

A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA GERENCIAL, GOVERNAMENTAL E ARRECADATÓRIA DAS AUTARQUIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PAULO AUGUSTO DE FREITAS ANDRADE¹

CÁRITAS ROQUE RIBEIRO²

(coautora)

Resumo: O artigo trata da importância da descentralização administrativa (mais especificamente da autonomia das autarquias), para a consecução do bem público, tendo como objetivo identificar o papel das Autarquias na Administração Pública, mostrando suas vantagens gerenciais, governamentais e arrecadatórias. A metodologia usada na pesquisa foi a comprovação e a validação da tese via leis, doutrinas, jurisprudência e artigos científicos. Por fim, concluiu-se que a autonomia das Autarquias é fundamental para proporcionar maior eficiência na gestão pública.

Palavra-chave: Administração Pública; Administração Indireta; Autarquia; Direito Administrativo e Gestão Pública.

Sumário: 1.Introdução. – 2. Direito Administrativo. – 3. Atividades Administrativas. – 4. As autarquias e sua importância. – 5. Conclusão. – 6. Referência Bibliográfica.

1. Introdução

A expressão Administração Pública pode ser dividida em dois sentidos, conforme Carvalho (2017, p.447). O primeiro é o sentido objetivo que traz a ideia de ação, de atividade, é a própria função

¹ Mestrado (em curso) Engenharia de Processos – UFPA; MBA em Gestão Empresarial – FGV; MBA em Gestão Pública - Faculdade Única; Graduação em Publicidade e Propaganda - Faculdade Cambury; Graduação (em curso) Análise e Desenvolvimento de Sistemas - Unicesumar. Analista Técnico-Administrativo – Superintendência da Zona Franca de Manaus- SUFRAMA.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Manaus – ULBRA. Graduado em Tecnólogo em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Federal de Goiás - IFG, Graduação (em curso) Análise e Desenvolvimento de Sistemas - Unicesumar. MBA Executivo em Gestão Pública pelo Instituto Prominas, Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Territorial – PUC-Goiás. Assistente Administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação – SEPLANH, da Prefeitura de Goiânia.

administrativa. Já o segundo é o sentido subjetivo que remete aos órgãos e aos agentes.

No presente artigo, vamos trabalhar com o sentido subjetivo, que envolve os órgãos, as entidades e os agentes, com o foco na importância da Administração Pública Indireta, em especial as Autarquias.

2. Direito Administrativo

O Direito Administrativo é um ramo relativamente recente do Direito, ele surgiu no momento em que se consolidou o Princípio da Tripartição dos Poderes, de Montesquieu. Antes disso, o Estado era governado por um soberano que representava a divindade. A partir dos séculos XVI e XVII, período de Montesquieu, apareceram os pensamentos de limitação do poder do rei, assim, atribui-se a função do Estado a diversas instituições.

A teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu consiste na repartição da organização estatal, dividindo as competências (funções) entre distintas instituições: o Poder Executivo é o responsável pela administração do território; o Poder Legislativo é o responsável pela elaboração de leis; e o Poder Judiciário é o responsável pela fiscalização do cumprimento dessas leis.

O objetivo da teoria de Montesquieu é estabelecer mecanismos de limitação de poderes por meio de sua estruturação: freios e contrapesos. Para Mello (2011, p. 32), embora os poderes sejam independentes e autônomos, o sistema de freios e contrapesos é um mecanismo para conter o abuso de poder, com o objetivo de manter o equilíbrio entre os três poderes.

Assim, alicerçado na teoria de Montesquieu, tem-se, atualmente, no Brasil, o Direito Administrativo, que é um ramo do Direito Público. O Direito Administrativo versa sobre os princípios e as regras que disciplinam a função administrativa e abrange as Entidades, os Órgãos, os agentes e as atividades desempenhadas pela Administração Pública, almejando o interesse público.

As Entidades, citadas acima, são divididas em políticas e administrativas. As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público que têm suas atribuições definidas na Constituição e gozam de autonomia política e administrativa. São entidades políticas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

Meirelles (2012, p. 70) denomina as entidades políticas como entidades estatais. Além disso, relata que a União é a única entidade soberana. As demais entidades estatais (os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) possuem apenas autonomia política, administrativa e financeira.

Desse modo, as entidades políticas possuem capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração. O autogoverno é a competência que os Estados têm para organizar os seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (artigos 27, 28 e 125 da Constituição Federal de 1988). Já a auto-organização é a capacidade dos entes de legislar (artigos 25, 29 e 32 da Constituição Federal de 1988). Por fim, a autoadministração é a capacidade dos entes de prestarem serviços dentro da distribuição de competências, como saúde, educação, assistência social, etc, (artigos 18, 25 a 28 da Constituição Federal de 1988).

Por sua vez, as entidades administrativas são pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas pelas entidades políticas para exercer a sua capacidade de autoadministração. Elas são criadas para desempenhar determinados serviços, pois possuem capacidade administrativa específica. As Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista fazem parte da entidade administrativa da Administração Indireta.

3. Atividades Administrativas

De acordo com Nascimento, no seu artigo "Estado, Governo e Administração Pública", publicado em 2018, as atividades administrativas podem ser exercidas de quatro formas: centralizada, descentralizada, concentrada e desconcentrada.

A concentração, a desconcentração e a centralização integram a Administração Direta. A concentração ocorre quando a função administrativa é exercida por um órgão público, sem qualquer divisão. Já a desconcentração administrativa ocorre na distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica, mediante a

especialização interna (CARVALHO, 2017, p. 163). Carvalho ainda complementa:

Dessa forma, pode-se estabelecer que o instituto da desconcentração está fundado na hierarquia, uma vez que o poder hierárquico, conforme já analisado, é a possibilidade que a Administração Pública tem de distribuir e escalonar as competências, internamente, no bojo de uma mesma pessoa jurídica, sem sair de sua intimidade. (CARVALHO, 2017, p. 613).

A desconcentração se faz tanto em razão da matéria, por exemplo: Ministério da Justiça, Departamento da Polícia Federal; quanto em razão da hierarquia, por exemplo: Secretário, Diretor de Departamento, Chefe da Divisão (MEIRELLES, 2012, p. 819).

A centralização, por sua vez, ocorre quando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercem diretamente as atividades administrativas.

Por fim, a descentralização ocorre quando a entidade política opta por transferir para um terceiro (pessoa física ou jurídica), a competência de determinada atividade administrativa, ocorrendo, assim, a Administração Indireta.

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 37, a descentralização da Administração:

Art. 37 [...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

A descentralização ocorre de três formas: descentralização por outorga, por serviços, técnica ou funcional; descentralização por delegação ou colaboração; e descentralização territorial ou geográfica.



Figura 2: Tipos de Descentralização.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira, descentralização por outorga, por serviços, técnica ou funcional, ocorre quando o Estado cria ou autoriza a criação, por lei, de uma entidade com personalidade jurídica própria, e transfere a ela a titularidade administrativa e a execução de determinado serviço público. Assim, dá-se origem à Administração Indireta, que são as Autarquias, as Fundações Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas.

Na descentralização por outorga, pelo fato de a Administração Indireta possuir autonomia, não há hierarquia entre os entes envolvidos, existe apenas vinculação, pois o órgão central realiza a tutela (controle finalístico) sobre o exercício executado pela Administração Indireta, nos termos estabelecidos na lei (MEIRELLES, 2012, p. 730).

A segunda, descentralização por delegação ou colaboração, ocorre quando a entidade política ou administrativa transfere, por meio de contrato ou por ato unilateral, a execução de determinado serviço a uma pessoa jurídica de direito privado pré-existente. Com isso, a pessoa que recebe a delegação poderá prestar serviços para a população diretamente, porém o Estado fiscalizará suas atividades. Essa delegação pode ocorrer por concessão, permissão ou autorização, como, por exemplo, o serviço de telefonia móvel (Oi, Tim, Claro, Vivo, etc).

Na descentralização por delegação ou colaboração, como o Estado transferiu apenas o exercício da atividade por meio de ato ou contrato administrativo, o controle é exercido de forma mais ampla, além de se admitir a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública.

A última forma de descentralização é a territorial ou geográfica. Essa descentralização ocorre com a criação de Território Federal, previsto no artigo 18, parágrafo 2º, da Constituição Federal:

Art. 18. [...]

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

Na descentralização territorial ou geográfica, a União cria uma pessoa jurídica com limites territoriais determinados e competência administrativa definida.

4. As Autarquias e sua importância

Consoante Justen (2012, p.239), as Autarquias são entidades da Administração Indireta, são pessoas jurídicas de direito público, e são criadas por lei específica, para desempenhar as atividades típicas de Estado, possuindo prerrogativas e sujeições.

De acordo com Carvalho (2017, p. 37), a prerrogativa coloca o Poder Público em posição de superioridade perante o particular e está embasada no Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Já a sujeição encontra-se limite nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e tem como base o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público pela Administração.

O Decreto-Lei nº. 200 de 1967 define, no seu artigo 5º, inciso I, o que é autarquia:

Art. 5º Para os 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. (DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, caput, menciona que a Administração Indireta poderá pertencer a qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecendo os princípios constitucionais.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia [...]. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

Na lei que instituir as Autarquias, serão determinados seus atributos essenciais: a denominação, a estrutura organizacional, as competências, as receitas, os patrimônios e a submissão ao controle de tutela da entidade da Administração Direta (JUSTEN, 2012, p.239).

O poder de tutela que a Administração Direta tem sobre a Autarquia é para verificar a regularidade da atividade desenvolvida e, em caso de desvio ou irregularidade, a Autarquia deverá adotar providências cabíveis para correção. Além disso, é importante frisar que as Autarquias sujeitam-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas.

No que concerne à competência, a lei determinará a especialidade do objeto de atuação da Autarquia. Conseqüentemente, a Autarquia somente poderá atuar nos limites dos poderes recebidos.

Justen (2012, p.239) cita algumas vantagens e desvantagens das Autarquias. As vantagens são que elas possuem patrimônio próprio e estrutura organizacional distinta da Administração Direta, pois as Autarquias são dotadas de órgãos e servidores próprios. As Autarquias são, também, titulares de competência própria, possuem recursos próprios por meio de tributos vinculados em prol da entidade, dando, assim, maior autonomia para exercer a sua função administrativa.

As desvantagens das Autarquias (com exceção das Universidades Públicas e das Agências Reguladoras) são: o seu gestor é escolhido e demitido (sem motivação) por autoridade política, tornando, assim, um cargo meramente político.

A regra é que as Autarquias possuam recursos financeiros próprios, porém há casos em que elas não dispõem desse provento,

passando a depender de transferência de recursos do ente a que se vincula.

Uma observação importante e positiva de se destacar é que as Autarquias e as Fundações Públicas são instituídas e mantidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; o Imposto de Renda (IR) retido na fonte sobre pagamentos de seus funcionários (que seriam tributos de competência da União, conforme artigo 153, inciso III da Constituição Federal de 1988, e artigo 43, do Código Tributário Nacional de 1966) pertence cem por cento (100%) aos entes que instituíram as Autarquias. Em resumo, todo o imposto que é arrecadado sobre o IR pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme os artigos 157, inciso I e 158, inciso I da Constituição Federal.

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

[...]

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

Isso resulta em mais receitas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, pois, conforme Machado (2019, p. 90), o Imposto de Renda é um tributo fiscal que visa tão somente ao abastecimento dos cofres públicos.

5. Conclusão

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata de assuntos importantes para a Administração Pública, como a organização do Estado, a organização dos Poderes, a distribuição de competências dos entes, além de disciplinar sobre política, princípios e regras.

O Direito Administrativo é um ramo do Direito Público que, por meio de princípios e regras, rege e disciplina a Administração Pública, abrangendo os entes, os órgãos, as entidades, os agentes e as atividades administrativas.

Consoante a Constituição Federal, os entes políticos podem descentralizar a Administração Pública, criando, através de lei, as Autarquias, (artigo 37, inciso XIX), sendo que essa descentralização é classificada de delegação por outorga.

As Autarquias têm um papel fundamental na execução dos serviços públicos, pois possuem maior autonomia no desempenho de suas funções. Além disso, na seara tributária, as Autarquias, através do Imposto de Renda, podem ser fontes de receitas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme previsto na Constituição, por ser uma fonte meramente arrecadadora, pode-se investir esse recurso arrecadado em políticas públicas que trazem mais benefícios para a população.

6. Referências Bibliográficas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>.

Acesso em: 23 de maio de 2020.

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>.

Acesso em: 23 de maio de 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4ª edição, revisada, ampliada e atual – Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.216p.

JUSTEN. Marçal Filho. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição – Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

LENZA, Pedro, [et al]. **OAB Primeira Fase Esquematizado**. 5ª edição – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª edição – São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012.

MELLO, Celson Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª edição – São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

NASCIMENTO, Danilo. **Estado, Governo e administração Pública**. Publicado em 31 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://segredosdeconcurso.com.br/estado-governo-e-administracao-publica/>>. Acesso em: 24 de agosto de 2019.