

## Taxonomia dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal e de outras Entidades e Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas<sup>1</sup>

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior

### 1. INTRODUÇÃO

Este texto é fruto de reflexões e do estudo contratado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e pelo Banco Mundial – BM, com apoio da Secretaria do Tesouro Nacional e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que foi concluído e entregue ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão em dezembro de 2010, cujos relatórios totalizaram 550 páginas.

O estudo foi solicitado pelo MP ao BM ao mesmo tempo da constituição da Comissão de Juristas, pelo Ministério do Planejamento, para elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e tinha por objetivo “... contribuir para a proposta de simplificação do desenho do Estado, garantindo desta maneira maior clareza, transparência, eficiência e eficácia dos modelos organizacionais”, além do intuito de contribuir, com a comissão de juristas, com elementos da realidade atual do setor público federal.

O referido estudo compreendeu duas etapas. A primeira foi de identificação e tipificação de modelos, compreendendo análise, legislação, doutrina e jurisprudência. A segunda etapa contemplou: “estudo de casos” de 30 organizações representantes dos principais modelos, contendo marco legal, organização, pessoal, orçamento e, quando cabível, outros atributos ou características especiais; além de entrevistas com os dirigentes destas organizações e dos órgãos centrais de coordenação, normatização e controle do Governo Federal. Ao todo, foram realizadas 44 entrevistas, totalizando mais de 100 horas.

Tabela 1 – Quantitativo de Organizações Estudadas e Entrevistadas

TIPO DE ORGANIZAÇÃO	QUANTIDADE	
	Estudada	Entrevistada
Direito Público – Adm. Direta, Autárquica. e Fundação Pública	11	11
Direito Privados – Empresas Públicas, Binacionais e Sociedades de Economia Mista	6	8
Paraestatais	5	5

<sup>1</sup> Texto originalmente apresentado por Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior no *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública – Brasília/DF, 2011* e, posteriormente, publicado na *Revista Brasileira de Direito Público, ano 12, n. 46, jul-set. 2014*. O artigo passou por uma breve revisão de forma e conteúdo, preservando-se, contudo, seu sentido original.

Entidades de Colaboração	8	8
Órgãos Centrais		12

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Observe-se que em relação aos órgãos centrais foram realizadas apenas entrevistas.

O estudo se concentrou nos modelos de organizações e de instrumentos de implementação de Políticas Públicas. Algumas delimitações foram fixadas *a priori* pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as quais serão apresentadas na seção “Modelos” desse artigo.

Apesar da longa pesquisa, acredita-se que nem todos os modelos tenham sido encontrados. Possivelmente existam outros modelos, principalmente na categoria “Outras Entidades de Colaboração”.

Alguns tipos organizacionais não constavam do relatório entregue ao Ministério e foram atualizados para este trabalho, por terem sido identificados ou criados após a conclusão do estudo.

Nesta introdução, cabe uma pequena contextualização. Os “universos” público e privado no Brasil, no Brasil, usualmente, são divididos e diferenciados conforme a figura 1:

Figura 1 – Público *versus* Privado

	SETOR PÚBLICO	SETOR PRIVADO	
		Sem fins Econômicos	Com fins Econômicos
AÇÕES (Direcionamento)	determinado ou autorizado por lei	não é proibido por lei (ou regulamentação)	
PESSOAS	Estabilidade do corpo técnico ou operacional	"Estabilidade" da Direção	
RESULTADOS	Sociais	$\Delta$ Lucro, $\Delta$ PL, $\Delta$ Market Share, EBITIDA, LAIR, EVA, ROA, ROE, ROIC, ...	

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Entretanto, este universo público contempla diversos modelos ou regimes que não podem ser simplificados em apenas uma dimensão, conforme se demonstra:

Figura 2 – Modelos Distintos do Setor Público

SETOR PÚBLICO						
AÇÃO	Ativ. Militares	Ativ. Sigilosa do Estado (ABIN)	Ativ. Exclusiva de Estado	Execução de Políticas Públicas	Explor. de Atividade Econôm.	Entidade Binacion.
DIREITO / REGIME	<b>Militar</b>	???	<b>Público</b>	<b>"Público" ou Privado</b>	<b>Privado</b>	<b>internacional</b>

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Tenta-se, neste pequeno texto, apresentar os resultados alcançados, de forma resumida, do estudo realizado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre "Taxonomia dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal e de outras Entidades e Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas", com vistas a contribuir para o debate do Anteprojeto de Lei proposto pela Comissão de Juristas supracitada. Assim sendo, este trabalho almeja contribuir para a ampliação do conhecimento, reflexões e debates para o aperfeiçoamento do setor público brasileiro e, conseqüentemente, dos seus resultados para a sociedade brasileira.

## 2. METODOLOGIA

O estudo adotou as seguintes metodologias para cada etapa:

Etapa 1 - Para a identificação e tipificação dos modelos foram realizadas pesquisas sobre o rol de organizações e instrumentos existentes, na legislação dos principais tipos, em livros de doutrinadores do Direito Administrativo, na jurisprudência - principalmente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União - e, por fim, pela *internet*.

Etapa 2 - Para o estudo dos casos, foram coletados materiais nas entrevistas, bem como realizadas pesquisas nos *sites* de cada organização, ou dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda.

Para as entrevistas foram definidas, dentro do rol de cada modelo, as que seriam possíveis até o limite de 30, sendo que todas foram realizadas *in loco* pelo mesmo entrevistador, com o auxílio de roteiro semiestruturado. Posteriormente, foram tabuladas as informações por grupo e por questões, sendo, em seguida, feita análise sistemática de cada conjunto e grupo.

Um dos destaques dos estudos foram o cotejamento entre os modelos e sua aplicabilidade dentre as diversas funções públicas, realizadas com base na análise das atividades realizadas, *vis a vis* a Constituição Federal, a doutrina e a jurisprudência.

Por fim, foi analisada a Proposta do Anteprojeto de Lei da nova organização administrativa brasileira e feitas as sugestões e conclusões gerais do estudo.

### 3. MODELOS

Os modelos jurídico-administrativos brasileiros vigentes, contemplados no estudo, foram divididos em 05 (cinco) grandes grupos: a) Administração Direta, Autárquica e Fundacional; b) Empresas Estatais e Assemelhadas; c) Entidades Paraestatais; d) Entidades de Colaboração; e) Sociedade de Propósito Específico.

A) Administração Direta, Autárquica e Fundacional, suas subdivisões, somando-se a estas, as Entidades de Ensino Superior e Técnico e de Pesquisa Científica e Tecnológica, e, os Consórcios Públicos, em face do regime jurídico predominante aplicável:

#### - Administração Direta, Autárquica e Fundacional

- Administração Direta
  - Ministério e Órgão Equiparado
  - Órgão Autônomo
  - Organização Militar Prestadora de Serviço da Marinha – OMPS
  - Órgão Autônomo “diferenciado” - Serviço Florestal Brasileiro
- Autarquia
  - Autarquia “Comum”
    - ✓ Agência Executiva – INMETRO
  - Autarquia Especial
    - ✓ Agências Reguladoras
    - ✓ Autarquias Regionais
  - Autarquias Territoriais
- Fundação Pública
  - de Direito Público (“Autárquica”)
  - de Direito Privado (“Estatal” - Instituída por Lei)
- Entidades de Ensino Superior e Técnico e de Pesquisa Científica e Tecnológica
- Consórcio Público
  - de Direito Público
    - ✓ de Direito Público Especial - APO<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Autoridade Pública Olímpica, cujo protocolo foi ratificado pela Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011, conversão da MP nº 503, de 22 de setembro de 2010, que por sua vez tinha sido

- de Direito Privado

B) Sob a insígnia de Empresas Estatais e Assemelhadas, buscou-se a análise das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Entidades Binacionais, nos termos:

**- Empresas Estatais e Assemelhadas**

- Empresa Pública
  - Dependente
    - ✓ Empresas Públicas “Sociais” – Hospital das Clínicas de Porto Alegre – HCPA e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH<sup>3</sup>
  - Não Dependente
    - ✓ CORREIOS e INFRAERO (Bem Público e Imunidade Tributária)
    - ✓ Brasil 2016<sup>4</sup>
- Entidades Bi-Nacionais
- Sociedade de Economia Mista
  - De Capital Fechado
  - De Capital Aberto
    - ✓ PETROBRAS e ELETROBRAS (sistemática de compras específica)<sup>5</sup>

C) De forma taxonômica e seguindo uma abordagem doutrinária bastante atual, separou-se em categorias distintas as Entidades Paraestatais e Entidades de Colaboração, comportando às primeiras, o que se segue:

**- Entidades Paraestatais**

- Corporações Profissionais
  - Autarquias Profissionais
  - Ordem dos Advogados do Brasil- OAB (Entidade suis generis- STF - ADI 3026)
- Serviços Sociais Autônomos
  - Serviços Sociais Autônomos – Clássicos (Art. 240 CR/88)
  - SEBRAE, APEX, ABDI (modelos derivados com contribuição parafiscal)
  - Rede Sarah – APS (sem contribuição parafiscal)

---

celebrado com base na MP nº 489, de 12 de maio de 2010.

<sup>3</sup> Criação autorizada pela MP nº Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010.

<sup>4</sup> Empresa cuja criação havia sido autorizada pela MP nº 488, de 12.5.2010, que perdeu eficácia, que dispunha de características especiais.

<sup>5</sup> Modelos que são antecipações do “Estatuto das Empresas Estatais” introduzido na CR/88 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que prevê dentre outros ajustes regime diferenciado de licitação e contratos.

D) Aos entes de colaboração, tocou o maior número de figuras atualmente existentes, todas com nuances e características próprias, que as qualificam. Vejamos:

**- Entidades de Colaboração**

- Fundação de Apoio
- Organização Social - OS
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP
- Organização Civil de Recursos Hídricos - OCRH
- Outras Entidades de Colaboração
  - Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS
  - Fundação CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Telecomunicações
  - Fundação Habitacional do Exército - FHE
  - Associação de Poupança e Empréstimo - POUPEX
  - Centro de Pesquisas de Energia Elétrica – CEPEL
  - Fundação Atech
  - Organização Nacional de Acreditação – ONA
  - Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT
  - Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD
  - Associação de Amigos de Museus
  - Cruz Vermelha Brasileira
- Entidade Filantrópica de Saúde (de reconhecida excelência)

E) Por derradeiro:

**- Sociedade de Propósito Específico**

Em decorrência da delimitação, citada na introdução, o estudo não compreendeu diversos modelos e instrumentos, pois:

**1º- Deveria focar no Poder Executivo Federal**, logo, foram afastadas as demais esferas (Estados, Distrito Federal e Municípios) e os demais Poderes (Legislativo e Judiciário, assim como, instituições democráticas constitucionais independentes v.g. Tribunal de Contas e Ministério Público<sup>6</sup>);

**2º- Deveria se concentrar em modelos do próprio aparelho do Estado e nos instrumentos de implementação de Políticas Públicas, que se materializassem em organizações.** Portanto, foram afastados os seguintes modelos:

- Título de Utilidade Pública;
- Certificado de Entidade Beneficente ou filantrópica (comuns);

---

<sup>6</sup> Apesar de alguns autores classificarem o Ministério Público como órgão dependente do Poder Executivo.

- Convênios;
- Contratos de repasses;
- Imunidades ou isenções tributárias;
- Concessões, Parcerias público-privadas – PPP's e Permissões;
- Terceirizações;
- Auxílios, subvenções, “empréstimos subsidiados” e outros instrumentos econômicos;
- Cartórios;
- Autoridades Certificadoras - AC e Autoridades de Registro - AR do ICP-Brasil<sup>7</sup>, além de
- Fundos Públicos (p.ex. o Fundo Soberano);
- Fundos de Pensão das Empresas Estatais.

Muitos modelos foram previstos na própria Constituição da República de 1988, outros foram criados por Lei e/ou em decorrência de decisões do Supremo Tribunal Federal – STF.

Para muitos modelos, atualmente, no âmbito federal, somente há previsão legal, não existindo nenhuma entidade concreta, p.ex.: Consórcio Público, de Direito Privado; Fundação Pública de Direito Privado<sup>8</sup>; e Sociedade de Economia Mista de Capital Fechado<sup>9</sup>.

Em relação aos Consórcios Públicos e à Fundação Pública de Direito Privado<sup>10</sup>, sua existência já foi comprovada em âmbito estadual.

Outra modalidade que não foi encontrada é a da Autarquia Territorial, que atualmente não existe em face da transformação dos últimos Territórios em Estados pela Constituição da República de 1988.

Existem exemplos de modelos caracterizados a partir de decisão do STF, p. ex.: Empresas Públicas Independentes com bens considerados públicos e que gozam de imunidade tributária, e.g., CORREIOS e INFRAERO, assim como a OAB, considerada entidade *sui generis*.

Outros modelos são decorrentes de Leis específicas, como p.ex. as OMPS; as Agências Executivas, das quais temos o INMETRO como único exemplo; as

---

<sup>7</sup> Entidades que promovem registro, mas não são obrigatoriamente de Direito Público - MP n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que Instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências.

<sup>8</sup> N.A. Quando da publicação do estudo não havia esta modelo, situação superada pela instituição da FUNPRESP, pela Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, que atua na previdência complementar dos servidores públicos federais.

<sup>9</sup> Há informações contraditórias em relação à existência de Sociedade de Economia Mista de Capital Fechado no âmbito da União, entretanto não conseguimos obter ou encontrar nenhum exemplo.

<sup>10</sup> Modelo reintroduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Agências Reguladoras; a PETROBRAS e a ELETROBRAS, com seus respectivos sistemas de licitação e contrato diferenciados (considerado uma antecipação da regulamentação do § 1º do art. 173, da CR/88); SEBRAE, APEX, ABDI e SARA; além de algumas Entidades de Colaboração.

Dentre as Entidades de Colaboração, grupo mais detalhado, temos algumas que foram criadas, ou autorizadas a serem criadas por Lei, *p. ex.*, ONS, Fundação CPqD e Cruz Vermelha Brasileira; Entidades Incubadas pelo Estado, *p. ex.*, Fundação Atech e ONA; e outras constituídas de variadas formas, mas que de fato exercem Poder de Polícia, *p. ex.*, ABNT e ECAD.

Outro caso específico refere-se às “Entidades Filantrópicas de Saúde (de reconhecida excelência)”, *p. ex.*, Hospitais Albert Einstein e Sírio-Libanês, que em vez de prestarem assistência ao SUS, prestam consultorias ou serviços ao Ministério da Saúde, por meio de “pactuação anual específica”, em valor equivalente à isenção tributária percebida.

Ainda dentro das Entidades de Colaboração, encontramos as “Associações de Amigos de Museus”, que aparentemente atuam como “Fundações de Apoio” dos museus federais, porém sem nenhum marco regulatório.

No estudo, cada um dos tipos dos modelos foi dissecado, entretanto, como não seria possível reproduzir todos, selecionou-se alguns tipos para destaque:

## I - Órgãos e Entidades de Direito Público

A conceituação da Administração Pública inicia-se pela Constituição da República, de 1988, da qual se extrai:

Art. 37. **A administração pública direta** e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá** aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Para iniciar a análise das legislações aplicáveis, cita-se a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o novo Código Civil brasileiro. O título II trata das pessoas jurídicas, tanto públicas quanto privadas, das quais destacamos os artigos relacionados às de direito público:

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;



IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;<sup>11</sup>

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

A fazenda pública goza de prerrogativas especiais, que são aplicáveis a toda a Administração Direta, Autarquias, Associações Públicas – Consórcios Públicos de Direito Público – e Fundações Públicas, as quais destacamos:

- a) **Prescrição quinquenal de suas dívidas:** Os débitos de qualquer natureza prescrevem no prazo de cinco anos, não seguindo os prazos comuns do Código Civil, que são maiores, propiciando segurança jurídica e melhor planejamento;
- b) **Imunidade tributária:** Relativa a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, prevista no artigo 150, inciso VI, da CR/88. Assim sendo, não são devidos IPVA, IR, IPTU, COFINS, Imposto de Importação, FGTS, PIS, Salário Educação, SESC etc., Há ainda a retenção do IRRF devido sobre a folha de pagamento de seus servidores aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos dos artigos 157, inciso I e 158, inciso I, também da CR/88;
- c) **Prerrogativas Processuais:** prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer, além de duplo grau de jurisdição;
- d) **Presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade;**
- e) **Patrimônio** formado exclusivamente por **bem público**, que se caracteriza pela **imprescritibilidade, alienabilidade condicionada, não-onerabilidade e impenhorabilidade.**

**Quanto ao pessoal**, o regramento vigente é o Regime Jurídico Único, embora a matéria encontre-se em discussão, em virtude da decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal em medida cautelar "... para suspender a redação atribuída ao *caput* do Art. 39 pela Emenda Constitucional 19...", na ADI nº. 2.135-DF, em 02.08.07.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005.

<sup>12</sup> Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, *caput*, da Constituição da República, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão - como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o Acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007.

A ADI ainda se encontra aguardando o julgamento do mérito da ação. O dispositivo previa a flexibilização do regime de contratação de pessoal. A decisão do STF não foi quanto ao mérito, mas sim quanto ao processo legislativo de aprovação da Emenda.

Dentro da Administração Direta, cabe destaque a um modelo, que aparentemente foi esquecido ou é pouco lembrado: os órgãos autônomos.

Estes são unidades participantes da Administração Direta, que possuem autonomia técnica, financeira e administrativa. Apesar disso, não possuem personalidade jurídica própria, sendo representados pela União. Os Órgãos Autônomos foram previstos já no Decreto Lei nº. 200/67.

Ressalte-se que o texto vigente do Decreto-Lei nº 200/67 correlacionou os órgãos autônomos com Serviços, Institutos e Estabelecimentos incumbidos da **execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola.**

Entretanto, apesar de não se enquadrarem nos objetos previstos no Decreto-Lei nº 200/67, pois suas atividades não estavam elencadas, encontramos diversos órgãos que dispõem das referidas características e que, para efeito do estudo, foram denominados “**Neo Órgãos Autônomos**”. Para tais órgãos, o instrumento legal de criação assegurou autonomias e flexibilidades extraordinárias (*p. ex.*: autonomia administrativa, orçamentária, financeira e/ou técnica etc.), em face da singularidade e relevância das atribuições que lhe são afetas, as quais não poderiam ser exercidas de forma descentralizada (*ex.*: Autarquia), porém não necessitam ou são incompatíveis de possuir personalidade jurídica própria, faltando-lhes representatividade e independência política.

Exemplos de “Neo Órgãos Autônomos”: Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, Comandos Militares, Representações Diplomáticas, dentre outros.

Dentre as autarquias, um grupo que merece destaque são os das autarquias especiais, que normalmente acarretam muita confusão sobre o seu entendimento.

As Autarquias Especiais são autarquias que, pela natureza dos serviços que prestam, são dotadas, em seu ato constitutivo, de poderes especiais e em geral mais abrangentes do que aqueles conferidos às autarquias comuns.

## **II - Entidades de Ensino Superior e Técnico e de Pesquisa Científica e Tecnológica**

Este grupo seria composto, inicialmente, pelas universidades e pelas instituições de pesquisa científica e tecnológica que dispusessem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e

deveriam obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Estas autonomias, além das didático-científicas, não foram devidamente legisladas em âmbito federal.

A autonomia mencionada encontra-se assentada no artigo 207 da CR/88 que assegura a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Universidades.

O § 2º do referido artigo, incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996, dispõe sobre a aplicação das autonomias das universidades às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Posteriormente, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, promoveu a reestruturação da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, equiparando os institutos federais às universidades federais, para alguns efeitos.

Talvez, dentre os diversos grupos, este seja um dos que mais encontrou dificuldades operacionais pelo seu enquadramento atual – direito público – tanto que utiliza fortemente as Fundações de Apoio para alcançar uma maior flexibilidade.

### **III - Empresa Pública “Social” e Serviço Social Autônomo**

Apesar de estarem em categorias distintas, estes modelos estão em expansão, em boa medida, pela ausência de um modelo mais flexível para a implementação de políticas públicas, que não implique no exercício do poder de polícia, lacuna esta destinada à Fundação “Estatal”, ou seja, Fundações de direito privado instituídas por lei.

A Empresa Pública “Social” é uma empresa pública cujo objeto, normalmente, é a execução de uma política pública na área social, e que não tem, de forma prática, o lucro como fim. Estão sendo constituídas, principalmente, pela profunda necessidade de ampliar a flexibilidade na gestão de pessoas, inclusive mudando o regime do pessoal para a CLT.

O Serviço Social Autônomo é um modelo ímpar. Concebido inicialmente para formação e assistência social a grupos sindicais específicos, foi sendo derivado para as mais diferentes atividades, não apenas na esfera federal, mas também nas esferas estaduais e municipais.

Este conjunto de modelos que foram criados, tendo cada um uma justificativa e contexto histórico, acabou acarretando sobreposições, como demonstrado a seguir:

Quadro 1 – Sobreposição de Modelos

TIPOLOGIA	MODELOS COM SOBREPOSIÇÃO
Fundação Pública	Autarquias ou Fundações “Estatal” (Ainda cabe a existência do mesmo?)
Fundação Estatal	Com várias empresas públicas prestadoras de serviços, Fundações Públicas, Serviços Sociais Autônomos, Fundações de Apoio, OS, OSCIP, OCRH, ONS e Fundação CPqD.
Entidades de Colaboração	Fundação de Apoio, OS, OSCIP e OCRH (precisa-se de tantas modelagens de colaboração?)
Entidades de Ensino Superior e Técnico e de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico,	Autarquias, Fundações e Fundações de Apoio

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

### 3.1 Modelos Derivados

Diante do quadro restritivo, apurado nas pesquisas e consolidados nas entrevistas, infere-se que os Governos buscaram alternativas para ampliar seu desempenho gerencial, principalmente em relação a uma maior flexibilidade na gestão de meios, p.ex. gestão de pessoas, orçamentária e financeira e de aquisições e contratações.

Estes modelos derivados podem ser observados a seguir:

Quadro 2 – Modelos Derivados

Direito Público	Direito Privado - Estatais	Direito Privado – Inciativa Privada
<b>1988 – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA</b>		
1996 - BACEN 1997/... - “Agências Reguladoras” 1997 - “Agências Executivas” 2006 - Serviço Florestal Brasileiro 2007 - “Autarquias territoriais” 2010 - Autoridade Pública Olímpica – APO	1997 - PETROBRAS 2009 - ELETROBRAS 2010 - BRASIL 2016 2010 - EBSEERH	1990 - SEBRAE 1991 - Rede Sarah - APS 1994 - Fundação de Apoio 1997 - Fundação CPqD 1997 - Fundação Atech 1997/98 - SSA - PR <sup>13</sup> 1998 - OS 1998 - ONS 1999 - OSCIP 2003 - APEX 2004 - ABDI 2004 - OCRH (1997) * 2007 – Fundação “Estatal” <sup>14</sup> 2009 - Entidades Filantrópicas (de saúde de reconhecida excelência) ???? - Associação de Amigos de

<sup>13</sup> Vários Estados e Municípios, na esteira da União, constituíram Serviços Sociais Autônomos, cujo precursor foi Estado do Paraná.

<sup>14</sup> Os Estados da Bahia, Sergipe e Rio de Janeiro se anteciparam à discussão federal e aprovaram leis, quadros e/ou leis que autorizam a criação de Fundações “Estatais”.

		Museus xxxx - Convênios xxxx - Empresas Públicas "Sociais" xxxx - PPP
--	--	---

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

A área social, em especial a de entidades e instrumentos para implementação destas políticas públicas, foi a que registrou o maior conjunto de derivações. Fica fácil compreendê-los quando observamos os movimentos que ocorreram com as Fundações de direito privado, instituídas por lei em 1967, até os dias de hoje:

- Decreto-Lei 200/67, em seus artigos 4º e 5º;
- Decreto-Lei nº 900/69, o § 2º do artigo 4º do Decreto-Lei nº 200/67 foi revogado;
- Decreto-Lei nº 2.299/86 – regras financeiras e PCC de 1970;
- Lei nº 7.596/87;
- **CR / 88**
  - Planejamento e orçamento público, PPA, LDO, LOA;
  - Concurso público e estabilidade dos servidores;
  - Plano de cargos e salários e criação de vagas e cargos efetivos e comissionados mediante Lei;
- Lei nº 8.112/90 – RJU;
- Lei nº 8.666/93 - Licitações e contratos;
- **Emenda Constitucional 19/98, artigo 37, inciso XIX, parte final;**
- Lei Complementar de nº 92/2007 (em tramitação).

Como resultante, em tese, tem-se maior transparência e controle dos órgãos e entidades; entretanto, nas atividades e organizações que precisam de maior agilidade e flexibilidade e que não atuam com Poder de Polícia, dadas as características de atuação (ensino, pesquisa, assistência médica-ambulatorial-hospitalar, cultura etc.), houve engessamento operacional.

Todas as alterações promoveram uma revolução na Administração Pública, em alguns casos uma involução, especialmente em relação à capacidade dos órgãos e entidades de executarem políticas públicas.

Tantas foram as intervenções no modelo de Fundações que este ganhou a alcunha de "**Fundação Autárquica**."

Em 1999, houve uma Decisão do Supremo Tribunal Federal que equiparou as Fundações Públicas às Autarquias (RE nº. 101.126-RJ, Relator Min. Moreira Alves (RTJ113/314). Tal entendimento daria às Fundações natureza distinta daquela primordialmente desejada pelo legislador.

Posteriormente, o STF passou a admitir que, embora haja "fundações de direito público, instituídas pela União, e, portanto, integrantes da Administração Pública Federal, certo é que a Administração, inclusive da União, pode ser

constituída por fundações de natureza jurídica diversa, sejam elas fundações de direito privado ou fundações públicas, como as instituídas pelo Distrito Federal”, conforme restou assentado em decisão do Pleno do STF, na ADI nº 2.794-DF, relatada pelo Min. Sepúlveda Pertence. (DJU de 30.03.2007).

#### 4. FUNÇÕES PÚBLICAS

Para o presente estudo, tentou-se promover uma classificação de todas as atividades realizadas pela União – Poder Executivo, no que denominamos “Funções Públicas”.

A seguinte Classificação das Funções Públicas é proposta:

- **Atividades Exclusivas de Estado e da União:**
  - Relações Exteriores;
  - Defesa e Segurança Nacional;
  - Inteligência.
- **Atividades Exclusivas de Estado – Administração Direta:**
  - Formulação de Políticas Públicas;
  - Supervisão de Políticas Públicas.
- **Atividades Exclusivas de Estado – Poder de Polícia Administrativo e Judiciário – “Poder de Estado”:**
  - Registro;
  - Normatização (Regulam. Admin.);
  - Tributação e Arrecadação;
  - Licenciamento, Autorização, Concessão e Permissão;
  - Fiscalização;
  - Regulação;
  - Polícia.
- **Outras Atividades Estatais:**
  - Fomento;
  - Execução (inclusive Prestação de Serviço Público);
    - Exclusiva do Estado (p.ex.: Previdência Social, ...);
    - Não Exclusivas do Estado (p.ex.: Ensino Superior, Assistência Médica Hospitalar, etc.);
  - Exploração Direta de Atividade Econômica (nos casos previstos na CR/88, imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo);
  - Empresas que não Exploram Atividade Econômica.
- **Atividades-Meio do Estado:**
  - Atividades Sistêmicas de Planejamento, Gestão, Finanças, Controle e Jurídicas.

Muitas outras classificações poderiam ter sido adotadas, mas entendemos esta como a mais adequada para este estudo. Poderiam ser utilizadas, p.ex., a

classificação “*Estado versus Governo*” ou pelo regime de pessoal, militar, civil “estatutário” ou civil “CLT”.

Essa proposta de interpretação das Funções Públicas decorre, principalmente, dos artigos 20 a 24 da Constituição da República de 1988, os quais definem o papel da União na federação brasileira, embora os dispositivos programáticos e/ou temáticos da Constituição detalhem estes dispositivos para cada uma das matérias.

## 5. MODELOS VERSUS FUNÇÕES

O passo seguinte do estudo foi comparar os modelos teóricos com as diversas funções públicas, o que se apresenta aqui, de forma, resumida, a fim de incitar reflexão.

Quadro 3 – Modelos Organizacionais versus Funções Públicas

MODELOS ORGANIZACIONAIS	FUNÇÕES PÚBLICAS									
	Relações Exteriores	Defesa e Segurança Nacional	Inteligência	Formulação e Supervisão de Políticas Públicas	Poder de Polícia Administrativo e Judiciário	Fomento	Execução Atividades Exclusiva do Estado	Execução Atividades Não Exclusivas do Estado	Exploração Direta de Atividade Econômica	Empresas que não Exploram Atividade Econômica
<b>Administração Direta</b>										
Ministério e Órgão Equiparado	X	X		X						
Órgão Autônomo		X	X		X					
Organizações Militares Prestadoras de Serviço da Marinha - OMPS										
<b>Autarquia</b>										
Autarquia “Comum”					X					
Agência Executiva – INMETRO					X					
Autarquia Especial					X					
Agências Reguladoras					X					
Autarquia Territorial					X					
<b>Fundação Pública</b>										
de Direito Público (“Autárquica”)						X	X	X		
de Direito Privado (“Estatal” - Instituída por Lei)						X		X		
<b>Entidades de Ensino</b>								X		

<b>Superior e Técnico e de Pesquisa Científica e Tecnológica</b>										
<b>Consórcio Público</b>										
de Direito Público					X	X	X	X		
de Direito Privado						X		X		
<b>Empresa Pública</b>										
Dependente						X	X	X		X
Não Dependente						X	X	X		
CORREIOS e INFRAERO (Bem Público e Imunidade Tributária)										
<b>Entidades Bi-Nacionais</b>						X		X	X	
<b>Sociedade de Economia Mista</b>										
de Capital Fechado						X		X	X	
de Capital Aberto						X		X	X	
PETROBRAS e ELETROBRAS (sistemática de compras específica)									X	

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Na sequência coube um detalhamento específico para o Poder de Polícia Administrativo e Judiciário:

Quadro 4 – Modelos *versus* Poder de Polícia

MODELOS	FUNÇÕES PÚBLICAS PODER DE POLÍCIA							
	Registro	Normatização (Regulamentação Administrativa)	Tributação e Arrecadação	Tributação e Arrecadação	Licenciamento, Autorização de Funcionamento, Permissão, Concessão	Fiscalização	Regulação	Poder de Polícia ( <i>strictu sensu</i> )
<b>Administração Direta</b>								
Ministério e Órgão Equiparado	X	X						
Órgão Autônomo	X	X	X	X	X	X		X
<b>Autarquia</b>								
Autarquia “Comum”	X	X		X	X	X		
Agência Executiva – INMETRO	X	X		X	X	X		
Autarquia Especial	X	X		X	X	X		
Agências Reguladoras	X	X		X	X	X	X	
Autarquia Territorial	X	X		X	X	X		

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.



## 6. CONTROLES

Um dos capítulos do relatório que não se poderia deixar de mencionar neste texto foi um subproduto que se destacou no curso da pesquisa – CONTROLES.

Diversas formas e instrumentos de controle e supervisão foram detectados, o que, associado com o rígido regramento público pode explicar parcialmente a dificuldade de alcance de resultados pelo setor público, em especial nas áreas sociais que notadamente requerem mais agilidade.

Os controles públicos identificados no estudo na esfera federal foram:

Quadro 5 - Modalidades de Controles

MODALIDADES DE CONTROLE	ÓRGÃO(S) OU UNIDADE(S) RESPONSÁVEL(IS)
<b>Parlamentar (Político)</b>	Congresso Nacional
<b>Externo</b>	Congresso Nacional <sup>15</sup> ; e Tribunal de Contas da União – TCU <sup>16</sup>
<b>Externo da Legalidade</b>	Ministério Público da União – MPU <sup>17</sup> ; e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
<b>Interno</b>	Controladoria-Geral da União – CGU <sup>18</sup>
<b>Interno da Legalidade</b>	Advocacia-Geral da União – AGU <sup>19</sup>
<b>Sistêmico</b>	<b>Ministério da Fazenda - MF:</b> Secretaria do Tesouro Nacional; <b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP:</b> Secretaria de Gestão - SEGES; Secretaria de Orçamento Federal - SOF; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI; Secretaria do Patrimônio da União - SPU; Secretaria de Recursos Humanos - SRH; Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI; e

<sup>15</sup> Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo - CR/88, Art. 70

<sup>16</sup> O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União - CR/88, Art. 71

<sup>17</sup> Defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – CR/88, Art. 127

<sup>18</sup> Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida ..., e pelo sistema de controle interno de cada Poder - CR/88, Art. 70, parte final

<sup>19</sup> Atividades de consultoria e assessoramento jurídico – CR/88, Art. 131

	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST.
<b>Supervisão Presidencial ou Ministerial</b>	Presidente da República; Casa Civil (como auxiliar do Presidente da República); e Ministro de Estado.
<b>Conselhos de Políticas Públicas</b> (Acompanhamento)	P.ex.: Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional de Assistência Social; e Etc.
Social	Mídia / Imprensa; Ouvidorias; Ação Popular (Interposta por Cidadão)
Ético	Comissão de Ética Pública
De Resultados (em alguns casos)	Contrato de Gestão
Nos Órgãos, Autarquias e Fundações Públicas <sup>20</sup>	Controle ou Auditoria Interna; e Consultoria Jurídica, Procuradoria e Assessoria Jurídica <sup>21</sup>
Nas Empresas Estatais	Conselho de Administração; Conselho Fiscal; Área de Controle ou Auditoria Interna; e Área de Assessoria Jurídica.

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Nestes, não estão inclusos os órgãos ou entidades que promovem a normatização, regulação ou fiscalização de atividades não exclusivas de Estado, ou seja, nas quais o estado atua e, ao mesmo tempo, é facultada a participação de agentes privados (Conselho de Controle das Atividades Financeiras - COAF, Banco Central do Brasil - BACEN, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA etc.)

Este conjunto de órgãos e instrumentos de controle impõe uma carga desproporcional de vigilância, especialmente sobre os Gestores dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como das entidades paraestatais e de colaboração.

<sup>20</sup> Em caráter geral, há algumas Autarquias ou Fundações que dispõem ainda de Conselho Deliberativo ou Curador;

<sup>21</sup> Substituídos, na maioria das Autarquias e Fundações pela Procuradoria-Geral Federal – Lei nº 10.480, de julho de 2000.

Figura 3 – Pressão dos Controles sobre os Gestores



Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Este cenário tem proporcionado uma elevada carga de trabalho e perda de energia para as organizações, com inúmeras sobreposições, constatadas em quase todas as entrevistas, acarretando redução de capacidade de entrega de bens e serviços à sociedade.

Acrescente-se a este cenário que a maioria dos órgãos de controle encontram-se entre os que melhor remuneram na Administração Pública, diferentemente dos órgãos por eles controlados.

A maior parcela de críticas teve foco em sobreposição de controles, fiscalizações e pedidos de respostas, bem como exorbitação de suas competências, em vários casos, tentando entrar, ou entrando, no mérito da política pública, ou, como nos casos de entidades de colaboração, publicizando-as.

Não há, neste texto, apologia ao descontrole, mas sim à necessidade de racionalização dos controles utilizados.

## 7. SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DA PROPOSTA DE NOVA LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por orientação do contratante do estudo, o mesmo deveria ser o mais independente possível do relatório da Comissão dos Juristas, mas, ao final do documento 2, foi feito um conjunto de sugestões para aperfeiçoamento da proposta.

A compreensão da proposta foi aprofundada com a leitura do livro “Nova Organização Administrativa Brasileira”, além de conversas com membro da comissão.<sup>22</sup>

Quanto à modelagem da Comissão foram feitas propostas de aperfeiçoamento das quais apresentaremos algumas neste item:

Quadro 6 – Comparativo das Propostas dos Juristas e do Estudo

TIPIFICAÇÃO	MODELOS COMISSÃO DE JURISTAS	PROPOSTA DE MODELOS REVISADOS
<b>ÓRGÃOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração Direta (Ministérios e Órgãos equiparados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração Direta (Ministérios e Órgãos equiparados)</li> <li>Órgãos Autônomos “Especiais”</li> </ul>
<b>ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PÚBLICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autarquias</li> <li>Autarquias Especiais (Inclusive Associação Pública)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autarquias</li> <li>Autarquias Especiais (Inclusive Associação Pública)</li> </ul>
<b>ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresa Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresa Pública</li> <li>Empresas Públicas “Especiais”</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sociedade de Economia Mista de Capital Aberto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sociedade de Economia Mista de Capital Aberto</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundações Estatais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades Binacionais</li> <li>Fundações Estatais</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades Universitárias e de Pesquisa Científica, Tecnológica e Inovação</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consórcios Públicos com personalidade de Direito Privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consórcios Públicos com personalidade de Direito Privado</li> </ul>
<b>ENTIDADES PARAESTATAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corporações Profissionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corporações Profissionais</li> <li>OAB</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviços Sociais Autônomos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviços Sociais Autônomos</li> </ul>
<b>ENTIDADES DE COLABORAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades sem fins lucrativos ou econômicos com qualificações específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público</li> </ul>

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Com as seguintes considerações:

<sup>22</sup> Constituída pela Portaria MP-GM nº 426, de 6-12-07, alterada pela Portaria MP-GM nº 84, de 23-4-08, e composta pelos juristas: Almiro do Couto e Silva; Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Ari Sundfeld (Coordenadora); Paulo Modesto (Secretário-Geral); Floriano de Azevedo Marques Neto; Sérgio de Andréa Ferreira; Maria Coeli Simões Pires.

1ª) **As diferenças entre as autarquias, autarquias especiais e órgãos autônomos especiais** deveriam ser apenas na **autonomia/independência**, e **não nas flexibilidades** gerencial, orçamentária e financeira.

Contudo, as **flexibilidades** gerencial, orçamentária e financeira seriam concedidas pelo “**contrato de autonomia e resultados**” para as autarquias e, natas, para os órgãos autônomos especiais e autarquias especiais.

Neste ponto cabe explicitar, minimamente, uma distinção entre os conceitos de Autonomia e Flexibilidade, que apesar do disposto na Constituição, não são idênticos.

Autonomia remete à independência, p.ex., inexistência de recurso hierárquico. Flexibilidade remete às prerrogativas de ampliação da liberdade do gestor na aplicação dos meios, gerenciais, orçamentárias e financeiras, p.ex., aplicação das próprias receitas.

Com esta conceituação, a autonomia seria atributo de alguns órgãos ou entidades enquanto a flexibilidade poderia ser estendida para todos os modelos, de acordo com a necessidade.

2ª) As **atividades sensíveis, críticas e estratégicas** relacionadas à segurança do Estado permaneceriam no âmbito das **autarquias especiais**, tais como, CNEN e AEB.

3ª) Todas as **Sociedades de Economia Mista** deveriam ser convertidas em Sociedades de **Capital Aberto**, restando às de Capital Fechado serem convertidas em Empresas Públicas.

4ª) As Fundações Estatais deveriam dispor de regime próprio de compras, assim como as Empresas Estatais, e também de orçamento de investimento aprovado por Lei (no caso das financiadas majoritariamente pelo Poder Público).

5ª) As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - **OSCIPs** poderiam ter **requisitos estatutários distintos**, dependendo da política pública que implementem, bem como **características distintas nos Contratos de Colaboração**, inclusive em relação às formas de fomento, sendo, contudo, **vedada qualquer forma de regulamentação de meios** pelo poder público, tais como regulamentos da ANA para as OCRH e da ANEEL para o ONS.

6ª) O “**contrato de autonomia**” por questões culturais deveria se denominar “**contrato de autonomias e resultados**” ou “**Contrato de flexibilidades e resultados**” já que deve estar vinculado ao binômio flexibilidade (gerencial, orçamentária e financeira) e resultado (fixação de metas de desempenho).

7ª) Como o anteprojeto de **lei é nacional** e não apenas federal, as **exceções federais** deveriam ser **ajustadas e/ou replicadas** para **estados e municípios**, p. ex., Polícias Cíveis e Militares.

A proposição de novos modelos está amparada em justificativas jurídicas ou administrativas.

Quadro 7 - Justificativa para os Novos Modelos

MODELOS INCLUIDOS	JUSTIFICATIVAS E/OU OBSERVAÇÕES
Órgãos Autônomos “Especiais”	Órgãos que atuam em Atividades inerentes ao Estado. Unidades que devem ter autonomia operacional e características especiais, entretanto não devem dispor de personalidade jurídica própria ou mais representatividade política do que a atividade já concede.
Empresas Públicas “Especiais”; e OAB	Já reconhecidos pelo STF como diferenciados.
Entidades Binacionais	Entidades de Direito Internacional, já reconhecidas pela ex-CGR <sup>23*</sup> e pela atual AGU, bem como pelo TCU.
Entidades Universitárias e de Pesquisa Científica, Tecnológica e Inovação	Aplicação do Art. 207 da CR/88; entidades que requerem além de flexibilidade, autonomia.
OSCIP	Definir um único modelo para entidades de colaboração, suprimindo os demais e admitindo variações.

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Com a proposição resultante do estudo poderiam ser agrupados os modelos existentes na correlação que se demonstra no quadro que segue:

Quadro 8 – Agrupamento de Modelos – Correlação Proposta

MODELOS PROPOSTOS	MODELOS ATUAIS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração Direta</li> </ul>	Ministérios, Órgãos integrantes da Presidência da República ou equiparados a Ministérios.
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Órgãos Autônomos Especiais</li> </ul>	Receita Federal do Brasil; Polícia Federal; Representações Diplomáticas (Embaixadas e Consulados); Agência Brasileira de Inteligência; e Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica
ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PÚBLICO	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autarquias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgãos Autônomos (Que exercem atividades exclusivas de Estado e não estejam incluídos no rol de “especiais”)</li> <li>• Autarquias (Que exercem atividades exclusivas de Estado)</li> </ul>

<sup>23</sup> Ex-Consultoria-Geral da República.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autarquias Especiais (Inclusive Associação Pública)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autarquias Especiais, inclusive as reguladoras;</li> <li>• Autarquias Regionais;</li> <li>• Autarquias (que atuem em atividades, sensíveis, críticas ou Estratégicas, relacionadas à Segurança do Estado)</li> <li>• Consórcios Públicos (Associações Públicas)</li> </ul>
<b>ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Pública (Não Dependente);</li> <li>• Sociedade de Economia Mista (de Capital Fechado)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Empresas Públicas Especiais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas Públicas Especiais (Não dependentes - com “bem público” e “imunidade tributária” – que atuem em exploração de atividade econômica reservada ao Estado)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades Binacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades Binacionais</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedade de Economia Mista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades de Economia Mista (de Capital Aberto)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundações Estatais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgãos Autônomos (Que não exercem atividades exclusivas de Estado);</li> <li>• Empresa Pública (Dependente);</li> <li>• Empresas Públicas “ Sociais”;</li> <li>• Autarquias (Que não exercem atividades Exclusivas de Estado);</li> <li>• Fundações Públicas;</li> <li>• Serviços Sociais Autônomos (“Derivados”)</li> <li>• Organizações Sociais;</li> <li>• Operador Nacional do Sistema Elétrico;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entidades Universitárias e de Pesquisa Científica, Tecnológica e Inovação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autarquias;</li> <li>• Autarquias Especiais;</li> <li>• Fundações Públicas (ou “Autárquicas”)</li> <li>• Organizações Sociais de ES ou C&amp;T;</li> <li>• Fundação CPqD;</li> <li>• CEPEL;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consórcios Públicos com personalidade de Direito Privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consórcios Públicos com personalidade de Direito Privado</li> </ul>
<b>ENTIDADES PARAESTATAIS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporações Profissionais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporações Profissionais</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ OAB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ OAB</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços Sociais Autônomos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços Sociais Autônomos (“Puros” - CR/88, Art. 240)</li> </ul>
<b>ENTIDADES DE COLABORAÇÃO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização da Sociedade Civil de Interesse Público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;</li> <li>• Organizações Sociais;</li> <li>• Organizações Cíveis de Recursos Hídricos;</li> <li>• Fundações de Apoio.</li> <li>• Outras Entidades de Colaboração</li> <li>• Associação de Amigos (Inclusive os de Museus)</li> <li>• Fundação Atech</li> </ul>

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Um grupo que requer maior reflexão, e que não está devidamente contemplado na Proposta de Anteprojeto, é o dos Órgãos Autônomos Especiais, de caráter civil, militar e misto, que requer tratamento diferenciado.

Quadro 9 – Órgãos Autônomos Especiais

<b>ÓRGÃOS AUTÔNOMOS “ESPECIAIS” CIVIS</b>	
•	Receita Federal do Brasil
•	Polícia Federal
•	Representações Diplomáticas (Embaixadas e Consulados)
<b>ÓRGÃO AUTÔNOMO “ESPECIAL” MISTO</b>	
•	Agência Brasileira de Inteligência
<b>ÓRGÃOS AUTÔNOMOS “ESPECIAIS” MILITARES</b>	
•	Comando da Marinha
•	Comando do Exército
•	Comando da Aeronáutica (Ou Força Aérea)

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Além dos modelos apresentados, caberia citar também os principais instrumentos de alinhamento, pactuação de resultados e, conforme o caso, fomento ou concessão de flexibilidades, que constam da referida Proposta de Anteprojeto de Lei.

Quadro 10 – Instrumentos de Pactuação de Resultados

<b>CONTRATOS DE</b>	<b>OBJETO</b>
AUTONOMIA (OU FLEXIBILIDADE) E RESULTADOS	Pactuação de rol de flexibilidades <i>vis a vis</i> resultados a serem alcançados
COLABORAÇÃO	Pactuação de fomentos <i>vis a vis</i> resultados a serem alcançados

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

## 8. OUTRAS REFLEXÕES

Pelas entrevistas realizadas no estudo, ficou límpida a necessidade de revisão de Leis, Regras e Práticas relativas à gestão de meios – pessoal, licitação e contratos, orçamento e finanças, tecnologia da informação, organização e planejamento e avaliação, que não se apresentam mais adequadas para o atual estágio da Administração Pública, algumas com mais destaque que outras, tais como:

Quadro 11 - Marcos Legais que necessitam serem revistos

<b>MARCO LEGAL</b>	<b>OBJETO</b>	<b>ALCANCE</b>
Decreto-Lei nº 200/67	organização da Administração e diretrizes para a Reforma Administrativa	Federal (Atual) Nacional (Proposta)
Lei nº 8.666/93	normas (gerais) para licitações e contratos da Administração Pública	Nacional
Lei nº 8.112/90	regime jurídico dos servidores públicos civis	Federal



Lei nº 4.320/64	normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços	Nacional
Diversas	PPA, LDO e LOA	Federais
	racionalizar as normas, recomendações, orientações e determinações dos órgãos de controle interno e externo	Federal

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Cabe menção especial à grande convergência, percebida nas entrevistas, em torno da adoção de instrumentos de contratualização de resultados e economia com despesas correntes, como instrumentos que permitam o aumento do desempenho.

Além das alterações supracitadas, como pode ser observado nas entrevistas, urge a adoção dos seguintes marcos legais para aplicar preceitos constitucionais:

#### Quadro 11 – Marcos Legais que necessitam serem adotados

<b>DISPOSITIVOS DA CR/88 A SEREM REGULAMENTADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inciso XIX do art. 37, parte final, para <b>definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público</b>;</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• § 1º do art. 173, para estabelecer o <b>estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços</b>, dispondo sobre:               <ol style="list-style-type: none"> <li>I. sua função social e <b>formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade</b>;</li> <li>II. ...</li> <li>III. <b>licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública</b>;</li> <li>IV. ...</li> </ol> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• § 8º do Art. 37 conjugado com o § 7º do Art. 39, para:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• estabelecer <b>contrato</b> que tenha por objeto a <b>fixação de metas de desempenho</b> de órgãos e entidades e que amplie a <b>“autonomia” gerencial, orçamentária e financeira</b>; e</li> <li>• disciplinar a aplicação de recursos orçamentários provenientes da <b>economia com despesas correntes</b> para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, , inclusive adicional ou prêmio de produtividade.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>AVALIAR NECESSIDADE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>“Caput” do Art. 39:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• estabelecer que o regime jurídico se aplicasse exclusivamente à administração direta e autárquica ou às carreiras ou cargos que atuem somente em atividades exclusivas de estado.</li> </ul> </li> </ul>	

Fonte: Cunha Junior *et al.*, 2012.

Neste processo de revisão de marcos legais e normativos, é necessário ter maior cuidado com as atividades militares, de inteligência de Estado, de segurança pública e de unidades sediadas no exterior, que são completamente distintas das demais, inclusive com outras necessidades operacionais.

## 9. CONCLUSÕES

Diante dos estudos e das entrevistas realizados, inferiu-se algumas hipóteses:

- Os Constituintes de 1988, aparentemente, se preocuparam mais com as organizações que atuam com Poder de Polícia e na Exploração de Atividade Econômica. Na questão social, apesar do foco para as políticas públicas, não se abordou suficientemente o modo/forma de executá-las.
- Dados os modelos emergentes da CR/88 para a implementação de políticas públicas, em especial para as sociais, o novo arcabouço legal criou tantas restrições de autonomias e flexibilidades gerenciais que acarretou o fortalecimento e a ampliação dos modelos derivados, tais como as empresas estatais prestadoras de serviço que não visam lucro, os serviços sociais autônomos ou a diversificação e expansão de entidade de colaboração.
- Os modelos emergentes da CR/88 são insuficientes ou inadequados para a implementação de políticas públicas, em especial as sociais, p.ex., Assistência à Saúde, Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico, Cultura, Meio Ambiente etc.

Ampliou-se a percepção de que ainda não há consenso político, ideológico, acadêmico, econômico-fiscal e social sobre qual(is) o(s) modelo(s) mais adequado(s) para o Brasil, nem mesmo, dentro do Poder Executivo Federal.

Os modelos básicos previstos na Constituição República de 1988 foram sendo derivados e expandidos, paulatinamente, para adequarem-se às novas necessidades, ou a necessidades pré-existentes, cujas condições de funcionamento foram alteradas pela CR/88 ou suas Leis regulamentadoras, especialmente relacionados ao fim do modelo Fundacional pré-CR/88.

O modelo fundacional, ou seja, de fundação instituída por lei de direito privado, deixou uma lacuna profunda na arquitetura do Estado brasileiro, nas atividades que não importem em atividades exclusivas de Estado, nem exploração de atividade econômica, em especial, nas áreas sociais.

Os modelos derivados, em especial os Empresariais, as Entidades Paraestatais e as Entidades de Colaboração, não devem ser interpretados como uma mera burla à Constituição, mas sim como uma expressão da necessidade, da realidade, do dia a dia, da busca de alternativas, uma experiência para se conseguir atender às demandas da sociedade.

Os modelos atuais, aparentemente, estão mais adequados às atividades Exclusivas do Estado, com exceções, p. ex., ABIN e organizações militares, e às atividades Empresariais, com exceção, p. ex., no modelo de licitações e contratações.

Cabe ressaltar que a simples coibição dos modelos derivados ou da adoção de novos modelos por si só não solucionará o problema principal, que é a

prestação de serviços e a produção de bens em maior quantidade e de qualidade para a população brasileira.

A dimensão de maior destaque neste texto foi a do Controle, pois em todas as entrevistas, mesmo em órgãos centrais, restou claro que a área de controle está **asfixiando** a administração, com alguns órgãos capitaneando a percepção negativa, como o Tribunal de Contas da União – TCU e, de forma um pouco menos acentuada, a Controladoria-Geral da União – CGU.

Apesar das resistências e do calor dos debates pela imprensa, é urgente a revisão do modelo vigente de controles internos e externos, tanto de organização, quanto de instrumentalização.

Não se poderia deixar de mencionar, nesta conclusão, a preocupação com as atividades exclusivas de Estado estratégicas e sensíveis que merecem um arcabouço e tratamentos diferenciados, bem como, o aprofundamento do conhecimento de suas realidades e necessidades.

Acredita-se que a proposta da Comissão de Juristas, com as sugestões contidas no estudo, aperfeiçoe significativamente a capacidade do Estado brasileiro prestar serviços e produzir bens com maior qualidade, na quantidade demandada, a menores custos.

Note-se que a maior parte da execução de políticas públicas recai sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios que, na questão dos modelos, tem que se subordinar à CR/88, bem como às competências legislativas da União.

Estas, em linhas gerais, foram as conclusões do estudo, com o qual espera-se ter, de fato, contribuído para o conhecimento, a reflexão e o debate de modelos para a administração pública brasileira, bem como, para análise da Proposta de Anteprojeto de Lei da Comissão de Juristas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 17 jul. 1967.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 29 set. 1969.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. *Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 03 jul. 2002.

BRASIL. *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 30 dez. 2008.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 18 mar. 1998.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 27 ago. 2001.

BRASIL. *Medida Provisória nº 488, de 12 de maio de 2010*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 13 mai. 2010.

BRASIL. *Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 31 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-DF*. Brasília, DF, DJU de 28 de março de 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-DF*. Brasília, DF, DJU de 07 de março de 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos – *Manual de Direito Administrativo* – 19ª ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2008.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. *Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas – Documento I*. Belo Horizonte: 2010. 233 folhas. Trabalho entregue e apresentado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Brasília, dezembro de 2010.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. *Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas - Estudos de Casos e Consolidação de Entrevistas – Documento II*. Belo Horizonte: 2010. 317 folhas. Trabalho entregue e apresentado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Brasília, dezembro de 2010.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. *Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas*. In: *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, 2011*.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da *et al.* *Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas*. In: CASTRO, Ana T. B. De; ANTERO; Samuel A. Antero (Orgs.). *Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da Administração Pública Federal e outros entes de cooperação e colaboração*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

MODESTO, Paulo (Coord.) *et al.* *Nova Organização Administrativa Brasileira*. 2. Ed. Ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 444p.

#### **SOBRE O AUTOR:**

**Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior** possui MBA pela Fundação Dom Cabral e é Bacharel em Administração de Empresas. No período de 2005 a 2007 foi Diretor-Presidente (CEO) da Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo – PRODAM-SP e CIO da Prefeitura de São Paulo. Foi Subsecretário de Gestão (2003-2004) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais (SEPLAG / MG) e Gerente-Executivo do Projeto Estruturador “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública”. Foi servidor federal, tendo ocupado cargos de alta liderança, tais como: Diretor na FUNAI, FUNASA, ANVISA e ANS, Diretor de Programa (Organizações Sociais – OS) no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). É palestrante em congressos nacionais de Gestão Pública e Terceiro Setor e co-promotor do Seminário Terceiro Setor e Parcerias na Área da Saúde. Consultor de organismos internacionais como BID, Banco Mundial, OPAS e PNUD. Sócio-Diretor e Consultor da NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão.

E-mail: [luizarnaldo@neopublica.com.br](mailto:luizarnaldo@neopublica.com.br).

Telefone: (31) 3378-1399.