

Processo nº E-14/14019/2009

Ementa: Autonomia Administrativa e Organizacional da Procuradoria Geral do Estado - Distinção entre Função e Estrutura - Legitimidade da Vinculação Técnica dos Servidores Encarregados de Funções de Planejamento, Gestão e de Controle Interno - Impossibilidade de Imposição de Organização Administrativa a Órgão Dotado Constitucional e Legalmente de Autonomia Administrativa.

Senhora Procuradora-Geral,

I

A douta PG-12, por provocação da Ilma. Sra Chefe de Gabinete desta PGE, submete a exame os Ofícios Circulares nºs 001 e 015/2009, por meio dos quais o Exmo. Sr. Auditor Geral do Estado dá conhecimento à Procuradoria Geral do Estado da publicação do Decreto nº 41.880, de 25 maio de 2009 e dos critérios para o exercício de competências das Assessorias de Contabilidade Analítica dos órgãos da Administração Direta e Entidades da Administração Indireta.

O Decreto nº 41880/2009 dispõe, entre outros temas, sobre as atribuições e procedimentos para a programação e execução orçamentária e financeira do Estado. Estabelece, em seu art. 2º que os órgãos da Administração Direta e Entidades da Administração Indireta terão em seus quadros uma Assessoria de Planejamento e Gestão, uma Assessoria de Controle Interno e uma Assessoria de Contabilidade Analítica, dispendo, em seus parágrafos, sobre as respectivas atribuições.

Fixa a data de 31 de agosto de 2009 para adequação das estruturas a tais comandos, cabendo à Auditoria Geral do Estado fiscalizar o cumprimento das obrigações estabelecidas na norma.

Sobre a Assessoria de Contabilidade Analítica, a Portaria CGE nº 136, de 07 de julho de 2009, menciona ser de sua competência "orientar, coordenar instruir, do ponto de vista técnico e na esfera de sua competência, as unidades operacionais de sua jurisdição quanto aos procedimentos" que menciona, não mais cabendo a inclusão destes documentos de registro, no sistema SIAFEM.

Segundo se interpretou no âmbito da PGE, isso poderia ensejar alterações na sua estrutura administrativa, afetando os Coordenadores de Contabilidade analítica, que deveriam ter que ser exonerados e nomeados para o cargo de assessor de contabilidade analítica, sob pena de o acesso ao SIAFEM ser bloqueado.

Partindo-se da premissa da procedência de tal interpretação e considerando a

autonomia constitucional e legal da PGE, indaga-se sobre a aplicabilidade do decreto e de eventuais instruções complementares a este órgão central do Sistema Jurídico.

II

De fato, a Constituição Estadual, no art. 176, § 5º, explicita a autonomia administrativa e financeira desta PGE:

§ 5º - A Procuradoria Geral do Estado terá dotação orçamentária própria, sendo-lhe assegurada autonomia administrativa e financeira, bem como a iniciativa, em conjunto com o Governador do Estado, de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Esta autonomia vem reafirmada na Lei Complementar nº 15/1980, especialmente após a edição da *Lei Complementar nº 111/2006*:

Art. 2º - A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no art. 176 e parágrafos da Constituição do Estado, competindo-lhe:

(...)

XXVI — praticar atos próprios de gestão, administrar os fundos a ela vinculados, expedindo os competentes demonstrativos, e adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;

XXVII — praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, de carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;

(...)

XXX — compor seus órgãos de administração e organizar seus órgãos especializados, corregedoria, repartições administrativas e serviços auxiliares;

XXXI — dispor sobre seus regimentos e regulamentos internos;

XXXII — exercer outras competências decorrentes de seus princípios institucionais.

Portanto, resta evidente que a questão da autonomia deste órgão central do Sistema Jurídico envolve sua organização administrativa e gestão financeira.

É certo que, por um lado, não se pode gerir as finanças públicas em desacordo com um sistema administrativo, que permita o controle e acompanhamento dos gastos públicos; no entanto, por outro lado, não se pode, acima ou ao largo dos termos da Constituição e da Lei, estabelecer os órgãos, critérios e unidades que exercerão tal controle.

Em outras palavras, nada impede que as "atribuições" de planejamento, de gestão orçamentária, institucional e de recursos humanos sejam exercidas conforme normas técnicas emanadas da SEPLAG, bem como as atribuições de "controle interno" se submetam a normas emanadas da Auditoria Geral do Estado e da Contadoria Geral do Estado; legítima, pois, a "vinculação técnica" para fins de fixar o correto exercício da função.

Ocorre que uma coisa é a "função" e outra é a "estrutura".

A função deve se amoldar aos critérios técnicos para o seu desempenho, não só porque, no caso em exame, envolve profissões regulamentadas como, ainda, um "sistema" (conjunto integrado e harmônico).

Já o mesmo não ocorre com a estrutura, que deve se adequar às possibilidades e peculiaridades de cada órgão.

Em resumo, num sistema normativo — tal como os sistemas de gestão, de planejamento e de controle — é possível se estabelecer o "como" se faz, mas não "quem" faz.

Ainda que assim não fosse, o que se admite para argumentar, o precedente seria gravíssimo, de interferência na autonomia de um órgão cuja função é o controle da legalidade dos atos da Administração.

O tema não é novo nesta PGE.

Nos Pareceres nºs 8/2002 e 12/2002 — HBR, da lavra do ilustre Procurador do Estado HENRIQUE BASTOS ROCHA, já se explicitava que a contratação de bens e serviços pela PGE não deve ficar sujeita a autorização governamental ou de qualquer outra autoridade. Ali se afirmou que:

Em que pese a procedente preocupação do Exmo. Sr. Secretário de Estado Chefe do Gabinete Civil com a contenção de despesas, que se justifica, além de outros motivos, pela necessidade de cumprimento aos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as medidas de contenção de despesas, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, são atribuição do Procurador-Geral do Estado.

Isso não significa, por óbvio, que a Procuradoria Geral do Estado esteja imune à orientação da chefia do Poder Executivo Estadual no sentido da contenção de despesas. A contenção de despesas, que, como bem ressaltado pelo Exmo. Sr. Secretário de Estado Chefe do Gabinete Civil, mostra-se necessária em razão da grave situação financeira do Estado, é dever de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

O que se quer ressaltar é que, em razão da autonomia

administrativa e financeira, as decisões sobre a necessidade de emissão de bilhetes aéreos e realização de outras despesas no âmbito da Procuradoria Geral do Estado são de competência do Procurador-Geral do Estado, o que afasta a aplicação dos artigos 1º e 2º do Decreto nº 25251/99. Parecer nº 8/2002 — HBR

Além deste, vale transcrever parte do Parecer nº 02/2007/BLMS, exarado em 27.06.07, pelo ilustre Procurador do Estado BRUNO LEMOS MORISSON DA SILVA, que já enfrenta a questão da autonomia à luz do fundo especial instituído para garanti-la, nos seguintes termos:

"Desta sorte, se antes a autonomia da PGE/RJ já era deveras afirmada e reafirmada, a fortiori, agora, dotada de recursos próprios, outro não pode ser o entendimento.

Devidamente implementado, ademais, o FUNPERJ, por meio dos atos normativos necessários (Ato Normativo Conjunto nº 09/2006 e nº 2.261/2007 da PGE/RJ), finalmente se pode falar, não obstante e sem que se desvie para as fábulas, em autonomia real e efetiva da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Se assim é, e efetivamente o é, o que era um mero programa constitucional ganhou contornos substanciais, adquiridos vida e forças próprias, de modo trazer para a realidade, com todos os seus consectários, a vontade da Constituição.

Assim sendo, ao se conjugar esses relevantes fatores, quais sejam, a previsão formal na Carta Estadual de 1989 da autonomia administrativa e financeira da PGE/RJ coadunada (e reforçada) com a imprescindível face material desta mesma moeda, que, enfim e em boa hora, a conformou com nítido viés normativo e fático, não há outra resposta para a singela consulta formulada que não se identifique com aquela que privilegie a autonomia deste órgão de estatura constitucional."

Em suma, não se prega que a PGE promova as afividades de gestão financeira, contabilidade pública e controle interno com critérios diversos daqueles que orientam os sistemas voltados para uma harmonização de tais funções; afinal, o caos, a ausência de critérios e a desarmonia podem inviabilizar o controle; daí não se questionar a vinculação técnica.

Sobre o tema, já se teve a oportunidade de afirmar que¹:

A noção de Sistema está ligada a um conjunto de órgãos, com ação coordenada de esforços para gerenciar um setor da Administração, observados os princípios da unidade de

¹ Direito administrativo contratual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 35. Precedente desta PGE no Parecer nº 03/92-MJVS, exarado no Processo Administrativo nº E-03/008840/91.

objetivos, unidade normativa e descentralização de atividades. Trata-se de uma idéia de Administração Integrada, que, no seu funcionamento, relega a um segundo plano os conceitos clássicos de autonomia e hierarquia de órgãos (sem, por óbvio, abandoná-los), redimensionando-os, especificamente, para o setor atendido pelo Sistema em questão, cujo principal objetivo, frise-se, é passar uma idéia de coordenação, articulação, na política de administração de materiais, sem a qual não tem sentido o emprego da expressão (não sendo facultado ao hermeneuta presumir a inutilidade de expressões no texto legal). Confira-se o significado do termo "Sistema", verbis: "Um conjunto de elementos unidos por um princípio, por um fim ou por uma ordenação fundamental".

Exatamente assim ocorre no Sistema Jurídico, em relação aos órgãos jurídicos subordinados a Secretarias de Estado ou vinculados a entidades da Administração Indireta, que estão submetidos à orientação técnica e controle desta Procuradoria Geral do Estado. Nem por isso, atos da Procuradoria Geral do Estado podem estabelecer os critérios de organização interna de cada órgão ou entidade, podendo, apenas, disciplinar os critérios de exercício das atribuições ou mesmo requisitos técnicos para provimento dos cargos que não sejam privativos de Procuradores do Estado.

III

ISTO POSTO, opina-se no sentido de que é legítima a vinculação técnica à SEPLAG, Auditoria Geral do Estado e Contadoria Geral do Estado dos servidores designados, respectivamente, para as funções de planejamento, de gestão orçamentária, institucional e de recursos humanos.

No entanto, as determinações voltadas à mudança de órgãos internos da Procuradoria Geral, contidas no *caput* do art. 2º do Decreto nº 41.880/2009 conflitam com o disposto no art. 176, CF e no art. 2º da LC nº 15/2009 e não se aplicam a este órgão central.

O mesmo se diga quanto à desnecessidade de autorização de qualquer autoridade para a compra de carros ou contratação de bens e serviços, igualmente inserida no âmbito da autonomia administrativa e financeira desta PGE.

É o parecer, s.m.j.

Atenciosamente,

Em 21 de julho de 2009

MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Mat. nº 261.580-5

Exma. Sra. Procuradora-Geral,

Em 26.05.09 foi publicado, no Diário Oficial, o Decreto n.º 41.880, de 25 de maio de 2009, que dispõe sobre as atribuições e os procedimentos para a programação e execução orçamentária e financeira do Estado do Rio de Janeiro.

No artigo 2º do mencionado Decreto está previsto que: "Os órgãos da Administração Direta e Entidades da Administração Indireta terão em seus quadros uma Assessoria de Planejamento e Gestão, uma Assessoria de Controle Interno e uma Assessoria de Contabilidade Analítica, todas vinculadas diretamente ao Secretário ou ao Titular da Entidade, para exercerem as atribuições de planejamento, registro e acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos neste Decreto, inclusive as relacionadas à gestão institucional, patrimonial e de recursos humanos."

Em prosseguimento, no dia 07/07/2009, foi publicada a Portaria CGE n.º 136, definindo as atribuições básicas das Assessorias de Contabilidade Analítica.

Após, em 10/07/2009, foi enviada uma comunicação, através do SIAFEM, antecipando o ofício circular GAB/CGE n.º 015, posteriormente encaminhado, no qual era informado a exclusão do perfil dos servidores lotados na Assessoria de Contabilidade Analítica, de inclusão dos documentos de registro de Nota de Crédito, Nota de Empenho e Programação de Desembolso, no SIAFEM.

Em decorrência dos atos anteriores, através de comunicação emitida pelo SIAFEM, foi designada reunião com os responsáveis pelas Assessorias de Contabilidade Analítica de todos os órgãos abrangidos pelo Decreto.

Na mencionada reunião, conforme informações prestadas pelo contador do Controle Interno desta Procuradoria, restou confirmado para o dia 31 de agosto a data limite para adequação dos Órgãos à nova legislação.

Já no dia 17/07/2009, houve nova comunicação, também via SIAFEM, ratificando as informações prestadas na reunião.

Hoje, nova comunicação, através do SIAFEM, informa sobre a maneira como a transição será feita, definindo a própria Assessoria de Contabilidade do órgão como responsável pela transição e, em caso de dúvidas, responsável também pelo contato com a SUNOT (Superintendência de Normas Técnicas da Secretaria de Fazenda).

Vale frisar que as determinações interferem na atual estrutura administrativa da PGE. A título informativo, conforme estabelecido, na Resolução n.º 2638, de 08 de julho de 2009, que alterou o regimento interno da

Procuradoria Geral do Estado, o controle interno é diretamente ligado à Chefia da Diretoria de Gestão (PG 12), e não ao Gabinete da Procuradoria. Já a Contadoria está ligada a Gerência Financeira, também no âmbito da PG 12.

Por fim, vale ressaltar, a publicação, em 17 de julho de 2009, do Decreto n.º 41.952, que dispõe sobre a gestão operacional e patrimonial da frota de veículos oficiais pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. No citado Decreto, em seu art. 42, submete à análise e pronunciamento da SEPLAG, mesmo à conta de fundos próprios, a compra de veículos oficiais.

Assim, considerando a autonomia administrativa da qual é dotada esta Procuradoria, conforme previsão do art. 176, §5º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, submeto a questão à superior consideração.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 2009

Atenciosamente,

DANIELE FARIAS DANTAS DE ANDRADE
Procuradora-Chefe da Diretoria de Gestão

VISTO

Processo n.º E-14/14019/2009

Visto. Aprovo o Parecer n.º 07/2009, da lavra do ilustre Procurador do Estado Dr. MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO, que, na linha dos precedentes desta Casa, concluiu que, em função da autonomia constitucional da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, a ela não pode ser aplicado o disposto no art. 2º do Decreto n.º 41.880/2009 e demais normas que o complementem.

O parecer remarca que se deve distinguir a vinculação técnica da vinculação estrutural.

Nesse passo, aponta ser possível a vinculação da PGE à SEPLAG, à Auditoria Geral do Estado e à Contadoria Geral do Estado, no que concerne exclusivamente à vinculação técnica de seus servidores designados, respectivamente, para as funções de planejamento, de gestão orçamentária, institucional e de recursos humanos.

Mas como o Parecer bem destaca, a vinculação técnica não enseja competência para imposição de vinculação estrutural. E isso significa que, em relação àquelas quatro funções administrativas (planejamento e gestão orçamentária, institucional e de recursos humanos), cabe exclusivamente à PGE indicar os órgãos e unidades internas que irão desempenhá-las - sob pena de se violar o disposto no art. 176 da Constituição Estadual e no art. 2º da LC n.º 15/1980.

Por isso é que mesmo a vinculação técnica, admitida pelo Parecer ora

aprovado, tampouco pode ser confundida com vinculação hierárquica, especialmente quando se trata de entes que como esta PGE, gozam de autonomia outorgada pela própria Constituição Estadual. Assim, o exercício, pelos referidos órgãos (SEPLAG, Auditoria e Contadoria Geral do Estado), das atribuições conferidas pelo já mencionado Decreto, deverá, em relação à PGE (e também à Defensoria Pública), igualmente respeitar as características decorrentes de sua autonomia.

O mesmo se diga quanto à desnecessidade de autorização de qualquer autoridade para a compra de carros ou contratação de bens e serviços, igualmente inserida no âmbito da autonomia administrativa e financeira desta PGE e da DPGE.

À d. PG-12, para ciência. Após, à Casa Civil, com a orientação desta PGE no sentido de que, no que concerne à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e à Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro; os Decretos n^{os} 41.880/2009 e 41.952/2009 deverão ser observados nos pontos em que não se apresentam incompatíveis com a autonomia constitucional das duas instituições.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2009

Lucia Léa Guimarães Tavares
Procuradora-Geral do Estado