

MODELO JURÍDICO-INSTITUCIONAL ADEQUADO À IMPRENSA NACIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Jorge Luiz Alencar Guerra

Orientador: Professor Doutor Humberto
Falcão Martins

MODELO JURÍDICO-INSTITUCIONAL ADEQUADO À IMPRENSA NACIONAL

Autor: Jorge Luiz Alencar Guerra
Instituição do autor: Imprensa
Nacional (IN)

Neste trabalho foi historiado e contextualizado o modelo institucional da Imprensa Nacional, considerando seu modelo de gestão, seu modelo jurídico e sua especificidade dentro da Administração Pública Brasileira. Para realizar este trabalho, foram utilizados documentos internos da IN, relatório do planejamento estratégico da instituição e literatura sobre o tema, banco de legislação da Presidência da República, além da experiência de outros órgãos que vivenciaram o mesmo dilema. Como resultado, conclui-se pela imperiosa definição de um novo modelo jurídico-institucional para o órgão, com adequação dos seus níveis de autonomia, hierarquização, governança, centralização, contrapondo ao atual modelo que lhe impõe uma camisa de força para o atingimento de metas e o cumprimento da sua missão e da sua visão.

Palavras-chaves: Administração Pública; Imprensa Nacional; Modelo Jurídico-Institucional.

Introdução

A Imprensa Nacional foi criada por Decreto do príncipe regente D. João, em 13 de maio de 1808, com o nome de Impressão Régia. Recebeu no decorrer dos anos novos nomes: Real Officina Typographica, Tipographia Nacional, Tipographia Imperial, Imprensa Nacional, Departamento de Imprensa Nacional, e, novamente, Imprensa Nacional.

A história dos 206 anos dessa instituição pública, uma das mais antigas do País, confunde-se com a História do Brasil e pontua o desenvolvimento da informação e da cultura nacional. Com a sua criação surge a mídia impressa no Brasil – com quase duzentos anos de atraso em relação a outras nações da América Latina – sendo o primeiro jornal impresso no país, a *Gazeta do Rio de Janeiro*, em 10 de setembro de 1808. Além disso, teve sólida presença como casa editora até o ano 2000. Ou seja, o seu surgimento, inquestionavelmente, é um dos mais importantes legados da transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, uma herança que se traduziu em bons e imprescindíveis serviços à sociedade e ao Estado.

Com a criação de Brasília, o órgão teve a sua sede transferida para a nova capital. Cumprindo o seu papel de órgão publicador dos atos de governo para o Estado Brasileiro, imprimiu o *Diário Oficial União* em Brasília, já no dia da sua inauguração, dando caráter de legitimidade à nova capital.

Hoje, é um órgão integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, e tem como visão *ser referência como fonte exclusiva de informações oficiais com modernidade, confiabilidade e acessibilidade*. É responsável pela recepção dos arquivos, editoração, impressão, disponibilização, distribuição de exemplares impressos e guarda do acervo físico e eletrônico do *Diário Oficial da União – DOU*, além de editar, disponibilizar e armazenar o *Diário da Justiça Federal da 1ª Região – e-DJF1*. Uma nova competência a ela foi agregada a partir de 2008 (Decreto nº 6.482, de 13 de junho): a de atender à demanda de serviços gráficos dos órgãos da Presidência da República e da Vice-Presidência, estendida aos órgãos da Administração Pública Federal (Decreto nº 7.187, de 27 de maio de 2010) com prévia autorização do ministro-chefe da Casa Civil.

A dependência às normas regimentais regulamentadoras da Administração Pública direta, que focam prioritariamente o controle em detrimento dos resultados, tornam a gestão mais burocrática, impondo ao órgão uma camisa de força. A ausência de autonomia administrativa e financeira da Imprensa Nacional, embora consignadas na Lei nº 592, de 23 de dezembro de 1948 e no Decreto nº 73.610, de 11 de fevereiro de 1974, (nos termos do artigo 172, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a nova redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 28 de setembro de 1969), tem contribuído para dificultar a gestão de processos administrativos com impacto direto nos processos finalísticos.

Para atender a sua missão cresceu a exigência de contar – cada vez mais – com mão de obra capacitada e em constante processo de capacitação para fazer frente aos recursos tecnológicos incorporados às rotinas administrativas e aos equipamentos adquiridos nos últimos anos.

O seu quadro de pessoal é composto de 252 servidores ativos. Deste total, 55% farão jus à aposentadoria até o final de 2015. Para acompanhar a modernização e os novos processos de trabalho, diversas unidades passaram a existir na informalidade, repercutindo e dificultando a gestão do órgão. Os principais produtos e clientes da Imprensa Nacional estão representados na figura 1:



Figura 1 - Produtos e clientes da Imprensa Nacional

Diariamente, são recepcionados via web, criptografados com certificação digital e custodiados na Imprensa Nacional cerca de 4.500 arquivos eletrônicos contendo matérias para publicação no *Diário Oficial da União*, resultando na editoração anual de cerca de 120.000 páginas. Mais de 32.000 origens estão certificadas e aptas para envio de matérias para publicação.

Competências Institucionais

Regimentalmente a Imprensa Nacional é incumbida de publicar e divulgar os atos oficiais da Administração Pública federal, executar serviços gráficos para órgãos e entidades federais, além de manter e preservar a base de dados das publicações e a memória da imprensa brasileira, na forma do disposto no art. 12 do Anexo I ao Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, com a nova redação dada pelo Decreto nº 7.187, de 27 de maio de 2010.

A Imprensa Nacional, por meio do *Diário Oficial da União*, materializa o princípio da publicidade, estampado no artigo 37 da Carta Magna de 1988, comum a todos os poderes da República e a todos os níveis de governo. As normas legais, os atos de pessoal e os processos administrativos devem ser de conhecimento público e não restrito às partes interessadas, escoimando, assim, qualquer possibilidade de privilégio, uma vez que as edições diárias do jornal estão disponibilizadas gratuitamente, com certificação digital, no portal eletrônico do órgão, possibilitando consultas ao acervo completo do jornal na base de dados da Imprensa Nacional.

Governança e Gestão

A Imprensa Nacional, vinculada ao Gabinete do ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, como responsável pela gestão da publicação oficial do País, enquadra-se no modelo de gestão burocrático ou funcional, com rígido controle sobre suas atividades, nível hierárquico verticalizado, centralização, baixa autonomia e elevado controle, cristalizando os problemas recorrentes da sua estrutura, tais como: foco nas funções e nos procedimentos internos, nas normas, na autoridade e na hierarquia.

No PPA 2012-2015 a Imprensa Nacional está inserida no Programa 2038 - *Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública*, sob a responsabilidade da

Presidência da República, com o objetivo de *ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade*, tendo como metas *aprimorar a forma de produzir e armazenar informações; e assegurar que a sociedade tenha conhecimento dos Atos Oficiais* por meio da iniciativa 02DJ: *aperfeiçoamento de instrumentos de transparência na Administração Pública Federal e de divulgação de informações oficiais para a Sociedade*.

Por meio do *Diário Oficial da União* promove a transparência na Administração Pública oficializando atos dos Poderes da República e contribuindo para a governança do País como um todo. Ao publicar, por meio físico e virtual, os atos colocados sob a sua responsabilidade, insere-se como prestador de contas à sociedade sobre sua missão e, conseqüentemente, se configura como canal de comunicação pública.

Apesar de ser um órgão da administração direta, sem personalidade jurídica, tem um fundo próprio denominado por Fundo de Imprensa Nacional-FUNIN, instituído pelo Decreto nº 73.610, de 4 de fevereiro de 1974, que lhe concede autonomia financeira nos termos do artigo 172, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a nova redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 28 de setembro de 1969, fundo este ratificado pela Lei nº 9.240, de 22 de dezembro de 1995. Entretanto, apesar da legislação supramencionada, inexistente de fato a autonomia financeira para gerir e executar os recursos originados de receitas próprias que lhe proporcionariam a centralização de recursos e o financiamento das suas atividades a cujo crédito seriam levados todos os recursos destinados a atender as suas necessidades.

Ao longo de seus 206 anos de existência, completados em maio de 2014, a Imprensa Nacional teve seu modelo de gestão, sua estrutura e sua vinculação alterados inúmeras vezes. Ora como órgão departamental, ora como órgão de natureza específica e singular. Enfim, sendo moldado às situações. Atualmente, sua estrutura e sua governança estão representadas pela figura 2.

Um modelo jurídico-institucional adequado à Imprensa Nacional

A escolha deste tema remete à necessidade de um olhar mais crítico, com angulação própria, para um órgão específico, singular e estratégico da Administração Pública Federal que agoniza por diferentes razões. Nas últimas décadas, o órgão padece com a perda de profissionais por aposentadoria sem que haja a reposição da força de trabalho. O último concurso para provimento de cargos aconteceu em 1984. Assim, vem perdendo informação e vem perdendo conhecimento.

O seu parque gráfico era referência nacional na segunda metade do Século XX. Em 1998, tem início o processo de modernização do órgão, com informatização do processo editorial dos jornais oficiais e de algumas rotinas administrativas. Em 2000, sob o pretexto de alinhamento estratégico, tem alterada a sua vinculação do Ministério da Justiça para Presidência da República (MP nº 2.049-20, de 29 de junho de 2000). Após esta alteração, cerca de 300 servidores foram redistribuídos para outros órgãos, a atividade gráfica foi extinta, à exceção da impressão dos jornais oficiais (Decreto nº 4.260, de 6 de junho de 2002). Todos os equipamentos gráficos foram doados ao *Centro Gráfico do Senado Federal*.

Em 2008, por decreto presidencial nº 6.482, de 13 de junho, algumas competências retornaram à Imprensa Nacional, entre elas a de voltar a produzir serviços gráficos para órgãos da Presidência da República e para a Vice-Presidência.

Considerando que a missão do órgão de *dar publicidade, validar e preservar as informações oficiais, contribuindo para a cidadania, bem como prestar serviços gráficos à Administração Federal e manter a memória da imprensa brasileira* é atividade exclusiva de ente público; considerando seu papel estratégico para o Estado e a sua importância para a sociedade brasileira; considerando, ainda, ser possível e viável a oxigenação do órgão com a alteração da modelagem jurídico-institucional, este trabalho se propõe a contribuir para a tomada de decisão com comparações entre modelos de gestão típicos da Administração Pública Brasileira.

Entende-se, e não pode ser diferente, que o Estado não deve abdicar de fortalecer a sua atuação na prestação de serviços públicos estratégicos com qualidade, otimizando recursos, diminuindo custos e satisfazendo necessidades.

Portanto, urge a imperiosidade de definição de um novo modelo jurídico-institucional para o Órgão, com adequação dos seus níveis de hierarquização, governança, centralização, processos de trabalho e, finalmente, recomposição da força de trabalho que assegure a manutenção dos serviços prestados com qualidade ao Estado e à sociedade.

Modelos jurídico-institucionais na Administração Pública Brasileira

A Administração Pública Brasileira, conforme prescreve a CF, é composta por estruturas sujeitas a regras diferenciadas e dividida em Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta. Na Administração Direta estão inseridos os entes políticos (União, Estados e Municípios), seus órgãos e departamentos. Neste caso a representação jurídica é do ente e não dos órgãos e departamentos. A Administração Indireta atinge as entidades autônomas criadas ou autorizadas por lei, com capacidade jurídico-administrativa e, muitas vezes, orçamentos próprios, que passam a assumir competências a elas repassadas por força da lei. A figura 4 demonstra a composição da Administração Pública Brasileira.

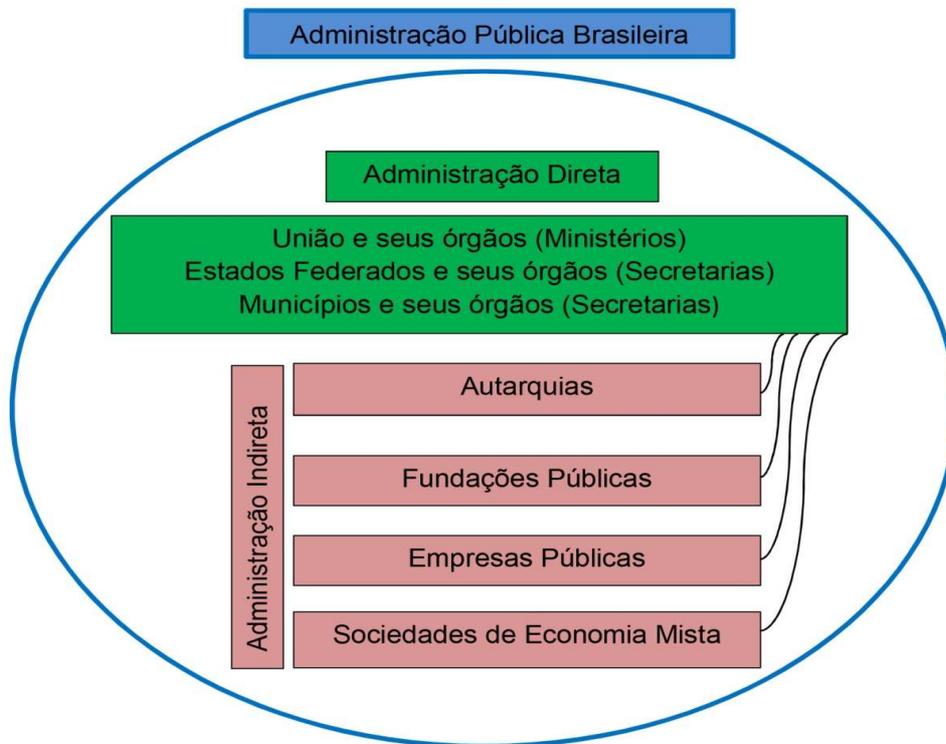


Figura 4- A Administração Pública Brasileira

A Administração Direta, sob a ótica e a organicidade brasileira, é composta por entes políticos ou primários, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que são independentes entre si, exercem diversos tipos de controle sobre os órgãos e as unidades administrativas vinculadas e isentas de personalidade jurídica própria.

Advém da Constituição de 1967 o modelo de administração, agora indireta, criando espaço para que o Estado possa transferir atividades para outras entidades autônomas, criadas por lei específica, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, sempre com o objetivo de assegurar o interesse público.

Modelos de Gestão na Administração Pública Brasileira

Nasce a administração pública gerencial com a publicação do Decreto-lei nº 200/67, com foco no combate ao nepotismo e à corrupção; nos indicadores de desempenho para gestão; de forma descentralizada e delegada; orientando-se para resultados e orientada para o cidadão.

O modelo de *administração para o desenvolvimento* tem no Decreto-lei nº 200/67, o marco operacional na visão de Humberto Falcão Martins,

“O Decreto Lei nº 200, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública Federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de estado.” (MARTINS, 1997:9).

A racionalização funcional da administração pública, embora concentrada na administração indireta, promoveu um inequívoco processo de crescimento da modernização administrativa, com o rompimento entre a política e a administração, atributo do modelo decisório tecnocrático e pelo controle dos meios de produção pela tecnoburocracia. A dicotomia do modelo institucional tecnocrático, praticado pelo Regime Militar, insulou o Estado do patrimonialismo derivado da política, entretanto, não o isolou da influência patrimonialista tecnocrática, que preservou viva

a tendência patrimonialista utilizando formas como a dos *anéis burocráticos* e estratégias de ganhos crescentes auto-orientados (*rent seeking*). (Martins, 1997).

Entretanto, duas consequências da aplicação do Decreto-lei nº 200/67, foram pontuais para o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, como anota Luiz Carlos Bresser Pereira,

“De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.” (BRESSER PEREIRA, 1996:3).

A crise dos anos 80 e a globalização ensejaram a necessidade de reformar e reconstruir o Estado passando por uma profunda revisão das suas funções e da sua burocracia, como assinala Luiz Carlos Bresser Pereira,

“A crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade começaram a ser percebidas a partir de 1987. É nesse momento, depois do fracasso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, que estava vivendo fora do tempo, que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo espúrio além de inviável. Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, que era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.” (BRESSER PEREIRA, 1996:11).

Os modelos de gestão estatal serão aqui aprofundados na medida em que se pretende propor a alteração do atual modelo jurídico-institucional da Imprensa Nacional e, por conseguinte, não haja interesse em discutir a possibilidade de propor a alteração para um modelo de gestão não estatal para o órgão. Não há que se

discutir, também, a continuidade do modelo de gestão estatal de Administração Direta, haja vista o objetivo do estudo, os dilemas e conflitos apresentados anteriormente.

No Brasil, a Administração Indireta é composta por quatro tipos de pessoas jurídicas que se separam pelo regime jurídico de Direito o que as diferenciam entre ambas. As autarquias e as fundações públicas estão submetidas ao regime jurídico de Direito Público, enquanto as empresas públicas e as sociedades de economia mista são reguladas pelo regime jurídico de Direito Privado. Há ainda que considerar-se a existência de um quinto tipo de figura jurídica: o órgão autônomo, regrado, também, pelo Direito Público.

O regime de Direito Público evidencia que as autarquias, os órgãos autônomos e fundações públicas também estão submetidos ao regramento de contabilidade, orçamento, remuneração de funcionários e publicidade, embora lhes assegure a titularidade de poderes (como o de fiscalização, aplicação de sanções e o poder de polícia).

A opinião de Lucas Rocha Furtado sobre o que caracteriza uma autarquia:

“A principal característica das autarquias consiste na natureza da atividade que desenvolvem. É certo que existem autarquias cujas atividades não se podem considerar exclusivas do Estado. A Universidade de São Paulo – USP, por exemplo, desempenha a atividade de ensino, pesquisa e extensão universitárias, que não são consideradas típicas de Estado. Todavia esta universidade é uma autarquia. Se existem, desse modo, entidades autárquicas cujas atividades não são exclusivas ou típicas do Estado, sempre que as entidades políticas descentralizam atividades desta natureza, típicas de Estado, a entidade a ser criada é uma autarquia.” (FURTADO, 2007: 180)

Muito embora regradas pelo regime de Direito Privado as empresas públicas e as sociedades de economia mista são influenciadas pelo regime de Direito Público e, portanto, não se equivalendo a entes privados.

Na comparação entre a empresa pública e a sociedade de economia mista, Lucas Rocha Furtado, considera o capital social como primordial à distinção:

“A primeira e mais importante distinção diz respeito à formação do *capital social*. Nas empresas públicas, e é exatamente daí que surge

seu nome, o capital é exclusivamente público. Este fato, de que o capital de uma empresa pública é totalmente público, na prática, faz com que quase todas as empresas públicas tenham um único sócio. O que caracteriza a empresa pública, todavia, não é a existência de um só sócio, mesmo porque existem empresas públicas com mais de um sócio.” (FURTADO, 2007: 223)

Considerando as principais características das entidades regidas pelo regime de Direito Público e àquelas regidas pelo regime de Direito Privado e, ainda, possibilitando a análise mais subjacente da modelagem institucional, segundo diferentes níveis de viabilidade política e administrativa que perpassam estes modelos organizacionais, são detalhados no quadro nº 2, a seguir, as peculiaridades de uma autarquia, de um órgão autônomo (regime de Direito Público) e de uma empresa pública (regime de Direito Privado) antecipando uma reflexão sobre a proposição de um novo modelo jurídico-institucional para a Imprensa Nacional.

AUTARQUIA	ÓRGÃO AUTÔNOMO	EMPRESA PÚBLICA
AUTONOMIA		
<ul style="list-style-type: none"> •Integram a Administração Indireta. •Vinculam-se aos órgãos da administração direta. •Não há subordinação hierárquica para com a entidade a que pertence. •Autonomia administrativa 		
<ul style="list-style-type: none"> •Contrato de Gestão e Desempenho 		
ATIVIDADES DESENVOLVIDAS		
<ul style="list-style-type: none"> •Atividades típicas da Administração Pública, de cunho social, serviços que exijam uma maior especialização por parte do Estado, com organização própria, administração mais eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> •Atividades de execução, que exigem alto grau de especialização e fiscalização. 	<ul style="list-style-type: none"> •Atividades de natureza econômica ou execução de serviços públicos.
NATUREZA JURÍDICA		
<ul style="list-style-type: none"> •Personalidade jurídica própria (Art. 5º, I, Decreto-lei 200/67). •Pessoa jurídica de direito público quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas e privilégios. 		<ul style="list-style-type: none"> •Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado 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.

AUTARQUIA	ÓRGÃO AUTÔNOMO	EMPRESA PÚBLICA
CRIAÇÃO E EXTINÇÃO		
<ul style="list-style-type: none"> •Criados e extintos por lei específica (Art. 37, XIX, da CF), por iniciativa privativa do Presidente da República – projeto de lei. (Art. 61,§ 1º, II, alínea “e”, da CF). 		
CAPITAL		
<ul style="list-style-type: none"> •É integralmente público, podendo ser integralmente oriundo de receitas próprias. •Sem fins lucrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> •É integralmente público, é exclusivo da União. •Podem ser constituídas por qualquer modalidade societária legalmente admitida (S/A, Ltda. etc). •Pode ter lucro 	
PATRIMÔNIO		
<ul style="list-style-type: none"> •Patrimônio próprio. O patrimônio inicial da autarquia e do órgão autônomo é formado a partir da transferência de bens móveis e imóveis da entidade criadora. •Os bens são públicos e impenhoráveis e imprescritíveis. 	<ul style="list-style-type: none"> •Patrimônio próprio. Os bens públicos recebidos para formação de seu patrimônio e os adquiridos no desempenho de suas atividades, passam a formar uma outra categoria de bens públicos, com destinação especial, sob a administração particular da empresa. •Podem ser utilizados, onerados ou alienados, na forma estatutária e independentemente de autorização legislativa especial. 	
PESSOAL		
<ul style="list-style-type: none"> •Contratação por concurso público. (Art. 37, inciso II, CF). •Proibição de acumulação de cargos, empregos e funções públicas. (Art. 37, XVII, CF). •Para fins penais e de improbidade administrativa estão sujeitos às cominações legais do CP •Teto de remuneração art. 37, & 9º, CF •Regidos pela Lei nº 8.112/90. •Tem estabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> •Contratação por concurso público. (Art. 37, inciso II, CF). •Regidos pela CLT-Decreto-lei 5.452/43. •Não tem estabilidade. 	
INVESTIDURA DOS DIRIGENTES		
<ul style="list-style-type: none"> •Conforme prevista em seu estatuto, a competência para nomeação é privativa do Presidente da República, (Art. 84, XXV, CF). 		
<ul style="list-style-type: none"> •Poderá necessitar de prévia aprovação pelo Senado Federal. (Art. 84, XIV, CF). 	<ul style="list-style-type: none"> •Não necessita de prévia aprovação pelo Senado Federal. 	
CONTROLE JUDICIAL E JUÍZO COMPETENTE		
<ul style="list-style-type: none"> •Prazo processual privilegiado – quádruplo para contestar e em dobro para recorrer CPC art. 188. •Litígios comuns, sendo autoras, rés, assistentes ou oponentes, têm suas causas processadas e julgadas pela Justiça Federal (CF art. 109 inciso I). 		
<ul style="list-style-type: none"> •Litígios entre o servidor e a autarquia federal ou órgão autônomo serão processados e julgados pela justiça federal. 	<ul style="list-style-type: none"> •Litígios entre o empregado e a empresa pública serão processados e julgados pela justiça trabalhista. (CF, art. 114). 	

AUTARQUIA	ÓRGÃO AUTÔNOMO	EMPRESA PÚBLICA
CONTRATOS		
•Sujeitam-se as normas gerais de licitação e contratação (lei 8.666/1993). Art. 22, XXVII, CF – art 37, XXI, CF.	•Sujeitam-se as normas gerais de licitação e contratação (lei 8.666/1993).	
FISCALIZAÇÃO		
•A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. (Art. 70 e 71, II,CF).		
RESPONSABILIDADE CIVIL		
•Responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável no caso de dolo ou culpa. (CF, art. 37, § 6º).		
IMUNIDADE TRIBUTÁRIA		
•Gozam de imunidade tributária recíproca, que veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, desde que vinculados a suas finalidades essenciais ou às que dela decorram. (Art. 150, § 2º, CF).	•Não gozam de imunidade tributária. (STF ADIn 3089/DF, 13.02.2008).	
EXEMPLOS		
•INSS, INCRA, CVM, IBAMA.	•RFB, DPF, SFB.	•Exploradora de atividade econômica: CEF. •Prestadora de serviços públicos: BNDES, ECT, RADIOBRÁS, SERPRO.

Quadro 2 – Comparativo entre Autarquia e Empresa Pública

Considerações sobre a aplicação na Imprensa Nacional de um dos modelos apresentados

Dentre as considerações sobre características da modelagem e o que se pretende para a adoção de um novo modelo jurídico-institucional para a Imprensa Nacional, algumas se destacam:

Sobre autonomia – As entidades autárquicas em regime especial, aqui também considerados os órgãos autônomos, trazem em si condições de independência de ação e liberdade administrativa que as tornam instrumento flexível e eficiente de ação. A gestão mais dinâmica, econômica e transparente faz com que sejam minimizadas as questões burocráticas que normalmente retardam as decisões do Estado quando do cumprimento de sua missão. Às autarquias especiais foi conferida competência para determinar o seu orçamento, devendo ser observados, no entanto, a metodologia de planejamento estabelecida pela CF e o princípio da unidade orçamentária. Por outro lado, tais entidades contam com fontes próprias de recursos – caso da Imprensa Nacional que possui o Fundo de Imprensa

Nacional-Funin – destinadas ao financiamento de suas atividades e capazes de lhe assegurar total independência de atuação.

Sobre atividades desenvolvidas – A missão da Imprensa Nacional de publicar os atos oficiais está direcionada a relações de serviços públicos e não de direito econômico, considerando que os serviços prestados pelo Órgão são sem fins lucrativos e de cunho social, uma vez que, por meio da publicidade dos atos oficiais, presta um serviço relevante à sociedade, características que a identificam mais com uma autarquia e/ou órgão autônomo.

Sobre modelagem jurídica – A Imprensa Nacional, como Autarquia, estará sujeita a regras e princípios de direito público, especialmente como decorrência do postulado da continuidade dos serviços públicos, e do exercício de sua atividade-fim, nos termos do art. 175 da Constituição Federal.

Sobre os bens na nova modelagem – Os bens da Imprensa Nacional, no caso de transformação em empresa pública prestadora de serviços públicos ou em autarquia, quando transferidos permanecem protegidos com as prerrogativas próprias dos bens dos entes de direito público, inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis.

Sobre o quadro de pessoal – Os empregados da empresa pública são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e não tem estabilidade, enquanto os funcionários da autarquia e/ou órgão autônomo são regidos pelo regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, mesmo regime em que se enquadram, atualmente, os servidores da Imprensa Nacional. A transformação da Imprensa Nacional em Empresa Pública ensejaria situações diferenciadas de regimes jurídicos, remuneratórios e de avaliação de desempenho, o que acarretaria segregação entre os servidores, dificultando a gestão de pessoas. A Imprensa Nacional possui um quadro de pessoal especializado, com capacidade técnica qualificada para a execução da sua competência regimental, com responsabilidade institucional em manter o sigilo dos atos oficiais até a sua divulgação, o que deverá suscitar em certas vantagens, na pretendida mutação para um modelo autárquico, com um plano de carreira diferenciado.

Sobre controle e juízo – Não menos relevantes seriam os benefícios processuais da escolha do modelo autárquico, como: prazo processual privilegiado, quádruplo

para contestar e em dobro para recorrer; isenção do pagamento de custas judiciais; e litígios entre o servidor e a autarquia permaneceriam processados e julgados pela Justiça Federal. Especialmente importantes nesse contexto são os benefícios do precatório.

Proposição de modelo jurídico-institucional para a Imprensa Nacional

Não é trivial e tão pouco subliminar o propósito de um novo modelo jurídico-institucional para um órgão com as especificidades da Imprensa Nacional.

Sob o aspecto da natureza dos serviços prestados pela imprensa Nacional torna-se defensável a proposição de que deva assentar-se com maior afinidade como órgão integrante da administração indireta, condição que lhe assegurará autonomia administrativa e operacional; personalidade jurídica própria; flexibilidade para gestão dos recursos financeiros captados por esforço próprio; definição de plano de carreira e remuneração; agilidade na tomada de decisão etc.

Tal proposição sinaliza para a definição da Imprensa Nacional como uma entidade autárquica em regime especial, podendo aderir, em curto espaço de tempo, a inserção como uma Agência Executiva por meio de um Contrato de Gestão que, por sua vez, estabelecerá objetivos estratégicos e metas a serem atingidos, em determinado período de tempo, assim como indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato, com características capazes de lhes assegurar uma autonomia diferenciada.

A autonomia técnica não prescinde da autonomia financeira e orçamentária, sendo essa fundamental para assegurar a consecução de suas atividades finalísticas.

Conforme entendimento já consolidado na doutrina, as entidades autárquicas em regime especial trazem em si condições de independência de ação e liberdade administrativa que as tornam instrumento flexível e eficiente de ação.

É certo, porém, que a nova modelagem requer diversos graus de negociação e convencimento entre diversos atores, sem que nenhum deles possa caracterizar-se como obstáculo intransponível. As tratativas deverão iniciar-se pela Casa Civil da Presidência da República e, após o convencimento e a legitimação da proposta, envolver o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incluindo o tema na agenda do Governo.

Entretanto, considerando e antevendo as dificuldades para colocar em prática tal proposição, um viés surge como alternativo na modelagem a ser discutida. Dispensando novas medidas legislativas e, portanto, menor esforço de negociação do Executivo, ao abstrair-se de alternativas possíveis, passando de fato a dispensar tratamento de órgão autônomo à Imprensa Nacional, condição que já lhe é conferida pela legislação (Lei nº 592, de 23 de dezembro de 1948, Decreto nº 73.610, de 11 de fevereiro de 1974 e Decreto nº 4.521, de 16 de dezembro de 2002). Desta maneira, o reconhecimento da condição de órgão autônomo ocorreria de fato com a edição de um Decreto alterando e atualizando competências do órgão em conformidade com o que dispõe o Decreto Lei 200/67, alterado pelo Decreto Lei 900/69, ainda vigentes, que considera Órgão Autônomo uma figura jurídica:

“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 extra-orçamentários, inclusive a receita própria.”

Conclusão

As modelagens propostas, qualquer que seja a opção adotada, proporcionarão uma guinada à Imprensa Nacional considerando os seus processos de trabalho administrativo e finalístico, uma vez que será alcançada por uma personalidade jurídica própria que contribuirá para a celeridade e otimização na tramitação de processos para aquisição de bens e insumos; na contratação e na prestação de serviços; no controle e na gestão dos recursos provenientes de esforço próprio – considerando as restrições orçamentárias; na possibilidade da aplicação de um modelo gerencial focado na racionalização de processos e na economia de

recursos; e na cobrança e na responsabilização dos agentes pelas metas e resultados alcançados.

O modelo a ser adotado permitirá, ainda, a adequação dos seus níveis de autonomia, hierarquização e governança.

Não custa lembrar, entretanto, que a escolha de um novo modelo jurídico-institucional para a Imprensa Nacional, embora necessário e urgente, por si só, signifique que todos os problemas e dilemas apontados se esgotem a partir da implantação. Para que seja exitosa a nova modelagem será necessária a conscientização de atores, nos diversos níveis, para a mudança cultural e organizacional, fazendo com que não existam zonas de conforto nos fluxos de trabalho contribuindo para a efetividade no cumprimento da missão.

Referências bibliográficas

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em 10 de julho de 2014: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____, STF Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3089/DF, de 13 de fevereiro de 2008. Acesso em 13 de agosto de 2014:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>

_____, Lei nº 592, de 23 de dezembro de 1948. Transforma a atual Imprensa Nacional em Departamento de Imprensa Nacional. Acesso em 7 de agosto de 2014:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0592.htm

_____, Lei nº 9.240, de 22 de dezembro de 1995. Ratifica o Fundo de Imprensa Nacional, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Acesso em 7 de agosto de 2014:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9240.htm

_____, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Acesso em 8 de agosto de 2014:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm

_____, Decreto-lei nº 900, de 28 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Acesso em 8 de agosto de 2014:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0900.htm

_____, Medida Provisória nº 2.049-20, de 29 de junho de 2000. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Acesso em 13 de agosto de 2014:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2049-20.htm

_____, Decreto nº 73.610, de 11 de fevereiro de 1974. Concede autonomia financeira ao Departamento de Imprensa Nacional do Ministério da Justiça. Acesso em 7 de agosto de 2014:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73610.htm

_____, Decreto nº 4.260, de 6 de junho de 2002 (revogado). Extingue a atividade de impressão plana da Imprensa Nacional e dá outras providências. Acesso em 30 de julho de 2014: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4260.htm

_____, Decreto nº 4.521, de 16 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a autonomia administrativa, financeira e técnica da Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República e dá outras providências. Acesso em 30 de julho de 2014: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4521.htm

_____, Decreto nº 6.482, de 13 de junho de 2008. Altera o Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, visando acrescer competências à Imprensa Nacional, transfere as atividades relacionadas à biblioteca da Imprensa Nacional da Advocacia-Geral da União para a Imprensa Nacional, e dá outras providências. Acesso em 25 de julho de 2014: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6482.htm#art5

_____, Decreto nº 7.187, de 27 de maio de 2010. Dá nova redação a dispositivos do art. 12 do Anexo I ao Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, no tocante às competências da Imprensa Nacional. Acesso em 25 de julho de 2014: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7187.htm#art3

_____, Decreto nº 7.759, de 15 de junho de 2012. Altera a Estrutura Regimental da Casa Civil, aprovada pelo Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, para subordinar a Imprensa Nacional diretamente ao Ministro de Estado. Acesso em 4 de agosto de 2014: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7759.htm

BRESSER PEREIRA, L. C. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Fórum, Belo Horizonte, 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. *A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira*. Em PRESTES MOTTA, *Fernando C.* e CALDAS, *Miguel P.* (orgs). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. Atlas, São Paulo, 1997.

JORGE LUIZ ALENCAR GUERRA

Especialista em Gestão Pública

Enap 2014 – 9ª edição

jorgeguerra@in.gov.br

jorge.guerra@globo.com