A APLICAÇÃO DO ESTATUTO AO PESSOAL AUTÁRQUICO

OSCAR SARAIVA
Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

SUMÁRIO: *O art. 252, n.º II, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — Conceito de autarquia — Natureza das autarquias — As limitações patrimoniais das autarquias — Situação do pessoal das autarquias antes de* 1946 *— Situação posterior a* 1946 *— O novo regime estatutário — "De lege ferenda" — Conclusão.*

* 1. Conta-se, do famoso concílio da Nicéia, que a maior parte do debate aí travado girou em tôrno de um simples *e*. Em escala bem mais modesta, a palestra que aqui nos reune tem por tema apenas um inciso de um artigo do Estatuto dos Funcionários Públicos da União, o art. 252, inciso II, assim redigido:

"O regime jurídico dêste Estatuto é extensivo:

. . . . . .

II — Aos demais extranumerários, aos *Servidores das Autarquias* e aos serventuários da Justiça, *no que couber*".

2. O assunto que ocupará nossa atenção será o da aplicabilidade do regime jurídico do Estatuto ao pessoal autárquico, e a latitude dessa aplicabilidade, segundo a cláusula que a condicionou, *"no que couber"*. Impõe-se, porém, um exame prévio, a *vol d'oiseau*, das questões básicas, e dos antecedentes do assunto.

CONCEITO DE AUTARQUIA

3. Depois de cêrca de três qüinqüênios de larga prática da administração delegada por meio de instituições autárquicas, o conceito de autarquia já não oferece hoje as dúvidas doutrinárias de que se cercava nos primórdios de seu aparecimento no cenário de nosso Direito Público. Trata-se de assunto familiar até aos menos versados, e o mal de que padece hoje êsse conceito é o de sua deturpação, por motivo mesmo de sua popularização em mãos de legisladores inexperientes e leigos.

* NOTA DA RED.: Conferência pronunciada em 1953, por iniciativa do D.A.S.P.

4. Encontramos, contudo, na legislação brasileira uma definição precisa de autarquia, tal como feita pelo Decreto-lei n.º 6.016, de 28 de novembro de 1943, regulador de suas imunidades fiscais.

"Considera-se autarquia, para efeito dêste Decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implìcitamente reconhecida por lei".

NATUREZA DAS AUTARQUIAS

5. Se o legislador se ativesse a êsse conceito, e se reservasse a forma autárquica sòmente para os serviços estatais descentralizados, poucos problemas surgiriam, quer em matéria de administração em geral, quer, de modo mais restrito, em matéria de pessoal.

6. Em verdade, o *serviço estatal* tem padrões que o tempo e a prática consagraram, e que oferecem hoje apreciável uniformidade, não apenas no âmbito nacional, mas nos limites mais amplos da comunidade internacional, pelo menos nos países de organização democrática. A ciência da administração, no que tange a pessoal, consagrou princípios que decorrem da própria natureza das atividades concretas do Estado, desde a seleção e escolha dos funcionários, até seu afastamento do serviço pela aposentadoria, alcançando a manutenção, *post-mortem*, de seus dependentes. Garantias e deveres, carreira, acesso, sanções disciplinares, vantagens pecuniárias, aposentadoria, tudo se acha disciplinado constituindo o conjunto de suas normas aquilo a que o nosso Estatuto denomina o *regime jurídico do funcionário público*.

7. E, conseqüentemente, se as autarquias se constituissem em serviço estatal, diferenciado apenas daquele pròpriamente dito pela sua descentralização, o respectivo pessoal estaria, lògicamente, em condições semelhantes às do pessoal do serviço centralizado, seguindo-se a regra da identidade legislativa que os romanos sintetizaram no brocardo, *ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio*.

8. O plano dos fatos, porém, nem sempre coincide com o plano da lógica jurídica. Várias das entidades que hoje reconhecemos e proclamamos como autárquicas, constituiram-se muito anteriormente às conceituações doutrinárias que agora prevalecem. E a êsse respeito tivemos ensejo de assinalar, em outra oportunidade em que do assunto falamos, que no já distante passado administrativo encontramos "as primeiras organizações que, mais tarde, seriam denominadas autarquias: assim, as Caixas Econômicas, vindas do regime imperial: em 1923, com a Lei n.º 4.682, as Caixas de Aposentadoria e Pensões e, em 1926, o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União (Lei n.º 5.128, de 31 de dezembro de 1926). Já existiam, portanto, autarquias, como fenômenos jurídicos; porém, não se lhes reconhecia personalidade específica, e os juristas apegados aos aspectos clássicos do dilema, entendiam que, ou estávamos diante de simples repartições do Estado, sem personalização própria, ou não passavam as entidades de associações particulares, embora de utilidade pública,

seguindo a lição francesa da colaboração dos particulares com a administração."

9. Por outro lado, e como o sabeis, o conceito de serviço público é noção difícil de ser contida em lindes estreitos e precisos. Será o *serviço público* apenas aquêle que se traduz pelo exercício de funções tìpicamente de império, isto é, de justiça e de ordem pública, e que, por suas limitações, caracterizavam o *estado gendarme*, ou estender-se-á êsse conceito a atividades que se confundem com as dos particulares, como o exercício de indústrias, sob regime monopolístico ou não, especialmente as que dizem respeito aos transportes e comunicações, ou mesmo a atividades competitivas, como hoje encontramos a cada passo, até mesmo atividades mercantis e jornalísticas.

10. Êsse transbordamento das iniciativas do Estado, essa hipertrofia do serviço público, constitui talvez o fenômeno que maiores confusões vem trazendo a uma apreciação ordenada do Direito Administrativo de nossos dias, cujos mestres abandonaram, em má hora, a distinção que Laferrière, com a sutileza própria ao espírito francês, preconizava, entre *atos de império* e *atos de gestão*.

11. Se houvesse prevalecido a classificação das atividades estatais segundo sua natureza, em atos de império e atos de gestão, fácil seria qualificar suas conseqüências, e, no que tange a pessoal, distinguir entre os funcionários públicos e os simples empregados, segundo a condição das atividades a que se dedicassem, os primeiros investidos nas prerrogativas e nos deveres estatutários, e os segundos enquadrados na legislação comum do trabalho.

12. A mesma confusão se refletiu nas autarquias. Umas atendem a fins nìtidamente estatais, e embora não seja fácil definir precisamente êsses fins, pelas mesmas dificuldades que ocorrem na conceituação do serviço público, é bem simples reconhecê-los na prática, pelo fato de não se poder cometê-los a particulares, nem sequer mediante a concessão. Outras, porém, realizam serviços tìpicamente industriais, e que muitas vêzes foram apenas assumidos pelo Estado em razão de circunstâncias fortuitas, assim, por exemplo, a chamada Organização Henrique Lage, constituída de um acervo de indústrias básicas e transportes marítimos.

13. A quem quer que se atribua, portanto, a tarefa de considerar ordenadamente o problema do pessoal das autarquias, impõe-se a recomendação escolástica: *distingue frequenter*.

14. Faz-se mister, então, distinguir desde logo entre as autarquias que realizam serviços que sòmente o Estado poderia realizar, e que por sua essência são de natureza pública, como por exemplo, os Institutos de Aposentadoria e Pensões, aos quais o Estado comete a atribuição de atender a administração dos seguros sociais, e aquelas de natureza industrial, expressão que usamos na sua acepção mais lata, alcançando tôdas as que se consagram a atividades que poderiam ser, ou são também exercidas por particulares, e visam à criação ou à distribuição de utilidades ou à prestação de serviços.

AS LIMITAÇÕES PATRIMONIAIS DAS AUTARQUIAS

15. Um dos traços distintivos da autarquia é a sua autonomia financeira, prerrogativa que na prática se baseia em um patrimônio próprio. A descentralização administrativa que a caracteriza não teria êxito aliás, e nem sequer razão de ser, se a vida financeira de entidade, criada sob o signo de autonomia, se devesse vincular ao Estado naquilo que a administração estatal oferece de mais rígido, ou seja precisamente a sua gestão financeira. E a necessidade da maior maleabilidade de processos e iniciativas de administração é talvez a razão principal da delegação de atribuições do Estado a entidade autônomas. De qualquer modo, porém, as autarquias, ao serem constituídas, recebem, em suas leis institucionais, as fontes de renda que as devem suprir financeiramente, e, concomitantemente, a capacidade para gerir os rendimentos assim destinados.

16. Mas exatamente porque possuem rendimentos próprios, é que se devem cingir aos limites dêsses rendimentos em sua gestão, tal como, no âmbito privado, o *filius familias* de bom comportamento circunscreve seus gastos às fôrças das respectivas mesadas. E' preciso que as despesas da autarquia com o seu pessoal não ultrapassem de percentagem que, sem exageros nem demasias, se compreenda no cômputo geral de suas despesas.

17. Dessa exposição preliminar poderemos deduzir, desde logo, duas conclusões cuja observância se impõe na fixação de normas reguladoras da situação do pessoal das autarquias: a primeira, a de que é necessário, antes de tudo, considerar a natureza e as finalidades dêsse órgão; a segunda, a de que é indispensável conciliar, nesse assunto, suas disponibilidades financeiras.

SITUAÇÃO DO PESSOAL DAS AUTARQUIAS ANTES DE 1946

18. Antes de 1943, nenhum preceito legal encontramos, que houvesse disciplinado, sob aspectos de generalidade, a condição jurídica do pessoal das autarquias. Seguia cada uma delas seu regime de pessoal peculiar, tal como estatuído nos respectivos atos institucionais, embora muitas delas, especialmente as autarquias de previdência, sob a influência racionalizadora de seus órgãos jurisdicionais situados no antigo Conselho Nacional do Trabalho, cada vez mais se aproximassem dos padrões vigentes para o Serviço Civil da União.

19. O Decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, veio transformar essa *tendência* em prática compulsória, em relação a certos aspectos da função pública, quando estatuiu, em seu art. 1.º que,

"Art. 1.º — Os Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, Autarquias e Órgãos Paraestatais adotarão a classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerários da União.

§ 1.º Essas entidades não poderão atribuir, aos seus servidores ou empregados, vencimentos, remuneração ou salário superiores aos

dos servidores civis da União, observada a identidade, semelhança ou equivalência de funções.

§ 2.º Para a execução do disposto neste artigo as referidas entidades promoverão imediatas providências articulando-se, para isso, com os órgãos próprios da Administração Federal".

20. Estavam lançadas, como se verifica, as bases da equiparação que se viria a concretizar no preceito do artigo 252 do presente Estatuto. Limitou-se, porém, essa lei generalizadora à uniformização da classificação da nomenclatura e do regime de salário do pessoal autárquico, tomados por paradigma aquêles dos cargos e funções do serviço civil federal.

21. Apesar de ser êsse ato revestido de fôrça legislativa, nem sempre foram atendidas suas determinações, sendo certo que várias ações se propuseram em Varas da Fazenda, por parte de funcionários federais, por motivo de desigualdades ocorrentes entre a sua condição, e a dos servidores de autarquias, de categoria equivalente.

SITUAÇÃO POSTERIOR A 1946

22. Retornando o país ao regime jurídico democrático, em 1946, assistimos a uma verdadeira reação contra a autonomia administrativa das autarquias, iniciando-se nessa época a fase que costumamos classificar como a da *desautarquização das autarquias*. Teria sido, entretanto, de excelente oportunidade que o diploma constitucional de 18 de setembro fizesse qualquer referência a respeito da administração autárquica, o que viria impedir um sem número de disputas que ora surgem a seu propósito, especialmente no que tange às imunidades fiscais das autarquias. O que se vê, porém, é a reticência constitucional, quebrada apenas pela menção única que faz a nossa Carta Magna à tomada de contas das autarquias pelo Tribunal de Contas da União. Assim é que a Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950, veio estatuir, em seus artigos 1.º e 2.º:

"Art. 1.º — Os servidores dos órgãos autárquicos da União que contribuem regularmente para os Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões, serão aposentados com as mesmas vantagens e condições em que o forem os servidores da União.

Art. 2.º — O beneficiário ou beneficiários do ex-servidor das autarquias, compreendidas na presente Lei, terão direito à pensão nas mesmas bases e condições em que a tiverem os do ex-servidor civil da União".

Enquanto que a Lei 1.584, de 27 de março de 1952, em seu artigo único dispôs:

"É vedada a admissão, a qualquer título, de pessoal, sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos, nos quadros de qualquer natureza das instituições de previdência social e entidades autárquicas e paraestatais, sob pena de nulidade de pleno direito do ato e responsabilidade do administrador que o praticar".

24. Por sua vez, a Lei 488, de 15 de novembro de 1948, que concedeu majoração de remuneração aos servidores civis do Poder Executivo, prescreveu, em seu artigo 33, que "os vencimentos dos dirigentes e dos empregados das autarquias federais serão fixados por ato do Poder Executivo", alterando o sistema dessa fixação por ato da própria administração autárquica.

O NOVO REGIME ESTATUTÁRIO

25. Como se pode testemunhar, pouco faltava para a completa equiparação aos funcionários do Executivo Federal dos servidores das autarquias federais, sendo que, a essa altura mais fácil seria, talvez, dizer das poucas diferenças existentes entre êsses dois grupos do que das respectivas semelhanças.

26. Não foi, porém, sem oposição do Executivo que a equiparação geral se efetuou, mercê do disposto no art. 252, inciso II, do Estatuto. Recordemos as expressivas palavras do veto presidencial apôsto ao texto do Projeto de Lei, tal como votado pelo Congresso e submetido à sanção presidencial. Eis como se manifestou o Sr. Presidente da República:

"Resolvo vetar o inciso II do art. 252 por ser contrário aos interêsses nacionais.

Não há, realmente, conveniência em inscrever, de plano, aquela norma no Estatuto. Preferível será, em face das peculiaridades de cada situação, definir em diplomas especiais o regime jurídico que se afigure adequado. A experiência tem demonstrado que a elevação à categoria de norma legal de princípios desta natureza, sem prévia análise das situações que alcançará, sòmente serve para tumultuar a boa marcha da Administração pública e servir de base a reivindicações de tôda ordem, as mais das vêzes contrariando os elevados intuitos daqueles princípios. Cumpre assinalar que, em relação aos extranumerários, o próprio Projeto determina que o Poder Executivo apresente, no prazo de doze meses, nova codificação regulando as relações entre extranumerários e o Estado (art. 257, § 2.º, das Disposições Transitórias). É o reconhecimento da inconveniência acima" (*in* Divulgação n.º 662 do D. I. N., 5.ª edição, pág. 67).

27. Manteve, entretanto, o Legislativo, em um dos raros ensejos de vetos presidenciais rejeitados, seu ponto de vista uniformizador, passando a vigorar o preceito cuja exegese dá motivo para esta revisão, e cujo teor ora repetimos:

"O regime jurídico dêste Estatuto é extensivo:

. . . . . .

II — Aos demais extranumerários, aos *Servidores das Autarquias* e aos serventuários da Justiça, *no que couber*".

28. Advirta-se, contudo, que antes mesmo da nova regra estatutária, as normas do antigo Estatuto vinham sendo aplicadas a várias autarquias, tal como estabelecido nos próprios atos reguladores de seu funcionamento; assim, por exemplo, em relação ao IPASE cuja

lei reguladora, o Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940, em seu artigo 64, estabeleceu que:

"Aos empregados do quadro fixo, no que não colidir no disposto neste decreto-lei ficam assegurados os direitos fixados nos capítulos VI a XIV do título II do decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, sendo-lhes também extensivos os dispositivos que lhes sejam aplicáveis no título III do mesmo decreto-lei. Ao pessoal extraordinário é aplicável o estabelecido na legislação própria para os extranumerários da União quanto àqueles direitos e deveres".

Também para o IAPETC o Decreto n.º 22.367, de 27 de dezembro de 1946, em seu art. 53, mandou aplicar aos respectivos servidores, e quando seu regulamento não dispusesse de modo expresso sôbre o assunto, o estatuído sôbre licenças, férias, gratificações, diárias, ajudas de custo, deveres e penalidades na legislação aplicável ao pessoal federal.

29. Tratava-se, porém, de aplicação parcial ou subsidiária das normas estatutárias. Já agora, com o texto do inciso II do art. 252, tal como redigido, não nos parece, em que pesem as dúvidas que se travam a êsse propósito, que se trate de aplicação *subsidiária*.

30. Essa forma de aplicação secundária acha-se expressamente prevista no próprio Estatuto, logo a seguir ao preceito comentado, no seu artigo 253, para os membros do Magistério, do Ministério Público e para os diplomatas, regidos por leis especiais, e em relação aos quais declara o Estatuto:

"Art. 253 — Aos membros do Magistério, do Ministério Público e da carreira de diplomata, regidos por leis especiais, serão aplicadas, subsidiàriamente, as disposições dêste Estatuto".

31. E' de se inferir, portanto, que em relação àqueles referidos no artigo anterior, o de n.º 252 comentado, a aplicação das normas estatutárias não é *subsidiária*, mas *primacial*. Ainda que assim o seja, não obstante, tal aplicação não é integral, mas apenas naquilo *em que couberem*.

32. De um modo geral, e como bem o acentuou um estudioso da matéria, em magnífico parecer que tive o ensejo de ler, o Dr. Moacir Veloso Cardoso de Oliveira, Procurador do IAPI, é de ser excluída, desde logo, a aplicação às autarquias dos preceitos estatutários considerados de natureza *adjetiva* ou de alcance restrito, pelo seu conteúdo, aos quadros da União. Assim, por exemplo, em matéria de provimento de cargos, ou de demissão, a competência que o Estatuto atribui nesse particular ao Presidente da República, se há de entender como delegada à autoridade que, na autarquia, ocupar o mais elevado cargo, na escala de sua administração — presidente, diretor ou que nome tenha — e que, pela legislação da própria autarquia, possua a competência para nomear e demitir funcionários.

33. Haverá, portanto, que realizar desde logo um trabalho de ajustamento dos preceitos estatutários às várias autarquias, de sorte a enquadrá-las no *regime jurídico* que o Estatuto ordenou lhes fôsse extensivo.

34. As dificuldades se apresentarão, porém, à medida que forem surgindo as características autárquicas que repilam a aplicação de preceitos estatutários. Aí deverão, sem dúvida, prevalecer as regras peculiares à autarquia, pôsto que as estatutárias estarão excluídas em razão mesmo da sua falta de cabimento.

35. Perguntar-se-á, porém, se estou certo que a indagação está sendo formulada *in petto* por vários dos presentes, — que peculiaridades serão essas. Trata-se, contudo, de aspectos que só *in concreto* poderão ser objeto de apreciação, cabendo ao aplicador da lei considerá-los em cada caso. Não se deverá confundir, no entanto, legislação peculiar à autarquia, em razão mesmo de sua natureza, com legislação especial que lhe fôsse própria, mas que esteja em divergência com a norma estatutária. Nesse último caso, entendemos que o Estatuto, como lei posterior, revoga a anterior, e aplica-se desde logo à autarquia.

36. Exemplifiquemos, porém, para melhor esclarecermos êsse pensamento. As Caixas de Aposentadoria e Pensões têm, para os seus servidores, regime de aposentadoria igual ao que prevalece para os respectivos associados, tal como disposto nas Leis ns. 593 e 1.434. Trata-se de peculiaridade que deve ser respeitada, porque o disposto no Estatuto não encontraria possibilidade de aplicação ao pessoal das Caixas em razão do regime contributivo que aí prevalece para êsse fim, sendo certo que, se entendido de modo contrário, suas possibilidades econômicas não suportariam os favores mais amplos, e portanto, mais onerosos, prescritos no Estatuto. Se, porém, o regime de férias do respectivo pessoal fôsse, por hipótese, mais restrito, digamos de 20 dias ao invés de 30 dias, aplicar-se-ia a lei nova, o Estatuto, porque, na realidade nenhum óbice se oferece a tal aplicação, que não contraria nenhuma peculiaridade autárquica nem prejudica sua estabilidade financeira.

37. Não cremos que as dificuldades venham a ser numerosas nas autarquias que se dedicam a atividades tìpicamente estatais, cuja estrutura, pelas suas finalidades, e tal como já acentuamos, as aproxima da organização do próprio Estatuto. No que concerne, porém, às autarquias industriais, o problema que se está oferecendo ao aplicador da lei é deveras árduo. Será preciso, em cada caso, um exame meticuloso do preceito a aplicar e das repercussões que o mesmo possa ter na administração da autarquia, para julgar de sua compatibilidade com esta, vale dizer, do seu cabimento.

38. E tanto assim é que, segundo estamos informados, cuida-se, no Ministério da Viação, órgão federal que tem a seu cargo o contrôle da maioria das autarquias industriais, de subordinar o reconhecimento de qualquer das vantagens outorgadas pelo Estatuto, em relação a cada autarquia, a um prévio pronunciamento dêsse Ministério, que examinará, em cada caso, o cabimento da aplicabilidade do preceito em questão.

39. Para que se evitem, porém, os casuísmos perigosos, julgamos que será recomendável a adoção urgente de providência consisten-

te, em relação a cada autarquia, ou a grupos de autarquias afins, na elaboração de regulamentos de pessoal, regulamentos êsses cujos textos deverão resultar do exame e do enquadramento das normas estatutárias no regime autárquico, tal como estabelecido nas respectivas leis institucionais, tudo a exemplo do que já fêz o Executivo Federal, no concernente ao pessoal extranumerário e que também se acha amparado pelo mesmo preceito estatutário, conforme o Decreto n.º 34.395, de 28 de outubro de 1953.

40. Se semelhante providência vier a ser desde logo adotada, — e fazemos votos para que o DASP, com a sua boa iniciativa e sua autorizada experiência a promova — muitas dúvidas serão dirimidas em seu nascedouro, e evitar-se-ão não poucas soluções contraditórias.

41. Outro aspecto controverso enseja ainda o texto comentado, quando alude apenas aos "servidores das autarquias", ao passo que outros textos legais recentes, receiosos de omissões, referem-se, como por exemplo a Lei 1.765, de 18 de dezembro de 1952, posterior ao Estatuto, "aos servidores dos órgãos paraestatais e autárquicos federais", mencionando ainda, *ad cautelam*, os servidores das emprêsas incorporadas ao Patrimônio da União, cuja condição jurídica flutua ainda no limbo das indecisões do nosso Direito Administrativo.

42. Não iremos, a esta altura da palestra, enveredar pela trilha ingrata dos debates ocasionados pelas dúvidas denominacionais, que desde o aparecimento das autarquias no cenário de nossa vida jurídica turvam o estudo do assunto. Proclamaremos apenas o fato consumado e notório, que a denominação "autarquia" prevaleceu indiscutidamente em nosso Direito Público, de sorte que bem andou o Estatuto em adotá-la, em sua síntese, deixando de lado sinônimos ou expressões de conceito equivalente.

43. E, nessa conformidade, entendemos que pouco importará a denominação dada à entidade, para os fins do preceito comentado. Desde que se trate de manifestação do Estado, sob forma descentralizada, e revestida de personalidade pública explícita ou implícita, aplicar-se-á aos respectivos servidores o regime jurídico do Estatuto, naquilo em que couber.

DE LEGE FERENDA

4. Chegados a êste ponto, cabe-nos concluir, indagando se o preceito estatutário veio favorecer ou prejudicar a administração descentralizada do Estado, e se deve o regime ora adotado subsistir no sistema do Direito Público brasileiro.

45. A resposta à indagação já se encontra no curso da exposição que fizemos.

46. Resumindo-a, porém, entendemos que a generalização é benéfica no que diz respeito às autarquias que se dedicam ao exercício de atividades estatais típicas. Se a finalidade do serviço deve condicionar sua estrutura, seus órgãos, e seus processos de administração, tal como na lei biológica (a função faz o órgãos), repetimos que não

vemos por que devam existir diferenciações em se tratando de organismos afins, e que apenas divergem por seu regime de autonomia administrativa que poderia, a qualquer tempo, ser suprimido sem qualquer abalo ou desajustamento funcional.

47. Além disso, a generalização dos preceitos estatutários virá introduzir no âmbito das autarquias uma segurança jurídica que nem sempre era encontrada nas respectivas administrações, inclinadas, não raro, a atos de arbítrio que as incertezas de seu regime administrativo favoreciam largamente. Balanceando as restrições trazidas às liberdades autárquicas e as vantagens da disciplina estatutária, estamos em que o saldo desta última se há de mostrar largamente favorável.

48. O mesmo não se nos afigura, entretanto, que ocorra, no que respeita às autarquias de fins industriais. A manutenção de um sistema de pessoal nos moldes estatutários, em regime peculiar a funcionários públicos, virá pôr em perigo manifesto o êxito da administração autárquica, e fazer com que se frustrem os próprios fins visados pela concessão da autonomia. Basta que consideremos o exemplo da E. F. Central do Brasil, que de repartição integrada no aparelhamento estatal foi descentralizada, e transformada em autarquia, precisamente pelas inconveniências manifestas daquele modo de funcionamento, traduzidas em crescentes *deficits orçamentários*. Com o novo preceito estatutário, aplicável também a essa autarquia, ter-se-á voltado quase que integralmente ao regime anterior, sem qualquer vantagem prática. As mesmas, ou quiçá mais graves conseqüências, verificar-se-ão certamente no que concerne às emprêsas de navegação sob administração federal autárquica.

49. Êsse segundo aspecto, tal como focalizado, bastaria para justificar, a nosso ver, iniciativa do Executivo destinada a promover a adoção de regime jurídico próprio para o pessoal de suas autarquias industriais, regime que se venha a assemelhar em tudo quanto couber, àquele estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho para as atividades particulares. O princípio que antes enunciamos, do condicionamento da estrutura e da organização administrativa da entidade às suas finalidades, está a exigir que emprêsas que se dedicam em tudo a atividades idênticas àquelas a cargo de emprêsas particulares, sejam ajustadas, tanto quanto possível, às modalidades de funcionamento dessas últimas, sem o que não poderão com as mesmas competir.

50. Além disso, a semelhança das atividades industriais do Estado e de particulares cria, em matéria de pessoal, problemas complexos que sòmente se resolvem com a equiparação de regimes jurídicos, como a fixação de níveis de salários, o exercício do direito de greve, e outros que se fazem sentir especialmente entre os marítimos, cindidos entre emprêsas do Estado e emprêsas particulares.

51. Com essas conclusões, julgamos que podemos finalizar esta palestra, pedindo vênia, para reiterarmos uma observação anterior, a de que a necessidade de organização das atividades do Estado é para o regime político que o informa, imperativo de sobrevivência. Não estamos mais em fase de abundância e de larguezas, em que seriam per-

missíveis experiências custosas e contramarchas apressadas na gestão da cousa pública. Hoje o legislador da ordem e dos processos administrativos deve ser, mais do que antes, cauteloso e seguro nas soluções que adotar, e não deve errar, sob pena de fazer perigar a própria estrutura social vigente. Não é pois de ser relegada à esterilidade de um debate doutrinário a questão do regime jurídico do pessoal das autarquias. E o fim principal dos que versam sôbre êsse assunto é o de fazer com que, para o mesmo se volte a atenção mais detida dos responsáveis pela elaboração legislativa em nosso país.