

## **AUTARQUIAS — ENTIDADES DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA OU INDIRETA?**

**Floriana Quadros Martins de Oliveira**  
Prof. da Fac. de Dir. da Univ. Fed. de  
Pelotas

**Sumário:** 1 — Centralização e descentralização políticas. 2 — Descentralização administrativa e suas variantes. 3 — Autarquias e entidades paraestatais. 4 — Administração no Brasil: direta e indireta. 5 — Características básicas e natureza jurídica das autarquias. 6 — Suas distinções fundamentais face às entidades paraestatais. 7 — Impropriedade da discriminação legal. 8 — Autarquias: entidades da Administração direta.

1. Etimologicamente, centralização e descentralização significam respectivamente reunião e afastamento de um centro.

Sob o aspecto político, há centralização, sempre que um Estado adota sistema de governo, segundo o qual decisões e atribuições se aglutinam no poder central. Em contraposição, há descentralização sempre que um Estado segue sistema em que as decisões e atribuições se repartem entre os poderes locais. Monarquia unitária é exemplo típico de centralização política, enquanto República Federativa retrata a descentralização política.

O mesmo ocorre no plano administrativo, em que se verifica centralização ou descentralização, quando há aglutinação ou desaglutinação de atribuições e competências entre entidades locais.

Um país pode ser politicamente centralizado e administrativamente descentralizado. Entretanto, se ele for politicamente centralizado, deverá ser administrativamente descentralizado, concluindo-se daí que a descentralização administrativa decorre da descentralização política. Este não é, no entanto, o pensamento de Onofre Mendes Júnior que admite uma administração centralizada, num regime de descentralização política.

Veremos, a seguir, como se realiza a administração direta centralizada e, o que mais proximamente interessa ao tema em pauta, de que forma e através de que entidades a administração direta descentralizada e a indireta propriamente dita se desenvolvem.

2. A administração direta centralizada é realizada pelo próprio Estado, por meio de órgãos cujos agentes se acham dispostos hierarquicamente. Estes órgãos integram comumente o Poder Executivo Centralizado, distribuindo-se entre Presidência da República, na cúpula, e os Ministérios, em plano imediatamente inferior.

Já segundo a maioria dos doutrinadores, a descentralização administrativa pode ser encarada sob os seguintes aspectos:

- a) descentralização territorial;
- b) descentralização por serviços;
- c) descentralização por colaboração.

Efetiva-se a primeira, conferindo-se às comunidades locais o poder de auto-administração sem rígido controle central.

Concretiza-se ainda a descentralização administrativa através de pessoas de Direito Público ou de Direito Privado.

Na descentralização por serviços, as entidades que a realizam são destacadas da Administração e a elas se outorgam:

- a) capacidade jurídica própria;
- b) patrimônio;
- c) maior autonomia administrativa;
- d) poder decisório.

Esta forma de descentralização está afeta às entidades autárquicas.

Na descentralização por colaboração, o Estado descentraliza, delegando atribuições a pessoas de Direito Privado. É o que ocorre com as entidades paraestatais, como empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outras e que serão estudadas no parágrafo seguinte juntamente com as autarquias acima referidas.

3. A palavra autarquia tem sua origem na Grécia. É formada por dois elementos: "autos" e "arquia", que significam respectivamente: **próprio e governo, direção**. Autarquia, deve ser entendida, portanto, como sendo governo próprio ou direção própria.

Já o vocábulo paraestatal, na lição de Cretella Júnior, significa que não se confunde com o Estado, caminha lado a lado com ele.

Partindo daí, as autarquias são conceituadas como órgãos (1) autônomos da Administração, criados por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio próprio e atribuições específicas estatais.

Entidades paraestatais são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas ou autorizadas por lei, com patrimônio próprio e competência para o desempenho de certas funções delegadas pelo Estado.

Muito embora tenham as autarquias capacidade de auto-administração (vide parágrafo 2), estão sob controle das seguintes espécies:

- a) político, com relação à composição e destituição de seus órgãos dirigentes;
- b) administrativo, pela correção da ilegalidade de seus atos, através de recurso administrativo;
- c) financeiro, pela prestação de contas perante órgãos de controle, como o Tribunal de Contas;

---

(1) Apesar das restrições de alguns administrativistas, usamos as expressões "entidades" e "órgãos" com o mesmo sentido, adotando o critério dos eminentes juristas Seabra Fagundes — O controle dos atos da Administração, p. 42, 1950, Tito Prates da Fonseca, citado por Manoel Ribeiro — Direito Administrativo, vol. 1, p. 139, 1964 e Hely Lopes Meirelles — Direito Administrativo Brasileiro, p. 280, 1964.

- d) judicial, pelos mesmos meios de controle dos atos da administração, como mandado de segurança.

4. A administração federal no Brasil apresenta-se sob duas modalidades: administração direta e administração indireta.

Efetua-se a primeira pelo próprio Estado, através de seus órgãos sob regime estatal; a última, por entidades paraestatais dispostas paralelamente ao Estado.

Administração indireta, na precisa conceituação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto é aquela exercida por pessoas de Direito Privado, criadas ou admitidas pelo Estado para com ela colaborarem como delegatárias de atividades administrativas em nível de execução.

De acordo com o que dispõe o Decreto-lei n.º 200 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei n.º 900 de setembro de 1969, são órgãos da administração indireta:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista.

Empresas públicas e sociedades de economia mista encarnam, sem sombra de dúvida, órgãos de administração indireta. Constituem, ambas, espécies de entidades paraestatais, dispostas paralelamente ao Estado para o desempenho de certas funções delegadas, conforme o exposto no parágrafo anterior, dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, não obstante, aquelas serem denominadas "empresas públicas".

Com relação às autarquias, o mesmo não se pode afirmar.

5. As autarquias apresentam as seguintes características básicas:

- a) são pessoas jurídicas de Direito Público;
- b) têm capacidade de auto-administração;
- c) têm meios materiais próprios;
- d) desempenham serviço público.

A capacidade de auto-administração de que se revestem as autarquias decorre de sua personalidade, segundo opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello, pois sendo pessoas jurídicas, portanto, titulares de direitos e obrigações, dispõem, "ipso facto", da capacidade de auto-administração.

Para que se auto-administrem, manejem, naturalmente, necessitam patrimônio específico, que se traduz nos meios materiais acima referidos.

Para Tito Prates da Fonseca, há elementos intrínsecos e extrínsecos capazes de definir a natureza jurídica das autarquias, quais sejam:

- a) realização administrativa ou prestação de um serviço público;
- b) personalidade jurídica e conseqüente capacidade específica de Direito Público;
- c) afetação de recursos próprios ou um patrimônio, configurando todos, os elementos intrínsecos;
- d) criação legal ou emanção de um organismo politicamente autônomo;
- e) controle administrativo, formando, estes, os elementos extrínsecos.

Teremos uma autarquia, diz o eminente jurista, sempre que tais elementos estejam reunidos num órgão administrativo.

Dentre as inúmeras classificações de autarquias, apresentadas pelos estudiosos da matéria, optamos pela seguinte: de previdência (INPS); de ensino (UNIVERSIDADES); de crédito (CAIXAS ECONÔMICAS); industriais (CENTRAL DO BRASIL); de disciplina de atividades profissionais (OAB, CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA); de economia (INSTITUTO NACIONAL DO CAFÉ).

Mister se faz aqui um parêntese, para esclarecer que a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL é uma autarquia "sui generis", em face da Lei 4.215 de 17 de abril de 1963, que a criou, tendo em vista o que declara em seu artigo 139, § 1.º: 'não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias e entidades paraestatais'.

Severas críticas vêm sendo feitas ao Decreto 74.000 de 1.º de maio de 1974, que vincula a OAB ao Ministério do Trabalho, considerado até ineficaz, segundo parecer do jurista gaúcho Professor Rui Cirne Lima.

6. Distinguem-se fundamentalmente as autarquias das entidades paraestatais. São aquelas dotadas de personalidade jurídica de Direito Público, enquanto estas o são de personalidade jurídica de Direito Privado.

De acordo com o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, as primeiras simbolizam verdadeiros prolongamentos do Estado, exercendo função pública própria e típica; as últimas são entidades que se justapõem ao Estado, sem com ela se identificarem, para a realização de atividades quase estatais, constituindo, assim, o meio termo entre público e privado.

Finalmente, os entes autárquicos administram interesses públicos; as entidades paraestatais dedicam sua atividade a um patrimônio privado, embora com participação direta ou indireta do Estado.

7. Não obstante, o Decreto-lei n.º 200, modificado pelo Decreto-lei n.º 900, colocar às autarquias entre as entidades paraestatais que realizam administração indireta, quais sejam, empresas públicas e sociedades de economia mista, entendemos ser imprópria aquela discriminação legal.

8. Tanto pelo seu conceito, como por suas características fundamentais, são as autarquias entidades intraestatais, constituem órgãos de administração direta descentralizada, na sua forma mais desenvolvida e por isso, gozam dos mesmos privilégios do Estado, entre os quais, imunidade de impostos sobre seu patrimônio, rendas e serviços, prescrição quinquenal de suas dívidas passivas, prisão administrativa de seus servidores, por alcance ou desvio de materiais, bem como foro privilegiado, prazos especiais, quando em juízo, e imprescritibilidade e impenhorabilidade de seus bens.

As entidades de administração indireta não gozam de tais benefícios, salvo quando expresso em lei, não sendo os mesmos, portanto, prerrogativas institucionais, mas tão somente regalias legais.

x X x

## CONCLUSÕES

1. A administração direta centralizada concretiza-se pela atuação do próprio Estado, através de seus órgãos, cujos agentes estão dispostos hierarquicamente.
2. A administração indireta, por sua vez é exercida por pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas ou admitidas pelo Estado para o desempenho de certas funções delegadas.

3. As empresas públicas e as sociedades de economia mista, espécies de entidades paraestatais, indicadas pelo Decreto-lei n.º 200 como entidades de administração indireta, pelo seu conceito e pelas suas características, o são efetivamente.

4. As autarquias, também relacionadas pelo citado Decreto-lei como entidades de administração indireta, entretanto, são pessoas jurídicas de Direito Público, criadas por lei com atribuições específicas estatais, que integram o organismo estatal e agem por direito próprio e não por delegação.

5. Assim conceituadas e caracterizadas, as autarquias constituem entidades de administração direta descentralizada, não entidades de administração indireta, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

6. Finalmente, de acordo com as considerações acima formuladas, conclui-se que é imprópria a discriminação do Decreto-lei n.º 200, ao arrolar as autarquias entre as entidades que realizam administração indireta no Brasil.

x X x

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- (1) CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO — Natureza e regime jurídico das autarquias, 1968.
- (2) DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO — Curso de Direito Administrativo, 1974.
- (3) HELLY LOPES MEIRELLES — Direito Administrativo Brasileiro, 1966.
- (5) ONOFRE MENDES JÚNIOR — Direito Administrativo, vol. 1, 1961.
- (6) OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO — Princípios Gerais de Direito Administrativo, 1974.
- (7) ROSAH RUSSOMANO e NAILÊ R. DE MENDONÇA LIMA — Lições de Direito Administrativo, 1972.
- (8) TEMÍSTOCLES BRANDAO CAVALCANTI — Tratado de Direito Administrativo, vol. II, 1960.