seu próprio interesse, especialmente concernentes à previdência e à economia. Não obstante, julgamos que a expansão do instituto jurídico das autarquias muito terá ainda que caminhar. O crédito, sob várias formas, os serviços de assistência social ainda embrionários, ou entregues à iniciativa privada, serviços industriais em mãos de particulares ou sofrendo os inconvenientes de um enquadramento rígido na máquina estatal, todos êles terão de evoluir e adotar essas novas formas jurídicas que se conformam de mais perto com o interesse geral, pois, excluindo o "*profit-motif*", oferecem, por outro lado, maior flexibilidade administrativa. E, no campo da economia, as organizações de am-

paro à produção e ao comércio tenderão a multiplicar-se, como corolário da concorrência mundial ou das dificuldades de intercâmbio que exigem a arregimentação de produtores e exportadores, a disciplina da produção, a defesa do produto no exterior, a sua estandartização e a sua propaganda, coisas que somente uma entidade pública, dotada de capacidade financeira, liberdade de ação, rapidez de meios e poder disciplinador, conseguirá alcançar. Não temos dúvida que, seguindo o Instituto do Sal, de recentíssima data, veremos o da Borracha, o da Carnaúba, o da Celulose e outros mais, cuja criação é aguardada em face da sua manifesta necessidade.

Nesses anos de prática, já reunimos experiência bastante para a organização de instituições que se apresentem com todos os requisitos necessários à consecução dos fins visados. Mesmo porque as autarquias são como as pessoas físicas. Convem que sejam bem nascidas e dotadas de organismo perfeito e cuja falta não lhes permitirá um desenvolvimento sadio. E' imprescindível que, na criação das autarquias, se tenha em vista essa necessidade, de maneira a dotá-las de todos os requisitos que já enumerámos e que são condições essenciais à vida normal desses organismos. A esse propósito, observamos que algumas de nossas autarquias procuram deixar à margem, ou não o estabelecem com a clareza devida, o problema da tutela administrativa que se nos afigura fundamental, especialmente no que tange ao estabelecimento de recursos jurisdicionais e à fiscalização de contas. Sob esse último aspecto, ha que observar que as autarquias, situadas fora da órbita orçamentária do Governo e do Tribunal de Contas, devem, com toda a precisão, indicar as instâncias administrativas que lhes tomem as contas de sua gestão financeira. Qualquer lacuna nessa matéria será tanto mais lamentável quanto, além de trazer prejuízos possíveis ao bom nome da instituição, poderá também acarretar sérios inconvenientes aos próprios administradores, que necessitam da aprovação periódica das suas contas, para resguardo próprio. De outra parte, a falta de recursos jurisdicionais, isto é, de autoridade estatal para a qual se possa recorrer, conduz os interessados aos litígios e aos meios judiciários afim de dirimirem questões que teriam fácil solução na alçada administrativa.

Outro problema a considerar, e que deve ser encarado de modo preciso no ato institucional da

autarquia, é o estatuto de seus servidores. Hoje — quando o regime iniciado com a Lei 284 nas repartições federais e vigorosamente levado adiante pelo D.A.S.P. veio apurar o quadro dos servidores do Estado, levantando o nível da capacidade do funcionalismo, estimulando as energias e as aptidões dos elementos de valor — não se poderá deixar de reclamar para instituições que exercem funções delegadas do poder público as mesmas medidas, que permitam a formação de um corpo de servidores capazes de bem atender ao interesse público. Exigindo-lhes, porém, esforços e merecimento, será também preciso garantir-lhes a situação profissional, pois que não estando sujeitos, salvo algumas exceções que a lei estabelece (I.R.M., Lloyd Brasileiro), à legislação de proteção aos empregados em atividades particulares, não gozam também dos benefícios atribuídos aos funcionários públicos, cujo estatuto não lhes é extensivo. A esse respeito julgo que, nas leis instituidoras das entidades autárquicas, deve-se estabelecer desde logo, ou mandar que isso se faça por via de regimento, o estatuto dos seus próprios servidores, de maneira a assegurar-lhes uma situação que os ponha ao abrigo de incertezas ou atos de arbítrio, afim de que possam desenvolver todo o esforço que deles deve exigir a instituição.

Essa situação estatutária deve também, a meu ver, ser tanto quanto possível uniforme em se tratando de instituições de finalidades congêneres. Nesse sentido, aliás, vem se orientando o Conselho Nacional do Trabalho, que, como órgão tutelar das Caixas de Aposentadoria e Pensões, está procedendo à padronização de cargos e vencimentos de empregados dessas entidades. A mesma padronização poderia fazer-se nas grandes instituições de previdência, afim de evitar as desigualdades flagrantes que ainda hoje ocorrem. Em síntese, um bom controle da gestão financeira e uma boa organização de pessoal são condições indispensáveis ao sucesso de qualquer autarquia.

Finalizando este esboço, desejamos abordar dois aspectos políticos igualmente relevantes que oferecem as instituições autárquicas. Um deles diz respeito à democratização das nossas instituições administrativas e o outro é concernente ao fortalecimento do poder político central e ao desenvolvimento do espírito de unidade nacional.

Quanto ao primeiro aspecto, o sistema liberal, que hoje rue fragorosamente por todos os lados, não proporcionou ao nosso povo uma representa-

ção efetiva na administração do país. Faziam-se representar máquinas eleitorais ou interesses particularizados que nada tinham de comum com o bem público, com o interesse geral. Os verdadeiros interesses do país, as suas forças econômicas, os seus produtores, os seus trabalhadores, achavam-se alheios ao mecanismo do Estado, que deles só se lembrava na hora da tributação, como sujeitos passíveis de incidência. As autarquias vieram proporcionar aos verdadeiros interessados nos problemas administrativos o lugar que lhes deve competir. Tanto as nossas autarquias econômicas como as sociais adotaram, na constituição de seus órgãos diretores, o princípio corporativo, a representação das classes interessadas. O Departamento Nacional do Café, além de sua diretoria, mantém um Conselho Consultivo de onze membros, dos quais oito são indicados por associações de lavradores dos Estados produtores, e tres por associações do comércio cafeeiro. No Instituto do Mate, da sua Junta Deliberativa participam quatro representantes dos industriais do mate, produtores, comerciantes ou exportadores, e quatro representantes de lavradores e cortadores da herva. Todas as Juntas Administrativas das Caixas de Aposentadoria e Pensões se constituem de representantes dos segurados e das empresas interessadas, os quais elegem o próprio presidente, enquanto que, em todos os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões, existem Conselhos Administrativos ou Fiscais, organizados sob as bases corporativas e partidárias da representação igual de empregadores e empregados seguros. Do Instituto de Resseguros do Brasil, em seu Conselho Técnico, participam as empresas seguradoras.

Nas autarquias encontramos, pois, de forma real e eficiente, a verdadeira prática da representação nacional através de suas forças vivas. Interessados diretos têm assento nos Conselhos em que se debatem e decidem questões sobre as quais não poderiam deixar de ser ouvidos e de opinar, sem que tenhamos necessidade de recorrer à ficção da representação baseada no dado puramente aritmético, do número da população, ou geográfico, do agrupamento regional. Esse aspecto de democratização foi, aliás, magistralmente susten-

tado pelo insigne sociólogo Dr. Oliveira Viana, em memorável conferência realizada no Departamento de Imprensa e Propaganda. Às autarquias devemos, no Brasil, a lição, a experiência e o sucesso da representação corporativa.

Sob outro aspecto, o do fortalecimento do poder central e da apuração dos sentimentos de unidade nacional, observaremos que, ha alguns anos atrás, a Federação, em muitos pontos de nosso vasto território, só fazia sentir sua presença através do fisco, afóra o benemérito serviço postal-telegráfico. Hoje, porém, ela se faz sentir de modo bem diverso: socorre a lavoura e a produção regional ou as indústrias locais, ampara o homem, garantindo-lhe pensão de aposentadoria na invalidez ou na velhice, auxílio pecuniário e médico na enfermidade, pensão "post-mortem" a beneficiários; disciplina as atividades profissionais por meio de associações destinadas a harmonizar interesses que até então eram antepostos como antagônicos. Maiores laços não poderão ligar o homem do norte, do sul, do centro, do interior e do litoral à União, ao Estado Federal que, pairando acima de qualquer interesse de ordem regional, atende, através das delegacias, agências, representações e órgãos locais das suas autarquias, de modo igual, a todos os brasileiros, unindo-os na identidade dos serviços recebidos e dos benefícios auferidos e prendendo-os pelo interesse comum que têm nas instituições de que todos participam.

Pelas facilidades que elas oferecem à descentralização da administração, embora tragam também a vantagem da maior centralização do poder político; pelas possibilidades que representam no desenvolvimento econômico e social do país, pela circunstância relevante de proporcionarem ao Governo um meio mais seguro de obter a participação das classes interessadas na gestão dos negócios públicos, por todas essas vantagens, a política da administração autárquica está destinada a um largo futuro e a um grande desenvolvimento que ha de acelerar e coincidir com o fim para o qual todos nós devemos trabalhar com o melhor dos nossos esforços, a prosperidade e a grandeza do Brasil.

---