

O Estado e as autarquias de serviços

NEY DA FONTOURA BOCCANERA

Assessor do Ministro da Previdência e
Assistência Social

SUMÁRIO

- 1 — Introdução
- 2 — Conceito de Autarquia
- 3 — As Autarquias no Direito Brasileiro
- 4 — As Autarquias no Direito Comparado
- 5 — Classificação
- 6 — Controle Financeiro
- 7 — Regime Jurídico do Pessoal Autárquico
- 8 — A Função Descentralizadora das Autarquias
- 9 — A Previdência Social e suas Autarquias

1 — Introdução

Uma das formas de que se utiliza o Estado, contemporaneamente, para atender aos múltiplos encargos a que está obrigado na área administrativa, como método de gestão dos serviços públicos, é a criação de entidades capazes de o substituir, com maior desembaraço e flexibilidade de ação.

Dentre as instituições, a que foi melhor concebida para o desempenho desse importante papel, essencialmente destinada à realização de serviços públicos, de atribuição estatal, deve ser ressaltada a figura da autarquia, pessoa jurídica de direito público, com marcante atuação na esfera da administração indireta, que visa, destarte, à descentralização dos serviços públicos no plano institucional, dentro do campo de determinadas atividades.

Convém, aqui, distinguir autarquias **geográficas e de serviços**.

A autarquia geográfica desenvolve atividades de caráter local, cuja ação está circunscrita aos limites territoriais, e é adstrita à vida da localidade. Seu poder se exerce não apenas sobre as pessoas, mas também sobre o espaço territorial. Em síntese, o espaço territorial não é simples limite de sua ação, porém elemento de seu ser ou, ao menos, um pressuposto da sua personalidade jurídica no campo do direito público, ao qual pertence. (Ex.: Municípios e Estados-Membros, Distrito Federal e Territórios.)

Por outro lado, a autarquia de serviços desenvolve atividades específicas, de caráter nacional ou regional. O território em que atua é simples local em que desenvolve seus objetivos.

Quanto ao problema da autonomia das entidades autárquicas, MIGUEL REALE nos esclarece com excepcional descortino a respeito da autonomia das autarquias em nosso direito, **verbis**:

“Ainda é vacilante e incerta a terminologia nesta complexa matéria, o que se explica pela natureza fluida dos conceitos que vão sendo modelados ao calor vivo da experiência, máxime no Brasil, onde alguns órgãos autárquicos sofreram rápida deterioração, pelo mau vazo das “equiparações” de direitos e vantagens de seus servidores aos vigentes na esfera da administração direta, sob o impacto e as distorções devidas às influências da política imediatista.

Em linhas gerais, poder-se-ia aceitar o termo “autarquia” em duas acepções, uma lata ou genérica, e outra estrita, correspondendo esta, propriamente, à estrutura autônoma de um serviço público, caracterizada (...) também por subordinar-se à **tutela** ou ao **controle** de um órgão administrativo (...).”

2 — Conceito de Autarquia

Em regra geral, as características fundamentais que compõem o conceito de autarquia, salvo algumas variações de terminologia ou de colocação preferencial, de somenos importância segundo certos autores, são as seguintes:

- a) instituição mediante ato legislativo (lei propriamente dita);
- b) personalidade jurídica de direito público interno;
- c) especialização de fins ou atividades;

- d) autonomia administrativa;
- e) autonomia patrimonial e financeira;
- f) controle ou tutela administrativa do Estado.

Como se vê, o instituto da autarquia tem como característica elementar a outorga de personalidade jurídica própria e, assim, depende, para sua criação, de ato legislativo (material e formal), que a institua.

De outro lado, deve atender a objetivos determinados, que visam à realização de serviços específicos, para o que é exigida a descentralização administrativa.

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

A esse respeito, CAIO TÁCITO, com rara acuidade, se manifesta in **Direito Administrativo**, Ed. Saraiva — 1975 — às fls. 158, **verbis**:

“A todas as regalias apontadas, que têm por objeto a flexibilidade administrativa adaptada aos seus fins especiais, contrapõe-se, contudo, a concepção básica de que as autarquias, não obstante autônomas, não são independentes da administração do Estado, em seu sentido global.”

E prossegue o ilustre administrativista, com largo tirocínio:

“As autarquias são entidades satélites, que devem ficar na órbita dos interesses fundamentais do Estado.

São instrumentos da política administrativa geral, em cujo planejamento se inserem e a cujas diretrizes se subordinam.

Nasce dessa circunstância a característica **que marca a natureza jurídica das autarquias, ou seja, a sua subordinação ao controle ou tutela administrativa do Estado**, por intermédio da administração direta, ou do supremo comando administrativo.” (Grifamos.)

Para efeito legal, o item I do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25-2-67, reúne as mesmas características por nós enumeradas no início deste nosso trabalho (letras a a f e que definem o instituto da autarquia), **in verbis**:

“Art. 5º — Para fins desta Lei, considera-se:

I — autarquia — o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;”

Na realidade, em que pese à essência conceitual de autonomia, herdada do próprio radical grego, politicamente a entidade perde muito de

sua independência. Corresponde, no dizer de CAIO TÁCITO, a “uma forma de expressão da tendência intervencionista do Estado”.

3 — As Autarquias no Direito Brasileiro

A autarquia aparece no direito pátrio, em primeiro plano, como forma de destacada manifestação de política assistencial, ou econômica, implantada pelo Estado.

Historicamente, deparamos com tal instituição após a Revolução de 1930. Surgem, então, inicialmente, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, no campo da **Providência Social**. A seguir, aparecem os Institutos do Açúcar, do Alcool, do Pinho, do Sal, na área da produção, e, logo após, na esfera do crédito, foram instituídas as Caixas Econômicas, cuja natureza autárquica foi muito contestada de início.

Torna-se laborioso, à primeira vista, encontrar um paradigma que viabilize, de pronto, a qualificação de muitas pessoas jurídicas administrativas instituídas no direito brasileiro. As controvérsias a este respeito levantadas na doutrina, ou mesmo as vacilações jurisprudenciais sobre a matéria, são por demais conhecidas.

Carece o direito positivo brasileiro de norma específica que regule a entidade autárquica. Alguns autores informam que a norma que mais se aproxima desse objetivo, embora atuante no plano financeiro, foi o art. 139 da Lei nº 830, de 23-9-49, que cuida de definir as autarquias, cujas contas estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União. Tal norma legal estabelece, *in verbis*:

“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 execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro.”

Por outro lado, encontramos no direito brasileiro positivo, embora com mínima incidência, uma certa incompreensão, ou melhor, uma errônea identidade entre entidades tipicamente **autárquicas** e entidades **paraestatais**, como por exemplo preceitua o art. 40 da Lei Complementar ao Ato Adicional: “(...) entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive as de previdência social”.

Ora, HELY LOPES MEIRELLES ensina:

“Autarquia é forma de descentralização administrativa, através da personificação de um **serviço retirado** da administração centralizada.”

Logo, afirma o mestre que somente deve ser outorgado serviço público típico, e não outras atividades, industriais ou econômicas, embora sejam estas de interesse coletivo. Para estas, a solução correta será a delegação de poderes a organizações particulares ou a criação de entidades paraestatais (empresa pública, sociedade de economia mista ou outras).

Portanto, deve-se distinguir **autarquia** de **entidade paraestatal**. A primeira é pessoa jurídica de direito público, com função pública, própria e típica, ao passo que a última — entidade paraestatal — é pessoa de direito privado, com função pública atípica, e pode ser definida, segundo HELY LOPES MEIRELLES, nos seguintes termos:

“Entidades paraestatais são **pessoas jurídicas de direito privado**, criadas por lei, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado.”

Não se confundem, pois, as entidades paraestatais com as autarquias, nem se identificam com as entidades estatais.

4 — As Autarquias no Direito Comparado

Na França surge o chamado “*établissement public*” com características semelhantes à figura da autarquia. Entretanto, esses estabelecimentos públicos são meras pessoas de direito privado dedicadas a certas atividades assistidas ou amparadas pelo Estado.

Na Itália, como na Alemanha, a instituição de entidades com personalidade própria foi uma das formas autoritárias de que o Estado se valeu para intervir no campo da economia nacional. Essas entidades econômicas estatais na Itália desenvolvem um papel na ordem econômica tão importante quanto a iniciativa privada. Dentre elas destaca-se o Istituto di Ricostruzione Industriale (IRI).

Segundo nos informa CAIO TÁCITO, nos países anglo-saxões, “a configuração autárquica não se faz tão nítida, mas é possível identificar, tanto na Inglaterra, como nos Estados Unidos, pontos característicos de aproximação de tais pessoas jurídicas administrativas com as “public corporations” britânicas, ou as “authorities” norte-americanas”.

O emérito Professor COTRIM NETO, em brilhante estudo sobre “Autarquias no Estado Soviético”, publicado em RDA — vol. 75 —, nos dá notícia do seguinte:

“Nos primeiros momentos do regime russo os ministérios exploravam as indústrias nacionalizadas de modo direto, pela via dos escritores do Conselho Supremo da Economia Nacional. Em 10 de abril de 1923, porém, um decreto fundamental foi promulgado, a fim de atribuir novos preceitos à exploração das indústrias do Estado, decreto que hoje se aponta como sendo a origem de todo o ulterior desenvolvimento dos “trusts”, a palavra usada pelos

russos para significar o que os franceses denominam "établissement public"; os de países da "Common Law", "public corporation", "government corporation" ou "authority"; e nós, **autarquia**. Vigorava, então, a nova política econômica (lei de 9 de agosto de 1921) decretada por Lênine, e esses "trusts" se destinavam a combater os setores econômicos privados."

O. A. BANDEIRA DE MELLO, citando MARCELO CAETANO, nos leciona in **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, às fls. 187:

"O vocábulo autarquia, adotado pela ciência jurídica italiana, incorporou-se no direito administrativo de outras nações, embora nem sempre com o mesmo sentido, mas semelhante. Assim, em Portugal, é empregado para designar as pessoas de direito público, territoriais menores, isto é, o distrito, o conselho, a freguesia."

No direito francês, na opinião do referido autor, o termo autarquia não encontrou guarida. Há, conforme nos referimos, a entidade jurídica, que se aproxima das autarquias: são os estabelecimentos públicos.

Esta concepção de estabelecimento público, como serviço público específico organizado sob forma institucional ou de fundação, também se admite na Bélgica.

Na Alemanha o termo empregado, em lugar de autarquia, é "Selbstverwaltungskorper", isto é: **corpo de administração autônoma**, que corresponde, em última análise, ao estabelecimento público.

5 — Classificação

Em alguns países dois são os tipos básicos de autarquia: a **institucional**, destinada a um fim especial (semelhante às de previdência social entre nós); e a **territorial**, ou seja, a que se encarrega de diversas funções em determinada unidade do território.

O eminente jurista e professor TEMISTOCLES CAVALCANTI elaborou a seguinte classificação, com base nas finalidades dos entes autárquicos, com enorme alcance prático:

- a) **autarquias cuja finalidade é a organização, o controle e a disciplina de atividades profissionais**, como, por exemplo: Ordem dos Advogados, Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura etc.;
- b) **autarquias econômicas**, destinadas ao controle e incentivo à produção, transformação e consumo de certos produtos, tais como: Instituto do Açúcar e do Alcool, do Mate, do Pinho etc.;
- c) **autarquias de crédito**, como as caixas econômicas;
- d) **autarquias industriais**, como: Lóide Brasileiro, Estrada de Ferro Central do Brasil, Administração do Porto do Rio de Janeiro etc.;

- e) **autarquias de previdência e assistência, e seguros**, tais como: institutos e caixas de aposentadoria e pensões;
- f) **autarquias culturais**, as universidades.

OSCAR SARAIVA, igualmente, nos apresenta uma bem elaborada classificação das entidades autárquicas, semelhante à anterior, embora deixando de incluir as autarquias culturais.

Finalmente, é digna de destaque a classificação composta pelos Drs. CELSO DE BARROS LEITE e JOSÉ LUCIANO DE NÓBREGA FILHO (trabalho publicado na **RDA**, vol. 38):

- a) autarquias econômicas;
- d) autarquias industriais;
- c) autarquias industriais;
- d) autarquias de previdência e assistência;
- e) autarquias profissionais ou corporativas; e
- f) educacionais ou culturais.

6 — Controle Financeiro

Não obstante possuírem as autarquias como uma de suas principais características a autonomia patrimonial e financeira, estão, no entanto, sujeitas, além de outros aspectos, à tutela administrativa e ao controle financeiro da gestão de suas administrações.

A Constituição Federal (§ 5º do art. 70) estabelece o julgamento das contas dos administradores de autarquias federais através do Tribunal de Contas da União.

Na Inglaterra, as “public corporations” estão sujeitas ao controle não apenas administrativo, como também parlamentar. Já nos Estados Unidos da América a fiscalização se faz através dos próprios órgãos gerais de controle financeiro do Estado.

No Brasil, acentua-se a tendência daqueles que desejam o exame do Congresso Nacional sobre os orçamentos das autarquias, não apenas como controle técnico-financeiro, mas ainda como controle político.

Nessa trilha, a Lei Complementar ao Ato Adicional, ou Lei Complementar nº 1, impõe às entidades autárquicas ou paraestatais, ou investidas de delegações para arrecadar contribuições parafiscais da União, a obrigação de remessa, até 31 de janeiro de cada ano, ao órgão especializado do Ministério a cuja jurisdição pertençam, da proposta de orçamento para o exercício seguinte, a fim de que seja anexada ao Orçamento Geral da União, e, após, remetida à Câmara dos Deputados até 15 de maio do mesmo ano.

O controle autárquico corresponde à vigilância, orientação e correção que o ente estatal mantém sobre os atos e o procedimento dos dirigentes de suas autarquias, embora tal controle não seja absoluto nem ilimitado. Restringe-se aos termos da lei regulatória, a fim de que não fique suprimida a autonomia administrativa das referidas entidades autárquicas.

Outrossim, as autarquias na condição de entidades prestadoras de serviços públicos específicos, descentralizados e autônomos, não se acham, por isso mesmo, integradas na estrutura orgânica do Poder Executivo, nem hierarquizadas a qualquer chefia, mas tão-somente **vinculadas** à administração direta, e, por conseqüência, integrantes da administração indireta do Estado.

Dáí por que não se sujeitam as autarquias ao controle hierárquico; mas, tão-somente, a um controle finalístico, normalmente de legalidade.

HELY LOPES MEIRELLES se detém no assunto com a seguinte opinião:

“O inegável é que a autonomia administrativa da autarquia é um **direito subjetivo público**, oponível ao próprio Estado, quando o infrinja. Diante disto, o controle autárquico só é admissível nos estritos limites e para os fins que a lei o estabelecer.”

Entre nós, observa muito acertadamente o citado mestre, “o controle das autarquias se realiza na tríplice linha: **política, administrativa e financeira**, mas todos eles adstritos aos termos da lei que os estabelece”.

O **controle político**, normalmente, se faz pela aprovação do nome de seus dirigentes pelo poder competente; o controle administrativo se exerce através da supervisão ministerial (Decreto-Lei nº 200/67, art. 26) ou de órgão equivalente, no âmbito estadual e municipal, bem como por meio de recursos administrativos internos e externos, na forma regulamentar; o **controle financeiro** se opera nos moldes da administração direta, inclusive prestação de contas ao Tribunal de Contas competente, por expressa determinação constitucional (art. 70, § 5º).

7 — Regime Jurídico do Pessoal Autárquico

A doutrina é tranqüila, atualmente, quando afirma que o pessoal das autarquias rege-se por estatuto próprio, sendo facultado à entidade adotar qualquer regime indicado aos servidores públicos. Outrossim, cumpre ressaltar que nenhum “empregado” ou “servidor” de autarquia, na acepção da palavra, é **funcionário público**. Note-se a tal respeito que os litígios dos servidores de autarquias da União — qualquer que seja seu regime jurídico — são da competência da Justiça Federal, com recurso para o TFR (Constituição Federal, art. 110).

O. A. BANDEIRA DE MELLO, in **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, vol. II, pág. 217, assim se manifesta com relação ao pessoal das autarquias:

“Os empregados das autarquias administrativas de serviço, em princípio, estão presos a elas por relações de direito público,

porquanto se trata de pessoas jurídicas de direito público. Mas, possuem estatutos próprios, distintos dos estatutos dos funcionários públicos integrados nas pessoas jurídicas de direito público políticas, União, Estados federados e Municípios, que acaso tenham criado essas autarquias.

Isso, porque os administradores e empregados das autarquias não são funcionários públicos no sentido constitucional legal e nem mesmo na concepção doutrinária.”

O pessoal das autarquias, de acordo com o art. 182 *in fine*, do Decreto-Lei nº 200/67, tem seu regime jurídico fixado pelo Poder Executivo.

Poderá, entretanto, a critério do Executivo, ser escolhido o regime estatutário ou o das leis do trabalho. Em se tratando de autarquias de serviços industriais, o regime jurídico do seu pessoal há de ser o da CLT, segundo o art. 182 supracitado.

Cabe, finalmente, mencionar que, na conformidade do inciso II do art. 252 da Lei nº 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União), o regime jurídico estabelecido nesse Estatuto é extensivo aos servidores das autarquias, “no que couber”.

Diverge, porém, a doutrina quanto ao grau de aplicação da expressão “no que couber”. Alguns admitem a aplicação parcial ou subsidiária, ao passo que outros, como o eminente OSCAR SARAIVA, entendem que a aplicação das normas estatutárias não é subsidiária, mas primacial, embora apenas naquilo em que couberem.

Em notável trabalho publicado na RDA, vol. 35, sobre “a aplicação do Estatuto ao pessoal autárquico”, o ilustre jurista acima citado nos oferece exemplar recomendação, com a qual concordamos plenamente, como segue:

“Para que se evitem, porém, os casuismos perigosos, julgamos que será recomendável a adoção urgente de providência consistente, em relação a cada autarquia, ou a grupos de autarquias afins, na elaboração de regulamentos de pessoal, regulamentos esses cujos textos deverão resultar do exame e do enquadramento das normas estatutárias no regime autárquico, tal como estabelecido nas respectivas leis institucionais (...)

Se semelhante providência vier a ser desde logo adotada, muitas dúvidas serão dirimidas em seu nascedouro e evitar-se-ão não poucas soluções contraditórias.” (Grifos nossos.)

Isto posto, a nosso ver, o regime jurídico do pessoal autárquico deve regular-se segundo legislação própria a cada instituição tendo em vista a autonomia administrativa de que devem dispor as entidades autárquicas.

No entanto, convém assinalar que, atualmente, o legislador brasileiro tem-se inclinado por uma crescente semelhança no tratamento jurídico en-

tre servidores autárquicos e os funcionários vinculados à administração direta. Haja vista o disposto no inciso II do art. 252 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, conforme já comentamos. Inclusive, estão equiparados legalmente no que se refere à responsabilidade penal, bem como o procedimento do processo disciplinar de ambas as categorias deve ser similar, pela sua própria natureza.

8 — A Função Descentralizadora das Autarquias

É reconhecido por todos, hoje em dia, que, à medida que evolui a sociedade, apresenta-se a necessidade de o próprio Estado intervir na ordem econômica, se assim o exigir o cumprimento de suas atribuições políticas essenciais e, ao mesmo tempo, tendo em vista novas finalidades de interesse público a serem atingidas.

Nesse sentido, o Estado procurou instituir entidades autárquicas de serviços capazes de realizar fins específicos de interesse coletivo, próprios do Estado, de caráter público. Logo, tais entes, pela sua própria gênese, são pessoas de direito público privado também criadas para atender a fins de interesse público, tais como as fundações.

Constituem tais autarquias de serviços parte da pessoa jurídica instituidora embora destacada em novo ser, que também deverá realizar atos de direito público.

O Decreto-Lei nº 200/67, no seu art. 4º, estabelece que a administração federal divide-se em DIRETA e INDIRETA.

A DIRETA, declara o referido artigo, é composta da Presidência da República e Ministérios; e a INDIRETA, das seguintes entidades: **autarquias**, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Por conseguinte, é a autarquia pessoa jurídica de direito público, criada por lei, pelo Estado, mas dele destacada através do fenômeno jurídico da descentralização, com patrimônio e receitas próprios com a finalidade de executar autonomamente atividades típicas de administração pública.

Ademais, na conformidade do art. 19 do Decreto-Lei nº 200/67, todo e qualquer órgão da administração federal, direta ou *indireta*, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, salvo os órgãos mencionados no art. 32, tendo em vista assegurar o cumprimento das atividades atribuídas às entidades e órgãos da área da administração indireta.

Por outro turno, o art. 10 do citado Decreto-Lei nº 200/67 é bastante explícito quando estabelece, *in verbis*:

“Art. 10 — A execução das atividades da administração federal **deverá ser amplamente descentralizada.**” (Grifamos.)

A doutrina vem-se firmando, embora lentamente, no sentido de caracterizar as autarquias de serviços pelos traços próprios que apresenta, como entidade de direito público, executando serviços descentralizados.

Não perderam, entretanto, as citadas autarquias as características de órgãos do Estado, tendo em vista as suas relações de dependência para com a administração pública, como pela sua finalidade.

TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, em brilhante parecer publicado na RDA, vol. 19, afirma:

“O que se verifica é o fenômeno de descentralização administrativa por serviço, descentralização que se realiza por meio de órgãos financeiramente autônomos e cuja vida interna depende dos seus dirigentes, mas que suprem diretamente a superintendência do Estado, quer pela intervenção imediata dos membros do Governo (Ministros de Estado), quer pela subordinação dos direitos desses órgãos à administração pública, visto serem nomeados pelo próprio Governo.”

9 — A Previdência Social e suas Autarquias

No momento em que o Estado, por exigências conjunturais, se viu compelido a realizar o chamado seguro social, participando, assim, num dos mais importantes setores até então entregues somente à iniciativa privada, a forma de autarquia foi a que se apresentou mais própria a atender às exigências que a situação social requeria.

Alguns estudiosos do assunto apontam a interferência de determinados fatores de ordem legal e administrativa como responsáveis pela redução de funcionalidade dessas entidades autárquicas que se encarregam da área previdenciária em nome do Estado.

Afirmam esses comentaristas que se trata de progressiva desautarquização das autarquias, e que o mais perfunctório exame da situação administrativa, ultimamente, desde logo revela tal fenômeno de desautarquização.

Na realidade, o assunto é de fato complexo, e dificilmente poderemos estabelecer opinião categórica a respeito.

A nosso ver, cumpre ao Estado intervir sempre que a entidade se desviar das suas reais finalidades. Cabe ao Estado manter o controle teleológico, exercendo vigilância permanente para impedir que a autarquia se afaste dos fins para os quais foi criada. Assim, consideramos óbvia e imprescindível a “tutela administrativa” exercida pelo Estado sobre o ente autárquico por ele instituído, não obstante a autonomia de gestão que deve ser concedida à entidade autárquica para que desenvolva suas atividades de forma desenvolva e desburocratizada, a fim de atingir os fins específicos colimados no ato institucional de delegação.

Um dos que melhor definiram a “tutela administrativa” do Estado foi OSCAR SARAIVA, quando afirma:

“Essa fiscalização, esse controle, denomina-se **tutela administrativa**, que se define como a atribuição que cabe ao Estado de

verificar a gestão das autarquias, de determinar as medidas ou de tomar as decisões competentes e necessárias à manutenção desses organismos na órbita de suas atividades legítimas.

.....

A tutela administrativa não se deve confundir, porém, com a subordinação hierárquica a que se acham submetidos os serviços do próprio Estado, embora sob a descentralização administrativa" (*Rev. Serviço Público*, 1940, vol. III, nº 3, pág. 86).

Finalmente, outra opinião de grande valia, que sintetiza perfeitamente o assunto, é a do experiente e insigne Professor MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA, *in verbis*:

"(...) há que conter-se, não obstante, dentro de limites tais que não venha anular a razão mesma de ser da criação do órgão autárquico, ou seja, seu autogoverno e a suficiente "maleabilidade de organização e de ação" que lhe permitem atingir os fins a que foi destinado" (*in Parecer* — 599-21-53 — Processo nº 74.210/52 — IAPI).

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, O. A. — *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio, Ed. Forense, vol. II,

CAVALCANTI, Temístocles — *Natureza Jurídica do Serviço Social* — Parecer —, RDA/vol. 19.

CHAPMAN, Brian — "Devolução de poderes a instituições autônomas, inclusive entidades profissionais e universidades", RDA/vol. 61.

COTRIM NETO, A. B. — "Autarquias no Estado Soviético", RDA/vol. 75.

GOMES, Orlando — Parecer, RDA/vol. 19.

LEITE, Celso de Barros e NÓBREGA FILHO, José Luciano de — "As autarquias de Previdência são autarquias?", RDA/vol. 38.

MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Administrativo*. São Paulo, Ed. Rev. Trib., 1975.

PONTES DE MIRANDA — Parecer, RDA/vol. 19.

REALE, Miguel — *Direito Administrativo*. RJ/SP, Ed. Forense.

RODRIGUES, José Martins — Parecer.

SARAIVA, Oscar — "A aplicação do Estatuto ao pessoal autárquico", RDA/vol. 35.

SOUZA, Ruy de — "Serviços do estado e seu regime jurídico", RDA/vol. 28.

TÁCITO, Calo — *Direito Administrativo*. Ed. Saraiva — 1975.