

# Introdução a uma Análise das Autarquias do Estado de Pernambuco

Gilvandro de Vasconcelos Coêlho

Professor de Instituições de Direito Público na  
Faculdade de Economia da Universidade Católica  
de Pernambuco

## 1. A NECESSIDADE DE DESCENTRALIZAR

A variedade e a intensidade das solicitações a que o Estado moderno deve atender, para realizar o seu fim, que é o bem comum do povo pelo qual foi constituído, como forma societária, determinaram a necessidade de estender, cada vez mais, as suas atividades, intervindo em setores antes reservados exclusivamente à iniciativa privada, aumentando, dessarte, os seus ofícios, de modo a que eles pudessem cuidar bem desse objetivo.

Essa extensão de atividades levou o Estado, como primeira e mais fácil solução, a multiplicar esses ofícios em número e a diversificá-los em natureza. Isto acarretou, entretanto, como era de esperar, dificuldades de toda a sorte ao administrador público, posto que trouxe um natural retardamento das decisões em decorrência do volume de encargos deixados ao Poder Central. Este passou a não atendê-los no momento preciso.

Além do mais, não os libertou das influências político-partidárias, que os molestavam, e dos vínculos que os prendia, por normas rígidas, de dificultosa e lenta modificação, à pesada máquina burocrática do Estado.

Daí se impôs a criação de entidades, com objetivos caracterizados e especificamente definidos em lei, que, continuando a exercer atividade pública fossem auto-administradas e, por isso, estivessem em condições de satisfazer, pela sua especialização, técnica e administrativa, com menor custo e mais eficiência, nas devidas oportunidades, a tais necessidades públicas, que cumprem ser resolvidas quando se apresentarem.

A idéia que presidiu ao seu nascimento foi, portanto, a de descentralizar para permitir uma administração independente, financeiramente autônoma e confiada, conforme a natureza de cada uma delas, a técnicos ou aos próprios interessados na realização do serviço, em oposição à de descentralizar, adotada naquela fase inicial, mediante ofícios hierarquicamente organizados, mas dependentes de um poder central (1).

(1) — Vide ROGER BONNARD — "Précis de Droit Administratif", 2a. ed., Paris, 1935, pág. 271, onde é feita a importante distinção, teórica e prática, entre a desconcentração, fenômeno que se manifesta na centralização, e a descentralização. Entre os modernos autores brasileiros, vide ONOFRE MENDES JUNIOR — "Manual de Direito Administrativo", coleção "Manuais da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais", Belo Horizonte, 1955, vol. I, págs. 196/198.

## 2. A SOLUÇÃO DE PERSONIFICAR SERVIÇOS

As entidades assim nascidas foram, então, erigidas em pessoas de direito, para que pudessem, juridicamente, ser titulares da autonomia administrativa e financeira de que careciam e da qual já gozavam as demais pessoas morais de direito público, como sejam os Estados e Municípios, ou de direito privado, com as sociedades comerciais e civis:

- a) — ser sujeito de direitos e obrigações;
- b) — elaborar as normas reguladoras das suas próprias atividades;
- c) — ter a sua administração autônoma;
- d) — possuir o seu próprio orçamento.

Assim procedendo, aproveitou-se, sem nada alterar, a noção de pessoa jurídica, pré-existente, e única, quer no direito público, como no privado (2).

Os autores debatem, ainda, no campo teórico, as vantagens e desvantagens da descentralização, embora na prática dos Estados atuais, cada vez mais se acentue a tendência para adotá-la, como fórmula indiscutível e que se impõe.

Articulam os seus opositores, entre os quais avulta o nome do Professor MAURICE HAURIOU (3), que a centralização permite soluções mais uniformes e justas porque, sendo as decisões prolatadas, em última instância, por um só poder central, não adotam pontos de vista divergentes entre si e estão mais isentas das influências locais nocivas, refletindo, também, melhor, a experiência e o tirocínio dos antigos servidores que ascenderam ao cimo de uma longa carreira funcional.

A essas objeções respondem, com grande superioridade de argumentos, os seus adeptos, ao lado dos quais nos definimos, que a descentralização proporciona, como benefícios da maior valia, a rapidez nas decisões e um maior conhecimento do meio e das circunstâncias que determinaram os fatos administrativos em debate, de modo a permitir soluções mais adequadas e também mais justas. Elas se sobrelevam a qualquer vantagem de uniformidade, que, também, não deixará de existir dada a tendência natural de seguir jurisprudência já traçada pela alta administração do Estado. Ademais, os servidores das entidades descentralizadas podem, e têm maiores oportunidades, acumular tanta experiência quanto a daqueles que se vinculam ao poder hierárquico central porquanto dispõem da especialização que marca a atividade a que se dedicaram por força do fim institucional da entidade a que servem.

(2) — "La nozione di persona giuridica è eguale tanto nel diritto privato, che nel diritto pubblico: la legge attribuisce ad una entità la qualità di soggetto, determinando che certi atti e fatti vengano riconosciuti come propri di questo" (ARNALDO DE VALLES — "Elementi di Diritto Amministrativo" — Cedam, Padua, 2a. ed., 1951, pág. 81).

(3) — "Précis de Droit Administratif", 10a. ed., pág. 97 e seguintes e "Principios de Derecho Público e Constitucional", trad. espanhola de Carlos R. del Castillo, Ed. Reus, Madrid, 1927, pág. 272.

### 3. ELEMENTOS ESSENCIAIS A NOÇÃO JURÍDICA DE AUTARQUIA

Não há uniformidade, entre os publicistas, quanto à enumeração dos requisitos que determinam o nascimento jurídico dessas entidades que, na linguagem dos técnicos italianos, hoje muito difundida no Brasil, se chamou de autarquias, os franceses preferem denominar de "établissements publics" e os ingleses e americanos de "authorities" e "comissions".

Alguns entendem que êles são, apenas, dois:

- a) — personalidade jurídica;
- b) — atribuição pela lei institucional como sendo pública (4).

Outros, os discriminam de forma diversa e encontram três elementos:

- a) — personalidade jurídica pública;
- b) — existência de órgãos próprios, distintos do Estado;
- c) — existência de meios reais adequados aos fins a que deve atender (5).

Terceiros, como o eminente MIGUEL SEABRA FAGUNDES, a quem devotamos especial admiração pelas suas qualidades de publicista, depois de analisarem diversos critérios propostos, concluem enumerando cinco:

- a) — criação pelo Estado;
- b) — desempenho de serviço público;
- c) — caráter técnico ou especializado do serviço;
- d) — autonomia administrativa ou de direção;
- e) — autonomia patrimonial;
- f) — contróle estatal (6).

Acreditamos que tais requisitos são três, porém não exatamente aqueles discriminados pelo professor D'ALESSIO.

A enumeração do professor ARNALDO DE VALLES acrescentamos um, que reputamos essencial e não foi ali incluído com o merecido relêvo: a tutela administrativa.

Teremos, então:

- a) — personalidade jurídica;
- b) — atribuição como de direito público;
- c) — tutela administrativa.

A personalidade jurídica caracteriza a autarquia como um ente distinto do Estado e lhe atribui capacidade de ser sujeito de direito, isto é, de obrigar-se contratualmente, de agir em juízo, na defesa dos interesses que lhe foram confiados, os quais são os seus próprios interesses, de ter um poder normativo próprio, não subordinado ao do Estado, bem como o seu orçamento independente. Enfim, concede a ela os poderes e meios para administrar-se, o que é diferente de bastar-se a si própria.

(4) — ARNALDO DE VALLES, ob.cit., pág. 81.

(5) — FRANCESCO D'ALESSIO — "Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano" — Unione Tipografico-Editrice Torinese, Turim, 1932, vol. I, pág. 369.

(6) — Parecer citado por DARIO DE ALMEIDA MAGALHÃES, apud "Revista de Direito Administrativo", abril-junho de 1950, vol. 20, pág. 347.

A sua configuração como de direito público significa que a entidade autárquica é parte da administração pública e, como tal, somente pode ser criada pelo Estado, para realizar um fim público, descentralizado por conveniência também pública e nos termos da lei que a instituir.

Por isso, ela não pode ser pessoa de direito privado, como o são as sociedades de economia mista e de utilidade pública, embora igualmente constituídas ou reconhecidas pelo Estado, e, por esta mesma razão, está sujeita a um controle estatal, que tem o nome específico de tutela administrativa. A sua natureza e limites serão abordados mais adiante.

Consoante acentuou o referido professor D'ALESSIO, "a autarquia é a capacidade reconhecida às pessoas jurídicas públicas de administrar a si e aos próprios interesses" (7).

#### 4. A CONCEITUAÇÃO DE AUTARQUIA NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

No direito positivo federal brasileiro o conceito de autarquia não mais padece dúvida, eis que enunciado em o artigo número 139 da vigente Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

"Consideram-se entidades autárquicas:

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

b) — as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza, ou por outros recursos oriundos do Tesouro" (Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949).

Cumprido considerar que, já anteriormente, o decreto-lei federal n. 6.016, de 22 de novembro de 1945, as havia definido, em seu artigo 2.º, para lhes assegurar completa isenção tributária, como o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei (8).

Dessarte, são os seguintes os elementos essenciais para a conceituação de uma entidade autárquica diante da lei:

a) — personalidade jurídica de direito público;

b) — a sua atribuição em lei;

c) — a realização de um fim público;

d) — a atribuição de recursos provenientes de tributos ou do Tesouro, para o custeio dos seus serviços".

No Estado de Pernambuco não há norma vigente que a conceitue.

(7) — FRANCESCO D'ALESSIO, ob. cit., vol. I, pág. 368.

(8) — "Consideram-se autarquia, para os efeitos deste decreto-lei, o serviço público estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei".

Algumas autarquias foram criadas mediante leis ordinárias e a Constituição de 25 de julho de 1947 mandou, em seu artigo 171, estender aos servidores dessas entidades os direitos, garantias e obrigações por ela assegurados aos funcionários e extranumerários do Estado (9).

## 5. DELIMITAÇÃO DA SUA AUTONOMIA

A lei institucional da autarquia poderá conceder-lhe maior ou menor autonomia em relação ao Estado, pois a ela compete delimitar, de acordo com a natureza de cada uma e a conveniência pública, o exercício da atividade do novo ente. Este é livre para fazer tudo aquilo que não contrariar aquela norma básica, nem a Constituição do Estado que o criou, pois, como é sabido, todos estão sujeitos, indistintamente, à norma super-legal.

As leis ordinárias do Estado que dispuserem sobre o serviço público em geral, sua organização e funcionamento, direitos e deveres do seu pessoal, mesmo quando regulamentarem inciso constitucional, não se aplicam às autarquias. A auto-administração de que gozam a isso se opõe, salvo quando expressamente forem pela lei nomeadas. Sendo parte da administração pública elas não se subtraem ao controle estatal básico das leis que, para elas, sejam especificamente elaboradas.

Vale notar que, mesmo quanto a essa matéria, a atribuição de novos encargos financeiros somente terá vigência na entidade autárquica quando fornecidos os indispensáveis recursos para a sua satisfação.

Os decretos, regulamentos, portarias e instruções emanados do Poder Executivo não têm, também, quanto a elas, força obrigatória, exceto quando versarem matéria expressamente reservada à competência de tal Poder, na lei institucional da entidade.

No exercício do seu poder normativo a autarquia fica adstrita à utilização dos recursos financeiros de que dispuser.

Nada impede que, dentro desses limites, adote preceitos idênticos aos elaborados pelo Estado.

Na defesa dos direitos que lhe foram confiados pode usar, com independência, de todos os recursos administrativos e dos procedimentos judiciais, pleiteando até, se necessário, contra o Estado (10).

O exercício desse direito constitui, para ela, um dever jurídico e não uma simples faculdade a que possa renunciar. A sua competência decorre da lei. Realiza uma parcela do bem público que se julgou necessário descentralizar e este não pode ser confundido com os interesses eventualmente sustentados por órgãos do próprio Estado, nem por eles postergados.

(9) — "Os direitos, garantias e obrigações constantes deste Título estendem-se aos funcionários do Estado e dos Municípios, inclusive magistrados, serventuários de justiça, e professores, e das autarquias e demais órgãos para-estatais".

(10) — "L'établissement public peut défendre contre toute autre personne administrative, et contre l'Etat, lui même, les intérêts dont il a la garde, et cette défense peut aller jusqu'à l'action en justice" (MARCEL WALINE — "Manuel Elementaire de Droit Administratif", Recueil Sirey, Paris, 4a. ed., 1946, pág. 224).

## 6. A CONDIÇÃO DE ÓRGÃO

A autarquia não é órgão do Estado, como muitos supõem para a classificar como indireto, porque a condição de órgão é incompatível com a de pessoa jurídica. E esta lhe é atribuída expressamente na própria lei institucional.

Um órgão não pode se opor ao todo, que é o Estado, pois a êle está submetido pela hierarquia (11).

A hierarquia ocorre na centralização, pressupondo um ofício inferior e um superior, ao qual são atribuídos os poderes disciplinar, de nomeação, de dar ordens e instruções, inclusive o de praticar, válidamente, os atos da competência do subordinado.

Presume-se que a vontade do superior, por ser hierarquizada em plano mais elevado, seja mais condizente com os interesses coletivos (12).

## 7. A TUTELA ADMINISTRATIVA

O vínculo que une o Estado às suas autarquias é de natureza diversa e tem o nome específico de tutela administrativa.

Confere, apenas, a determinado ofício do órgão controlador os poderes de inspecionar e de fiscalizar a legitimidade dos atos praticados pela pessoa jurídica controlada e, em certos casos expressos, a sua oportunidade, respeitando, porém, a personalidade distinta da mesma.

Aquele que exerce a tutela administrativa pode corrigir os atos praticados em desacôrdo com as normas vigentes na autarquia, ou mesmo exercê-los em substituição, na hipótese de omissão da entidade, e em sendo expressa a sua competência na lei institucional daquela. Não pode, porém, praticar qualquer dos atos que sejam atribuídos aos órgãos autárquicos nem, tão pouco, determinar que a sua execução se faça por forma diversa daquela que a autarquia os praticou, desde que não firam a lei.

## 8. RESPONSABILIDADE CIVIL DA AUTARQUIA

Como pessoa jurídica, a autarquia é responsável pelos seus atos e omissões, podendo ser judicialmente acionada, independentemente do Estado, e sem que êste intervenha como parte.

(11) — "O ente autárquico não é um órgão do Estado, pela simples razão de que possui personalidade jurídica própria, e a qualidade de órgão é incompatível com a de pessoa, podendo opor-se à pessoa do Estado.

Não há, portanto, utilidade alguma em se empregar a terminologia, bastante frequente aliás, que qualifica as autarquias como "órgãos indiretos" do Estado.

Semelhante forma contém, antes de tudo, uma insuperável "contradictio in adjectis", pois não há órgãos indiretos" (UGO FORTI — "Diritto Amministrativo", 2a. ed., Napoles, 1931, vol. I, pág. 201). Vide, também, o parecer do Professor LUIZ DELGADO, transcrito em TORQUATO CASTRO e GILVANDRO COELHO — "O Art. 163 § 6º da Constituição Estadual", Recife, 1949, vol. II, págs. 53/61).

(12) — ROGER BONNARD — "Précis de Droit Public" — Recueil Sirey, Paris, 7a. ed., 1946, págs. 137/138.

Essa responsabilidade civil é de direito público e se rege pelas normas a esta pertinentes.

As execuções que contra ela se façam estão sujeitas aos mesmos princípios e restrições fixados para a Fazenda Pública (13).

Tais normas foram ditadas pela necessidade de proteger o Patrimônio Público e o da autarquia, pelo fato de ser descentralizado, não perdeu esta característica, que lhe é inerente.

Merece, assim, o mesmo tratamento dispensado, pois é idêntica a razão de proceder.

## 9. PROCESSOS DE FORMAÇÃO JURÍDICA DAS AUTARQUIAS

A deliberação estatal de criar uma autarquia decorre, conforme já expusemos, sob o aspecto administrativo, da verificação da conveniência ou necessidade de dar a um serviço estatuto diverso daquele que regula os órgãos do Estado.

Esta conveniência pode decorrer da natureza dos serviços, que exigem disposição própria, como os comerciais ou industriais, ou da vontade do legislador, em face de especialização, como os técnicos.

Juridicamente, os processos de formação das autarquias são de duas ordens:

a) — a separação do Estado, ou de outra pessoa de direito público, de uma atividade pré-existente;

b) — a constituição de um serviço novo, ainda não existente ou, pelo menos, não realizado por outra pessoa jurídica de direito público.

Em ambos, a personalização produz os mesmos efeitos, de tal sorte que não se pode falar de diferença proveniente da circunstância de pré-existir ou não o serviço no Estado.

Não é "sui generis" a natureza da autarquia que se formou pela descentralização de um serviço já realizado, anteriormente, pelo Estado.

Os processos de formação não determinam, nem alteram, a personalidade jurídica atribuída pelo Estado ao novo ente, da mesma sorte que não influem sobre as demais pessoas.

## 10. COMPETÊNCIA PARA A CRIAÇÃO DE AUTARQUIAS

A competência para constituir autarquias decorre do poder de auto-administração e não se determina, de forma alguma, pelas normas de direito privado. Estas não regulam as suas atividades, uma vez que elas são pessoas de direito público (14).

(13) — Há decisões judiciais em contrário, admitindo a penhorabilidade do patrimônio das autarquias.

(14) — "Ces personnes morales de droit public ne sont pas régies par les règles du droit civil et il suffira de les nommer" — PLANIOL-RIPERT: "Traité Élémentaire de Droit Civil", Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 4a. ed., 1948, tomo I, pág. 271.

Os únicos limites para o exercício dessa competência, por parte das pessoas jurídicas de direito público constitucionalmente criadas, residem na repartição dos encargos feita na Carta Básica (15).

Isto significa que a União, o Estado e os Municípios podem, todos e cada um em particular, constituir as autarquias que os seus respectivos órgãos legislativos julgarem convenientes para a realização da parcela das suas atividades, desde que os fins a elas atribuídos se enquadrem, rigorosamente, na discriminação da competência de cada um deles. Essa discriminação de competência é feita na Constituição.

Quando eles assim decidirem estão, apenas, exercendo a faculdade de organizar os seus próprios serviços, escolhendo a forma mais conveniente para realizá-los. Deliberando, enfim, sobre a maneira da sua execução.

Para isso, têm indiscutível autonomia, decorrente da própria condição de pessoa jurídica.

Ao constituírem uma autarquia expressam a decisão que lhes compete tomar, por si sós, de não executarem diretamente, pelos seus próprios órgãos, determinado serviço. Preferem que uma outra entidade, sob a sua tutela administrativa, dele cuide com exclusividade, que, para ele seja especializada. Determinam a vontade de que essa entidade não seja da natureza privada de um concessionário de serviço público ou sociedade de economia mista, atendendo a que as suas funções devem ser públicas e, os seus interesses próprios porque igualmente públicos.

Vale frizar o conceito de LENTINI: a autarquia não é outra coisa senão uma forma específica de capacidade de direito público, própria daqueles sujeitos auxiliares do Estado, que exercem funções públicas por um interesse próprio, que seja igualmente público, e não daqueles que exercem funções públicas na qualidade de privados, com ou sem interesse próprio (16).

Não procede, assim, a objeção de que, no Estado Federal Brasileiro, é vedada aos Estados-membros e Municípios a criação de entidades autárquicas, sendo essa faculdade privativa da União (17).

Sendo a matéria de direito público, conforme assinalámos, não a podemos regular pelas normas de direito privado. De tal sorte, não enxergamos qualquer impedimento nas circunstâncias previstas de haver a União Federal se reservado a competência privativa para legislar sobre o direito civil (Constituição Federal, art. 5.º, n. XV, letra a), nem na de ter sido omitida, em o art. 14.º do Código Civil, a sua referência entre as pessoas de direito público interno.

(15) — "Il existe des établissements publics de l'état du Département et de la commune" — ROGER BONNARD: "Précis de Droit Public" cit., pág. 240.

(16) — ARTURO LENTINI: "Istituzioni di Diritto Amministrativo", 1939, vol. I, págs. 77, 78, apud DARIO DE ALMEIDA MAGALHAES, parecer cit., Rev. de Direito Administrativo, vol. 20, pág. 346.

(17) — V. FRANCISCO MARTINS DE ALMEIDA: "Os Estados e Municípios não têm competência para criar autarquias", in "Revista de Direito Administrativo", vol. 29, julho-setembro de 1952, págs. 437/490.

Convém ressaltar, ainda, que a omissão do Código Civil é total, no que tange às autarquias, donde se concluirá, em aceitando o argumento, que não existem autarquias no Brasil. O absurdo da assertiva é tão grande, de modo a nos dispensar de outros comentários, mesmo porque ninguém negará tal poder a um Estado independente.

Ademais, o próprio Código Civil não cogita, porque foge à matéria de sua competência, como legislação privatística, de requisitos para a criação e reconhecimento das pessoas de direito público, tal como fez quanto às de direito privado (arts. 18 e 19).

Os Estados-membros da Federação Brasileira têm assegurados, em decorrência do próprio tipo de Estado escolhido e por mandamento do art. 18 da Constituição, de 18 de setembro de 1946, o direito de se regerem pela Constituição e pelas leis que adotaram, o de exercerem todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes forem vedados pela referida Carta Magna, (§ 1.º), bem como o de proverem as necessidades do seu governo e da sua administração (§ 2.º), com uma única limitação: a de não contrariar os princípios estabelecidos naquela Lei Suprema da União (18).

Na Lei Suprema do nosso Estado Federal não há qualquer dispositivo vedando a criação, por êles, de autarquias. Bem ao contrário, lhes foi reconhecido, expressamente, o direito de que não abdicaram, ao constituírem a Federação, de se regerem pelas leis que adotarem e o uso dos poderes de proverem as necessidades do seu governo e da sua administração.

Da mesma sorte, os Municípios brasileiros tiveram a sua autonomia reconhecida, por determinação da Constituição Federal, assegurada pela eleição de Prefeito e Vereadores, pela administração própria no que diz respeito ao seu peculiar interesse e, especialmente, ressalta, ainda, o legislador constituinte, pela decretação e arrecadação dos tributos e pela organização dos serviços públicos locais (19).

Tais poderes importam em auto-administração e, por isso, incluem os de desconcentrar e descentralizar atividades, mediante a constituição de órgãos municipais, de autarquias, de sociedades de economia mista e, de contratar, com terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, a execução de serviços públicos locais.

---

(18 — Art. 18 — “Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição, § 1º — “Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição. § 2º — Os Estados proverão as necessidades do seu governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro em caso de calamidade pública.

(19) — “Art. 28 — A autonomia dos Municípios será assegurada: I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente: a) — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) — à organização dos serviços públicos locais”.