

AUTARQUIAS

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

Técnico de Administração

SOBRE autarquias muito se tem escrito no Brasil. Nas páginas da *Revista do Serviço Público* têm aparecido estudos vários, que versam a matéria dêste ou daquele ponto de vista.

Observa-se, porém, que os autores, ou fazem exaustiva e minuciosa exposição do assunto, examinando-o sob os mais diversificados aspectos, ou tratam dêle apenas incidentalmente, ao abordarem o tema principal a que se dedicam.

No primeiro caso, a própria abundância de pormenores e a necessária minudência doutrinária fazem com que não se possam abranger, em rápida e sintética visão panorâmica, os problemas vinculados ao conceito de autarquia, tornando, assim, a explanação interessante apenas para os entendidos, os técnicos, os doutrinadores.

No segundo caso, a falta de minúcias, o vislumbre do assunto sob determinado prisma e a conseqüente desproporção entre suas diferentes partes integrantes, subordinadas que foram ao tema principal, produzem no leitor certa ansiedade pelo conhecimento dos dados incompletos e não satisfazem, por isto mesmo, àqueles que desejam examinar a matéria em seus traços principais e característicos.

Exatamente para obviar aos inconvenientes apontados foi escrito o presente artigo, que visa, antes de tudo, fornecer aos estudiosos breve resumo dos elementos fundamentais do problema.

* * *

E' cada vez maior o número dos problemas submetidos à consideração do Governo, mercê da industrialização e do tecnicismo que caracterizam a época hodierna, trazendo consigo entrechoques de interesses, que cumpre ao Poder Público harmonizar.

Como natural decorrência do desenvolvimento tecnológico resultante das grandes invenções e descobertas científicas do século passado, viu-se o Governo forçado a dilatar, cada vez mais, seu campo

de ação, para poder desempenhar, com eficácia, o seu objetivo precípua, a própria razão da sua existência: *servir ou proteger a população.*

Com efeito, incrementaram-se extraordinariamente as relações humanas, como resultado do grande consumo de utilidades a que todos, desde então, se habituaram. O conforto, conhecido apenas dos ricos, dos poderosos, e, mesmo assim, circunscrito a diversas limitações, determinadas pela impossibilidade técnica de proporcionar melhores condições de existência, passou a ser desfrutado com mais intensidade e por muito maior número de pessoas, já que seus elementos componentes se tornaram bem menos dispendiosos.

Para fazer face àquele freqüente consumo, causado pelo anseio novo de cada qual gozar, na proporção das suas posses, os benefícios da ciência e da técnica, desenvolveu-se o trabalho industrial e o comércio, facilitado êste por novos e mais baratos meios de transporte.

Daí o aparecimento de novas relações jurídicas e de complexos interesses em choque, que cumpre ao Estado, por intermédio do Governo e da Administração Pública, reger e harmonizar.

Para levar a cabo essa imperiosa necessidade, foi preciso ampliar a órbita da atividade administrativa, com a instituição de novos órgãos, que se incumbissem de setores ainda inexplorados pelo Poder Público.

Mister se fez, então, adotar um plano de ação, que se concretizasse em um processo de centralização ou de descentralização. Aquela consiste em reunir, num centro comum de poder ou de autoridade, as atribuições de mando ou de decisão nos negócios públicos, enfeixando, assim, numa só pessoa ou num só órgão, a autoridade e a responsabilidade; inversamente, esta indica a distribuição, mediante delegação de autoridade a diversas pessoas ou órgãos, da competência decisória ou de comando.

Dentre êsses dois processos, não é imprescindível, nem conveniente, escolher, de vez que cada um

se deve aplicar conforme as circunstâncias e de acôrdo com os elementos do problema que tenha de ser resolvido.

De modo geral, porém, foi estabelecido o princípio da centralização de direção e descentralização da execução. Assim, o Governo fixa as diretrizes políticas da ação administrativa, traça os planos para identificar e resolver os problemas nacionais; a Administração Pública executa as decisões do Governo e vela pelo seu fiel e exato cumprimento, por parte de todos os interessados

Um dos meios de levar a efeito a descentralização administrativa, isto é, de assegurar a execução de determinados serviços públicos conforme as diretrizes traçadas pelo Governo, foi a instituição das autarquias, que também se denominam órgãos para-estatais, significando com isso serem representantes do próprio Estado. Tais entidades são autônomas e, por delegação do Poder Público, exercem certas funções do Estado, em setores e nos limites por êste previamente fixados.

Constituem verdadeiros órgãos descentralizados da Administração Pública, com individualidade definida e personalidade jurídica peculiar.

Cumpra aquí assinalar que a Administração Pública poderá ser considerada em sentido lato ou restrito. Em sentido restrito ou usual compreende apenas as repartições públicas, ao passo que, em seu conceito mais amplo, abrange também as autarquias.

Por isto é que, para acentuar essa diferença, diz Erimá Carneiro que a Administração Pública se divide em Administração Direta — Repartições Estatais; e Administração Indireta — Repartições Para-estatais.

* * *

Podem-se definir as autarquias como entidades que, criadas e tuteladas pelo Estado, têm personalidade jurídica própria, desempenham determinadas funções estatais e gozam de autonomia em tudo o que disser respeito aos seus negócios internos.

São, portanto, característicos das autarquias:

- 1.º — criação estatal;
- 2.º — personalidade jurídica (1);

(1) Alguns autores enunciam êste característico como — personalidade jurídica e *patrimonial*. Parece-nos supérfluo o acréscimo, visto como a personalidade jurídica já pressupõe a *patrimonial*.

3.º — tutela do Estado;

4.º — desempenho de função estatal, ou seja, prestação de serviço público determinado;

5.º — autonomia orgânica e econômica.

A criação estatal, ou legal, significa que todas as autarquias são criadas pelo Estado, mediante lei especial que lhes traça o âmbito de ação e estipula as suas atribuições.

A personalidade jurídica importa em serem as autarquias consideradas como pessoa jurídica de direito público, com patrimônio próprio. Podem, portanto, constituir-se em sujeito ativo e passivo de obrigações; podem, portanto, ser acionadas em juízo e defender-se por si, embora com a assistência do Estado, nas lides judiciárias.

Aliás, em virtude de não as haver incluído o Código Civil entre as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios), houve certa hesitação em classificar as autarquias sob êsse ponto de vista. Desapareceram, todavia, as dúvidas, pelo principal argumento de não estar ainda desenvolvido, entre nós, o estudo de tais entidades, na época da promulgação daquele Código. Desta maneira, a personalidade jurídica de direito público das autarquias é hoje ponto pacífico.

A assistência estatal nas lides judiciárias se traduz pelo auxílio prestado pelos órgãos próprios do Ministério Público e é um dos aspectos do 3.º característico — tutela do Estado — que também se manifesta não só pelo contrôle, especialmente de natureza econômica e financeira, exercido sobre as autarquias pelos órgãos próprios da Administração Pública, mas também pelo poder, que se reserva o Estado, de lhes retirar, mediante outra lei, a autonomia concedida.

O desempenho de função estatal significa que às autarquias competem atribuições peculiares do Estado ou, por outras palavras, que as funções de determinada autarquia seriam desempenhadas pelo próprio Estado, se êste não a houvesse criado.

Assim, cabe às autarquias a faculdade de exercer certos atos de império, peculiares ao Estado, o que lhes dá *poder coercitivo*, só a êste reconhecido. Exercem-no, porém, por delegação do Estado, isto é, agem em seu nome; assim, por exemplo, podem impor taxas, cobrar contribuições, ditar regulamentos obrigatórios para as pessoas a que se achem ligadas, etc.

A autonomia se reflete no fato de disporem as autarquias de organização e administração próprias, bem como de rendas suficientes para atender às suas despesas. Consiste, outrossim, em apresentarem, sempre, estrutura compatível com a natureza especializada das atribuições que lhes incumbem, e em não se subordinarem a órgão algum da Administração Pública, embora sofram o controle estatal.

* * *

De todo o exposto se infere que as autarquias se diferenciam, nitidamente, das entidades privadas (empresas, companhias, sociedades) e, também, das repartições públicas, embora haja traços de semelhança entre umas e outras.

Assim é que se distinguem das entidades privadas principalmente porque :

- a) — são criadas pelo Estado ;
- b) — exercem função privativa do Estado, por delegação deste ;
- c) — dispõem, também por delegação do Estado, de poder coercitivo, exercendo, pois, atos de império ;
- d) — têm personalidade jurídica de direito público ;
- e) — dispõem de assistência do Estado nas lides judiciárias ;
- f) — não têm intuito de auferir lucros como resultado das suas atividades ;
- g) — o Estado contribue, em alguns casos, para a constituição do seu patrimônio.

Por outro lado, assemelham-se as autarquias às entidades privadas porque :

- a) — têm independência econômica ;
- b) — dispõem de autonomia orgânica ;
- c) — são capazes de se constituir como sujeito ativo e passivo de obrigações.

Do mesmo modo, as autarquias não se confundem com as repartições públicas, visto como :

- a) — têm personalidade jurídica própria ;
- b) — dispõem de autonomia na gestão de seus negócios internos e de independência econômica ;
- c) — não se subordinam a qualquer outro órgão da Administração Pública ;
- d) — têm patrimônio próprio.

Em compensação, as autarquias e as repartições públicas têm traços comuns, como sejam :

- a) — desempenham serviço público ;
- b) — não têm intuito de lucro ;
- c) — são criadas, ou extintas, mediante lei.

* * *

Em nosso regime administrativo, já são bastante variadas as espécies de autarquias, destinadas à prestação de serviços públicos, substituindo a Administração em assuntos que, pela sua complexidade e especialização, não se enquadram, perfeitamente, nas atribuições de qualquer dos órgãos administrativos, incapazes de, por si sós, atenderem a todos os aspectos de determinado problema.

Com efeito, há certos assuntos de interesse público, exigindo harmoniosa e racional solução de conjunto, que escapam, pela complexidade de que se revestem, à competência isolada de qualquer dos órgãos da Administração Pública. Estes só poderiam oferecer solução parcial, a um ou alguns problemas ou aspectos de problema, conforme o ramo de atividades a que se dedicam.

Eis porque certas funções do Estado, complexas e multiformes, são confiadas a entes autônomos, descentralizados, capazes de atenderem aos problemas urgentes, em todos os seus aspectos, imprimindo-lhes orientação uniforme e racional.

Essa descentralização se pode processar em sentido político ou em sentido administrativo. Daí a classificação das autarquias em *territoriais* e *institucionais*, sendo certo que, quando se fala em autarquias, simplesmente, subentendem-se as institucionais.

Autarquias territoriais são as que exercem atividades gerais, de caráter administrativo, em determinado território e no que diz respeito ao seu peculiar interesse. Tais são os Estados e os Municípios. Os Territórios (Acre, Ponta-Porã, etc.), convém notar, não são autarquias, visto carecerem de autonomia administrativa.

Autarquias institucionais — ou, simplesmente, autarquias — são as que exercem funções específicas, vinculadas aos fins para que foram criadas, e cuja jurisdição, salvo quando é de natureza local a sua finalidade, tem por limite territorial o do próprio país.

Dentre outros critérios, classificam-se as autarquias institucionais em :

- a) — econômicas ;
- b) — industriais ;
- c) — corporativas ;
- d) — de previdência social.

As econômicas são as que visam ao incremento ou à fiscalização da economia ou da produção nacional, como o Instituto do Açúcar e do Alcool e o Instituto Nacional do Mate, tutelados pelo Ministério da Agricultura; os Institutos Nacionais do Sal e do Pinho, tutelados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o Departamento Nacional do Café e as Caixas Econômicas Federais, pelo Ministério da Fazenda.

As autarquias industriais são aquelas que têm por fim prestar serviços diretamente ao público em geral, mediante a exploração de serviços industriais quasi sempre referentes a transportes, cobrando retribuição justa que não dê margem a lucro. Tais são a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, o Serviço de Navegação da Bacia do Prata, o Lóide Brasileiro, tutelados pelo Ministério da Viação e Obras Públicas.

As autarquias de previdência social são as criadas para fiscalizar e estudar normas tendentes à regulamentação de certas profissões e que se constituem como verdadeiras corporações. A esta categoria pertencem a Ordem dos Advogados do Brasil

e o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, tutelados, respectivamente, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores e pelo do Trabalho, Indústria e Comércio.

As autarquias corporativas são as que se destinam com a finalidade precípua de amparar o trabalhador nacional e suas famílias, contra as contingências do futuro, concedendo-lhes, entre outros benefícios, auxílio pecuniário por invalidez (aposentadoria), por morte (pensão à família), etc.. Entre estas se incluem as Caixas e os Institutos de Aposentadoria e Pensões, tutelados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

* * *

Eis aí, em linhas gerais, o que entendemos por autarquias. Cumpre, porém, proclamar que há grande divergência de opiniões sôbre o assunto. Alguns, por exemplo, não aceitam que sejam sinônimas as expressões — autarquia e entidade para-estatal; outros classificam tais órgãos de modo bem diverso do que adotamos.

Tais discordâncias se explicam pelo fato de ser relativamente recente o estudo das autarquias em nosso direito, de forma que seu conceito, sua classificação, seu enquadramento jurídico, enfim, ainda não se cristalizou, o que esperamos se verifique em breve, através de doutos e proficientes ensinamentos dos mais renomados autores.