

# Órgão Autônomo

Oswaldo Coelho dos Santos Filho

Procurador do Estado da Guanabara

## I — CONCEITO

1 — O Poder Público tem procurado, através da criação de órgãos autônomos, assegurar aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, a utilização de recursos por eles gerados no custeio e manutenção das próprias atividades.

2 — O Decreto-lei n.º 200, de 25/02/67, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 900, de 29/09/69, dispõe no seu artigo 172 que o Poder Executivo poderá assegurar autonomia administrativa e financeira, nò grau conveniente, a certos órgãos da administração centralizada.

3 — Segundo dispõe o citado dispositivo legal, poderão gozar da autonomia os órgãos que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diferente do aplicado à administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

4 — De acordo ainda com o referido Decreto-lei, os órgãos que obtiverem essa autonomia terão a denominação genérica de "órgãos autônomos" (art. 172, § 1.º).

5 — Na hipótese de concessão de autonomia financeira, ficou o Poder Executivo, árbitro da conveniência dessa medida, autorizado a utilizar fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito deverão ser levados todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, sejam de origem orçamentária, sejam extra-orçamentários ou provenientes de receita própria.

6 — A exigência básica para a criação de órgão autônomo é que ele tenha potencialidade para gerar recursos próprios, independentemente dos orçamentários.

7 — Com fulcro nesse diploma legal, o Poder Executivo tem assegurado autonomia a vários órgãos da administração direta.

8 — Podemos citar como exemplos de órgãos autônomos os seguintes:

1. GRUPO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES — GEIPOT — (Decreto n.º 64.312, de 07/04/69). Transformado em empresa pública — Lei n.º 5.908, de 20/8/73.
2. AGÊNCIA NACIONAL (Decreto n.º 62.980, de 15/07/68 e Decreto-lei n.º 592, de 23/05/69). Regimento Interno — Portaria GC/AN/86, de 29/06/73.
3. COORDENAÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR — CAPES — (Decreto n.º 66.662, de 05/06/70).
4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS — INEP — (Decreto n.º 66.957, de 27/07/70 e Decreto n.º 71.407, de 22/11/72).
5. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL — IPHAN — (Decreto n.º 66.967, de 27/07/70).
6. CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO PESSOAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA — CETREMFA — (Decreto n.º 68.924, de 15/07/71, alterado pelo de n.º 69.973, de 20/01/72); Decreto n.º 60.602, de 20/04/67; Regimento Interno aprovado pela PT n.º GB — 29, de 03/02/72 do Ministro da Fazenda).
7. HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS — HFA — (Decreto n.º 69.846, de 28/12/71).
8. COORDENAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE BRASÍLIA — CODEBRÁS — (Decreto-lei n.º 302, de 28/02/67, e Decreto n.º 60.722, de 12/05/67).
9. PROJETO RONDON (Decreto n.º 67.505, de 06/11/70).
10. CENTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL — CENESP — (Decreto n.º 72.425, de 3/07/73).



## II — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

9 — Há, no entanto, outros órgãos que, malgrado não tenham sido contemplados com a autonomia, apresentam condições para que isso aconteça. É o caso das fazendas experimentais do Ministério da Agricultura que geram recursos, como é fácil compreender, e, às vezes, não têm meios de adquirir sementes, enxadas e outros instrumentais, porque a receita tem de ser recolhida ao Banco do Brasil à ordem do Ministério da Fazenda. Essas dificuldades são conseqüências da vinculação desses órgãos à administração centralizada. Ora, com a transformação em órgãos autônomos e a criação do Fundo Especial, ficariam elas autorizadas a utilizar esses recursos na manutenção dos próprios serviços.

10 — Ainda outras atividades apresentam condições para aumentar suas fontes de receita e, via de conseqüência, libertarem-se da necessidade de suprimento por parte do Tesouro Nacional para a manutenção dos seus serviços. É, exemplificativamente, o caso dos museus que, embora já integrem um órgão autônomo — IPHAN — poderão ter sua receita aumentada se cobrarem ingresso para a visitação pública, venderem reproduções de obras de arte e prestação de serviços diversos.

11 — Os objetivos ideais da autonomia administrativa dos órgãos autônomos são os seguintes:

- a) administrar programas de pesquisa, de trabalho de campo e outros;
- b) firmar convênio ou contrato com outro órgão da administração pública ou com entidade privada;
- c) estabelecer normas sobre assuntos a serem especificados, inclusive normas internas sobre administração geral;
- d) admitir pessoal, em funções regidas pela CLT, de acordo com tabelas numéricas e de redistribuições;
- e) adquirir e alienar material e contratar serviços de terceiros;
- f) manter tesouraria própria;

g) processar diretamente movimento bancário, elaborar folhas de pagamento, empenhar despesas e praticar atos análogos;

h) criar grupos-tarefa, para execução de programas de trabalho.

### III — AUTONOMIA FINANCEIRA

12 — A autonomia financeira é exercitada com a:

a) criação de fundo contábil com denominação própria;

b) receita do fundo — fontes: dotações orçamentárias; repasses de outros fundos; outros recursos extra-orçamentários (origem, condições de aplicação, montante etc.); rendas próprias, advindas da venda de produtos, cobrança de taxas e prestação de serviços remunerados;

c) competência para gerir o fundo, movimentando-o através de duas autoridades.

### IV — LIMITES DA AUTONOMIA

13 — Segundo dispõe o art. 172, *in fine*, esses órgãos estão sujeitos à supervisão ministerial, cujos objetivos são os de promover a execução dos programas do Governo.

14 — A aprovação do Plano de Aplicação de Capital pela autoridade ministerial já representa, em si, um fator de limitação da própria autonomia do órgão.

15 — Além dessas limitações, a supervisão ministerial é dirigida ainda no sentido de:

a) coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

b) avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;

c) fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;



d) acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços:

e) fornecer aos órgãos próprios os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

## V — ÓRGÃOS AUTÔNOMOS SEM AUTONOMIA

16 — Compulsando a Lei n.º 5.847, de 6 de dezembro de 1972, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 1973, verificamos constarem como "Unidade Orçamentária" os seguintes órgãos:

- Agência Nacional (Presidência da República);
- Hospital das Forças Armadas (Presidência da República);
- Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes (GEIPOT) — Ministério dos Transportes;
- Coordenação do Desenvolvimento de Brasília (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral).

17 — Não obstante a existência de decretos presidenciais concedendo-lhes autonomia financeira, permaneceram ignorados como unidade orçamentária o IPHAN, o INEP, a CAPES, na área do Ministério de Educação e Cultura, o CETREMFA, no Ministério da Fazenda, e o Projeto Rondon, no Ministério do Interior.

18 — É uma distorção de execução que precisa ser reparada, sob pena de desvirtuamento da finalidade contida nos decretos de concessão da autonomia e, conseqüentemente, frustrar-se, nesse particular, nos órgãos em tal situação, os objetivos da Reforma Administrativa.

19 — Todos sabemos quão morosa é a máquina burocrática para proceder à concessão de créditos suplementares ou a simples transformação de dotações de uma rubrica para outra que, em alguns casos, levam meses, prejudicando o desenvolvimento de pesquisas importantes ou, no caso da CAPES do MEC, deixando em dificuldades os bolsistas no estrangeiro.

20 — Com a instituição do Fundo Especial, ao qual serão levados todos os recursos orçamentários, extra-orçamentários e receitas próprias, e a aprovação pela autoridade ministerial competente do Plano de Aplicação de Capital, o órgão dotado

de autonomia financeira poderá bem desempenhar a sua missão sem se preocupar, como acontece com os demais da administração direta, desprovidos de tal autonomia.

É sabido que a classificação por elementos, inalterável, torna difícil em muitos casos a fiel execução orçamentária, isto é, se levarmos em consideração que a estimativa é feita com a antecedência de um ano.

## VI — UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

21 — Se se quiser obter do aparelhamento administrativo maior aproveitamento, há que se dotá-lo de meios flexíveis ou, em outras palavras, livrá-lo da bitola emperrada que deve deixar de ser a administração inteiramente centralizadora.

22 — Acreditamos, portanto, que o problema, no caso, possa ser contornado com a criação da **unidade orçamentária** por ocasião da elaboração da proposta da Lei de Meios para o futuro exercício, como foi providenciado para os órgãos referidos no item 16.

23 — É urgente, portanto, que as autoridades responsáveis pelo assunto ponham fim a essa anomalia, dotando tais órgãos autônomos desse instrumento necessário ao seu funcionamento.

## VII — FUNDO ESPECIAL

24 — Feito isso, o órgão autônomo proporá o orçamento do Fundo no prazo próprio, de forma global, isto é, de modo que da Lei de Meios conste um valor mínimo destinado ao Fundo, sem especificação de rubricas, e o submeterá à Secretaria-Geral, para inclusão na Proposta Orçamentária do respectivo Ministério.

## VIII — PLANO DE APLICAÇÃO E CONTROLE MINISTERIAL

25 — Publicada no "Diário Oficial" a Lei de Meios, o órgão submeterá ao Ministro de Estado um Plano de Aplicação, pelo qual pautaria seus gastos.

26 — O Ministério, através da Secretaria-Geral, liberaria os recursos, de acordo com o cronograma de desembolso elaborado pela Inspeção-Geral de Finanças e aprovado pelo Ministro.



27 — É escusado dizer que as contas do órgão autônomo, no final do exercício, deverão estar de acordo com o Plano de Aplicação elaborado.

28 — Para atender às despesas essenciais como, por exemplo, bolsas-de-estudo, o Plano de Aplicação deverá conter previsão de uma Reserva para aplicação no início do exercício seguinte, evitando-se, desse modo, solução de continuidade na atuação do órgão.

29 — No curso do exercício, de dois em dois, ou de três em três meses, haveria prestações parciais de contas, com a indicação precisa da aplicação de recursos, sem prejuízo da apresentação final, nos moldes e prazos estabelecidos pela Inspetoria-Geral de Finanças.

30 — De posse desses elementos, a Inspetoria-Geral de Finanças teria condições de analisar a prestação de contas, aprovando-a para o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, ou propondo, se fosse o caso, a aplicação das sanções cabíveis.

31 — A supervisão ministerial, desse modo, estará presente em todos esses atos, dando-se pleno cumprimento às exigências legais, sem prejuízo de se obter da autonomização do órgão o máximo de resultados práticos.

