AS AUTARQUIAS DE PREVIDÊNCIA SÃO AUTARQUIAS?

CELSO DE BARROS LEITE
e
JOSÉ LUCIANO DE NÓBREGA FILHO
Procuradores do I. A. P. I.

SUMÁRIO: — *Introdução — Razão de ser da autarquia — Autonomia de gestão com tutela administrativa — A autarquia no Brasil — A desautarquização das autarquias de previdência — Considerações Finais — Conclusão — Bibliografia.*

* A natureza das funções cometidas à "autarquia" no conjunto da administração pública brasileira confere indiscutível expressão a essa forma de ação do Estado. Sem falar nos demais casos em que se verifica o seu emprêgo, cumpre considerar que a forma autárquica foi a que se revelou mais adequada quando o Estado se viu chamado a realizar o seguro social, ingressando assim num dos mais relevantes setores da vida nacional contemporânea.

O exame da atuação das autarquias de previdência mostra que a existência e, sobretudo, o funcionamento dessas entidades vêm sendo afetados por fatôres de ordem legal e administrativa que lhes reduzem a funcionalidade. A nosso ver, a extensão e a intensidade da interferência dêsses fatôres justificam a indagação em tôrno da qual gira a presente tese.

Tranqüiliza-nos saber que outros antes de nós já se preocuparam com o problema cujo estudo empreendemos e para cuja solução estamos procurando concorrer. No Relatório-Estudo em que Alim Pedro, ao prestar contas da sua gestão como Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, reuniu valiosos trabalhos sôbre o seguro social, figura, entre os "Assuntos Especiais" que constituem a última parte do importante trabalho, um estudo intitulado "Desautarquização das Autarquias". Para deixar bem claro que já àquela altura o fenômeno se fazia sentir, a seguir transcrevemos as passagens mais expressivas dêsse estudo:

"Trata-se da progressiva desautarquização das autarquias, que a mais perfunctória análise da nossa evolução administrativa, nestes últimos anos, desde logo revela.

.....

* NOTA DA RED.: Tese apresentada ao 1.º Congresso Internacional de Direito Social — S. Paulo, 1954.

"Com efeito, estamos chegando a um ponto em que as entidades paraestatais, cerceadas em seus meios de ação mas ainda não equiparadas de todo aos demais órgãos do Estado, já deixaram de ser autarquias mas ainda não chegaram a ser repartições públicas e, nessa condição híbrida, vão lutando com uma série de desnecessários tropeços e tendendo para aquela improdutividade que caracteriza os organismos mal definidos ou mal estruturados" [1].

Por outro lado, o fenômeno ressalta da circunstância de que pronunciamentos anteriores sôbre o conceito de autarquia mencionaram características que hoje se encontram, de maneira expressa ou tácita, ausentes da configuração legal e doutrinária dêsse processo de ação estatal. Temos bem exemplo do contraste comparando com a situação atual as seguintes afirmações de Temístocles Cavalcânti, perfeitamente legítimas à época em que foram feitas (abril de 1946):

"... não estão as autarquias subordinadas ao contrôle do Tribunal de Contas, a sua vida financeira não se rege pelo Código de Contabilidade Pública, os seus bens não gozam nem dos privilégios nem das restrições impostos pela lei aos bens do domíno público, nem sequer aos patrimoniais.

A sua vida financeira obedece a um sistema maleável, inerente à gestão privada, e os seus bens podem ser alienados sem necessidade de lei especial". [2]

Falando mais genèricamente, situando-nos num terreno até certo ponto empírico mas nem por isso menos sólido, e usando uma linguagem cujo cunho talvez meio sensacionalista não prejudica o conteúdo da assertiva, não hesitaríamos em afirmar que paira no ar, por assim dizer, a consciência de uma progressiva desautarquização das autarquias.

Não pretendemos apresentar a autarquia como solução para todos os problemas de organização estatal, como meio para todos os fins. Aliás, a autarquia não deve nem pode ser tida como um fim em si, e, embora acreditando nas vantagens que pode oferecer quando adequadamente utilizada, não vemos nela senão uma modalidade, um processo de prestação pelo Estado, de determinado serviço.

A terminologia aplicável ao tema do nosso trabalho carece ainda de estratificação e precisão. Em nosso esfôrço por contornar êsse óbice, colhemos a impressão de que a deficiência se prende sobretudo à dificuldade de transportar para a realidade brasileira o conceito de autarquia (e de outras formas novas de ação do Estado) haurido nos principais tratadistas estrangeiros. Tal dificuldade se torna mais fácil de avaliar quando levamos em conta que para muitos dêsses trtadistas "autarquia" tem sentido que transcende àquilo que conhecemos como tal em nosso meio.

Miguel Reale, entre outros, assinalou tal deficiência:

"Outra dificuldade decorre da variação terminológica, incerta e multívoca, o que tem acarretado a imperfeita apreensão de pontos de vistas de alguns autores estrangeiros, cujo pensamento se transpõe para a nossa língua sem se verificar a exata correspondência conceitual de têrmos aparentemente iguais". [3]

Consideramos êste aspecto de suma importância, pois a imprecisão da terminologia pode muito bem estar dificultando, entre nós, a formação da doutrina e até a configuração de um regime jurídico orgânico da autarquia.

---

1 *O Seguro Social — A Indústria Brasileira — O Instituto dos Industriários*, ps. 471 e 472.

2 *Revista de Direito Administrativo*, vol. XIII, p. 145.

3 *Revista de Direito Administrativo*, vol. XXIII, p. 26.

E a insuficiência de doutrina e a falta de um regime jurídico orgânico têm motivado, como bem acentuou Nogueira de Sá, "controvérsias infindáveis e grande dificuldade na solução, entre outros, dos problemas atinentes às relações entre essas entidades e o Estado". [4]

Serão as autarquias de previdência as únicas desautarquizadas?

Em princípio, entendemos que não. Todavia, pareceu-nos mais prudente, para evitar o risco de generalizar indevidamente o que mais de perto se oferece à nossa observação, elaborar o nosso trabalho com vistas apenas às autarquias brasileiras de previdência. Entretanto, muitas das considerações que vamos expender são de caráter geral e podem, por isso mesmo, ter aplicação menos restrita.

Para deixar patente a razão de ser da nossa indagação, pareceu-nos indispensável partir exatamente da "razão de ser da autarquia", destacando a seguir as suas características dinâmicas, isto é, a especificidade de campo de ação e, sobretudo, a "autonomia de gestão com tutela administrativa" — das quais depende primordialmente a funcionalidade que constitui a essência do processo autárquico. Também não poderia ficar sem tratamento especial a expressão que, no quadro geral da administração pública, alcançou "a autarquia no Brasil", em virtude, sobretudo, da escolha da forma autárquica para a administração do seguro social.

A crescente ampliação da órbita de ação do Estado, sob o influxo da ordem econômica e social, é uma realidade indiscutível. Já se reconhece que, também na esfera da administração pública, a organização político-jurídica se destina primordialmente a atender à ordem econômica, inclusive porque esta é, em si mesma, quase um fim, enquanto que aquela se apresenta nìtidamente como meio.

Os problemas sociais gerados pela industrialização e pelo crescente progresso tecnológico trouxeram o Estado da sua posição tradicional para o dinamismo exigido pelas condições supervenientes. Nem é outro o pensamento de um dos mais autorizados observadores dessa evolução, o ilustrado Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Oscar Saraiva, que assim a descreveu:

"As transformações mundiais, operadas por fôrça das conseqüências da primeira grande guerra e talvez mais pelos progressos da técnica e dos meios de produção, reagiram profundamente sôbre a vida de todos os Estados. De um lado, os excessos de produção, de outro lado a falta de mercados, êsse desequilíbrio veio repercutir sôbre a administração estatal. Em outro setor, 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), êsse 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, Estado social*, um aspecto reagindo sôbre outro e todos influindo de modo capital na luta pela existência organizada e independente". [5]

Os diferentes fatôres que plasmaram a realidade da sociedade hodierna impuseram um novo conceito de serviço público e, portanto, de função do Estado, ampliando sobremodo a esfera de ação dêste e acarretando insustentável conges-

4 *Do Contrôle Administrativo sôbre as Autarquias*, p. 102.
5 *Revista do Serviço Público*, 1940, vol. III, n.º 3, p. 84.

tionamento. Para atender aos imperativos da situação superveniente, a evolução natural levou à configuração de novas formas de administração pública, em geral contrapondo-se à anterior unidade subjetiva do Estado.

E' o que assinala ainda Oscar Saraiva, com a mesma agudeza:

"... A hipertrofia do Estado contemporâneo e a multiplicidade de seus encargos sociais e econômicos encontram-no desaparelhado de meios adequados de ação. Daí porque as décadas que se seguiram à primeira guerra mundial assistiram aos esforços titânicos de povos em busca de formas ou processos capazes de possibilitar o exercício mais completo das funções estatais..." [6]

Os determinantes do serviço público face a imperativos da moderna ordem econômica e social foram bem definidos pelo Prof. Bilac Pinto:

"... o conceito de serviço público teve de sofrer um processo de reelaboração, que o reajustasse às novas realidades.

As duas características dominantes do serviço público passaram a ser:

1.ª) a de que a atividade seja de importância primordial para o grupo social, e vise a assegurar a satisfação de uma das suas necessidades essenciais;

2.ª) a de que a iniciativa privada seja inadequada para o seu exercício, quer porque não deseja exercê-la, quer porque a exercerá de modo contrário ao interêsse geral". [7]

Tais determinantes fizeram com que o conceito de serviço público, "pela sua atenção imediata à satisfação das necessidades coletivas", se tornasse "econômico mais que jurídico". [8]

Foi exatamente a ampliação da órbita estatal que, acarretando aquêle insustentável congestionamento, gerou a necessidade do desdobramento do Estado em "sujeitos auxiliares" personalizados e patrimonializados,, que vieram a constituir órgãos da administração pública descentralizada.

Cabe transcrever aqui o que a respeito escreveu J. M. dos Santos Araújo Cavalcânti:

"A gênese dos entes autárquicos encontra-se, òbviamente, no processo de descentralização pelo qual o Estado delega poderes e transfere encargos integrantes da sua órbita de ação para melhor realizar as atribuições que lhe são específicas". [9]

A natureza das novas funções estatais, cujo desempenho foi atribuído à administração pública descentralizada, exigia dinamismo e métodos operacionais incompatíveis com a complexididade inevitàvelmente onerosa e lenta da gestão centralizada. Era natural que o Estado, ao ingressar na ordem econômica, buscasse inspiração no funcionamento e na estrutura das emprêsas privadas já portadoras de experiência nas atividades que passava a exercitar.

Fritz Fleiner assim descreveu o nascimento da administração descentralizada e expôs as razões da adoção, pelo Estado, dos métodos da gestão privada:

"A experiência demonstrou ao Estado e às Municipalidades a superioridade dos princípios da economia privada para a exploração de grandes emprêsas econômicas. As formas rígidas da Administração Pública se demonstraram pouco

---

6 *Revista Forense*, vol. C, p. 233.
7 *Revista de Direito Administrativo*, vol. XXXII, ps. 1 e 2.
8 Rui de Sousa, *Revista de Direito Administrativo*, vol XXVIII, p. 17.
9 *Revista do Serviço Público*, 1942, vol. IV, n.º 1, p. 38.

elásticas para se adaptarem a atividades puramente econômicas. Por isso se iniciou passo a passo uma separação, na Administração Pública, entre a Administração soberana (exercício do poder soberano) e a Administração Pública de assuntos puramente econômicos (também chamada Administração Industrial). A Administração do Estado e dos Municípios observa em larga escala os princípios e formalidades da economia privada e do Direito Privado. Muitas considerações contribuíram para isso desde a origem: o afã de explorar os serviços industriais do Estado e dos Municípios segundo os mesmos elásticos princípios mercantis que regem as emprêsas privadas (desburocratização)". [10]

Foi assim que surgiu a autarquia: como uma dessas formas novas através das quais o Estado procurou adaptar-se ao dinamismo imperativamente reclamado pelos novos setores onde se viu chamado a atuar.

Eis-nos, pois, diante da *autarquia*. E aqui logo nos defrontamos com o problema da terminologia, a que na *introdução* nos referimos Muitos chamam também a autarquia de entidade paraestatal, autarquia administrativa, etc. Não queremos afastar-nos do nosso tema principal para examinar a propriedade dessas denominações, e inclusive hesitamos em fazê-lo, dada a flutuação existente na doutrina e até na legislação.

Cumpre-nos, entretanto, assinalar que a principal controvérsia gira em tôrno de se saber se "autarquia" e "entidade paraestatal" traduzem ou não o mesmo conceito. A nosso ver, a "autarquia" é uma das espécies do gênero "paraestatal", no qual também cumpre enquadrar pelo menos a "sociedade de economia mista". Entretanto, grandes autoridades na matéria encaram com tolerância o uso indistinto daquelas denominações. Carlos Medeiros Silva, por exemplo, consigna:

"... a expressão "paraestatal", usada entre nós como sinônimo de autarquia"..." [11]

Mas, que vem a ser uma entidade autárquica, autônoma ou paraestatal?" [12]

Com Dario de Almeida Magalhães, cumpre reconhecer que:

"... não há na doutrina um conceito uniforme sôbre o que seja uma autarquia administrativa. A expressão "autarquia", que ganhou grande voga sobretudo na Itália, é uma dessas expressões hospitaleiras, acolhedoras, em cujo bôjo cabem as concepções mais variadas das formas de organização e disciplina dos serviços públicos descentralizados. E essa ambigüidade e imprecisão são uma contingência da realidade, da própria vida política e administrativa do mundo contemporâneo". [13]

Com efeito, é preciso ter em mente que a autarquia não pôde ainda ser definitivamente configurada porque o processo evolutivo que lhe deu origem continua sofrendo o impacto de novas realidades. Já se chegou a afirmar que a "autarquia administrativa é um momento da evolução administrativa". [14]

Alguns países conhecem dois tipos básicos de autarquia: a institucional, isto é, a autarquia destinada a um fim especial, como, pelo menos teòricamente, as de previdência social entre nós; e a territorial, ou seja, a autarquia incumbida de funções múltiplas em determinada unidade do território.

---

10 *Apud* Erymá Carneiro, *As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Nacional*, ps. 49 e 50.

11 *Revista Forense*, vol. CLI, p. 112.

12 *Revista do Serviço Público*, 1940, vol. III, n.º 3, p. 85.

13 *Revista de Direito Administrativo*, vol. XX, p. 345.

14 Tito Prates da Fonseca, *Autarquia Administrativa*, p. 15.

Daí a confusão que por vêzes ocorre quando se fala em descentralização sem deixar bem claro se se trata de descentralização territorial (que dá origem à autarquia territorial, nos países onde ela existe) ou de descentralização institucional (caso da autarquia como a conhecemos).

Também já aludimos ao perigo que oferece, sobretudo por êsse motivo, o estudo direto dos tratadistas estrangeiros, entre os quais, Rafael Bielsa, da Argentina, onde as autarquias territoriais figuram na estrutura administrativa do país. Daí resultou certa abstenção da nossa parte quanto ao recurso quase sistemático à doutrina estrangeira, a qual em geral se viram forçados os nossos estudiosos da matéria. Tal abstenção, entretanto, não decorreu apenas do receio de adotar indevidamente conceitos de discutível aplicabilidade entre nós, moveu-nos também o intuito de nos socorrermos sobretudo de fontes mais ligadas à realidade brasileira.

A nosso ver, o que é básico no conceito de autarquia é a sua condição de "meio, instrumento, processo, forma de ação, técnica organizatória do Estado" [15], *pois aí reside a sua razão de ser.*

Qualquer conceito que se restrinja à condição político-jurídica da autarquia, sem aludir a êsse aspecto essencial deixa de traduzir a parte mais expressiva da natureza autárquica.

A personalização e a patrimonialização de um serviço público e o *jus imperii*, elementos mais ostensivos, revestem essa modalidade de ação do Estado, êsse processo, essa técnica, de realidade orgânica, porém estática-anatômica, por assim dizer. Mas o que de fato importa, o que sobreleva, é a eficácia no exercício da função estatal delegada, é o dinamismo, é o funcionamento em outros moldes — é, para completar a imagem, a fisiologia da autarquia.

Dentro dessa ordem de idéias, a conceituação que nos parece mais completa é a do eminente Francisco Campos, que apresenta a autarquia como:

"... um método ou processo de organização do serviço público, uma técnica mediante a qual, por motivos políticos, econômicos ou administrativos, de conveniência, de utilidade ou de oportunidade, o Estado destaca da massa da administração central certos interêsses, um determinado patrimônio e uma porção de sua própria competência, atribuindo-os, com o fim de realizar de modo eficaz a sua função em uma ou outra esfera da sua finalidade política, econômica ou moral, a um ente dotado de órgãos próprios de deliberação e de ação". [16]

A razão da nossa preferência está no fato de que essa conceituação:

a) situa a autarquia como "método", "processo de organização", "técnica";

b) aponta os determinantes da forma autárquica; "motivos políticos, econômicos ou administrativos, de conveniência, de utilidade ou de oportunidade";

c) indica a descentralização da ação estatal: "o Estado destaca da massa da administração certos interêsses";

d) atribui à autarquia personalidade própria, patrimônio próprio *jus imperii*: "destaca um determinado patrimônio e uma porção de sua própria competência, atribuindo-os a um ente";

e) mostra o propósito do uso do processo autárquico: "realizar de modo eficaz" a função do Estado "em uma ou outra esfera da sua finalidade política, econômica ou moral"; e

---

15 J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, *Revista do Serviço Público*, 1942, vol. IV, n.º 3, p. 89.

16 *Apud* Erymá Carneiro, obra citada, ps. 41 e 42.

f) inclui e configura a autonomia de gestão: "ente dotado de órgãos próprios de deliberação e de ação".

O que é básico no conceito de autarquia é a sua condição de processo, de forma, de técnica de ação do Estado.

Sem pretendermos emprestar cunho dogmático mas apenas alcance pragmático à enumeração que se segue, passaremos a indicar os elementos característicos da autarquia institucional:

a) exercício de função estatal com *jus imperii*;
b) personalidade jurídica própria;
c) patrimônio próprio;
d) criação por lei;
e) especificidade de campo de ação; e
f) autonomia de gestão com tutela administrativa.

A nosso ver, portanto, são essas as características básicas da modalidade de ação do Estado denominada autarquia. E' claro que existem outras enumerações, e nem de longe temos a veleidade de considerar a nossa como superior a quaisquer outras.

As quatro primeiras da lista acima são reconhecidas pela totalidade e não oferecem maiores problemas no que se refere ao tema do nosso trabalho. Deter-nos-emos, porém, no exame das duas últimas, e sobretudo na análise da "autonomia de gestão com tutela administrativa".

A importância da especificidade do campo de ação da autarquia institucional nem sempre tem sido levada na devida conta. Não basta que a autarquia seja criada por lei, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, para exercer, com *jus imperii* e autonomia de gestão, função que cabe ao Estado; é necessário, também, que o campo de atuação da autarquia seja homogêneo, bem definido, específico, encerrando o mínimo de unidade exigido para a eficiência que a autarquia veio pôr a serviço do Estado.

Para que a autarquia institucional opere como "ferramenta de boa administração" [17], impõe-se a especificidade de campo de ação: tal especificidade é que permite a concentração da ação administrativa do Estado e, portanto, maior vitalidade na execução dos serviços públicos que reclamaram a adoção da forma autárquica. O acumulo de atribuições, ao contrário, dispersa a ação administrativa.

O ser específico não significa deixar de ser complexo; a função estatal é intrìnsecamente complexa; e pode haver complexidade até na unidade. Assim, o que está em jôgo não é pròpriamente aquela complexidade intrínseca compatível com a unidade de campo de ação. E se a multiplicidade é um mal, inclusive quando se trata de atribuições que guardem entre si alguma homogeneidade, perigo bem maior está na heterogeneidade.

Atribuições heterogêneas acarretam normalmente a necessidade de processos diversos e, portanto, de administração diferenciada. Assim, não é lógico nem admissível comprometer, com a atribuição de encargos que não guardem entre si aquela indispensável unidade mínima, o papel que a autarquia foi chamada a desempenhar.

Por outro lado, a inespecificidade de campo de ação torna sobremodo difícil estabelecer limites adequados para a "autonomia de gestão com tutela administrativa" — que analisaremos no capítulo seguinte.

---

17 W. Willoughby, *apud* J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, *Revista do Serviço Público*, 1942, vol. IV, n.º 1, p. 41.

O escopo e a natureza do presente trabalho não comportam umd esenvolvimento maior dêsse aspecto do problema, mas queremos servir-nos do ensejo para consignar que boa parte das dificuldades com que lutam muitas autarquias decorre, a nosso ver, do exercício de atribuições adicionais perturbadoras, quando não desvirtuadoras, da função precípua.

A multiplicidade de atribuições heterogêneas a cargo da mesma autarquia é, antes de mais nada, ilógica. Se êsse processo de ação estatal nasceu exatamente do congestionamento do Estado, e para pôr côbro a uma "crise administrativa" com que a administração pública se viu a braços, como admitir uma situação que venha acarretar o congestionamento da autarquia, que venha provocar, dentro desta, outra crise administrativa?

A última das características da autarquia institucional acima enumeradas é tão essencial e, sobretudo, de tanta significação para o tema por nós escolhido, que nos pareceu preferível apreciá-la num capítulo à parte — como passamos a fazer.

Sabemos que a origem e a razão de ser da autarquia estão exatamente na necessidade da adoção de processos novos, diferentes daqueles que são peculiares ao Estado e mais aproximados, pela sua dutilidade e pelo seu dinamismo, dos moldes em que se exercita a administração privada.

Foi precisamente a inadequação dos processos clássicos de ação do Estado que reclamou a introdução de novas técnicas na administração pública, acarretando a descentralização administrativa e a criação da autarquia.

Temístocles Cavalcânti, por exemplo, escreveu:

"Em sua expressão mais peculiar, portanto, as chamadas autarquias administrativas são serviços públicos descentralizados que se destacaram do conjunto da administração estatal *para se organizarem de acôrdo com as necessidades dos serviços que visam executar*". (Grifo nosso) [18]

Não teria sentido quebrar a unidade orgânica e subjetiva do Estado para adotar processos novos se os organismos oriundos dêsse desdobramento da ação estatal tivessem de ficar sujeitos a uma subordinação hierárquica condicionadora, desde logo, da sua funcionalidade, e impeditiva da realização de suas finalidades. Com efeito,

"17 — ... o *govêrno* da autarquia, para que esta possa ser considerada como tal, tem que ser assegurado *à sua própria administração*, tendo tão sòmente como limites aquêles que a lei expressamente traçar". [19]

Assim, a autonomia de gestão é, na realidade, a pedra angular sôbre a qual repousa a funcionalidade da autarquia, a sua razão de ser. Os nossos tratadistas atribuem tanta importância a êsse elemento que o autorizado Pontes de Miranda chegou a afirmar:

"Os elementos essenciais da autarquia são a sua paraestatalidade, pelo menos, e a sua autonomia. O paraestatal não autônomo não é autarquia. O autônomo não-paraestatal ou não-estatal, isto é, *extra-estatal*, não é autarquia. Ser autárquico é ser, pelo menos, paraestatal e autônomo". [20]

A presente tese liga-se diretamente à interferência com essa indispensável autonomia de gestão, que entendemos estar ocorrendo e que, como vimos, outros

18 *Tratado de Direito Administrativo*, vol. IV, p. 118.

19 Moacir Veloso Cardoso de Oliveira, parecer 599-21-53 (processo 74.210/53 — I. A. P. I.).

20 *Revista de Direito Administrativo*, vol. XXIII, p. 32.

já têm apontado ou admitido. Daí o estarmos procurando dar a essa característica todo o relêvo que lhe é devido.

A autonomia de gestão traduz-se fundamentalmente em liberdade na escolha de meios, que só deve encontrar limites na fiel observância dos fins para que foi criada a autarquia e na necessidade de preservar a unidade de política do govêrno — unidade e fins que devem ficar sob a tutela administrativa do Estado.

Não se infira, entretanto, dêsse nosso empenho, a idéia de que discutimos ou subestimamos a óbvia necessidade da ação controladora do Estado sôbre as autarquias, isto é, da "tutela administrativa". Muito pelo contrário, consideramo-la inseparável da autonomia de gestão, o que aliás se depreende dos próprios têrmos da nossa enumeração das características da autarquia. Apenas entendemos que no exercício dêsse contrôle é imprescindível ter sempre em mente que se faz mister exercê-lo de modo tal que uma medida legítima não venha acarretar resultados negativos, ou seja, que a forma e a extensão do contrôle não venham interferir com a autonomia de gestão, impedindo a autarquia de colimar seus fins específicos, no todo ou em parte.

A ação controladora do Estado, ou tutela administrativa, deve, portanto, consistir precìpuamente num contrôle teleológico, numa vigilância destinada a impedir que a autarquia se afaste dos fins para que foi criada.

Ninguém, a nosso ver, focalizou êsse ponto básico com mais felicidade que Oscar Saraiva. Em recente parecer, frisava êle, reproduzindo pronunciamentos anteriores:

"... procuramos acentuar o equilíbrio que deve o Estado manter em suas atividades jurisdicionais, não entrando na intimidade da vida administrativa da autarquia a não ser nas hipóteses em que sua ação é provocada por fôrça de lei, conforme ocorre nos casos de recurso expressamente previstos, mas sem que, assim agindo, perca o *contrôle finalístico ou teleológico* que lhe cabe, isto é, aquêle necessário a que a instituição autárquica, criada para um fim determinado, não se afaste, por atos diretos ou mesmo por via indireta, da realização dessas finalidades. Nem se compreende que assim não fôsse e que, mesmo fora dos casos indicados na lei institucional, não intervenha o Estado para repor a autarquia na via que essa lei lhe destinou. Essa atribuição é inerente ao ato de delegação, e nêle se encaixa implìcitamente, dado que, se o Estado delega a uma entidade que criou para um fim especial os poderes necessários a que esta, em seu nome e fazendo as suas vêzes, atenda a êsse fim, cumpre-lhe intervir sempre que a entidade se desviar da consecução de tais finalidades, conforme sucede ao mandante, em direito privado, a quem é livre cassar os poderes ou advertir o mandatário que se afasta de suas instruções ou da defesa do seu interêsse. A prevalecer o contrário, teria o Estado renunciado a uma função que lhe é própria, e que, por isso mesmo, se nos afigura insusceptível de semelhante renúncia". [21]

Mais que isso: a ação controladora deve estar tão identificada com o sentido finalístico da autarquia que possa atuar como agente catalizador na realização dos objetivos desta. Entre os que assim a situam, encontra-se Nogueira de Sá, um dos nossos raros estudiosos do "contrôle administrativo sôbre as autarquias"; na sua conhecida monografia lê-se o seguinte:

---

21 Parecer no processo MTIC-115.396-54, *Diário Oficial* de 5-6-54, p. 10.118.

"O que cumpre é disciplinar de tal modo o exercício dessa atividade controladora que a entidade autárquica possa encontrar nela um elemento de coadjuvação para colimar normalmente os seus fins". [22]

Para o indispensável resguardo da autonomia de gestão, é igualmente indispensável que nenhum laivo de subordinação hierárquica se insinue no exercício da ação controladora do Estado. Autarquia e hierarquia são conceitos antinômicos; onde começa esta acaba aquela. Miguel Reale disse-o muito bem:

"Mantendo o sentido tradicional dos têrmos, não vemos como seja possível reduzir a laços de hierarquia os vínculos de subordinação existentes entre os órgãos autárquicos e a respectiva repartição do Estado. Hierarquia não existe entre ambos, por maior que seja a subordinação". [23]

Tal subordinação, que se tem de entender em têrmos de tutela administrativa, é compatível com a autonomia de gestão, como já deixamos claro, e se justifica plenamente, sobretudo para que não se comprometa a unidade de política de govêrno nem o sentido finalístico das autarquias; para que elas não se convertam em "pequenos Estados dentro do Estado, marcando perigosos momentos na desintegração da unidade jurídica do poder político". [24]

Podemos mesmo dizer que o exercício da administração descentralizada só tem cabimento quando o Estado é capaz de exercer tutela administrativa para a preservação do fim específico da autarquia e da unidade de política do govêrno. Um exame mais profundo revela que o sentido teleológico de qualquer autarquia é uma das expressões dessa política de govêrno. Logo, o que em última análise importa preservar é a ação do Estado como um todo político.

Apontamos acima a antimonia existente entre hierarquia e autarquia. Tal antimonia condiciona a ação controladora do Estado sôbre a autarquia, impedindo os excessos que incluiriam esta na órbita da subordinação hierárquica.

A subordinação hierárquica compreende o exame dos atos adminisrativos do ponto de vista tanto da legalidade quanto do mérito (neste incluídas a oportunidade e a conveniência), bem como o poder de alterar ou anular êsses atos. Tal subordinação existe no âmbito de uma mesma pessoa de direito, onde o poder de gestão se distribui por diferentes níveis de autoridade.

Face, porém, à autonomia de gestão inerente à autarquia — pessoa jurídica diferenciada da do Estado — desde logo se defronta êste com limites que não podem ser ultrapassados, sob pena de vir o Estado a exercer gestão direta na administração descentralizada. Por outras palavras, seria o Estado fazendo as vêzes do administrador da autarquia.

E' exatamente a observância dêsses limites que distingue a tutela administrativa, o contrôle autárquico, do contrôle hierárquico.

Tratadistas e estudiosos se têm esforçado por configurar com precisão a tutela administrativa. O assunto é de fato complexo, e dificilmente comportará afirmações categóricas, sobretudo porque:

"Não há, em verdade,... nem se pode pretender, uma única forma de autarquia, com um tipo-padrão de autonomia e de contrôle". [25]

---

22 Obra citada. p. 29.
23 Local citado. p. 32.
24 Miguel Reale, local citado, p. 37.
25 *Idem, ibidem*, p. 24.

Oscar Saraiva, procurando definir a tutela administrativa, assim se expressou:

"... 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.

.....

"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 entre 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 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". [26]

Outro grande conhecedor das peculiaridades da forma autárquica, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, cuja longa experiência no setor do seguro social lhe confere considerável autoridade na matéria, deixou claro que o contrôle autárquico

"16 — ... há que conter-se, não obstante, dentro de limites tais que não venha a anular a razão mesma de ser da criação do órgão autárquico, ou seja... seu "auto-govêrno" e a suficiente "maleabilidade de organização e de ação", que lhe permitem atingir os fins a que foi destinado". [27]

Em duas linhas pode ser exercida a ação controladora do Estado: administrativa e contenciosa. Em cada uma delas a tutela administrativa oferece dois aspectos: contrôle da legitimidade e contrôle do mérito do ato administrativo.

Doutrinàriamente, já se pode ter como aceito que "na organização autárquica" o contrôle estatal é, "*em princípio*, de legitimdade e só em casos excepcionais de oportunidade". [28]

Divergem os autores sôbre o conteúdo e a extensão do contrôle da legitimidade e, especialmente, sôbre as suas fronteiras com o contrôle do mérito. Em Nogueira de Sá, por exemplo, encontramos esta feliz distinção:

"Então, observa muito bem o desembargador Seabra Fagundes, o exame da legalidade quase chega ao mérito. Sutil o limite. O julgador examina se o ato se conteve dentro do poder administrativo, isto é, se foi praticado segundo os fins em virtude dos quais o poder de agir lhe foi outorgado pela lei, mas não se o uso que fêz do poder foi o melhor. Enquanto se discute se o fim do ato foi o querido pela lei, estamos no terreno da legalidade. Só haveria exame do mérito se se quisesse discutir o acêrto do ato, pelo bom uso da competência, em face das necessidades coletivas, como ensina Ranelleti". [29]

A nosso ver, nenhuma dúvida pode ser levantada quanto ao pleno cabimento do contrôle da legitimidade dos atos administrativos das autarquias, nos têrmos

---

26 *Revista do Serviço Público*, 1940, vol. III, n.º 3, p. 86.
27 Parecer citado.
28 Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, vol. II, p. 379.
29 Obra citada, p. 71.

em que acabamos de vê-lo definido, tanto na linha administrativa quanto na contenciosa.

Onde surgem as controvérsias é sôbre se cabe ao Estado controlar a autarquia no tocante ao mérito dos atos desta, isto é, sôbre se cabe o exame do acêrto ou desacêrto do ato, da sua justiça, da sua oportunidade e da sua conveniência. E mesmo entre os que o admitem não há unanimidade quanto à sua extensão e à sua profundidade.

Entendemos desde logo que o contrôle do mérito não pode ser exercido na linha contenciosa sem sacrifício da autonomia de gestão do ente autárquico, pois isso acarretaria a possibilidade de se anular ou alterar um ato legítimo do administrador autárquico. E o poder de alterar ato legítimo da autarquia importa, como vimos, em exercer o Estado diretamente a administração desta, trazendo-a, assim, para a esfera da subordinação hierárquica, só compatível com a gestão direta, com a administração centralizada.

Quando chamado a intervir na esfera contenciosa da vida autárquica, deve o Estado, portanto, limitar-se ao exame da legitimidade do ato. Dentro dêsses limites se mantém o Poder Judiciário quando examina atos da Administração Pública.

Na linha administrativa, entretanto, o contrôle do mérito se justifica, sobretudo em face da necessidade de resguardar o sentido teleológico da autarquia. Sempre que o ato desta, pela sua inoportunidade ou pela sua inconveniência, prejudique os fins específicos da autarquia, faz-se necessária a ação corregedora do Estado, para restabelecer a observância daquele sentido teleológico. Entretanto, insistimos, êsse contrôle do mérito na linha administrativa há de ser exercido como contribuição para a realização dos fins da autarquia, e ainda assim sòmente nos casos em que a lei o autorize.

Por último, cabe repetir a lição de Oscar Saraiva, para quem a intervenção do Estado na intimidade da vida autárquica deve ser exceção e não a regra.

Acolhendo as modernas idéias e tendências no tocante à estrutura político-jurídica do Estado, a Constituição vigente deu guarida expressa à legitimidade da intervenção dêste na ordem econômica e social (art. 146). Consubstanciou-se a ampliação do conceito de função do Estado e ao mesmo tempo, como corolário, ficou ratificada a evolução organizacional que conduziu a novas modalidades de ação estatal.

O erudito constitucionalista Pontes de Miranda sustenta:

"A Constituição de 1946, pôsto que muito cortasse, desde 18 de setembro de 1946, à organização anterior do país, não só não proibiu as entidades paraestatais, autárquicas ou não, como também constitucionalizou a permissão delas". [30]

Em seguida, rebatendo freqüentes argumentos, acrescenta:

"Têm-se procurado estigmatizar quase tôda a legislação e as instituições do período 1937-1946 como destoantes dos princípios da Constiuição de 1946, como se esta tivesse voltado, em todos os pontos, ao clima democrático-liberal mas *indiferente* aos problemas sociais, que fôra o da Constituição de 1891". [31]

Com efeito, o que em verdade ocorreu com o advento da atual Carta Magna foi a consolidação do uso da forma autárquica para o desempenho de funções

30 *Revista de Direito Administrativo*, vol. XIX, p. 366.
31 *Ibidem*, p. 367.

ligadas ao moderno papel do Estado. Por outras palavras, continuaram as autarquias como veículo da participação do Estado na ordem econômica e social.

Também entre nós a autarquia surgiu como uma decorrência do papel que o Estado moderno se viu chamado a desempenhar, sob o imperativo da realidade presente. Em verdade,

"Quem examina a posição do Estado moderno ante a Economia Política verifica o seguinte aspecto: entre o Estado absenteísta, de índole liberal, apático aos fenômenos econômicos e, por via de conseqüência, mínimo em matéria de intervenção, e o Estado Leviatã — pan-intervencionista por excelência, que substituiu inteiramente o indivíduo — há um outro Estado, razoàvelmente intervencionista, eminentemente construtivo, dinâmico no campo em que opera e, sem dúvida, mais equilibrado do que os anteriores no exercício de suas magnas funções sociais. Êste é o Estado democrático econômico". [32]

Veículos da participação do Estado na ordem econômica e social, as nossas autarquias — tôdas institucionais, como já vimos — surgiram e existem para fomento e disciplina da produção, realização de serviços públicos de natureza industrial, distribuição de crédito, previdência e assistência, fiscalização do exercício de profissões liberais e ensino universitáro.

As prncipais classificações das autarquias brasileiras foram elaboradas com base em suas finalidades, em seus campos de ação. "Embora de valor doutrinário muito duvidoso", [33], não deixam elas de encerrar certo alcance prático em virtude de seu eventual valor metodológico.

Comecemos pela do conhecido tratadista Temístocles Cavalcânti, que primeiro se dispôs a grupar as autarquias (1936) e mais tarde reviu e atualizou a sua primitiva classificação. A nova versão é a seguinte". [34]

a) *autarquias cuja finalidade é a organização, o contrôle e a disciplina de atividades profissionais* (Ordem dos Advogados, Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, etc.);

b) *autarquias econômicas*, destinadas ao contrôle e incentivo à produção, transformação e consumo de certos produtos (Instituto do Açúcar e do Álcool, do Mate, do Sal, do Pinho, etc.);

c) *autarquias de crédito* (Caixas Econômicas);

d) *autarquias industriais* (Lóide Brasileiro, Estrada de Ferro Central do Brasil, Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, etc.);

e) *autarquias de previdência e assistência e seguros* (Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões); e

f) *autarquias culturais* (Universidades).

Em seguida, "depois de um consciencioso e bem elaborado trabalho sôbre as autarquias", [35] Oscar Saraiva apresentou a seguinte classificação: [36]

a) *autarquias econômicas*, para o exercício de atividades atinentes à produção (Institutos do Açúcar e do Álcool, do Mate, do Sal, etc.), ou tendo por fim o crédito, a economia, os seguros (Caixas Econômicas, por exemplo);

---

32 Nirceu da Cruz César, *Revista do Serviço Público*, 1950, vol. II, n.º 2, p. 17.
33 Temístocles Brandão Cavalcânti, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. IV, p. 134.
34 *Ibidem*, p. 141.
35 *Ibidem*, p. 137.
36 *Revista do Serviço Público*, 1940, vol. III, n.º 3, p. 87.

b) *autarquias industriais*, para execução de serviços públicos de natureza industrial (Lloyd Brasileiro, Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, etc.);

c) *autarquias destinadas a atender à previdência social* (Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões); e

d) *autarquias de natureza corporativa*, disciplinando atividades de classe (Ordem dos Advogados, Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura).

Esta classificação, que já conta quase três lustros, se ressente da ausência das autarquias culturais ou educacionais.

Cabe mencionar ainda a classificação elaborada por Erymá Carneiro: [37]

a) *autarquias econômicas*, destinadas a regular a produção e o comércio;

b) *autarquias industriais*, destinadas aos serviços industriais mantidos pelo Estado;

c) *autarquias de previdência social*, destinadas ao amparo e assistência dos trabalhadores;

e) *autarquias corporativas*, destinadas ao contrôle das atividades profissionais.

À vista das classificações acima e face à realidade atual, parece-nos mais indicado o grupamento das autarquias brasileiras em:

a) *autarquias econômicas*;

b) *autarquias de crédito*;

c) *autarquias industriais*;

d) *autarquias de previdência e assistência*;

e) *autarquias profissionais ou corporativas*; e

f) *autarquias educacionais ou culturais.*

A inexistência de um uniforme conceito doutrinário de autarquia explica em boa parte a dificuldade com que certamente se têm defrontado os nossos legisladores para fixar o conceito legal dessa forma de ação do Estado.

E' que: "Entre nós a prática antecedeu a teoria e legislou-se sôbre a autarquia como Mr. Jourdain fêz prosa, "sans le savoir". Daí a diversidade das diretrizes doutrinárias e alguns aspectos de hibridismo jurídico". [38]

Ademais, "multiplicando-se os órgãos estatais personalizados sob as formas e para os fins mais variados, compreende-se bem a dificuldade de reuni-los sob uma mesma definição doutrinária ou legal". [39]

As únicas tentativas de definição de autarquia que encontramos em nossa legislação aparecem no art. 2.º do Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-45, e no art. 139 da Lei 830, de 23-9-49 — ambas evidentemente confinadas ao objeto dêsses diplomas.

O primeiro dispositivo diz:

"Consideram-se autarquias, para os efeitos dêste decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implìcitamente reconhecida por lei".

Reza o segundo:

"Consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeio mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

---

37 Obra citada, ps. 69 e 70.

38 *Revista do Serviço Público*, 1940, vol. III, n.º 3, p. 87.

39 Dario de Almeida Magalhães, *Revista de Direito Administrativo*, vol. XX, ps. 346 e 347.

b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interêsse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza, ou por outros recursos oriundos do Tesouro".

Dessas definições disse Dario de Almeida Magalhães que não vieram afastar nenhuma das dificuldades com que se vê a braços quem tiver de decidir se determinada entidade é ou não autarquia. Admite mesmo êsse ilustre advogado que tais dificuldades foram antes condensadas, "para que as resolva o classificador *in casu*". [40]

Temos, pois, de nos conformar com a inexistência de um conceito legal suficientemente esclarecedor.

Passando agora a uma sucinta análise da expressão das autarquias no quadro geral da nossa administração pública, queremos reportar-nos à *Introdução*, onde afirmamos ter sido a natureza e a relevância das funções cometidas à autarquia no conjunto da administração pública brasileira o primeiro fator da nossa preferência pelo tema da presente tese.

Com efeito, basta consignarmos que entre nós estão a cargo de autarquias a regulação de atividades econômicas, a realização de importantes serviços industriais e a previdência social, para se ter logo idéia do relêvo e do porte dessas funções.

O quadro abaixo, que nos foi fornecido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e que encerra os mais recentes dados globais existentes, torna mais objetivas as nossas afirmações. Note-se, de passagem, que aí aparece mais um grupamento das autarquias.

ENTIDADES AUTÁRQUICAS FEDERAIS

Orçamento econômico para 1953

(Cruzeiros)

Grupos	*Receita*	*Despesa*
Industriais	5.185.947.477	6.188.913.741
De intervenção econômica	1.608.411.605	1.533.408.989
De crédito	1.419.394.582	1.334.442.468
De previdência e assistência social	14.619.346.930	9.496.285.553
Educacionais	624.741.844	563.213.828
Diversos	20.118.080	19.882.580
Total	23.477.960.518	19.136.147.159

Para evidenciar a correlação existente entre autarquia e seguro social, basta lembrar que a forma eleita pelo Estado para a administração dêste foi e é autar-

40 *Ibidem*, p. 347.

quia — desde a "Lei Eloy Chaves" (4.682, de 24-1-23) às mais recentes disposições orgânicas sôbre o assunto. Nem é outra a forma de ação estatal adotada pelo mais recente projeto de "Lei Orgânica da Previdência Social".

A importância das autarquias de previdência no conjunto das autarquias brasileiras ressalta nítida do quadro acima. E tal preponderância no panorama autárquico está bem de acôrdo com a relevância do seguro social no cenário brasileiro.

Essa relevância foi bem caracterizada no tópico "O papel do seguro social", do já mencionado Relatório-Estudo do Instituto dos Industriários. Lê-se ali:

"... o Seguro Social, ou Previdência Social, como é chamado no Brasil, tem por fim evitar a miséria daqueles que, em virtude da ocorrência de circunstâncias de natureza biológica ou econômica, se vejam privados dos meios de subsistência. Êle visa, pois, fazer com que todos aquêles que estejam impossibilitados de trabalhar, e, conseqüentemente, não possam participar da renda nacional através do salário, obtenham essa participação através das rendas de invalidez, de velhice, do auxílio-doença, etc., contribuindo assim para a manutenção do poder aquisitivo da massa, o que do ponto de vista econômico é de grande importância". [41]

Para deixar bem clara a alta expressão do seguro social na vida do nosso país, resta lembrar que cêrca de dez milhões de pessoas — quase um quinto da população — já fazem jus aos benefícios prestados pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e, portanto, têm interêsses ligados diretamente a essas autarquias.

Daí decorre, forçosamente, a necessidade de que tais organismos atuem com o dinamismo e a eficiência exigidos pela antureza dêsse serviço público, onde a presteza é essencial.

Bis dat qui cito dat — dá duas vêzes quem dá depressa, ensina o bom senso. E se o brocardo em princípio já procede, em nenhum caso terá mais cabimento do que quando se trata, como no seguro social, de socorrer o infortúnio.

Na *introdução* já salientamos que o funcionamento das autarquias de previdência vem sendo comprometido por uma série de fatôres de ordem legal e administrativa; em outras palavras, a *razão de ser* da autarquia vem sofrendo, entre nós, os efeitos de verdadeira erosão.

Tais efeitos decorrem de erros de origem constantes das leis instituidoras das autarquias (inespecificidade de campo de ação), do exercício defeituoso da ação controladora do Estado, da existência de subordinação hierárquica onde só deve existir tutela administrativa, de medidas tumultuadoras oriundas de legislação ou instruções, e de outras causas menos fàcilmente caracterizáveis.

Para a devida apreciação dêsses fatôres desautarquizantes — tumultuadores e desvirtuadores do processo autárquico — é imprescindível ter bem em conta o sentido da autarquia, a significação dessa modalidade de organismo estatal dentro do conjunto dos organismos estatais, dentro do todo orgânico da administração pública. E' preciso não esquecer que a autarquia representa, em última análise, uma modalidade de ação estatal para melhor atendimento dos fins do Estado, para melhor prestação de determinado serviço público.

A fim de não perdermos de vista êsse ponto básico, convém insistir no fato de que a autarquia surgiu quando o Estado entendeu que os seus processos clás-

41 Obra citada, p. 6.

sicos, os moldes tradicionais da sua ação, a complexa engrenagem da sua máquina administrativa — não lhe permitiriam desempenhar satisfatòriamente funções que as novas condições da ordem econômica e social lhe impuseram.

Ao aprestar-se para atender a essa inelutável ampliação da sua órbita, descongestionando-se mediante a administração indireta e elegendo, como uma das formas novas de ação estatal, a autarquia, era natural que o Estado previsse a necessidade de operar em regime diverso dos até então vigentes.

A propósito, Temístocles Cavalcânti sustenta, apologizando a autarquia (o grifo é nosso):

"Êste processo, além do mais, é de todo satisfatório sob o ponto de vista da organização e da técnica administrativa, *porque permite uma diferenciação na estrutura e nos processos de administração, de acôrdo com as peculiaridades de cada serviço, sua finalidade*, etc. Não ficam êles, portanto, adstritos, limitados, aos modelos e contrôles rígidos que caracterizam as repartições estatais e os sistemas burocráticos". [42]

Mais, muito mais, portanto, que uma diferenciação na ordem jurídica, aí incluída a ordem patrimonial, a autarquia é um processo administrativo diferenciado. Seu funcionamento está estreitamente ligado a novos métodos administrativos, ao uso de meios adequados, à possibilidade de atuar em outros moldes — pois a autarquia, a rigor, é em si mesma um processo.

À luz das considerações acima, procuraremos apontar os aspectos mais flagrantes da violação da razão de ser da autarquia.

Queremos antes acentuar a flagrante incongruência que constitui buscar novas formas de administração e condicioná-las desde logo mediante imposição dos mesmos regimes e normas do serviço público centralizado. A suficiência e a adequação dos principais meios — pessoal, material e processos de trabalho — são inseparáveis do êxito da produção em qualquer setor, público ou privado.

Para serem adotados os mesmos regimes de pessoal e de material e os mesmos processos de trabalho, não teria sentido deixar a órbita da administração centralizada e quebrar a unidade subjetiva do Estado. As autarquias surgiram para serem:

"13 — ... órgãos que, não obstante integrados no Poder Público, fôssem dotados de personalidade própria, que lhes assegurasse *patrimônio* e *govêrno* também próprios, capazes de melhor levá-los a atingir suas finalidades específicas, pelo conferir-lhes suficiente maleabilidade de organização e de ação, excluindo-os, dêste modo, da rigidez de normas a que estão sujeitos, tradicionalmente, os órgãos do Poder Central". [43]

Não há negar, portanto, que essa imposição de regimes, êsse condicionamento de meios, não só afetam a funcionalidade da autarquia mas também restringem a sua autonomia de gestão, e, assim, a desfiguram, ou, melhor, a desautarquizam.

Aqui nos ocorrem de pronto dois exemplos típicos dessa desautarquização que estamos procurando analisar:

a) imposição às autarquias federais de regime jurídico de pessoal do serviço público da União (art. 252, inciso II, da Lei n.º 1.711, de 28-10-52 — Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União); e

---

42 Obra citada, p. 118.
43 Moacir Veloso Cardoso de Oliveira, parecer citado.

b) imposição às autarquias de previdência da observância rigorosa das disposições do Código de Contabilidade da União, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública e de "tôdas as leis e regulamentos federais que não colidam, expressamente, com a respectiva legislação específica" (Circular 3, de 12-3-48, da Presidência da República, publicada no *Diário Oficial* de 18-2-48, pág. 2.147).

Ambas as medidas acarretam assemelhação ao serviço público centralizado, quando a idéia é, no que concerne a meios, dissemelhação. Autarquias de portes e âmbitos de ação os mais variados, exigindo, umas mais que outras, processos especiais de administração de pessoal e de material, ficam assim jungidas, nesse particular, a um único regime jurídico — o regime do serviço público centralizado.

A necessidade de ajustamento dos regimes de pessoal às "peculiaridades de cada situação" levou o Presidente da República a vetar (sem êxito, pois o veto foi rejeitado) o mencionado inciso II do art. 252 daquele Estatuto, e a acentuar que seria preferível "definir em diplomas especiais o regime jurídico que se afigure adequado". [44]

Poder-se-á objetar que a extensão do regime jurídico do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União aos servidores das autarquias só ocorre "no que couber". A isso responderemos que o entendimento do que é ou não cabível vem sendo cada vez mais amplo, donde resulta que hoje os servidores das autarquias pràticamente se regem pelo Estatuto. Com efeito, a evolução se vem processando no sentido da mais completa assemelhação. Ainda há pouco, indo além do disposto no inciso II do art. 252 do Estatuto, o § 1.º do art. 77 do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (Decreto 35.448, de 1-5-54) estabeleceu que o regime dos servidores dos Institutos será, no que couber, não apenas o consubstanciado no Estatuto, mas "o que vigorar para os funcionários públicos civis da União".

Com êsse dispositivo a bem dizer se completa um processo de assemelhação que teve sua evolução marcada por vários diplomas legais anteriores e posteriores ao Estatuto, entre os quais: Decretos-leis 5.527, de 28-5-43 (revigorado pelo de n.º 9.010, de 21-2-46), e 5.691, de 22-7-43; e Leis 403, de 29-9-48, 1.162, de 22-7-50, 1.234, de 14-11-50, e 2.123, de 1-12-53.

No tocante ao assunto da mencionada circular 3 da Presidência da República, limitar-nos-emos a acentuar que as determinações ali contidas afetam a administração de material em tôdas as suas fases e em todos os setores, pràticamente anulando, nesse particular, a liberdade de escolha de normas e métodos.

O tratamento de condições específicas mediante processos genéricos importa em reduzir a funcionalidade da autarquia, pelo cerceamento da autonomia de gestão, pois a autarquia fica assim impedida de se aparelhar adequadamente para um fim especial.

Dados êsses dois exemplos, característicos de desautarquização, passamos à análise de um fenômeno menos ostensivo porém não menos insidioso: o desvirtuamento das autarquias de previdência pela multiplicidade de atribuições heterogêneas.

Aqui o problema tem origem quase sempre na própria lei instituidora da autarquia e consiste em sobrecarregar esta com atribuições que, embora dadas como complementares da sua finalidade precípua, prejudicam o cumprimento dessa finalidade, comprometendo a eficiência da autarquia.

---

44 *Diário do Congresso Nacional* de 31-10-52, p. 12.054.

As nossas maiores autarquias de previdência, destinadas, como a sua denominação já indica, ao pagamento de aposentadorias e pensões, vêm sendo criadas como organismos que reúnem em seu bôjo uma companhia de seguros, um banco de investimentos, uma emprêsa construtora, um departamento de saúde pública, etc.

E isso é um mal, porque, como disse Oscar Saraiva, numa feliz imagem:

"...as autarquias são como as pessoas físicas. Convém que sejam bem nascidas e dotadas de organismo perfeito..." [45]

O fenômeno já foi pressentido, como se depreende da instituição ou da programação de comunidades de serviço, como o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU) e aquelas de que cogita o recente Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, retro mencionado. Também já se pensou na criação de um organismo destinado a centralizar a aplicação das reservas dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, e de um instituto de assistência médica.

A inespecificidade de campo de ação choca-se com a boa técnica de grupamento das funções do Estado e sem dúvida concorre para que os administradores desviem a sua atenção daquela função precípua das entidades de previdência social: manter o poder aquisitivo daqueles que, atingidos pelo infortúnio, se vêem privados dos meios de subsistência.

Ademais, a multiplicidade de atribuições nem sempre homogêneas acarreta inevitável complexidade, que dificulta sobremodo não só a atuação dos administradores mas também o exercício da tutela administrativa.

Como corolário dessa dificuldade e da variedade dos poderes delegados às autarquias de previdência, tornam-se possíveis excessos de ambas as partes. Ora é o administrador que incide em erros resultantes da impossibilidade de gerir satisfatòriamente tão variadas esferas de ação; ora é o Estado que, pela reiteração dêsses erros e pela diversidade da sua natureza, passa a exercer o "contrôle do mérito" rotineira e casuìsticamente na linha administrativa e freqüentemente na linha contenciosa, perturbando a autonomia de gestão da autarquia e trazendo-a assim para uma subordinação hierárquica que cada vez mais se consolida.

Essa complexa multiplicidade de atribuições decerto tem concorrido, pelos erros que enseja, para menor sucesso das instituições de previdência e para a reserva e descrença com que muitos as encaram.

O tema sem dúvida mereceria desenvolvimento maior se o exame completo do problema coubesse nos limites e no escopo da presente tese. Não hesitamos, portanto, em pedir para êle a atenção das autoridades e dos estudiosos; e estamos convictos de que terá de começar por aqui qualquer análise do conceito pouco lisongeiro que as falhas de algumas autarquias levaram boa parcela da opinião pública a formar da própria idéia de autarquia.

Além de já serem múltiplas as atribuições intrínsecas das autarquias de previdência — em virtude de erros de origem — numerosas leis esparsas têm impôsto às instituições de previdência encargos estranhos aos fins já de certo modo heterogêneos para que foram criadas. Essa imposição vem sendo feita sem que sejam levadas em conta as suas possíveis repercussões sôbre a estrutura, o funcionamento e até a estabilidade financeira das autarquias.

Como exemplos bastaria citar:

---

45 *Revista do Serviço Público*, 1940, vol. III, n.º 3, p. 88.

a) extensão aos Ficsais dos Institutos da atribuição de fiscalizar o cumprimento da legislação do trabalho;

b) atribuição a alguns Institutos das tarefas de arrecadação, fiscalização e cobrança judicial das contribuições devidas a várias entidades;

c) determinações legais no sentido de serem realizadas aplicações de fundos que não se enquadram nas finalidades das instituições, quando com elas não se chocam frontalmente.

Atribuições heterogêneas e autarquia institucional — como é o caso das nossas autarquias — não se conciliam; uma das principais vantagens da adoção do processo autárquico institucional é a especificidade do campo de ação.

Muito embora as próprias leis instituidoras das autarquias de previdência falem em "subordinação" ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por intermédio do Departamento Nacional da Previdência Social, a rigor não se trata pròpriamente de subordinação que as sujeite a um contrôle hierárquico, mas sim de tutela administrativa em têrmos de "contrôle autárquico", o que é coisa bem diversa, como já vimos.

O contrôle hierárquico a que as autarquias vêm sendo submetidas em escala progressiva constitui em princípio uma aberração e vai chocar-se frontalmente com a autonomia de gestão que é característica essencial da forma autárquica.

Onde êsse contrôle hierárquico mais se faz sentir e se torna mais nítido é sem dúvida na linha contenciosa. Isso decerto se explica em grande parte pelo fato de que o próprio teor das disposições que situaram o Departamento Nacional da Previdência Social e o Conselho Superior de Previdência Social como órgão de contrôle dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões — alínea *a* do art. 12 do Decreto-lei n.º 8.738, de 19-1-46, e do inciso I do art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.742, da mesma data — vem concorrendo, pela sua imprecisão, para que tais órgãos de contrôle enveredem pelo contrôle do mérito na linha contenciosa. É que, ao atribuírem a êsse Conselho e a êsse Departamento a função de decidir sôbre os recursos interpostos dos atos dos administradores das autarquias de previdência, não deixaram expresso que êsse poder só deveria ser exercido no tocante à legitimidade do ato.

Essa incursão pelo terreno do mérito no julgamento dos atos legítimos dos administradores não raro importa na quebra de critérios gerais para atender a casos particulares — critérios êsses estabelecidos no exercício regular daquela autonomia de gestão essencial à vida autárquica. A exceção se torna regra, casos particulares geram direitos coletivos e a administração se tumultua, com grave dano, é óbvio, para a funcionalidade da autarquia e, portanto, para o seguro social É o que freqüentemente acontece, por exemplo, em matéria de pessoal.

Na linha administrativa, o transbordamento do contrôle ocorre sobretudo quando o órgão controlador — Departamento Nacional da Previdência Social ou Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — ordena medidas que não têm apoio legal ou pelos menos não se coadunam com o melhor sentido administrativo, que ao administrador da autarquia cabe estabelecer, respeitada a indispensável legitimidade dos seus atos.

Quando o desejável e indispensável "contrôle autárquico" se deturpa e se transforma em contrôle hierárquico, gerando subordinação pròpriamente dita, acha-se desvirtuada a tutela administrativa e estamos diante de outra manifestação da desautarquização das autrquias.

Assim, desfiguração da autarquia no setor do seguro social, a desautarquização das autarquias de previdência, se vem processando sobretudo mediante:

a) imposição de regimes e normas do serviço público centralizado;

b) multiplicidade de atribuições heterogêneas; e

c) desvirtuamento da tutela administrativa.

Vimos que a "autarquia" surgiu como uma das formas novas de administração pública através das quais o Estado procurou adaptar-se ao dinamismo imperativamente reclamado pelos novos setores onde foi chamado a atuar. O que é básico na autarquia, como procuramos deixar claro, é a sua condição de processo, de técnica de ação do Estado. Acentuamos, também, que a eficiência da forma autárquica depende precìpuamente da autonomia de gestão e da especificidade de campo de ação.

Vimos, outrossim, que a autonomia de gestão se traduz fundamentalmente em liberdade de escolha de meios adequados ao cumprimento da finalidade da autarquia. Para que a autarquia institucional opere como "ferramenta de boa administração" — frisamos ainda — impõe-se a especificidade de campo de ação, a fim de que a concentração da ação administrativa possibilite maior eficiência na execução dos serviços públicos que reclamaram a adoção da forma autárquica.

Da análise da situação apontada no capítulo precedente se depreende que, a rigor, sòmente os aspectos formais, estáticos, das instituições de previdência social ainda justificam o emprêgo da expressão "autarquia" para designá-las, uma vez que se acha sobremodo comprometida a funcionalidade inerente ao processo autárquico. Postos de parte êsses aspectos extrínsecos, tal expressão carece, no caso, de propriedade, a não ser que a tomemos como eufemismo ou como mero apelido, indicativo mais de uma intenção, de uma idéia, que pròpriamente de uma realidade. As autarquias de previdência se ressentem da ausência dêsse conteúdo eminentemente dinâmico que caracteriza a figura de organização estatal designada por aquêle têrmo.

Em face, sobretudo, da importância de que se reveste o seguro social dentro do quadro geral da vida do país, a falta de funcionalidade dessas instituições constitui problema dos mais sérios. E, sob a premência de um corretivo eficiente, aqui e ali vêm surgindo sugestões e tentativas ou começos de solução.

Os caminhos que têm sido apontados ou tentados ou vêm sendo seguidos para solução do problema da administração do seguro social podem ser divididos em três grupos gerais, que a seguir passaremos em breve revista:

1. Providências tendentes à fusão das instituições de seguro social numa única instituição autárquica, com pluralidade de atribuições. Tais providências viriam consubstanciar-se no Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, ISSB, objeto do Decreto-lei n.º 7.526, de 7-5-45.

2. Cogitações em tôrno do abandono da forma autárquica mediante integração dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e certas instituições assistenciais na administração centralizada, através de um Ministério da Previdência Social.

3. Medidas e planos ligados à manutenção da pluralidade de instituições autárquicas, paralelamente a certas "comunidades de serviço". A êsse grupo se filia o recente Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, baixado com o Decreto n.º 35.448, de 1-5-54.

Podemos dizer que as soluções alvitradas revelam a existência de controvérsia em tôrno de dois pontos básicos:

a) unidade ou pluralidade de autarquias; e

b) propriedade ou não da forma autárquica para a administração do seguro social brasileiro.

A unidade institucional que resultasse da fusão das atuais autarquias de previdência, com as heterogêneas atribuições que lhes estão cometidas, consistiria apenas, a nosso ver, em reunir num todo a soma dos erros que ora dificultam a satisfatória prestação do seguro social. A pluralidade de autarquias sem a imprescindível especificidade de campo de ação — embora com certas comunidades de serviço — mantém, ainda que atenuados, os erros presentes, pois a gestão das comunidades certamente continuará onerando a administração das diferentes instituições.

Assim sendo, resta o dilema: autarquia ou administração centralizada?

Antes de nos manifestarmos a êsse respeito, desejamos transcrever do já mencionado Relatório-Estudo do IAPI as considerações abaixo, que nos parecem de todo em todo procedentes:

"Se as autarquias são úteis, devemos conservá-las, prestigiando-as e garantindo-lhes a liberdade de ação e as prerrogativas a que devem a sua eficiência; se, em vez disso, representam uma experiência que não teve êxito, cumpre transformá-las sem demora, integrando-as verdadeiramente no organismo estatal, para que desapareçam tão depressa quanto possível os malefícios da dubiedade".[46]

Mas as autarquias não são "uma experiência que não teve êxito". O que ocorre é que o processo autárquico não vem sendo utilizado em sua plenitude.

Sem dúvida procedem algumas das críticas dirigidas às autarquias de seguro social — críticas que não raro se ampliam indevidamente, até se transformarem em ataques à própria idéia de autarquia (e, por vêzes, à própria idéia de previdência social, o que é mais grave). Por outro lado, também é verdade que muitas dessas críticas decorrem de lacunas ocasionadas por fatôres nem de longe inerentes ao processo autárquico.

Diante dessa situação e à luz dos três grupos de soluções a que há pouco nos referimos, algumas hipóteses se oferecem ao nosso raciocínio:

a) não soubemos escolher a melhor forma de administração quando o Estado incluiu em sua órbita de ação o seguro social;

b) escolhemos a forma adequada mas não temos sabido utilizá-la devidamente; ou, por último,

c) cometemos um êrro de origem e estamos cometendo erros de aplicação.

Como em geral acontece com fenômenos dessa amplitude, a última hipótese se apresenta como a mais plausível, pois nela se incluem fatôres ligados tanto à eleição quanto à utilização do processo autárquico.

Entretanto, o êrro de origem não foi praticado em tôda a sua extensão, isto é, não escolhemos mal ao preferirmos a administração autárquica; o que fizemos foi adotar uma forma descaracterizada de autarquia, uma autarquia sem a imprescindível autonomia de gestão e verdadeira especificidade de campo de ação, uma autarquia que já surgia parcialmente desautarquizada.

---

46 Obra citada, p. 472.

Posteriormente, talvez que em parte por fôrça dêsse êrro inicial, novos erros foram sendo cometidos e, sobretudo mediante crescente desvirtuamento da ação controladora do Estado e progressivo contrôle hierárquico, fomos adotando medidas cada vez mais comprometedoras da funcionalidade das autarquias, e agravando, assim, o processo de desautarquização.

Entendemos que êsse aspecto — falhas de aplicação somando-se a defeitos de configuração — ainda não foi examinado com a atenção devida; e que disso resulta o fato de ainda não ter sido equacionado em têrmos precisos o verdadeiro problema a resolver: o da preservação da natureza autárquica das instituições de previdência.

Consideramos a autarquia como a melhor forma de administração do seguro social brasileiro e quer-nos parecer que a inclusão dêste no serviço público centralizado representaria, pelo menos entre nós, um retrocesso na evolução do Estado. Com efeito,

"Cada vez mais a administração delegada se acentua, tendendo o Estado a se conservar no círculo mais estreito de suas formas tradicionais, no âmbito de suas velhas atribuições de defesa, polícia e justiça, delegando os encargos sociais ou econômicos a entidades de maior dutilidade funcional, às quais comete o exercício das funções a que deve necessàriamente atender". [47]

O problema a resolver é o da preservação da natureza autárquica das instituições de previdência, para o que se torna imprescindível assegurar-lhes autonomia de gestão com contrôle autárquico e especificidade de campo de ação — condições essenciais à funcionalidade do processo autárquico.

Em Luís Viana Filho, um dos biógrafos de Rui Barbosa, lê-se que:

"Durante trinta anos êle pregara a "republicanização da República..." [48]

Ora, se o grande Rui pregou a "republicanização da República", torna-se lícito pretender a "autarquização da autarquia" — o que importa em pugnar pelo aumento da capacidade atuante do Estado.

A realidade brasileira no tòcante à administração da previdência social — que acabamos de expor — conduz a uma indagação final: as autarquias de previdência são autarquias?

No que concerne às características essenciais à funcionalidade da administração autárquica — autonomia de gestão e especificidade de campo de ação — impõe-se a resposta negativa: *as autarquias de previdência não são autarquias.*

BIBLIOGRAFIA

BIELSA, RAFAEL — *Derecho Administrativo* — J. Lajouane y Cia., Buenos Aires, 1938.

BILAC PINTO — *O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Emprêsas Públicas* — "Revista de Direito Administrativo", vol. XXXII, págs. 1 a 16.

CARNEIRO, ERYMÁ — *As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Nacional* — Departamento de Imprensa e Propaganda, 1944.

CAVALCÂNTI, J. M. DOS SANTOS ARAÚJO — *Introdução ao Estudo das Entidades Autárquicas*, I e II — "Revista do Serviço Público", 1942, vol. IV, n.º 1, págs. 38 a 43, e n.º 3, págs. 84 a 91.

47 *Revista do Serviço Público*, 1944, vol. III, n.º 3, p. 114.

48 *A Vida de Rui Barbosa*, p. 291.

CAVALCÂNTI, TEMÍSTOCLES BRANDÃO, parecer *in Autarquia Federal — Fôro competente* (agravo de petição 12.399 — Supremo Tribunal Federal) — "Revista de Direito Administrativo", vol. XIII, págs. 143 a 146.

CAVALCÂNTI, TEMÍSTOCLES BRANDÃO — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. IV (Dos serviços públicos — execução direta — autarquias — economia mista — concessões") — Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1949 (2.ª edição).

Diário do Congresso Nacional de 31-10-52.

FONSECA, TITO PRATES DA — *Autarquias Administrativas* — Saraiva & Cia., São Paulo, 1935.

I. A. P. I. — *O Seguro Social — A Indústria Brasileira — O Instituto dos Industriários* — 1950 (Relatório - Estudo do Engenheiro Alim Pedro, Presidente do I. A. P. I., no período de 26-2-46 a 29-1-51).

MAGALHÃES, DARIO DE ALMEIDA — *Ordem dos Advogados do Brasil — Sua natureza jurídica, seus poderes, funções e encargos — Conceito de autarquia em face da doutrina e da lei — Prestação de contas ao Tribunal de Contas"* (parecer) — "Revista de Direito Administrativo", vol. XX, págs. 340 a 351.

CÉSAR, NIRCEU DA CRUZ — *Autarquias Econômicas* — "Revista do Serviço Público", 1950, vol. II, n.º 2, págs. 14 a 29.

NOGUEIRA DE SÁ, A. — *Do Contrôle Administrativo Sôbre as Autarquias* — Edições Leia (Biblioteca de Estudos Jurídicos), São Paulo, 1952.

OLIVEIRA, MOACIR VELOSO CARDOSO DE — Parecer 599-21-53, processo 74.210/53 — I. A. P. I. (Trabalho em vias de ser publicado na revista *Industriários*, órgão oficial do I. A. P. I., e já mencionado em conferência do Prof. Oscar Saraiva, reproduzida na *Revista de Direito Administrativo*, sob o título "A Aplicação do Estatuto ao Pessoal Autárquico", vol XXXV, págs. 1 a 11).

PONTES DE MIRANDA — *Autarquias — Fábrica Nacional de Motores — Emissão de Debêntures* (parecer) — "Revista de Direito Administrativo", vol. XIX, págs. 454 a 463.

PONTES DE MIRANDA — *Cobrança da Quota de Estatística — Autorização orçamentária — Autarquias* (parecer) — "Revista de Direito Administrativo", vol. XIX, páginas 364 a 375.

REALE, MIGUEL — *Da Recorribilidade dos Atos dos Administradores das Autarquias* — "Revista de Direito Administrativo", vol. XXIII, págs. 24 a 37.

SARAIVA, OSCAR — *A Aplicação do Estatuto ao Pessoal Autárquico* (conferência) — "Revista de Direito Administrativo", vol. XXXV, págs. 1 a 11.

SARAIVA, OSCAR — *As Autarquias no Direito Público Brasileiro* — "Revista do Serviço Público", 1940, vol. III, n.º 3, págs. 84 a 89.

SARAIVA, OSCAR — *Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado* — "Revista Forense", vol. C, págs. 233 a 238.

SARAIVA, OSCAR — Parecer no processo MTIC 115.396-54, aprovado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio — *Diário Oficial* de 5-6-54, pág. 10.118.

SILVA, CARLOS MEDEIROS — *Instituto de Resseguros do Brasil — Autarquias e sociedades de economia mista* (parecer) — "Revista Forense", vol. CLI, págs. 109 a 112.

SOUSA, RUI DE — *Serviços do Estado e seu Regime Jurídico* — "Revista de Direito Administrativo", vol. XXVIII, págs. 10 a 37.

VIANNA FILHO, LUIS — *A Vida de Rui Barbosa* — Cia. Editôra Nacional, 1944.