

## Estudo sobre órgãos autônomos

(Decreto-lei n.º 200/67, art. 172)

JOSÉ MARIA A. M. DIAS \*

*1. Introdução: algumas reflexões sobre o problema da descentralização administrativa no Brasil; 2. Posicionamento legal; 3. Insuficiências regulamentares; 4. Elementos de caracterização: serviços, institutos e estabelecimentos; 5. Atividades de pesquisa ou ensino; 6. Caráter industrial, comercial ou agrícola; 7. Peculiaridade de organização e funcionamento; 8. Autonomia administrativa: conceito e limites; 9. Autonomia financeira: características; 10. Fundos especiais: limitações constitucionais e caracterização; 11. Receita própria: uma explicação; 12. Órgãos autônomos sem autonomia: problemas e solução; 13. Conclusões.*

### **1. Introdução: algumas reflexões sobre o problema da descentralização administrativa no Brasil**

O freqüente acionamento às áreas técnicas da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, particularmente as Subsecretarias de Orçamento e Finanças e de Modernização Administrativa, para examinar projetos de reconhecimento e concessão de autonomia administrativa e financeira a determinados órgãos da administração pública, vem sugerindo, há muito tempo, uma abordagem da matéria, no sentido de interpretar a legislação que lhe é aplicável. Demais, estudo amplo e monográfico que se ocupe da análise substantiva e factual dos vários contornos que o assunto, encerra, constitui motivação gratificante, pois o tema está, praticamente, inexplorado.

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

Outra razão é a de que o Governo brasileiro, no âmbito do Poder Executivo federal, não possui mais o monopólio da administração pública, que se esfacela, dia a dia, com a proliferação de intocáveis *órgãos autônomos, autarquias*, e notadamente *empresas públicas e fundações*.

Igualmente pode ser citada a experiência da chamada descentralização territorial ou regional, sem outorga de personalidade jurídica, através das *regiões administrativas* ou *administrações regionais*, postas em prática pelo antigo Estado da Guanabara e no Distrito Federal.

Com isso, os *órgãos autônomos*, as *regiões administrativas* ou *administrações regionais* compõem, na administração direta, o que até se poderia chamar de *administração descentralizada sem personalidade jurídica*.

Esta é, realmente, uma grave preocupação do ponto de vista institucional. Porque, com isso, os princípios fundamentais constantes do Decreto-lei nº 200/67, Título II, vão-se tornando cada vez mais inconciliáveis com a supervisão ministerial e sobretudo impedindo a vivência integrada e o fortalecimento do sistema de planejamento federal.

A administração direta não tem exercido o pleno domínio da *direção e coordenação normativa* e de *controle* sobre os órgãos a ela subordinados e, muito menos, *avaliado* o desempenho das *entidades* que lhe são *vinculadas*, integrantes da chamada administração indireta.

Uma *análise dos custos*, por exemplo, de entidade da administração indireta, que preste um determinado serviço ao público consumidor, nunca encontra quem, na administração direta, certifique, verifique, conteste ou reavalie a veracidade e procedência de seus componentes, visando ao atingimento da *verdade tarifária*.

Não tem havido, em consequência, um aprimoramento do processo de descentralização, através da racionalização e modernização da *capacidade instalada* do setor público, do dimensionamento de suas necessidades de recursos humanos, da viabilidade econômico-organizacional de suas estruturas. Ao contrário, ante às pressuntivas ineficiências, por versão estereotipada ou real, o caminho encontrado para obviá-lo não tem sido o da análise crítica, de reformulação do setor público, mas o da criação, paralela, superposta ou cumulativa de novas estruturas e regimes de pessoal, muitas vezes, sem capacitação gerencial adequada e imperfeita definição de objetivos.

Num remate: há um bloqueio de seguimento nas diversas funções de Governo, sem coordenação e controle, deprimindo a validade do sistema de planejamento federal.

A descentralização administrativa, na prática brasileira atual, converteu-se num indiscriminado processo de criação de *entidades*

e *fundações*, ao invés de se pautar pela distinção clara entre *direção* e *execução*. A administração pública é, hoje, um vasto complexo de pessoas jurídicas.

A multiplicação de *entidades* e *fundações* provoca uma difusão incômoda ao planejamento governamental. Com isso, a integração do planejamento com o orçamento e a modernização administrativa se torna difícil; há uma descoordenação entre diferentes agentes que executam determinada *função* de Governo. Impõe-se ampla revisão, portanto.

Some-se a tudo isso o momento crucial por que passam as ciências humanas: parece certo que o desenvolvimento econômico não tem trazido a paz social. Também vai ficando claro que a modernização administrativa, produto do avanço tecnológico, está sendo dificultada do ponto de vista da coordenação e do controle, visto que a administração evoluiu, rapidamente, do binômio homens e coisas para o complexo homens, máquinas e sistemas, exigindo cada vez mais executivos superdotados e recursos humanos com alta capacidade de análise e discernimento.

A administração pública brasileira deve, pois, manter-se em alerta; é hora de rever-se os padrões de atendimento ao corpo social, pena do colapso que, fatalmente, pode ocorrer, trazendo consequências senão funestas, pelo menos desagradáveis.

## 2. Posicionamento legal

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, dispõe:

“Art. 172 — O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, *no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta*, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de *órgãos autônomos*.

§ 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 extraorçamentários, inclusive a receita própria.” (Grifos do autor.)

Como decorrência desse dispositivo verifica-se que:

- a) a autonomia é assegurada pelo Poder Executivo;
- b) em grau conveniente;

c) é dirigida e reservada para: serviços, institutos e estabelecimentos;

d) depende do preenchimento de determinadas condições, alternativas ou aditivas, ou seja:

- executarem atividades de pesquisa ou ensino;
- terem caráter industrial, comercial ou agrícola;
- serem peculiares quanto à forma de organização e funcionamento;
- terem tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta;
- seja mantida e preservada a supervisão ministerial.

Por outro lado, assegurada a autonomia pelo Poder Executivo, fica reconhecida, de imediato, a autorização para que esses “órgãos autônomos” instituem:

a) fundos especiais de natureza contábil;

b) concentrem neles todos os recursos vinculados ao órgão recém-autonomizado, sejam orçamentários e extraorçamentários, inclusive a receita própria.

### 3. Insuficiências regulamentares

Colocada nesses termos, a matéria relativa aos chamados “órgãos autônomos” suscita, no entanto, amplo discernimento e exegese interpretativa; comporta críticas e impõe algumas sugestões, de cunho operacional. Isto porque, carentes de regulamentação expressa, os dispositivos do art. 172 e parágrafos são altamente indagativos e até algo contrários ao espírito normativo do Decreto-lei nº 200/67, bem como estão desarticulados de outros textos normativos vigentes, de modo especial os constantes da Lei nº 4 320/64, que trata do orçamento público.

A própria denominação desses órgãos tem sofrido modificações: o costume deu-lhes o nome de “órgãos relativamente autônomos”, fugindo à regra do art. 172, § 1º, fato que culminou com lei recente aceitando essa designação, *verbis*: Lei nº 6 162, de 6 de dezembro de 1974:

“Dispõe sobre a integração de funcionários públicos do Distrito Federal nos quadros de pessoal dos *órgãos relativamente autônomos*, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações e dá outras providências.” (Grifos do autor.)

Expressões como: “O Poder Executivo *assegurar*á...” e “... *no grau conveniente*”, inseridas no dispositivo do art. 172, por si sós, requerem percuente análise.

Quando o art. 172 introduz em sua redação o vocábulo *assegurar*á, tem-se a impressão de que todos os órgãos da administração pública direta são, *a priori*, plenamente autônomos e que esse texto visa apenas ao reforço de uma condição preexistente, a qual,

na realidade, é um tanto inverídica, vez que, os órgãos da administração direta estão sempre numa relação de subordinação, sem personalidade jurídica, e sujeitos à supervisão presidencial ou ministerial.

Aliás, já na etimologia, *assegurar* tem a seguinte explicação: “v.t. Garantir; tornar seguro; pôr fora de perigo; asseverar; t-rel. afirmar com segurança ou certeza; assegurar; garantir; certificar; p. firmar-se; apoiar-se; certificar-se.” (*Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa.*)

Outra expressão, algo dubitativa, inserta no art. 172, é esta: “... no grau conveniente.” Que é grau? Que é conveniente, para o texto desse artigo? Quais são os critérios ou indicadores para dar parâmetros ao Poder Executivo para medir a autonomia administrativa e financeira? Por isso, a menos que o regulamento os explique, parece inócua e inobservável a orientação ou exigência traduzida pelos vocábulos em causa. Demais, parece extremamente difícil, no âmbito das ciências sociais, pretender-se medir em *graus*, sem critérios e indicadores prévios, o encaminhamento ou a constatação de uma situação tendente a redundar em decisão do poder, com a precisão, a certeza e a segurança admissíveis apenas para as fórmulas e mecanismos das ciências exatas.

O Decreto-lei nº 200/67, que é, por natureza, normativo, não poderia ter cometido o pecadilho de deixar sem maiores explicações a matéria relativa aos “órgãos autônomos”. Esses aspectos introdutivos, ora focalizados, bem demonstram a precariedade de orientação para se formar o juízo e o quadro de referências apto a conferir a determinado órgão da administração pública direta, a condição de autonomia.

Contudo, pode-se alvitrar que com algum esforço e bem arquitetada exposição de motivos ou *consideranda*, seja provável que projetos de organização administrativa, que pleiteiem autonomia administrativa e financeira a determinados órgãos invoquem, para caracterizar o *grau de conveniência* alguns postulados constantes dos *princípios fundamentais* do próprio Decreto-lei nº 200/67, contido no Tit. II, arts. 6 a 14, expressivamente o da *descentralização*, que assim se redige:

“Art. 10. A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da administração federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da administração federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional."

#### **4. Elementos de caracterização: serviços, institutos e estabelecimentos**

Não tendo a lei estabelecido para os efeitos de assegurar a autonomia o que sejam *serviços*, *institutos* ou *estabelecimentos*, nem tendo havido decreto regulamentar disciplinando o seu entendimento, parecia claro que a fonte única e legítima de sua interpretação, conducente a atender ao primeiro pressuposto do art. 172, seria o da sinonímia léxica, através da significação etimológica e vocabular.

Aliás, a expressão *serviço*, adjetivada de *público* ou *federal*, usada indistintamente na legislação e mesmo na própria Constituição

Federal, ainda não recebeu um tratamento de definição ou de indicadores capazes de aferir o seu significado, a fim de poder apurar convenientemente, no contexto, sua perfeita identificação. Nesse sentido, aliás, a lei orçamentária anual poderia trazer, como anexo, catálogo dispondo sobre a relação remissiva de *programas*, *projetos* e *atividades* e os respectivos órgãos ou *serviços* incumbidos de executá-los isoladamente ou em conjunto.

Todavia, parece certo que, quando o legislador do Decreto-lei nº 200/67 usou além do vocábulo *serviços*, também as expressões *institutos* ou *estabelecimentos* nada mais estava fazendo senão reforçar, casuisticamente, a expressão *serviços*, pois, na realidade, *institutos* ou *estabelecimentos* são igualmente *serviços*, face o entendimento que ressaí da interpretação do Título I, do Decreto-lei nº 200/67, artigos 4º e 5º e respectivos parágrafos, cujo exame vem a seguir:

Os mencionados artigos 4º e 5º definem a classificação das categorias organizacionais da administração pública federal, dispondo:

“Art. 4º A administração federal compreende:

I — Administração direta, que se constitui dos *serviços integrados* na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios.

II — A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias
- b) Empresas públicas
- c) Sociedades 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.”

“Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I — Autarquia — o *serviço autônomo* criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II — Empresa pública — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III — Sociedade de economia mista — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anô-

nima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da administração indireta.

.....  
§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da administração indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.” (Grifos do autor.)

Existem, pois, as expressões *serviços integrados* para referirem-se à composição estrutural da administração direta e *serviço autônomo* para categorizar-se as autarquias, como entidades personalizadas da administração indireta. Empresa pública e sociedade de economia mista são *entidades* de direito privado, simplesmente.

Assim, *serviços*, isoladamente, na letra do artigo 172 do Decreto-lei nº 200/67, pode ser qualquer tipo de órgão da administração direta inserido na estrutura básica ou regimental (operacional) da Presidência da República ou dos ministérios.

O Título IV do Decreto-lei nº 200/67 ao tratar da “supervisão ministerial” procurou qualificar, com mais detalhe, os conjuntos de categorias de órgãos integrantes da estrutura básica dos ministérios. A estrutura dos ministérios civis é tratada através dos artigos 22 a 24 e 29, itens e parágrafos; a dos militares tiveram consideração peculiar através dos artigos 54 a 67, itens, parágrafos e alíneas, no Título IX.

Por esses dispositivos, no âmbito dos ministérios civis, a estrutura básica de cada um deles deve ser composta de órgãos centrais, exceto os que dão apoio e assessoramento ao ministro de Estado. Donde se constatam as seguintes categorias de órgãos:

- a) Órgãos de assistência direta e imediata ao ministro de Estado (art. 29).
- b) Órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro (art. 22).
- c) Órgãos centrais de direção superior (art. 24).
- órgãos de atividades auxiliares
- órgãos de atividades específicas

Certas atividades auxiliares comuns e que necessitam de coordenação central são organizadas sob a forma de sistema (art. 30).

O detalhamento de uma estrutura básica denomina-se estrutura regimental ou operacional. A estrutura básica é aprovada pelo Presidente da República, usando das prerrogativas privadas que lhe cabem, *ex vi* do art. 81, item V da Constituição Federal. A estrutura regimental ou operacional é aprovada pelo respectivo ministro de Estado, por delegação atribuída pelo Decreto nº 68 885/71, art. 6º, parágrafo único.

Portanto, *serviços* e extensivamente *instituto* ou *estabelecimento*, para os efeitos do art. 172 do Decreto-lei nº 200/67 poderão ser, mais explicitamente, quaisquer órgãos centrais de direção superior, incumbidos de executar atividades específicas do minis-



tério, os quais, segundo a própria recomendação do Decreto-lei nº 200/67 serão organizados preferentemente em base departamental (art. 24).

## 5. Atividades de pesquisa ou ensino

Também aqui claudicou o Decreto-lei nº 200/67, não especificando e deixando de remeter ao critério regulamentar o que se deva entender por atividade de *pesquisa* ou *ensino*. A administração direta, configurada pela Presidência da República e pelos ministérios civis ou militares, podem ter nas respectivas áreas de competência, ou como atividades dela decorrentes, a *pesquisa* ou *ensino*, seja em sentido amplo ou restrito, inclusive para atendimento ao princípio do planejamento (Título II, art. 6º, Inciso I e Capítulo I, art. 7º e alíneas).

Não tendo o Decreto-lei nº 200/67 estabelecido indicadores para a identificação dos vocábulos, ficará, pois, ao arbítrio do Poder Executivo interpretar essas expressões, o que, até norma em contrário, se pautará através do apelo ao léxico, ou eventualmente, às fontes doutrinárias ou jurisprudenciais.

Parece, no entanto, face ao contexto que estes vocábulos permeiam, que a intenção do legislador estaria dirigida à *pesquisa* e ao *ensino* de natureza técnica ou científica, ligados, principalmente, às atividades da administração pública de caráter *industrial*, *comercial* ou *agrícola*, embora essa caracterização seja, pela letra do art. 172, uma alternativa e não uma condicionante.

Nesse sentido, por exemplo, fazendas experimentais, do Ministério da Agricultura, uma vez inseridas na estrutura operacional de atividade específica do ministério, poderiam constituir-se em casos típicos de “órgãos autônomos”, como também o seriam a Biblioteca Nacional, que integra a estrutura operativa de atividade-fim do Ministério da Educação e Cultura, ou o Arquivo Nacional e o Departamento de Imprensa Nacional, integrantes do Ministério da Justiça.

## 6. Caráter industrial, comercial ou agrícola

Várias imperfeições ou dependências a texto regulamentar inexistente já foram levantadas neste estudo sobre os “órgãos autônomos”, às quais pode-se, agora, acrescentar também estas.

O caráter *industrial*, *comercial* ou *agrícola*, como uma das condições alternativas, tendentes ao reconhecimento e à concessão de autonomia financeira e administrativa a órgão da administração pública federal direta fica, igualmente, a critério do Poder Executivo, que, para tanto, mais uma vez usará o recurso exegético

de natureza léxica, doutrinária ou jurisprudencial, quando tiver que decidir sobre os projetos oriundos da permissão do art. 172 do Decreto-lei nº 200/67. Não há, inclusive aqui, quaisquer indicadores para serem rastreados pelo administrador a fim de suprir as falhas da lei.

## 7. Peculiaridade de organização e funcionamento

Em princípio, esta condicionante de reconhecimento para se assegurar autonomia administrativa e financeira refere-se à estrutura organizacional de unidade componente da administração federal direta postulante. Aliás, é na peculiaridade que se percebe, diferencialmente, as organizações e se pode afirmar, exatamente com base nisso, não existirem duas organizações iguais. Há, sim, uma teoria das organizações mas de organização para organização, as peculiaridades é que constituem os elementos indicadores diferenciais.

Portanto, os elementos condicionantes, sob comentário, são absolutamente inócuos de serem pedidos, pois eles já representam indicador óbvio do que se deva perquirir quando da análise da concessão da autonomia.

Entretanto, já que o legislador quis mencioná-la, e, como este estudo tem uma característica monográfica e exploratória, a oportunidade é válida para se dissertar sobre os critérios interpretativos para o encaminhamento de uma conceituação de estrutura básica e operacional ou regimental na administração pública. Assim, partindo-se da premissa essencial de organização, tem-se o seguinte:

A organização trata da divisão do trabalho, do papel dos agentes executivos e dos dirigentes, do assessoramento, do planejamento, da coordenação e do controle, que dominem o processo de consecução eficiente de objetivos, através de decisões eficazes.

A função válida e final da organização é a de constituir a estrutura, a competência e os mecanismos necessários ao atingimento de objetivos. John Hunt assinala:

"We use *structure* to refer to the planned *division of work* among members. We define an organization as: an identifiable social entity pursuing multiple objectives through the coordinated activities and relations among members and objects. Such a social system is opened and dependent for survival on other individuals and sub-systems in the larger entity-society. From this definition there are three essential components for an organization.

1. *Objectives* — These may be clear, vague, personal, or impersonal. At the minimum, members must share some agreement about these objectives to continue to coordinate their efforts.

2. *People* — As a social system, the organization differs from other systems (such as mechanical systems) in that individuals are a primary ingredient.

3. *Coordination* — There will be some degree of planned or unplanned coordination among the members of the organization. The coordination normally produces a minimum of two hierarchical levels: a leader and the led, which is the beginning of the division of work.”<sup>1</sup>

Portanto, é a partir da identificação dos objetivos, da estrutura, dos recursos humanos e dos mecanismos que se pode avaliar a peculiaridade que lhe é inerente, para os efeitos de enquadramento da mesma nos presumidos pressupostos do art. 172 do Decreto-lei nº 200/67.

## 8. Autonomia administrativa: conceito e limites

O Decreto-lei nº 200/67 não define o que seja autonomia, em termos diretos, expressos e objetivos. É evidente que, quando se trata de entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) a autonomia começa a se caracterizar pela personalidade jurídica própria e pelas regras de direito que lhe são inerentes, bem como dos respectivos estatutos, expressivamente quando se tratar de empresa pública ou mista.

Os órgãos integrantes da administração direta, contudo, não têm personalidade jurídica; são sempre subordinados. Tanto assim que os serviços componentes da estrutura da Presidência da República e os ministérios são sempre auxiliares do Presidente, que exerce a chefia do Poder Executivo (Constituição Federal e Decreto-lei nº 200/67, Título I, artigos 1º e 2º).

Porém, a dedução lógica que se pode tirar para dar consistência ao sentido da autonomia administrativa pretendida pelo legislador aos chamados “órgãos autônomos”, ao que tudo indica, será a prática do princípio da descentralização, a que alude o Título II, cap. III, art. 10, parágrafos e alíneas do Decreto-lei nº 200/67, já mencionado.

Registre-se, a propósito, que a escassa literatura interpretativa sobre o Decreto-lei nº 200/67 faz poucas alusões sobre as características de autonomia administrativa, principalmente quando induzida aos autônomos em causa.

José Nazaré Teixeira Dias comenta que:

“Alguns desses órgãos operacionais apesar de incluídos na administração direta, podem classificar-se, em razão da peculiaridade

<sup>1</sup> Hunt, John W. *The restless organization*. Sidney, New York, John Wiley ed., 1972. p. 4-5.

de suas atribuições, como órgãos autônomos, e em consequência, gozar do máximo grau de flexibilidade possível.”

.....

“Certos órgãos do serviço público federal tanto poderão continuar a operar classificados na administração direta, desde que se lhes empreste o caráter de órgãos autônomos, como poderá evidenciar-se a conveniência ou oportunidade de serem deslocados para a administração indireta, na modalidade mais indicada.”<sup>2</sup>

Parece coerente, no entanto, admitir-se como razoável, que os “órgãos autônomos” possam, na realidade, cumprir o seguinte:

a) do ponto de vista estratégico e gerencial:

- constituir-se em efetivo instrumento de descentralização administrativa;

- elevar o grau de efficientização de tarefas e atividades de determinado setor, no atingimento pleno e eficaz de seus objetivos;

- traduzir ou transformar planos, programas e projetos em reais acontecimentos de campo, segundo as demandas sociais de suas respectivas clientelas;

b) do ponto de vista operacional:

- administrar programas de pesquisa;

- firmar convênios ou contratos com outros órgãos da administração pública, direta ou indireta, ou mesmo com entidades privadas;

- estabelecer normas sobre assuntos e matéria de sua competência específica;

- admitir pessoal, em funções regidas pela CLT, de acordo com tabelas de emprego, numéricas e de retribuição;

- praticar todos os demais atos previstos na legislação da Reforma Administrativa, principalmente as constantes dos artigos nos. 96, 97, 111, etc.

- adquirir e alienar material de consumo e contratar serviços de terceiros;

- manter caixa próprio;

- processar diretamente seu movimento bancário;

- gerenciar projetos.

Ocorre, porém, que o órgão autônomo pelo fato de pertencer exclusivamente à administração direta encontra sempre entraves para o exercício pleno da descentralização. Em primeiro lugar, porque é integrante compulsório de vários sistemas criados pelo poder público, no âmbito do Poder Executivo, com base no Decreto-lei nº 200/67, art. 30, a saber:

a) Sistema de Pessoal Civil — Sipec (Decreto nº 67 326/70) subordinado tecnicamente ao DASP, através do departamento de

<sup>2</sup> Dias, José Nazareth Teixeira. *Reforma administrativa de 1967*. 2. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1972, p. 95-8.

pessoal do respectivo ministério e administrativamente ao ministério de Estado;

b) Sistema de Planejamento Federal (Decreto nº 71 353/72);

c) Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria (Decretos nºs. 61 386/67, 64 135/69, 64 139/69, 67 090/70 e 64 777/69).

Esses sistemas são normativos e de controle, gerando, por isso, limitações à prática de uma autonomia plena. Para argumentar, bastaria invocar-se as impostas ao pessoal, pela legislação das Instruções Normativas do Sipec, cujo órgão central é o DASP, principalmente agora com a implantação do Plano de Classificação de Cargos, criado pela Lei nº 5 645/70 e complementada pelo Decreto-lei nº 1 341 e Decreto nº 74 448, ambos de 22/08/74.

A Inspetoria Geral de Finanças (IGF) impõe também suas regras normativas, não abrindo quaisquer exceções ou privilégios que possam ser tomados como capacidade de autonomia inerentes aos órgãos em causa.

A esses argumentos se somam a dependência de supervisão ministerial, prevista pelo Título IV, especificamente art. 25, que, por si só, pode inibir o órgão autônomo ao pleno exercício das virtualidades da descentralização.

Talvez tenha sido por isso que a praxe administrativa brasileira tenha alcunhado a esses órgãos a característica de "relativa autonomia", recentemente consagrada pela Lei nº 6 162, de 6 de dezembro de 1974.

## **9. Autonomia financeira: características**

Se a autonomia administrativa é interpretada por dedução — mesmo assim em termos virtuais — porque é difícil de ser exercida em termos reais, a autonomia financeira mereceu do legislador, pelo menos, algumas evidências objetivas, no sentido de caracterizá-la e torná-la operante. Como exemplo tem-se a expressa autorização de constituir *fundo especial de natureza contábil* para acolher e movimentar os recursos de sustentação do órgão autônomo, sejam esses recursos orçamentários, extraorçamentários ou receita própria.

Vale a pena recordar a extensão dessa autonomia financeira assim autorizada e analisar, na prática, de que modo pode ela produzir seus efeitos.

O Decreto-lei nº 200/67 ao assegurar a constituição de um fundo especial de natureza contábil induz a que se ponha em cogitação o conceito de fundo especial, o qual é dado pelo texto da legislação normativa do orçamento público brasileiro, isto é, a Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, artigos 71 a 74.

Um fundo especial é constituído com o produto de receitas especificadas em lei, que se destinam à realização de determinados objetivos ou serviços, sendo facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, inclusive de controle, prestação e tomada de contas, sem elidir a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

A prática brasileira de uso dos fundos especiais, notadamente a nível estadual, tem sido dirigida, exclusivamente, a órgãos da administração direta. No Estado de São Paulo existiam em 1972 mais de 50 (cinquenta) fundos especiais, para atender a objetivos ou projetos, principalmente ligados aos setores agricultura, saúde, educação e justiça.<sup>3</sup>

No âmbito federal os fundos especiais são igualmente em grande número, e a história de seu aparecimento é mais do que cinquentenária, pois o Decreto federal nº 15 783, de 8 de novembro de 1922, que regulamenta a execução do Código de Contabilidade Pública da União, já dispunha a seu respeito, nos artigos 48 a 50, 117, e 501 a 505, denominando-os, às vezes, de caixas especiais.

A esse respeito aliás, Rubem de Oliveira Lima escreveu excelente trabalho de pesquisa,<sup>4</sup> enumerando cada um dos fundos, com a respectiva legislação, finalidades e área de atuação.

O fundo especial previsto pelo art. 172 do Decreto-lei nº 200/67, apesar de enfático para indicar a autonomia financeira, tem alguns registros de imprecisão, quando insiste em dizer, de forma redundante, que a ele serão levados todos recursos orçamentários, extraorçamentários e "... inclusive a receita própria". A propósito faça-se uma análise, como a seguir.

## 10. Fundos especiais: limitações constitucionais e caracterização

Quando se examina a questão relativa aos fundos especiais, vem à tona, automaticamente, o seu exame à luz de alguns princípios orçamentários, os quais, segundo caracterização clássica e tradicional, desaconselham esse tipo de expediente financeiro-contábil, pondo em risco a *unidade de caixa*, com conseqüente pulverização dos recursos do Governo.

A Emenda Constitucional nº 1/69 (Constituição Federal), repetindo dispositivos similares, estatui com ênfase, no § 2.º do art. 62 que:

"Ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do art. 21 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, *fundo* ou despesa. A lei poderá,

<sup>3</sup> Angélico, João. *Contabilidade pública*. Ed. Atlas, 1972. p. 95-101.

<sup>4</sup> Lima, Rubem de Oliveira. In: *Revista de Finanças Públicas*, ano 29, n. 284, p. 2-21, jun. 1969.

todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou o total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes.”

Comentando o dispositivo em paralelo com o texto do art. 71 da Lei nº 4 320/64, os professores Teixeira Machado e Costa Reis<sup>5</sup> assinalam que:

“O fato é que a Constituição do Brasil não proíbe a criação de fundos, mas apenas veda a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. Assim, os fundos podem ser constituídos por dotações globais incluídas no orçamento anual.”

Explicam ainda os autores retrocitados que:

“São, pois, características dos fundos especiais:

- a) receitas especificadas — o fundo especial deve ser constituído de receitas instituídas em lei, conforme o disposto no § 2º do art. 62 da Constituição Federal, o qual dispõe que a lei poderá todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitui receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes;
- b) vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços — o fundo especial, ao ser constituído, deverá vincular-se à realização de programas de interesse da administração.
- c) normas peculiares de aplicação — a lei que instituir o fundo especial deverá estabelecer ou dispor sobre a destinação do fundo.”

Importante salientar que o texto do art. 74 da Lei nº 4 320/64 é algo redundante com o art. 71, a respeito da caracterização legal dos fundos especiais, pois dispõe o seguinte:

“Art. 71 — Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de *normas peculiares* de aplicação.

.....

Art. 74 — A lei que instituir fundo especial poderá determinar *normas peculiares* de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Entre as *normas peculiares de aplicação* do fundo especial não poderiam estar as *normas peculiares de controle*!

Teixeira Machado e Costa Reis, todavia, parecem aceitar a distinção, embora não a expliquem, assinalando:

“Com este artigo (74) completam-se as características dos fundos especiais:

<sup>5</sup> Machado Jr., José Teixeira & Costa Reis, Heraldo. *Lei 4 320 comentada*. Rio de Janeiro. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1974. p. 126-7.

- a) receitas especificadas no orçamento ou em créditos adicionais pela entidade instituidora do fundo;
- b) vinculação legal dessas receitas a determinados objetivos ou serviços;
- c) *normas peculiares de aplicação* dessas receitas;
- d) transferência para o exercício seguinte do saldo positivo apurado em balanço (art. 73);
- e) *normas peculiares de controle*, prestação e tomada de contas;
- f) manutenção da competência específica para fiscalização do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.<sup>6</sup>

Diante desses dispositivos e argumentos explicativos verifica-se que, do ponto de vista legal, algumas imperfeições básicas, sanáveis pela via regulamentar, são necessárias, quando se põe em confronto os textos dos artigos 71 a 74 da Lei nº 4 320/64 com o art. 172, § 2º do Decreto-lei nº 200/67.

O legislador do Decreto-lei nº 200/67, parece patente, descuidou-se de compatibilizar o texto do art. 172, § 2º, com as prescrições de ordem normativa estabelecidas pela Lei nº 4 320/64, tornando, em consequência, o fundo especial previsto no Decreto-lei nº 200/67 algo enigmático e sem condições operacionais concretas e eficientes.

## 11. Receita própria: uma explicação

Também aqui compensa digressão para mostrar a imprecisão da linguagem técnica do mencionado § 2º do art. 172.

Na realidade a, *receita própria* é a receita orçamentária. Talvez o legislador tivesse pretendido enfatizar a receita gerada pelo próprio órgão, a qual, segundo a terminologia classificatória legal designa-se por *receita originária*, desdobrada esta em *receita patrimonial* ou *receita industrial*, ou eventualmente, *receita diversa*.

O quadro a seguir, elaborado em função da Lei nº 4 320/64, desdobra o conceito de receita pública, que em última análise é o registro de todo e qualquer recebimento ou arrecadação, seja em dinheiro ou em outras espécies de bens, avaliados em dinheiro, que o poder público, por força de disposição legal ou contratual, é obrigado a receber ou arrecadar, com precisão ou não, na lei anual do orçamento.

Por isso, a *receita orçamentária* é aquela que integra a lei do orçamento; só podem ser incluídas nestas, receitas criadas por leis anteriores. Já a receita extraorçamentária, como o próprio nome indica, é toda arrecadação que não figura na lei do orçamento e que, por conseguinte, não constitui arrecadação ou renda do poder público, sendo este mero depositário ou administrador.

Genericamente, portanto, os órgãos autônomos estão, em tese,

<sup>6</sup> Machado Jr. & Costa Reis. *Lei 4 320...* cit. p. 128



credenciados a habilitarem-se a quaisquer dos tipos de receita (recursos) apontados no quadro retroapresentado, os quais serão carregados para o Fundo Especial de natureza contábil, que é regido pela legislação própria, isto é, a Lei nº 4 320/64, ressalvadas as limitações constitucionais impostas pelo § 2º do art. 62 da Emenda Constitucional 1/69 (Constituição Federal).

## 12. Órgãos autônomos sem autonomia: problemas e solução

Todavia, ainda assim a autonomia financeira não estará plenamente definida e em condições de ser posta em prática. Falta-lhe um requisito operacional básico, que o Decreto-lei nº 200/67 deveria ter previsto ou regulamentado, apto a aplicar-se ao art. 172, na melhor qualificação de um órgão autônomo. Esse requisito essencial é o de definir o órgão autônomo como uma unidade orçamentária perante a lei anual de meios.

Se a autonomia administrativa e financeira dos órgãos autônomos, como se está vendo até aqui, apresenta-se de forma um tanto relativa, imagine-se essa autonomia sem se revestir de determinados requisitos previstos pela lei orçamentária.

A contrapartida óbvia e natural de estipulações de um fundo especial e respectivos recursos para um órgão autônomo é a de proporcionar-lhe, também, faculdades para despende, gastar, realizar e cumprir programas e projetos inerentes a seus objetivos. Mas para poder usufruir dessa faculdade é necessário que o órgão autônomo seja qualificado de unidade orçamentária, sem o que vá ser a concessão da autonomia.

A Lei nº 4 320/64 estipula:

“Art. 14 — Constitui *unidade orçamentária* o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Parágrafo único — Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.”

Induzido para os propósitos a que busca este trabalho é conveniente ressaltar o comentário técnico que emitem sobre os dispositivos citados Teixeira Machado e Costa Reis:

“Em última análise, *unidade orçamentária* é o órgão ou agrupamento de *serviços* subordinados à mesma unidade administrativa que pode movimentar dotações. O que a Lei nº 4 320 pretendeu foi separar os conceitos de unidade orçamentária e de unidade administrativa, de modo a permitir um sistema descentralizado da execução do orçamento. Destarte, este dispositivo da Lei nº 4 320 terá de ser conjugado com as disposições sobre repasse do Decreto-lei nº 200/67. Parece, porém, que na prática este dispositivo não tem sido bem compreendido. De qualquer forma, à me-

dida que o Governo federal e com ele os governos estaduais e municipais crescem em responsabilidade, sente-se a necessidade de delegar, cada vez mais, autoridade a nível de execução.

O orçamento é, nesse processo, uma peça essencial, porque, ao delegar atribuições, a autoridade delegante, concomitantemente, faz o aporte de dotações, de tal modo que a autoridade delegada possa desincumbir-se de suas responsabilidades, realizando ela própria o empenho e o próprio pagamento. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, somente um sistema de descentralização ampla, através do sistema de planejamento e de finanças, poderá permitir execução mais rápida e eficaz. É claro que um sistema de descentralização desse porte pressupõe um controle objetivo, não de pessoas, mas de programa e de dotações.”<sup>7</sup>

Não parece despropositado também admitir-se como viável à capacitação de autonomia aquilo que prevê o parágrafo único do art. 20 da Lei nº 4 320/64, que diz:

“Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa, poderão ser custeados por dotações globais, classificados entre as despesas de capital.”

Programas especiais de trabalho devem ser entendidos como aqueles que o órgão desenvolverá através de planejamento e execução de duração plurianual, de longo prazo. Assim, o regulamento poderia estabelecer como indicadores das prerrogativas de autonomia, para os efeitos de atendimento do art. 172 do Decreto-lei nº 200/67 a capacidade de se constituir o *serviço, instituto* ou *estabelecimento* em uma unidade orçamentária, que manipule dotações globais, do empenho ao pagamento e se revista ainda quanto aos dispêndios de capital, de condição de subscrever “programas especiais de trabalho”, com prévia aprovação do dirigente ao qual se subordinar, na administração pública.

Além disso, consigne-se, há uma real identificação do art. 172 do Decreto-lei nº 200/67 no trecho: “...exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta”, com o parágrafo único do art. 20 da Lei nº 4 320/64, ao dizer: “...não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução de despesa...”

Em suma: é preciso que, além da autorização de constituição do fundo especial, haja também, deferida pelo Poder Executivo, através da lei orçamentária, autorização para que o órgão autônomo, cada um, possa realizar os dispêndios de seu interesse, inscritos nos seus programas e projetos. É fundamental que ele tenha, realmente, suas dotações, isto é, crédito orçamentário próprio; do contrário, serão absolutamente inócuas ou inúteis outras prerrogativas.

<sup>7</sup> Machado Jr. & Costa Reis. *Lei 4 320...* cit. p. 50.

### 13. Conclusões

Embora o estudo sobre os “órgãos autônomos” ainda comporte outras análises, pretendidas para ulterior edição deste estudo, verifica-se que algumas conclusões preliminares podem ser assim resumidas:

a) o tema “órgãos autônomos” se posiciona no contexto da prática brasileira da descentralização administrativa, porém com tratamento algo anômalo e distanciado do desejado pelas normas do Decreto-lei nº 200/67, art. 10;

b) a autonomia preconizada pelo art. 172 do Decreto-lei nº 200/67 é dirigida exclusivamente para a administração direta; *institutos*, *estabelecimentos* e *serviços* são vocábulos sinônimos de atividade auxiliar ou específica dos ministérios;

c) o art. 172 do Decreto-lei nº 200/67, pelas suas imperfeições técnicas, carece de ampla regulamentação explicativa;

d) além disso, o art. 172 do retrocitado Decreto-lei não foi convenientemente articulado com dispositivos da Lei nº 4 320/64 (orçamento público) notadamente com vistas a caracterizar o “órgão autônomo” como *unidade orçamentária* e com isso melhor exercitarem suas prerrogativas, no plano executivo financeiro;

e) faltou também ao art. 172 regulamentação explícita pelo Poder Executivo sobre a sua forma de operacionalização, como, por exemplo, definindo ao “órgão autônomo” capacidade de exercício de programas especiais de trabalho, segundo o art. 20 da Lei nº 4 320/64;

f) apesar de não constituir a autonomia administrativa e financeira uma forma de melhorar a eficiência de um órgão de administração pública, a necessária regulamentação da matéria poderá proporcionar-lhe condições efetivas de atingimento de objetivos e realização mais eficaz de suas atividades;

g) fora das proposições inscritas nas alíneas anteriores, isto é, regulamentação do texto do art. 172 e conseqüente articulação com a Lei nº 4 320/64, de nada adiantará a concessão de autonomia administrativa e financeira a órgãos da administração pública direta, no Brasil.

## Quadro 1

### *Receita pública (arrecadação)*

<b>Receita orçamentária</b>	<b>Receitas correntes</b>	<b>Originárias</b> { receita patrimonial <b>Derivadas</b> { receita industrial receita tributária (impostos, taxas, contribuições)
		Transferências correntes
	<b>Receitas de capital</b>	Operações de crédito Alienação de bens Amortização de empréstimos concedidos Transferências de capital Outras receitas de capital
<b>Receita extraorçamentária</b>	Depósitos judiciais Depósitos para recursos Cauções (dinheiro ou títulos) Fianças (idem) Bens de defuntos e ausentes Cofres de órgãos Heranças jacentes Heranças vacantes Salários e vencimentos não reclamados Consignações em folha de pagamento Depósitos de diversas origens Penhoras Hipotecas etc.	

## Summary

### Studies on autonomous agencies

The article begins by describing the difficulties which the proliferation of decentralized units in the federal bureaucracy, has produced. Decentralization has created particular difficulties for the ministerial supervision required by law and for systematic government planning. In the context of decentralized units, the study concentrates on an analysis of "autonomous agencies" (*órgãos autônomos*), as defined by Decree-law nº 200/67, one of the basic documents in the reform of the federal public administration; the article tries to verify to what extent the existing legislation succeeds in describing these agencies and in granting them the conditions necessary for a truly autonomous existence. The author notes that the autonomous category is legally applicable only to direct administration agencies, which is an indication that decentralization is practiced in this part of the government. On the other hand, because of imperfections in Decree-law nº 200/67 itself, especially its conflicts with budgetary legislation, the law does not provide sufficiently clear criteria for the systematic use of this category as an instrument of administrative decentralization. The author notes that, due to this ambiguity, the use of this category rarely leads to the administrative and financial autonomy which could improve the efficiency of a government agency; this is made clear by the fact that even the most recent legislation on the subject refers to these agencies as "relatively autonomous agencies" and not as "autonomous agencies" as the phrase appears in Decree-law nº 200/67. With these thoughts in mind, an explicit official interpretation of the appropriate articles of Decree-law nº 200/67 is advocated to eliminate doubts about how such autonomous agencies are to be defined and to give them the conditions needed to achieve their objectives and carry out their activities more effectively.

#### Horário de Funcionamento

##### BIBLIOTECA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Praia de Botafogo 190 - 7.º andar.

266-1512 ramal 170 - Serviço de Referência e Circulação: ramal 171 -  
Serviço de Referência Legislativa.

Horário: janeiro e fevereiro, todos os dias úteis das 8 às 12 horas e das 13,30 às 17,30 horas; março a dezembro, todos os dias úteis, das 8 às 20 horas e, aos sábados, das 8 às 12 horas.

##### BIBLIOTECA DO INSTITUTO DE SELEÇÃO E ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL

Rua da Candelária 6 - 3.º andar 221-2331.

Horário: todos os dias úteis das 8 às 12 e das 13 às 17 horas; às quintas-feiras só funciona no horário da manhã.