AUTARQUIAS E ENTIDADES PARESTATAIS

HELY LOPES MEIRELES
Juiz de Direito em São Paulo —
Prof. na Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO: I — CONSIDERAÇÕES GERAIS SÔBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS: *Execução direta e indireta — Serviços centralizados, descentralizados, desconcentrados e delegados. II* — AS AUTARQUIAS: *Conceito e caracteres — Os privilégios das autarquias brasileiras — O contrôle autárquico — O regime dos servidores autárquicos — Autarquias municipais.* III — AS ENTIDADES PARESTATAIS: *Conceito e caracteres — A organização das entidades parestatais — O regime do pessoal das entidades parestatais. As várias espécies de entidades parestatais. Sociedade de economia mista — Emprêsas públicas — Serviços sociais autônomos — Fundações culturais.* — IV — CONCLUSÕES.

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS SÔBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS

O Estado — União, Estados-membros e Municípios — para executar os serviços públicos que lhe competem necessita não só de recursos financeiros, como, e principalmente, de meios técnicos e pessoal especializado. Nem sempre todos êsses elementos se encontram na Administração pública centralizada, o que obriga o Estado a recorrer à execução descentralizada ou à indireta, através de entidades ou indivíduos não pertencentes aos quadros administrativos das repartições estatais.

Daí a distinção entre execução direta e indireta, e entre serviços centralizados, descentralizados, desconcentrados e delegados. E desta especificidade de serviços surgem os órgãos aptos a realizá-las, com

características próprias e distintas do Estado, embora empenhados na execução de atividades públicas ou de interêsse público, como veremos a seguir.

Execução direta é a que a Administração pública realiza por seus próprios órgãos ou repartições, sob regime estatal. Em regra, o Poder público presta diretamente os serviços relacionados com a proteção dos direitos e a segurança individual (Justiça, polícia), ou que exigem medidas compulsórias (higiente e saúde públicas), delegando os de caráter industrial (energia elétrica, transporte, telefone, etc.) a emprêsas particulares.

Execução indireta é a realizada por entidades privadas (parestatais ou particulares), mediante delegação. É sempre forma delegada de execução de serviços públicos ou de utilidade pública. Nesta conceituação divergimos da maioria dos autores, que considera a execução autárquica indireta e delegada. Não nos parece assim. O serviço autárquico é *direto* e *próprio* do Estado, porque a autarquia é um prolongamento do Poder público. Não recebe atribuições estatais por delegação, mas por via institucional. Executa o serviço público diretamente e *in nomine proprio.*

Serviços centralizados são os que a Administração pública executa por suas próprias repartições integrantes do organismo estatal.

Serviços descentralizados são os que a Administração pública realiza através de órgãos autônomos (autarquias), vinculados à entidade central, mas com independência administrativa e financeira.

Serviços desconcentrados são os que a Administração pública distribui entre as várias repartições de uma mesma chefia administrativa.[1]

Serviços delegados são os que o Poder público transfere a execução a entidades ou particulares estranhos à administração competente para realizá-los. Assim, tanto são serviços delegados os executados por concessionários ou por permissionários, como os que uma entidade estatal comete a outra para sua execução.

A execução direta e centralizada, ou a direta, mas desconcentrada, não exigem considerações especiais, porque se realizam pelos próprios

1 Henrique Sayagués Lasc, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1953, I/224.

meios da Administração do Estado, dentro dos padrões comuns do serviço público. Quanto à execução *direta* mas *descentralizada* e a *indireta pròpriamente dita,* dependem de instrumentos administrativos adequados e formas próprias para a sua execução, como veremos no decorrer da exposição.

A descentralização administrativa, nos Estados Federados como o nosso, se opera em duas linhas: na vertical, entre as *entidades estatais* (União, Estado-membro e Município) ; na horizontal, entre as *entidades estatais* e suas *autarquias.* Êsse entendimento é fundamental, para se compreender o mecanismo administrativo brasileiro e suas implicações com a organização política da nossa federação.

Além das *autarquias,* surgem as *entidades parestatais,* isto é, as organizações de personalidade privada, que recebem delegações oficiais para o desempenho de certas atividades de interêsse coletivo, mas inconfundíveis com os serviços públicos realizados pelas *entidades estatais* ou por seus prolongamentos *autárquicos.* Três entidades existem, portanto, empenhadas na execução de serviços públicos e de interêsse público: a *estatal,* a *autárquica* e a *parestatal.* Lamentàvelmente, se confunde na teoria e na prática a autarquia com a *entidade parestatal,* resultando dessa confusão conseqüências jurídicas deploráveis, quanto a organização, funções e privilégios de tais entidades. Vejamos, pois, separadamente, cada um dêsses instrumentos de execução dos serviços públicos e de utilidade pública, assinalando-lhes as características, a natureza jurídica e o objeto específico a que visam nos domínios da Administração pública.

II — AS AUTARQUIAS

Conceito e caracteres — As autarquias são órgãos autônomos da Administração, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São *órgãos autônomos,* mas não são *autonomias.* Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou.[2] O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é essencial-

2 Rodolfo Bullrich, *Principios Generales de Derecho Administrativo,* 1942, pág. 171.

mente político.[3] Daí estarem as autarquias sujeitas ao contrôle da entidade estatal a que pertencem, e permanecerem as autonomia livres dessa tutela, e só adstritas à atuação política das entidades maiores a que se vinculam, como ocorre com os Municípios brasileiros (autonomias), em relação aos Estados-membros e à União.[4]

Importa distinguir, também, autarquia de entidade parestatal. Autarquia é pessoa jurídica de direito público, com função pública típica; entidade parestatal é pessoa jurídica de direito privado, com função pública atípica, delegada, permitida ou autorizada pelo Estado. A autarquia integra o organismo estatal; a entidade parestatal se justapõe ao Estado, sem com êle se identificar. Aquela é *intra-estatal;* esta é *extra-estatal.* A autarquia está no *Estado;* o ente parestatal se situa *fora* do Estado, *ao lado* do Estado, *paralelamente* ao Estado, como indica o próprio étimo da palavra parestatal. Isto explica por que os privilégios administrativos (não os políticos) do Estado se transmitem natural e institucionalmente às autarquias, sem beneficiar as entidades parestatais, senão quando lhes são atribuídos por lei especial. E, por fim, assinale-se esta diferença: a personalidade da autarquia, por ser de direito público, nasce com a lei que a institui, independentemente de registro; a personalidade do ente parestatal, por ser de direito privado, nasce com o registro de seu estatuto, elaborado segundo a lei que autoriza sua criação.

A doutrina moderna está acorde quando assinala as características das entidades autárquicas, ou seja, a sua criação por lei, a gestão de bens e interêsses públicos próprios, a capacidade de autoadministração sob contrôle estatal, e o desempenho de atribuições públicas específicas.[5] Sem a conjugação dêsses elementos não há autarquia. Pode haver ente parestatal, com maior ou menor delega-

---

3 Beatriz F. Dalurzo, *Descentralización Administrativa,* 1953, pág. 22.

4 Advertimos que as denominadas *autarquias territoriais* do direito italiano contemporâneo diferem, fundamentalmente, das nossas *autarquias administrativas ou institucionais,* que cuidamos neste estudo. As chamadas *autarquias territoriais,* equivalem às nossas *autonomia políticas,* pois nelas se enquadram as Regiões, as Províncias e as Comunas italianas, sem símile perfeito no direito público brasileiro, porque o Brasil é uma República Federativa e a Itália é uma República Regional. Veja-se, a propósito, a excelente monografia de Alberto Ronchey, *Le Autonomie Regionali e la Costituzione,* 1952, págs. 53 e segts.

5 Alberto Demichelli, *Los Entes Autônomos,* 1924, págs. 31 e segts.; Rafael Bielsa, *La Administración Autarquica,* 1942, pág. 2; J. Pelet Lastra, *Entidades Autárquicas,* 1953, págs. 26 e segts.; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Noção*

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ção do Estado, para a realização de serviços de interêsse coletivo. Não, porém, autarquia.

A autarquia não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou.[6] Como pessoa jurídica de direito público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica de autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque se isto ocorresse anularia o seu caráter autárquico.[7] Há, por parte do Estado, simples tutela administrativa, expressa no poder de contrôle finalístico do serviço autárquico.[8]

A autarquia — explica Lentini — não é outra coisa senão uma forma específica de capacidade de direito público, própria daqueles sujeitos auxiliares do Estado, que exercem função pública por um interêsse próprio que seja igualmente público, e não daqueles que exercem funções públicas na qualidade de privados (entes parestatais), com ou sem interêsse próprio?[9]

Essa identificação da autarquia com o próprio Estado explica e justifica seus privilégios administrativos. Sendo um prolongamento do Poder público — uma *longa manus* do Estado — a autarquia pratica atos de administração idênticos aos do Estado, sujeitos às mesmas normas administrativas e passíveis do mesmo contrôle judicial de legalidade, pelos meios processuais comuns (vias ordinárias) e especiais (mandado de segurança — ação popular).

Os privilégios das autarquias brasileiras — Salvo omissão de nossa parte, os privilégios das autarquias brasileiras são, presente-

---

Jurídica de Autarquia, in Revista dos Tribunais, 131/3; José Martins Rodrigues, Parecer *in Revista de Direito Administrativo* 33/500; Antão de Moraes, Parecer *in Revista de Direito Administrativo,* 59/497.

6 Francesco D'Alessio, *Istituzioni di Diritto Amministrativo,* 1932, I/199.

7 Umberto Fragola, *Diritto Amministrativo,* 1949, pág. 109; Miguel Reale, "Da recorribilidade dos atos das autarquias", *in Revista de Direito Administrativo,* 23/24; Celso de Barros Leite e José Luciano de Nóbrega Filho, "As autarquias de previdência são autarquias?" tese, *in Revista de Direito Administrativo,* 38/469.

8 Nogueira de Sá, *Do Contrôle Administrativo sôbre as Autarquias,* 1952, pág. 83; Oscar Saraiva, "Parecer" *in Diário Oficial da União* de 5-6-1954, pág. 10.118.

9 Arturo Lentini, *Istituzione di Diritto Amministrativo,* 1939, pág. 77.

mente, os seguintes: — imunidade de impostos relativamente a seus bens, rendas e serviços (Constituição federal, art. 31, nº V, *a*)[10] prescrição qüinqüenal de suas dívidas passivas (Decreto-lei nº 4.597, de 19-8-1942); ação executiva para cobrança de suas dívidas ativas (Decreto-lei nº 960, de 17-12-1938); impossibilidade de usucapião de seus bens, e de fluência de juros moratórios antes do trânsito em julgado da sentença condenatória em quantia líquida ou da liquidação definitiva, que fixar o respectivo valor da condenação (Decreto nº .. 22.785, de 31-5-1933); ação regressiva contra seus servidores quando obrigadas a indenização por ato culposo e lesivo de direito de terceiros (Constituição federal, art. 194, parágrafo único); impenhorabilidade de seus bens e rendas (Constituição federal, art. 204); recurso de ofício das decisões judiciais que lhes forem contrárias, no todo ou em parte (Código do Processo Civil, art. 822, parágrafo único, nº III); prazo em quádruplo para contestação e em dôbro para interposição de recursos (Código do Processo Civil, art. 32 e Decreto-lei nº 7.659, de

---

10 Não mencionamos o Decreto-lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, freqüente e errôneamente invocado para sustentar a intributabilidade das autarquias, porque o consideramos revogado em face da Constituição de 1946, uma vez que tal diploma regulamentava o art. 32, letra *c*, da Constituição de 1937. Ora, desde que a Carta de 1937 foi substituída pela atual Constituição de 1946, não se pode considerar vigente o Decreto-lei que regulamentava disposição constitucional superada. Segundo dispõe a Lei Orgânica da Previdência Social, as autarquias previdenciais gozam de ampla isenção tributária e auferem as regalias e privilégios da União (Lei nº 3.807, de 26-8-1960, arts. 119 e 152).

Presentemente, a imunidade das autarquias é reconhecida e declarada pelos tribunais, em jurisprudência torrencial e pacífica, com base no art. 31, nº V, letra *a*, da Constituição federal de 1946, que veda à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios lançar impostos sôbre bens, rendas e serviços uns dos outros. Ora, desde que autarquia é o próprio Estado desmembrado em serviço autônomo, beneficia-se do privilégio estatal da imunidade de impostos, mas de impostos tão-sòmente, e não de taxas e contribuições, pois não se pode alargar a exceção constitucional.

11 Embora o Decreto-lei nº 7.659/45 se refira restritivamente a autarquias constituídas exclusivamente de patrimônio estatal descentralizado, entendemos que a ampliação dos prazos previstos no art. 32 do Código de Processo Civil beneficia a tôdas as autarquias, uma vez que não se conhece ente autárquico que não seja constituído, exclusivamente, de patrimônio estatal descentralizado. Percebe-se que a restrição, embora enunciada com deplorável falta de técnica, visou distinguir as autarquias das entidades parestatais, e, dentre estas, as sociedades de economia mista e as emprêsas públicas cujos patrimônios não são constituídos, exclusivamente de recursos estatais.

21-6-1945;[11] pagamento de custas só a final, quando vencidas em juízo (Código de Processo Civil, art. 56, §º); juízo privativo da entidade estatal a que pertence (Código de Processo Civil, art. 143)[12] exclusão dos efeitos da lei de renovação dos contratos de locação para fins comerciais e industriais (Decreto nº 24.150, de 20-4-1934, art. 32); ampliação do prazo para desocupação de prédio locado para seus serviços, quando decretado o despejo (Lei nº 1.300, de 28-12-1950, art. 15, § 3º); não sujeição a concurso de credores, ou a habilitação de crédito em falência, concordata ou inventário, para cobrança de sua dívida ativa (Decreto-lei nº 960, de 17-12-1938, art. 60), salvo para o estabelecimento de preferência entre as três fazendas públicas (Código Civil, art. 1.571 — Decreto-lei nº 960, de 17-12-1938, art. 60, parágrafo único);[13] prisão administrativa de seus servidores por alcance ou desvio de materiais (Decreto-lei nº 3.415, de 10-7-1941) e retomada dos bens por êles obtidos ilìcitamente (Lei nº 3.502, de 21-12-1958).

Além dêsses privilégios, expressos ou implícitos nas leis vigentes, reputamos extensíveis às autarquias — federais, estaduais ou municipais — quaisquer outros de caráter administrativo (não político) que sejam concedidos às entidades estatais, tendo em vista facilitar o desempenho da função pública. Advertimos, entretanto, que os privilégios específicos das determinadas entidades ou órgãos estatais centralizados (*v.g.* justiça, polícia, serviços sanitários, etc.), não se estendem às autarquias, como a elas não se transferem as prerrogativas políticas e o poder normativo das autonomias territoriais: Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. Daí por que as autarquias administrativas ou institucionais, não se igualam às entidades esta-

---

12 O Código de Processo Civil (art. 143) e a Constituição federal (art. 201) fixam, para a União, o fôro das Capitais dos Estados. As leis estaduais de organização judiciária costumam estabelecer Juízos privativos para as Fazendas Públicas. Em havendo êstes Juízos privativos, são êles competentes para as causas das respectivas autarquias, conforme pacífico entendimento da jurisprudência. Nas causas em que as autarquias forem autoras será sempre competente o fôro do domicílio do réu, conforme dispõe genèricamente a Lei nº 2.285, de 9 de agôsto de 1954, e repete a Lei nº 3.807, de 26 de agôsto de 1960, em seu art. 120, especialmente para as autarquias previdenciais.

13 As autarquias de previdência têm privilégio geral nos processos de falência, concordata ou concurso de credores, cabendo às mesmas instituições o direito à restituição de quaisquer importâncias arrecadadas pelas emprêsas a título de contribuição de previdência (Lei nº 3.807/60, art. 157 e Decreto-lei nº 7.661/45, art. 102, § 3º, nº II).

tais, nem se sobrepõem a qualquer delas em direitos ou podêres públicos, ainda que pertençam a uma entidade política-administrativa de grau superior.[14]

Embora identificada com o Estado, a autarquia não é entidade estatal; é simples desmembramento administrativo do Poder público. E assim sendo, a despeito de receber certos privilégios estatais, pode diversificar-se das repartições públicas para adaptar-se às exigências específicas dos serviços que lhe são cometidos. Para tanto, assumem as mais variadas formas — autarquias econômicas, didáticas, industriais, previdenciais, profissionais, etc. — e regem-se por estatutos peculiares à sua destinação. Essa capacidade de adaptação dos meios aos fins é que justifica a criação de autarquias, como formas adequadas à prestação de determinados serviços públicos.

"As autarquias — escreveu Temístocles Brandão Cavalcânti — foram criadas, precisamente, para estabelecer regimes diferentes, técnicos, administrativos e jurídicos, adaptados às exigências de cada órgão, para que elas possam realizar a tarefa própria fora dos padrões comuns ao exercício da Administração pública. Por isso mesmo, as autarquias atendem a fins específicos — transporte, indústria, comércio, bancos, seguros, previdência, etc. — fugindo aos tipos comuns dos órgãos administrativos que integram o serviço permanente, essencial, próprio do Estado. Por isso também a estrutura interna há de ser diversa, por um princípio elementar de administração e pela aplicação de processos racionais de organização, sempre condicionados à finalidade de cada serviço".[15]

Como se vê, as autarquias prestam-se à realização de quaisquer serviços públicos ou de utilidade pública, mas são indicadas especial-

---

14 Mui freqüentes têm sido as disputas de direitos creditórios entre as autarquias federais de previdência e os municípios, nas falências, concordatas e concurso de credores. Em tal caso entendemos que há de preferir, sempre, o crédito fiscal do município sôbre o crédito parafiscal da autarquia, pela razão já exposta de que as entidades político-administrativas têm precedência constitucional sôbre os entes meramente administrativos, criados por lei ordinária. Colocar as autarquias federais ou estaduais em situação privilegiada sôbre os municípios seria subverter a ordem constitucional, dando supremacia a órgãos administrativos em relação aos entes políticos, integrantes da nossa Federação.

15 Temístocles Brandão Cavalcânti, "Parecer" *in Revista de Direito Administrativo*, 43/441.

mente para os empreendimentos técnicos ou industriais, que exijam estrutura própria e pessoal especializado, libertos da burocracia comum das repartições centralizadas.

A jurisprudência dominante tem sustentado que as autarquias, dispondo de patrimônio próprio, respondem, individualmente, por suas obrigações e sujeitam-se aos pagamentos a que forem condenadas, sem responsabilidade das entidades estatais a que pertencem, [16] mas o rigor dessa orientação nos parece excessivo, pois exaurindo-se os recursos autárquicos — que são também patrimônio público — não vemos como possa a Fazenda Pública eximir-se de responsabilidade subsidiária para o resgate dos débitos restantes.[17]

Entre as autarquias deve ser observada a mesma procedência federal, estadual e municipal, caso concorram os seus interêsses sôbre o mesmo objeto, mas entre autarquias e entidades estatais há de prevalecer sempre as prerrogativas destas sôbre o daquelas, por superior na ordem constitucional a posição das entidades político-administrativas (União, Estados-membros e Municípios) em relação a das entidades meramente administrativas (Autarquias). Essa realidade jurídica impede que qualquer autarquia dispute preferência com as entidades estatais, ou a elas se sobreponham em direitos e vantagens, ainda que o ente autárquico pertença a uma esfera estatal de grau superior.

O contrôle autárquico — O contrôle das autarquias se realiza na tríplice linha política, administrativa e financeira, mas fora da hierarquia interna da Administração centralizada.[18] Do ponto-de-vista político o ente autárquico fica sujeito à composição e destituição de seus dirigentes pela forma estabelecida na lei institucional ou em seu regulamento. É admissível o contrôle preventivo, o repressivo, e até mesmo o substitutivo ou interventivo, desde que tais modalidades estejam previstas em lei e se indiquem os atos que as ensejam, o processo respectivo, e a autoridade competente para a decisão correcional. O que não se nos afigura admissível — por arbitrário — é a intervenção

---

16 STF, *Revista Forense,* 194/163; *Revista dos Tribunais,* 153/301; *Revista de Direito Administrativo,* 59/333.

17 STF, *Revista dos Tribunais,* 141/789.

18 Nogueira de Sá, *Do Contrôle Administrativo sôbre as Autarquias,* 1952, págs. 83 e segts.

com intuitos partidários subalternos e sem qualquer objetivo de contrôle finalístico da instituição. Tais atos, a nosso ver, são ilegítimos por configurar abuso ou desvio de poder.

O contrôle substitutivo, com afastamento dos dirigentes da autarquia, é admissível nos casos estabelecidas em lei, ou, na sua omissão, quando a conduta dos administradores autárquicos configurar infração penal ou ilícito administrativo previsto para os servidores públicos em geral, mas ainda aqui a intervenção estatal deve ser precedida ou acompanhada de processo adequado à apuração das responsabilidades funcionais. A destituição sumária dos administradores autárquicos quando investidos por prazo determinado, ou quando representantes de determinada classe, se nos antolha injurídica e ofensiva da autonomia administrativa de tais entidades, como também lesiva de direito subjetivo de seus dirigentes. O poder de intervenção não é discricionário, mas vinculado aos pressupostos finalísticos do serviço autárquico. Daí por que não se pode admitir o contrôle substitutivo ao talante da entidade estatal a que pertence a autarquia, sem que o ato interventivo se conforme com as normas institucionais ou regulamentares do serviço descentralizado.

O contrôle administrativo dos atos das autarquias é necessário como meio de correção da legalidade e do mérito da atividade autárquica.[19] Dada a posição peculiar da autarquia, como serviço público autônomo, os recursos administrativos serão internos ou externos. *Recursos internos* ou *hierárquicos próprios,* são os que tramitam e se exaurem no âmbito da entidade, subindo, naturalmente, do escalão inferior para o superior, segundo a gradação funcional existente no serviço, ainda que nenhuma norma o estabeleça e discipline o seu processamento. Êsses recursos surgem da necessidade de revisão das atividades dos subalternos, para o aprimoramento do serviço e adequação das decisões administrativas às normas da instituição. *Recursos externos,* ou *hierárquicos impróprios,* são os endereçados excepcionalmente, a autoridades ou órgãos estranhos à administração da autarquia, e por isso mesmo, torna-se necessária a sua admissibilidade por lei e a prévia regulamentação de seu processo e de seus efeitos.[20] Não se baseiam na hierarquia — inexistente entre a autarquia e a

19 Alberto Demichelli, *Los Entes Autonomos,* 1924, págs. 89 e segts.

20 Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo,* 1948, II/60.

entidade estatal que a instituiu, mas, sim, no poder de contrôle administrativo dos entes estatais sôbre os serviços públicos de sua competência, ainda que realizados por entes autônomos descentralizados.

O contrôle financeiro das autarquias é hoje consagrado pela doutrina [21] e impôsto pela legislação pátria.[22] Gerindo bens e dinheiros públicos, a autarquia deve contas ao órgão competente para a fiscalização financeira da entidade estatal a que pertence, [23] e para utilização, aquisição, alienação e oneração de seu patrimônio sujeita-se às normas gerais da administração centralizada, desde que não colidentes com as disposições regulamentares da instituição. Assim sendo, aplicam-se aos serviços autárquicos os preceitos normativos do orçamento, das concorrências, dos atos e contratos administrativos em tudo que não conflitar com a organização e a legislação especial da entidade.

O Regime dos Servidores Autárquicos — Na órbita federal, os servidores autárquicos estão equiparados, "no que couber", aos funcionários da União (Lei nº 1.711, de 28-10-1952, art. 252, nº II). O só fato de serem os servidores de autarquia *equiparados* aos funcionários públicos, para certos efeitos, está a indicar que não são funcionários em acepção legal, pois só os dissemelhantes são passíveis de equiparação. Daí a peremptória afirmação do Supremo Tribunal Federal, de que "Os servidores de autarquia não são funcionários públicos;

---

21 Afonso Almiro, *Contrôle Financeiro das Autarquias*, 1953, pág. 11 e segts.; Nogueira de Sá, *Do Contrôle Administrativo sôbre as Autarquias*, 1952, pág. 68 e segts.

22 Confira-se: Decreto-lei nº 5.570, de 10-6-1943, alterado pelo Decreto-lei nº 6.620, de 22-6-1944; Lei nº 830, de 23-9-1949, arts. 34 nº II, 40, nº IV, 46, 70, nº I, 86 e 139 parágrafo único; Lei nº 2.613, de 23-9-1955, art. 11.

23. Veja-se o *Ato nº 7*, do Tribunal de Contas da União que contém instruções sôbre a organização dos processos para julgamento das contas dos Administradores das Entidades Autárquicas e das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (*in Revista de Direito Administrativo* 51/414). Observamos que êste ato incorre no repetido lapso conceitual de classificar as *entidades parestatais* de assistência social e de educação profissional como *autarquias* (Seção VII). Tais entes, como já vimos, não são autarquias, mas prestam suas contas à União porque gerem dinheiros públicos, provenientes das contribuições parafiscais que lhes são atribuídas por leis federais. Presentemente, a obrigação de prestar contas, imposta inicialmente só às autarquias, está estendida expressamente às entidades parestatais de ensino e assistência profissional (SESI — SESC — SENAI — SENAC) pelo disposto no art. 13 da Lei nº 2.613, de 23-9-1955.

estão sujeitos a um regime, a um estatuto particular. Para certos efeitos estão equiparados aos funcionários públicos. Essa equiparação, todavia, não impede tenham êles um estatuto especial".[24]

A doutrina tem seguido a mesma orientação jurisprudencial, afirmando que a finalidade do serviço autárquico é que deve ditar as normas para a estrutura e pessoal da autarquia, como na lei biológica em que a função faz o órgão.[25] A peculiaridade de certos serviços autárquicos admite se rejeitem princípios estatutários para seus servidores, mesmo porque se as autarquias ficassem sujeitas a todos os preceitos da administração centralizada, no que respeita à sua organização e ao seu pessoal, inútil seria a descentralização institucional e a decantada autonomia do serviço, uma vez que tais entidades e seus servidores viriam a se confundir com as repartições burocráticas e com os funcionários públicos que as movimentam. A flexibilidade do serviço autárquico impõe organização afeiçoada aos seus objetivos, e maleabilidade de seu pessoal para o pleno atendimento dos fins colimados.

As autarquias devem ter o seu estatuto próprio, nos quais se disponha, como melhor lhes convenha, sôbre o regime de seu pessoal, guardando-se sempre, é claro, os princípios constitucionais de eficiência e moralidade administrativa aplicáveis aos servidores públicos em geral (Constituição federal, arts. 184 a 194).

Os servidores de autarquia federal sujeitam-se à vedação de acumulação de seus cargos com quaisquer outros da União, dos Estados e dos Municípios, ou mesmo de outras autarquias, por expressa determinação legal (Lei nº 1.711, de 28-10-1952, art. 189), como também estão obrigados a afastarem-se de sua funções autárquicas desde que eleitos e diplomados para o Senado ou para a Câmara dos Deputados, sob pena de perda do mandato (Lei nº 3.506, de 27-12-1958, art. 3º). No âmbito estadual e municipal dependerá do que dispuser a legislação pertinente.

---

24 STF, *Revista de Direito Administrativo*, 27/132 — No mesmo sentido: STF, *AJ*, 93/99 — 110/93 — *Revista Forense*, 137/44 — TFR, *Revista de Direito Administrativo*, 24/205 — TJSP, *Revista dos Tribunais*, 283/316 — 285/379.

25 Oscar Saraiva, "A aplicação do Estatuto ao Pessoal Autárquico", *in Revista de Direito Administrativo*, 35/1; Carlos Medeiros Silva, "Pareceres" in *Revista de Direito Administrativo*, 38/403 e *Revista dos Tribunais*, 211/54.

Por expressa disposição legal, os extranumerários mensalistas das autarquias federais que contem ou venham a contar mais de cinco anos de serviço público, ininterruptos ou não, ficam equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos (Lei nº 2.284, de 9-8-1954), e dessas mesmas vantagens auferem os empregados admitidos para obras e outros serviços eventuais desde que completem um qüinqüênio de trabalho (Lei nº 3.483, de 8-12-1958).

O pessoal de obras, empregado em serviços temporários, das autarquias federais, fica sujeito ao regime previsto na Consolidação das Leis do Trabalho, inclusive para efeito de estabilidade no respectivo emprêgo autárquico e reclamação de seus direitos perante a Justiça trabalhista (Lei nº 3.483, de 8-12-1958, art. 3º e parágrafo único).[26]

Quanto às indenizações por acidente do trabalho todos os empregados autárquicos — federais, estaduais ou municipais — subordinam-se à lei acidentária (Decreto-lei nº 7.036, de 10-11-1944, art. 9º, § 2º, *b*), e ao processo especial de sua liquidação (arts. 55 e segs.), perante a justiça estadual, sem fôro ou juízo privilegiado.[27]

Para fins criminais estão todos os servidores autárquicos equiparados a funcionários públicos, por enquadráveis na regra geral do art. 327 do Código Penal, sujeitando-se também à prisão administrativa (Decreto-lei nº 3.415, de 10-7-1941) e ao seqüestro e perdimento dos bens obtidos ilìcitamente em razão do cargo (Lei nº 3.502, de 21-12-1958, art. 1º).

---

26 A Lei nº 3.483, de 8-12-1958, veio dirimir dúvidas suscitadas pela Lei nº 1.890, de 13-6-1953, que mandava aplicar aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e das entidades autárquicas que trabalharem nas suas organizações econômicas, comerciais ou industriais em forma de emprêsa e não forem funcionários públicos ou não gozarem de garantias especiais — algumas disposições da Consolidação das Leis do Trabalho. A Lei nº 3.483/58, determinou a aplicação do "regime previsto na Consolidação das Leis do Trabalho, vale dizer, de tôdas as disposições dessa Consolidação, e de maneira incondicional para todo o pessoal de obras da União e de suas autarquias, admitido em caráter temporário (arts. 1º e 6º), e, expressamente indicou a Justiça do Trabalho, como a competente para os dissídios resultantes do emprêgo autárquico (art. 3º, parágrafo único).

27 STF, recurso extraordinário nº 42.304-SP; agravo de petição nº 24.621-MG; TJSP, *Revista dos Tribunais*, 269/435.

Autarquias Municipais — As autarquias municipais regem-se pelos mesmos princípios que acabamos de expor, porque são desmembramentos do Poder Público idênticos aos da União e dos Estados-membros. Inicialmente negou-se aos Municípios o poder de criar autarquias,[28] mas essa restrição foi superada pela doutrina[29] e já está consagrada na prática, por serviços autárquicos municipais em pleno funcionamento. O essencial é que o Município institua, por lei, suas autarquias e lhes dê organização adequada e recursos próprios, que assegurem a necessária autonomia administrativa e financeira.

O vulto e o custo de certos serviços locais, de interêsse comum de vários municípios, como o abastecimento de água, o fornecimento de energia elétrica, a conservação de estradas municipais, o saneamento de regiões insalubres, a construção de pontes sôbre rios divisórios levou-nos a propor a criação de *autarquias intermunicipais* para a execução de tais serviços.[30] E continuamos convencidos de que essas entidades de caráter municipal, mas de atuação regional, mais cedo ou mais tarde virão a ser adotadas como solução para os problemas interlocais, que presentemente estão sendo atacados e resolvidos isoladamente, com imensos sacrifícios financeiros para os municípios que os enfrentam individualmente, quando nos países mais adiantados já se pratica a cooperação intermunicipal com indiscutível sucesso.[31]

III — AS ENTIDADES PARESTATAIS

Conceito e Caracteres — As entidades parestatais são pessoas jurídicas de direito privado, criadas ou autorizadas por lei, com patrimônio próprio e competência específica para o desempenho de certas funções de interêsse coletivo. Não se confundem com as autarquias, nem se identificam com as entidades estatais.

---

28 Francisco Martins de Almeida, "Os Estados e Municípios não têm competência para criar autarquias", *in Revista de Direito Administrativo* 29/487.

29 Alfredo de Almeida Paiva, "Autarquias estaduais e municipais", *in Revista de Direito Administrativo,* 31/442; Carlos Medeiros Silva, "Autarquias estaduais e municipais, *in Revista de Direito Administrativo,* 36/1.

30 Hely Lopes Meireles, *Autarquias intermunicipais,* 1959, tese aprovada pelo V Congresso Estadual de Municípios do Estado de São Paulo.

31 Veja-se sôbre autarquias intermunicipais e entidades assemelhadas: Aerne Eskola, *Local Self Government in Finland,* 1954, pág. 17; Alvares-Gendin, *Derecho*

O étimo da palavra *parestatal* está a indicar que se trata de ente disposto *paralelamente* ao Estado, *ao lado* do Estado, para realizar atividades *quase estatais*. Enquanto a autarquia gere bens e interêsses públicos, a entidade parestatal cuida de um patrimônio privado, embora com participação estatal direta ou indireta, na sua formação, manutenção ou administração. A autarquia realiza atividade pública típica; o ente parestatal secunda a atividade pública com a prestação de serviços que mediata ou imediatamente beneficiam a coletividade, coadjuvando a tarefa governamental.

O parestatal não é o estatal, nem é o particular; é o meio têrmo entre o público e o privado. Justapõe-se ao Estado, sem o integrar como o autárquico, ou alheiar-se como o particular. Tem personalidade privada, mas realiza atividades de interêsse público, e, por isso mesmo, os atos de seus dirigentes, revestindo-se de certa autoridade, sujeitam-se ao mandado de segurança (Lei nº 1.533, de 31-12-1951, art. 1º, § 1º) e à ação popular (Constituição federal, art. 141, § 38).

Como pessoa jurídica de direito privado, a entidade parestatal exerce direitos e contrai obrigações em seu próprio nome, e responde, individualmente, por seus débitos, sem qualquer responsabilidade subsidiária da entidade estatal a que serve. Isto, porém, não impede a intervenção estatal, quando ocorra desvirtuamento de seus fins, improbidade de sua administração ou impossibilidade financeira para o atingimento dos objetivos da entidade parestatal, na forma estatutária.

A doutrina e a legislação brasileiras confundem, com freqüência, o ente autárquico com o parestatal, influenciadas errôneamente pelo direito italiano fascista, que indistinguia êsses dos gêneros de entidades utilizadas pelo govêrno de então. Mas, já os modernos autores, da atual República italiana, estabelecem nítida distinção entre a entidade parestatal, a autarquia institucional (administrativa) e a autarquia territorial (política) que corresponde às nossas municipalidades.[32] A propósito, o autorizado De Valles, após assinalar as dife-

---

Administrativo Español, 1954, pág. 215; Louis Trotabas, *Droit Public et Administratif*, 1957, pág. 247; David Liliental, Tva — *A Democracia em Marcha*, 1956, pág. 10; Roger Garraux, *Le "Local Government" en Grande Bretagne*, 1959, págs. 70 e segts.

32 Alberto Fonchey, *Le Autonomie Regionali e la Costituzione*, 1952, págs. 53 e segts.; Agostinho Sisto, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 1948, págs. 179 e segts.

renças, entre a autarquia administrativa e o ente parestatal, conclui que êste resulta do *coordinamneto dis forzi di colletività o di privati, per il raggiungimento di scopi comuni.* [33]

Entre nós, Rui de Sousa, em substancioso estudo, apontou e deplorou a indevida confusão do autárquico com o parestatal, concluindo que: "A autarquia é o próprio Estado, nada se modificando na estrutura dos serviços, não obstante a personificação e a autonomia dada ao instituto" e que o ente parestatal "é de caráter *quase público,* exercendo serviços de interêsse coletivo, reconhecidos, ou mesmo organizados pelo Estado, mas entregues a uma administração privada". "Nesse plano — conclui o mesmo autor —, tendo como pressupostos a definição legal e os característicos próprios, intrínsecos, as entidades parestatais seriam organismos *quase públicos,* mas sujeitos, na carência de expresso texto legal, às normas do direito privado. Não se confundem com o Estado, já que não executam *serviços públicos,* e, sim, *serviços de interêsse geral".* [34]

Não sendo um desmembramento do Estado, como não é, o ente parestatal não goza dos privilégios estatais (imunidade tributária, fôro privativo, prazos judiciais dilatados, etc.), salvo quando concedidos expressamente em lei. Em tal caso o que ocorre não é uma prerrogativa institucional, mas uma regalia legal dêste ou daquele ente parestatal, diversamente das autarquias que se beneficiam dos privilégios da Fazenda Pública, pela própria natureza da instituição. Na autarquia a prerrogativa estatal é a regra, por inerente à sua condição de Poder Público; na entidade parestatal é a exceção, por impresumível nas pessoas jurídicas de direito privado.

Certo é que às entidades parestatais podem ser conferidas determinadas prerrogativas estatais, como por exemplo a arrecadação de taxas ou contribuições parafiscais, destinadas à manutenção de seus serviços. Tais vantagens não desfiguram o ente parestatal, nem o convertem em autárquico, porque só as exercita em nome do Estado, e não por direito próprio de ente público. É sabido que os podêres

---

33 Arnaldo de Valles, *Diritto Amministrativo,* 1956, pág. 113.

34 Rui de Sousa, "Serviços do Estado e seu Regime Jurídico", *in Revista de Direito Administrativo,* 28/10. No mesmo sentido veja-se: Temístocles Brandão Cavalcânti, *Tratado de Direito Administrativo,* 1949, IV/130 e segts.; O. A. Bandeira de Melo, "Parecer" *in Revista de Direito Administrativo,* 34/427.

públicos delegados não transmudam o ente privado em órgão público: habitam-nos, tão-sòmente, a exercitá-los em nome do delegante.

Desde, porém, que o ente parestatal receba e passe a gerir dinheiros públicos, deve ficar sujeito à prestação de contas ao órgão competente da entidade estatal a que está legalmente vinculado: União, Estado-membro ou Município. É uma contingência da moralidade administrativa, que domina todos os setores da Administração pública, e alcança o ente estatal, o autárquico e o parestatal, quando êste se utilize de dinheiros públicos.[35]

Para a prática dos seus atos e contratos, o ente parestatal não fica adstrito às normas estatais, mas sim às regras do direito privado e às disposições especiais de seu estatuto ou contrato social, salvo se a lei que o instituir dispuser em contrário. Como pessoa jurídica de direito privado, rege-se pela legislação pertinente à instituição que lhe der forma (sociedade comercial, associação civil, fundação, etc.), e na conformidade do instrumento de sua organização. Atua em igualdade de condições com os particulares, sujeita-se aos tributos que incidem sôbre suas atividades privadas, responde civilmente por suas obrigações, e demanda em juízo sem os privilégios da Fazenda Pública, a menos que os tenha por lei especial.

A Organização das Entidades Parestatais — A organização das entidades parestatais depende de autorização legislativa, mas se faz pelos moldes das pessoas jurídicas de direito privado. Regem-se por seus estatutos ou contratos sociais, registrados nas repartições competentes — Junta Comercial ou Registro Civil —, segundo a natureza e objetivos de suas atividades. Todavia, destinando-se tais entidades à realização de fins de interêsse coletivo, desejados e fomentados pelo Poder Público, ficam sujeitas às peculiaridades impostas nos atos institucionais, bem como às modificações e adaptações que se fizerem necessárias e forem ordenadas em lei.

O patrimônio dessas entidades pode ser constituído com recursos particulares ou contribuição pública, ou ambas as formas conjugadas. Tais empreendimentos admitem lucros e devem mesmo produzi-los para desenvolvimento da instituição e atrativo do capital privado.[36]

---

35 Louis Trotabas, *Précis de Science et législation Financières*, 1951, pág. 139 e segts.

36 Mars Chardot, *La Collaboration Financières des Administrations Publiques et des Entreprises Privés*, 1954, pág. 108 e segts.

A administração dos entes parestatais varia segundo o tipo e modalidade da emprêsa, admitindo desde a direção unipessoal, até a gerência colegiada, com ou sem participação de elementos do Poder Público.

O Regime do Pessoal das Entidades Parestatais — O regime do pessoal das entidades parestatais é o dos empregados particulares, sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho e à Justiça trabalhista bem como aos preceitos da Lei de Acidentes do Trabalho, para a solução de todos os dissídios resultantes da relação de emprêgo. Não são funcionários públicos, nem servidores autárquicos, nem equiparados a qualquer destas categorias.

As funções públicas delegadas, que os entes parestatais venham a desempenhar, não alteram o regime laboral de seus empregados, nem lhes atribuem qualidade de servidores públicos capaz de os submeter às normas do direito administrativo. O estatuto de tais empregados é o da emprêsa e não o do Poder público que autorizou a sua criação.

Para fins criminais, entretanto, os empregados de entidades parestatais — emprêsas públicas, sociedade de economia mista, serviços sociais autônomos, fundações culturais e outros — são considerados funcionários públicos, por expressa determinação do Código Penal, no parágrafo único do art. 327, que assim dispõe: *"Equipara-se a funcionário público, quem exerce cargo, emprêgo ou função em entidade parestatal"*. Coerentemente com essa orientação, a Lei federal nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, ao dispor sôbre o seqüestro ou abuso de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por incluência ou abuso do cargo ou função, declarou, no § 2º do art. 1º: *"Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de emprêsa incorporada ao patrimônio público, ou de entidades que receba e aplique contribuições parafiscais"*. Desnecessário seria a enumeração feita por esta lei, das entidades cujos empregados ficam equiparados a servidores autárquicos, pois bastaria que enunciasse o gênero *parestatal*, para que abrangesse tôdas as espécies que o integram.

Sujeitam-se, ainda, os empregados de entidades parestatais, à prisão administrativa prevista no Decreto-lei federal nº 3.415, de 10 de julho de 1941, visto que êste diploma torna extensiva a medida "aos que não forem funcionários públicos" (art. 3º), e que outros não

podem ser senão os servidores autárquicos e os empregados parestatais. Nesse sntido, aliás, já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, que "o conceito de funcionário público, em matéria criminal, para efeito de interpretação do art. 327, parágrafo único, do Código Penal, é mais amplo do que no campo do direito administrativo". [37]

Quanto à vedação constitucional de acumulação de cargos (Constituição federal, art. 185) não atinge, em princípio, os empregados dos entes parestatais, por não serem funcionários, nem servidores públicos na acepção legal. Ocorre, porém, que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, proíbe a acumulação de cargos públicos federais, estaduais ou municipais, com o de suas autarquias e sociedades de economia mista (Lei nº 1.711, de 28-12-1952, art. 189). Além disso, o art. 2º do Decreto federal nº 35.596, de 2 de agôsto de 1954, com a redação dada pelo Decreto nº 36.479, de 19 de novembro do mesmo ano, ampliou a vedação de acumulação de cargos aos empregados das emprêsas incorporadas ao patrimônio nacional. Subseqüentemente, a Lei nº 3.506, de 27 de dezembro de 1958, ao regular a situação dos servidores civis e militares candidatos ou investidos em cargos eletivos, reafirmou a proibição de acumulação e impôs o afastamento dos empregados de sociedade de economia mista (arts. 1º e 3º).

Como se vê, embora a proibição constitucional de acumulação de cargos públicos não atinja as entidades parestatais, algumas delas — as sociedades de economia mista e as emprêsas públicas — têm restrições especiais para seus empregados, estabelecidas pela legislação ordinária federal. Quanto às demais, não existe impedimento de acumulação de cargo ou mandato legislativo, até o momento em que lei especial ou seus estatutos o impuser.

No âmbito estadual e municipal estão os empregados das entidades parestatais igualmente fora do alcance do impedimento constitucional de acumulação de cargos, mas podem os Estados-membros e os Municípios estabelecer essa proibição, à semelhança do que fêz a União, pela legislação ordinária. Já então, não se trata de impedimento institucional, mas de simples condição para o exercício do cargo parestatal, de tôdas ou de algumas emprêsas dêsse gênero.

---

37 TJSP, *Revista dos Tribunais*, 161/529.

As várias espécies de entidades parestatais — Distribuindo-se as entidades parestatais em várias espécies distintas, necessário se torna algumas considerações para serem fixadas no quadro institucional que estamos examinando. Já vimos que o *parestatal é o gênero,* do qual *são espécies distintas as sociedades de economia mista, as emprêsas públicas, os serviços sociais autônomos, as fundações culturais* e outras entidades congêneres. Não importa a diversificação de estrutura e finalidades. O essencial é que todos êsses entes fiquem situados, como estão, paralelamente ao Estado, e sob seu amparo, para a realização de serviços ou atividades de interêsse coletivo, desejados e fomentados pelo Poder Público. Essa situação de entidades auxiliares do Estado é que lhes confere o caráter parestatal, que dimana, menos da estrutura dos órgãos, que de sua posição em relação ao Estado.

A indevida confusão do parestatal com o autárquico e até mesmo com o estatal, tem ensejado as mais absurdas conseqüências. Assim é que, identificando-se errôneamente a entidade parestatal com a autarquia, atribui-se àquelas prerrogativas públicas que não lhe pertencem, e despoja-se esta de certos privilégios que lhe são próprios. A autarquia, já o dissemos, é um alongamento do Estado; o ente parestatal é uma instituição particular, afetada de interêsse público. Daí por que o serviço autárquico beneficia-se, automàticamente, de todos os privilégios administrativos (administrativos, e não políticos) do Estado, e o serviço parestatal só aufere os que lhe forem concedidos por lei especial. Não há confundir, portanto, estas espécies distintas de entes parestatais criados e dirigidos pela iniciativa particular (LBA, SESI, SESC, SENAI, SSR, Fundações Educacionais, etc.) ou mesmo criados pelo Estado, mas em moldes privados e com direção particular (Sociedades de Economia Mista e Emprêsas Públicas, com os serviços autárquicos previdenciais (IAPI, IAPC, IAPETC, IPASE, IAPFESP, etc.), econômicos (Caixas Econômicas, industriais (DNER, DAE, etc.), profissionais [38] (Ordem dos Advogados, Conselhos de Engenharia e Arquitetura, de Medicina, etc.) e outros erigidos em autarquias institucionais pela União, Estados-membros ou Municípios.

---

38 Preferimos a expressão "autarquias profissionais" à usual "autarquias corporativas", porque o sistema corporativo é incompatível com o nosso regime constitucional. E, na realidade, não se trata de corporações de ofícios de origem medieval, mas sim de órgãos autônomos de regulamentação e contrôle das profissões liberais, como já expusemos em tese recente (*A Construção Civil e a Regulamentação de seus Profissionais,* 1960, pág. 32 e segts.).

Fixada essa distinção, vejamos suscintamente as principais espécies do gênero *parestatal.*

Sociedades de economia mista — As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de serviços de interêsse coletivo. Revestem a forma das emprêsas particulares; admitem lucros e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, se de outro modo não dispuseram as leis que as instituíram. São espécies do gênero *parestatal,* porque dependem do Estado para sua organização e ao lado do Estado desempenham as atribuições de interêsse público que lhes são cometidas.

Entre nós, êsse tipo de sociedade ainda não recebeu qualquer regulamentação legislativa, e só agora passaram a merecer conceituação doutrinária.[39] Na Constituição federal vigente é referida expressamente, para permitir a invalidação de seus atos, por *ação popular,* quando ilegítimos e lesivos do patrimônio público (art. 141, § 38). Essa referência constitucional é mais um argumento em prol da sua parestatalidade. E, na realidade, não se conhece instituição dessa natureza que não se destine a atividade de interêsse coletivo, reconhecidos pelo Estado em sentido amplo — União, Estados-membros e Municípios —, e por isso mesmo fomentadas e tuteladas por êle, com participação no seu capital e na sua diretoria.

Como pessoa jurídica privada, a sociedade de economia mista realiza, em nome próprio, atividades particulares lucrativas, mas, sendo ente parestatal recebe certas incumbências do Poder Público, que ela desempenha em nome do delegante. Secunda, assim, a atividade do Estado, nos setores em que a sua atuação direta seria desaconselhável. Tal é o caso do Banco do Brasil S/A, que além de suas normais atividades do comércio bancário, pratica atos delegados pela União.

---

39 Waldemar R. Ferreira, *A Sociedade de Economia Mista em seu Aspecto Contemporâneo,* 1956; Walter T. Alvares, "As Sociedades de Economia Mista", *in Revista de Direito Administrativo,* 38/20; Arno Schilling, "Sociedades de Economia Mista", *in Revista de Direito Administrativo,* 50/36; Alfredo de Almeida Paiva, "As Sociedades de Economia Mista e as Emprêsas Públicas como Instrumentos Jurídicos a Serviço do Estado", *in Revista de Direito Administrativo,* 60/1; João Del Nero, "As Sociedades de Economia Mista", *in RD PDF,* 5/56; Oscar Saraiva, "Novas Formas de Delegação Administrativa do Estado", *in Revista Forense,* 100/233.

Inegável, assim, o caráter híbrido da sociedade de economia mista, que associando o capital particular ao investimento público, erige-se em entidade de direito privado, mas realiza determinadas atividades de interêsse estatal, pelas implicações com o bem-estar da comunidade. Concilia-se, dêste modo, a estrutura das emprêsas privadas com os objetivos de interêsse público, operando-se a simbiose entre a iniciativa particular e o amparo estatal.

Êsse amálgama da Administração com o administrado, levou Raymond Racine, a proclamar que embora reguladas pelo direito privado, as sociedades de economia mista adentram também o domínio do direito público.[40] Esta interpenetração, entretanto, não as confunde com as entidades estatais, nem com os entes autárquicos, visto que cada uma destas instituições tem características próprias, privilégios distintos, e objetivos diversos, como já salientamos em tópicos precedentes (I a II).

Embora parestatal, a sociedade de economia mista ostenta estrutura e funcionamento de emprêsa particular, porque isto constitui, precisamente, a sua própria razão de ser.[41] Nem se compreenderia que se burocratizasse tal sociedade a ponto de emperrar-lhe os movimentos e a flexibilidade mercantil, com os métodos estatais. O que se visa, com essa organização mista, é, no dizer abalizado de Ascarelli, "utilizar-se da agilidade dos instrumentos de técnica jurídica elaborados pelo direito privado".[42]

A expressão "economia mista" tem sido entendida, restritamente, no sentido de conjugação de capitais públicos e privados, para a consecução de fins de interêsse coletivo, mas se nos afigura possível a constituição dêsse tipo de sociedade, com participação estatal e particular de outra natureza que não a financeira. O essencial, parece-

---

40 Raymond Racine, *L'Entreprise Privée,* 1935, pág. 23.

41 Waldemar Ferreira, *A Sociedade de Economia Mista,* 1956, pág. 57; Seabra Fagundes, "Parecer" *in Revista de Direito Administrativo,* 32/473; No mesmo sentido: Henry Zwahlen, *Des societés Commerciales avec participation de l'État,* 1935, pág. 39; Arias, *La sociedad de economia mixta,* 1940, pág. 69; Hector Câmara, *Sociedades de economia mixta,* 1942, pág. 3 e segts.; Alcides Greca, *El sistema de economia mixta en la realización de los servicios publicos,* 1941, pág. 12.

42 Tullio Ascarelli, *Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado,* 1946, pág. 155.

nos ser a associação dos elementos do Estado com os do indivíduo, elementos êstes que se podem traduzir tanto em participação pecuniária, como técnica, administrativa, científica ou cultural. Sociedade de economia mista será tôda aquela que contar com a participação ativa do Estado e do particular, no seu capital, ou na sua direção, vale dizer na sua *economia* interna, na mais ampla acepção do vocábulo. Nem sempre é o capital o elemento propulsor das atividades societárias. O fomento estatal, através de incentivos oficiais ou ajuda técnica poderá ser tão eficiente e decisivo para o sucesso de determinadas emprêsas, como a ajuda financeira na construção de seu capital.

Não se infira, porém, que tôda participação estatal converte o empreendimento particular em sociedade de economia mista. Absolutamente, não. Pode o Estado subscrever parte do capital de uma emprêsa, sem lhe atribuir o caráter parestatal. O que define a sociedade de economia mista é a participação ativa do Poder Público na vida e realizações da emprêsa. Não importa seja o Estado sócio majoritário ou minoritário; o que importa é que se lhe reserve, por lei ou convenção, o poder de atuar nos negócios sociais.

A sociedade de economia mista, como as demais entidades parestatais, não desfruta das prerrogativas estatais, nem dos privilégios autárquicos, salvo se lhes forem concedidos por lei especial, conforme a doutrina exposta precedentemente e a orientação jurisprudencial.[43] Os atos de seus diretores sujeitam-se, entretanto, a mandado de segurança, quando lesivos de direito individual líquido e certo, visto que se consideram praticados por delegação do Poder Público e revestidos de autoridade (Lei federal nº 1.533, de 31-12-1951, art. 1º, § 1º).

Ao pessoal das sociedades de economia mista se aplicam as leis trabalhistas e não o regime estatutário dos funcionários públicos ou dos servidores autárquicos, visto que mantém relação de trabalho com pessoa jurídica de direito privado idêntica às emprêsas industriais.[44] A paraestatalidade da sociedade de economia mista, diz respeito à natureza do serviço que ela realiza, sem qualquer implicação

---

43 STF, *RTJ*, 6/357; *Revista de Direito Administrativo*, 47/165, 51/298, 53/195, 56/255; TFR, *Revista de Direito Administrativo*, 40/335; TJDF, *Revista de Direito Administrativo*, 51/301; TJSP, *Revista de Direito Administrativo*, 37/208 e 55/219.

44 TRT da 1ª Região, *Revista de Direito Administrativo*, 45/263.

com o contrato de trabalho de seus empregados e os cargos de seus dirigentes.

Para fins criminais e acumulação de cargos estão os dirigentes e empregados de sociedade de economia mista equiparados a funcionários públicos, conforme expusemos em tópico anterior (II). Para tempo de serviço público é incontável o período de emprêgo ou cargo em sociedade dessa natureza, por não se confundir a atividade privada com a função pública.

Emprêsas Públicas — As emprêsas públicas são os mais modernos tipos de instituições parestatais, com personalidade privada e organização de entidade particular, destinadas a realizar empreendimentos públicos de caráter industrial, na forma da lei que as instituir.

Começam a ser adotadas entre nós, com os contornos imprecisos dos institutos novos, mas já se acham implantadas e definidas nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá (*Public Corporation* ou *Government Corporation*), na Itália (*Empresse Pubbliche, Societa Convernment Pubbliche* ou *Enti Pubblici Economici*), na França (*Établissements Nationaux* ou *Societés Nationales*), e na Alemanha (*Öffentliche Anstalt*), como noticiam os publicistas pátrios e estrangeiros. [45]

A carência de regulamentação legal da emprêsa pública tem dificultado, no Brasil, a sua conceituação e manejo, mesmo porque é de estrutura variável e moldável aos objetivos perseguidos pelo Estado.

O que nos parece característico é que tal emprêsa se presta a desempenhar atividades públicas pròpriamente ditas, sob a forma de sociedade privada, mas constituída, subvencionada e dirigida pelo Poder Público. É, no dizer dos alemães, "O Estado na qualidade de empreiteiro" — *Der Staat als Unternehmer*. Difere da sociedade de

---

45 Bilac Pinto, "O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas emprêsas públicas, *in Revista de Direito Administrativo*, 32/1; Alfredo de Almeida Paiva, "As sociedades de economia mista e as emprêsas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado", *in Revista de Direito Administrativo*, 60/1; Jean Rivero, "O regime das emprêsas nacionalizadas e a evolução do direito administrativo", *in Revista de Direito Administrativo*, 49/44; Roger Pinto, "A emprêsa pública autônoma de caráter econômico, em direito comparado", *in Revista de Direito Administrativo*, 57/483; Johan Macdiarmid, *Government Corporation and Federal Funds*, 1938, pág. 209 e segts.; Chenot, *Les entreprises nationalisees*, 1950, págs. 71 e segts.; Otto Mayer, *Derecho Administrativo Aleman*, trad. Arayrú, 1954, IV/179.

economia mista, que realiza serviços de interêsse coletivo, mas não estatal, como também se diversifica da autarquia, que desempenha função estatal descentralizada, mas como parte integrante do próprio Estado. A emprêsa pública situa-se entre a autarquia e a sociedade de economia mista. É de natureza ambivalente, como salienta Francesco Vito: "Pertence ao mesmo tempo ao domínio público e ao domínio privado, sem se identificar completamente com um ou outro". [46]

O relatório da Conferência promovida pela Associação Internacional de Ciências Jurídicas, realizada em Praga, em outubro de 1958, para estudo da emprêsa pública, consubstanciou na conclusão XXIV, os seguintes dados: "A emprêsa pública autônoma é uma criação do Estado. Submete-se, portanto, a estatuto definido pelo Estado. Sua existência depende do Estado, que a instituiu. Precisamente, porém, em virtude dessa instituição, o Estado introduz no setor de economia pública uma estrutura descentralizada. A conservação dessa descentralização supõe o respeito à autonomia da emprêsa pública. Exige que não seja colocada sob a autoridade hierárquica de órgãos ou agentes do Estado (ministros, por exemplo). Dentro dos limites de sua carta constitutiva a emprêsa deve decidir livremente. A autonomia da emprêsa subsiste se o Estado definir as obrigações das unidades do setor econômico sob a forma de planos gerais. Não é incompatível com uma participação do Estado, limitada e fixada pelo estatuto da emprêsa, na gestão. Atrai a si diferentes formas de contrôle pelo Estado, administrativo, financeiro, jurisdicional, parlamentar. Êsses contrôles têm como finalidade verificar se a emprêsa está sendo gerida convenientemente. Permitem corrigir uma administração infeliz ou irregular". [47]

Diante dos característicos apontados, a emprêsa pública se apresenta como ente parestatal, permanecendo na zona de transição entre os instrumentos de ação administrativa do Poder público e as entidades privadas de fins industriais. Sujeita-se ao contrôle direto do Estado, na dupla linha administrativa e política, já que o seu patrimônio,

---

46 Francesco Vito, "Contrôle da emprêsa pública", *in Revista de Direito Administrativo,* 60/414.

47 "Relatório Final da Conferência da Associação Internacional de ciências Jurídicas", realizada em Praga, de 24 de setembro a 1º de outubro de 1958, item III, conclusão XXIV, *in Revista de Direito Administrativo,* 57/492.

a sua direção e os seus fins são estatais. Vale-se, tão-sòmente, da *forma privada* para o desempenho de suas atribuições públicas.

Daí decorre que os seus bens institucionais são impenhoráveis, como o são os estatais, mas o produto de sua atividade industrial, por sua comerciabilidade, deve garantir as obrigações da emprêsa e sujeitar-se à execução no mesmo plano dos negócios particulares. Tal é a conciliação sugerida pela doutrina tendo em vista a necessidade da garantia dos que contratam com a emprêsa pública.

O pessoal destas emprêsas rege-se por seus estatutos e sujeita-se às normas da legislação trabalhista, em pé de igualdade com os das organizações privadas. Não são considerados funcionários públicos, salvo para fins criminais e inacumulabilidade de cargos executivos ou mandatos legislativos, como indicamos no início dêste título ao cuidarmos das generalidades dos entes parestatais.

Quanto às prerrogativas e privilégios estatais e autárquicos, não se nos afiguram extensivos automàticamente às emprêsas públicas, só lhes sendo reconhecidos os que forem especìficamente outorgados por lei.

Serviços sociais autônomos — Os serviços sociais autônomos (não confundir com serviços previdenciais autárquicos) constituem uma peculiaridade brasileira, e formam uma espécie distinta de entidades parestatais, com características próprias e finalidade específica de assistência à comunidade ou a determinadas categorias profissionais. Enquadram-se nessa modalidade os serviços sociais autorizados por lei, organizados e dirigidos por particulares como entidades privadas e mantidos com contribuições parafiscais, a *Legião Brasileira de Assistência* — LBA (Decreto-lei nº 4.830, de 15-10-1942), o *Serviço Social da Indústria* — SESI (Decreto-lei nº 9.403, de 25-6-1943), o *Serviço Social do Comércio* — SESC (Decreto-lei nº 9.853, de 13-9-1946), o *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* — SENAI (Decreto-lei nº 4.048, de 22-1-1942), o *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial* — SENAC (Decreto-lei nº 8.621, de 10-1-1946) e outros assemelhados.[48]

---

48 O *Serviço Social Rural* — SSR, criado pela Lei nº 2.613, de 23-9-1955, embora assemelhado aos demais serviços sociais (parestatais), está instituído como *autarquia* (art. 1º). Tal conceituação é defeituosa, porque tôdas as suas características são de ente parestatal. A lei silencia sôbre a sua personalidade, mas só

Estas instituições têm personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e direção particular. Mantêm-se, entretanto, com contribuições parafiscais arrecadadas compulsòriamente da indústria e do comércio. Realizam atividades de ensino e assistência social, em caráter privado, mas mediante autorização e amparo do Poder Público, que as considera de interêsse coletivo. Daí a parestatalidade de tais serviços.

Não se integram no serviço público centralizado, nem se confundem com as autarquias.[49] Vicejam à margem do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica ao Poder Público. Organizam seus serviços nos moldes das emprêsas privadas; compõem suas diretorias sem ingerência estatal; administram desembaraçadamente seu patrimônio; ampliam livremente suas rendas, mas prestam contas *a posteriori* à entidade pública a que se vinculam (Lei nº 2.613, de 23-9-1955, arts. 11 e 13).

Os serviços sociais autônomos, como entes parestatais que são, não auferem automàticamente as prerrogativas e privilégios estatais, mas as leis que os instituem e a legislação complementar têm concedido certas vantagens (isenção de tributos — fôro especial, etc.) para facilitar-lhes o desempenho de suas atribuições institucionais. Isto, porém, não os equipara à Fazenda Pública, nem os exime das responsabilidades civis resultantes de seus atos (lícitos ou ilícitos), ou de suas obrigações contratuais, assumidas sempre em igualdade de condições com as emprêsas privadas, e sujeitas à execução comum, com todos os seus consectários legais (penhora — fluência de juros — prescritibilidade, etc.), e sem qualquer responsabilidade subsidiária do Estado. São vantagens restritas aos têrmos em que estão concedidas, e, como os privilégios, não admitem interpretação ampliativa.

O pessoal dos serviços sociais autônomos está sujeito à legislação do trabalho e da previdência social, uma vez que serve em regime

---

é autarquia, só pode ser de direito público. Tudo indica, que houve um lapso do legislador ao definir tal serviço como entidade autárquica, e essa definição irá criar, fatalmente, dificuldades para o reconhecimento dos privilégios e prerrogativas da instituição, bem como do regime de seu pessoal.

49 Alaim de Almeida Carneiro, *Estudos Brasileiros de Direito e Administração,* 1957, I/232; Temístocles Brandão Cavalcânti, "Parecer" *in Revista de Direito Administrativo,* 19/375; TFR, agravo de petição nº 11.566-SP, da 1ª Vara da Fazenda Nacional de São Paulo, acórdão de 14-10-1959.

privado, sujeito aos regulamentos da instituição e ao fôro trabalhista.[50] Daí a inexistência de proibição de acumulação dêstes empregos com cargos públicos, funções autárquicas ou mandatos eletivos, salvo lei especial que estabeleça tais impedimentos como condição de trabalho nessas entidades parestatais. [51]

Para fins criminais, todavia, os empregados dos serviços sociais autônomos equiparam-se a funcionários públicos (Código Penal art. 327, parágrafo único), sujeitam-se à prisão administrativa (Decreto-lei nº 3.415, de 10-7-1942, art. 3º) e ao seqüestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito (Lei nº 3.502, de 21-12-1968, art. 2º, § 2º).

Conquanto só se conheçam, até agora, serviços sociais autônomos de atuação nacional, reputamo-los perfeitamente cabíveis na órbita estadual e municipal, uma vez que a assistência social compete concorretamente à União, aos Estados-membros e aos Municípios, como um dever natural de atendimento das necessidades comunitárias.[52] Criando-se tais serviços, no âmbito estadual ou municipal, à semelhança dos que existem sob o amparo federal, devem revestir a mesma forma é natureza jurídica institucional, ou seja, de ente parestatal.

Fundações Culturais — As fundações, como "universidade de bens personificados", [53] sempre estiveram nos domínios do direito civil, e sujeitas exclusivamente às normas das pessoas jurídicas de personalidade privada (Código Civil, arts. 16, nº I e 24 a 30).

Em nossos dias, porém, as fundações com finalidade cultural — educação, ensino, pesquisa, etc. — vêm apresentando sensíveis transformações quer na sua estrutura, quer na constituição de seu patrimônio, quer na composição de seus dirigentes. Aproximaram-se do

---

50 O Regulamento do Serviço Social da Indústria (SESI), aprovado pela Portaria do Ministério do Trabalho, de 19 de janeiro de 1962, dispõe no art. 46: "Os servidores do SESI estão sujeitos à legislação do trabalho e de previdência social, considerando-se o Serviço Social da Indústria, na sua qualidade de entidade civil de direito privado, como emprêsa empregadora (*Diário Oficial da União,* de 29-1-1962, pág. 1.179).

51 "Pareceres" do Departamento de Serviço Público, *in Revista de Direito Administrativo,* 45/443 e 53/246.

52 O. A. Bandeira de Melo, *in Revista de Direito Administrativo,* 34/427.

53 Clóvis Bevilaqua, *Código Civil Comentado,* 1936, I/233.

Poder Público, dêle recebendo delegações para a realização de serviços de interêsse coletivo, e contribuições parafiscais destinadas à sua mantença e consecução de seus objetivos. Com isto passaram a constituir uma nova espécie do gênero parestatal.

Êsse amoldamento das fundações culturais e entes parestatais visa conciliar o caráter privado da instituição com as atividades de interêsse público que lhe são cometidas, no setor da pesquisa, da educação e do ensino, que o Estado chamou a si, sem dispensar, todavia, a iniciativa particular e os recursos individuais.

"O amparo à cultura — declara a Constituição federal — é dever do Estado" (art. 174), e a educação será dada no lar e na escola pública e particular (arts. 166 e 167). Isto significa que o ensino não é privativo do Estado. É empreendimento de interêsse coletivo, facultado à iniciativa particular, sob o amparo e fiscalização do Poder Público.[54] Daí o aproveitamento das instituições privadas, notadamente das fundações de finalidades culturais, erigidas em entidades parestatais a fim de que possam realizar satisfatòriamente atividades de educação, ensino ou pesquisa científica necessárias à comunidade. E outro caminho não se apresenta ao Estado, senão o da parestatização de entidades culturais privadas em que se somem à iniciativa e aos legados particulares o amparo e a contribuição permanente do Poder Público.[55]

Atento a essa realidade, o Estado de São Paulo deixou estabelecido em sua Constituição que "O amparo à pesquisa científica será propiciado pelo Estado por intermédio de uma *fundação,* organizada em moldes que forem estabelecidos por lei" (art. 123). Fundação parestatal, evidentemente, que concilie a forma e a personalidadé privada da instituição, a sua flexibilidade particular, a sua autonomia administrativa e financeira, com os objetivos públicos da pesquisa, desejada e fomentada pelo Estado. A criação dessa entidade parestatal, revestindo a forma de fundação, já está delineada e autorizada por lei, sob a denominação de "Fundação de Amparo à Pesquisa do

---

54 Veja-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei federal nº 4.024, de 20-12-51.

55 Silvio Marcondes Machado, "Autonomia Universitária e Pesquisa Científica", *in, Revista dos Tribunais,* 273/21.

Estado de São Paulo" (Lei estadual nº 5.918, de 18-10-1960), cujos estatutos se acham em elaboração.

Instituição parestatal dêsse mesmo tipo é a "Fundação Universidade de Brasília", autorizada pela Lei federal nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 e instituída com personalidade privada, na forma de seus Estatutos, aprovados pelo Decreto nº 500, de 15 de janeiro de 1962.[56]

Essas fundações não perdem a sua personalidade privada nem se estatizam a ponto de serem consideradas órgãos autônomos estatais, ou entidades públicas, como errôneamente se vem afirmando. São e continuam sendo pessoas jurídicas de direito privado, sujeitas às normas civis das fundações (Código Civil, arts. 16, nº I e 24 a 30), mas destinadas a realizar finalidades de interêsse público, sob o amparo e fiscalização permanente do Estado. Essa fiscalização se realiza na dupla linha institucional e governamental, precisamente porque a fundação parestatal não perde a sua característica de instituição privada, mas se coloca como ente auxiliar do Poder Público e dêle recebe recursos financeiros para a consecussão de seus fins estatutários. Assim sendo, tais fundações, a nosso ver, não dispensam a fiscalização institucional do Ministério Público, que apenas velará pela observância de seus Estatutos e denunciará as irregularidades ao poder competente, no caso, o ente estatal que as instituiu e, por outro lado, recebendo contribuições públicas para sua mantença, deverão prestar contas de tôda a gestão financeira ao órgão estatal incumbido dessa fiscalização.[57]

---

56 O art. 4º do Estatuto da "Fundação Universidade de Brasília", declara corretamente: "A fundação é uma entidade não governamental, administrativa e financeiramente autônoma, nos têrmos da lei e do presente estatuto" e o art. 23 coloca o pessoal docente, técnico e administrativo sob o regime da Legislação do Trabalho.

57 O art. 22 do Estatuto da "Fundação Universidade de Brasília" determina a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.

Quanto à "Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo", o Tribunal de Contas do Estado já a declarou sujeita à prestação de contas, consoante decisão no processo TC-52.208/62, publicada no *Diário Oficial* do Estado, de 5-5-1962, pág. 37. Este pronunciamento baseia-se em tese aprovada pelo II Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Salvador, Bahia, em 1960, apresentada por João Batista Fernandes e Vitor Amaral Freire (*in Revista dos Tribunais*, 305/33), em que concluem pela obrigatoriedade da prestação de

Não se pode confundir a fiscalização institucional do Ministério Público, com o contrôle financeiro dos dinheiros públicos. Aquêle visa assegurar, nas fundações, a fidelidade aos fins estatutários (contrôle finalístico) ; êste, visa garantir a correta aplicação das verbas públicas, segundo a sua destinação orçamentária (contrôle financeiro). Um é estabelecido em defesa da instituição; o outro, o é em defesa do erário, o primeiro é um contrôle específico das fundações (Código Civil, art. 26) ; o último um contrôle genérico dos dinheiros públicos.

Afigura-se-nos, assim, que as fundações culturais, de personalidade privada, mas mantidas ou subvencionadas por fundos ou contribuições parafiscais da União, do Estado-membro ou do Município, são entidades parestatais de natureza administrativa idêntica aos demais serviços dêsse gênero e, pois, com os privilégios, ônus e encargos deferidos a tais entes, quer quanto às suas atribuições e aos seus bens, quer quanto à sua administração e ao seu pessoal.

IV — CONCLUSÕES

1. Autarquia é desmembramento autônomo da Administração, criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, interno, patrimônio próprio, atribuições estatais específicas e descentralizadas. O *estatal* é o gênero, do qual são espécies distintas o serviço

---

contas das fundações. Concordamos inteiramente com esta conclusão, mas divergimos dos ilustres autores quando colocam essas entidades no campo do direito público, como "Fundações Públicas", em situação análoga à das autarquias (conclusões 1 e 2).

As fundações não se confundem nem se assemelham às autarquias, pois que estas são entidades de personalidade jurídica pública e aquelas são entes de personalidade jurídica privada. A autarquia é o próprio Poder Público descentralizado, desmembrado em serviço autônomo, com as mesmas características dos serviços estatais, ao passo que a fundação é orgânicamente uma instituição privada, posta a serviço da coletividade, para o desempenho de certas finalidades de interêsse público. Daí a sua parestatalidade, que não se confunde com a estatalidade autárquica.

A expressão "Fundação Pública" contém em si uma *contradictio in terminis,* porque se é "Fundação" está ínsita na instituição a sua natureza privada. O que ocorre é, apenas, a colocação da "Fundação" *ao lado do Estado,* para realizar atividades de interêsse público. Mas é óbvio que a situação da Fundação em relação ao Estado, não altera a sua substância institucional. Passa a ser, em tal caso, uma entidade parestatal, sem perder a sua personalidade de direito privado.

público centralizado (repartições subordinadas à Administração) e o descentralizado (repartições autônomas: autarquias).

2. Entidade parestatal é tôda pessoa jurídica de direito privado, instituída ou autorizada por lei, com patrimônio próprio e atribuições delegadas ou incentivadas pelo Poder Público, para a realização de serviços ou atividades de interêsse coletivo. O *parestatal* é o gênero, do qual são espécies diversificadas a *sociedades de economia mista*, a *emprêsa pública*, os *serviços sociais autônomos* e as *fundações culturais*, autorizados e amparados pelo Poder Público.

3. Autarquia não se confunde com entidade parestatal, porque aquela é instrumento administrativo típico, ao passo que esta é instituição privada, posta ao lado do Estado para auxiliá-lo em atividades de interêsse público. Autarquia é serviço público descentralizado; entidade parestatal é empreendimento particular fomentado pelo Estado. Ambas podem ser instituídas ou autorizadas por qualquer das entidades estatais: União, Estados-membros e Municípios.

4. A autarquia tem, em regra, os mesmos privilégios e encargos administrativos (não, políticos) da entidade estatal que a instituiu; a entidade parestatal, em princípio, só aufere os privilégios e suporta os encargos do Poder Público que lhe forem expressamente deferidos por lei.

5. A autarquia nasce da lei, independentemente de registro; a entidade parestatal nasce do registro de seu estatuto, elaborado segundo a autorização da lei.

6. Quanto à aplicação dos recursos públicos, tanto a autarquia como a entidade parestatal deve contas ao órgão incumbido da fiscalização financeira da entidade estatal a que pertencem. Os recursos financeiros atribuídos à autarquia ou à entidade parestatal — sob a forma de subvenção ou contribuição parafiscal — são dinheiros públicos do mesmo gênero das arrecadações estatais.

7. A autarquia, pela sua própria natureza e finalidade, admite regime administrativo e sistema de trabalho diverso do estatal centralizado, para adequação às atividades específicas que lhe são atribuídas.

8. A entidade parestatal atua sempre em forma de emprêsa particular, segundo a modalidade da instituição que reveste, admitindo adaptações administrativas para o melhor desempenho das atividades delegadas pelo Poder Público.

9. Os servidores de autarquia não são funcionários públicos na acepção legal, mas a êles se equiparam para certos efeitos. Os empregados de entidade parestatal não se equiparam aos servidores autárquicos, nem aos funcionários públicos, ficando inteiramente sujeitos ao regime das leis trabalhistas e ao estatuto da instituição a que servem, salvo disposição legal expressa em contrário.

10. Os princípios resumidos nestas conclusões devem ser observados na legislação e organização dos estatutos das autarquias e das entidades parestatais, para bem caracterizá-las e afastar confusões conceituais de graves conseqüências práticas.