

Estado de Sergipe - Projeto Nordeste - Concessão de autonomia administrativa e financeira à Unidade de Administração do Projeto Nordeste-Sergipe, denominado Pronese (art. 172 DL. 200/67 c/redação do DL. 900/69) - Instituição do Fundo de Desenvolvimento Rural Integrado do Estado de Sergipe - FUNDERRI - Alocação de Recursos Federais, Estaduais e de outras fontes destinadas à implementação dos "Programas Especiais" a cargo do Pronese, definidos no Decreto n. 6.417, de 01.04.84 do Governo Estadual, em consonância com as disposições do Decreto 91.178, de 01.04.85 do Governo Federal - Legitimidade da criação do Fundo Especial e do Órgão Autônomo incumbido de sua administração.

Solicita o Sr. Gerente de Administração e Finanças do Pronese - Unidade de Administração do Projeto Nordeste no Estado de Sergipe, subordinada à Secretaria de Planejamento daquele Estado, consoante se contém no Ofício n. 454 - Ref. GAF-103/85, de 20 de agosto fluente, o nosso pronunciamento, na qualidade de Consultor Externo do Projeto, sobre a minuta do Decreto de Criação de Fundo Especial, cujo objetivo principal é a atribuição de "Personalidade administrativa-financeira à PRONESE."

2. A unidade administrativa à qual se pretende alocar recursos federais, estaduais e de outras fontes, destinados à implementação dos "Programas Especiais" a cargo do Pronese, definidos no Decreto n. 6.417, de 01.04.84, do Governo daquele Estado da Federação, integra a estrutura orgânico-administrativa da Seplan-Sergipe conforme estatui o parágrafo único do art. 1º do Decreto n. 6.417/84, em epígrafe, verbis:

"Parágrafo único - A Unidade de Administração do Projeto Nordeste-SE, de que trata o "caput" deste artigo, ficará subordinada à Secretaria de Estado de Planejamento." (Grifamos)

3. A primeira indagação que se formula é, portanto, sobre a definição atual do Pronese-SE, isto é, se é órgão da Administração Direta do Estado ou se da Administração Indireta e, conseqüentemente, qual o grau de autonomia que lhe é atribuível.

cular, cumpre ao exegeta do texto regulamentar definir a sua autonomia em razão do poder de auto-gestão, ou, em outras palavras, do poder decisório que lhe seria inerente, culminando, nesse caso, por reconhecer, ou não, personalidade jurídica de que decorrerá a facultas agendi, ou, simplesmente; a sua capacidade de agir sponte sua.

4. Adotando-se, ex consensu, a definição do Decreto-lei n. 200/67, do Governo Federal, que estabelece, no plano federal, as diretrizes para a Reforma Administrativa, tem-se que:

"Art. 4º A Administração Federal compreende:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos ser da viços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as se per guintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedade de Economia Mista.

§ 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

§ 2º Revogado pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969."

donde iniludível que as unidades da Administração Indireta, dotadas de personalidade jurídica, estarão vinculadas ao Órgão da Administração Centralizada (Direta) em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade, sujeitando-se, daí, à su per visão deste (Ministério ou Secretaria de Estado), conforme esta tui o art. 19 daquele diploma básico, mas, evidente, essa vincula ção não se traduz nesse grau de subordinação capaz de despersona lizá-las. Tem-se, pois, que, em sendo identificada essa subordina ção, estar-se-á diante de um órgão da Administração Direta, o que sobressai meridiano da expressão com que Manuel de Oliveira Franco Sobrinho diferencia os serviços integrados na estrutura administra tiva do Estado, das entidades às quais são transferidas atividades administrativas, que, personificadas, passam a agir a seu próprio

comando, como se transcreve:

"A novidade reside, ao que se vê, na determinação do que seja conceitualmente a Administração Federal. A orientação é preciosa e válida naquilo que diz com a organização político-constitucional, aceitando-se de plano duas evidências que são inatas nos regimes federais: a) a centralização traduzindo hierarquia normal, contínua e permanente dos serviços gerais integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; b) da descentralização quando da transferência de atividade administrativa ou do exercício dela para outras pessoas que passam a receber faculdades, deveres e obrigações públicas." (in Comentários à Reforma Administrativa Federal - 1975 - pág. 65)

5. É do mesmo administrativista, a seguinte complementação:

"Bastante feliz foi o legislador de 1967 no seu critério classificatório, não permitindo dúvidas quanto à natureza dos serviços que se podem descentralizar e seu regime jurídico. Na verdade, não se poderia ampliar em demasia as opções legais, desnaturando institutos como o da concessão ou da autorização a particulares, o primeiro de relevo econômico e o segundo de sentido específico residual, uma vez que a inclusão de tais figuras que se fazem estranhas aos sistemas públicos, apenas viriam a desarmonizar um contexto marcado pelo interesse público, subjetivamente qualificado."

6. A personalidade jurídica é, destarte, atributo principal dos órgãos da Administração Indireta, e demanda reconhecimento expresso na lei. Conseqüentemente, examinado o inteiro teor do ato de criação do Pronese-SE, ter-se-á por definitivo e inarredável não possuir a unidade personalidade jurídica de direito público, nem de direito privado. Não pode, em razão disto, ser considerada como autarquia, ou como empresa pública ou sociedade de economia mista (o que, na segunda hipótese é óbvio), restando-lhe, assim, a definição como unidade da Administração Direta, no grau de subordinação que o Estado lhe queira deferir, ou seja, de centralização ou de descentralização administrativa que se haverá de processar dentro e para a organização administrativa.

7. Sendo o Pronese-SE, órgão da Administração Direta do Estado de Sergipe, subordinado à Secretaria de Planejamento, tem a sua Estrutura Básica e o Regulamento de Pessoal aprovados por atos do Sr. Secretário de Planejamento, consubstanciados nas Portarias ns. 01 e 17, de 1984 e o que, agora, se pretende é, tão somente, assegurar-lhe, nos moldes do art. 172 do Decreto-lei 200, de 25.02.67, autonomia administrativa e financeira, mercê da instituição

nalização do fundo especial (FUNDERRI), ao qual serão alocados os recursos destinados ao implemento dos "Programas Especiais a que se refere o Decreto n. 6.417/84."

8. Do exposto, conclui-se por correta a proposta da concessão de autonomia administrativa e financeira à unidade, já criada por decreto, no permissivo do art. 78, incisos II e XII da Constituição Estadual, e de acordo com a Lei n. 2.410, de 1983, porquanto, despidida de personalidade jurídica, despicando seria desflagar-se um processo legislativo de 1ª hierarquia, a lei, quando o poder regulamentar, que o Governo detém, faculta a institucionalização do órgão, via do ato administrativo hierárquico adequado ao exercício desse poder - o decreto. Esse poder regulamentar, que assiste ao Estado, deve conter-se, todavia, no limite da norma que regulamenta, ou, enquanto se destina ao provimento de situações não previstas pelo legislador embora necessárias à prática administrativa. Entende-se, assim, com Hely Lopes Meirelles (Dir. Administrativo Brasileiro - pág. 102) que:

"Regulamento é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo (federal, estadual ou municipal), através de decreto, com o fim de explicar o modo e forma de execução da lei (regulamento de execução), ou prover situações não disciplinadas em lei (regulamento autônomo ou independente)."

9. Outro aspecto a ser examinado, uma vez esclarecida e justificada a forma do ato jurídico de criação do órgão, é quanto à preferalada alocação a fundo especial com base, também, na disposição do § 2º, acrescentando ao art. 172 do DL 200/67, pelo Decreto-lei n. 900, de 1969, verbis:

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria."

10. Vale ressaltar, por oportuno, que, ao contrário da definição de "Órgão Autônomo" encontrada apenas no Decreto-lei 200/67 citado, e que se teria por orientação sistemática no âmbito estadual, em tema de definição de "fundo especial", há que remontar o estudioso ao disposto no art. 71, da Lei n. 4.320/64, que estabul

normas de Direito Financeiro para a União, os estados, municípios, e o Distrito Federal, e que dispõe:

"Art. 71 - Constitui fundo especial o produto das receitas especializadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação."

evidenciando, a princípio, a necessidade da lei para sua institucionalização. É necessário, todavia, atentar-se para a redação do § 2º acima transcrito, onde a norma federal autoriza o Poder Executivo a instituir fundos especiais, a cujo crédito se levarão todos os recursos necessários ao financiamento das atividades do órgão autônomo. É, então, permitida a instituição de fundos especiais via de instrumento regulamentar, já que a legalidade (reserva legal) flui do próprio texto da Reforma Administrativa, revogadas as disposições em contrário (v. arts. 214 e 215), conforme, ainda, esclarece Manuel de Oliveira Franco Sobrinho (obra citada - pág. 9):

"Na jurisdição política, por exemplo, não falando das exceções institucionalizadas, seja a federal, a estadual, a municipal ou a territorial, observam-se idênticos pressupostos normativos. Um mesmo processo formulado que tanto servindo à União serve a todas as demais pessoas jurídicas legadas ao Estado e de direito público. Processo que, de conteúdo e forma, é sempre o mesmo."

11. Mais adiante, às pag. 314 da mesma obra, diz o festejado tratadista:

"Como pessoas políticas, destituídas de autonomia constitucional, mas como entidades geográficas submetidas à soberania nacional, os territórios se integram, material e inconstitucionalmente no corpo da nação. Como os Estados (unidades federadas) estão sujeitos às implicações do Decreto-lei n. 200 e suas normas complementares. Haja vista que, com relação aos territórios, a subordinação é total e não circunstancial." (Grifamos)

admitindo, assim, a força disciplinadora do Decreto-lei 200/67, para atingir, como norma básica, até os Estados da Federação.

12. Não fosse suficiente essa ordem de idéias, haver-se-ia de considerar que, admitindo o Decreto-lei a institucionalização do fundo especial mediante ato regulamentar do Poder Executivo, supriu, daí, a autorização legal a que se reporta o art. 71 da Lei n. 4.320/64. Ademais, criada e institucionalizada legalmente a unidade por

decreto, qualquer alteração de sua competência, jurisdição ou estrutura organizacional ou funcional deverá ter assento em instrumento jurídico da mesma hierarquia, pelo menos. Instituído o Pronese-Se, pelo Decreto n. 6.417, de 19.08.84, nos limites do art. 78, item II da Constituição Estadual, e em conformidade com autorização contida na Lei Estadual n. 2.410, de 14.03.83, e no Decreto n. 6.134, de 26.01.84, é inatacável a legalidade do ato de criação da unidade e, é, por isso mesmo, de se considerar válida, e da mesma forma inatacável, a concessão de autonomia administrativa e financeira ao órgão que adquire, ipso facto, a natureza de "órgão autônomo", e a institucionalização, também por decreto do Poder Executivo, do fundo especial em referência (FUNDERRI).

13. Quanto à incorporação ao fundo especial dos recursos alocados ao Projeto Nordeste, de origem federal, estadual ou de outras fontes, a despeito de ser pacífica no âmbito federal, no âmbito estadual comporta numa análise mais restrita, face à amplitude da norma que, no Estado, disciplina a matéria e às vinculações contratuais estipuladas nos acordos, convênios, contratos ou ajustes que presidem, em alguns casos, a administração de recursos de outras fontes, inclusive os provenientes da participação de organismos internacionais.

14. Sendo o fundo especial, como conceituamos em trabalho publicado na Revista de Finanças Públicas (1969), na Revista de Informação Legislativa e na Revista do Tribunal de Contas da União, e citado por J. Teixeira Machado Júnior, em sua obra "Lei n. 4.320/64 Comentada", ou por José Afonso da Silva,

"a soma de recursos investidos de forma permanente e total em projetos autônomos com que o estado objetiva o desenvolvimento regional ou global da infra-estrutura econômica ou da tecnologia necessária a esse desenvolvimento, e que se destacam do orçamento público, para aplicação especial em tais empreendimentos."

ou, na definição já transcrita, do art. 71 da Lei n. 4.320/64, recebe vinculada à realização de determinados objetivos, ressalta, daí, a sua absoluta vinculação a programas especiais, como os que o Projeto Nordeste engloba em sua precípua finalidade.

15. Pedro Muñoz Amato, de sua parte, também, vinculava a aloca

ção direta de recursos a esses fundos, visando a unificação substantiva do programa total. Confirmando esclarecia que:

"A existência de alguns fundos especiais, bem como a de orçamentos anexos para proteger a autonomia de outras despesas governamentais, e mesmo a manutenção do equilíbrio nas contas totais, podem ser admitidas como medidas compatíveis com a unificação substantiva de programa total."

16. As principais características desses fundos são, então:

- a) vinculação a um fim ou programa especial, de uma receita ou dotação;
- b) regime de gestão - os saldos do exercício constituem disponibilidade futura ; e
- c) contabilidade especial (própria),

e delas decorre que podem ser alocados ao fundo especial recursos tanto orçamentários como de origem extra-orçamentária, ou repassados, doados ou transferidos, de órgãos públicos da Administração Direta ou da Indireta, ou gerados da própria atividade que o órgão gestor executa, qualquer recurso apropriável, enfim. O que se faz restrito, porém, é que, uma vez incorporados, tais recursos perdem a vinculação que, na origem, porventura, lhes era inerente, e tanto, que passam, em qualquer caso, ao regime gestorial.

17. A modalidade de que se reveste o ato administrativo de transferência desses recursos ao fundo especial, haverá de ser aquela que atenda a sua natureza específica dada pela classificação orçamentária, ou pela identidade contábil da unidade de que promanam. Se recursos provenientes de outras pessoas de direito público ou privado, será exigida a observância de condições especiais estipuladas em cada oportunidade, e definidas em cláusulas especiais que haverão de compor os convênios, acordos, ajustes ou contratos que, na forma do art. 78 da Constituição Estadual, inciso II, compete ao Governador firmar com tais entidades originárias.

18. Não vemos, assim, nenhum óbice à institucionalização do "órgão autônomo", via de modificação da competência do Pronese-SE, ampliando-se o grau de autonomia, sem prejuízo da agilização, sobre os seus atos de gestão financeira e orçamentária, da fiscaliza

ção dos controles interno e externo, no âmbito estadual, e, em qual
quer caso, mediante rigorosa e esmerada prestação de contas, nos
termos e na forma da legislação geral ou específica, nacional ou lo
cal, que visem assegurar a eficácia e eficiência administrativa, e
a melhor execução no emprego de recursos da Fazenda Pública ou que
estejam sob sua guarda.

É o que nos parece.

Brasília, de agosto de 1985.

RUBEM DE OLIVEIRA LIMA
Consultor Jurídico do Projeto