AUTARQUIA — SPVEA

— A Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia é uma autarquia federal, o que não dispensa o registro prévio de seus contratos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO Nº 14.216

DECISÃO

Relator: Ministro Etelvino Lins:

Pelo Aviso-Circular nº 262, de 13 de abril de 1966, o Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismo Regionais comunicou ao Tribunal que o Exmo. Sr. Presidente da República, face a pronunciamentos da Consultoria Geral da República, vem de considerar a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia como autarquia — *Diário Oficial*, de 21 de março de 1966, pág. 2.981 (Processo 14.216).

O Tribunal resolveu, em face de representação da Diretoria, sôbre o assunto, que nenhuma alteração se verificou em relação aos contratos da SPVEA, sujeitos a registro prévio, a exemplo dos Correios e Telégrafos, Imprensa Nacional, Comissão do Vale do São Francisco e outros órgãos da administração a que a lei confere autonomia administrativa e cujos dirigentes agem em nome da União, por disposição expressa da lei, nos assuntos que lhe são pertinentes. Voto vencido o Sr. Ministro Rogério Freitas, que não conhecia preliminarmente, da citada representação e, no mérito, caracterizava como autarquia a referida entidade (Processo nº 14.216).

O Sr. Dr. Procurador, Christiano Martins, emitiu pareceres, sôbre a matéria, nos seguintes têrmos:

*

PARECER

Ao examinar, a 6 de abril de 1961, no processo 371-61, a requerimento do Egrégio Tribunal, o problema da natureza jurídica da SPVEA, emitimos o parecer nº 129-61, que ora fazemos apensar ao presente.

Tomando como ponto de partida de nossa indagação a norma constitucional que dispôs sôbre a execução do plano de valorização econômica da Amazônia (art. 199 da Constituição), por onde se vê que o mesmo deveria ser custeado com *recursos da União*, bem como recursos estaduais, êstes também *aplicados por intermédio do Govêrno Federal*, e examinando a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, lei complementar à Constituição e pela qual foi a SPVEA instituída, chegamos à conclusão de que esta, embora desfrutando de autonomia administrativa, não fôra, a rigor, dotada de personalidade jurídica própria, distinta da personalidade da União. Em tais condições, seus dirigentes atuaram como

delegados ou representantes legais da União para promoverem a execução das finalidades assinadas àquele órgão da Administração Pública.

Não desconhecemos, tal como notava em parecer emitido em 1962 sôbre a SUDENE, o então Sr. Dr. Consultor-Geral da República (fls. 4), que o têma da natureza das pessoas jurídicas públicas se presta às mais acesas controvérsias e a divergências de opinião, pôsto que ao lado da declaração explícita da personalidade pode ocorrer a sua outorga por forma implícita.

Embora reconhecendo a delicadeza e naturais dificuldades da matéria, nossa modesta opinião, no caso especial da SPVEA, é ainda *data venia* a que se exprime no parecer nº 129-61, de nossa autoria, e em apenso, em que pêsem aos respeitáveis e abalizados subsídios constantes de processo, entre os quais se destaca o parecer proferido pelo eminetne Sr. Dr. Consultor-Geral da República (fls. 11A).

Na esfera das atribuições do Tribunal de Contas, há que ponderar as conseqüências práticas a resultarem do reconhecimento, ou não, da SPVEA como autarquia. Reconhecida a sua condição autárquica, os contratos por ela celebrados deixarão automàticamente de serem trazidos ao exame prévio do Egrégio Tribunal, com a aplicação do disposto no art. 6º da Lei nº 4.370, de 1964.

Finalmente, cabe-nos observar que, no caso, o citado parecer do eminente Sr. Dr. Consultor-Geral da República, foi aprovado, em despacho, pelo Exmo. Sr. Presidente da República, daí decorrendo o caráter normativo do citado parecer no âmbito do Poder Executivo Federal.

São estas as considerações que, sôbre o assunto, apresentamos, atendendo ao requerimento com que nos honrou o Egrégio Tribunal.

Brasília, 12 de maio de 1966. — *Christiano Martins,* Procurador.

*

PARECER

I — Ao apreciar o problema da conceituação jurídica da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, é indispensável atentar para a regra constitucional que lhe constitui o fundamento. Com efeito, estabelece a Constituição:

"Art. 199. Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária.

Parágrafo único. Os Estados e Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento de suas rendas tributárias. Os recursos de que trata êste parágrafo serão aplicados por intermédio do Govêrno Federal."

Impondo à União o dever de aplicar, para êsse objetivo, parte de suas rendas tributárias, já o *canon* constitucional revela, no seu enunciado, de maneira incontestável, que o plano de valorização é custeado com *recursos federais,* vale dizer, tal aplicação configurar-se-á como *despesa da União.* O que se preceitua, no parágrafo único, relativamente à incorporação de recursos estaduais e municipais, não nos parece invalidar esta conclusão, antes a confirma na regra de que tais recursos, por sua vez, "serão aplicados *por intermédio do Govêrno Federal*". Pois semelhante cláusula parece indicar não haver sido contemplada a hipótese de vir esta aplicação a ser confiada não à União diretamente, mas a uma pessoa jurídica pública distinta da União, como no caso de uma autarquia.

II — Do exame do princípio constitucional, passemos, então, ao exame da lei promulgada para sua execução, o que assim reveste o caráter de lei complementar. Refiro-me à Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, nestes têrmos.

"Art. 22. Para promover a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, nos têrmos desta lei e dos planejamentos que forem aprovados, fica criada, com sede em Belém, capital do Estado do Pará, com *autonomia administrativa*, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *diretamente subordinada ao Presidente da República.*"

Nessa lei, complementar à Constituição, foi definido o plano de valorização da Amazônia nas suas linhas diretivas, no seu sentido e nas suas finalidades; foi instituído formalmente o respectivo Fundo (artigo 8º); e foi criado o órgão, entidade ou serviço incumbido de executá-lo, a SPVEA. Mas, limitou-se a lei a criá-la *com autonomia administrativa diretamente subordinada ao Presidente da República.* E aqui surge o problema relativo à sua conceituação jurídica. É a SPVEA uma autarquia? É um órgão da administração direta?

III — A doutrina mais autorizada tem associado invariàvelmente a noção de autarquia à existência de personalidade jurídica própria. Basta relembrar a clássica definição de D'Atessio: *"L'autarchia può definirsi perciò — la capacità reconosciuta alle persone giuridiche pubbliche di fronte allo Stato di amministrare da sè i propri interessi".* (*Diritto Amministrativo Italiano*, vol. I - 1.368). E, ainda, o sucinto conceito de Haurion, definindo a autarquia como *"une personne administrative qui gère un service public spécial"* (*Droit Administratif*, pág. 4.178). Como na doutrina geral, o requisito da personalidade jurídica para configurar a autarquia é regra no direito positivo brasileiro. Considera-se autarquia, segundo o Decreto-lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943 (art. 2º), "o serviço estatal descentralizado com personalidade de direito público explícita ou implìcitamente reconhecida por lei." E, mais recentemente, a Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, dispôs, em seu art. 139: "Consideram-se entidades autárquicas: *a*) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral; *b*) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro.

IV — No caso concreto, não nos parece que a cláusula *com autonomia administrativa*, posta no ato constitutivo da SPVEA, tenha, por si só, a virtude de conferir-lhe personalidade jurídica própria, distinta da personalidade da União. Embora seja possível, a rigor, o reconhecimento implícito da personalidade (art. 2º do Decreto-lei nº 6.016, de 1943), a boa regra é a declaração formal, como ocorre geralmente nas leis que, entre nós, têm instituído as autarquias. Como quer que seja, não encontro na Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, quaisquer disposições que pudessem levar à conclusão inquestionável de haver sido instituída uma autarquia. Ao contrário, as normas de interêsse quanto a êste ponto parecem conduzir a uma afirmação oposta. Lê-se, por exemplo, no art. 6º, que o Poder Executivo para coordenar as atividades relacionadas com o Plano, "poderá promover acôrdos com os Estados e Municípios, etc." (*Poder Executivo*, subentenda-se: através da SPVEA, inclusive); lê-se no art. 9º que, para aplicação dos recursos do Fundo, "será elaborada, anualmente a proposta do respectivo orçamento, a fim de ser apresentada, com a proposta do Orçamento Geral, ao Congresso" (*orçamento votado pelo Congresso*, na sua competência constitucional de votar a lei de meios da União); lê-se, ainda no art. 9º, parágrafo 4º, que "a aplicação das dotações orçamentárias referentes ao Plano, independerá de registro prévio do Tribunal de Contas" (norma certamente desnecessária para o caso das autarquias, cuja fiscalização financeira, pelo Tribunal, é realizada apenas através da tomada de contas anual dos respectivos administradores; em todo o caso, exceção a uma regra vigente apenas no âmbito da administração direta), lê-se, finalmente, no art. 19, que, até a aprovação, por lei, dos planejamentos, sua execução se processará segundo "um programa de emergência,

aprovado pelo Presidente da República." O disposto no art. 12, onde se declara poder a SPVEA adquirir bens, e no art. 15, onde se autoriza a outorga da garantia do Tesouro para operações de crédito destinadas a obras e serviços do Plano — não é, a nosso ver, suficiente para deduzir a existência implícita de personalidade própria. No primeiro caso, porque os bens adquiridos passariam, *ipso facto*, a integrar o patrimônio da União, do mesmo modo que os bens adquiridos por qualquer órgão da administração direta. No segundo caso, porque a garantia de que aí se cogita não há de necessàriamente referir-se à hipótese específica de operações da SPVEA, podendo a norma aplicar-se à hipótese de empréstimos contraídos por outras pessoas públicas que se incumbam de obras de interêsse do Plano; ou porque, em todo o caso, se tenha julgado conveniente prover a uma garantia adicional para as operações de crédito à conta do Fundo, considerando a circunstância de ser êste naturalmente limitado quer quanto as suas fontes financeiras quer quanto a destinação de seus recursos.

Parece-nos que, na hipótese a lei não completou uma descentralização *absoluta* de serviço público, instituindo uma autarquia, mas procedeu a uma descentralização apenas *relativa* criando uma entidade que atua em nome e como agente da União e assim participa da natureza da administração direta, agindo com *autonomia administrativa*, a saber sem integrar-se em relação de dependência, com qualquer dos Departamentos ou demais órgãos através dos quais se distribui a ação do Govêrno ou se realiza tradicionalmente a atividade do Estado. Será pois, a SPVEA um órgão também da administração direta, dotado de autonomia administrativa e sujeito a regime especial de fiscalização financeira e de tomada de contas, como o delineia a sua lei orgânica, mas sem personalidade própria e assim sem revestir a forma, a natureza ou o caráter de uma autarquia.

V — Das considerações procedentes já se deduz a solução ao problema pôsto pelo eminente Ministro José Pereira Lira, Relator dêste processo, e sôbre o qual S. Exa. nos deu a honra de solicitar nossa modesta opinião. Indaga-se se é legítima e eficaz uma norma regulamentar (arts. 18, § 2º e 47 nº XLI do Regulamento baixado com o Decreto nº 34.132, de 9 de outubro de 1953) norma na qual é o Superintendente da SPVEA autorizado a dispensar a concorrência *nos casos previstos no art. 246 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.*

Ora, tal Regulamento alçou-se à condição de lei, aprovado que foi por decreto emanado do Poder Legislativo; e ainda que assim não tivesse ocorrido, o texto de seu art. 246 já constituía preceito legal porque reprodução fiel do art. 51 do Código de Contabilidade da União, de sorte que, em qualquer hipótese trata-se aqui de confrontar um provimento de decreto executivo de caráter regulamentar com o provimento da lei. Postula então, a lei (art. 51, *a* do Código de Contabilidade; art. 246, *a*, do Regulamento de Contabilidade) que a concorrência pública poderá ser dispensada *a juízo do Presidente da República.* Segundo já nos coube salientar em pronunciamento anterior, esta faculdade ou prerrogativa excepcional conferida ao Presidente da República é de natureza personalíssima, não podendo em conseqüência ser objeto de delegação a outra autoridade a menos que a lei preveja tal delegação. Não pode o Presidente renunciar a essa prerrogativa pelo processo de transferi-la a outra autoridade, por mais eminente que seja esta. A lei reclama, para o reconhecimento de uma certa atuação o *juízo do Presidente da República; e juízo*, na sua acepção ética, envolvendo os elementos subjetivos de um critério de exame, apreciação ou ponderação de fatos e circunstâncias, é coisa insubstituível e intransferível, sob pena de alterar-se a sua individualidade ou a sua essência — sob pena de, para referirmo-nos diretamente à hipótese em fóco, operar-se, através da delegação não prevista em lei, a substituição do *juízo do Presidente da República* (que é o juízo que a lei convoca) pelo *juízo de outra autoridade* o que não será òbviamente a mesma coisa. Na verdade, a delegação porventura realizada em

decreto executivo importaria em vulnerar a lei já que admitia, por via oblíqua a dispensa da concorrência por autoridade destituída de competência legal para fazê-lo.

VI — Em suma, considerando que a SPVEA, apesar de sua autonomia administrativa e da especificidade de sua organização não constitui uma autarquia federal em sentido estrito, parece-nos não ser legítima nem eficaz a norma regulamentar que delegou ao respectivo Superintendente a competência presidencial para dispensar a concorrência pública no caso da alínea *a* do art. 246 do Regulamento de Contabilidade, isto é, a competência para ajuizar dos pressupostos fáticos ali estabelecidos: a ocorrência de "circunstâncias imprevistas ou de interêsse nacional que não permitam a publicidade ou as delongas exigidas pelos prazos da concorrência." O decreto executivo que pronunciou a delegação deve ser tido como insubsistente, nesta parte, porque exorbita da esfera de ação assinada ao poder regulamentar sendo que o seu ditado, em última análise, importaria em revogar o preceito da lei pôsto que em lugar de tal preceito institui um preceito diverso.

Se se tratasse, no caso de uma autarquia, o preceito regulamentar seria a nosso ver, válido mesmo na omissão a respeito da lei instituidora da autarquia. Nesta hipótese não ocorreria delegação alguma eis que a competência do Presidente da República — salvo mandamento de lei especial em cada caso — se afirma originàriamente apenas no âmbito da administração direta, porque estabelecida no Código de Contabilidade tão sòmente para os atos de que cogita o mesmo Código a saber, os atos de receita e despesa da União e não os atos de outras pessoas jurídicas de direito público distintas da União. Com base simplesmente na analogia, se a lei especial da autarquia fôsse omissa ou silenciosa, poderia o regulamento atribuir na esfera de competência da entidade, ao respectivo dirigente a prerrogativa que a lei faculta na ordem da administração direta ao Presidente da República.

VII — Finalmente, observo que a restrição que ora pomos, no caso em exame à norma regulamentar de que se trata alcança exclusivamente ao enunciado na alínea *a* do art. 51 do Código de Contabilidade e alínea *a* do art. 246 do Regulamento de Contabilidade. Ùnicamente na hipótese aí prevista é que a lei convoca o juízo do Presidente da República. Nas demais hipóteses, isto é, das alíneas *b, c, d* e *e* dos mesmos artigos a dispensa da concorrência não depende de decisão do Presidente da República mas pode ser declarada de *ofício,* mediante apuração da ocorrência dos pressupostos de fato, e pode ser pronunciada diretamente pela autoridade competente para promover a concorrência e firmar o contrato.

Em outras palavras: A dispensa da licitação com fundamento na alínea *a* do art. 246 não é da competência legal do dirigente de órgão integrante da administração direta cabendo ao dirigente remeter a matéria à apreciação do Presidente da República. Entretanto a dispensa com fundamento em qualquer das demais alíneas do art. 246 é da competência legal do dirigente do órgão, desde que se verifique a ocorrência de fatos que a imponham ou justifiquem.

*

CONCLUSÃO

Referindo-me, então, aos pontos focalizados na decisão a fls. parece-me:

a) Quanto à cláusula 2ª: Dispensou-se a concorrência, mas não se apontou o fundamento para a dispensa. Sabido que a lei discrimina cinco razões diferentes para a dispensa haverá que apurar se tal fundamento foi o da alínea *a,* do art. 246, ou outra das alíneas do mesmo artigo.

b) Quanto à cláusula 6ª: Aí se fixa o valor do contrato, isto é, vinte e cinco milhões de cruzeiros, aliás o montante exato do crédito cuja abertura foi autorizada pela Lei nº 3.778, de 24 de junho de 1960. Entretanto, o contrato dá a entender que se adjudicam à firma contratante os serviços na sua totalidade e o custo total do-

mesmos serviços, segundo se poderia depreender das bases da proposta (fls. 13), se estima em cem milhões de cruzeiros.

c) Quanto à cláusula 9ª: Estipula-se como fôro do contrato a cidade de Belém, capital do Estado do Pará, acrescentando-se que as partes renunciam a qualquer outro fôro. Ora, o fôro das causas em que a União fôr autora ou ré se estabelece na Constituição (art. 201): e não pode, a nosso ver, ser objeto de renúncia por parte do agente que contrata em nome da União.

Assim, à diligência anteriormente proposta, e a que o Egrégio Tribunal já delíberou proceder parece-me poderia nesta oportunidade ser ainda ampliada para os seguintes fins:

1º — Ser esclarecido, pela repartição competente em que alínea do art. 246 se fundamentou a dispensa da concorrência;

2º — Tornar expresso, mediante têrmo aditivo, que o contrato se restringe sòmente a serviços no valor de Cr$ 25.000.000 e que, portanto, só êsses serviços são adjudicados e não os serviços no seu total como mencionados nas bases de proposta constante do processo;

3º — Fazer constar, ainda mediante têrmo aditivo, a estipulação do fôro de acôrdo com o art. 201 da Constituição.

Sem os esclarecimentos e retificações aqui pedidos parece-me que o contrato não está, quanto ao mérito, em condições de merecer registro isto que restará sempre a possibilidade de ter sido adatado para a dispensa, um fundamento que — como acreditamos ter demonstrado — dependia, por lei, da apreciação do Presidente da República e não da apreciação do Superintendente da SPVEA.

É a nossa opinião, s.m.j.

Brasília, 6 de abril de 1961. — *Christiano Martins,* Procurador.