

## Algumas formas de autarquias mixtas

### A «Tennessee Valley Authority»

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI  
Procurador da República no Distrito Federal

Vimos em nosso trabalho anterior como os tipos padrões de entidades autárquicas, serviços autônomos descentralizados, com base funcional ou territorial, se poderiam desdobrar em outras formas mixtas, revestindo-se dos caracteres inerentes a dois ou mais tipos padrões.

Esse processo de diferenciação é natural, consequência do desdobramento da instituição e da sua própria razão de ser — a individualização de certos serviços, que se destacam do conjunto da administração pública, para tomarem a organização mais de acôrdo com a sua finalidade comercial, industrial, bancária, etc.

Por vezes uma instituição autárquica tem finalidade mais complexa, abrange serviços variados, domina certa zona e sôbre ela exerce a sua atividade, sem que esta influência tenha outra amplitude que não a finalidade administrativa, a execução do serviço público, afastada qualquer função jurisdicional administrativa ou judiciária.

Incluimos como exemplo dessa categoria especial não somente a organização administrativa do Canal de Panamá, como ainda a *Tennessee Valley Authority*, que agora vamos estudar.

Como dissemos ao tratarmos do Canal de Panamá, mencionamos êstes dois modelos apenas como exemplos, pois que nos Estados Unidos, como entre nós, as corporações públicas se revestem dos mais variados aspectos (1).

(1) Ver Oliver Peter Field — "Government Corporations: a proposal" — H. L. R. 1935 — Pg. 774.

A T.V.A. (*Tennessee Valley Authority*) tem a sua origem na lei sôbre a defesa nacional, de 1915 — secção 124, que autorizou o Presidente da República a construir usinas destinadas à fabricação de nitratos em tempo de guerra.

Em cumprimento dessa lei foram construídas as barragens de Wilson Dam e Muscle Shoals, no Tennessee.

O Presidente Roosevelt, em 1933, de acôrdo com a sua política de obras públicas, solicitou do Congresso a criação de um estabelecimento público, incumbido de utilizar, no interêsse público, o rio Tennessee, quanto às suas condições de navegabilidade, utilização da força hidráulica, irrigação e aproveitamento industrial.

A lei de 18 de maio de 1933 (2) creou a T.V.A. como entidade autônoma (*corporation*) administrada por 3 membros nomeados pelo Presidente da República, por nove anos, com aprovação prévia do Senado.

Alguns traços característicos dessa lei esclarecerão a verdadeira situação da T.V.A. dentro do sistema administrativo americano.

1) A T.V.A. tem por fim :

(2) Esta lei foi atacada por inconstitucional perante a Corte Suprema, no caso *Ashmader v. T. V. A.* A arguição foi julgada improcedente, contra o voto do Juiz Mc Reynolds, que considerou a transação entre a T.V.A. e a Alabama Power C.º objeto da demanda proposta por Ashmader, por não estarem a produção e venda de energia elétrica pelo Governo Americano, na competência federal. (Ver Roger Pinto — "La Cour Supreme et le New Deal" — pg. 130). Ver também — "The Constitutionality of the T.V.A. as a Power development program" — in *Harvard Law Review*, 1935, pg. 806 e segs.

a) — a manutenção e operação das propriedades do Governo Federal de Muscle Shoals e o aproveitamento e controle das águas do rio Tennessee e seus tributários por meio de construção de barragens para garantir a navegação, controlar as enchentes e incidentalmente produzir energia;

b) — utilização da energia para o fim de determinar o custo relativo da operação por parte de empresas privadas e oficiais e distribuir essa energia ao maior número possível de consumidores;

c) — experiência para abaixamento do custo da produção, distribuição e aplicação aos principais elementos fertilizantes e promoção da defesa nacional pela manutenção de uma usina própria para fabricar nitratos.

d) — estudar um plano econômico completo para a bacia do rio Tennessee incluindo o controle da erosão, o reflorestamento, o futuro uso dos recursos minerais, o fomento e coordenação da indústria e agricultura, levantamento e projetos para uso nacional das terras e outros recursos naturais e, em geral, o melhoramento das condições de vida no vale.

*Direção* — A T.V.A. é uma instituição de direito público, uma *public corporation*, entidade pública com a flexibilidade de organização de uma empresa particular.

Pode contratar, estar em juízo, arrendar, comprar, vender propriedades, desapropriá-las, para os fins visados pela T.V.A.

Nenhuma barragem ou obras que afetem a navegabilidade e controle das águas do rio Tennessee pode ser construída sem aprovação prévia do projeto pelo Conselho Diretor da T.V.A.

A *administração* da T.V.A. é composta de 3 membros — o Presidente desse Conselho é também membro do Conselho Nacional de Emergência (*National Emergency Council*) cuja função coordenadora permite a articulação da T.V.A. com o Governo Federal.

Numerosos outros aparelhos são também articulados com a T.V.A., cada qual interessado no desenvolvimento dos numerosos serviços afetos a esta *Corporation* (energia elétrica, águas, florestas, saneamento, fábrica de produtos industriais etc.) (3).

(3) Ver, em larga dissertação, o estudo dos serviços a cargo da T.V.A. in Arthur Morgan, ex-Presidente da T.V.A.: "A utilização nacional dos recursos hidráulicos". — Tese 13 à 3.ª Conferência Mundial de Energia, reunida em setembro de 1938, na cidade de Washington. Ver ainda Morgan — "Planning in the Tennessee Valley"

Enorme é a influência educadora e civilizadora daquela organização, destinada, talvez, a servir de modelo a novas formas de instituições do Estado.

A independência, ou melhor, a autonomia da T.V.A. permite a sua intervenção benéfica em numerosos setores da atividade pública dos Estados Unidos, levando o seu auxílio, a sua interferência técnica, administrativa, financeira, junto às municipalidades sob a sua influência de zona.

Por esta exposição pode se ter uma idéia da verdadeira natureza da T.V.A., do seu caráter funcional, embora complexo quanto à multiplicidade de suas atividades, mas também eminentemente territorial, por isso que a sua ação se estende a uma determinada zona (area), dentro da qual exerce o domínio eminente e ampla é a ação do Governo Federal, por meio de seus delegados.

A importância dessas organizações regionais é grande sob o ponto de vista econômico e administrativo, embora nenhum efeito político possam ter.

Elas representam uma unidade econômica e administrativa que beneficia indiferentemente a todas as entidades políticas ou administrativas, Estados, Municípios, distritos, cidades, porque atende, antes de tudo, aos interesses da população que vive na região.

Desde que a zona de influência do serviço deva se estender territorialmente, nada impede que o Governo Federal, usando do seu poder eminente sobre todo o território, dilate a esfera regional dentro da qual se executam os serviços compreendidos dentro do plano (4).

Evidentemente que a ação administrativa da *Corporation* não exclui a aplicação e a vigência das leis locais, mas também não seria admissível que estas colidissem com a lei federal que criou o serviço.

A idéia de "plano" corrobora a afirmação de que essas *Corporations* de direito público têm um caráter eminentemente funcional, reunindo todos os elementos necessários à execução do plano visado, dentro de uma determinada zona ou região.

Não pode haver colisão, assim, entre os seus interesses e os das entidades menores administrativas que estejam dentro da região.

— Current History — 1933 — pg. 663. Lilienthal — "Business and Government in the Tennessee Valley". T. V. A. release — jan. 1934.

(4) Seção 3 — art. IV — da Constituição Americana.

Outro aspecto interessante dos problemas creados por essas novas instituições é a articulação dos órgãos da administração institucional com os do Governo Federal.

Por isso é que alguns autores, como White (5), consideram a T.V.A. como órgão de ordenação de diferentes atividades administrativas, *in verbis* :

*"Joint work in agriculture has been undertaken by the T.V.A., the Department of Agriculture, and the State Agricultural colleges in the area. A forest council for the Tennessee Valley was formed, representing the United States Forest Service, the National Park Service, the Forestry Division of the Office of Indian Affairs, and each of the seven states forestry services in the valley. An advisory board on malaria control includes representatives of the T.V.A., the U. S. Public Health Service, the Department of Agriculture and the Rockefeller Foundation.*

*Fesler reports that much of the accomplishment of the Authority in regional coordination has actually been based on negotiations in Washington and suggests that the experience demonstrates what can be done on a national scale for a region rather than what can be done by coordination through negotiations among field officials".*

Esta articulação dos elementos mobilizados em benefício de uma região e a preocupação de tirar o maior aproveitamento de uma determinada área, constituem sem dúvida os resultados mais interessantes da organização que estamos examinando.

Numerosos problemas administrativos tiveram um largo campo de experiência na organização da T.V.A.

Entre êles deve-se mencionar o da direção, entregue, como já vimos, a uma comissão administrativa colegiada, que, por sua natureza, teria necessariamente de produzir consequências prejudiciais à boa ordem, disciplina e autoridade da administração.

A fricção, o atrito entre os componentes do órgão colegiado (*board*), atrito de competência,

(5) "Introduction to the study of public administration" — pg. 91.

de atribuições, de iniciativa e de orientação na maneira de conduzir a administração, todos êsses defeitos encontraram entretanto a sua solução no próprio Conselho, que atribuiu a um de seus membros uma função *coordenadora* que, com o tempo, na informação de White (6) transformou-se em *self manager* da corporação.

Isto vem mostrar os perigos dos Conselhos e de órgãos fiscalizadores que não se articulam devidamente com o chefe da administração.

Um dos aspectos interessantes dos problemas surgidos com a criação dessas corporações autônomas, serviços descentralizados e autárquias, é a maleabilidade de seu funcionamento.

Administrativamente essas autárquias se caracterizam pela autonomia interna dos seus serviços e a possibilidade de funcionarem como verdadeiras entidades privadas, explorando serviços públicos, mas cujo desenvolvimento é limitado apenas pelas leis gerais que crearam essas instituições.

Essa autonomia, porém, não exclue a tutela do Estado, a sua vigilância e também a sua assistência, especialmente naquilo que diz com os litígios e as demandas em que se acham envolvidas.

Tal como entre nós (7), também nos Estados Unidos foi discutida a maneira pela qual os órgãos do contencioso do Estado deveriam intervir nas causas em que as *corporations* e, no caso particular que estamos examinando, a *Tennessee Valley Authority*, estivessem envolvidas.

Esta questão tem um considerável interesse si considerarmos que muitas vezes a política econômica e administrativa do Governo acha-se envolvida, comprometida nessas demandas, às quais pode ser o Governo indiferente.

O julgamento das questões relativas à aplicação dos Códigos promulgados pelo Presidente Roosevelt desde 1933 (*New Recovery Acts*), já havia trazido grandes dificuldades do Governo Ame-

(6) *Op. cit.*, pg. 103.

(7) Suscitamos esta questão na ação proposta pela Caixa de Auxílios Mútuos da E.F.C.B. contra a Caixa Econômica do Rio de Janeiro (ver *Revista do Serviço Público* — Ano I — vol. II — n. 2. — pg. 47 e segs.), sustentando a necessidade do representante da União como assistente das entidades autárquicas.

O Supremo Tribunal Federal amparou esta tese em diversos acórdãos. Igual tese sustentamos em relação às Caixas de Aposentadoria e Pensões — (*in Revista do Trabalho* — Novembro 1939 — pg. 15). Temos como certo que a tutela exercida pela União sobre as entidades autárquicas, manifesta-se em juízo por meio da assistência, forma processual da tutela. Evidentemente que esta intervenção não se justifica, ou pelo menos, não tem interesse nas questões domésticas, internas dessas instituições.

ricano perante a Corte Suprema, e certos fracassos eram atribuídos à falta de controle das demandas por parte dos órgãos do Departamento de Justiça, devido à má orientação dos advogados dos Departamentos (*Boards*) creados por aqueles regulamentos.

Verificara-se esta situação especialmente em relação a certa demanda em que era parte o *Petroleum Board* (8), cujos advogados mereceram a mais enérgica censura por parte do Departamento de Justiça, que resolveu, daí por diante, estabelecer mais severo controle sobre esses casos judiciais.

Esta determinação foi lógica por isso que os Departamentos creados para dar execução à nova legislação do New Deal, estavam intimamente ligados à organização administrativa do Governo Americano, exercendo funções eminentemente estatais, que atingiam o controle de atividades eminentemente privadas.

No caso da *Tennessee Valley Authority* a questão se apresentava sob um aspecto peculiar.

Esta organização foi creada com maior autonomia (9), com o aspecto de uma corporação privada, com o direito de demandar e ser demandada (*to sue and be sued*) e portanto revestida de uma personalidade jurídica própria, personalidade que se poderia manifestar ativa e passivamente em todas as suas relações com outras entidades ou com os particulares.

Não obstante isto, a situação de dependência entre o serviço e o Governo era manifesta, exigindo uma intervenção mais ou menos direta do Departamento de Justiça nas demandas em que a *Tennessee Valley* fôsse parte.

Tratando do assunto, Carl Brent Swisher, em um interessante estudo sobre a "Federal Organization of legal functions" (10) a propósito dos dois pontos de vista divergentes, dos administradores da *Tennessee Valley* e o do Governo, menciona as opiniões dos contendores.

Pelo Departamento de Justiça, assim definiu Judge Stephens a posição da *Tennessee Valley Authority* :

(8) Caso *United States v. Smith*.

(9) Temos sempre observado a multiplicidade das formas de que se podem revestir essas autarquias e a variedade na medida da autonomia concedida a cada uma. (*Inst. de D. Adm.*, 2.<sup>a</sup> ed., vol. I).

(10) In "The American Political Science review", vol. XXXIII — pg. 990.

*"It is true that the Tennessee Valley Authority is a corporation, and that the statute which created it stated that the Authority might sue and be sued. At the same time, it seems obvious that the Authority is really an area, or department of the Government. This being true a suit against the Tennessee Valley Authority is, in my opinion, a claim or demand against the Government. If so, the duty of defending a suit against the Authority is imposed by law upon the Department of Justice"*.

A essas alegações respondeu um dos membros da T.V.A., Lilienthal :

*"The whole history of the project upon which we are engaged indicates, in the judgment of the Board, that we are not a "department" of the United States. You will recall that the properties which were transferred to the Tennessee Valley Authority by the act under which we operate were constructed and operated by a "department" of the United States, namely, the War Department. To change the preëxisting situation, by transferring these properties and the duty of operating them from a "department" to a different kind of agency, was the express desire of the President, as indicated in his message transmitting the Tennessee Valley Authority bill to the Congress and endorsed by the Congress in passing that bill. Such an agency was to have a separate corporate status. It was to have, as the President put it, the flexibility of a private corporation, and the statute as passed gives the Board of Directors the broadest powers, in conformity with this concept of a corporate agency as distinguished from a "department" of the Government. By its express terms, the law permits no division of ultimate responsibility"*.

Diante desse impasse foi a divergência levada ao conhecimento do Presidente Roosevelt, que sugeriu a solução afinal aceita : em todas as demandas em que a T.V.A. estivesse interessada e que envolvessem matéria constitucional, deveria aquela *Corporation* notificar o Procurador Geral, que designaria um procurador do Estado para acompanhar o advogado da empresa nos trâmites judiciais.

Essa solução permitiu aliviar o Departamento de Justiça das numerosas demandas que interessavam apenas à T.V.A., na execução de seu programa de obras, questões rotineiras em que se tornava dispensável a intervenção do Departamento do Estado, continuando este a controlar desde a sua origem as questões que pudessem ser levadas até à Corte Suprema.

Esse detalhe da vida interna e das atividades funcionais da T.V.A. vem mostrar a situação de dependência administrativa em que se encontra a *Corporation* em relação ao Governo Americano e, ao mesmo tempo, a relativa elasticidade da sua

autonomia em tudo quanto diz respeito às medidas indispensáveis à realização dos objetivos que deram motivo à sua criação.

A T.V.A. é, na realidade, segundo a definiu o Presidente Roosevelt, uma instituição revestida das prerrogativas do poder público, mas possuindo também a maleabilidade e a iniciativa de uma empresa particular.

O interesse que ha no estudo dessa organização é considerável si levarmos em conta a nova orientação administrativa que impõe ao Estado formas novas de intervenção e um sistema administrativo mais maleável.

## JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

### Tribunal de Contas da União

#### Votos dos ministros Ruben Rosa e Castro Nunes

*Vencimento de inatividade do magistrado aposentado por implemento de idade.*

##### VOTO DO MINISTRO RUBEN ROSA

"Qual o vencimento de inatividade do magistrado aposentado por implemento de idade?"

Washington Osório de Oliveira, Ministro do Supremo Tribunal Federal, foi aposentado *compulsoriamente*, de acordo com o art. 91, letra "a", da Constituição (fls. 2). Está junto ao processo a certidão de batismo que confirma e fundamenta o decreto expedido (fls. 3). Pela certidão de *tempo de serviço* sabe-se, apenas, que entrou em *exercício do cargo de Juiz Federal* na secção do Estado de São Paulo a 8 de junho de 1914 (fls. 4). A instrução perante a Diretoria da Despesa Pública, em bem traçada informação, situa a tese nos seus devidos termos e conclue que os proventos dessa inatividade são integrais (fls. 6 e 7).

I — A Constituição de 1891 só admitia a aposentação dos funcionários públicos "em caso de *invalidéz* no serviço da Nação" (art. 75). Tal circunstância, porém, não impediu que a legislatura ordinária regulasse, em diplomas vários, a reforma dos militares, inclusive a compulsória "por idade", "por tempo de serviço", e a facultativa. Acrescente-se, por derradeiro, que o E. Supremo Tribunal Federal, inúmeras vezes, decidiu ser plenamente válida essa legislação (Vide parecer do Sr. Carlos Maximiliano,

in Arquivo Judiciário, vol. 33, pág. 13. *Comentários à Const.*, 3.<sup>a</sup> ed., P. Alegre, 1929, p. 469. Mendonça de Azevedo, *A Const. Fed. interpretada*, Rio de Janeiro, 1925, ns. 1750-1766).

II — Tanto a Carta Política de 1934 como a atual consagram ao funcionalismo público um título ou um capítulo inteiro. Fixaram, desde logo, as "regras de base" a fazer parte integrante do futuro Estatuto dos Funcionários Públicos. Representam, é bem visto, um "mínimo de direitos". Às leis ordinárias caberia completar com outros, sem jamais desnaturar a "substância" e os "princípios" constitucionais fixados.

III — As disposições do vigente Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, "no que não colidirem com os dispositivos constitucionais", aplicam-se ao Ministério Público, ao Magistério e aos funcionários das Secretarias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (artigo 1.<sup>o</sup>, parágrafo único).

Por sua vez, o provimento nos cargos e a transferência, a substituição e as férias dos membros do Magistério e do Ministério Público continuam a ser reguladas pelas respectivas *leis especiais*, aplicadas *subsidiariamente* as normas do Estatuto (art. 273).

Ora, os Tribunais Judiciários não são repartições administrativas.