



## **PRODUTO 2**

### **PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL PARA O SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA**

*Relatório contendo Proposta de Modelo  
Conceitual para o Sistema de Defesa  
Agropecuária (Produto 2).*

**BELO HORIZONTE**

**OUTUBRO DE 2017**

**NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO**  
**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**  
**SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA**  
**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A**  
**AGRICULTURA**

**PRODUTO 2**  
**PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL PARA O**  
**SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA**

*Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 -  
SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA*

*Solicitação de Cotação nº 094-2017*

**BELO HORIZONTE**

**OUTUBRO DE 2017**

Direitos autorais de propriedade da

NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO LTDA – ME

Reprodução terminantemente proibida por qualquer meio de reprografia, xerox ou outros, sob pena da Lei n. 5.988 de 14 de dezembro de 1973.

NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior – Sócio-Administrador

Dulcilene Claudia Xavier – Sócia-Consultora

Fabio Cidreira Cammarota – Sócio-Consultor

Glauco da Costa Knopp – Sócio-Consultor

André Saddy – Consultor Jurídico

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA

Jorge Hernán Chiriboga Pareja - Representante do IICA no Brasil

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BRA/IICA/13/004 – SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA (PCT BRA/IICA/13/004)

©NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO LTDA – ME

Produto 2 – Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária / NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

144 p.

1. Defesa Agropecuária 2. Modelo Conceitual 3. Modelo Jurídico-Institucional

*Este Produto foi realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 – SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA, em contrato celebrado entre a NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA*

## SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO .....	6
1. INTRODUÇÃO .....	8
1.1. ERRATA .....	13
2. OBJETIVOS.....	14
3. ATIVIDADES REALIZADAS .....	16
4. ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO MODELO VIGENTE DA SDA E POSSÍVEIS MODELOS ADERENTES.....	18
4.1 A SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – SDA E SEU MODELO JURÍDICO-INSTITUCIONAL.....	30
4.2 O MODELO VIGENTE: UNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....	35
5. MODELOS ALTERNATIVOS E PASSÍVEIS DE IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIO BRASILEIRO .....	41
5.1. MODELOS DE DIREITO PÚBLICO .....	41
5.2. MODELOS DE DIREITO PRIVADO .....	55
6. COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS - CARACTERÍSTICAS E DIFERENÇAS .....	83
6.1. GESTÃO DE PESSOAL .....	83
6.2 GESTÃO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS .....	85
6.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL .....	87
6.4 GOVERNANÇA E CONTROLES .....	88
6.5 QUADROS-RESUMOS DAS DIFERENÇAS ENTRE OS MODELOS....	91
6.6 MODELOS COMPILADOS .....	106
7. COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS - VANTAGENS, DESVANTAGENS, RISCOS E POSSIBILIDADE DE VERTICALIZAÇÃO.....	108
7.1. VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS DOS MODELOS SIMPLES OU DUAL.....	108
7.2. VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS ENTRE OS MODELOS DE DIREITO PÚBLICO .....	113

7.3. VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS ENTRE OS MODELOS DE DIREITO PRIVADO.....	119
7.4. POSSIBILIDADES DE VERTICALIZAÇÃO.....	122
7.5. POSSIBILIDADES DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO .....	123
7.6. POSSIBILIDADES DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE PESSOAS .....	125
7.7. MODELOS DE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO .....	127
8. ALINHAMENTO PRÉVIO PARA ESCOLHA DE MODELO.....	128
9. PRÓXIMOS PASSOS.....	133
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	134
11. REFERÊNCIAS .....	137

## RESUMO EXECUTIVO

Este relatório trata do “**Produto 2. Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária**”, traz em seu bojo as análises que caracterizam o seu principal objetivo, comparar modelos jurídicos-institucionais para o Sistema de Defesa Agropecuária federal, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização considerando, ainda, aqueles que incluam maior participação do setor privado.

Este relatório é fruto das percepções colhidas, com atores internos e externos ao Sistema de Defesa Agropecuária e análise da legislação federal, consubstanciando o Produto 1: Diagnóstico Situacional do Sistema Defesa Agropecuária.

Neste produto 2 são apresentadas alternativas simples (uma única organização de direito público) ou dual (duas organizações, sendo uma de direito público e outra de direito privado).

Merece destaque que as atividades exclusivas de Estado, inclusive poder de polícia administrativo, requerem a existência de órgão ou entidade de direito público. Por outro lado, as atividades de suporte ou apoio a estas atividades não, podendo ser realizadas por entidade de direito privado.

Dentre as alternativas de modelos públicos são analisadas cinco possibilidades:

- Unidade(s) da Administração Direta (Atual);
- “Neo” (novo) Órgão Autônomo (Tipo Secretaria da Receita Federal do Brasil);
- Autarquia “Comum”;
- Autarquia Especial (Tipo Banco Central do Brasil);
- Agência Reguladora (Tipo Agência Nacional de Vigilância Sanitária);

Dentre as alternativas de modelos privados são analisadas duas possibilidades:

- Entidade de Colaboração (Tipo Operador Nacional do Sistema Elétrico);

- Serviço Social Autônomo (Tipo Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural).

Em relação a cada modelo são apresentadas suas características e diferenças, bem como vantagens, desvantagens e riscos.

São analisadas as possibilidades de: a) “verticalização”; b) instrumentos de gestão (em geral); c) instrumentos de gestão de pessoas; e d) maior participação do setor produtivo e da academia.

Dentre os modelos apresentados, aqueles que, até o momento, tiveram maior receptividade pelas equipes e autoridades da Secretaria de Defesa Agropecuária, Secretaria-Executiva e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foi o de “Neo” (novo) Órgão Autônomo (tipo Secretaria da Receita Federal do Brasil) - para as atividades e competências relacionadas ao exercício do poder de polícia e aquelas exclusivas de Estado - e de Entidade de Colaboração (tipo ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico, adaptado para a Defesa Agropecuária) - para as atividades de suporte e não exclusivas de Estado, tanto que esta modelagem foi apresentada para debate interno e externo.

Por fim, são apresentados os próximos passos, que, além de reuniões e consultas com atores internos e externos, prevê a elaboração do último relatório - Produto 3 - que conterà a minuta de Anteprojeto de Lei e respectiva Exposição de Motivos.

## 1. INTRODUÇÃO

A Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, conforme determinado pela Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016<sup>1</sup>, possui as seguintes competências:

- I - contribuir para a formulação da política agrícola quanto à defesa agropecuária;
- II - planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, (...)
- III - coordenar a execução das atividades de defesa agropecuária relativas à importação e à exportação de animais terrestres e aquáticos vivos, de seus produtos e subprodutos, de vegetais, de parte de vegetais, de seus produtos e subprodutos e de insumos agrícolas, pecuários e aquícolas em locais de fronteira, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais;
- IV - elaborar propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- V - promover, no âmbito de sua competência:
  - a) a elaboração, a execução, o acompanhamento e a avaliação de planos, programas e ações;
  - b) a articulação intrasetorial e intersetorial necessária à execução de atividades de defesa agropecuária;
  - c) a organização e execução das atividades de análise de risco em sanidade agropecuária; e
  - d) a celebração de convênios, de contratos, de termos de parceria e de cooperação, de acordos, de ajustes e de outros instrumentos congêneres, que compreendam:
    - 1. o monitoramento e a fiscalização da execução dos planos de trabalho;
    - 2. a análise e aprovação de prestações de contas dos planos de trabalho;
    - 3. a supervisão e auditoria dos planos de trabalho;
- VI - implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros, relativos aos assuntos de sua competência, que tiveram a adesão do País;
- VII - propor a programação e acompanhar a implementação de ações de capacitação e de qualificação de servidores e de empregados;
- VIII - coordenar, acompanhar e avaliar as atividades do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos da Secretaria de Defesa Agropecuária; e
- IX - programar, coordenar, acompanhar e executar atividades destinadas ao agronegócio internacional, em articulação com a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio.

<sup>1</sup> Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

Para o cumprimento de suas principais competências a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, por meio de seus Departamentos, se relaciona com estados e municípios em função das características específicas de cada Programa ou processo, com maior ou menor descentralização das atividades.

O processo de gestão e de interlocução entre SDA, suas unidades e os demais atores estaduais e municipais da Defesa Agropecuária influenciam diretamente a execução das atividades e dos programas nos estados. A falta de uniformidade e de sistematização dos processos de gestão leva a diferentes níveis de efetividade das políticas públicas da SDA nos Estados. Este modelo de organização matricial do Sistema de Defesa Agropecuária, tem, segundo relatos colhidos, aparentado fragilidades, além de ineficiências quase sempre causadas pelo próprio modelo adotado.

A organização atual do Sistema Federal reflete a organização política do país, e está baseada em um MAPA executor de todas as atividades, quando a realidade é que, em alguns temas, as responsabilidades são delegadas e em outros a atuação é direta do governo federal e não obedece a fronteiras estaduais, e sim à demanda e organização do setor privado e à dinâmica da produção agropecuária e agroindustrial do País.

Claramente as pragas vegetais e as enfermidades animais não respeitam fronteiras definidas nas Unidades da Federação, demandando um alto grau de comunicação e de desenvolvimento e de implementação das ações sistêmicas.

Isso é importante, já que o Sistema de Defesa Agropecuária no Brasil responde pelo ambiente zoonosológico e fitossanitário no qual mercadorias de origem vegetal ou animal são produzidas. Os riscos sanitário, zoonosológico e fitossanitário impactam em grande medida o valor do patrimônio agrícola e pecuário nacionais. Além disso, o Sistema também é responsável por fiscalizar os insumos utilizados na produção e, finalmente, os produtos de origem animal e vegetal que chegam às mesas dos consumidores e/ou servem de insumos intermediários de produtos industriais. Os programas e controles no âmbito da defesa agropecuária objetivam a redução de riscos para o consumidor e para a

saúde dos rebanhos e a sanidade vegetal, tanto em território nacional, quanto nos países que importam produtos agropecuários de origem brasileira.

Entretanto, dada à alta especificidade de cada atividade, requer-se para sua execução em conformidade com os princípios doutrinários, que a atividade seja instituída por meio de uma estrutura organizacional que controle todas as etapas do processo sobre o qual tem responsabilidade, e exercida por servidores devidamente capacitados e continuamente treinados, visando seu constante desenvolvimento frente aos avanços tecnológicos.

Nesse sentido, se faz necessária a adequação da estrutura jurídica, organizacional e dos meios existentes da Secretaria de Defesa Agropecuária para a aplicação das políticas públicas, tendo em vista uma nova lógica de governança, buscando a diminuição dos custos operacionais, melhor distribuição da mão de obra, resultando no aumento da efetividade dos programas e na melhoria da situação sanitária e fitossanitária do País. Tal transformação é de fundamental importância para o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Defesa Agropecuária, contribuindo sobremaneira para o crescimento do agronegócio brasileiro, garantindo a competitividade dos nossos produtos agropecuários e a segurança dos alimentos produzidos.

É nessa perspectiva que se desenvolve o presente projeto, objeto da Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 – SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA, cujo escopo abrange desde a realização de breve diagnóstico situacional do sistema de defesa agropecuária, passando pelo *benchmarking* de modelos jurídicos-institucionais para esse sistema (na perspectiva de definição de um modelo conceitual), culminando na proposição de um dentre os modelos possíveis a serem adotados pela Secretaria de Defesa Agropecuária, do MAPA.

No Produto anterior – “Produto 1. Diagnóstico Situacional do Sistema Defesa Agropecuária” identificou-se, entre diversas oportunidades de melhoria, a necessidade de um modelo jurídico-institucional mais flexível e ágil, fora dos regramentos e modelos da Administração Pública estatal, para as atividades de suporte corporativo e outras atividades de natureza técnica, que não impliquem

o exercício de Poder de Polícia / Poder de Polícia Sanitária. No caso das atividades finalísticas que implicam o exercício de Poder de Polícia / Poder de Polícia Sanitária o que se constatou foi a necessidade de estas serem executadas diretamente pelo Estado, por meio de um modelo jurídico-institucional de direito público, contudo, com maior autonomia, independência e novos instrumentos para o exercício da autoridade de defesa agropecuária – hoje nominado SDA. Outro aspecto, nessa seara, que não se pode olvidar e amplamente destacado no relatório do produto 1, diz respeito à adoção de novos instrumentos para o exercício da autoridade de defesa agropecuária, o autofinanciamento e o aumento da eficácia e eficiência do sistema.

Uma das percepções depreendidas do produto 1, é que não existe um único órgão de defesa agropecuária federal, mas sim um subórgão<sup>2</sup> central normativo, a Secretaria de Defesa Agropecuária, e 27 subórgãos executivos, as Divisões de Defesa Agropecuária, subordinadas administrativamente às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que por sua vez são subordinadas administrativamente à Secretaria-Executiva, todos sob o manto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

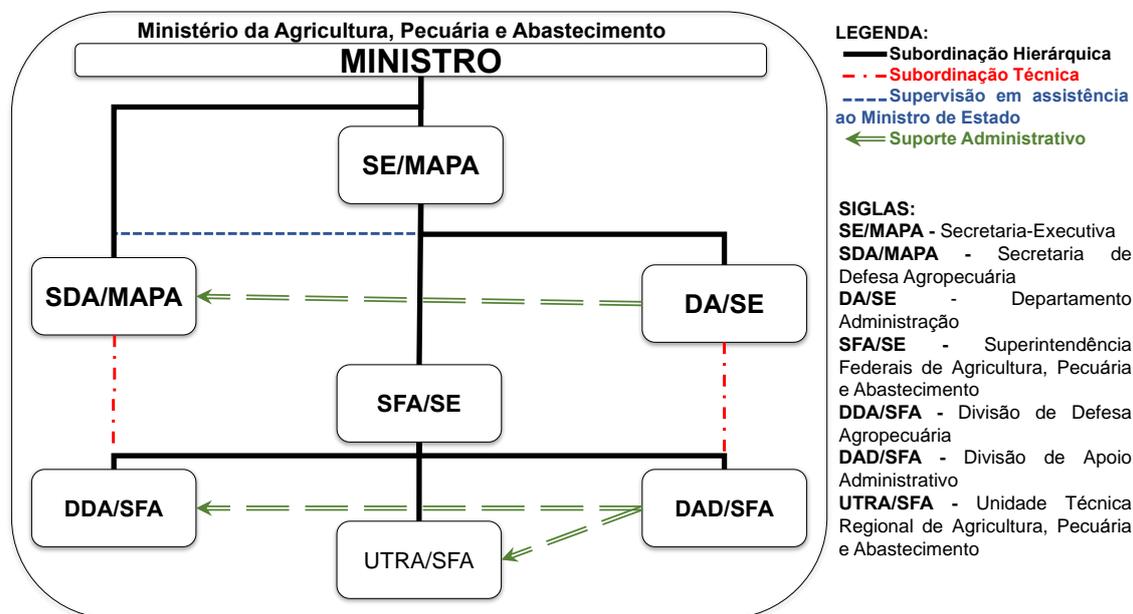
Acrescente-se que o suporte – Atividades meio: pessoal, suprimentos, serviços, logística, tecnologia da informação e comunicação, execução orçamentária e financeira etc. – são prestadas por outras áreas subordinadas à Secretaria-Executiva, no caso da Secretaria de Defesa Agropecuária, e às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no caso das Divisões de Defesa Agropecuária.

A perspectiva supra dos subórgãos de defesa agropecuária federal e seu suporte administrativo pode ser representada, de forma simplificada, na figura a seguir:

---

<sup>2</sup> Considerando que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é o Órgão. Ou, em termos formais, trata-se de uma Unidade Administrativa do Mapa, conforme o Anexo I, Capítulo II, art. 2º, do Decreto 8852/2016, sendo desprovida de autonomias técnica, financeira e administrativa e de personalidade jurídica própria.

**Figura 1 - Subordinação Hierárquica e Técnica da Defesa Agropecuária Federal e seu Suporte Administrativo**



Fonte: Elaboração Própria

Esse quadro caracteriza a SDA, hoje, como um subórgão / um arranjo organizacional inserido na estrutura do MAPA, com dificuldades de coordenação interna e comando técnico, sem os adequados graus de liberdade<sup>3</sup> técnico, administrativo, orçamentário e financeiro e sem os instrumentos e ferramentas mais apropriados para operar como deveria.

Esta Consultoria teve notícia que a Secretaria de Defesa Agropecuária recebeu várias arguições sobre “por que razão” está sendo proposto novo modelo jurídico-administrativo, se o que há é problema de gestão. Nesse sentido se faz necessário esclarecer que muitos dos problemas existentes de gestão são frutos do modelo jurídico-administrativo atual da Defesa Agropecuária que, para serem superados, necessitam de novos instrumentos, que requerem lei.

<sup>3</sup> Maiores ou menores graus de liberdade técnicos, gerenciais e operacionais são influenciados, em boa medida, pelo modelo jurídico-institucional adotado, sempre em consonância com a legislação e a jurisprudência nacionais vigentes e em observância ao interesse público.

Nessa perspectiva de discutir possibilidades e modelos jurídico-institucionais para a realidade supramencionada, tendo em vista a sua necessidade de adequação frente aos desafios atuais e futuros para o Sistema de Defesa Agropecuária brasileira, o presente relatório, que corresponde ao **“Produto 2. Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária”**, traz em seu bojo as análises que caracterizam o seu principal objetivo, comparar modelos jurídicos-institucionais para o Sistema de Defesa Agropecuária, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização considerando, ainda, aqueles que incluam maior participação do setor privado.

### 1.1. ERRATA

De pronto merece um ajuste no texto do Relatório 1.

Na página 18, primeiro parágrafo, primeira linha, onde se lê “importação” leia-se “exportação”, passando a redação para:

“No gráfico anterior, demonstra-se o crescimento das **exportações**, com pouca alteração no volume das importações, e neste tópico a importância da SDA, que com sua atuação garante o cumprimento dos acordos internacionais de comércio, cumprindo as exigências do mercado externo no controle da qualidade dos produtos.” (O grifo é nosso).

## 2. OBJETIVOS

De acordo com o Termo de Referência, o projeto tem como objetivo principal:

“Elaborar proposta de novo modelo conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária e de modelo jurídico e organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”.

Como objetivos específicos e atividades, destacam-se:

“a) Realizar análise crítica do atual modelo do Sistema de Defesa Agropecuária, contemplando aspectos institucionais e jurídicos;

b) Propor novo modelo organizacional para o Sistema de Defesa Agropecuária; e

c) Propor novo modelo organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, incluindo estrutura de apoio, considerando as peculiaridades de cada área da Secretaria, observando as atividades de execução direta do MAPA”.

Os objetivos deste projeto, supra elencados, se materializam em três produtos, quais sejam:

### **Produto 1. Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária**

Compreende análise de legislação, planejamento, macroestrutura organizacional e aspectos gerais da gestão, incluindo gestão de pessoas.

### **Produto 2. Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária**

Compreende a comparação entre modelos jurídicos-institucionais para o Sistema de Defesa Agropecuária, destacando diferenças, vantagens,

desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização. Considerar-se-á, ainda, modelos que incluam maior participação do setor privado.

**Produto 3. Proposta de Novo Modelo Jurídico para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

Compreende a proposição de novo modelo jurídico para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, apresentando minuta de legislação (Projeto de Lei, Medida Provisória ou outro instrumento adequado), que permita implementar o modelo institucional escolhido, com a respectiva minuta de exposição de motivos.

A seguir, serão apresentadas as principais atividades realizadas no período, atinentes ao **Produto 2**.

### 3. ATIVIDADES REALIZADAS

No período compreendido entre **27 de agosto de 2017 e 26 de setembro de 2017** foram realizadas algumas atividades para a consecução do **“Produto 2. Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária”**, entre outras atinentes ao projeto como um todo, quais sejam:

- entrevistas complementares, realizadas com atores institucionais do mercado, a saber: Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal – SINDIRAÇÕES e Sociedade Rural Brasileira – SRB. Nesse sentido, até o momento totalizam **29 entrevistas** realizadas no âmbito do projeto, **mais que o dobro daquelas contratadas**. Importante destacar que, na proposta de prestação de serviços apresentados por esta consultoria, foi estabelecido que seriam realizadas **“14 entrevistas com roteiros semiestruturados com dirigentes da SDA/MAPA e SRI/MAPA”**.
- reunião com o Secretário de Defesa Agropecuária, para fins de apresentação dos resultados do diagnóstico e possibilidades de modelos existentes no arcabouço jurídico brasileiro, passíveis de serem adotados pela Defesa Agropecuária;
- reunião com o Secretário-Executivo e Secretário-Executivo-Adjunto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para fins de apresentação dos resultados do diagnóstico e possibilidades de modelos existentes no arcabouço jurídico brasileiro, passíveis de serem adotados pela Defesa Agropecuária
- reunião com o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para fins de apresentação dos resultados do diagnóstico e possibilidades de modelos existentes no arcabouço jurídico brasileiro, passíveis de serem adotados pela Defesa Agropecuária;
- levantamento e análise de um cabedal de documentos complementares, em vistas à proposição dos modelos e instrumentos para a Defesa Agropecuária;

- levantamento de estudos, legislações e casos concretos para a construção da análise comparada dos modelos jurídico-institucionais existentes e passíveis de adoção para ao Sistema de Defesa Agropecuária brasileiro.
- Confecção do Produto 2 do presente Projeto.

#### 4. ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO MODELO VIGENTE DA SDA E POSSÍVEIS MODELOS ADERENTES

O desenvolvimento do Produto 2 teve por norte a identificação da atual realidade da SDA (já executada no Produto 1), à luz do modelo jurídico-institucional vigente, com identificação de fragilidades e oportunidades.

Compete esclarecer que a definição de um modelo de órgão ou entidade da Administração Pública é determinada pela conjugação da vontade legislativa, autorizativa, permissiva ou criadora, com a vontade administrativa, pautada na definição da finalidade que um ato administrativo encerra. Neste sentido, compreende-se que<sup>4</sup> *o ato administrativo, como qualquer ato jurídico, é uma manifestação de vontade, para produzir efeitos jurídicos. O seu conteúdo está na enunciação ou complexo de enunciados que constituem a declaração de vontade, isto é, tudo que se entendeu emitir a fim de obter direta e imediata realização de interesse concreto.*

Neste sentido, é de suma importância compreender que a definição clara dos objetivos perseguidos pelo Administrador Público definirá a amplitude da atuação dos órgãos ou entidades, fatores esses que variam no tempo ou no espaço, segundo a dinâmica de desenvolvimento das ideias, conceitos e também aspectos culturais. A Administração Pública é dinâmica na medida em que seus gestores também o são.

Por vezes, quando da delimitação do escopo de atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública, opta-se pela transferência de atividades não exclusivas de Estado, mas essenciais à sua consecução, para pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (ou econômicos), que em alguns casos são criadas por Lei, para atuar em colaboração com o Poder Público, seja para a implementação de suas políticas públicas, seja para a realização de atividades de suporte àquelas.

---

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha Princípios Gerais de Direito Administrativo, Volume I, Rio de Janeiro: Forense.

O estudo realizado por Cunha Junior (2012) identificou, no ordenamento jurídico brasileiro, a previsão de mais de 70 (setenta) modelos jurídico-institucionais e instrumentos de implementação de políticas públicas, de direito público e de direito privado, seja integrante da estrutura do Poder Executivo Federal, seja para atuar em colaboração com aquele.

Nesta perspectiva, cabe uma pequena contextualização. Os “universos” público e privado no Brasil, usualmente, são divididos e diferenciados conforme os seus paradigmas, exemplificados na figura a seguir:

**Figura 2 - 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: Adaptado de Cunha Junior (2004)<sup>5</sup>

A figura simplista ajuda aos atores da sociedade a compreender os paradigmas básicos do setor público, mas por outro lado, encobre a realidade que é muito mais complexa.

<sup>5</sup> CUNHA JUNIOR, Luiz A. P. (2004). “O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão”. IX Congresso Internacional do CLAD, Madrid, Espanha, novembro de 2004.

O universo público contempla diversos modelos ou regimes que não podem ser simplificados em apenas uma dimensão, conforme demonstra-se na Figura que segue:

**Figura 3 - Modelos Distintos do Setor Público**

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

Fonte: Cunha Junior (2011)<sup>6</sup>

As figuras 2 e 3 classificam, de forma clara e simples, as diferenças entre os seis grupos de atividades-ações e regimes que compõem a Administração Pública Federal Direta e Indireta.

O rol de modelos jurídico-institucionais que se materializam em organizações, no âmbito da Administração Pública e fora dela, para implementação de políticas públicas (ou apoio a elas), é extenso. Cunha Junior (2012) identificou, no ordenamento jurídico brasileiro, os seguintes, divididos em 05 (cinco) grandes grupos: a) Administração Direta, Autárquica e Fundacional; b) Empresas Estatais e Assemelhadas; c) Entidades Paraestatais; d) Entidades

<sup>6</sup> CUNHA JUNIOR, Luiz A. P. (2011). "Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas" CONSAD, 2011.

de Colaboração; e e) Sociedade de Propósito Específico (Revisado, atualizado e ampliado de CUNHA JUNIOR, 2012)<sup>7</sup>.

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
      - Organizações militares prestadoras de serviço da Marinha (OMPS)
      - Serviço Florestal Brasileiro (SFB);
      - “Neo” (novo) Órgão Autônomo (SRFB, DPF, DPRF, ABIN, MB, EB, FAB, PGFN e PGF).
  - Autarquia
    - Autarquia “comum”
      - Agência executiva – (Inmetro)
    - Autarquia especial
      - Agência reguladora
      - Autarquia regional
    - Autarquia territorial
  - Fundação pública
    - de direito público (“autárquica”)
    - de direito privado (“estatal” – instituída por lei)
      - Funpresp-Exe (Fund. Previd. Compl. Fed.)

<sup>7</sup> CUNHA JUNIOR, Luiz A. P. (2012). “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. IFCI / AECID / MP / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil – 2ª ed.

- Entidades de ensino superior e técnico e de pesquisa científica e tecnológica (CF, Art. 167, § 5º)
- Consórcio público
  - de direito público (Associação Pública)
    - de direito público especial - (Ex-APO - AGLO)
  - de direito privado

B) Sob a insígnia de Empresas Estatais e Assemelhadas, foram contempladas as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Entidades Binacionais, nos termos:

- **Empresas Estatais e Assemelhadas**

- Empresa pública
  - Dependente
    - Empresa Pública “Social” (HCPA, EMBRAPA, HEMOBRAS, EBSERH, CIETEC, ...)
  - Não dependente
    - Correios e Infraero (Bem Público e Imunidade Tributária)
    - Brasil 2016<sup>8</sup>
- Entidade binacional
- Sociedade de economia mista
  - de capital fechado
  - de capital aberto
    - Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)<sup>9</sup>

C) De forma taxonômica e seguindo uma abordagem doutrinária bastante atual, separou-se em categorias distintas as Entidades Paraestatais e

<sup>8</sup> Empresa com características especiais, cuja criação havia sido autorizada pela MP nº 488, de 12 de maio de 2010, que perdeu eficácia.

<sup>9</sup> Havia sistemática de compras e contratações específica para estas Empresas Estatais.

Entidades de Colaboração, comportando às primeiras, o que se segue:

- **Entidades Paraestatais**

- Corporação profissional
  - Autarquia profissional
    - Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – entidade *sui generis*
- Serviço social autônomo
  - Serviço social autônomo – clássico – art. 240 da Constituição da República (CR)/1988
  - SEBRAE, APEX, ABDI (modelos derivados com contribuição parafiscal)
  - Rede Sarah – APS, ANATER (sem contribuição parafiscal)

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

- **Entidades de Colaboração**

- Fundações de Apoio (FA)
- Organização Social (OS)
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)
- Organização Civil de Recursos Hídricos (OCRH)
- Instituição Comunitária de Ensino Superior (ICES)
- Outras entidades de colaboração
  - Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)
  - Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Telecomunicações (Fundação CPqD)
  - Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL)
  - Fundação Ezute (Ex- Fundação Atech)
  - Fundação Habitacional do Exército (FHE)
  - Associação de Poupança e Empréstimo (POUPEX)
  - Organização Nacional de Acreditação (ONA)

- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)
- Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD)
- Associações de amigos de museus
- Cruz Vermelha Brasileira (CVB)
- Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE, Ex-MAE e Ex-ASMAE)
- Entidades Filantrópicas - CEBAS
  - Entidade filantrópica de saúde (de reconhecida excelência)
- Título de Utilidade Pública (Extinto na Esfera Federal)
- Convênios
- Termo de Colaboração
- Termo de Fomento
- Acordo de Cooperação

E) Outro agrupamento refere-se aos instrumentos para implementação de políticas públicas, por meio de execução indireta:

- **Instrumentos de Relacionamento e Fomento Ent. Priv. C/ Fins Econômicos:**

- Contrato Administrativo (Lei nº 8.666/93)
- Permissão
- Concessão
- Parceria Público-Privado (PPP)
- Sociedade de Propósito Específico (SPE)
- Contrato de Repasse
- Imunidade, Isenções ou Reduções Tributárias
- Auxílios ou Subvenções (Econômica ou Social)
- Fundos Públicos Especiais
- Empréstimos Subsidiados

F) Último grupo, trata de modelos ou instrumentos distintos, não passíveis de agrupamento adequado nos anteriores.

- **Diversos:**

- Fundos de Pensão das Empresas Estatais
- Cartórios
- Autoridades Certificadoras (AC) e Autoridades de Registro (AR) da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), (Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001)

Cabe destacar que, como o estudo de Cunha Junior (2012) foi delimitado aos modelos das organizações e aos instrumentos de implementação de políticas públicas, com foco no Poder Executivo Federal, ficaram afastados do rol supramencionado os modelos jurídico-institucionais existentes nas demais esferas de governo e nos demais poderes, bem como instituições democráticas constitucionais independentes (v.g., Tribunal de Contas e Ministério Público).<sup>10</sup>

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, v.g.: Consórcio Público, de Direito Privado.

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<sup>11</sup>.

Existem exemplos de modelos caracterizados a partir de decisão do STF, p. ex.: Empresas Públicas Independentes com bens considerados públicos

---

<sup>10</sup> Apesar de alguns autores classificarem o Ministério Público e Defensoria Pública como órgão da Administração Direta.

<sup>11</sup> Há exemplos estaduais, v.g., Autarquia Territorial Distrito Estadual de Fernando de Noronha, do Governo do Estado de Pernambuco.

e que gozam de imunidade tributária, *v.g.*, CORREIOS e INFRAERO, assim como a OAB, considerada entidade *sui generis*.

Outros modelos são decorrentes de Leis específicas, *v.g.*, as OMPS; as Agências Executivas, das quais temos o INMETRO como único exemplo; as 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, *v.g.*, ONS, Fundação CPqD e Cruz Vermelha Brasileira; Entidades Incubadas pelo Estado, *v.g.*, Fundação Atech e ONA; e outras constituídas de variadas formas, mas que de fato exercem “Poder de Polícia”, direto ou indireto, *v.g.*, ABNT e ECAD.

Outro caso específico refere-se às “Entidades Filantrópicas de Saúde (de reconhecida excelência)”, *v.g.*, 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.

As alterações nos modelos trazidas pela Constituição de 1998 promoveram uma revolução na Administração Pública (em alguns casos uma involução, especialmente em relação à capacidade dos órgãos e entidades de executarem políticas públicas).

Aparentemente os Constituintes se concentraram em dois polos: 1º) funcionamento do aparato do Estado: órgãos e entidades que atuam com o poder de polícia e de exploração da atividade econômica; e 2º) nas políticas públicas, em especial as sociais.

Como resultante temos maior transparência e controle dos órgãos e entidades, entretanto, houve engessamento operacional nas atividades e organizações que precisam de maior agilidade e flexibilidade e que não atuam com Poder de Polícia, dada as características de atuação, como, por exemplo, ensino, pesquisa, assistência médica-ambulatorial-hospitalar e cultura.

Nesse contexto, a modelagem resultante para a implementação de políticas públicas padrão, que não importam no exercício do poder de polícia, foi a fundacional, que se optou equiparar ao regime autárquico e, por conseguinte, ao regime da Administração Direta.

Diante deste quadro restritivo, os órgãos e entidades buscaram alternativas para ampliar a sua capacidade de *performance*, que estava vinculada a uma maior autonomia na gestão de meios, como, por exemplo, gestão de pessoas, orçamentária e financeira e de aquisições e contratações. Cabe frisar que o movimento se deu em uma legítima busca por flexibilidade e autonomia para se produzir mais e melhor com o mesmo ou menor volume de recursos, ou seja, com qualidade e otimização dos recursos públicos.

Ao se analisar a Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA e suas respectivas unidades organizacionais, organização objeto do presente projeto, foi encontrado um único modelo jurídico-institucional vigente, a saber, Unidade da Administração Pública Direta.

Como possibilidades, decorrentes das fragilidades e oportunidades identificadas no estudo concernente ao Produto 1, vislumbram-se sete modelos, sendo cinco deles de direito público (para atividades exclusivas de Estado e aquelas que implicam o exercício de Poder de Polícia<sup>12</sup>), dois de Entidades de Colaboração (direito privado) e um de Paraestatal (direito privado) – para atividades não-exclusivas de Estado e para aquelas que não impliquem Poder de Polícia, conforme demonstrado no quadro a seguir:

---

<sup>12</sup> Como destacado no Relatório do Produto 1, não é papel desta Consultoria, no presente projeto, fazer a distinção de atividades que implicam Poder de Polícia das que não implicam, no âmbito da SDA.

### Quadro 1 – Modelos Jurídico-Institucionais Possíveis para a SDA

Poder de Polícia / Atividade Exclusiva de Estado (Direito Público)	Não-Poder de Polícia / Atividade Não-Exclusiva de Estado (Direito Privado) <sup>13</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unidade da Administração Direta (Atual)</b></li> </ul>	Paraestatal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Serviço Social Autônomo</b> (P.Ex. ANATER, APEX e ABDI)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>“Neo (novo) Órgão Autônomo”</b> (P.Ex. SRFB ou DPF)</li> </ul>	Entidade de Colaboração: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>“Outra” Entidade de Colaboração</b> (P.EX. ONS)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autarquia</b></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autarquia Especial</b> (P.Ex. BACEN)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>“Agência Reguladora” – Tipo de Autarquia Especial</b> (P.Ex. ANVISA)</li> </ul>	
Modelo Misto (P. Ex. CNEN, FIOCRUZ, Universidades federais, Institutos de Pesquisa, ANEEL, ANA)	

Fonte: Elaboração Própria

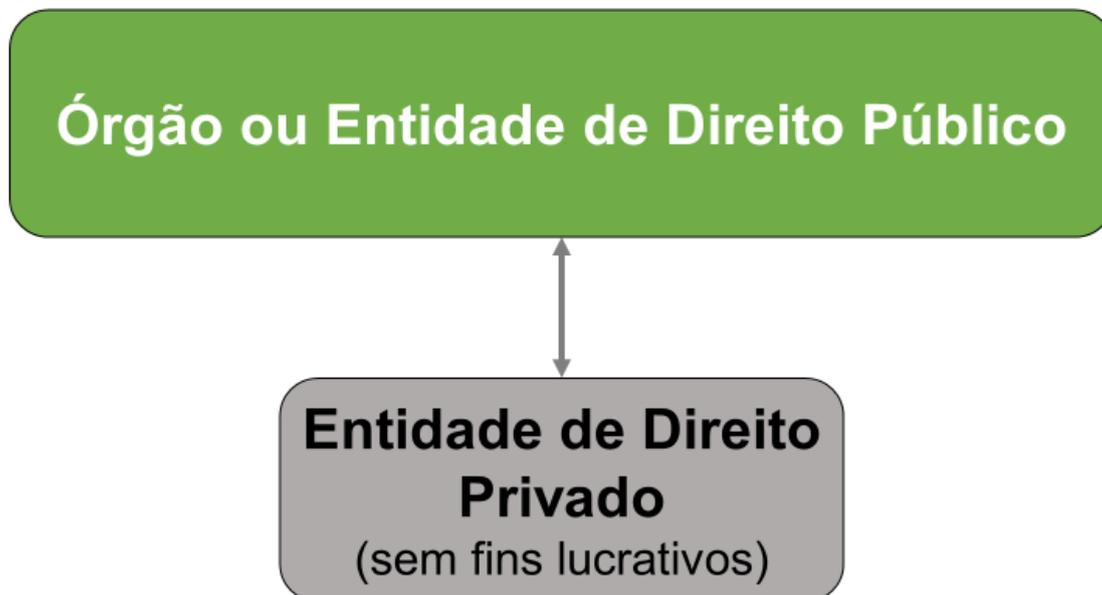
Importante esclarecer que se trata de um rol selecionado vis a vis à atual realidade do Sistema de Defesa Agropecuária e às reais possibilidades de implementação, dentro do amplo universo supramencionado de modelos jurídico-institucionais hoje existentes no arcabouço jurídico brasileiro (CUNHA JUNIOR, 2012).

O que se propõe, nesse estudo, é que o Sistema de Defesa Agropecuária brasileiro, em âmbito federal, adote um dos modelos de Administração Pública e ao menos um dos modelos de direito privado, respectivamente para atividades que impliquem poder de polícia / atividade exclusiva de Estado e para atividades que não possuam poder de polícia / atividade não-exclusiva de Estado.

O modelo dual pode ser apresentado de forma simplificada na figura a seguir:

<sup>13</sup> O conceito abrange a implementação de política pública, a realização de atividades de suporte corporativo (áreas-meio) e de atividades materiais, técnicas e opinativas que dão subsídios / suporte àquelas que implicam o exercício do Poder de Polícia, entre outras atividades.

**Figura 4 – Modelo Misto para a Defesa Agropecuária Federal Brasileira**



Fonte: Elaboração Própria

No entanto, caso a SDA / MAPA opte pela adoção de um modelo jurídico-institucional único, não resta dúvidas de que o mesmo deve estar sob o regime de direito público.

Circunscrevendo o objeto do estudo, para se analisar a eficácia desse modelo vigente na realidade atual, bem como propor novos modelos, há que se ter claro o conceito de cada um deles e suas características, o que será feito a seguir.

#### 4.1 A SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – SDA E SEU MODELO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Dentro da estrutura do MAPA, a defesa sanitária compete à Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, **unidade da Administração Direta** integrante e subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A Secretaria de Defesa Agropecuária, conforme determinado pela Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016<sup>14</sup>, possui as seguintes competências:

- I - contribuir para a formulação da política agrícola quanto à defesa agropecuária;
- II - planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, (...)
- III - coordenar a execução das atividades de defesa agropecuária relativas à importação e à exportação de animais terrestres e aquáticos vivos, de seus produtos e subprodutos, de vegetais, de parte de vegetais, de seus produtos e subprodutos e de insumos agrícolas, pecuários e aquícolas em locais de fronteira, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais;
- IV - elaborar propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- V - promover, no âmbito de sua competência:
  - a) a elaboração, a execução, o acompanhamento e a avaliação de planos, programas e ações;
  - b) a articulação intrasetorial e intersetorial necessária à execução de atividades de defesa agropecuária;
  - c) a organização e execução das atividades de análise de risco em sanidade agropecuária; e
  - d) a celebração de convênios, de contratos, de termos de parceria e de cooperação, de acordos, de ajustes e de outros instrumentos congêneres, que compreendam:
    1. o monitoramento e a fiscalização da execução dos planos de trabalho;
    2. a análise e aprovação de prestações de contas dos planos de trabalho; e
    3. a supervisão e auditoria dos planos de trabalho;
- VI - implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros, relativos aos assuntos de sua competência, que tiveram a adesão do País;
- VII - propor a programação e acompanhar a implementação de ações de capacitação e de qualificação de servidores e de empregados;

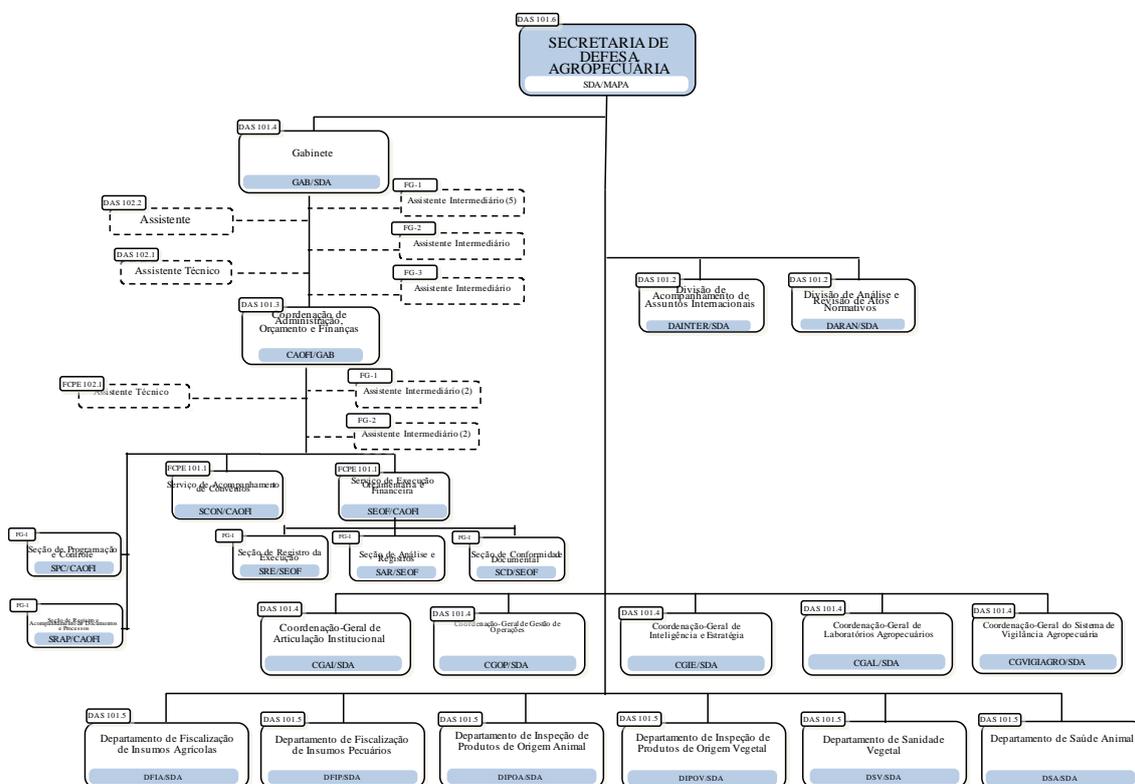
<sup>14</sup> Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

VIII - coordenar, acompanhar e avaliar as atividades do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos da Secretaria de Defesa Agropecuária; e

IX - programar, coordenar, acompanhar e executar atividades destinadas ao agronegócio internacional, em articulação com a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio.

Para cumprir sua missão, a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA conta com a estrutura organizacional exibida a seguir.

**Figura 5 - Organograma da SDA**

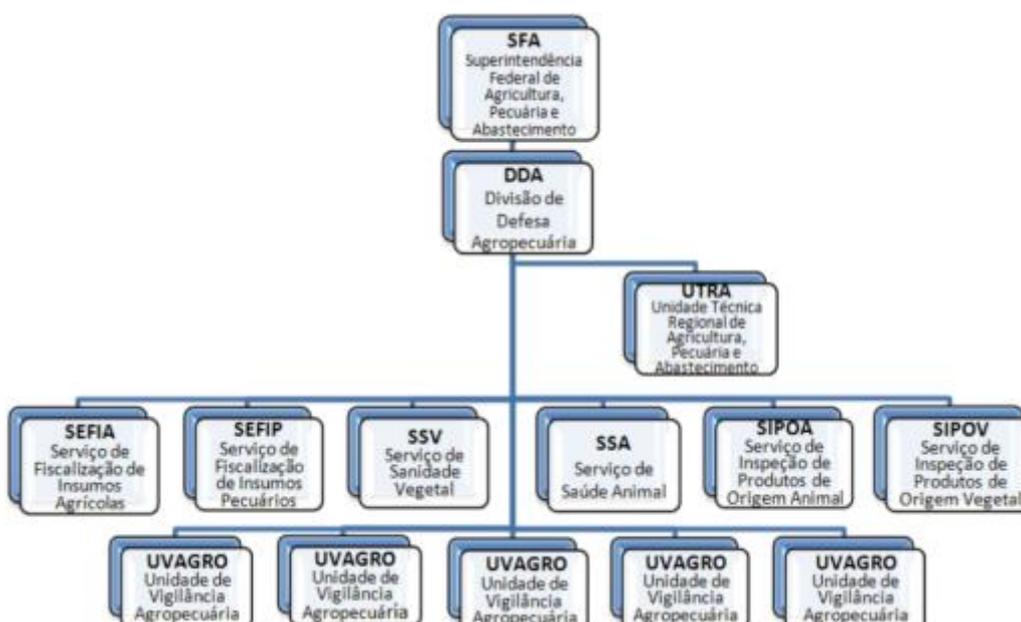


Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Além das divisões (Departamentos e Coordenações) apresentados na estrutura supra, as mesmas são verticalizadas nos estados da federação, no âmbito das Divisões de Defesa Agropecuária (DDAs). Embora estas se reportem hierarquicamente às respectivas Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFAs, tecnicamente elas se subordinam diretamente a cada um dos seis departamentos da SDA e à Coordenação-Geral

do Vigiagro, cabendo-lhes, além das atribuições referentes aos departamentos da SDA, a administração e supervisão das Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos. A seguir apresentamos a estrutura organizacional da DDA nos estados de SP e MG. Em outros estados, a estrutura de serviços é menor.

**Figura 6 - Organograma da DDA**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA, a quem compete a normalização, coordenação e execução das atividades relacionadas à sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, inclusive de insumos agrícolas, possui os seguintes serviços, que reproduzem a estrutura da SDA:

- Serviço de Saúde Animal - SSA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, prevenção, controle e erradicação de doenças dos animais, emissão de certificado sanitário internacional para a exportação de animais vivos, material genético de animais e produtos de origem animal, autorização de importação de animais vivos e de material genético de animais, aplicação de medidas de defesa sanitária

animal, com vistas a evitar disseminação de doenças, educação sanitária e rastreabilidade animal;

- Serviço de Sanidade Vegetal - SSV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância fitossanitária, prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais, aplicação das medidas de defesa fitossanitária, com vistas a evitar a disseminação de pragas dos vegetais, educação fitossanitária e fiscalização das atividades relacionadas aos organismos geneticamente modificados;

- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de inspeção *ante-mortem* e post-mortem de animais de açougue, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que procedem ao abate de animais de açougue e que industrializam, beneficiam, manipulam, fracionam e embalam matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, fiscalização da classificação de matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, reinspeção e fiscalização de produtos de origem animal no comércio varejista e atacadista, quando couber, e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - SIPOV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e supervisão técnica da classificação de matérias primas, produtos e subprodutos e derivados de origem vegetal, inspeção e fiscalização higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que produzem, fabricam, padronizam, acondicionam, engarrafam, importam e exportam vinhos, derivados da uva e do vinho, bebidas e vinagres, controle higiênico-sanitário dos

produtos vegetais oriundos da produção interna, da importação e destinados à exportação e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- Serviço de Fiscalização de Insumos Pecuários - SEFIP, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos pecuários, relativas à produção, importação e exportação de produtos de uso veterinário e de produtos destinados à alimentação animal, à produção, comércio, importação e exportação de material genético animal e à prestação de serviços de reprodução animal e de inseminação artificial;

- Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas - SEFIA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos agrícolas, relativas à produção, importação e exportação de agrotóxicos e afins, produção, comercialização, importação e exportação de fertilizantes, corretivos e inoculantes e biofertilizantes, produção, certificação, comercialização, utilização, importação e exportação de sementes e mudas; e pesquisa, produção, utilização, comercialização e importação de organismo geneticamente modificado, em articulação com as demais unidades das SFAs.

- Também atuam sob coordenação, orientação e programação específicas da DDA em cada Estado as seguintes unidades desconcentradas de execução finalística:

- Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – UTRAs, a quem compete executar as atividades de defesa e desenvolvimento agropecuário em cidades-polo no interior dos Estados, atuando como representações locais da DDA/SFA do Estado, assim como executando atividades relacionadas ao DPDAG/SFA;

- Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, localizadas nos Aeroportos Internacionais e nas cidades

fronteiriças, a quem compete executar as atividades de fiscalização agropecuária, procedendo, na importação e na exportação, à realização de exames de animais vivos e de vegetais e partes de vegetais, inspeção de produtos de origem animal e vegetal, de sêmen animal, de embriões de animais, de produtos para alimentação animal, de produtos de uso veterinário, de agrotóxicos, seus componentes e afins, de fertilizantes, de corretivos, de inoculantes, de sementes e mudas e de vinhos e bebidas em geral, inspeção de forragens, boxes, caixas e materiais de acondicionamento e embalagens na importação desses produtos.

A seguir, serão apresentados os modelos jurídico-institucionais atual e possíveis de adoção pelo Sistema de Defesa Agropecuária brasileiro, no âmbito federal.

#### 4.2 O MODELO VIGENTE: UNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

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>15</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.**

<sup>15</sup> Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005.

**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>16</sup>. Retorna-se à redação originária do *caput* do art. 39 da CR/88, que prevê a adoção de regime jurídico único. Ainda está pendente o julgamento do mérito da ação.

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 vício no processo legislativo que resultou na edição da EC nº 19/98 (inconstitucionalidade formal).

A decisão ainda cautelar, com efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da decisão, suscitou controvérsia. Muitos juristas têm defendido que isso implica na impossibilidade de adoção, a partir da decisão, de regime CLT para os quadros de pessoal de entidades de direito público.

Quanto ao conceito de Administração Direta, tal qual conhecido hodiernamente, este tem sua base legal no art. 4º, I, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Em seu texto, o artigo dispõe que a Administração Direta "se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e na dos Ministérios". Decorre então desse conceito que a Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a titularidade e competência para executar serviços públicos.

---

<sup>16</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.

O que a diferencia dos outros entes é que essa ação ocorre de forma centralizada, por meio de órgãos internos e de forma direta, sem intermédios. Ressalte-se, ainda, que os órgãos da Administração Direta não possuem personalidade própria, nem patrimônio próprio. São todos ligados diretamente ao poder público propriamente dito, o ente federal (União, estados e municípios).<sup>17</sup>

Pode-se dizer, então, que a Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos públicos vinculados diretamente ao chefe da esfera governamental que integram, não possuindo personalidade jurídica própria, patrimônio e, de regra, autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da referida esfera.

Na esfera federal a Administração Direta é composta de órgãos principais que se dividem em duas classes: a Presidência da República e os ministérios. O Presidente da República é o chefe do Poder Executivo e também líder da Administração (art. 84, II, da CR); e os ministérios são grandes órgãos administrativos, pelos quais se dividem as matérias de interesse público, servindo de apoio à Presidência da República.

Nos poderes Legislativo e Judiciário, a organização interna é definida nos próprios atos de organização administrativa. É regra que os órgãos que compõem esses poderes tenham a capacidade instituída por lei de disporem sobre sua administração, via regimento interno ou outro dispositivo legal cabível.

Na esfera estadual, existe certa semelhança com a disposição do poder na esfera federal; existindo, pois, o Governo do Estado, os órgãos de assessoria deste e as diversas secretarias e suas subdivisões. Legislativo e Judiciário, assim como o Executivo, também guardam simetria com a divisão federal. Já a esfera municipal tem como grande diferença das demais o fato de não possuir poder Judiciário, se assemelhando às demais nos outros aspectos.

---

<sup>17</sup> Para maiores detalhes, consultar: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 408; e CARVALHO, Raquel Melo. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Podivm, 2008, p. 629.

O sistema em que se baseia a Administração Direta é defasado em várias áreas e, portanto, carece de reformulação para se adaptar às necessidades atuais. Tal revisão vem sendo buscada por meio de anteprojetos normativos em estudo, dentre outras medidas.

A última revisão ocorrida no modelo instituído pelo Decreto-Lei nº 200/1967 foi em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto à época pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Tais mudanças persistem, mas não são mais suficientes para a situação atual da Administração, em face do dinamismo evolutivo inerente às relações administrativo-governamentais.

Para se falar em modelo de governança da Administração Direta é importante rememorar que a República Federativa do Brasil adota forma de Estado Federativo, forma de Governo Republicano e sistema de Governo Presidencialista. Esse conjunto implica o fato de ser o presidente da República o mesmo que exerce os cargos e funções de chefe de Estado e de chefe de Governo.

A Constituição Federal, em seu parágrafo único do artigo 1º, nos ensina que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O artigo 1º do Decreto-Lei nº 200/1967 apregoa, por sua vez que “o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado”.

O presidente da República na condição de representante máximo do povo, devidamente eleito, é o detentor, dentro de sua esfera de poder, da responsabilidade maior pelo governo do Estado. Sobre si recai a responsabilidade de governar, com autonomia, os destinos da nação.

Na condição de auxiliares, os ministros são subordinados ao presidente eleito, visto existir de fato e de direito uma hierarquia, cabendo ao presidente dispor sobre tais assentos.

Porém, tratando-se de ministros, todavia, prerrogativas são asseguradas, conforme estatui o artigo 2º do Decreto-Lei nº 200/1967: “O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua

competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal”.

Os servidores de órgãos e entidades que compõem a Administração Federal, por sua vez, podem ser nomeados em cargos de livre exoneração, pelo próprio presidente da República, ou por seus ministros diretamente autorizados em face de delegações pretéritas.

Nesse arcabouço da Administração Direta, encontram-se os ministérios e órgãos equiparados, cuja responsabilidade precípua deveria ser a formulação e supervisão de políticas públicas nacionais (para todas as esferas) ou federais (exclusivas de responsabilidade da União).

Entretanto, dentro desses órgãos, atualmente, há diversas formas de execução de políticas públicas, variando de acordo com as competências de cada pasta, como, por exemplo, Receita Federal do Brasil, no Ministério da Fazenda, instituições de pesquisa no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e hospitais no Ministério da Saúde, sendo que algumas contemplando o exercício do poder de polícia e outras as atividades não exclusivas de Estado.

Obviamente os requisitos de autonomias e flexibilidades para a formulação e supervisão de políticas são distintos dos necessários para as diversas formas de execução. Alguns órgãos possuem características especiais, que os qualificam, enquanto outros, em sua maioria, são peças de menor autonomia.

## 5. MODELOS ALTERNATIVOS E PASSÍVEIS DE IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIO BRASILEIRO

### 5.1. MODELOS DE DIREITO PÚBLICO

Entre os modelos de direito público (pessoa jurídica de direito público) recomendados para adoção, pela SDA, notadamente para as atividades com poder de polícia / atividades exclusivas de Estado, selecionamos os seguintes.

#### 5.1.1. Unidade da Administração Direta

Trata-se do modelo vigente na SDA. A permanência nesse modelo requer a criação e a adoção de diversos instrumentos de gestão e de realização de atividades-fim, de modo a assegurar a sustentabilidade financeira desta Unidade Administrativa (Subórgão) do MAPA e para o melhor exercício de sua autoridade de defesa agropecuária.

Sobre este modelo, já discorremos na seção 4.2.

#### 5.1.2. Órgão Autônomo

Órgãos autônomos são entidades 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 200/1967, que assim dispunha:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará **autonomia administrativa e financeira**, no grau conveniente, **aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da supervisão ou execução de atividades de pesquisa ou ensino, de caráter industrial, e de outras** que, por sua natureza especial, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos de Administração Direta, observada, em qualquer caso, a supervisão ministerial.

Parágrafo único. Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de **Órgãos Autônomos**. (grifos nossos).

A redação do artigo foi modificada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, a seguir transcrito:

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 extraorçamentários, inclusive a receita própria. (grifos nossos).

Ressalte-se que o texto vigente do Decreto-Lei nº 200/1967, 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**.

Os órgãos autônomos são órgãos, unidades administrativas, que integram a administração pública direta, executam políticas públicas, mas que por opção administrativa-legal, não foram apartados da administração direta, ou seja, não se constituíram em autarquias ou fundações, não dispõem de personalidade jurídica e patrimônio próprios ou representatividade política.

Em certos casos, apesar de não contemplados pelo rol de atividades do Decreto-Lei nº 200/1967, podem ser órgãos que integram a administração pública, mas que por terem demasiado poder, seja este fiscalizatório, inteligência ou outras modalidades, possuem características e regulação especiais; e, por essas características, não é conveniente ao Estado que disponham de

personalidade jurídica e patrimônio próprios, bem como de representatividade política.

Em alguns casos, pode haver concessão de autonomia financeira, ficando o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, aos quais são levados todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extraorçamentários, inclusive a receita própria.

Porém, uma classificação mais abrangente e acertada quanto aos órgãos autônomos os dividiria em:

- **órgãos autônomos tradicionais** – Decreto-Lei nº 200/1967; e
- **“neo” (novos) órgãos autônomos.**

**Órgãos autônomos tradicionais** são aqueles criados sob a observância estrita dos ditames do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/1967, mediante ampliação de sua autonomia administrativa e financeira, atuantes nas atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diferenciado. Exemplos de órgãos autônomos tradicionais são: Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet/Mapa), Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira (Ceplac/Mapa), Instituto Nacional de Tecnologia (INT/MCTI), tribunais marítimos<sup>18</sup> (Comando da Marinha/MD), a extinta Central de Medicamentos (Ceme), do Ministério da Saúde, entre outros.

Há outros exemplos de organizações que foram criadas como órgãos autônomos e posteriormente foram transferidos para a administração pública indireta como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

---

<sup>18</sup> Lei nº 2.180, de 5 de fevereiro de 1954.

### 5.1.3.1. Órgão Autônomo

Consideram-se, para efeito deste estudo, “**neo**” (**novos**) **órgãos autônomos** aqueles aos quais o instrumento legal de criação assegurou autonomias e flexibilidades extraordinárias cujas atividades não estavam elencadas no Decreto-Lei nº 200/1967 (ex.: autonomia administrativa, orçamentária, financeira e/ou técnica etc.), em face da singularidade e relevância das atribuições que lhe são afetas, que não poderiam ser exercidas de forma descentralizada (ex.: autarquia), porém, não necessitam ou são incompatíveis de possuir personalidade jurídica própria, faltando a estes representatividade e independência política.

Exemplos de “neo” órgãos autônomos são: Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, comandos militares, representações diplomáticas, dentre outros.

Os “neo” órgãos autônomos podem ser classificados, quanto à natureza de suas atividades, como prestadores de:

- **atividades civis de estado**: Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Escola de Administração Fazendária, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Agência Brasileira de Inteligência, embaixadas, consulados e assemelhados.

- **atividades militares de estado**: os três comandos militares.

Desses citados, caberia, para melhor compreensão, um detalhamento maior.

Discorrendo sobre o primeiro exemplo de “neo” órgão autônomo, a Secretaria da Receita Federal (SRF) foi criada pelo Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968, substituindo a Diretoria-Geral da Fazenda Nacional, criada por Getúlio Vargas, em 1934.

Com a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, ocorreu a fusão entre a Secretaria da Receita Federal (SRF) e a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), sendo criada a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

A SRFB é um órgão autônomo e singular, o que não foi expressamente citado pela lei, mas consta que é subordinado ao Ministério da Fazenda, que

exerce funções essenciais de administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do país.

A SRFB auxilia também o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, além de trabalhar para prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.

A Receita Federal do Brasil, assim como outros órgãos com autonomia no Ministério da Fazenda, dispõe de gestão direta de fundo público de natureza contábil, assim como disposto no § 2º do art. 172 do Decreto-Lei nº 200/1967.

Ainda no Ministério da Fazenda, encontramos outros dois órgãos com características similares, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf). O Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, esclarece:

Art. 18. À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, técnica e juridicamente subordinada ao Advogado-Geral da União e administrativamente ao Ministro de Estado da Fazenda, compete:

.....omissis.....

X - gerir a subconta especial do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, de que tratam o Decreto-Lei no 1.437, de 17 de dezembro de 1975, e a Lei no 7.711, de 22 de dezembro de 1988, destinada a atender ao Programa de Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União;

.....omissis.....

Art. 53. À Escola de Administração Fazendária compete:

.....omissis.....

VI - administrar o Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento, de natureza contábil, de que trata o Decreto no 73.115, de 8 de novembro de 1973; e

.....omissis.....

O segundo “neo” órgão autônomo citado é o Departamento de Polícia Federal. Sua origem remonta à época da ditadura de Getúlio Vargas, quando este, no ano de 1944, alterou a denominação da Polícia Civil do Distrito Federal para Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), por meio de um Decreto Parlamentar. Atualmente, a Polícia Federal está prevista na Constituição, em seu art. 144, I.

Assim como a SRFB, a Polícia Federal também dispõe fundo público de natureza contábil, criado pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, que instituiu o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol), regulamentado pelo Decreto nº 2.381, de 12 de novembro de 1997.

Outro exemplo já citado de “neo” órgão autônomo é a Abin. A agência foi criada pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e regulamentada por vários decretos subsequentes. A área de atuação da Abin é definida pela Política Nacional de Inteligência, ditada pelo Congresso Nacional de acordo com indicativo do Poder Executivo Federal como de interesse do país.

Apesar do nome, a agência não tem natureza autárquica, tratando-se de órgão autônomo, que presta serviços diretamente à Presidência da República. É fiscalizada pelo controle externo exercido pelo Congresso Nacional, que possui uma comissão mista de senadores e deputados para este fim, denominada Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI).

Como a maior parte dos órgãos estatais, os cargos efetivos da Abin são preenchidos, desde sua criação, por concurso público.

Outro item que merece aprofundamento refere-se aos três comandos militares, que talvez possam se classificar inclusive como um segundo grupo de “neo” órgãos autônomos – militares.

Os comandos militares, após a criação do Ministério da Defesa e da transformação dos respectivos ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica em Comandos, continuaram a operar de forma independente, inclusive com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com a participação

crescente do Ministério da Defesa na consolidação e harmonização da peça orçamentária.

Outro indício desta diferenciação é que os três comandantes militares receberam assento constitucional, com prerrogativas próximas a de ministro de Estado, e até o decreto de organização de cada comando é específico e apartado do Ministério da Defesa.

Os três comandos dispõem, inclusive, de dois fundos cada, sendo um para as atividades finalísticas (Fundo Naval, Fundo do Exército e Fundo Aeronáutico) e outro para as atividades de saúde.

Nesse grupo, “neo” órgãos autônomos, tentou-se demonstrar que a propalada autonomia administrativa e financeira, inclusive com a instituição de fundos especiais de natureza contábil, tem se expandido, principalmente pelas unidades administrativas de ministérios que realizam atividades estratégicas e exclusivas de Estado, constituindo-se, na prática, em órgãos autônomos independentemente de previsão legal expressa.

### 5.1.3. Autarquias

#### 5.1.3.1. Autarquia Comum

As autarquias comuns são entes da Administração Indireta, com previsão expressa na Constituição da República, que, em seu art. 37, XIX, estabelece sua criação por lei e que exercem as mais diversas atividades ligadas à Administração Pública.

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:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada à instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

[...]

O conceito legal vigente de autarquia encontra-se no Decreto-Lei nº 200/1967, em seu artigo 5º:

Art. 5º Para os fins desta lei considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>19</sup> nos ensina que a expressão autarquia surgiu na Itália, em 1897, tendo sido cunhada por Santi Romano, para a Enciclopédia Italiana, com estrita referência às comunas, províncias e outros entes públicos. No Brasil, instituições com natureza autárquica de fato surgiram anteriormente ao conceito legal, a exemplo do modelo inicial adotado pela Caixa Econômica Federal em 1861 (Império) e o posterior surgimento do Instituto de Aposentadoria e Pensões, já em 1923. Ainda dispõe: “O primeiro conceito legal de autarquia foi dado pelo Decreto-Lei nº 6.016, de 22-11-43 que a definia como ‘o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei’”.

É mister salientar, porém, que o conceito de “autarquia” hodiernamente aceito pela doutrina, não é o mesmo que disposto na legislação comentada. Apresentam-se, a seguir, alguns conceitos de doutrinadores renomados:

De acordo com Bandeira de Mello (2008, p. 160): “Sinteticamente, mas com precisão, as autarquias podem ser definidas como ‘pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa’”<sup>20</sup>.

Para Carvalho Filho (2008, p. 421): “Pessoa jurídica de direito

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 428.

<sup>20</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 160.

público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”<sup>21</sup>

Já para Carvalho (2008, p. 635 e 639)<sup>22</sup>:

Autarquia é uma pessoa jurídica de direito público que integra a Administração Indireta e Descentralizada do Estado, criada por lei específica, para o exercício de funções próprias e típicas do Estado, com independência de auto-administração e sujeição ao controle de tutela.

As autarquias têm por objetivo exercer as atividades típicas do Estado, o que inclusive se coaduna com a personalidade de direito público que lhe é característica.

Dentre as atividades típicas do Estado, tem-se autarquias que exercem atividade regulatória e poder de polícia (Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica), outras que prestam serviços públicos de educação, além de autarquias especiais como as agências reguladoras que reúnem mais de uma atividade pública típica (Anatel que exerce atividade regulatória e de polícia administrativa no setor de telefonia).

As autarquias gozam de prerrogativas especiais e características, idênticas às da Fazenda Pública, ou seja, idênticas às da Administração Direta, das quais destacamos:

- a) **prescrição quinquenal de suas dívidas;**
- b) **imunidade tributária;**
- c) **prerrogativas Processuais;**
- d) além de **presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade;**
- e) **patrimônio formado integralmente por bens públicos;**
- f) **pessoal efetivo sob o regime jurídico único.**

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 421.

<sup>22</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 635 e 639.

Outra discussão, com opiniões controversas entre os juristas, referente à pessoal, é a relativa à possibilidade de pessoal regido pela CLT exercer poder de polícia.

Ressalte-se que o STF adotou dois entendimentos diferentes em relação às autarquias, apesar de categorias e características diferentes.

Em relação às agências reguladoras, foi suspensa a eficácia da lei que criava empregos públicos para o exercício do poder de polícia,<sup>23</sup> e, no caso das ditas autarquias corporativas, conselhos regionais de regulação e fiscalização profissional, foi admitido que o quadro de pessoal fosse regido pela CLT<sup>24</sup>. Observe-se que as decisões foram adotadas antes da apreciação da medida cautelar retromencionada referente ao *caput* do art. 39 da CR/88.<sup>25</sup>

#### 5.1.3.2. Autarquia Especial

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

Para o professor José dos Santos Carvalho Filho, o que diferencia as autarquias comuns das especiais é o regime jurídico:<sup>26</sup>

É sob esse aspecto que se admite a classificação de dois grupos de autarquias quando se leva em conta o seu regime jurídico: a) **autarquias comuns** (ou de **regime comum**); b) **autarquias especiais** (ou de **regime especial**). Segundo a própria terminologia, é fácil distingui-las: as primeiras estariam sujeitas a uma disciplina jurídica sem qualquer especificidade, ao passo que as últimas seriam regidas por disciplinas específicas, cuja característica seria a de atribuir prerrogativas especiais e diferenciadas a certas autarquias.

Foi a Lei nº 5.540, de 28/11/1968, que, ao dispor sobre a

<sup>23</sup> Liminar deferida, na ADI nº 2.130-DF, em 19 de dezembro de 2000, rel. min. Marco Aurélio.

<sup>24</sup> ADI nº 1.717-DF, rel. min. Sydney Sanches, Pleno do STF, DJU de 28 de março de 2003.

<sup>25</sup> Cautelar deferida, na ADI nº 2.135-DF, em 2 de agosto de 2007, Pleno do STF.

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 428-429.

organização do ensino superior, estabeleceu que as universidades e estabelecimentos de ensino, quando oficiais, se constituiriam em **autarquias de regime especial** [...]. Contudo, não definiu o que seria este regime especial, limitando-se exclusivamente a consignar que esse regime obedeceria às **“peculiaridades”** indicadas na disciplina legal. Acolhendo essa qualificação, alguns doutrinadores adotaram o entendimento de que o regime especial se caracterizaria pelas regalias que a lei conferisse à autarquia, houvesse ou não referência em dispositivo legal. [...]

José dos Santos Carvalho Filho cita, por exemplo, Hely Lopes Meirelles, que considerava autarquias de regime especial o Banco Central do Brasil (Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962) e a Universidade de S. Paulo (Decreto-Lei nº 13.855, 29 de fevereiro de 1944).

Ainda, segundo o Professor José dos Santos Carvalho Filho:<sup>27</sup>

Diante tão reiteradas referências legais, seria de perguntar-se: quais os elementos definidores das autarquias de regime especial? Sem embargo de os autores não traçarem linhas rigorosamente idênticas a respeito de tais elementos, podemos dizer, numa visão geral, que corresponderiam às seguintes prerrogativas: 1º) poder normativo técnico; 2º) autonomia decisória; 3º) independência administrativa; 4º) autonomia econômico-financeira.

Segundo a Professora Raquel Melo Urbano de Carvalho:<sup>28</sup>

No direito Brasileiro, algumas autarquias mereceram o qualificativo “especiais” por parte da doutrina e da jurisprudência. As Universidades Públicas Federais, p. ex., em razão de o artigo 207 da Constituição lhes assegurar autonomia

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 665-666.

didático, científica, administrativa e de gestão financeira ou patrimonial, foram categorizadas como autarquias especiais. Também algumas unidades escolares com atividades específicas e regulamentação diversa das demais autarquias receberam tal qualificativo nos tribunais,<sup>29</sup> [...]

Em todos estes casos, cumpre observar que a especialidade admissível ao regime jurídico destas entidades é somente aquela que resulta de determinação expressa de legislação específica, desde que não haja qualquer ofensa às normas constitucionais. Com efeito, somente se admite exceção ao regime genérico das autarquias, diante de norma especial de mesma hierarquia ou de hierarquia superior que estabeleça, para uma dada categoria, preceitos específicos em sentido diverso. À obviedade, é imprescindível que haja observância integral dos limites das normas superiores, mormente princípios e regras constitucionais.

[...], é indiscutível que, no fim do século XX, as agências reguladoras tornaram-se a principal categoria das autarquias especiais [...]

Poder-se-ia citar, a título de exemplo, o Banco Central do Brasil (Bacen), que é considerado uma autarquia especial, e suas respectivas autonomias, flexibilidades e peculiaridades, que o diferencia das autarquias “comuns”:

- independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica (diretoria como última instância administrativa, cabendo aos mesmos julgar recursos dos atos praticados na entidade);
- o presidente do Bacen é ministro de Estado<sup>30</sup>;
- o presidente e os diretores, são nomeados pelo presidente da República após indicação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado Federal;
- faculdade de reorganização interna;

<sup>29</sup> REsp nº 495.839-RJ, rel. min. Eliana Calmon, 2ª Turma do STJ, DJU de 21 de novembro de 2005, p. 176, referente ao Colégio Pedro II.

<sup>30</sup> Desde o ano de 2011.

- a diretoria pode alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos em comissão e das funções comissionadas (sem aumento global de despesas)

Outro exemplo é a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que dispõe de duas empresas estatais como subsidiárias.

Face ao exposto, na prática, cada autarquia especial é um modelo em si mesmo, podendo ter características absolutamente distintas das demais.

#### 5.1.4. Agências Reguladoras

As agências reguladoras são uma espécie ainda mais restrita e homogênea das autarquias especiais. São aquelas constituídas para regular, fiscalizar e supervisionar setores específicos da economia, contando com algumas autonomias excepcionais.

As agências reguladoras existentes atualmente no Brasil são: Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Mineração (ANM); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Todas essas autarquias possuem características especiais. As diretorias têm mandato, são nomeadas pelo presidente da República após indicação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado Federal.

Para quem participou da diretoria, há um período de quarentena após o fim da nomeação a termo, para manter sigilo das informações obtidas. As agências reguladoras também têm faculdade de reorganização interna, sendo-lhes possível alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos em comissão e das funções comissionadas, sem aumento global de despesas.

Para as autarquias especiais, existem regras próprias de compras e contratações além das previstas na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e os

valores de dispensa são o dobro dos previstos no parágrafo único do art. 24 da mesma lei, dentre outras.

Cada autarquia especial tem uma característica própria, portanto, nem as agências reguladoras federais são idênticas entre si. Algumas, além das prerrogativas previstas em lei, fazem jus a outras em virtude da celebração de contrato de gestão, como, por exemplo, Anvisa e ANS.

No caso das agências federais com previsão de contrato de gestão, fazem jus a outras prerrogativas previstas em regulamento para as agências executivas. Ao mesmo tempo, o descumprimento injustificado do contrato de gestão é base para a demissão de diretores das referidas agências.

A principal característica das agências reguladoras é a sua independência administrativa, sua ausência de subordinação hierárquica. A diretoria colegiada, ou órgão equivalente, é a última instância administrativa, cabendo aos mesmos julgar recursos dos atos praticados na entidade. Esse é um requisito indispensável para a regulação de mercado, garantindo, juntamente com o mandato, a confiabilidade dos investidores e operadoras da independência das decisões técnicas das orientações políticas.

Nesse grupo, cabe uma observação que, apesar de não dispor da nomenclatura ou do arcabouço de agências reguladoras, diversas autarquias especiais são de fato reguladoras de mercado, como, por exemplo, BACEN, CVM, SUSEP, PREVIC, dentre outras.

De outro lado, algumas agências dispõem da classificação de Agências Reguladoras, mas não regulam mercado, e sim atuam em execução de políticas públicas e exercício do poder de polícia, como, por exemplo, a Anvisa, pois, neste caso, até a política de preço de medicamentos compete a uma comissão externa à agência.

## 5.2. MODELOS DE DIREITO PRIVADO

Quanto aos modelos jurídico-institucionais que se constituem como pessoa jurídica de direito privado, quais sejam: entidade paraestatal do tipo Serviço Social Autônomo; e, Entidades de Colaboração, dos tipos Organização Social e Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

### 5.2.1. Entidades Paraestatais

Nesse grupo, existem dois universos muito distintos: as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos. Ambos atuam justapostos ao Estado, entretanto o primeiro tem características públicas, inclusive poder de polícia, e o outro, não.

Para fins desse estudo, será destacado somente o modelo Serviço Social Autônomo, que possui personalidade de direito privado. Esse é um dos modelos possíveis de adoção pelo Sistema de Defesa Agropecuário brasileiro para a realização de atividades e competências que não envolvem o exercício do poder de polícia e/ou atividades não exclusivas de Estado.

#### 5.2.1.1. Serviço Social Autônomo

Sobre a entidade – **serviço social autônomo** (SSA) –, escreveu Hely Lopes Meirelles:<sup>31</sup>

São todos aqueles instituídos por lei, **com personalidade de Direito Privado**, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições para fiscais. São entes **paraestatais, de cooperação com o Poder Público**, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (grifos nossos).

<sup>31</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 338.

Acrescenta o autor que tais entidades,

**embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta**, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou. (grifo nosso)

Em resumo, SSA são **entidades privadas sem fins lucrativos, criadas por lei, não integrantes da Administração Pública direta ou indireta, que atuam em colaboração com o Poder Público em atividades de interesses públicos e utilidades públicas, sem subordinação hierárquica, segundo regime jurídico privado qualificado por derrogações de ordem pública.**

A Constituição Federal não prevê explicitamente a possibilidade de criação de novos SSA. Porém, tal matéria deve ser entendida como de competência infraconstitucional.

Não obstante, existem excertos da CR/88 alusivos às SSA direta ou indiretamente. Nesse sentido, cabe ressaltar o artigo 149, *caput*, quando estabeleceu competência exclusiva da União para legislar sobre contribuições sociais de interesse de categorias profissionais e econômicas, que, conforme o conceito de SSA já apresentado, são receitas possíveis de manutenção dos mesmos.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

.....*omissis*.....

Em semelhante campo de abordagem, podemos citar o artigo 150, inciso VI, alínea c, da CF/88, quando dispõe sobre a vedação parcial ao direito de tributar pela não criação de impostos sobre patrimônio, renda e serviços das instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....*omissis*.....

VI - instituir impostos sobre:

.....*omissis*.....

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

.....*omissis*.....

Por conseguinte, e de forma mais explícita, foram resguardadas de qualquer questionamento as vantagens dos SSA criados anteriormente à CF/88, pela manutenção de suas contribuições mantenedoras, nos termos do artigo 240.

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

(Grifos Aditados)

Preparando campo para a criação de nova entidade sob a modalidade de SSA, os Atos e Disposições Constitucionais Transitórios estabeleceram em seu artigo 62 a previsão de criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

Art. 62. A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de

Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

(Grifos Aditados)

Por derradeiro, quanto ao histórico legislativo dos SSA, vale lembrar que, no âmbito infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 200/1967 já previa a necessidade de Controle Externo pelo Estado dos SSA.

Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.

(Grifos Aditados)

O modelo Serviço Social Autônomo (SSA) foi concebido na década de 1940, logo, anterior à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Conhecido como Sistema “S”, sua composição originária era composta por quatro entidades: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) criado em 1942; o Serviço Social da Indústria (SESI), criado em 1946; o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), criado em 1946; e o Serviço Social do Comércio (SESC), criado no mesmo ano, 1946, todos financiados por contribuição social, compulsórias ou parafiscais arrecadadas pelas próprias entidades e por estas geridas.

Após a CRFB, o Governo Federal realizou a expansão do modelo “S”, mediante a criação de novas entidades. Tal processo iniciou-se com a criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), criado em 1990 e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), criado no ano seguinte, em 1991.

Em um plano diferenciado de ação surgiu a Associação das Pioneiras Sociais (APS), criado em 1991, responsável pela Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação

Por conseguinte, mediante ato legislativo uno, foram criados o Serviço Social de Transporte (SEST), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), ambos de 1993, seguindo-se, anos mais tarde, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), de 1998, todos com modelagens bastante parecidas.

No limiar deste Século XXI, surgiu a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-BRASIL), em 2003, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), em 2004, e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), em 2013. Todas com finalidades e configurações diferentes das demais.

Ainda no âmbito federal, existe também, a previsão da expansão do Sistema “S” com a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário (SESF), por meio do Projeto de Lei nº 7.372/2002; Instituto Nacional de Saúde Indígena, Projeto de Lei nº 3.501/2015; Agência Brasileira de Promoção do Turismo - Embratur, Projeto de Lei nº 7.425/2017; e Serviço Nacional de Aprendizagem da Pessoa com Deficiência, Projeto de Lei do Senado nº 171/2017; em tramitação no Congresso Nacional.

O modelo SSA concebido na década de 1940 é distinto daquele pós CRFB, criado não por decreto, mas por lei, geralmente mediante transformação de entidades da Administração indireta preexistentes e cuja subsistência decorrer de dotações orçamentárias. Esses ditos SSA, diferentemente dos criados na década de 1940, tinham finalidades diversas daquelas originais de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação profissionais. Não possuindo, pois, nenhuma semelhança ao que se denominava até então sistema “S”.

No âmbito dos SSA – autorizados a serem instituídos por leis federais – que atuam em capacitação e formação profissional, destacamos: Senai, Senac, Senar, Senat e Sescop. Além do Sebrae, que atua não só em capacitação, mas também em extensão e consultoria para o setor alvo.

Essas instituições demonstraram amplamente a capacidade de produção de resultados, ou seja, a oferta de profissionais qualificados para a

atuação nos respectivos segmentos econômicos. Esse resultado é traduzido na imagem positiva e no amplo reconhecimento que gozam na sociedade brasileira.

Recentemente, mais especificamente em julho de 2008, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, fechou acordo com o Sistema S, visando à ampliação do atendimento gratuito a estudantes e trabalhadores de baixa renda, demonstrando atuação de tais instituições em atendimento às necessidades das políticas públicas. Diferentemente dos modelos de OS e Oscip, o modelo SSA não dispõe de uma lei quadro, nem mesmo de um padrão.

Dentre os SSA, alguns merecem destaque por suas peculiaridades. É o caso do Sebrae, da Apex e da ABDI.

O Sebrae foi a primeira derivação do modelo SSA, pois foi o primeiro a não se enquadrar diretamente no escopo do art. 240 da CR/88, ou seja, entidades privadas de serviço social e de formação profissional.

Apesar de se enquadrarem como SSA, tanto a Apex quanto a ABDI foram instituídas por Lei (Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003, para a Apex, e Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, para a ABDI). Além disso, uma fração da contribuição parafiscal que é encaminhada ao Sebrae é redirecionada a essas duas entidades, numa forma especial de fomento. Para financiá-las, a lei determinou um aumento nas contribuições que sustentam o Sistema S em 0,3% sobre a folha salarial das empresas recolhido pelo INSS. Esses 0,3% são divididos entre Sebrae, Apex e ABDI, na proporção de 85,5%, 12,5% e 2%, respectivamente.

Não obstante sejam SSA, a Apex e a ABDI não têm seus serviços voltados especificamente para o povo. Suas ações se voltam para o ramo empresarial, das micro e pequenas empresas, sendo uma forma distinta de serviço social.

Nesta classificação, talvez pudéssemos subdividi-la em dois grupos, um para o Sebrae e outro para a Apex e ABDI, pois as últimas dispõem de contrato de gestão para alinhamento das ações às políticas e diretrizes públicas e o primeiro, não.

Quanto ao modelo de gestão, todos dispõem de conselho deliberativo e de conselho fiscal e uma diretoria, em alguns casos, todos indicados pelo presidente da República.

Outra entidade que merece destaque, dadas suas características, é a Associação das Pioneiras Sociais (APS).

A Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação é um SSA que foi instituída pela Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991, sob o nome de Associação das Pioneiras Sociais. A associação administra a Rede SARAH por meio de um contrato de gestão, firmado, em 1991, com a União Federal. O recrutamento de pessoal é feito via concurso público.

Apesar de não estar legalmente sujeita aos rigores da Lei nº 8.666/1993, a Rede Sarah observa, em seus procedimentos de compras, os princípios da Lei Geral de Licitações Públicas. Isso garante mais transparência e maior eficiência dos recursos alocados.

Todos os recursos financeiros que fomentam as unidades da Rede Sarah são fornecidos exclusivamente pelos cofres da União, conforme previstos no orçamento anual do Ministério da Saúde e no contrato de gestão entre eles assinalado. Diferentemente, de todos os outros SSA instituídos pela União, a APS não dispõe de contribuição parafiscal.

O controle desse repasse é feito pelo TCU, com ênfase na avaliação dos resultados finais dos investimentos garantidos por recursos públicos.

Além dos Serviços Sociais Autônomos em âmbito federal, outros foram instituídos após a CR/88, com a particularidade de não estarem vinculados a União e, sim, aos Estados e Municípios, que também passaram a instituir essas entidades.

Em âmbito estadual, são exemplos:

**a. Governo do Estado do Paraná:**

1. Paraná Educação (1997);
2. Paraná Previdência (1998);
3. Ecoparaná / Paraná Projetos (1998);
4. Paraná Tecnologia (1998);

5. Paranacidade (2006);
6. Agência Paraná de Desenvolvimento (2011).
- b. Governo do Estado de Minas Gerais**
  1. Caixa Beneficente dos ex-Guardas Civis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais – CBGC (1999).
  2. SSA-Servas (2017).
- c. Governo do Estado do Amapá:**
  11. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública – IPESAP (1999) – Extinto pela Lei nº 660, de 08 de abril de 2002.
- d. Governo do Estado do Amazonas:**
  10. Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas - AMAZONPREV (2001).
- e. Governo do Estado de São Paulo:**
  9. Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO (2008).
- f. Governo do Estado do Acre:**
  1. Serviço Social de Saúde do Acre – PRÓ-SAÚDE (2009).
- g. Governo do Estado de Alagoas:**
  1. AL Previdência (2009) – extinto em 2013.
- h. Governo do Estado do Mato Grosso**
  1. Instituto Mato Grossense da Carne – IMAC (2016).

Em âmbito distrital, um caso isolado, na área de saúde:

- i. Governo do Distrito Federal**
  1. Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF (2017).

Já em âmbito municipal, são exemplos de SSA:

- j. Prefeitura de Curitiba:**
  1. Instituto Curitiba de Saúde - ICS (1999).
- k. Prefeitura de Petrópolis:**

6. Fundo de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Petrópolis (2002).

**I. Prefeitura de Varginha:**

1. Instituto de Saúde dos Servidores Públicos de Varginha – ISA/VG (2002).

**m. Prefeitura de Manaus:**

1. Fundo Único de Previdência de Manaus – MANAUSPREV (2005) – extinto em 2013.  
7. Hospital Alcides Carneiro – SEHAC (2007).

**n. Prefeitura de São Paulo:**

1. Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA (2013);  
2. São Paulo Negócios – SP Negócio (2017).

**o. Prefeitura de Belo Horizonte:**

1. Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro – SSA – HMDCC (2014).

Em resumo, soando-se os SSA Pré-1988 e os pós-1988 no plano federal, com os demais criados nos âmbitos distrital, estadual e municipal, tem-se o quadro a seguir. Não está computado, no mesmo, o Projeto de Lei identificado para criação de mais uma entidade na esfera federal.

**Quadro 2 – Serviços Sociais Autônomos Identificados no Brasil**

ANO	FEDERAL	DISTRITAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
<b>Pré-1988</b>	SENAI			
	SESI			
	SENAC			
	SESC			
<b>1990</b>	SEBRAE			
<b>1991</b>	SENAR			
	APS			

ANO	FEDERAL	DISTRITAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
1993	SEST SENAT			
1997			PARANAEDUCAÇÃO	
1998	SESCOOP		PARANAPREVIDENCIA ECOPARANÁ / PARANÁ PROJETOS PARANÁ TECNOLOGIA	
1999			CBGC/MG IPESAP *	ICS
2001			AMAZONPREV**	
2002				FSSPMP *** ISA/VG
2003	APEX-BRASIL			
2004	ABDI			
2005				MANAUSPREV ****
2006			PARANACIDADE	
2007				SEHAC
2008			INVESTE SP	
2009			AL PREV ***** PRO-SAÚDE	
2011			APD	
2013	ANATER			ADE-SAMPA
2014				SSA-HMDCC
2015				
2016			IMAC	

ANO	FEDERAL	DISTRITAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
2017		IHBDF	SSA-SERVAS	SP NEGÓCIO

Fonte: Cunha Junior, Saddy et Knopp, *mimeo*

Observações:

\* Criado em 1999 e extinto em 2002.

\*\* Criado em 2001 e transformado em 2011.

\*\*\* Criado em 2002 e em liquidação extrajudicial, pela ANS, a partir de 2012.

\*\*\*\* Criado em 2005 e extinto em 2013.

\*\*\*\*\* Criado em 2009 e extinto em 2015.

Deste modo, em síntese, tem-se que, ao todo, foram identificados 36 (trinta e seis) SSA, até julho de 2017, sendo 32 (trinta e dois) em funcionamento, 03 (três) extintos, 01 (um) em liquidação extrajudicial e, também, a existência de quatro Projetos de Lei para criação de mais entidades na esfera federal. Destes em funcionamento, 13 (treze) foram criados por Leis Federais, 14 (catorze) por legislação estadual, 08 (oito) por legislação municipal e 01 (um) por legislação distrital (CUNHA JUNIOR, SADDY et KNOPP, *mimeo*)<sup>32</sup>.

Deste total, 04 (quatro) formam o Sistema “S” original e outros 04 (quatro) são fruto da expansão deste sistema, já os outros representam a derivação do modelo original, com atuação em diversas áreas: saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, previdência e, apoio à promoção agropecuária – especificamente da carne (CUNHA JUNIOR, SADDY et KNOPP, *mimeo*).

Importante dar destaque à iniciativa, em âmbito estadual, de criação, pela Lei nº 10.370, de 12 de fevereiro de 2016, regulamentada pelo Decreto nº 436, de 02 de março de 2016, de uma entidade do tipo SSA denominada IMAC, para atuar de forma vinculada ao Estado, por meio de cooperação, “com a finalidade de promover a carne de Mato Grosso, bem como desenvolver

<sup>32</sup> CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da.; SADYY, Andre; KNOPP, Glauco da Costa. O modelo serviço social autônomo: alternativa flexível para a implementação de atividades de interesses públicos. Artigo originalmente apresentado no IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011 e que está sendo revisado, ampliado e atualizado para publicação em Periódico Acadêmico especializado.

pesquisas e tecnologias para padronização de carcaças e melhoria na qualidade da carne, além de garantir um controle rigoroso na pesagem das carcaças e rastreabilidade da carne”. Pela lei de criação, o IMAC contará com um Sistema Eletrônico de Informação das Indústrias de Carne (SEIIC), que permitirá melhor controle sobre a produção, tanto pelos frigoríficos quanto pelos produtores, e beneficiará o consumidor, que terá garantida a segurança alimentar do produto adquirido.

Países como Estados Unidos (*North American Meat Institute – NAMI*), Uruguai (*Instituto Nacional de Carnes – INAC*), Argentina (*Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina – IPVCA*), Austrália (*AUS-MEAT*) e Nova Zelândia possuem entidade com funções assemelhadas ou correlatas, embora sob modelos jurídicos distintos - porém, todos eles não-estatais.

Podemos definir as vantagens e desvantagens do modelo SSA pelo cotejo de suas características aos órgãos da Administração Direta, aos entes da Administração Indireta e às pessoas jurídicas de direito privado. Temos um modelo próximo do Poder Público e não submetido às regras públicas; sua instituição autorizada por lei, e na forma da lei, é controlada pelo Poder Público; e é, na prática, tão flexível quanto as entidades de colaboração.

O sistema de contratação de pessoal segue regras próprias elaboradas por cada SSA, sendo o regime de trabalho o da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Apesar disso, em diversos casos, é prevista a cessão de servidores públicos para atuarem em SSA, notadamente quando estas absorvem atividades até então prestadas por entidades públicas.

O TCU, no entanto, entende que:

a cessão de servidor a entidade do Sistema S não está prevista na Lei 8.112/90. O art. 93, que dispõe sobre a cessão de servidores, permite apenas para ‘outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios’, pertencente, portanto, à Administração Pública, direta ou indireta, o que exclui entidades paraestatais. (TCU, Acórdão 6449/2011).

Quanto ao processo seletivo para a contratação de pessoal dos SSA, o mesmo deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade e moralidade (TCU, Acórdão 500/2010). Tais entidades devem abster-se de utilizar provas subjetivas ou discursivas, entrevistas ou similares sem a prévia estipulação de critérios objetivos de avaliação e permitir a interposição de recursos, constando em edital: critérios de correção e pontuação, conteúdo programático detalhado, identidade e qualificação dos membros da banca examinadora que realizarão as entrevistas, os pesos das etapas para a obtenção da nota final dos candidatos, o quantitativo de vagas para cada cargo e os critérios para desempate (TCU, Acórdão 4685/2012).

No mais, na maioria absoluta dos casos, os SSA têm autonomia garantida por lei para a gestão de seus recursos humanos, seja para o dimensionamento de sua força de trabalho ou para definição de plano de cargos e salários.

No que diz respeito à remuneração, o TCU possui alguns acórdãos em que ele estabelece ser “irregular o pagamento de remuneração variável aos empregados do Sistema S com base no cumprimento de metas de execução orçamentária, por contrariar os princípios da eficiência e da economicidade” (TCU, Acórdão 3329/2015).

Além disso, no que tange ao Programa de Participação nos Resultados – PPR (Lei 10.101/2000), que regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, o TCU ademais de entender possível sua aplicação, afirma que os SSA devem observar, no pagamento de tais vantagens “os princípios da universalidade, equidade, imparcialidade e razoabilidade, variando entre 0,8 e 1,3 do salário mensal o montante pago anualmente aos empregados por atingimento de metas a título de PPR” (TCU, Acórdão 189/2015; Acórdão 519/2014; Acórdão 3554/2014).

Cabe salientar, ainda, ser inaplicável o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da CRFB aos SSA, uma vez que tais não integram o rol de entidades enumeradas no mencionado dispositivo legal. Esse é o

posicionamento do TCU ao decidir que “as entidades do Sistema S não se submetem ao teto constitucional fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, mas devem observar os valores prevalentes no mercado de trabalho” (TCU, Acórdão 12419/2016; Acórdão 874/2011; Acórdão 2306/2010; Acórdão 2222/2010).

Tal fato chama a atenção e se caracteriza como uma das vantagens do modelo, visto que serve de especial atrativo para absorção e manutenção de mão de obra qualificada na entidade nascente.

Ora, os SSA **não são** entidades pertencentes à Administração Pública Direta ou Indireta. São entes de cooperação privados e interpretação diversa levaria a equipará-los integralmente ao regime aplicável às empresas públicas e/ou sociedades de economia mista, sendo que tornaria desnecessária sua existência no mundo fenomênico. Esses últimos, não obstante, serem privados, se submetem à supervisão e tutela direta do Estado e a eles, por força constitucional, aplicam-se o referido teto.

A remuneração nos SSA, porém, não é de todo livre, devendo observar estritamente os padrões de mercado.

Por não fazerem parte da Administração Pública direta ou indireta, a despesa de pessoal dos SSA não é contabilizada para fins dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para as compras, são utilizadas regras próprias de licitação e contratos (procedimento similar). Embora o SSA não se submeta à Lei nº 8.666/1993, é comum a previsão de que sejam observados princípios inerentes às licitações e contratos.

Essa observância obrigatória aos princípios gerais do processo licitatório, bem como os postulados gerais relativos à Administração Pública, também é um posicionamento consolidado do TCU. Para este Tribunal:

As entidades do Sistema S sujeitam-se aos seus regulamentos próprios de licitações e contratos, e apenas subsidiariamente aos ditames da Lei 10.520/2002, da Lei 8.666/1993 e das demais normas pertinentes a essa temática, devendo, contudo, respeitar os princípios

gerais que regem a contratação pública (TCU, Acórdão 744/2017; Acórdão 7596/2016; Acórdão 2198/2015;).

Comum também é a exigência de que uma vez aprovados os regulamentos internos de compras e contratações pelo Conselho de Administração ou órgão similar do SSA, seja garantida a publicidade dos mesmos, por vezes, mediante publicação no diário oficial. Esses regramentos de compras e contratos adotam procedimentos similares aos da Lei nº 8.666/1993, porém, mitigado quanto aos entraves e qualificado por flexibilidades. Exemplo comum é a adoção de dispensa dobrada ou em maior valor pelos SSA.

No que diz respeito à contratação direta, o TCU já se posicionou da seguinte forma: “As entidades do Sistema S não podem instituir em seus regulamentos novas hipóteses de contratação direta, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (TCU, Acórdão 3195/2014).

E, ainda:

As entidades do Sistema S não podem inovar na ordem jurídica, por meio de seus regulamentos próprios, instituindo novas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União. (TCU, Acórdão 1785/2013).

Ademais, como destinatários de recursos públicos e por serem sujeitos que cooperam com o Poder Público, aplicam-se aos SSA algumas regras inerentes a este, como normas relacionadas ao nepotismo.

Nesse sentido, apenas para citar alguns exemplos de acórdãos que tratam da matéria, destacamos dois do TCU. O primeiro estabelece que:

É indevida a celebração de contratos, pelas entidades do Sistema S, com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dos serviços sociais autônomos, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados,

vinculadas ao sistema, em razão de que tal prática possibilita o surgimento de conflito de interesses e representa infração aos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, mormente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia. (TCU, Acórdão 11516/2016).

Já o segundo, aduz que:

É ilegal a participação, em licitações e contratações com o Sistema Sebrae, de empregado ou dirigente de quaisquer das entidades operacionalmente vinculadas ao sistema, bem como de membros dos respectivos conselhos deliberativo e fiscal, independentemente de expresse regramento, por contrariar os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade (TCU, Acórdão 3665/2016).

A definição da estrutura e organização interna, bem como a do orçamento de custeio/investimento, ficam exclusivamente a cargo da SSA.

No que se refere a modelos de governança, a característica principal do modelo de SSA é a flexibilidade para a definição, em Lei, do modelo considerado mais adequado em relação ao contexto político-administrativo e à necessidade do poder público de manter a execução da política pública sob supervisão direta.

Na prática, poderão ser modelados SSA que, uma vez definidas as regras para composição e alternância no comando dos órgãos de governança, podem ganhar vida própria e autônoma, até organizações que terão no Poder Executivo toda a autoridade para nomeação dos dirigentes e conselheiros, em um desenho muito próximo da relação hierárquica observada na Administração indireta do Estado.

Os SSA pesquisados contam comumente, em sua estrutura de controle, com Conselho Deliberativo ou de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

Outro importante mecanismo de controle dos SSA diz respeito ao contrato de gestão. Trata-se de instrumento que, no âmbito das parcerias que se estabelecem entre a paraestatal e o Poder Público, são estabelecidas as

políticas, diretrizes, indicadores, metas, plano de ação, regras e mecanismos de avaliação do contrato de gestão, bem como as regras de relacionamento entre as partes.

Quanto às formas / fontes de financiamento, três são os modelos básicos de SSA: serviços mantidos por contribuições para fiscais; serviços mantidos por orçamento público (contrato de gestão ou convênio); e, atualmente, vem se adotando o modelo de serviço gestor de fundo especial.

Representam características dos modelos de SSA:

- a. São autorizados a serem instituídos por lei;
- b. São pessoas jurídicas de direito privado;
- c. São pessoas de colaboração governamental;
- d. Realizam atividades de interesse coletivo/utilidade pública;
- e. São mantidos por dotações orçamentárias, repasse de recursos de fomento mediante contrato de gestão, remuneração pela gestão de fundos públicos especiais, ou ainda, por contribuições parafiscais, não possuindo finalidade lucrativa;
- f. Quando atuam em educação ou assistência social dispõem de imunidade tributária.

Ainda, o modelo de SSA possui em seu modelo de gestão interna, as seguintes características:

- a. Pessoal – regido pelas regras da CLT;
- b. Salário de Mercado;
- c. Regras próprias de Contratação de Pessoal, mediante seleção pública, objetiva, impessoal, definidas em regulamento, aprovado em âmbito interno à organização;
- d. Aprovação do plano de cargos e salários nas instâncias de governança da própria organização;
- e. Definição salarial não limitada ao teto remuneratório da Administração Pública;

- f. Não contabilização das despesas com pessoal para fins da LRF;
- g. Regras próprias de Licitações e Contratos, mediante seleção pública, objetiva, impessoal, definidas em regulamento, aprovado em âmbito interno à organização;
- h. Definição própria da Estrutura e Organização Interna;
- i. Definição própria do Orçamento de Custeio/Investimento.

As características próprias para os mecanismos de Governança e Controle são:

- a. Lei instituidora definirá os órgãos de governança existentes, composição e competências, além das regras para nomeação e exoneração dos membros que exercerão as funções diretivas e consultivas;
- b. Desenvolvimento de suas atividades a partir de uma dinâmica própria deliberada *interna corporis*.
- c. Contrato de Gestão (Políticas, Diretrizes, Indicadores, Metas, Plano de Ação);
- d. Relatórios de Gestão;
- e. Tribunal de Contas (União, Estados e Municípios);
- f. Ministério Público.

Os Serviços Sociais Autônomos, ainda, podem ser mantidos por três formas, compreendendo:

- a. contribuições parafiscais;
- b. orçamento público (contrato de gestão ou convênio); e
- c. mais recentemente, vem se adotando o modelo de Serviço Social Autônomo gestor de Fundo Público Especial.

Pelo que se pode depreender, em que pese a doutrina majoritária até hoje se restringir a conceituar os SSA como instituições vinculadas à assistência

ou ensino profissional, mantidas por contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias, a situação fática e jurisprudencial que envolve o tema demonstra claramente o espectro amplo dos SSA e outras formas de financiamento.

A derivação e ampliação do escopo de atuação e fontes de financiamento do modelo SSA ao longo do tempo parece ser mais uma resposta que os gestores, das mais diferentes áreas e esferas, encontraram para superar a rigidez normativa da Administração Pública brasileira.

Como se está diante de matéria infraconstitucional, a criação ou qualificação de entidades privadas em colaboração ao poder público ocorrerá por meio de lei que definirá o limite de atuação e forma de financiamento, observados os regramentos constitucionais atinentes à matéria.

Em síntese, o modelo SSA opera próximo ao Poder Público sem, contudo, estar submetido estritamente às “regras” públicas. Tem sua instituição autorizada por lei e, na forma da lei, é supervisionada pelo Poder Público. É, na prática, tão flexível quanto o modelo OS, que será apresentado a seguir.

Enquanto os problemas gerenciais causados pelo excessivo engessamento da Administração Pública brasileira não são devidamente enfrentados, o modelo SSA desponta como uma alternativa para implementação de atividades de interesse público que garante flexibilidade sem a perda do controle das ações pelo Poder Público.

### 5.2.2. Entidades de Colaboração

As entidades de colaboração são aqui delimitadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos, constituídas, por particulares, para colaborar com, ou apoiar, o Estado na implementação de políticas públicas.

Pelo Código Civil brasileiro, instituído pela Lei nº 10.406/2002, as entidades de colaboração podem ser associações civis e fundações. No Brasil, assim como em outros países, ocorre o crescimento do terceiro setor que, por sua vez, coexiste com dois outros setores: primeiro setor, representado pelo governo, cumprindo este uma função administrativa dos bens públicos; e o

segundo setor, representado pelo mercado, ocupado pelas empresas privadas com fins lucrativos.

No país, a partir da década de 1970<sup>33</sup>, verificou-se uma grande expansão de associações civis, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs), as quais contribuíram para uma forte articulação desses conceitos na Constituição da República de 1988.

Há algo em comum entre o terceiro setor e o Estado: ambos devem cumprir uma função eminentemente coletiva. Agrupam-se uma grande variedade de instituições no terceiro setor: ONGs, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, assim como várias outras instituições sem fins lucrativos.

A consequência foi a necessidade de redefinição do papel do Estado, propugnando, de um lado, o reforço de sua função reguladora e promotora de desenvolvimento e, de outro, relegando a responsabilidade direta pela execução de alguns serviços que não envolvem exercício do poder de polícia a entidades particulares que atuarão em colaboração com o Estado, ainda que direta ou indiretamente financiados por estes, considerada a possibilidade de controle direto pela sociedade civil (CUNHA JUNIOR *et* KNOPP, 2015).

Originaram-se da participação das entidades sem fins lucrativos no Brasil, que é datada no final do século XIX. Pode-se até mesmo citar o exemplo das Santas Casas que remontam mais atrás, na primeira metade do século XVI, e traz consigo uma tradição da presença das igrejas cristãs que direta ou indiretamente atuavam prestando assistência à comunidade.

Após o inegável avanço trazido pela Constituição de 1988 no que diz respeito aos direitos de cidadania política e princípios da descentralização na promoção de políticas sociais, constata-se, nas últimas décadas, um crescimento quantitativo e qualitativo do terceiro setor como um todo, em especial das ONGs. Com a consolidação democrática, através das pluralidades partidárias, formação de sindicatos e fortalecimentos de movimentos sociais

---

<sup>33</sup> DELGADO, Maria Viviane Monteiro. **O Terceiro Setor no Brasil: uma visão histórica.** Maringá, Universidade Federal de Maringá. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)>.

urbanos e rurais, abre-se espaço para uma atuação mais efetiva das ONGs (CUNHA JUNIOR *et* KNOPP, 2015).

Em virtude das dificuldades de atuação do Estado, o terceiro setor vem crescendo e se expandindo em várias áreas, visando atender a demanda por serviços de interesse público às quais o Estado e os agentes econômicos não têm interesses ou não são capazes de provê-la adequadamente.

São entidades e instrumentos de colaboração do terceiro setor com o poder público:

- Fundações de Apoio (FA);
- Organização Social (OS);
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
- Organização Civil de Recursos Hídricos (OCRH);
- Instituição Comunitária de Ensino Superior (ICES);
- Outras entidades de colaboração – detalhado abaixo;
- Entidades Filantrópicas – CEBAS;
  - Entidade filantrópica de saúde (de reconhecida excelência);
- Título de Utilidade Pública (Extinto na Esfera Federal);
- Convênios;
- Termo de Colaboração;
- Termo de Fomento;
- Acordo de Cooperação;

Acórdão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.923-DF, apesar de ter como tema central a Lei nº 9.637, de 1998, que trata da qualificação de entidades como organização social, a conceituação decorrente, porém, suplantou os limites normativos questionados na Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo *leading case* na modulação da relação entre terceiro setor e governo (CUNHA JUNIOR *et* KNOPP, 2015).

O Acórdão do STF, na ADI nº1.923-DF, dispôs:

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº

9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei no 8.666/93, incluído pela Lei no 9.648/98, para que:

(i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;

(ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;

(iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;

(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

(v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e

(vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas [...] (STF, ADI nº 1923-DF – Acórdão).

A ADI 1923 teceu várias considerações acerca da prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado<sup>34</sup> por entidades do setor privado sem fins econômicos.

Nos termos do acórdão de julgamento da ADI 1923 os setores de saúde (CF, art. 199, *caput*), educação (CF, art. 209, *caput*), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio

<sup>34</sup> Consequentemente, que não impliquem em exercício de poder de polícia.

ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, *caput*, da Constituição.

Quanto à natureza da relação entre entidades do terceiro setor contratualizadas com o Poder Público, estabeleceu-se tratar de um convênio de fomento, sendo que a finalidade de fomento é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação (CUNHA JUNIOR *et* KNOPP, 2015).

Para o Supremo Tribunal Federal, na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado.

Vale citar que a figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

Nesse estudo destacaremos um modelo de entidade de colaboração, dentre os com classificação única e específica, agrupado na classificação “Outras Entidades de Colaboração”.

### 5.2.3. Outras Entidades de Colaboração

Nessa classificação tem-se todas as entidades de colaboração com características distintas das usuais, criadas ou autorizadas a sua criação por Lei, justapostas ao aparato estatal, que atuam na fronteira do Poder de Polícia ou, ainda, que emulam outras formas de entidades de colaboração.

Dentre outras entidades de colaboração, podem ser citadas:

- Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS);
- Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Telecomunicações (Fundação CPqD);
- Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL);
- Fundação Ezute (Ex- Fundação Atech);
- Fundação Habitacional do Exército (FHE);
- Associação de Poupança e Empréstimo (POUPEX);
- Organização Nacional de Acreditação (ONA);
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);
- Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD);
- Associações de amigos de museus;
- Cruz Vermelha Brasileira (CVB);
- Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE, Ex-MAE e Ex-ASMAE).

Neste relatório, apresentamos apenas um modelo dessas “outras entidades de colaboração”, o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), passível de adoção, de forma análoga, pelo Sistema de Defesa Agropecuário brasileiro para a realização de atividades não exclusivas de Estado e aquelas que não impliquem o exercício do Poder de Polícia.

#### 5.2.3.1. Operador Nacional do Sistema Elétrico

O ONS é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, autorizado a ser constituído pela Lei nº 9.648/1998. A entidade é responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão

de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), sob a fiscalização e regulação da Aneel.<sup>35</sup> Em 2004, com a instituição do atual modelo do setor elétrico, o ONS teve suas atribuições ratificadas pelo Decreto nº 5.081, de 14 de maio de 2004.

O atual estatuto foi aprovado pela Resolução Autorizativa nº 328 da ANEEL, de 12 de agosto de 2004. São também documentos importantes a Lei nº 9.648 de 27 de maio de 1998, que criou o ONS, e o Decreto nº 2.655 de 02 de junho de 1998 que a regulamentou. O ONS teve seu funcionamento autorizado pela Resolução 351 da ANEEL, de 11 de novembro de 1998.

A Resolução nº 66, da Aneel, de 16 de abril de 1999, estabeleceu o objeto da atuação do ONS ao definir a rede básica do SIN. A Resolução nº 68, da Aneel, de 8 de junho de 2004, estabeleceu os procedimentos para acesso e implementação de reforços nas demais instalações de transmissão, não integrantes da rede básica, e para a expansão das instalações de transmissão de âmbito próprio, de interesse sistêmico, das concessionárias ou permissionárias de distribuição.

A Resolução nº 247, da Aneel, de 13 de agosto de 1999, por sua vez, estabeleceu as condições gerais de prestação de serviços de transmissão e contratação de acesso. Em 28 de dezembro de 2001, a Resolução nº 715, da Aneel, estabeleceu as regras para a contratação do acesso temporário aos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica, e, por fim, cabe citar a Resolução nº 270, da Aneel, de 26 de junho de 2007, que estabeleceu as disposições relativas à qualidade do serviço público de transmissão de energia elétrica, associada à disponibilidade das instalações integrantes da rede básica.

No tocante à sua estrutura de governança, o ONS é organizado em torno dos seguintes órgãos<sup>36</sup>:

I - Assembleia Geral: órgão deliberativo superior, composto por representantes dos agentes setoriais de cada uma das categorias de Geração, Transmissão e Distribuição, um representante do Ministério de Minas e Energia

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.ons.org.br>>.

<sup>36</sup> Decreto nº 5.081, de 14 de maio de 2004.

(MME), dois dos Conselhos de Consumidores e um dos geradores não despachados e distribuidores de pequeno porte.

II - Conselho de Administração: órgão colegiado composto por quinze conselheiros titulares e seus suplentes, sendo: 5 (cinco) representantes indicados pelos agentes de produção; 5 (cinco) representantes indicados pelos agentes de consumo, dos quais um titular e um suplente indicados pelos consumidores livres; 4 (quatro) representantes indicados pelos agentes de transporte; e 1 (um) representante indicado pelo Ministério de Minas e Energia.

III - Diretoria: órgão colegiado ao qual compete a direção geral das atividades do ONS. Está estruturada em torno de uma Diretoria Geral (DGL) e suas quatro ramificações: Diretoria de Administração dos Serviços de Transmissão (DAT), Diretoria de Planejamento e Programação da Operação (DPP), Diretoria de Operação (DOP) e a Diretoria de Assuntos Corporativos (DAC). Entre os diretores, 3 (três) são indicados pelo Ministério de Minas e Energia (Poder Concedente), incluindo o Diretor Geral e, 2 (dois), indicados pelos agentes.

IV – Conselho Fiscal: ao qual compete fiscalizar os atos da administração, verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários, dentre outras atividades inerentes ao órgão. É constituído por 3 (três) conselheiros representantes das categorias Produção, Transporte e Consumo, eleitos pela Assembleia Geral, e seus suplentes.

No tocante à jurisprudência sobre o modelo, o STF, no âmbito da ADI 3.090-6, entendeu que o ONS se caracteriza como “(...) uma pessoa jurídica de direito privado ‘atípica’, com forte coloração pública. É uma instituição peculiar que desempenha uma função de eminente interesse público”. Trata-se, pois, de (...) “entidade associativa que não se enquadra no modelo tradicional de uma associação privada”.

Complementarmente, no AC-798-11/16-P, o Tribunal de Contas da União - TCU entendeu o ONS como:

- entidade de direito privado *sui generis*, de regime jurídico híbrido, e que: (i) exerce funções administrativas; (ii) exerce poderes administrativos; e (iii) é prestadora de serviço público;

- parte integrante e necessária da gestão, da supervisão e do controle das operações do setor elétrico brasileiro, cuja exploração é atividade exclusiva da União (art. 21, inciso XII, da CF/88); e

- responsável ou parte integrante da gestão de diversos bens públicos da União, como os potenciais hidrelétricos e o sistema de transmissão.

Dadas estas características, coube ao Poder Executivo a definição das regras de organização e dos procedimentos necessários a seu funcionamento. Embora tenha sido criada por lei e conte com representantes indicados e nomeados pelo governo federal, o ONS atua no setor elétrico de forma autônoma.

Ademais, como decorrência dos artigos 70 e 71 da CF/88, é previsto o dever de relatar e prestar contas, que implica em que qualquer tipo de irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou bens de origem pública por entidade delegatária, deve ser objeto de ciência ao Tribunal de Contas da União – TCU (AC-798-11/16-P). O controle de contas pelo TCU não exclui a fiscalização e regulação do ONS pela Aneel.

Atente-se que, ao par do dever de prestar contas, da sujeição ao julgamento de contas e à fiscalização constitucionalmente estabelecidos, o alcance pela jurisdição do TCU impõe uma série de consequências estabelecidas na Lei 8.443/1992, que deverão ser oportunamente consideradas nas relações entre a Corte de Contas e o ONS, tais como: potencial exigência de prestação anual de contas (arts. 6º e 7º); dever de atender às diligências e solicitações de auditoria (arts. 22, 40, 42 e 58, incisos IV e V), de não obstruir trabalhos de fiscalização (arts. 42 e 58, incisos V e VI) e de atender às determinações (arts. 18, 43, inciso I, e 58, inciso VII e § 1º); eventual condenação ao pagamento de débito ou de multa por atos irregulares (arts. 19 e 43, inciso II, 58, incisos I a III); e a possibilidade de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no Âmbito da Administração Pública (art. 60).

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



As atividades a cargo do ONS são plenamente compatíveis com a natureza da entidade constituída, é uma entidade constituída pelo Estado, de direito privado, não elencada na CR/88, entretanto, recepcionada pelo STF.

## **6. COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS - CARACTERÍSTICAS E DIFERENÇAS**

Os regramentos aos quais se submetem as organizações regidas pelo direito público são distintos daqueles às quais se submetem as organizações regidas pelo direito privado. Desse modo, as características, autonomias e flexibilidades de gestão e mecanismos de controle e governança entre esses grupos organizacionais são igualmente distintos. Além disso, como já foi mencionado, dentro de cada agrupamento, existem distintos modelos jurídicos-institucionais, cada qual com pelo menos uma característica diferenciadora em relação aos demais.

Sendo assim, se faz necessário apresentar uma síntese analítica com as principais diferenças entre os agrupamentos e entre os tipos organizacionais implicados, para que se possa, daí, extrair por inferência, as vantagens, desvantagens e riscos de implementação de cada modelo.

A seguir, discorrer-se-á sobre algumas das principais características da gestão de meios – gestão de pessoal; de aquisições e contratações; e orçamentária, financeira e patrimonial – controle e governança em entidades de colaboração e no Serviço Social Autônomo vis a vis às organizações de direito público.

### **6.1. GESTÃO DE PESSOAL**

A gestão de pessoal pelas entidades de colaboração e serviço social autônomo é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e dispõe de plano de carreira, empregos, salários e benefícios compatíveis com o mercado e suas possibilidades financeiras da entidade.

O pessoal das entidades de colaboração e dos SSA não conta com o instituto da estabilidade dos servidores públicos e podem ser demitidos sem justa causa.

O quantitativo de pessoal, as regras de seleção e contratação de pessoal e o plano de carreira, empregos, salários e benefícios são aprovados pelas

instâncias deliberativas internas, de acordo com o modelo de governança da entidade.

Por outro lado, mais de uma lei fez previsão de que o instrumento de parceria deve estipular limites e critérios para remunerações e vantagens de pessoal, como por exemplo, a Lei nº 9.637/1998 (OS):

Art. 7º [...]:

[...]

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

O que acarreta certa limitação, que na maioria das atividades e projetos, não tende a provocar perda de eficiência.

Quando se analisam os órgãos e entidades de direito público brasileiros, temos uma inversão na modelagem, regime estatutário, concurso público e estabilidade no cargo, bem como, plano de carreira, empregos, salários e benefícios, reajustes e quadro de pessoal fixados por Lei.

Conforme apresentado anteriormente, o resultado do julgamento da ADI nº 1923/DF, importará em modificações de condutas com relação à gestão de pessoas nas entidades de colaboração, pois “a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade”, quando realizado com o concurso de recursos públicos.

Esta interpretação conforme do STF, na prática, é similar e próxima às boas práticas de gestão de pessoas adotadas pelo mercado, o que também não devem impactar a performance do modelo.

Claramente, os graus de liberdade da entidade de colaboração e dos SSA são infinitamente superiores aos dos entes de direito público, permitindo assim um melhor gerenciamento da *performance* de seu pessoal, assim como, a substituição de elementos destoantes, descomprometidos ou com baixa produtividade e qualidade.

A possibilidade de as entidades de colaboração e os SSA alcançarem melhores e maiores resultados que os órgãos e entidades públicos, levando em conta este quesito, é muito relevante.

## 6.2 GESTÃO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

A gestão de aquisições e contratações de bens e serviços pelas entidades de colaboração e pelos SSA, também, é inerente às entidades privadas, o que significa que cada qual tem seu próprio regramento, podendo prever, parcerias de longo prazo, processos mais ágeis e flexíveis, e, por fim, mais adequadas a cada um dos ramos de atividade.

Em geral o regramento público para as entidades de colaboração e para os SSA prevê que haja publicação das regras de aquisição e contratação, a serem utilizadas quando da utilização de recursos de origem pública - instrumento de parcerias -, para promover a transparência, publicidade, impessoalidade, igualdade, e, por que não, a moralidade.

Observa-se, por outro lado, que os órgãos e entidades públicos devem observar os regramentos emanados do Congresso Nacional, na forma da Lei nº 8.666, de 1993, e outras leis que a complementam, como a modalidade de licitação Pregão<sup>37</sup>, o registro de preços na área de saúde<sup>38</sup>, o Regime Diferenciado de Compras – RDC<sup>39</sup>, dentre outros.

Diversos juristas e autores têm sistematicamente afirmado a baixa aderência do regramento público de licitações e contratação à realidade nacional.

De acordo com Oliveira e Freitas (2011: 9-10) é possível identificar algumas consequências indesejáveis trazidas pela Lei nº 8.666/93, no que tange ao procedimento licitatório público:

<sup>37</sup> Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

<sup>38</sup> Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001.

<sup>39</sup> Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

(i) o Estado acaba pagando preços superiores ao de mercado, tendo em vista que os licitantes embutem o custo de participar desta procedimentalização – permeada por exigências, cada vez mais complexas e detalhistas, sendo, muitas vezes, restritivas da competitividade -, o que gerou um incremento nos custos de transação nas contratações com o poder público; (ii) a morosidade tem sido a tônica desses procedimentos, na medida em que são intermináveis as contendas entre os licitantes – tanto em sede administrativa, como no âmbito do Poder Judiciário -, principalmente nas fases de habilitação e julgamento; (iii) toda essa lógica do processo pelo processo, considerando o procedimento licitatório como um fim em si mesmo, contribuiu para a onerosidade de todo o procedimento, acarretando contratações antieconômicas para o Estado.

De acordo com Justen Filho (2005: 12):

não é possível ignorar a tendência de superação dos princípios rigorosamente formalistas que, aparentemente, haviam sido consagrados pelo legislador. Desde a vigência da Lei 8666 comprovou-se a inadequação de uma disciplina que privilegiasse a forma sobre o conteúdo. (...) Logo, a interpretação da Lei 8666 vem produzindo uma espécie de superação da tradição recepcionada, de molde a que os princípios jurídicos fundamentais sejam efetivamente realizados.

Conforme apresentado anteriormente, o resultado do julgamento da ADI nº 1923/DF, também importará em modificações de condutas com relação à gestão de aquisições e contratações das entidades de colaboração, pois “os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade”, quando realizado com o concurso de recursos públicos.

Esta interpretação conforme do STF, na prática, é similar e próxima às boas práticas de gestão de cadeia de suprimentos - aquisições e contratações

de bens e serviços - adotadas pelo mercado, o que também não devem impactar os resultados alcançados pelo modelo.

Claramente os graus de liberdade da entidade de colaboração e dos SSA são infinitamente superiores aos dos entes de direito público, possibilitando, assim, melhores resultados nas aquisições e contratações de bens e serviços, quer em qualidade, quer em preço.

Também neste quesito, a possibilidade de as entidades de colaboração os SSA alcançarem melhores e maiores resultados que os órgãos e entidades públicos é muito factível.

### 6.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Também merece análise a questão orçamentária, financeira e patrimonial. Mais uma vez, a gestão destes temas pelas entidades de colaboração e SSA é a mesma de quaisquer entidades privadas, com ou sem finalidade lucrativa.

Assim embora, as boas práticas recomendem a existência de um planejamento e orçamento anual, os mesmos podem ser revistos, a qualquer momento, de acordo com a necessidade da entidade ou SSA, quer para alteração das prioridades de alocação, quer para ajuste do montante de recursos disponíveis.

Outro quesito refere-se ao nível de detalhamento e amarra do orçamento, que usualmente cuida das grandes metas e atividades, podendo variar, para maior ou menor nível de detalhamento, de acordo com a cultura e prática de cada organização.

O orçamento público, por outro lado, está amarrado por força da Constituição a um rito: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, e cada alteração significativa ou que ultrapasse o limite de remanejamento do Poder Executivo requer nova deliberação do parlamento, com todo o processo para aprovação de leis.

Além do rito orçamentário público, os entes públicos têm sofrido com alto grau de imprevisibilidade, decorrente dos contingenciamentos orçamentários.

A gestão financeira é outro diferencial, pois as entidades e SSA podem captar fomentos e contrair empréstimos para alavancar seus projetos e atividades. Já o setor público sofre um conjunto significativo de restrições, sobretudo pela necessidade de economias para gerar superávit primário e redução do estoque da dívida.

Ainda em relação à gestão financeira, órgãos públicos são desincentivados a gerarem superávits, pois o resultado migra para o órgão central; por outro lado, as entidades e SSA podem gerar superávits, mas não para distribuir lucros, e sim para reinvestir e incrementar as suas atividades-fim.

Em relação às receitas, as entidades de colaboração não estão imunes a impostos e contribuições, salvo se detiverem outros títulos, por exemplo, CEBAS, ao contrário dos entes públicos, que são imunes, exceto as que atuam em educação ou assistência social (inclusive saúde) dispõem de imunidade tributária.

No caso das paraestatais, apenas os SSA que atuam em educação ou assistência social (inclusive saúde) dispõem de imunidade tributária.

Na questão patrimonial, o bem é privado, aplicando-se sobre ele a legislação privada, que dispõe de menos proteção que a pública, estando o mesmo sujeito a sequestro ou penhora por decisão judicial, civil ou trabalhista.

Ou seja, o sequestro ou a penhora judicial são os grandes diferenciais negativos entre as entidades de colaboração e SSA e os entes estatais de direito público.

Assim, mesmo não tendo rupturas tão abruptas quanto à gestão de pessoas e de aquisições e contratações, a gestão orçamentária, financeira e patrimonial também confere graus comparativos de liberdade superiores para as entidades de colaboração e SSA.

#### 6.4 GOVERNANÇA E CONTROLES

A governança entre os modelos de direito público e privado são distintas, e, mesmo internamente em cada grupo, há variações.

No setor público em geral há um dirigente nomeado pelo Presidente da República ou por quem teve delegação do mesmo, cuja estrutura subordinada é composta por outros cargos em comissão e funções comissionadas ou gratificadas.

A Estrutura, usualmente é fixada em Decreto, com manifestação prévia do órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), que é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Quanto à estrutura, há estruturas sistêmicas e outras hierárquicas/verticalizadas. O modelo atual do MAPA é sistêmico, tendo em vista que o órgão central é composto pelo Ministro, Secretaria-Executiva e Secretarias finalísticas e pelos órgãos estaduais (Superintendência) que replicam internamente as atividades e a organização dos órgãos centrais, com subordinação técnica aos mesmos.

Por outro lado, há modelos hierárquicos, apartados, dentro dos ministérios, onde todas as atividades são subordinadas técnica e administrativamente ao respectivo órgão central, *v.g.*, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Receita Federal do Brasil e Departamento de Polícia Federal.

Quanto à participação do setor privado, há alguns modelos e instrumentos, *v.g.*, consulta pública ou audiência pública para avaliação prévia de atos normativos; em paralelo, há a participação em órgãos colegiados, consultivos ou deliberativos, e de recursos, *v.g.*, respectivamente, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional - CRSFN.

Há casos de entidades cujos cargos em comissão e as funções comissionadas ou gratificadas são, em sua totalidade ou maioria, exclusivas de integrantes de carreiras que compõem o quadro de pessoal, *v.g.*, Advocacia Geral da União, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, Banco Central do Brasil.

Em outros casos as decisões dos órgãos ou entidades são tomadas por órgãos colegiados executivos, *v.g.*, Banco Central do Brasil e Agências Reguladoras.

E, ainda, há modelos cujos titulares são nomeados pelo Presidente da República, mas são previamente aprovados pelo Senado Federal, CF, Art. 52, II, “d” e “f”, sendo que alguns com mandato e outros não.

Nas entidades de colaboração, e SSA em geral, há:

1- Instância Deliberativo, *v.g.*, Conselho Deliberativo, Conselho Curador e Conselho de Administração;

2- Instância Executiva, *v.g.*, Diretoria e Diretoria Executiva;

3- E, em algumas, dependendo do modelo ou do seu Estatuto, há também, Conselho Fiscal;

Quando a entidade de colaboração é uma associação civil, há uma instância máxima deliberativa que é a Assembleia Geral.

Em geral, os membros que integram Instância Deliberativa, dependendo do modelo, são definidos em Lei, no seu Estatuto, escolhidos pelo Presidente da República, ou eleitos pela Assembleia Geral, no caso de associação.

Em geral, os membros que integram Instância Executiva, a depender do modelo, são definidos pela Instância Deliberativa, mas há casos distintos em que são escolhidos pelo Presidente da República, ou eleitos pela Assembleia Geral, no caso de associação, podendo contar ou não com mandato.

Apesar das análises produzidas nesse trabalho, ainda são poucos os estudos que buscam realizar científica ou tecnicamente uma comparação de *performance* de gestão de meios e alcance de resultados, entre as entidades de colaboração e SSA que executam políticas públicas em parceria com o poder público, e o próprio poder público.

Um dos poucos estudos que foi realizado na área de saúde do Estado de São Paulo, pelo Banco Mundial, a pedido da Secretaria de Estado de Saúde demonstrou a diferença de *performance* entre o modelo de organizações de direito público com entidades de colaboração, no caso do tipo “organizações sociais”, com ampla vantagem para as entidades de colaboração em todos os

indicadores, meio e finalísticos. Uma das conclusões do estudo para justificar a diferença nos resultados alcançados pelas organizações, foram a diferença entre as regras de gestão.<sup>40</sup>

Acredita-se que, talvez, um dos fatores explicativos para a grande proliferação de entidades e parcerias com o poder público, especialmente as Organizações Sociais e SSA, é a percepção geral sobre os inúmeros benefícios reais e potenciais de resultados alcançados mais favoráveis quando da adoção, pelo Estado, das parcerias com essas instituições, se comparados àqueles alcançados com a prestação direta do serviço pela Administração Pública.

Os comparativos das características de diferenciação (flexibilidades e autonomias de gestão, governança e controle) entre os principais modelos jurídico-administrativos estão apresentados na subseção a seguir.

## 6.5 QUADROS-RESUMOS DAS DIFERENÇAS ENTRE OS MODELOS

Com relação aos modelos jurídico-administrativos estudados, cabe a nós apresentar um quadro comparativo das principais características de flexibilidade e autonomia gerencial, como forma de apresentar vantagens e desvantagens ínsitas a cada modelo.

Optamos por dividir em 4 (quatro) quadros, sendo 01 (um) geral, 02 (dois) por grupos e, finalmente, 01 (um) contendo todos os modelos elencados como passíveis de implementação pelo Sistema de Defesa Agropecuária. Vejamos:

---

<sup>40</sup> Os resultados do estudo foram divulgados em diversas publicações, entre elas: LA FORGIA, Gerard M.; COUTTOLENC. Bernard F. **Arranjos Organizacionais e Desempenho dos Hospitais Brasileiros** (Cap. 5). *In*: Desempenho Hospitalar no Brasil: em busca da excelência. Washington DC: Banco Mundial, 2008. pp. 179-240.

### Quadro 3 - Geral (Regras Gerais)

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Administração Direta, Autárquica	Entidades Paraestatais	Entidades de Colaboração
<b>RECURSOS HUMANOS</b>			
Regime Jurídico Único	S	N	N
CLT	N	S	S
Concurso Público	S	N	N
Processo Seletivo, mediante regras próprias	N	S	S
Estabilidade	S	N	N
Autonomia para definição de quadro de pessoal	N	S	S
Autonomia para definição de carreira, salário e benefícios	N	S	S
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>			
Lei nº 8.666/93	S	N	N
Regras próprias de compras de bens e contratação de serviços	N	S	S
Formação de parceria de longo prazo	N	S	S
<b>ORÇAMENTO &amp; FINANÇAS</b>			
Orçamento Geral da União (programas, grupos e elementos de despesas)	S	N	N
Orçamento de investimento (Empresas Estatais)	N	N	N
Flexibilidade orçamentária	N	S	S

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Administração Direta, Autárquica	Entidades Paraestatais	Entidades de Colaboração
Autonomia financeira	N	S	S
Reaplicação de excedentes financeiros	N	S	S
Capacidade de endividamento/fomento	N	S	S
Privilégios tributários	S	N <sup>41</sup>	N <sup>42</sup>
<b>PATRIMÔNIO</b>			
Bens públicos	S	N	N
Garantia para financiamentos	N	S	S
<b>ORGANIZAÇÃO &amp; GESTÃO</b>			
Autonomia para definir estrutura	N	S	S
Autonomia para definir estrutura e quantitativo de cargos em comissão e funções gratificadas	N	S	S
<b>COMERCIALIZAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b>			
Possibilidade	N	S	S
Auferir lucro	N	N	N
Auferir resultados – excedentes financeiros para reinvestir na finalidade	N	S	S
<b>SELEÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS</b>			
Possibilidade	R	S	S

<sup>41</sup> Depende da área de atuação.<sup>42</sup> Depende da área de atuação.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Administração Direta, Autárquica	Entidades Paraestatais	Entidades de Colaboração
Participação societária em entidade privada	R	S	S
<b>CONTROLE</b>			
Auditoria externa	N	S	S
CGU	S	S	S
TCU	S	S	S
PGR/MPF	S	S	S
MPE	N	S	S

Legenda: S = sim; N = não; R = com restrições; NS = não necessariamente.

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior (2012)

A figura a seguir apresenta, de forma esquemática e resumida, as principais características e diferenças entre os modelos de direito público e privado, sem fins lucrativos.

**Figura 7 – Resumo das Diferenças Entre os Modelos de Direito Público e Privado (Sem Fins Lucrativos)**



Fonte: Elaboração Própria

**Quadro 4 – Características de Organizações da Administração Direta e Autárquica**

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm. Direta	Neo Órgão Autônomo <sup>43</sup>	Autarquia	Autarquia Especial <sup>44</sup>	Agência Reguladora
<b>RECURSOS HUMANOS</b>					
Regime Jurídico Único	S	S	S	S	S
Concurso público	S	S	S	S	S
Estabilidade	S	S	S	S	S
Autonomia para definição de quadro de pessoal	N	N	N	N	N
Autonomia para definição de carreira, salário e benefícios	N	N	N	N	N

<sup>43</sup> Tipo Receita Federal do Brasil.

<sup>44</sup> Tipo Banco Central do Brasil.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm. Direta	Neo Órgão Autônomo <sup>43</sup>	Autarquia	Autarquia Especial <sup>44</sup>	Agência Reguladora
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>					
Lei nº 8.666/1993	S	S	S	S	R
Regras próprias de compras de bens e contratação de serviços	N	N	N	N	S
Formação de parceria de longo prazo	N	N	N	N	N
<b>ORÇAMENTO &amp; FINANÇAS</b>					
Orçamento Geral da União (programas, grupos e elementos de despesas)	S	S	S	S	S
Orçamento de investimento	N	N	N	N	N
Flexibilidade orçamentária	N	N	N	N	N
Autonomia financeira	N	N	N	N	N
Reaplicação de excedentes financeiros	N	N	N	N	N
Capacidade de endividamento/fomento	N	N	N	N	N
Gestão de Fundo Público ou Conta Própria	N	S	N	S	S
Receita Própria	N	S	S	S	S
Privilégios tributários	S	S	S	S	S
<b>PATRIMÔNIO</b>					
Bens públicos	S	S	S	S	S

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm. Direta	Neo Órgão Autônomo <sup>43</sup>	Autarquia	Autarquia Especial <sup>44</sup>	Agência Reguladora
Garantia para financiamentos	N	N	N	N	N
<b>ORGANIZAÇÃO &amp; GESTÃO</b>					
Autonomia para definir estrutura	N	N	N	S	S
Autonomia para definir estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas	N	N	N	S	S
<b>COMERCIALIZAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b>					
Possibilidade	N	N	N	N	N
Auferir lucro	N	N	N	N	N
Auferir resultados – excedentes financeiros para reinvestir na finalidade	N	N	N	N	N
<b>SELEÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS</b>					
Possibilidade	R	R	R	R	R
Constituição de sociedade de propósito específico	N	N	N	N	N
Participação societária em entidade privada	N	N	N	N	N
<b>CONTROLE EXTERNO</b>					
CGU	S	S	S	S	S
TCU	S	S	S	S	S

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm. Direta	Neo Órgão Autônomo <sup>43</sup>	Autarquia	Autarquia Especial <sup>44</sup>	Agência Reguladora
PGR/MPF	S	S	S	S	S

Legenda: S = sim; N = não; R = com restrições; NS = não necessariamente.

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior (2012)

E, também, os modelos de Direito Privado – entidades de colaboração e Serviço Social Autônomo.

#### Quadro 5 – Característica de Organizações de Direito Privado – Entidade de Colaboração e SSA

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Entidade de Colaboração <sup>45</sup>	Serviço Social Autônomo <sup>46</sup>
<b>RECURSOS HUMANOS</b>		
Regime Jurídico Único	N	N
Concurso público	N	N
Processo Seletivo, mediante regras próprias	S	S
Estabilidade	N	N
Autonomia para definição de quadro de pessoal	S	S
Autonomia para definição de carreira, salário e benefícios	S	S
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>		
Lei nº 8.666/1993	N	N

<sup>45</sup> Tipo Operador Nacional do Sistema Elétrico.

<sup>46</sup> Tipo Associação das Pioneiras Sociais e Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Entidade de Colaboração <sup>45</sup>	Serviço Social Autônomo <sup>46</sup>
Regras próprias de compras de bens e contratação de serviços	S	S
Formação de parceria de longo prazo	S	S
<b>ORÇAMENTO &amp; FINANÇAS</b>		
Orçamento Geral da União (programas, grupos e elementos de despesas)	N	N
Orçamento de investimento	N	N
Flexibilidade orçamentária	S	S
Autonomia financeira	S	S
Reaplicação de excedentes financeiros	S	S
Capacidade de endividamento/fomento	S	S
Privilégios tributários <sup>47</sup>	N	N
<b>PATRIMÔNIO</b>		
Bens públicos	N	N
Garantia para financiamentos	S	S
<b>ORGANIZAÇÃO &amp; GESTÃO</b>		
Autonomia para definir estrutura	S	S
Autonomia para definir estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas	S	S

<sup>47</sup> Caso atuem em educação, assistência social (inclusive saúde).

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Entidade de Colaboração <sup>45</sup>	Serviço Social Autônomo <sup>46</sup>
<b>COMERCIALIZAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b>		
Possibilidade	S	S
Auferir lucro	N	N
Auferir resultados – excedentes financeiros para reinvestir na finalidade	S	S
<b>SELEÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS</b>		
Possibilidade	S	S
Participação societária em entidade privada	S	N
<b>CONTROLE</b>		
Auditoria externa	S	S
CGU	S	S
TCU	S	S
PGR/MPF	S	S
MPE	S	S

Legenda: S = sim; N = não; R = com restrições; NS = não necessariamente.

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior (2012)

Também é pertinente apresentar uma comparação com as características básicas dos grupos modelos e dos modelos individualizados. Vejamos:

### Quadro 6 – Características Básicas dos Grupos Modelos

DIMENSÃO	Administração Direta e Autárquica	Entidades Paraestatais	Entidades de Colaboração
<b>DEFINIÇÃO JURÍDICA</b>	Pessoa Jurídica de direito público	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos
<b>FORMA DE CRIAÇÃO</b>	Por Lei	Lei autoriza criação	Iniciativa de Particulares (Há tipos em que a Lei autoriza criação)
<b>OBJETIVO</b>	Executar atividades exclusivas de Estado, típicas da administração ou prestação de serviços públicos	Serviço social e de formação profissional ou Colaboração com o Poder Público	Colaboração com o Poder Público
<b>CONTROLE E AVALIAÇÃO</b>	MPF, CGU e TCU	Conselho de Deliberativo (em alguns casos há Conselho e Fiscal), Auditoria Externa e interna, MPF, CGU e TCU (e alguns casos “contrato de gestão”)	Conselhos de Administração e Fiscal, Auditoria Externa e interna, MPF, CGU, TCU e MPE (e alguns casos “contrato de gestão”)
<b>PATRIMÔNIO</b>	Bem Público (Impenhorável Inexecutável)	Próprio (penhorável e executável)	Próprio (penhorável e executável)
<b>ASPECTOS JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS</b>	Imunidade Tributária	Aplicação da carga tributária (com exceções e alguns tipos com isenções)	Aplicação da carga tributária (com exceções e alguns tipos com isenções)
<b>EXTINÇÃO</b>	Por Lei		Por iniciativa de Particulares (Há tipos que por Lei)

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior (2012)

Obviamente, dentro de cada tipologia básica há diversas subtipologias e modelos, e algumas das características podem variar. Essas características básicas, por subtipologias e modelos, serão apresentadas nos 02 (dois) quadros a seguir.

### Quadro 7 – Características Básicas de Organizações da Administração Direta e Autárquica

DIMENSÃO	Administração Direta	Órgão Autônomo	Autarquia	Autarquia Especial <sup>48</sup>	Agência Reguladora
<b>DEFINIÇÃO JURÍDICA</b>	Pessoa Jurídica de direito público				
<b>FORMA DE CRIAÇÃO</b>	Lei cria, e estrutura regimental aprovada por decreto			Lei cria (Entidade prevista na Constituição)	Lei cria, e estrutura básica aprovada por decreto
<b>OBJETIVO</b>	Formulação e supervisão de políticas públicas	Execução de atividades exclusivas de Estado, inclusive poder de polícia			
<b>CONTROLE E AVALIAÇÃO</b>	Supervisão Presidencial ou Ministerial, MPF, CGU e TCU	Supervisão Ministerial <sup>49</sup> , MPF, CGU e TCU		MPF, CGU e TCU (Em alguns casos Contrato de Gestão)	
<b>PATRIMÔNIO</b>	Bem público (impenhorável e inexecutável)				
<b>ASPECTOS JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS</b>	Imunidade tributária				
<b>EXTINÇÃO</b>	Por lei				
<b>MODELO JURÍDICO</b>	Dec.-Lei nº 200/67	Dec.-Lei nº 200/67 e Lei de Criação	Dec.-Lei nº 200/67	Lei nº 4.595/64. Lei nº 9.650/98.	Lei de Criação e Lei nº 9.986/2000.

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior (2012)

<sup>48</sup> Tipo Banco Central do Brasil.

<sup>49</sup> No caso de “Neo” órgão autônomo, os limites da supervisão ministerial na área técnica dependem da legislação.

### Quadro 8 - Características Básicas das Entidades de Colaboração e SSA

DIMENSÃO	Entidade de Colaboração <sup>50</sup>	Serviço Social Autônomo <sup>51</sup>
<b>DEFINIÇÃO JURÍDICA</b>	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos	Pessoa jurídica de direito privado
<b>FORMA DE CRIAÇÃO</b>	Lei autoriza criação e registro em cartório	Lei autoriza ou determina criação, estatuto aprovado na forma da lei, e registro em cartório
<b>OBJETIVO</b>	Colaboração com o Poder Público (No caso do ONS: atividades de: coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional; e previsão de carga e planejamento da operação dos sistemas isolados)	Serviço social e de formação profissional ou Colaboração com o Poder Público
<b>CONTROLE E AVALIAÇÃO</b>	Contrato de Gestão, Conselhos de administração e fiscal Auditoria externa, auditoria interna CGU, TCU e MPF e MPE	Contrato de Gestão, Conselho Deliberativo Auditoria externa, auditoria interna CGU, TCU e MPF
<b>PATRIMÔNIO</b>	Próprio (penhorável e executável)	
<b>ASPECTOS JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS</b>	Aplicação da carga tributária	Aplicação da carga tributária (com possibilidade de exceção)
<b>EXTINÇÃO</b>	Por lei	

<sup>50</sup> Tipo Operador Nacional do Sistema Elétrico.

<sup>51</sup> Tipo Associação das Pioneiras Sociais e Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



<b>MODELO JURÍDICO</b>	Leis de Criação de Modelo ou de Entidade Específica.	Dec.-Lei nº 200/1967 CR/88 – art. 240
------------------------	--	--

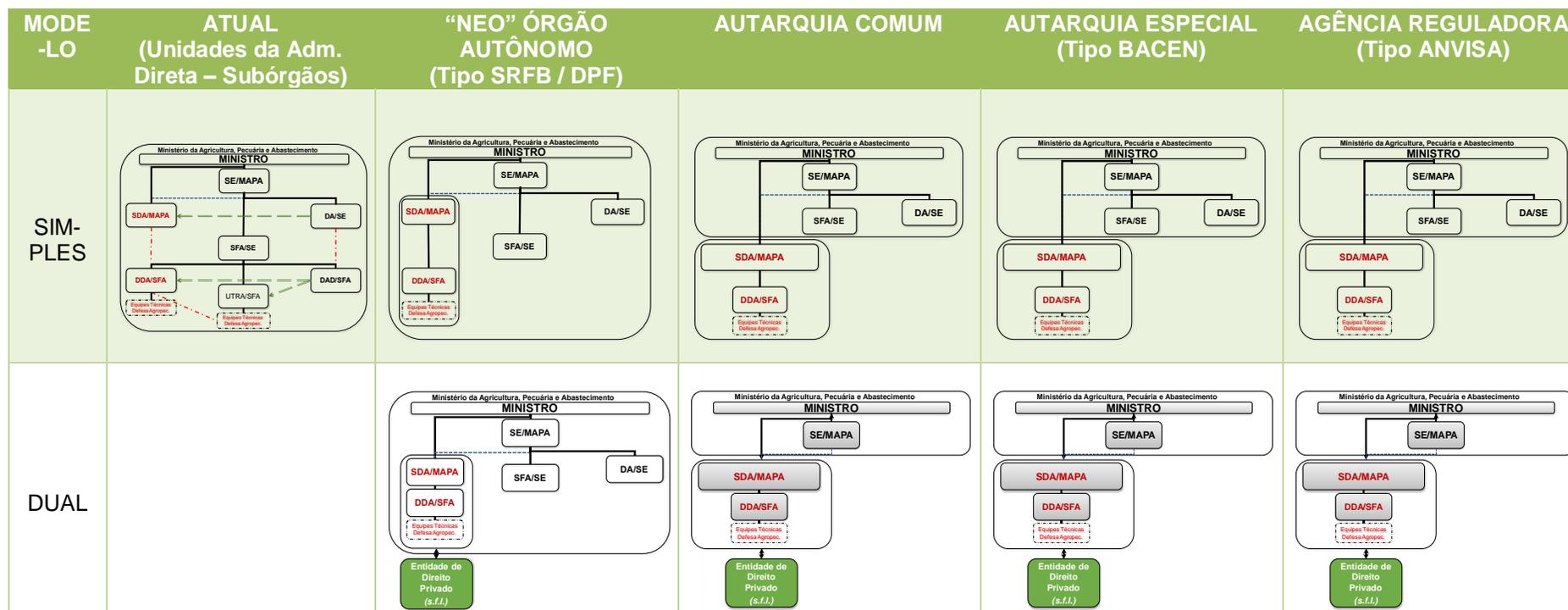
Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior (2012)

## 6.6 MODELOS COMPILADOS

Com a aplicação das 9 (nove) alternativas em um único quadro esquemático espera-se auxiliar na visualização das possibilidades.

O modelo atual não é apresentado na forma dual, apesar de ser uma possibilidade. As outras 4 (quatro) alternativas podem ser constituídas nos modelos, simples ou dual, conforme a figura a seguir.

**Figura 8 - Quadros Comparados Entre os Modelos Jurídico-Administrativos para a Defesa Agropecuária Federal**



Fonte: Elaboração Própria

## 7. COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS - VANTAGENS, DESVANTAGENS, RISCOS E POSSIBILIDADE DE VERTICALIZAÇÃO

Um dos aspectos apresentados nas reuniões com as Autoridades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é que não há modelo perfeito e integralmente adequado para a implementações de políticas públicas, em especial para a Defesa Agropecuária, há modelos possíveis.

Entre os modelos possíveis cada um tem suas vantagens, desvantagens e riscos.

### 7.1. VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS DOS MODELOS SIMPLES OU DUAL

Inicialmente cabe avaliar vantagens, desvantagens e riscos entre um modelo simples, um único órgão ou entidade de direito público, ou dual, um único órgão ou entidade de direito público atuando em conjunto com uma entidade de direito privado.

#### Quadro 9 - Principais Vantagens e Desvantagens dos Modelos Simples ou Dual

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM	DESVANTAGEM
Simples	Geral	Modelo atual, com hierarquização/verticalização das Atividades, Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira, e melhores instrumentos de gestão e de gestão de pessoas.	As atividades que não são exclusivas de Estado ficam com as mesmas <b>restrições</b> das que são. Reduzindo a capacidade de respostas às necessidades da Defesa Agropecuária.
	Organização	Comando único - Não há divisão entre órgão/entidade e entidade.	Estrutura Regimental e alocação de cargos em comissão e funções comissionadas e gratificadas fixadas em Decreto. Relativa dificuldade para alteração da mesma.

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM	DESvantAGEM
	Pessoal	Carreiras únicas. Apenas um modelo/regra de gestão de pessoas.	Carreira, quantidade de vagas, remuneração e benefícios fixados em Lei. Necessidade de autorização para a realização de concurso e para a contratação de pessoal aprovado. Regras de gestão de pessoas restritivas, inclusive na gestão de desempenho.
	Logística e Suprimentos	Possibilidade de regras mais flexíveis.	Legislação pública, por mais flexível que seja, não tem como se equiparar às regras do modelo privado.
	Financeiro	Possibilidade de taxa e de gestão de subconta de fundo.	Possibilidade de contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros ou de substituição de fonte.
	Bens, Receitas e Serviços	Atributos da Fazenda Pública: Bens: Imprescritibilidade, alienabilidade condicionada, não-onerabilidade e impenhorabilidade. Receitas e Serviços: impenhorabilidade.	
<b>Dual</b> <sup>52</sup>	Geral	Atividades <b>não</b> exclusivas de Estado podem ser executadas em ambiente mais flexível.	
	Organização	Atividades <b>não</b> exclusivas de Estado podem ter organização mais flexível, definidos pelo Conselho de Administração, que pode ser adaptada de acordo com a necessidade, inclusive no quantitativo de posições de gerência, assessoria e chefia.	
	Pessoal	Atividades <b>não</b> exclusivas de Estado podem ter gestão de pessoas mais flexível. Pessoal regido pela CLT e regime geral de previdência social.	

<sup>52</sup> Além das vantagens e desvantagens em relação ao órgão/entidade público – aplicadas às atividades exclusivas de Estado que continuam a cargo de órgão ou entidade de direito público.

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM	DESvantAGEM
		Carreira, quantidade de vagas, remuneração e benefícios fixados pelo Conselho de Administração, que pode ser adaptada de acordo com a necessidade. Regras de seleção de pessoas mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.	
	Logística e Suprimentos	Atividades <b>não</b> exclusivas de Estado podem ter regras de compras e contratações mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.	
	Financeiro	Atividades <b>não</b> exclusivas de Estado podem ter gestão financeira mais flexível. Receita própria. Receber por recursos que prestarem diretamente para o mercado. Não sujeito a contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros.	Recursos oriundos do Contrato de Gestão, dependem da disponibilidade e limites orçamentários e financeiros do órgão/entidade público (que é sujeito a contingenciamento).
	Bens, Receitas e Serviços	Podem ser utilizados como garantia em operações financeiras e alienados com autorização pelo Conselho de Administração.	Podem ser penhorados.

Fonte: Elaboração Própria

**Quadro 10 - Principais Riscos dos Modelos Simples ou Dual**

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
<b>Simples</b>	Dissociação da atuação do órgão/entidade das necessidades do mercado e da sociedade	Contrato de Gestão entre o Ministro e o titular do órgão/entidade público; Conselho Técnico-Científico; Conselho de Recursos paritário (2ª instância); Ouvidoria própria, Ouvidor nomeado pelo Ministro.
	Captura Política	Hierarquização/ Verticalização das atividades; Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira; Requisitos especiais para nomeação do Secretário e Cargos de Chefes de Escritórios Veterinários e Agrônomo. Cargos em Comissão, Funções Comissionados e Funções Gratificadas ocupadas por: De natureza técnica: Carreiras Técnicas Finalísticas; Corporativos: Servidores ou empregados públicos federais; Regras de remoção de pessoal.
	Captura Corporativa	Titular do órgão/entidade público sem previsão de mandato; Deveres, Obrigações e Proibição mais acentuadas que as previstas no RJU; Ouvidoria própria, Ouvidor nomeado pelo Ministro. Conselho Técnico-Científico;
	Captura pelo Mercado	Cargos em Comissão, Funções Comissionados e Funções Gratificadas ocupadas por: De natureza técnica: Carreiras Técnicas Finalísticas; Corporativos: Servidores ou empregados públicos federais.
	Desvios funcionais dos agentes públicos responsáveis pelo exercício do poder de polícia	Decisões colegiadas para aplicações de sanções em penalidades pecuniária e que não sejam de aplicação direta; Sansões para penalidades gravíssimas aplicadas pelo Conselho Superior; Possibilidade de celebração de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta; Corregedoria própria, Corregedor nomeado pelo Ministro. Ouvidoria própria, Ouvidor nomeado pelo Ministro. Conselho de Recursos paritário (2ª instância).
	Suprimento de necessidades de Pessoal	Não há autonomia, depende das possibilidades fiscais e prioridades do Governo Federal.
	Dificuldades de aquisição de bens e contratação de serviços	Regras mais flexíveis de licitações, compras e contratações de bens e serviços.
	Contingenciamento de recursos financeiros arrecadados	Receita própria tem minimizado o contingenciamento desta fonte.

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
		Previsão legal vedando o contingenciamento, apesar de não ter sido respeitado textos semelhantes em outros órgãos e entidades; Possibilidade de recebimento de doação de bens e serviços para o desenvolvimento de projetos de modernização; Possibilidade de utilização de bens apreendidos (em caso de crimes);
	Desvios dos agentes econômicos	Aumento da capacidade de sanção e de dissuasão de práticas que acarretem riscos à saúde humana, animal e vegetal.
	Dissociação da atuação da entidade de colaboração da do órgão/entidade	Contrato de Gestão entre o titular do órgão/entidade público e a Diretoria da entidade de colaboração; 40% do Conselho de Administração indicado pelo órgão/entidade público; Maioria da Diretoria indicada pelo órgão/entidade público; Conselho Fiscal.
	Captura Política	Requisitos para a composição dos conselhos de administração e fiscal e, ainda, mais rígidos para a Diretoria. Mandato para a Diretoria da entidade de colaboração.
<b>Dual</b> <sup>53</sup>	Captura Corporativa	40% do Conselho de Administração indicado pelo setor produtivo; 20% do Conselho de Administração indicado por instituições de ensino e pesquisa.
	Captura pelo Mercado	Requisitos para a composição dos conselhos de administração e fiscal e, ainda mais, rígidos para a Diretoria. 40% do Conselho de Administração indicado pelo órgão/entidade público; Maioria da Diretoria indicada pelo órgão/entidade público.
	Suprimento de necessidades de Pessoal	Carreira, quantidade de vagas, remuneração e benefícios fixados pelo Conselho de Administração. Regras de seleção de pessoas mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.
	Dificuldades de aquisição de bens e contratação de serviços	Regras de compras e contratações mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.
	Contingenciamento de recursos financeiros próprios	Não há contingenciamento de recursos próprios da entidade de colaboração. Há risco no repasse de recursos de fomento previstos no Contrato de Gestão (Situação do órgão/entidade público).

<sup>53</sup> Além dos riscos em relação ao órgão/entidade público - aplicadas às atividades exclusivas de Estado que continuam a cargo de órgão ou entidade de direito público.

Fonte: Elaboração Própria

Como pode ser observado no capítulo 6, por melhor que sejam as características concedidas pelo legislador, os órgãos e entidades de direito público têm limitações estruturais e conjunturais, que são superadas pelo modelo dual com a adoção justaposta de uma entidade de colaboração para as atividades que **não** são exclusivas de Estado.

## 7.2. VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS ENTRE OS MODELOS DE DIREITO PÚBLICO

No caso dos cinco modelos selecionados há várias diferenças ou vantagens, tanto nas características administrativas, flexibilidades e autonomias, conforme podemos observar no quadro abaixo.

**Quadro 11 – Principais Vantagens e Desvantagens entre os Modelos de Direito Público**

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM (em relação ao modelo Atual)	DESVANTAGEM
<b>GERAL (comum a todos os modelos)</b>	Pessoal		Carreira, quantidade de vagas, remuneração e benefícios fixados em Lei. Necessidade de autorização para a realização de concurso e para a contratação de pessoal aprovado. Regras de gestão de pessoas restritivas, inclusive na gestão de desempenho.
	Financiamento	<u>Possibilidade</u> de taxa e de gestão de subconta de fundo.	Possibilidade de contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros ou de substituição de fonte.
	Bens, Receitas e Serviços	Atributos da Fazenda Pública: Bens: Imprescritibilidade, alienabilidade condicionada, não-onerabilidade e impenhorabilidade.	

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM (em relação ao modelo Atual)	DESvantAGEM
		Receitas e Serviços: impenhorabilidade.	
<b>Administração Direta (Atual)</b>	Geral		Atividades executivas subordinadas administrativamente às Superintendências que são subordinadas à outra Secretaria. Atividades meio, suprimentos, logística etc. prestadas por outra secretaria.
	Pessoal		Quadro do Ministério, e não do órgão/entidade, dispersão dos recursos humanos. Corregedoria geral do Ministério, com pluralidade de foco; RJU de difícil aplicação.
	Aquisição de bens e contratação de serviços		Lei nº 8.666/93 e legislação complementar cabível desatualizada, inadequada, com baixa agilidade e com dificuldade de aplicação.
	Interferência e/ou ingerência Política		Livre nomeação e exoneração de diversos cargos em comissão, em especial DAS 6, 5 e 4.
<b>Neo Órgão Autônomo (Tipo SRFB e DPF)<sup>54</sup></b>	Geral	Subordinação técnica e administrativa das atividades executivas (hierarquizadas/verticalizadas). Autonomia administrativa, orçamentária e financeira.	
	Pessoal	Quadro próprio de pessoal, em especial das carreiras-fim.	
	Aquisição de bens e contratação de serviços	<u>Possibilidade</u> de outras regras mais flexíveis, além da regra geral.	
	Interferência e/ou ingerência Política	Cargos em Comissão, Funções Comissionados e Funções Gratificadas ocupadas por:	

<sup>54</sup> Além das vantagens e desvantagens explicitadas no modelo simples detalhado no subcapítulo 7.1.

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM (em relação ao modelo Atual)	DESvantAGEM
		De natureza técnica: Carreiras Técnicas Finalísticas; Corporativos: Servidores ou empregados públicos federais; Regras de remoção de pessoal.	
<b>Autarquia “comum”</b>	Geral	Subordinação técnica e administrativa das atividades executivas (hierarquizadas/verticalizadas). Autonomia administrativa, orçamentária e financeira.	
	Pessoal	Quadro próprio de pessoal.	
<b>Autarquia Especial (Tipo Bacen)</b>	Geral	Subordinação técnica e administrativa das atividades executivas (hierarquizadas/verticalizadas). Autonomia administrativa, orçamentária e financeira.	
	Pessoal	Quadro próprio de pessoal. Carreiras específicas. Funções comissionadas privativas de servidores do quadro próprio. Deveres e proibições adicionais aos previstos no RJU.	
	Financeiro	Gestão de conta própria.	
	Organização interna	Autonomia na organização interna e flexibilidade no quantitativos e na distribuição de funções comissionadas, sem aumento de despesa.	
	Interferência e/ou ingerência Política	Funções comissionadas privativas de servidores do quadro próprio.	Diretoria indicada e nomeada pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal.
<b>Agência Reguladora (Tipo Anvisa)</b>	Geral	Subordinação técnica e administrativa das atividades executivas (hierarquizadas/verticalizadas). Autonomia administrativa, orçamentária e financeira.	
	Pessoal	Quadro próprio de pessoal. Carreiras específicas, inclusive de área meio.	

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM (em relação ao modelo Atual)	DESvantAGEM
		Mix de Cargos e Funções comissionadas, sendo as últimas privativas de servidores do quadro próprio. Deveres e proibições adicionais aos previstos no RJU.	
	Aquisição de bens e contratação de serviços	Regras mais flexíveis, além da regra geral.	
	Financeiro	Gestão de conta própria e receita própria mediante taxa.	
	Organização interna	Autonomia na organização interna e flexibilidade no quantitativos e na distribuição de funções comissionadas, sem aumento de despesa.	
	Interferência e/ou ingerência Política	Cargos e Funções comissionadas privativas de servidores públicos.	Diretoria indicada e nomeada pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal.

Fonte: Elaboração Própria

### Quadro 12- Principais Riscos entre os Modelos de Direito Público

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
<b>Administração Direta (Atual)</b>	Geral – Performance limitada pelo modelo. Com possibilidade de Capturas Política, Corporativa e pelo Mercado.	Adoção de novo modelo, com novos instrumentos.
<b>Neo Órgão Autônomo (Tipo SRFB e DPF)<sup>55</sup></b>	Dissociação da atuação do órgão/entidade das necessidades do mercado e da sociedade.	Contrato de Gestão entre o Ministro e o titular do órgão/entidade público; Conselho Técnico-Científico; Conselho de Recursos paritário (2ª instância); Ouvidoria própria, Ouvidor nomeado pelo Ministro.
	Captura Política	Hierarquização/ Verticalização das atividades; Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira;

<sup>55</sup> Os mesmos riscos e mitigações explicitadas no modelo simples detalhado no subcapítulo 7.1.

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
		Requisitos especiais para nomeação do Secretário e Cargos de Chefes de Escritórios Veterinários e Agrônomo. Cargos em Comissão, Funções Comissionados e Funções Gratificadas ocupadas por: De natureza técnica: Carreiras Técnicas Finalísticas; Corporativos: Servidores ou empregados públicos federais; Regras de remoção de pessoal.
	Captura Corporativa	Titular do órgão/entidade público sem previsão de mandato; Deveres, Obrigações e Proibição mais acentuadas que as previstas no RJU; Ouvidoria própria, Ouvidor nomeado pelo Ministro. Conselho Técnico-Científico;
	Captura pelo Mercado	Cargos em Comissão, Funções Comissionados e Funções Gratificadas ocupadas por: De natureza técnica: Carreiras Técnicas Finalísticas; Corporativos: Servidores ou empregados públicos federais.
	Desvios funcionais dos agentes públicos responsáveis pelo exercício do poder de polícia	Decisões colegiadas para aplicações de sanções em penalidades pecuniária e que não sejam de aplicação direta; Sansões para penalidades gravíssimas aplicadas pelo Conselho Superior; Possibilidade de celebração de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta; Corregedoria própria, Corregedor nomeado pelo Ministro. Ouvidoria própria, Ouvidor nomeado pelo Ministro. Conselho de Recursos paritário (2ª instância).
	Suprimento de necessidades de Pessoal	Não há, depende das possibilidades fiscais e prioridades do Governo Federal.
	Dificuldades de aquisição de bens e contratação de serviços	Regras mais flexíveis de licitações, compras e contratações de bens e serviços.
	Contingenciamento de recursos financeiros arrecadados	Receita própria tem minimizado o contingenciamento desta fonte; Previsão legal vedando o contingenciamento, apesar de não ter sido respeitado textos semelhantes em outros órgãos e entidades; Possibilidade de recebimento de doação de bens e serviços para o desenvolvimento de projetos de modernização; Possibilidade de utilização de bens apreendidos (em caso de crimes);
	Desvios dos agentes econômicos	Aumento da capacidade de sanção e de dissuasão de práticas que acarretam riscos à saúde humana, animal e vegetal, com a adoção de novas

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
		penalidades e instrumentos, inclusive direção técnica e inabilitação temporária ou permanente para exercício de cargos de direção ou gerência, em função de responsável técnico em empresas do setor agropecuário.
	Transição	A nova conformação demandará nova organização, novas competências e novas habilidades dos atores. Revisão de processos, normas e sistemas e capacitação de servidores.
<b>Autarquia “comum”</b>	Geral – Performance limitada pelo modelo. Com possibilidade de Capturas Política, Corporativa e pelo Mercado.	Não recomendado.
<b>Autarquia Especial (Tipo Bacen)</b>	Os mesmos do modelo Neo Órgão Autônomo	Os mesmos do modelo Neo Órgão Autônomo
	Interferência e/ou ingerência Política <sup>56</sup> (Com possibilidade de Capturas Política, Corporativa e pelo Mercado)	Não previsão legal de aprovação dos membros da Diretoria pelo Senado Federal. Requisitos técnicos e de conflito de interesse para os titulares da entidade pública.
	Transição	A nova conformação demandará nova organização, novas competências e novas habilidades dos atores. Revisão de processos, normas e sistemas e capacitação de servidores.
<b>Agência Reguladora (Tipo Anvisa)</b>	Os mesmos do modelo Neo Órgão Autônomo	Os mesmos do modelo Neo Órgão Autônomo
	Interferência e/ou ingerência Política <sup>57</sup> (Com possibilidade de Capturas Política, Corporativa e pelo Mercado)	Não adoção de mandato para Dirigentes e não previsão legal de aprovação dos membros da Diretoria pelo Senado Federal. Requisitos técnicos e de conflito de interesse para os titulares da entidade pública.
	Transição	A nova conformação demandará nova organização, novas competências e novas habilidades dos atores. Revisão de processos, normas e sistemas e capacitação de servidores.

<sup>56</sup> Diretoria indicada e nomeada pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal.

<sup>57</sup> Diretoria indicada e nomeada pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal.

Fonte: Elaboração Própria

Como pode ser observado no capítulo 6 e nos quadros supracitados, os modelos mais adequados, de órgão ou entidade de direito público, que executam atividades exclusivas de Estado, para as necessidades da defesa agropecuária são: a) “Neo” (novo) Órgão Autônomo; b) Autarquia Especial; e c) Agência Reguladora.

### 7.3. VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS ENTRE OS MODELOS DE DIREITO PRIVADO

No caso dos dois modelos selecionados há poucas diferenças ou vantagens entre ambos, tanto na forma de criação e extinção, quanto nas características administrativas e flexibilidades, visto que a autonomia é nata nos dois.

#### Quadro 13 – Principais Vantagens e Desvantagens entre os Modelos de Direito Privado

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM	DESVANTAGEM
<b>GERAL (comum a todos os modelos)<sup>58</sup></b>	Geral	Atividades <b>não</b> exclusivas de Estado podem ser executadas em ambiente mais flexível.	
	Organização	Organização mais flexível, definida pelo Conselho de Administração, que pode ser adaptada de acordo com a necessidade, inclusive no quantitativo de posições de gerência, assessoria e chefia.	
	Pessoal	Gestão de pessoas mais flexível. Pessoal regido pela CLT e regime geral de previdência social. Carreira, quantidade de vagas, remuneração e	

<sup>58</sup> As mesmas vantagens e desvantagens explicitadas no modelo dual detalhado no subcapítulo 7.1.

MODELO (OPÇÃO)	DIMENSÃO	VANTAGEM	DESvantAGEM
		benefícios fixados pelo Conselho de Administração, que pode ser adaptada de acordo com a necessidade. Regras de seleção de pessoas mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.	
	Logística e Suprimentos	Regras de compras e contratações mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.	
	Financeiro	Gestão financeira mais flexível. Receita própria. Receber por recursos que prestarem diretamente para o mercado. Não sujeito a contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros.	Recursos oriundos do Contrato de Gestão dependem da disponibilidade e limites orçamentários e financeiros do órgão/entidade público (que é sujeito a contingenciamento).
	Bens, Receitas e Serviços	Podem ser utilizados como garantia em operações financeiras e alienados com autorização pelo Conselho de Administração.	Podem ser penhorados.
<b>Entidade de Colaboração (Tipo ONS)</b>	Característica	Modelo originário, específico, com características próprias e definidas no seu marco legal.	
<b>Serviço Social Autônomo (Tipo APS e ANATER)</b>	Característica		Modelo derivado, apesar de recepcionado pelo STF.
	Controle		Forma de relacionamento com o Poder Público e controle externo adotado ao longo dos anos, com forte influência do adotado para o Sistema "S".

Fonte: Elaboração Própria

### Quadro 14- Principais Riscos entre os Modelos de Direito Privado

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
<b>GERAL (comum a todos os modelos)<sup>59</sup></b>	Dissociação da atuação da entidade de colaboração da do órgão/entidade	Contrato de Gestão entre o titular do órgão/entidade público e a Diretoria da entidade de colaboração; 40% do Conselho de Administração indicado pelo órgão/entidade público; Maioria da Diretoria indicada pelo órgão/entidade público.
	Captura Política	Requisitos para a composição dos conselhos de administração e fiscal e, ainda, mais rígidos para a Diretoria. Mandato para a Diretoria da entidade de colaboração.
	Captura Corporativa	40% do Conselho de Administração indicado pelo setor produtivo; 20% do Conselho de Administração indicado por instituições de ensino e pesquisa; Conselho Fiscal indicado pelo setor produtivo.
	Captura pelo Mercado	Requisitos para a composição dos conselhos de administração e fiscal e, ainda mais, rígidos para a Diretoria. 40% do Conselho de Administração indicado pelo órgão/entidade público; Maioria da Diretoria indicada pelo órgão/entidade público.
	Suprimento de necessidades de Pessoal	Carreira, quantidade de vagas, remuneração e benefícios fixados pelo Conselho de Administração. Regras de seleção de pessoas mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.
	Dificuldades de aquisição de bens e contratação de serviços	Regras de compras e contratações mais flexíveis, definidas pelo Conselho de Administração, observados os princípios Constitucionais.
	Contingenciamento de recursos financeiros próprios	Não há contingenciamento de recursos próprios da entidade de colaboração. Há risco no repasse de recursos de fomento previstos no Contrato de Gestão (Situação do órgão/entidade publico).
	Transição	A nova conformação demandará nova organização, novas competências e novas habilidades dos atores. Revisão de processos, normas e sistemas e capacitação de servidores. Divisão adequada entre as atividades que exercem o Poder de Polícia e não.
<b>Entidade de Colaboração (Tipo ONS)</b>	Nenhum além dos elencados acima.	
<b>Serviço Social Autônomo</b>	Enrijecimento das regras de seleção de pessoal (tento em	Adoção do modelo de entidade de colaboração.

<sup>59</sup> Os mesmos riscos e mitigações explicitadas no modelo dual detalhado no subcapítulo 7.1.

MODELO (OPÇÃO)	RISCO	MITIGAÇÃO
<b>(Tipo APS e ANATER)</b>	vista jurisprudência dos órgãos de controle).	
	Enrijecimento das regras de seleção de compras e contratações (tento em vista jurisprudência dos órgãos de controle).	Adoção do modelo de entidade de colaboração.

Fonte: Elaboração Própria

#### 7.4. POSSIBILIDADES DE VERTICALIZAÇÃO

Todos os modelos elencados são passíveis de adotar a estrutura hierárquica (verticalização) das atividades-fim.

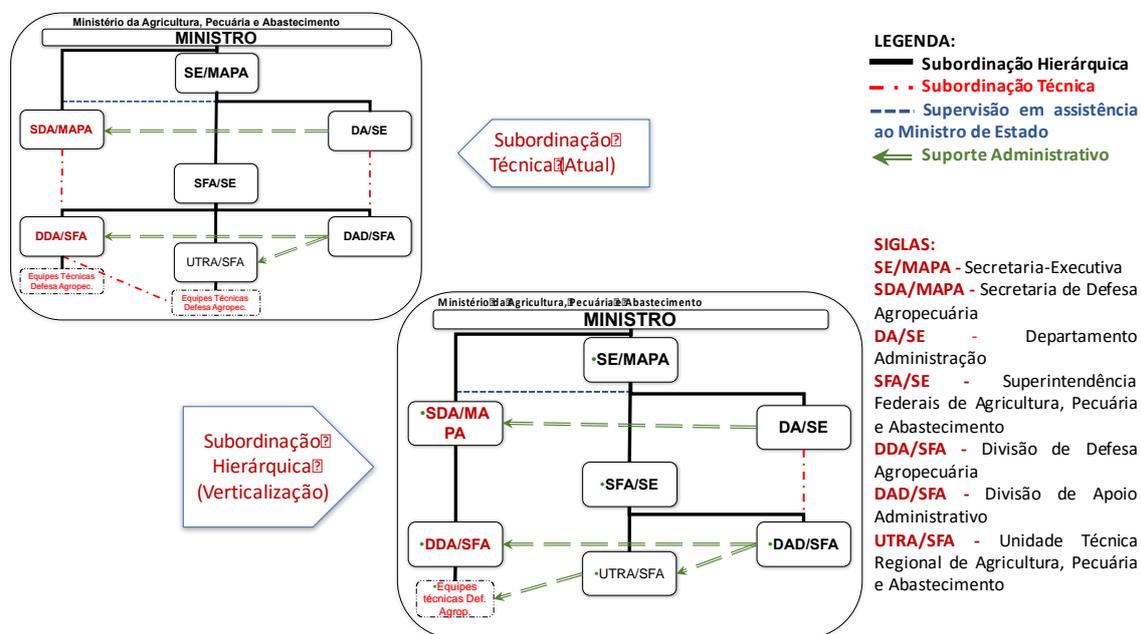
Atualmente, mesmo com o modelo mais restritivo, está em curso, no momento, debate para a hierarquização (subordinação direta) das atividades de inspeção de produtos de origem animal e de vigilância agropecuária internacional.

Com modelos mais flexíveis, pode-se antever maior capacidade de resposta, de alcançar resultados, inclusive para o processo de “verticalização”.

Este modelo pode ser observado em alguns órgãos específicos da Administração Direta na SRFB/MF, na DPF/MJSP, na DPRF/MJSP, na PGF/AGU, na PGFN/MF, na SPU/MP, na AGU, na CGU, etc.

A figura a seguir representa, de forma simplificada e resumida, o modelo hierárquico, vis a vis o modelo atual de gestão da defesa agropecuária.

**Figura 9 - Subordinação Hierárquica e Técnica da Defesa Agropecuária Federal - Atual versus Possibilidade de “Verticalização”**



Fonte: Elaboração Própria

## 7.5. POSSIBILIDADES DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO<sup>60</sup>

Diversos instrumentos de gestão foram identificados como interessantes e passíveis de serem incorporados ao novo órgão/entidade público, a saber:

- Autoridade administrativa técnica independente, autonomia decisória, ausência de subordinação e controle hierárquico em matérias técnicas, como ocorre nas agências reguladoras, e, de fato, com órgãos/entidades especializados ou que exercem poder de polícia, v.g., Anvisa, Aneel, SRFB/MF, DPF/MJSP, CADE, AGU, PGFN/MF etc.;
- Autonomia orçamentária, administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, como ocorre com as agências reguladoras, e, de fato, com órgãos/entidades especializados ou que

<sup>60</sup> Os instrumentos serão melhor detalhados no Relatório 3, que tratará da minuta de anteprojeto de lei e sua exposição de motivos.

- exercem poder de polícia, *v.g.*, Anvisa, SRFB/MF, DPF/MJSP, DPRF/MJSP, PGFN/MF, SPU/MP, PGF/AGU etc.;
- “Conselho Superior”, “Conselho Diretor”, ou “Diretoria Colegiada” de órgão/entidade público, instância colegiada para deliberação de determinadas matérias técnicas e/ou administrativas, evitando-se decisões monocráticas de alto impacto e relevância, como ocorre em alguns órgãos/entidades especializados ou que exercem poder de polícia, *v.g.*, Anvisa, Bacen, DPF/MJSP, AGU etc.;
  - Gestão de subconta de fundo público, *v.g.*, PGFN/MF;
  - Taxa pelo exercício do poder de polícia<sup>61</sup>, *v.g.*, SDA/MAPA, DPF/MJSP, SDA, Anvisa, ANS etc.;
  - Transferência de recursos fundo a fundo do órgão ou entidade federal para órgãos ou entidades estaduais ou municipais no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, como ocorre no SUS;
  - Contrato de gestão, conforme previsto na Constituição Federal, para alinhamento de políticas e diretrizes, definição de resultados e metas, concessão de autonomias e flexibilidades, como ocorre em alguns órgãos/entidades, *v.g.*, SFB/MMA, OMPS/CM/MD, agências executivas, ANS, Anvisa, Aneel etc.;
  - Novas regras de compras e contratações, tais como valores dobrados de dispensa, modalidade de licitação consulta, RDC, aquisições de insumos estratégicos por organismos internacionais, registro de preço nacional para política pública específica, assim como ocorre com as agências executivas, agências reguladoras e alguns órgãos/entidades de direito público, *v.g.*, ANS, Anvisa, agências reguladoras, agências executivas, MS etc.;
  - Possibilidade de recebimento de doação para o desenvolvimento da defesa agropecuária, criação de instrumento para recebimento de

<sup>61</sup> Cujos estudos estão a cargo da SDA/MAPA.

- doação de bens e serviços para a modernização da defesa agropecuária, sem contrapartida e conflito de interesse;
- Ampliação do rol de sanções para infrações zootossanitária e de segurança de alimentos de origem animal e vegetal, e instituição termo de compromisso de ajuste de conduta, com efeito suspensivo, com vistas a aumentar a capacidade de coibição de desvios, como ocorre em diversos órgãos e entidades públicos, *v.g.*, Anvisa, ANS, agências reguladoras, Bacen, Susep, CVM etc.;
  - Regime de direção técnica, instrumento de intervenção para ajuste das atividades técnicas por prazo determinado, *v.g.*, ANS, Bacen, Susep etc.;
  - Utilização e incorporação de bens apreendidos, utilizados para cometimento de crimes, como ocorre em outros órgãos/entidades, *v.g.*, DPF/MJSP, SRFB/MF, Anvisa etc.;
  - Requisição de bens e serviços em caso de emergência zootossanitária, assim como ocorre no SUS nos casos de emergência sanitária;
  - Entidade de Colaboração, para atuação em colaboração e orientação de órgão ou entidade públicos, para suporte ou apoio às suas atividades finalísticas ou administrativas, mediante a celebração de contrato de gestão, e observância de princípios constitucionais na seleção de fornecedores e pessoal<sup>62</sup>, *v.g.*, Aneel; Universidades, Institutos de Pesquisa etc.;

## 7.6. POSSIBILIDADES DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE PESSOAS<sup>63</sup>

Diversos instrumentos de gestão de pessoas foram identificados como interessantes e passíveis de serem incorporados ao novo órgão/entidade público, a saber:

<sup>62</sup> Observância do estabelecido pelo Acórdão do STF referente à ADI nº 1923-DF.

<sup>63</sup> Os instrumentos serão melhor detalhados no Relatório 3, que tratar da minuta de anteprojeto de lei e sua exposição de motivos.

- Quadro próprio de pessoal para atividades fim ou fim e meio, como ocorre na SRFB/MF, DPF/MJS etc.;
- Curso de formação para ingresso e desenvolvimento na carreiras-fim, como ocorre em diversas carreiras exclusivas de Estado, *v.g.*, Auditor Fiscal da Receita Federal, Especialista do Banco Central, Especialistas em Polícias Públicas e Gestão Governamental, Delegado e Agentes da Polícia Federal etc.;
- Novos prerrogativas, direitos, deveres, proibições e sanções, além dos previstos no Regime jurídico único, como ocorre na SRFB/MF e Bacen etc.;
- Regras mais rígidas para cessão de pessoal dos seus quadros, como ocorre na SRFB/MF, DPF/MJSP, SOF/MP, STN/MF etc.;
- Corregedoria própria, para apuração de desvios de seu pessoal como ocorrem em diversos órgãos e entidades, em especial que exercem poder de polícia, *v.g.*, SRFB/MF, DPF/MJSP, DPRF/MJSP, Anvisa, ANS, AGU, PGF/AGU, agências reguladoras etc.;
- Critérios para remoção dos servidores das carreiras-fim, assim como ocorre em outros órgãos e entidades, *v.g.*, SRFB/MF, DPF/MJSP, Anvisa etc.;
- Regras para provimento de cargos em comissão e funções de confiança, vinculando, a cargos de carreiras, assim como ocorre em outros órgãos e entidades, *v.g.*, SRFB/MF, DPF/MJSP, Anvisa, Bacen etc.;
- Convocação, requisição e contratação de pessoal em caso de emergência zoofitossanitária, assim como ocorre no SUS nos casos de emergência sanitária;

## 7.7. MODELOS DE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO

Alguns instrumentos de participação do setor privado foram identificados como interessantes e passíveis de serem incorporados ao novo órgão/entidade público.

Há duas formas clássicas de participação da sociedade na Administração Pública brasileira:

A primeira é interativa, por meio de consulta e audiência públicas, que pode ser presencial ou digital, para apresentar, debater e receber sugestões e críticas sobre texto normativo, editais etc. Estes são instrumentos que, em alguma medida, já vem sendo utilizado pela SDA/MAPA.

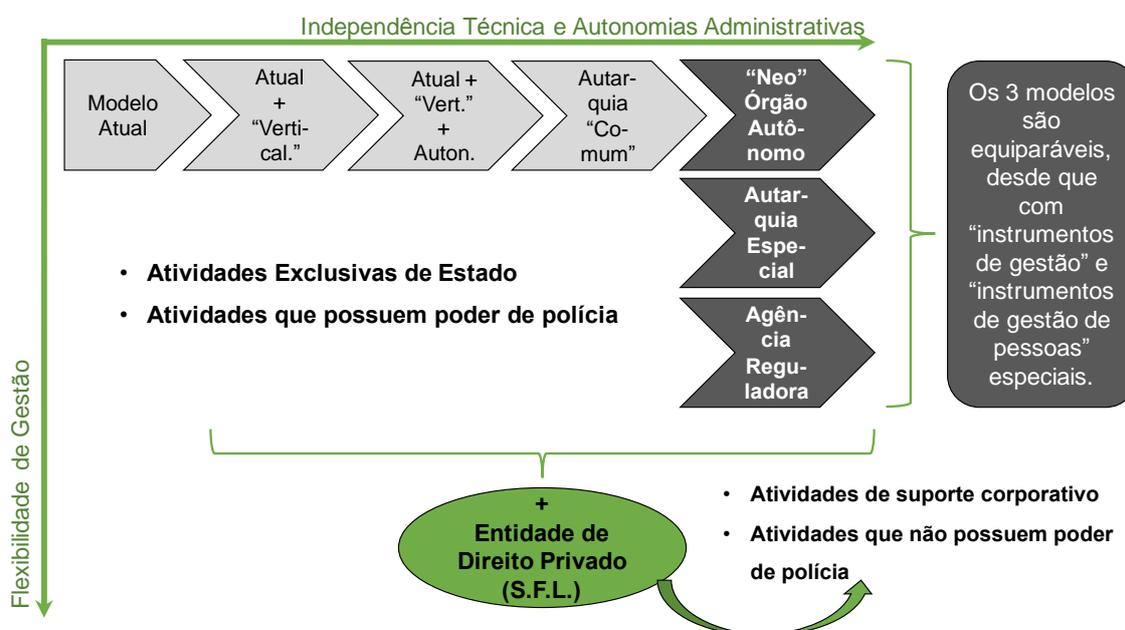
A outra é direta, isto é participação em órgão colegiados, consultivos ou deliberativos, ou, ainda, recursais, dos quais destacamos:

- Conselho Consultivo: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES da Presidência da República; Conselho Consultivo da Anvisa etc.;
- Conselho Deliberativo: Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT; Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS; Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS; etc.
- Conselho de Recursos, alguns com atuação em primeira e segunda instância e outros, apenas, em segunda instância: Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional - CRSFN; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF; Câmara de Recursos da Previdência Complementar; Conselho de Recursos da Previdência Social etc.;

## 8. ALINHAMENTO PRÉVIO PARA ESCOLHA DE MODELO

Ante o exposto nos capítulos 6 e 7, esta consultoria entende que os modelos que melhor atendem às necessidades apresentadas pela Secretaria de Defesa Agropecuária, tanto em reuniões, quanto nas entrevistas realizadas para o Produto 1, são os de “Neo” (novo) Órgão Autônomo (tipo SRFB), Autarquia Especial (tipo BACEN) e Agência Reguladora (tipo ANVISA), associados com uma entidade de colaboração (tipo ONS), conforme ilustrado na figura a seguir.

**Figura 10 - Autonomia e Independência versus Flexibilidade entre os Modelos**



Fonte: Elaboração Própria

Este entendimento tem por base estudos que apresentam correlação entre maiores graus de autonomia e flexibilidade com maior possibilidade de alcance de resultados, tanto em eficiência, eficácia e efetividade, quanto em qualidade e produtividade, e que independência técnica, segundo os atores internos e externos, é fator fundamental para a credibilidade da autoridade fitossanitária e zoossanitária e de segurança de alimentos.

Dentre os modelos apresentados, tendo em vista as características, diferenças, vantagens e desvantagens entre os mesmos, bem como as necessidades da defesa agropecuária, a equipe e as autoridades da Secretaria de Defesa Agropecuária, da Secretaria-Executiva e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tiveram maior receptividade pelo modelo dual, este composto por um “Neo” (novo) Órgão Autônomo e uma Entidade de Colaboração, tanto que esta modelagem foi apresentada para debate interno e externo.

O modelo “Neo” (novo) Órgão Autônomo, com maior aderência, é o similar ao da Secretaria da Receita Federal do Brasil, com quadro próprio de pessoal, com gestão de subconta de fundo público, além de instrumentos público de gestão e de gestão de pessoas existentes em outros órgãos ou entidades públicos.

Este modelo de direito público seria complementado por um conselho técnico-científico e um conselho de recursos, com participação, em ambos, de representantes do setor privado, como ocorre em outros conselhos similares no âmbito do Poder Executivo Federal.

Dentre os instrumentos, para o órgão de direito público, houve especial interesse em:

- Instrumentos de gestão: criação de taxa de defesa agropecuária, pelo exercício do poder de polícia<sup>64</sup>; administração da subconta de fundo público; novas regras de compras e contratações; possibilidade de recebimento de doação para o desenvolvimento da defesa agropecuária; novas sanções e termo de compromisso de ajuste de conduta, direção técnica, utilização de bens apreendidos, requisição de bens e serviços em caso de emergência zoofitosanitária;
- Instrumentos de gestão de pessoas: curso de formação para ingresso e desenvolvimento na carreiras-fim; novos deveres e

<sup>64</sup> Cujos estudos estão a cargo da SDA/MAPA.

proibições; corregedoria própria, critérios para remoção dos servidores das carreiras-fim; regras para provimento de cargos em comissão e funções de confiança, convocação, requisição e contratação de pessoal em caso de emergência zootossanitária;

O modelo de “Entidade de Colaboração”, dentre os inúmeros possíveis, com maior aderência, é o similar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico, com os devidos ajustes à natureza da atividade de defesa agropecuária, para exercício de atividades que não impliquem no exercício do poder de polícia, com previsão de contrato de gestão para fomento e execução das atividades e projetos.

A figura a seguir resume as principais características organizacionais do modelo dual com maior receptividade (preferência) pelas equipes e autoridades da SDA/MAPA, SE/MAPA e MAPA.

**Figura 11 - Modelo Apresentado para Debate**



Fonte: Elaboração Própria

A preferência inicial das autoridades e equipes do MAPA envolvidas no projeto pelo modelo dual está alicerçada na necessidade de maior flexibilidade para as atividades que não impliquem em exercício do poder de polícia / atividades exclusivas de Estado, que podem ser transferidas para uma entidade de colaboração.

E, mesmo para as atividades que envolvem o exercício do poder de polícia, portanto, que requerem o assentamento em órgão ou entidade de direito público, a tendência das autoridades e equipes envolvidas no projeto do MAPA é pelo modelo que permita maior autonomia e flexibilidade na gestão de meios e independência técnica.

Esta tendência pode ser observada na página que foi construída para coletar apresentar e subsidiar os debates, e coletar comentários e perguntas denominada “**Sustentabilidade Institucional**”<sup>65</sup> da Defesa Agropecuária no âmbito do MAPA.

**1.2) Qual é o modelo que se pretende adotar e quais são suas vantagens e desvantagens?**<sup>66</sup>

R: Dentre os modelos apresentados, o que tem sido visto como mais interessante pelo Secretário da SDA e sua equipe é o de Neo órgão autônomo. Ele tem como vantagem autonomia na gestão dos meios (recurso humanos, financeiros, tecnológicos e compras). Como desvantagem tem-se limitações no dimensionamento da Força de Trabalho (necessidade de autorização para concurso público), a falta de gerenciamento das carreiras meio e limites ao uso do dinheiro arrecadado. Para superar essas desvantagens poderiam ser desenvolvidas estratégias já adotadas em outros órgãos como entidade de colaboração. Esta estratégia já foi adotada com sucesso em modelos regulatórios de energia (ANEEL/ONS) ou mesmo nas Universidades Públicas. Esse é um dos motivos da utilização do conceito do poder de polícia como estratégia de separação de atividades que poderiam ser trabalhadas no âmbito dessas entidades.

<sup>65</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/sustentabilidade-institucional-1>. Acessado em 04/10/2017.

<sup>66</sup> Extraído de: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/duvidas-e-perguntas-frequentes>. Acessado em 04/10/2017.

As atividades de poder de polícia seriam aquelas intransferíveis e de competência exclusiva dos servidores públicos devidamente empossados. Lembrando que em várias oportunidades e devidamente respaldados por legislação, foram feitas delegações de competência de atividades do MAPA como: inspeção ante e post mortem (Art. 102 e Art. 73 do RISPOA); certificação sanitária (CFO e GTA); diversos credenciamentos de empresas e laboratórios, além de outras atividades. A estratégia de uma entidade de colaboração para auxiliar neste contexto deverá trazer mais transparência e lastro legal no processo de operacionalização da delegação dessas competências (apenas aquelas possíveis de serem feitas), redução da insegurança jurídica, aumento da eficiência na execução das atividades, e manutenção da fé pública na condução dos trabalhos com a redução de conflitos de interesse. (sic)

Acredita-se que, no processo de construção e debate do marco legal, a opção do modelo e dos instrumentos de gestão e de gestão de pessoas específicos deverá ser consolidada e concluída.

## 9. PRÓXIMOS PASSOS

À guisa de finalização deste relatório (2 de 3), os próximos passos que deverão ser trilhados para a consecução do produto 3, serão:

- Realização da reunião com o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para apresentação e discussão do diagnóstico e das modelagens possíveis;
- Reuniões e consultas da Secretaria de Defesa Agropecuária, com atores internos e externos;
- Levantamento de legislação nacional de referência para suportar a justificativa do(s) modelo(s) a ser(em) proposto(s);
- Definição do(s) modelo(s) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Elaborar o relatório do Produto 3 - Minuta de Anteprojeto de Lei e respectiva Exposição de Motivos.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vertiginosa expansão do setor do agronegócio brasileiro, somada à crise político-institucional deflagrada recentemente no país, que atingiu diretamente a Secretaria de Defesa Agropecuária federal, assim como os enormes entraves e dificuldades técnicos e operacionais pelos quais passam a instituição (retratados no Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária), demandam respostas institucionais-legais e estruturais inovadoras e eficazes, para que tais desafios sejam superados, de modo a fortalecer seu papel e a estabelecer novas formas de atuação, tendo em vista os anseios e as demandas cada vez mais abundantes, velozes e complexas, tanto dos cidadãos quanto dos agentes do mercado.

Nessa perspectiva, o presente Relatório, referente ao **Produto 2 - Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária**, trouxe como propostas de solução diversos modelos jurídicos-institucionais, comparados entre si, passíveis de adoção pelo Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos, formas de mitigá-los e possibilidades de verticalização, contemplando ainda, modelos que incluam maior participação do setor privado. Além disso, foram apresentados alguns instrumentos de gestão, de gestão de pessoas e de participação do setor privado, de modo a dotar os modelos a serem selecionados pelo MAPA de maior capacidade técnica, gerencial e operacional.

Do rol de mais de 70 (setenta) modelos jurídico-institucionais que se constituem em organizações e de instrumentos de implementação de políticas públicas, com foco no Poder Executivo Federal, neste Relatório foram selecionados 5 (cinco) modelos jurídico-institucionais de Direito Público e 2 (dois) de Direito Privado, para fins de análise comparada.

Esta delimitação, cabe destacar, deveu-se ao fato de terem sido identificados, durante a fase de diagnóstico (Produto 1), como os mais aderentes à atual realidade e às necessidades atuais e futuras do Sistema de Defesa Agropecuário federal brasileiro.

O que se apresenta, nesse estudo, é que o Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro adote um dos modelos de Administração Pública e, caso se entenda adequado, um dos modelos de direito privado, respectivamente para atividades que impliquem poder de polícia / atividade exclusiva de Estado e para atividades que não possuam poder de polícia / atividade não-exclusiva de Estado.

Pelo que se pode depreender da análise comparada engendrada, os modelos de Direito Público aqui destacados possuem autonomias e flexibilidades gerenciais menores que aqueles de Direito Privado. Dentro de cada grupo de modelo, contudo, há diferenciações.

Entre os modelos de Direito Público, destacam-se, nesse quesito, o “Neo” (novo) Órgão Autônomo, a Autarquia Especial e a Agência Reguladora. Entre os modelos de Direito Privado, destaca-se a Entidade de Colaboração - “Operador Nacional do Sistema Elétrico” -, que pode ser adaptado à realidade e às necessidades do Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro, atuando em colaboração, mediante contrato de gestão, com o órgão ou ente de Direito Público da Defesa Agropecuária, no modelo jurídico-institucional a ser selecionado.

A tendência e/ou preferência das autoridades da Secretaria de Defesa Agropecuária, da Secretaria-Executiva e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tiveram maior receptividade pelo modelo dual, este composto por um “Neo” (novo) Órgão Autônomo e uma Entidade de Colaboração, tanto que esta modelagem foi apresentada para debate interno e externo.

Há que se atentar ao fato de que todos os modelos possuem vantagens e desvantagens e nenhum deles está dissociado de risco em sua implantação e operação. Nenhum modelo é perfeito e será capaz de suplantar todas as dificuldades, restrições e mazelas que afetam a dinâmica das instituições, organizações e políticas públicas brasileiras. Contudo, os modelos jurídico-institucionais aqui apresentados são os melhores possíveis, dentro do arcabouço jurídico e jurisprudencial existente no país.

A despeito das limitações de todo e qualquer modelo, por melhores que eles sejam, o que este Relatório apresentou, no tocante às possibilidades de adoção pela Defesa Agropecuária, são alternativas cuja realidade prática tem demonstrado que, indubitavelmente, apresentam-se como mais vantajosas – em termos de autonomias e flexibilidades gerenciais e instrumentos de gestão – do que o modelo jurídico-institucional atualmente adotado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no âmbito da Defesa Agropecuária.

Por fim, espera-se que o presente Produto 2 tenha alcançado sua finalidade, configurando como um estudo contendo modelos conceituais para o Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro, sendo capaz de não só apresentar alguns aspectos jurídico-legais, técnicos e de gestão dos modelos aqui selecionados, como também de fornecer subsídios para a elaboração de uma proposta de solução (novo modelo jurídico, na forma de Lei, Medida Provisória ou outro instrumento adequado, com a respectiva minuta de Exposição de Motivos – Produto 3) para o referido Sistema.

## 11. REFERÊNCIAS

AMAPÁ. **Lei nº 0660, de 08 de abril de 2002**. Extingue o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública - IPESAP e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.al.ap.gov.br/galeria/100703103557PLO0005\\_02GEA.pdf](http://www.al.ap.gov.br/galeria/100703103557PLO0005_02GEA.pdf). Acesso em: 20 de setembro de 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Volume I. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 7.372/2002**. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário - SESF e altera a redação do art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D674AF00472A0F75B383D37B506638BF.proposicoesWebExterno2?codteor=105172&filename=PL+7372/2002](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D674AF00472A0F75B383D37B506638BF.proposicoesWebExterno2?codteor=105172&filename=PL+7372/2002). Acesso em: 21 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.081, de 14 de maio de 2004**. Regulamenta os arts. 13 e 14 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, e o art. 23 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que tratam do Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5081.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5081.htm). Acesso em: 23 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9003.htm#art12](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9003.htm#art12). Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.** Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0900.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.180, de 5 de fevereiro de 1954.** Dispõe sobre o Tribunal Marítimo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2180compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2180compilado.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8246.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm). Acesso em: 23 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm). Acesso em: 23 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 19 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm). Acesso em: 21 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004.** Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11080.htm). Acesso em: 21 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Dúvidas e Perguntas Frequentes.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/duvidas-e-perguntas-frequentes>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Organogramas.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016.** Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Sustentabilidade Institucional.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a->

informacao/institucional/sustentabilidade-institucional-1. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 495.839-RJ (Inteiro Teor)**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=561281&nreg=200300069591&dt=20051121&formato=HTML>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6-DF**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923-DF (Acórdão)**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.130-3-SC (Liminar)**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363431>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135-4-DF (Acórdão)**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>. Acesso em: 19 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 500/2010-Plenário**. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1599294/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1599294/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2222/2010-Plenário**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1155919/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1155919/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 874/2011-Plenário**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1176512/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1176512/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 6449/2011-Primeira Câmara**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1193396/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1193396/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 4685/2012-Primeira Câmara**. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=4363509>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1785/2013-Plenário**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1279889/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1279889/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3195/2014-Plenário**. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31333233373934&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 189/2015-Plenário**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1317742/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1317742/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3329/2015-Plenário**.

Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31363039333837&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31363039333837&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1)

[COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31363039333837&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 798/2016-Plenário**.

Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=542365>. Acesso em: 23 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 11516/2016-Segunda Câmara**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-2166974/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-2166974/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 12419/2016-Segunda Câmara**. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1745420115.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3665/2016-Primeira Câmara**. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-2020739/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-2020739/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 744/2017-Plenário.**

Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/NUMACORDAO%3A744%20ANOACORDAO%3A2017%20COLEGIADO%3A%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/NUMACORDAO%3A744%20ANOACORDAO%3A2017%20COLEGIADO%3A%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2008.

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

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*: 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 – 2ª ed.

\_\_\_\_\_. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o Choque de Gestão. *In*: **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, IX, 2004, Madrid.

\_\_\_\_\_.; KNOPP, Glauco da Costa. As parcerias do Estado com o Terceiro Setor como instrumentos de indução à gestão eficiente de recursos e à implementação de políticas públicas eficazes na área social. Anais do **XX Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lima, Peru, 10-13 novembre de 2015.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; XAVIER, Dulcilene Claudia. Organizações Sociais Interfederativas: um novo fenômeno. *In*: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, VIII, 2015, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_.; SADYY, Andre; KNOPP, Glauco da Costa. **O modelo serviço social autônomo: alternativa flexível para a implementação de atividades de interesses públicos.** *Mimeo.*

DELGADO, Maria Viviane Monteiro. **O Terceiro Setor no Brasil: uma visão histórica.** Maringá, Universidade Federal de Maringá. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 428.

JUSTEN FILHO, Marçal. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LA FORGIA, Gerard M.; COUTTOLENC. Bernard F. **Arranjos Organizacionais e Desempenho dos Hospitais Brasileiros** (Cap. 5). *In:* Desempenho hospitalar no Brasil: em busca da excelência. Washington DC: Banco Mundial, 2008. pp. 179-240.

MATO GROSSO. **Lei nº 10.370, de 12 de fevereiro de 2016.** Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo, denominado Instituto Matogrossense da Carne - IMAC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.fiemt.com.br/arquivos/2140\\_lei\\_10.370\\_-\\_imac.pdf](http://www.fiemt.com.br/arquivos/2140_lei_10.370_-_imac.pdf). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 436, de 02 de março de 2016.** Regulamenta a Lei nº 10.370, de 12 de fevereiro de 2016, que autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Instituto Mato-Grossense da Carne - IMAC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.fiemt.com.br/arquivos/2160\\_poder\\_executivo\\_-\\_decreto\\_436\\_2016\\_-\\_imac.pdf](http://www.fiemt.com.br/arquivos/2160_poder_executivo_-_decreto_436_2016_-_imac.pdf). Acesso em: 22 de setembro de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

REZENDE OLIVEIRA, Rafael; VÉRAS DE FREITAS, Rafael. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e a Administração de Resultados. *In:* **Revista Brasileira de Direito Público**, nº 35. Belo Horizonte: Ed. Fórum.