



# Ciclos de Debates

## Direito e Gestão Pública

# COMISSÃO DE JURISTAS

Proposta de Organização  
da Administração Pública  
e das Relações com  
Entes de Colaboração

## RESULTADO FINAL

Secretaria de Gestão  
Ministério do Planejamento



**Ciclos de Debates**  
Direito e Gestão Pública

# COMISSÃO DE JURISTAS

**Proposta de Organização  
da Administração Pública  
e das Relações com  
Entes de Colaboração**

## RESULTADO FINAL

Secretaria de Gestão  
Ministério do Planejamento

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**  
**SECRETARIA DE GESTÃO**

Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007,  
do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR

CEP: 70040-906 – Brasília – DF

FONE: (61) 2020-4905

FAX: (61) 2020-4961

**COMISSÃO DE JURISTAS:**

ALMIRO DO COUTO E SILVA

CARLOS ARI SUNDFELD

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

MARIA COELI SIMÕES PIRES

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

PAULO EDUARDO GARRIDO MODESTO

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA

# SUMÁRIO

1- APRESENTAÇÃO .....	5
2. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	7
3. MINUTA DO ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA.....	31



# 1- APRESENTAÇÃO



Foto: Ilkens Souza/divulgação.

No dia 16 de julho de 2009, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo e o Secretário de Gestão, Marcelo Viana, receberam oficialmente os resultados dos trabalhos da Comissão de Juristas, instituída pela Portaria MP nº 426, de seis de dezembro de 2007, para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração.

O trabalho dos juristas atende à constatação das autoridades do governo de que há um esgotamento no modelo atual da administração pública que tem gerado dificuldades para a ação estatal ágil e com qualidade no atendimento às demandas sociais e do mercado.

O estudo iniciou-se em dezembro de 2007, quando a comissão foi instituída pelo ministro. Participaram da comissão os professores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvia di Pietro, especialistas em direito administrativo. A atividade da Comissão não foi remunerada, de acordo com o procedimento adotado pela administração pública para os serviços considerados como de relevante interesse público.

Sob a ótica jurídica, os especialistas do Direito propuseram alterações legais no sentido de melhorar e inovar as definições das figuras jurídicas estatais

e as orientações jurídicas aplicáveis às relações de fomento e parceria do Poder Público com entidades da sociedade civil, dentre outros

*O documento final apresentado pela Comissão de Juristas é autoral, elaborado com total autonomia científica, sem quaisquer interferências do Governo Federal e, portanto, não reflete posicionamentos do Ministério.*

Com base nas sugestões apresentadas pelos juristas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão irá implementar a agenda de debates sobre o assunto, mediante a realização de oficinas e workshops, nos quais poderão participar representantes e especialistas da sociedade, dos setores governamentais, da classe acadêmica e das forças políticas.

# Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração

Autoria: Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## 2. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A Comissão constituída para elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, conforme Portaria 426, de 6-12-07, alterada pela Portaria 84, de 23-4-08, tem a honra de apresentar a Vossa Excelência o anteprojeto de lei que estabelece normas gerais sobre Administração Pública direta e indireta, entidades paraestatais e entidades de colaboração.

É importante ressaltar que a Comissão abandonou, logo de início, a ideia de fazer uma simples lei orgânica para a Administração Pública federal, por entender que a necessidade atual – no âmbito federal, mas não restrita a ele – é de uma redefinição das várias classes de entidades que compõem a administração indireta, especialmente as que têm personalidade de direito privado, bem como a reconfiguração de seu regime jurídico. Como também considerou altamente relevante abranger, no anteprojeto, determinadas entidades que, embora instituídas no âmbito não estatal – ainda que, em alguns casos, com impulso estatal – desenvolvem atividades de interesse público, que as habilitam a atuar como parceiras do Estado. Elas estão a meio caminho entre o estatal e o não estatal, gerindo, muitas delas, verbas públicas. Por isso mesmo, sua atuação está sujeita, sob alguns aspectos, a normas de direito público, especialmente no que diz respeito ao controle. Trata-se das *entidades paraestatais* e das *entidades de colaboração* (estas últimas pertencentes ao chamado terceiro setor).

Este foi o primeiro desafio da Comissão: construir uma lei que contenha normas de âmbito nacional, já que referidas a matérias de competência privativa ou predominante do Congresso Nacional. Não é viável criar apenas para a União novos perfis de entidades da administração indireta, sujeitas a regime jurídico diferenciado, com derrogações de normas do direito civil (especialmente as pertinentes às pessoas jurídicas), só possíveis por lei de âmbito nacional (CF, art. 22, I). Ademais, parte significativa do anteprojeto envolve matéria de licitação ou contratação, cujas normas gerais devem ser nacionais (CF, art. 22, XXVII), e isso tanto no que se refere às novas regras de licitação para entidades estatais de direito privado e ao regime do contrato de autonomia, como, ainda, ao contrato de colaboração pública a ser firmado com entes de colaboração.

Também devem ser nacionais as normas sobre as entidades paraestatais, pois cabe somente à União legislar sobre suas duas classes: as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos vinculados ao sistema sindical (CF, art. 8º, art. 22, I e XVI, e art. 240).

O trabalho considerou as insuficiências, contradições e imprecisões do Decreto-lei 200, de 25-2-67, a necessidade de dispor sobre aspectos relevantes das emendas constitucionais 19/98 e 32/01, o crescimento da agenda organizatória, sobretudo com a emergência das parcerias com o terceiro setor e a ampliação dos serviços sociais, a fragmentação de iniciativas em matéria de organização e perda de visão de conjunto das alternativas no modo de funcionamento do aparato administrativo do Estado. Este estado de coisas produziu a confusão conceitual que atualmente impõe obstáculos à gestão pública e promove desencontros entre órgãos de controle sobre aspectos fundamentais da organização e funcionamento das entidades administrativas.

Entendeu-se haver impropriedades nos conceitos de algumas entidades estatais, contidos no Decreto-lei 200/67, e imprecisões em diversos aspectos da disciplina das empresas estatais. Por igual, reconheceu-se na lei vigente a falta de delimitação mais nítida entre as atividades de supervisão e controle; a ausência de disciplina do controle social da administração, a confusão entre descentralização e desconcentração; o não tratamento adequado do tema das subsidiárias das entidades da administração indireta, bem como o não tratamento do tema das empresas das quais o Estado participe sem integração à administração indireta, além da omissão na disciplina geral de numerosas questões surgidas após a edição do Decreto-lei 200/67.

A Comissão considerou relevante disciplinar a expedição de regulamento de organização, disciplinar o contrato previsto no artigo 37, § 8º, da Constituição, e o vínculo jurídico com as entidades de colaboração.

Na elaboração do trabalho, como não poderia deixar de ser, a Comissão levou em conta determinados princípios e parâmetros já definidos pelo Decreto-lei 200/67, que, por mais de quatro décadas, vêm norteando a atuação da Administração Pública Federal. A importância de seus conceitos e princípios fez com que seus efeitos ultrapassassem o âmbito da União e fossem acolhidos, sob muitos aspectos, pela legislação estadual e municipal, transformando-se no que já se denominou de verdadeira Constituição da Administração Pública.

Mas não há dúvida de que, no período de sua vigência, profundas mudanças se fizeram sentir na organização e no funcionamento da Administração Pública, bem como nas formas de gestão de suas atribuições. Tudo isto em decorrência de alterações constitucionais, legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, muitas delas sob inspiração do direito estrangeiro, levando ao surgimento de novos princípios, concepções e institutos que impõem a necessidade de adaptar a essa nova realidade o regime jurídico da Administração Pública e dos entes que a integram, bem como os seus vínculos com as entidades paraestatais e de colaboração.

Com efeito, não se pode manter a igualdade de tratamento hoje dispensada às entidades da administração indireta, sem levar em consideração o tipo de atividade que exercem, a estrutura que melhor se adapte aos seus fins e, em decorrência disso, a natureza de sua personalidade jurídica, de direito público ou privado. A diversidade de fins e de natureza exige diversidade de tratamento jurídico.

Ademais, sentiu-se a necessidade de tratar, de forma sistematizada, dos entes que atuam paralelamente ao Estado – as chamadas *entidades paraestatais* – e os entes que compõem o hoje denominado terceiro setor, batizado, no anteprojeto, quando em parceria como o poder público, de *entidades de colaboração*. Sem desconsiderar a legislação específica que rege algumas dessas entidades, houve a preocupação em estabelecer regras indispensáveis para garantir que a sua atuação e os seus vínculos com a Administração Pública não destoem, antes se amoldem aos princípios constitucionais a que a mesma se submete.

O anteprojeto compreende cinco Títulos:

a) o primeiro contém uma disposição preliminar definindo o objeto da lei;

b) o segundo trata das *entidades estatais* (abrangendo administração direta e indireta), contendo capítulos sobre administração direta e indireta, autarquias, entidades estatais de direito privado (empresas estatais e fundações estatais), regime das entidades estatais de direito privado, contrato de autonomia, planejamento, articulação e controle;

c) o terceiro disciplina as *entidades paraestatais*, que incluem as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos;

d) o quarto cuida das *entidades de colaboração* e do seu vínculo jurídico com os órgãos e entidades da administração direta e indireta;

e) o último contempla algumas *disposições finais e transitórias*, inclusive indicando as normas do Decreto-lei 200/67 que continuam em vigor.

A forma como tais itens foram disciplinados será a seguir justificada.

### **Administração direta e indireta**

O anteprojeto mantém a já consagrada distinção entre *administração direta*, organizada com base na hierarquia e desconcentração, composta por órgãos sem personalidade jurídica, e *administração indireta*, integrada por entidades dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e funcional, vinculadas a fins definidos em suas leis específicas. Ambas submetem-se aos instrumentos de articulação administrativa definidos no anteprojeto, abrangendo coordenação e supervisão, bem como aos vários instrumentos de controle previstos no capítulo III do Título II.

## Administração direta

Com relação à administração direta, foram definidas, logo no capítulo I do Título II, além das exigências de organização baseada na hierarquia e desconcentração, as competências que podem ser exercidas pelo Chefe do Poder Executivo, com fundamento no artigo 84, VI, a, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional 32, de 11-9-01. Esse dispositivo atribui ao Presidente da República competência privativa para dispor sobre *“organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”*. Com fundamento nesse dispositivo, o anteprojeto reconhece ao Chefe do Executivo competência para estabelecer, por decreto, a estrutura interna dos órgãos do Poder Executivo; desmembrar, concentrar, deslocar ou realocar atribuições de órgãos; fazer remanejamento e alterar a denominação de órgãos; e redistribuir cargos, empregos e funções entre órgãos. Procurou-se definir as competências que se inserem no referido dispositivo constitucional, respeitando as áreas de atribuições previstas em lei e a vedação de adotar medidas que impliquem aumento de despesa e a criação ou extinção de órgãos.

Os órgãos da administração direta não possuem personalidade jurídica, mas poderão dispor de autonomia, nos termos da Constituição e da lei. Afasta-se, desse modo, o preconceito ainda presente contra o reconhecimento de graus de autonomia administrativa a órgãos, consideradas situações especiais em que este reconhecimento se impõe. Essa orientação permitirá o aprofundamento da temática das relações inter orgânicas, a aplicação adequada do artigo 37, § 8º, da Constituição Federal e o tratamento coerente de unidades orgânicas peculiares, a exemplo dos conselhos consultivos, órgãos constitucionais autônomos e órgãos deliberativos com participação social.

## Administração indireta

A administração indireta compreende entidades estatais de direito público (*autarquias*) e de direito privado, abrangendo as *empresas estatais* (empresas públicas e sociedades de economia mista) e as *fundações estatais*, todas elas podendo ter subsidiárias (tal como previsto no artigo 37, XX, da Constituição Federal), também integrantes da administração e, por isso mesmo, definidas no anteprojeto. A disciplina a respeito das subsidiárias, inclusive na forma de autarquias e fundações estatais, é um instrumento importante para a reorganização administrativa.

De modo geral, o anteprojeto mantém as modalidades previstas no Decreto-lei 200/67: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, substituindo-se, com relação a esta última, a expressão fundação pública por fundação estatal, com o objetivo de evitar a confusão que hoje se faz entre a designação “pública” e a sua personalidade jurídica, que é de direito privado. Além disso, incluiu os consórcios públicos (independentemente de sua natureza jurídica, pública ou privada) entre as entidades da administração indireta. A definição dessas entidades foi feita levando-se em conta a sua *natureza jurídica* (de direito público ou privado), bem como o *tipo de atividade* que exercem, do que decorre diversidade de *regime jurídico*. Apenas com relação às fundações estatais não houve definição baseada no âmbito de atuação, tendo em vista que o artigo 37, XIX, da Constituição Federal exige lei complementar para essa definição, certamente com o intuito de afastar, com relação às mesmas, a norma do artigo 62, parágrafo único, do Código Civil, que limitou a instituição de fundações àquelas que tenham fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. O constituinte deixou para a lei complementar a tarefa de definir os fins que podem justificar a instituição de fundação pelo poder público e que não podem sofrer as mesmas limitações impostas pelo Código Civil ao particular.

### **Autarquias**

Na definição das autarquias, o anteprojeto deixa expressa a sua natureza de pessoa jurídica de direito público (suprindo omissão do conceito contido no artigo 5º, I, do Decreto-lei 200/67), daí extraindo-se a consequência de submetê-las ao mesmo regime de gestão da administração direta, inclusive quanto aos atos e processos administrativos, licitações, contratações, bens, servidores públicos, responsabilização, prestação de contas, imunidade tributária e prerrogativas processuais. É prevista uma ampliação do objeto das autarquias, para abranger não só os serviços públicos, mencionados no referido dispositivo do Decreto-lei 200/67, como também outras atividades administrativas que impliquem poderes próprios do Estado e que, por isso mesmo, só podem ser prestadas por pessoas jurídicas de direito público, dotadas de prerrogativas próprias do Estado. É o caso das atividades de polícia, intervenção e regulação, dentre outras.

Afeiçoando-se à doutrina dominante, o anteprojeto considera como autarquias as entidades que, embora denominadas como fundações pelas leis instituidoras, exercem atividade incompatível com a personalidade de direito privado; são as modalidades que têm sido chamadas de fundações de direito público, submetidas a este regime jurídico. Essas entidades não serão sujeitas às normas sobre fundações da legislação civil e processual

civil, tampouco às normas sobre fundações estatais, que, no anteprojeto, são pessoas de direito privado.

Com relação às autarquias de regime especial – assim consideradas exatamente por terem regime jurídico próprio definido nas leis específicas que as regulam – o anteprojeto limita-se a dar um conceito genérico, para realçar o seu maior grau de autonomia, garantida, entre outros instrumentos, pelo mandato fixo e estabilidade dos seus dirigentes, bem como pela impossibilidade de revisão de seus atos, salvo pelo Poder Judiciário.

Não houve preocupação em definir os consórcios públicos, por estarem regidos por lei específica, limitando-se o anteprojeto a incluir na modalidade de autarquia aqueles que sejam constituídos sob forma de associação pública e, entre as entidades estatais de direito privado, os constituídos com personalidade jurídica de direito privado. As associações públicas, sendo autarquias, submetem-se ao mesmo regime jurídico para elas estabelecido, observadas as normas da legislação específica. Com relação aos consórcios públicos com personalidade de direito privado, entendeu-se conveniente incluí-los entre as entidades da administração indireta, corrigindo falha da Lei 11.107, de 6-4-2005. Isto porque, sendo constituídos por entes políticos para desempenharem atividades descentralizadas, não podem ficar fora da Administração Pública nem fugir ao regime jurídico a ela imposto, inclusive constitucionalmente.

### **Empresas estatais**

Com relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, o anteprojeto as inclui na categoria mais ampla de empresas estatais (adotando terminologia já utilizada na doutrina e jurisprudência), realçando, com isso, alguns de seus aspectos comuns, já decorrentes, implícita ou explicitamente, do direito positivo:

- a sua natureza jurídica é de pessoas jurídicas de direito privado;
- o seu controle é exercido direta ou indiretamente pelo poder público; o controle indireto é exercido pelo próprio ente político; o controle direto é exercido por qualquer entidade estatal, de direito público ou privado, que seja titular de direitos que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações ou o poder de eleger a maioria dos administradores;
- o objeto é a prestação de serviços públicos ou a exploração de atividade econômica caracterizada pela produção ou circulação de bens ou

de serviços em geral; este último aspecto vem ao encontro da doutrina que, desde longa data, clama pela necessidade de serem distinguidos os dois objetos passíveis de serem atribuídos às empresas estatais;

- a sua criação é feita pelo Poder Executivo ou por entidade da administração indireta de que a empresa deva ser subsidiária, porém depende, em qualquer caso, de autorização dada por lei específica, podendo ocorrer por constituição ou por aquisição de ações ou quotas de empresa existente; neste último caso, deverão adaptar-se gradualmente ao regime das empresas estatais até o final do exercício subsequente ao da aquisição;

- a extinção ou privatização também depende de autorização dada por lei específica.

Os objetivos centrais do anteprojeto, em relação às empresas estatais, foram os de definir com clareza as situações em que exigências de natureza pública lhes são aplicáveis (como as relativas a concurso público e licitação), construir o regime jurídico relativo a essas exigências de modo compatível com o princípio constitucional da eficiência, viabilizar a aplicação, quanto ao mais, do regime empresarial comum e, por fim, assegurar a autonomia dessas empresas, indispensável para o cumprimento de sua função.

Atento à possibilidade de empresas constituídas pelo setor privado terem seu controle assumido pelo Estado, o anteprojeto prevê a sua adaptação ao regime das empresas estatais – portanto da administração indireta - até o final do exercício seguinte ao da aquisição. Trata-se daquelas modalidades em que o controle: (a) seja adquirido mediante doação, doação em pagamento, herança ou legado ou em decorrência de crédito público, hipótese em que esse ativo deve destinar-se à alienação pelo Estado, mas não pode ficar livre do regime constitucional das entidades estatais caso a alienação não ocorra em prazo razoável; (b) seja assumido mediante aquisição de ações ou quotas. Com essas normas, evita-se que o Estado detenha o controle de empresa que fique indefinidamente fora do regime jurídico das entidades da administração indireta, com grave risco à moralidade administrativa.

Embora o anteprojeto tenha adotado novas soluções conceituais a esse respeito, as duas grandes diferenças entre empresa pública e sociedade de economia mista permanecem as mesmas: (a) a empresa pública é controlada diretamente por entidade ou entidades estatais, podendo adotar qualquer das formas previstas na legislação civil e comercial ou em lei federal específica, inclusive a forma de sociedade unipessoal ou pluripessoal, que correspondem a categorias já existentes; (b) a sociedade de economia mista tem capital

misto, do qual participam pessoas físicas ou entidades não estatais; ela tem sempre a forma de sociedade anônima. Não se repete a norma do artigo 5º, III, do Decreto-lei 200/67, na parte em que exigia que as ações com direito a voto pertencessem, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta, tendo em vista o entendimento, aceito desde longa data, de que é possível existirem sociedades de economia mista ditas minoritárias, em que o controle estatal é assegurado estatutariamente, independentemente da maioria das ações ser de titularidade de particulares.

### **Fundações estatais**

O anteprojeto, seguindo a mesma orientação adotada no Decreto-lei 200/67 (alterado, quanto às fundações, pela Lei nº 7.596/87), considera as fundações estatais como pessoas jurídicas de direito privado. As que foram ou vierem a ser instituídas com personalidade de direito público são, por disposição expressa, consideradas como autarquias, qualquer que seja a denominação que lhes seja atribuída pela lei instituidora; considerou-se ser essa a melhor solução já que, sendo de natureza pública, seu regime jurídico será necessariamente o mesmo a que se submetem as autarquias; de resto, esse é o entendimento já adotado predominantemente na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores.

O objetivo central do anteprojeto, no tocante às fundações estatais, é o de, por meio de uma clara definição de seu regime jurídico, em seus múltiplos aspectos, reverter a equivocada tendência – verificada sobretudo no âmbito federal – de autarquização de todas as fundações, mesmo daquelas cujas atividades não o justificassem. Se, por um lado, a Comissão propõe submeter ao regime autárquico as fundações de direito público, por outro, entende que a fundação estatal de direito privado é um modelo jurídico não só compatível com a Constituição como indispensável para a atuação eficiente do Estado na área social. Sua utilização, hoje bastante dificultada por conta de dúvidas jurídicas, se tornará plenamente viável se houver clareza jurídica quanto a seu regime – e, claro, se ela estiver sujeita ao regime mínimo das entidades estatais imposto pela Constituição, como também ocorre com as empresas estatais.

A recuperação da figura da fundação estatal de direito privado tem de ser acompanhada da construção de um regime jurídico flexível de gestão, que lhe permita cumprir de modo eficiente suas missões, sem perda dos controles públicos. O anteprojeto busca alcançar esse objetivo por meio de mecanismos como o contrato de autonomia e a autorização para adoção de normas próprias de contratação.

O anteprojeto afasta expressamente a aplicação, às fundações estatais de direito privado, das normas do Código Civil e do Código de Processo Civil pertinentes à organização e funcionamento das fundações, sem que, com isso, haja o intuito de aproximá-las das pessoas jurídicas de direito público; como entidades de direito privado, elas não são dotadas das prerrogativas próprias do poder público, como ocorre com as autarquias, e devem ter um regime privado. Como as normas relativas às fundações civis não serão aplicáveis às fundações estatais, o anteprojeto disciplina, com as adaptações necessárias, os aspectos de que cuida a legislação afastada.

Assim, o anteprojeto prevê que:

- a sua instituição, sob a forma de decreto ou de escritura pública, é feita pela entidade político-administrativa ou pela entidade da administração indireta de que a fundação seja subsidiária, dependendo de prévia autorização legislativa, conforme o disposto no artigo 37, XIX e XX, da Constituição Federal;

- a aquisição da personalidade jurídica ocorre com a inscrição do ato constitutivo e do estatuto da entidade no Registro Civil das Pessoas Jurídicas;

- podem ser instituídas ou mantidas pelo poder público; essa possibilidade decorre do disposto em vários dispositivos da Constituição, a exemplo dos artigos 71, II e III, 165, § 5º, I e III, 169, § 1º;

- são mantidas pelo poder público as que recebam do instituidor recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, mediante previsão de dotação orçamentária;

- podem ser instituídas sem dotação inicial de bens, como decorrência de poderem ser mantidas pelo poder público;

- mediante lei específica, a fundação estatal pode desvincular-se da administração indireta, tornando-se fundação civil não dependente do Estado e não controlada por ele, desde que observadas determinadas condições estabelecidas no anteprojeto com o objetivo de garantir a reversão do seu patrimônio à propriedade do poder público ou de outra entidade estatal;

- a sua instituição pode ser feita por mais de uma entidade estatal ou em conjunto com particulares.

A criação de fundações justifica-se nos casos em que a descentralização for preferível ao modelo organizacional da administração direta. Daí ser essencial que as regras legais viabilizem a existência da fundação estatal como entidade efetivamente autônoma, embora controlada – e mesmo mantida – pelo Estado. É isso o que o anteprojeto buscar assegurar.

### **Regime das entidades estatais de direito privado**

A Comissão preocupou-se em definir o regime jurídico das entidades estatais de direito privado de modo a distingui-las das que têm personalidade de direito público, sob pena de perder sentido a sua inclusão em categorias diferentes. O regime privado, por suas características de flexibilidade, é um instrumento importante da organização administrativa, naqueles casos em que a atuação do Estado não esteja ligada ao exercício do poder de autoridade. Neste tópico, mais uma vez, torna-se relevante a atuação do legislador nacional.

Assim, o anteprojeto prevê a sujeição dessas entidades ao regime próprio das pessoas jurídicas de direito privado quanto à remuneração do pessoal, ao pagamento e execução de seus créditos e quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

De outro lado, o fato de tratar-se de entidades estatais, mesmo privadas, justifica sua submissão a certas exigências de natureza pública, de modo que o anteprojeto busca compatibilizar a convivência desses regimes.

Para o pessoal são previstos o regime da legislação trabalhista (como já ocorre atualmente) e a contratação mediante concurso público realizado na modalidade de processo de seleção. Esse processo seletivo poderá ser simplificado para as contratações temporárias previstas no artigo 37, IX, da Constituição. A entidade estatal ficará obrigada a elaborar e divulgar publicamente o quadro de pessoal, que contemple os cargos, a forma de admissão e remuneração. Com essas normas, o anteprojeto acolhe no plano legislativo a orientação jurisprudencial quanto à submissão dos entes estatais privados ao regime do concurso público e disciplina sua aplicação, de modo a compatibilizá-la com a realidade da gestão administrativa. É importante destacar que o anteprojeto prevê a edição, em cada unidade federativa, de normas regulamentares sobre os processos seletivos, concorrendo assim para evitar distorções em sua realização no âmbito de cada entidade, e exige que esse regulamento seja precedido de consulta pública, assegurando controle antecipado sobre sua legitimidade.

Para a celebração de seus contratos em geral, as entidades de direito privado não dependentes e também as dependentes que celebrarem contrato de autonomia poderão ter procedimentos próprios, definidos por meio de regulamento submetido a consulta pública e aprovado por decreto, observadas obrigatoriamente as diretrizes contidas no anteprojeto. Essa possibilidade, com relação às empresas estatais, encontra fundamento expreso nos artigos 37, inciso XXVII, e 173, § 1º, inciso III, da Constituição. No entanto, a Comissão houve por bem adotar a mesma disposição para as fundações estatais, inclusive por entender que, ao referir-se às *administrações públicas autárquicas e fundacionais*, o primeiro dispositivo citado somente alcançou as fundações de direito público, que se inserem no gênero *autarquia*, em relação às quais pode justificar-se a adoção do mesmo procedimento de licitação aplicável à administração direta, já que o respectivo regime jurídico é idêntico. Para as fundações estatais, que têm personalidade jurídica de direito privado, a coerência e a razoabilidade na interpretação das normas constitucionais recomendam tratamento diferenciado, até para que seja juridicamente aceitável o seu enquadramento nessa categoria. Não teria sentido defini-la como pessoa jurídica de direito privado e submetê-las ao mesmo regime jurídico das autarquias. Ademais, não existe qualquer imposição constitucional de que o regime de licitação seja unificado para as várias classes de entidades estatais, cabendo ao legislador construir regimes diferentes segundo as necessidades da eficiência administrativa. De resto, a autorização para as entidades estatais que celebrem contrato de autonomia terem um regulamento de contratações próprio, com regras adaptadas a seu modelo gerencial – observados, claro, os princípios constitucionais e as diretrizes legais – encontra fundamento no artigo 37, § 8º, da Constituição, que prevê expressamente a concessão, nesse caso, de “autonomia gerencial”.

O anteprojeto estabelece tratamento diferenciado para as entidades estatais de direito privado, conforme sejam *dependentes* ou *não dependentes*. As primeiras poderão ampliar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante a celebração do contrato de autonomia disciplinado no Título II, Capítulo IV. As demais já têm maior autonomia definida no próprio anteprojeto: em primeiro lugar, porque lhes é outorgado o poder de elaborar o seu orçamento, observado o que consta da lei orçamentária anual quanto aos investimentos e o programa de dispêndios globais aprovados por decreto; em segundo lugar, porque dispõem de autonomia gerencial e financeira para, na execução de seu orçamento, observar as normas próprias das empresas privadas, dentro dos limites constitucionais e legais.

## Contrato de autonomia

O anteprojeto trata com a denominação de *contrato de autonomia* o contrato previsto no artigo 37, § 8º, da Constituição Federal, deixando de lado a expressão contrato de gestão, que vinha sendo utilizada, por entender que a mesma gera confusão, de modo inconveniente, com o ajuste adotado, com a mesma denominação, pela Lei nº 9.637, de 15-5-98, que disciplina as chamadas organizações sociais. A expressão “contrato de autonomia”, além de designar bem o objetivo de sua celebração, é sugerida pelo próprio teor da norma constitucional.

O contrato de autonomia é previsto, para o órgão ou entidade supervisora (o contratante), como forma de autovinculação e, para o órgão submetido a controle (o contratado) como condição para fruição de flexibilidades ou autonomias especiais. Realça-se o aspecto de *autonomia* concedida ao órgão contratado, bem como o aspecto do *controle* a ser exercido pelo órgão supervisor, de modo a permitir a verificação do cumprimento das metas de desempenho previamente estipuladas. Essas metas de desempenho – que têm por objetivo garantir a eficiência e facilitar o controle de resultados – é que justificam a maior autonomia outorgada aos órgãos ou entidades que firmarem o contrato de autonomia. Os países que adotam essa modalidade de ajuste utilizam-no como instrumento de controle; na realidade, como o anteprojeto enfatiza, trata-se de forma de contratualização do controle, seja no âmbito interno (entre órgão controlador e órgão controlado), seja no âmbito das relações entre administração direta e indireta. Ele é baseado em três ideias fundamentais: (a) a *fixação de metas* a serem atingidas pelo órgão ou entidade controlado; (b) a outorga de maior *autonomia* gerencial, orçamentária e financeira, para facilitar a consecução das metas e melhorar a eficiência; (c) o *controle de resultados*, que facilitará a verificação do cumprimento das metas. É o que decorre do artigo 37, § 8º, da Constituição.

O anteprojeto estabelece:

- os objetivos do contrato de autonomia, voltados para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da Administração Pública;
- as cláusulas necessárias;
- a possibilidade de suspensão do contrato quando não atingidas as metas intermediárias;

- a rescisão do contrato por acordo entre as partes ou, administrativamente, pelo contratante nas hipóteses de insuficiência injustificada de desempenho do contratado ou por descumprimento reiterado das cláusulas contratuais.

O anteprojeto define flexibilidades e autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras que podem ser outorgadas por meio do contrato de gestão, suprindo omissão legislativa que vinha dificultando a aplicação do referido dispositivo constitucional.

### **Planejamento, articulação e controle das entidades estatais**

A Comissão propõe, como vetores estruturantes, verdadeiros fundamentos das atividades da Administração Pública, o *planejamento*, a *articulação* (compreendendo a coordenação e a supervisão) e o *controle*.

Em capítulo próprio, o anteprojeto estabelece a necessidade de a ação governamental vincular-se ao *planejamento*, voltado à racionalidade administrativa, à ação coordenada para o desenvolvimento das políticas públicas e à consagração dos direitos fundamentais.

Assim é que, em rol não taxativo, são propostos os seguintes instrumentos de planejamento: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; diretrizes orçamentárias e metas fiscais; orçamento anual; programação financeira de desembolso e quadro de quotas trimestral de despesas por unidade orçamentária; e quadro de recursos de aplicações de capital de duração mínima trianual.

O *planejamento*, que será determinante para o poder público e terá caráter indicativo ao setor privado (conforme determina o artigo 174 da Constituição), compreenderá: (a) o planejamento orçamentário e financeiro; e (b) o planejamento finalístico global, intersetorial e setorial. Ao órgão central de planejamento caberá a articulação e a ampla divulgação dos instrumentos de planejamento geral e setoriais.

O anteprojeto aparta os instrumentos de *articulação administrativa* (integrantes de uma concepção de controle em sentido amplo) do controle *stricto sensu*, de natureza predominantemente fiscalizatória e corretiva. Assim é que, em paralelo com a fiscalização (em seus aspectos repressivo e reparador), exercida no âmbito do controle *stricto sensu*, o anteprojeto confere tratamento sistematizado à articulação administrativa, por meio dos mecanismos de coordenação e supervisão, pelos quais se busca

assegurar a uniformidade, a racionalidade e a coesão política no exercício das competências dos diferentes órgãos e entidades estatais, bem como no relacionamento com as entidades paraestatais e não estatais.

Nos termos do que prevê o anteprojeto, a *coordenação*, a ser exercida em todos os níveis da Administração, destina-se a simplificar, integrar e unificar a ação administrativa. Pela disciplina conferida pelo anteprojeto ao tema, o exercício da coordenação dar-se-á mediante a atuação das chefias individuais, com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação, às quais se confere o dever de promover a racionalização de meios e o intercâmbio de informações concernentes aos programas e iniciativas de cada órgão ou entidade envolvido. Havendo necessidade de exame de matéria que envolva diferentes interesses setoriais, prevê-se a possibilidade de convocação (por intermédio do Chefe do Executivo) de *conferência de serviço*, que congregue os órgãos e entidades competentes para decidir; trata-se de novo instrumento para tornar mais ágil a decisão de questões relevantes e urgentes no âmbito da Administração Pública.

De outro lado, o anteprojeto estabelece a submissão dos órgãos e entidades da Administração à *supervisão hierárquica* e à *supervisão por vinculação*. A primeira, exercida em caráter contínuo e baseada na hierarquia, compreende a nomeação de dirigentes, a emissão de atos normativos e de ordens, o estabelecimento e avaliação de objetivos e metas, o monitoramento das ações, o exercício do poder disciplinar, bem como a cobrança permanente de informações e resultados. É exercida pelo Chefe do Executivo em relação aos órgãos que lhe são diretamente subordinados, pelos Ministros de Estado e pelos dirigentes das entidades da administração indireta.

A supervisão por vinculação, exercida não a partir da hierarquia mas do vínculo jurídico existente entre entidade supervisionada e supervisora, por sua vez, é desempenhada sobre a entidade da administração indireta (pelo órgão a que ela se vincula) e se relaciona à verificação periódica do atendimento das diretrizes governamentais e dos objetivos fixados nos seus atos constitutivos e nos instrumentos ampliadores de autonomia; à prestação de informações administrativas, operacionais e financeiras; à submissão às normas de elaboração, encaminhamento e execução orçamentária e responsabilidade fiscal; à fiscalização dos limites e critérios para despesas com pessoal; e à fixação de limites e critérios de despesas com publicidade.

Procurando assegurar, por um lado, que o exercício da supervisão não enseje a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei de

criação do ente da Administração, e, por outro, que ela seja instrumento eficaz de articulação administrativa, o anteprojeto oferece importante diretriz de responsabilização, ao sujeitar o dirigente da entidade supervisionada a sanção por improbidade administrativa em caso de omissão reiterada do dever de prestar as informações solicitadas pelo órgão de supervisão.

Na sequência, a Comissão dedicou cuidado especial ao tema do *controle* da Administração Pública, tendo adotado a orientação de formular proposta de um anteprojeto de lei que contemple um regime geral para o controle, objetivando sistematizar o assunto e consolidar os tópicos doutrinária e jurisprudencialmente assentes, aduzindo elementos conducentes à efetivação da responsabilização da forma mais eficiente possível, cumprindo com os objetivos primordiais do controle, quais sejam, a defesa do patrimônio público, a adequada aplicação de recursos públicos, o cumprimento das finalidades da atuação administrativa e a adstrição à legalidade.

A partir do diagnóstico de que os mecanismos de controle existentes atualmente são marcadamente formais e custosos (ineficientes e ineficazes), tornou-se um grande desafio contemporâneo estruturar um sistema de controle capaz de, a um só tempo, ser eficiente, sem, no entanto, engessar a Administração ou inviabilizar o controle, tornando-o demasiadamente custoso e ineficaz.

Tendo isso em vista e levando em conta o forte processo de mudança que o controle tem sofrido no direito comparado (em especial na União Europeia), as *diretrizes gerais* do controle, adotadas no anteprojeto, foram ditadas pela supressão de controles meramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (diretriz já constante do Decreto-lei 200/67), pelo fortalecimento do controle *a posteriori* (ao invés da vertente *ex ante* que predomina atualmente); pelo predomínio da verificação de resultados (ao invés do controle formal hoje prevalecente); pela simplificação dos procedimentos, erradicação de sobreposição de competências e instrumentos de controle (a fim de que a multiplicidade de mecanismos de controle não acarrete a sobreposição e, com ela, a ineficiência); pela obrigatoriedade dos órgãos ou entes de controle verificarem a existência de alternativas compatíveis com as finalidades de interesse público dos atos ou procedimentos que sejam por eles impugnados; e pela responsabilização pessoal do agente que atuar com incúria, negligência ou improbidade (a responsabilização do próprio gestor).

A partir dessas diretrizes gerais, o anteprojeto adota como vértice estrutural duas espécies de controle: o *controle público* e o *controle social*.

Preceitos específicos foram dedicados às duas modalidades, objetivando-se que as diferentes esferas de controle atuem de forma integrada, evitando-se que a multiplicidade de controles possa levar à ineficiência da máquina administrativa. Ademais, a não limitação do controle apenas aos Poderes estatais (já que foi conferido também à sociedade civil) acarreta maior legitimação à governança e maior transparência à atuação da máquina administrativa e, fundamentalmente, maior controle sobre suas atividades. Por meio de ambas as formas de controle, assim, objetiva-se ampliar o alcance do controle, de modo a que ele seja exercido de fato com vistas à efetivação da fiscalização do desempenho dos órgãos e entidades da Administração, inclusive na vertente repressiva e reparadora.

Ao disciplinar o *controle público*, o anteprojeto estabelece ser ele constituído pelas formas de *autocontrole* e de *controle externo*. O autocontrole (que abrange o controle interno e o controle correcional) compreende a atividade interna a cada Poder ou entidade, com vistas à fiscalização e à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos. Ao órgão central competirão a normatização e a direção das atividades de controle interno, ficando os órgãos setoriais encarregados da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e do apoio do controle externo no exercício de sua missão institucional. O controle correcional, por sua vez, nos termos do que prevê o anteprojeto, será exercido pelos órgãos de auditoria ou corregedoria, em caráter exclusivamente reativo, quando provocados por denúncias ou representações ou ainda de ofício por ocasião de análise do relatório anual de cada órgão ou entidade. De outro lado, o anteprojeto prevê o exercício do *controle externo* pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas respectivo. Com relação a este, é previsto o princípio fundamental, decorrente da separação constitucional entre os Poderes, da impossibilidade de os órgãos do controle externo interferirem na gestão dos órgãos ou entidades submetidos ao seu controle, bem como de praticarem atos que impliquem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

Nos termos do que prevê o anteprojeto, o controle público terá objeto amplo, compreendendo, entre outros instrumentos, a aplicação de recursos ou bens públicos, os resultados e a legalidade. Assim é que, em consonância com Constituição, (a) sujeita ao controle quaisquer pessoas que utilizem, arrecadem, guardem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome de pessoa jurídica integrante da Administração Pública; (b) confere aos órgãos e entidades da Administração Pública o dever de fazer publicar seu relatório de atividades (indicando as metas e os resultados institucionais alcançados

e circunstanciando os obstáculos encontrados); (c) estabelece o dever de os órgãos de consultoria jurídica da Administração, no exercício do controle prévio de legalidade, prestarem orientação jurídica quanto às medidas aptas a permitir a efetividade da ação administrativa, em conformidade com os preceitos legais. Neste particular, busca-se evitar que as instâncias de controle prévio de legalidade atuem em descompasso com as necessidades inerentes à execução de políticas públicas e que ajam sem compromisso com as finalidades maiores de efetivação dos direitos fundamentais.

Por outro lado, ao disciplinar o *controle social* participativo, o anteprojeto procura aperfeiçoar a gestão pública, a legalidade, a efetividade das políticas públicas e a eficiência administrativa. Assim é que prevê rol não exaustivo de instrumentos sociais (como consulta pública, audiência pública, exercício do direito de petição e de representação, denúncia de irregularidades, atuação do interessado nos processos administrativos, participação em órgãos colegiados, na forma da lei), além da manutenção de ouvidorias nos órgãos e entidades da Administração.

### Entidades paraestatais

A expressão *entidade paraestatal* tem sido utilizada no direito brasileiro com diferentes sentidos e sem muita precisão conceitual, prestando-se a diferentes interpretações doutrinárias e jurisprudenciais. Alguns incluem nessa categoria as entidades da administração indireta com personalidade de direito privado; outros consideram como tal apenas os chamados serviços sociais autônomos, de que são exemplos as entidades do chamado Sistema S.

Apegando-se ao sentido etimológico da expressão, o anteprojeto trata das entidades paraestatais como pessoas jurídicas que não integram a Administração Pública direta ou indireta. Elas atuam paralelamente ao Estado, sem integrá-lo. Compreendem: (a) as *corporações profissionais*, como pessoas jurídicas de direito público, e (b) os *serviços sociais autônomos*, como pessoas jurídicas de direito privado.

Continuam sendo considerados como entidades paraestatais, como sempre o foram, os serviços sociais autônomos que, criados com autorização legislativa, recebem contribuições compulsórias dos empregadores, com fundamento no artigo 240 da Constituição e prestam serviço social e de formação profissional, sendo vinculadas ao sistema sindical.

No entanto, o anteprojeto dá uma configuração um pouco ampliada para abranger, além dos serviços sociais autônomos, outras entidades que

exercem atividades públicas e que também são criadas com autorização legislativa. Nessa categoria se incluem as chamadas corporações profissionais, tais como OAB, CREA, CREM e outras semelhantes que, por exercerem atividade de polícia (melhor se diria atividade disciplinar), de regulação e de repressão sobre os seus associados, têm que ser tratadas como pessoas jurídicas de direito público, no que diz respeito a esse seu papel fiscalizador, regulador e sancionador, que constitui sua atividade-fim. Acompanha-se entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tais atividades, sendo típicas de Estado, só podem ser exercidas por pessoas jurídicas de direito público, com os controles respectivos. Porém, nos aspectos estritamente de gestão (pessoal e contratações, por exemplo), a aplicação do regime das entidades estatais de direito público seria incompatível com a independência de que essas entidades paraestatais devem, por sua natureza, gozar frente ao Estado, como, aliás, já decidiu o Supremo Tribunal Federal relativamente ao caso da OAB. Assim, o anteprojeto acompanha a tendência crescente, no direito estrangeiro, de excluir tais entidades do âmbito da Administração Pública direta e indireta, o que é compatível com a peculiaridade de sua missão e com seu caráter corporativo.

Os dois tipos de entidades paraestatais previstos no anteprojeto sujeitar-se-ão, por extensão, a princípios próprios da Administração Pública (legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade), ficando, contudo, excluídos do âmbito de aplicação das normas das entidades estatais sobre contratação administrativa e servidores públicos, para preservar sua autonomia. Elas devem adotar procedimentos próprios de gestão financeira, contratação e seleção de pessoal que assegurem a eficiência e a probidade na aplicação de seus recursos, publicando anualmente suas demonstrações financeiras e prestando contas nos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição, as quais serão apreciadas pelo Tribunal de Contas da União dentro dos limites determinados pelo respeito à autonomia que lhes foi conferida por lei.

Contudo, as corporações profissionais, no que diz respeito às atividades de regulação, fiscalização e sancionadora, sujeitam-se ao regime jurídico de direito público, sendo seus atos dotados dos atributos próprios dos atos administrativos praticados pelas entidades públicas e dispondo de prerrogativas próprias de autoridade.

### **Entidades de colaboração**

O intuito da Comissão, com o Título IV do anteprojeto, é o de disciplinar sobretudo o vínculo jurídico das entidades de colaboração com a Administração Pública.

Sob o título de entidade de colaboração foram abrangidas todas as pessoas jurídicas não estatais, sem fins lucrativos, constituídas pela iniciativa privada, para o desempenho de atividades de relevância pública, tal como definidas no anteprojeto.

A ideia é alcançar as diversas espécies de entidades não estatais que estabelecem vínculo jurídico com o poder público, como as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as filantrópicas, as fundações de apoio, as de utilidade pública e outras congêneres, já existentes ou que venham a existir com denominações diversas. Muitas dessas entidades estão disciplinadas por legislação específica, que continuará a ser aplicada no que não contrariar as normas inseridas neste anteprojeto.

Independentemente da denominação do ajuste na legislação própria dessas entidades (contrato de gestão, termo de parceria, convênio ou qualquer outra), para os fins deste anteprojeto o vínculo se estabelece por meio do chamado *contrato público de colaboração*, ao qual não se aplicarão as normas da Lei nº 8.666, de 21-6-93, salvo quando se tratar de convênio, ao qual continuam a aplicar-se também as normas do artigo 116 daquela lei.

O objeto do contrato tanto pode ser (a) o fomento de atividade de relevância pública, como (b) a atribuição, à entidade de colaboração, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, como (c) a execução conjunta de atividade estatal. Foram expressamente vedadas, como objeto do contrato público de colaboração, a outorga, a entidade não estatal, de atividade que não seja de relevância pública; a delegação de atividades de regulação, polícia e outras exclusivas do Estado; bem como o fornecimento, pela entidade não estatal, de mão de obra à entidade estatal, salvo na hipótese em que a entidade privada, nacional ou estrangeira, fomenta o exercício de atividades de relevância pública exercida por entidade estatal, sem receber desta qualquer benefício ou contrapartida. Com isso, pretende-se inclusive vedar desvios, que vêm se verificando na prática, com a utilização de entidades ditas de apoio apenas para gerir recursos públicos, sem outro objetivo que não o de fugir aos controles típicos das entidades estatais.

O principal objetivo do modelo normativo adotado pelo anteprojeto é o de estabelecer, como exigência prévia à celebração do contrato, a realização de procedimento público sob a denominação de *chamamento público*, corrigindo-se falha hoje existente na legislação que disciplina os ajustes da Administração Pública com os referidos entes. O objetivo é o de permitir o amplo e prévio controle de todas as contratações, pela adoção de um método transparente de escolha do contratado e de determinação

do conteúdo do contrato. O chamamento público não é um processo de licitação – e, por isso, não segue o regime legal desta, que não foi concebido para a formatação de contratos de colaboração – mas se inspira em princípios de algum modo semelhantes. Deveras, o processo será realizado em consonância com os princípios legais e constitucionais da Administração Pública, especialmente publicidade, isonomia e motivação.

Ao instituir essa exigência geral de procedimentalização para a celebração dos contratos de colaboração, o anteprojeto tomou o cuidado de não amarrar a ação administrativa a um modelo processual fixo, que poderia inviabilizar a ação administrativa eficiente. A solução jurídica adotada – compatível com a necessidade de flexibilidade – foi a de impor, às entidades administrativas, o dever de, previamente a qualquer contratação, editar normas definindo suas condições e detalhando os procedimentos a serem adotados. Essas normas constarão de regulamento, que deve ser discutido em consulta pública. Esse é, portanto, o segundo efeito importante da concepção do anteprojeto, sempre com o objetivo de impor transparência e viabilizar o controle: o de exigir a regulamentação, em cada caso, dos vínculos de colaboração entre Estado e entidades não estatais.

O chamamento público somente deixará de ser exigido nas hipóteses expressamente previstas no anteprojeto, em que não existe praticamente sentido ou viabilidade de realizar o processo administrativo.

Os órgãos de controle limitar-se-ão à verificação da regularidade do contrato e de seus resultados, não sendo admitido controle ou interferência na gestão da entidade não estatal.

Os dispêndios de recursos recebidos em decorrência do contrato, bem como a seleção de pessoal, serão feitos de acordo com procedimentos próprios da entidade, de modo a garantir eficiência e probidade.

É facultada a cessão de servidores públicos aos entes de colaboração, sem ônus para a origem, ficando vedada a incorporação, aos vencimentos do servidor, de qualquer diferença pecuniária a mais percebida junto ao ente de colaboração. Também é facultada a cessão de bens públicos à entidade não estatal durante o prazo de vigência do contrato.

A entidade de colaboração, na vigência do contrato, não poderá participar de atividade político-partidária.

A entidade estatal não poderá assumir qualquer débito da entidade não estatal, inclusive os relativos a pessoal.

### **Disposições finais e transitórias**

A Comissão, nas disposições finais e transitórias, limitou-se a prever algumas normas para adaptação de entidades da administração indireta às normas do anteprojeto, prevendo, inclusive, a alteração do artigo 235 da Lei nº 6.404, de 15-12-76, para deixar claro que são consideradas sociedades de economia mista sujeitas ao capítulo específico dessa lei as companhias de que as sociedades de economia mista participem majoritariamente. Apenas ficam excluídas aquelas em que a participação seja minoritária.

Foi prevista a revogação do Decreto-lei nº 200/67, salvo com relação a dispositivos expressamente mencionados, que tratam de matéria que não constituiu objeto de normatização no anteprojeto.

### **Da Comissão e seus objetivos**

A Comissão elaborou o anteprojeto em quinze reuniões, cada qual com a duração de dois ou três dias seguidos de debate e deliberação, no interregno de dezoito meses de trabalho. Houve ampla liberdade de avaliação da matéria, não tendo ocorrido sujeição a diretrizes impostas pelo poder público ou interferência de qualquer outra origem. Os membros não receberam remuneração, sendo a participação na Comissão considerada como prestação de serviços relevantes pela Portaria que a instituiu.

O desiderato da Comissão não foi realizar um trabalho exaustivo. A orientação fundamental foi exatamente oposta: propor normas gerais, fornecer um quadro geral coerente das diferentes formas de entidades públicas, das entidades paraestatais e das entidades de colaboração, oferecendo bases para a produção normativa ulterior.

Espera-se, com o anteprojeto, a partir de normas gerais que reduzam as ambiguidades e contradições existentes nesse relevante campo de discussão da atividade pública, contribuir para otimizar a ação administrativa, frequentemente paralisada por desacordos conceituais ainda existentes entre os órgãos de controle e no interior do próprio aparato administrativo, sobre os limites e as formas legítimas de ação das entidades administrativas ou de colaboração. Por outro lado, ao dispor sobre temas que aguardavam regulamentação normativa há bastante tempo, procurou-se atualizar a estrutura administrativa aos desafios dos nossos dias, oferecendo

condições ao gestor para atuar com segurança e agilidade, moralidade e fidelidade ao interesse público, sem o receio de ser mal compreendido a cada passo, motivo invocado por muitos agentes para refugiarem-se na rotina e no imobilismo.

O anteprojeto inova e reconhece a tradição, adota conceitos consagrados e busca identificar novas respostas a temas sobre os quais reina amplo silêncio ou vacilação, reconhecendo que a Administração Pública viveu nos últimos vinte anos uma verdadeira transformação organizatória, tornando-se mais diferenciada, abrangente e aberta à participação e ao controle social. Traduzir em linguagem jurídica essas transformações, adequando a Administração Pública aos desafios do desenvolvimento, preservando a legitimidade da utilização do direito público na realização das tarefas públicas, nos limites adequados à eficiência e à equidade do aparato administrativo, eis o objetivo último de todo o trabalho realizado.

Brasília, 16 de julho de 2.009.

ALMIRO DO COUTO E SILVA

CARLOS ARI SUNDFELD

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

MARIA COELI SIMÕES PIRES

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

PAULO EDUARDO GARRIDO MODESTO

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA



### 3. MINUTA DO ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA

LEI Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2009.

Estabelece normas gerais sobre a administração pública direta e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### TÍTULO I

##### DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a administração pública direta e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração.

#### TÍTULO II

##### DAS ENTIDADES ESTATAIS

##### CAPÍTULO I

##### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º. São pessoas jurídicas de direito público, como entidades estatais de caráter político-administrativo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 3º. A administração pública compreende a administração direta e a administração indireta.

Art. 4º. A administração direta é organizada com base na hierarquia e na desconcentração, sendo composta por órgãos, sem personalidade jurídica, os quais podem dispor de autonomia, nos termos da Constituição e da lei.

Art. 5º. A criação e a extinção de órgão da administração direta dependem de lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Art. 6º. A organização e o funcionamento da administração direta serão regulados por decreto que, nos termos e limites da Constituição, e respeitadas as áreas de competências previstas em lei, poderá:

I - estabelecer a estrutura interna dos órgãos do Poder Executivo, observada a estrutura básica prevista em lei;

II - desmembrar, concentrar, deslocar ou realocar atribuições de órgãos;

III - fazer remanejamento e alterar a denominação de órgãos; e

IV - redistribuir cargos, empregos e funções entre órgãos.

Parágrafo único. A competência referida no *caput* pode ser delegada, na forma da Constituição.

Art. 7º. A administração indireta é integrada por entidades, com personalidade jurídica, dotadas de autonomia administrativa e funcional, vinculadas aos fins definidos em suas leis específicas.

Art. 8º. A administração indireta compreende:

I - entidades estatais de direito público: autarquias

II - entidades estatais de direito privado: empresas estatais, fundações estatais e consórcios públicos com personalidade de direito privado

Art. 9º. As entidades estatais podem ter subsidiárias, que se integram à administração indireta, devendo sua instituição observar o disposto nos incisos XIX e XX do art. 37 da Constituição.

§ 1º São subsidiárias:

I - das autarquias, as empresas estatais, fundações estatais e autarquias por elas controladas;

II - das empresas estatais, as empresas estatais e fundações estatais por elas controladas;

III - das fundações estatais, as empresas estatais e fundações estatais por elas controladas.

§ 2º. A subsidiária vincula-se diretamente à entidade estatal que a controla e indiretamente ao órgão supervisor desta.

Art. 10. As entidades estatais podem:

I - participar, quando autorizadas por lei específica, do capital de empresa não estatal, desde que isso não lhes confira, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais ou poder para eleger a maioria dos administradores;

II - participar, quando autorizadas por lei específica, do capital e do controle de empresas constituídas fora do território nacional, sob a égide de legislação estrangeira;

III - participar, como patrocinadoras, de entidades fechadas de previdência complementar, na forma do art. 202 da Constituição e da lei complementar;

IV - manter vínculo de colaboração com entidade não estatal de direito privado sem fins lucrativos, por meio de contrato público de colaboração, na forma desta Lei.

§ 1º A União pode participar, de forma direta ou indireta, do capital de empresa supranacional, nos termos do tratado constitutivo.

§ 2º As empresas ou entidades com participação estatal a que se refere este artigo não integram a administração indireta e estão sujeitas

ao regime jurídico que lhes é próprio, segundo sua legislação de regência, não lhes sendo aplicáveis o regime e os controles a que se submetem as entidades estatais.

§ 3º Constitui improbidade administrativa o uso, por agente público, de influência sobre as empresas ou entidades a que se refere este artigo, para obter vantagem indevida, para si ou para outrem.

## CAPÍTULO II

### DAS AUTARQUIAS

Art. 11. Autarquia é a pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, para prestar serviço público ou exercer outra atividade administrativa que implique poderes próprios do Estado.

Parágrafo único. Considera-se autarquia, para todos os fins, a entidade estatal que a lei tenha denominado fundação ou fundação pública e cujas competências sejam de natureza incompatível com a personalidade de direito privado, não se sujeitando às normas da legislação civil e processual civil relativas a fundações nem às normas desta Lei relativas a fundações estatais.

Art. 12. A autarquia submete-se ao regime jurídico de gestão da administração direta, inclusive quanto a atos e processos administrativos, licitações, contratações, bens, servidores públicos, responsabilização, prestação de contas, imunidade tributária e prerrogativas processuais.

Parágrafo único. A lei pode, sem prejuízo do disposto nesta lei, estabelecer normas especiais para determinada autarquia ou categoria de autarquias.

Art. 13. Respeitados os limites da Constituição e da lei, a autarquia é dotada de capacidade de auto-organização, podendo dispor sobre sua estruturação interna.

§ 1º A nomeação do dirigente máximo ou dos integrantes dos órgãos colegiados de direção superior cabe ao Chefe do Poder a que esteja vinculada a entidade, observadas as condições constantes de norma constitucional ou legal específica.

§ 2º A nomeação dos demais dirigentes e dos servidores deve ser feita na forma da lei específica ou, na omissão desta, do regulamento.

§ 3º O dirigente que, reiteradamente, deixar de observar as proibições e deveres de seu cargo, especialmente os relativos à realização dos fins da entidade e das diretrizes governamentais, ficará sujeito:

I - a afastamento preventivo, por decisão motivada da autoridade supervisora;

II – a destituição, mediante processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de um a cinco anos, sem prejuízo de pena mais grave prevista em lei.

Art. 14. São autarquias de regime especial:

I - as autarquias regionais, instituídas pelas pessoas político-administrativas para atuação isolada ou conjugada em determinado complexo geoeconômico e social;

II - aquelas a que a Constituição ou a lei atribui maior grau de autonomia, por meio, entre outros, da garantia de mandato fixo e estabilidade a seus dirigentes e da impossibilidade de revisão de seus atos, salvo pelo Poder Judiciário;

III – o consórcio público constituído sob a forma de associação pública.

### CAPÍTULO III

#### DAS ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO

##### SEÇÃO I

#### DAS EMPRESAS ESTATAIS

Art. 15. Empresa estatal é a pessoa jurídica de direito privado, de fins econômicos, controlada direta ou indiretamente por entidade ou entidades estatais, que executa serviços públicos ou explora atividade econômica caracterizada pela produção ou comercialização de bens ou pela prestação de serviços em geral.

§ 1º Controlada por entidade estatal é a empresa em que esta é titular de direitos que lhe asseguram, de modo permanente, preponderância nas deliberações ou o poder de eleger a maioria dos administradores.

§ 2º A empresa cujo controle seja assumido por entidade ou entidades estatais mediante doação, dação em pagamento, herança ou legado ou em decorrência de crédito público constituirá ativo a ser alienado, salvo expressa disposição legislativa, ficando submetida ao regime das empresas estatais ao fim do exercício subsequente ao da assunção do controle.

Art. 16. Empresa pública é a empresa estatal cujo capital é integralmente da titularidade de entidade ou entidades estatais, de direito público ou privado.

§ 1º A empresa pública integra a administração indireta da pessoa político-administrativa que detenha o seu controle.

§ 2º A empresa pública pode adotar a forma de sociedade unipessoal ou pluripessoal, observada a legislação de direito privado ou lei federal específica.

Art. 17. Sociedade de economia mista é a empresa estatal de cujo capital participam pessoas físicas ou entidades não estatais.

Parágrafo único. A sociedade de economia mista deve adotar a forma de sociedade anônima.

Art. 18. A criação de empresa estatal depende de autorização em lei específica, podendo ocorrer por constituição ou por aquisição de ações ou cotas de empresa existente.

§ 1º A criação cabe ao Poder Executivo ou, quando for o caso, à entidade da administração indireta de que a empresa deva ser subsidiária.

§ 2º Os critérios para escolha dos acionistas privados que participarão do capital da sociedade de economia mista serão determinados pela lei que autorizar sua criação.

§ 3º As empresas cujo controle seja assumido mediante aquisição de ações ou cotas devem adaptar-se gradualmente ao regime das empresas estatais até o final do exercício subsequente ao da aquisição.

§ 4º A extinção ou transferência de controle de empresa estatal depende de autorização por lei específica.

## SEÇÃO II

### DAS FUNDAÇÕES ESTATAIS

Art. 19. Fundação estatal é a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, instituída e mantida por entidade ou entidades estatais, em conjunto ou não com particulares, com autorização legal específica, qualquer que seja sua denominação.

§ 1º A área de atuação da fundação estatal observará o disposto na lei complementar a que se refere o inciso XIX do artigo 37 da Constituição.

§ 2º A instituição de fundação estatal independe de dotação inicial de bens.

§ 3º O ato de instituição cabe à entidade político-administrativa ou à entidade estatal de que a fundação deva ser subsidiária, podendo assumir, conforme o caso, a forma de decreto ou de escritura pública.

§ 4º A aquisição da personalidade jurídica dá-se com a inscrição do ato de instituição e do estatuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

§ 5º Fundação estatal mantida pelo poder público é a que dele recebe recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, mediante dotação orçamentária ou contrato de autonomia, ou ainda por transferência de recursos de entidades estatais de direito privado.

§ 6º O estatuto da fundação estatal indicará as fontes de recursos para sua manutenção, o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos e de gestão administrativa, os mecanismos de aprovação das contas, de avaliação de desempenho e de responsabilidade dos conselheiros e administradores, e ainda as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a extinção.

§ 7º A obtenção de recursos pela entidade, em decorrência da exploração econômica do patrimônio, da venda de bens, da prestação de serviços ou de outras atividades não descaracteriza seus fins não lucrativos, desde que integralmente aplicados na realização dos seus objetivos.

§ 8º A organização e funcionamento da fundação estatal rege-se pelo disposto nesta Lei, não lhe sendo aplicáveis as normas da legislação civil e processual civil relativas a fundações.

§ 9º Lei específica pode autorizar a desvinculação de entidade sem fins lucrativos da administração indireta, perdendo ela a condição de fundação estatal e passando ao regime da legislação civil, mediante conversão feita pela inscrição de novos estatutos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, desde que:

I – sejam preservados os fins institucionais originais da entidade;

II – a titularidade do patrimônio seja previamente transferida à propriedade da entidade estatal instituidora, facultada a atribuição de direito de uso privativo desses bens para o estrito cumprimento dos fins institucionais, por prazo determinado, renovável na forma de instrumento contratual;

III - o funcionamento da entidade passe a ser assegurado com recursos do setor privado, de organismos internacionais ou recursos próprios, assim entendidos os oriundos da exploração econômica do patrimônio, da venda de bens ou da efetiva prestação de serviços, ainda que o preço correspondente seja pago por entidade estatal; e

IV - seus novos estatutos não atribuam a qualquer entidade estatal a escolha da maioria de seus dirigentes.

Art. 20. A fundação estatal pode ser instituída e mantida por mais de uma pessoa político-administrativa, nos termos das leis autorizativas específicas.

Parágrafo único. A fundação a que se refere o *caput* integra a administração indireta das pessoas político-administrativas instituidoras, salvo previsão em contrário de suas normas específicas.

### SEÇÃO III

#### DO REGIME DAS ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO

Art. 21. Em sua gestão e atuação, a entidade estatal de direito privado deve atender à sua lei específica e, observado o disposto nesta Seção, sujeita-se ao regime jurídico próprio das pessoas jurídicas de direito

privado, inclusive quanto à remuneração do pessoal; quanto ao pagamento e execução de seus créditos e débitos; e, ainda, quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

§ 1º No exercício de suas atividades-fim, a entidade estatal de direito privado está sujeita aos regimes jurídicos que lhe são próprios.

§ 2º No que se refere à fundação estatal, devem ser observados o disposto no § 8º do art. 19 desta Lei e as imunidades previstas na Constituição.

Art. 22. O orçamento da entidade estatal de direito privado dependente é aprovado na lei orçamentária anual, devendo sua execução observar as normas de gestão financeira e patrimonial a que se refere o inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição e o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição.

§ 1º A entidade estatal de direito privado dependente que celebrar contrato de autonomia disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, nos termos e limites do § 8º do art. 37 da Constituição e do Capítulo IV do Título II desta Lei.

§ 2º A entidade estatal de direito privado não dependente:

I - tem autonomia para aprovar seu próprio orçamento, observado o orçamento de investimentos constante da lei orçamentária anual, nos termos do inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição, e o programa de dispêndios globais aprovado por decreto;

II - tem autonomia gerencial e financeira, observando, na execução de seu orçamento, as normas próprias das entidades privadas, devendo publicar demonstrações financeiras na forma e prazos da legislação das sociedades anônimas e atender ao § 3º do art. 164 da Constituição quanto ao depósito de suas disponibilidades de caixa.

§ 3º Entidade estatal dependente é a empresa estatal ou a fundação estatal que recebe diretamente do orçamento público recursos financeiros para pagamento das despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, salvo, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária em empresa estatal.

Art. 23. O pessoal da entidade estatal de direito privado submete-se à legislação trabalhista.

§ 1º A admissão depende de concurso público de provas ou de provas e títulos, mediante processo seletivo, salvo para os empregos de confiança com atribuições de direção, chefia e assessoramento.

§ 2º Pode ser adotado processo seletivo simplificado ou análise de currículo para os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, observado, na ausência de lei específica, o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no tocante às hipóteses, aos procedimentos, aos prazos e ao interregno entre contratos.

§ 3º Decreto da pessoa político-administrativa a que se vincula a entidade regulamentará os processos seletivos, de forma compatível com as peculiaridades da gestão privada, respeitados os princípios constitucionais da administração pública.

§ 4º Cabe ao órgão de direção da entidade aprovar o quadro de pessoal, indicando os empregos efetivos e de confiança, os requisitos de admissão, a remuneração e, ainda, a organização das carreiras, segundo a formação profissional ou as atribuições funcionais.

§ 5º Na admissão de pessoal deve ser observado o disposto nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição.

§ 6º A rescisão, por ato unilateral da entidade, do contrato do empregado admitido por concurso público depende, em qualquer hipótese, de ato motivado.

§ 7º A entidade deve divulgar permanentemente, em página eletrônica atualizada, o quadro de pessoal, com indicação dos cargos, ocupantes, forma de admissão e respectiva remuneração.

Art. 24. A entidade estatal de direito privado não dependente e a que tenha celebrado contrato de autonomia podem, observados os princípios constitucionais da administração pública e as normas desta lei, adotar procedimentos de contratação previstos em seus regulamentos próprios, aprovados por decreto da pessoa político-administrativa a que se vinculam, nos seguintes termos:

I – os regulamentos próprios podem conter regras, soluções e procedimentos específicos ou simplificados, para assegurar eficiência, economicidade, competitividade e melhoria constante da atuação da entidade;

II - os procedimentos licitatórios devem ter por finalidade permitir a disputa justa entre os interessados e a obtenção de contratação satisfatória e segura para a entidade, e que apresente a melhor relação custo-benefício;

III - o instrumento convocatório da licitação deve definir o objeto do certame, delimitar o universo de proponentes, estabelecer critérios para aceitação e julgamento das propostas, regular o procedimento, que pode ser presencial ou eletrônico, indicar as sanções aplicáveis e fixar as cláusulas do contrato;

IV - o objeto deve ser determinado de forma precisa, suficiente e clara, sem especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

V - a qualificação, exigida indistintamente dos proponentes, deve ser compatível com o objeto e proporcional à sua dimensão, visando à garantia do cumprimento das futuras obrigações;

VI - como condição de aceitação da proposta, o interessado deve declarar que está em situação regular perante as Fazendas Públicas e a Seguridade Social, fornecendo seus códigos de inscrição, sendo exigida a comprovação da regularidade como condição indispensável à formalização do contrato;

VII - o julgamento deve observar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, avaliação objetiva das propostas e preço justo, sendo o empate resolvido por sorteio;

VIII - as regras procedimentais devem assegurar adequada divulgação do instrumento convocatório, por meio de Diário Oficial e de página eletrônica, prazos razoáveis para o preparo de propostas, os direitos ao contraditório e ao recurso, bem como a transparência e a fiscalização;

IX – pode o instrumento convocatório prever se a habilitação será decidida em fase anterior, na mesma fase ou em fase posterior ao julgamento das propostas;

X - o instrumento convocatório deve prever a forma e o momento de apresentação das propostas, admitidos os sistemas de envelopes, de lances em sessão pública e o misto;

XI - quando o vencedor não celebrar o contrato, serão chamados os demais participantes, na ordem de classificação.

XII - sem prejuízo dos outros casos legais de dispensa e inexigibilidade, é inexigível a licitação quando sua realização for prejudicial ao exercício das atividades-fim ou à capacidade competitiva da entidade, consideradas as práticas habituais do mercado, bem assim os custos, prazos e demais vantagens da contratação direta, devendo o regulamento de cada entidade especificar, de modo analítico e preciso, as situações de incidência dessa hipótese de inexigibilidade e prever procedimentos internos para o adequado controle das contratações.

§ 1º. Os órgãos de controle devem respeitar a autonomia da entidade para, nos termos desta lei, aplicar seus procedimentos e definir sua política de contratações, não podendo exigir-lhe a observância de requisitos incompatíveis com essa autonomia.

§ 2º. A minuta de regulamento deve ser submetida a consulta pública, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Art. 25. Nas execuções e no cumprimento de sentenças em face de entidade estatal de direito privado, a penhora deve ser feita na forma do art. 678 do Código de Processo Civil, vedada a penhora sobre a renda em montante que inviabilize a continuidade das atividades em execução.

Parágrafo único. A penhora não pode atingir os bens insubstituíveis e comprovadamente indispensáveis à execução material de atividade pública; mas sobre esses bens pode ser instituído usufruto em favor do exequente, na forma do art. 716 e seguintes do Código de Processo Civil, assegurando-se à executada direito ao arrendamento compulsório, cujas condições serão fixadas pelo juiz, fazendo-se em juízo o depósito mensal do valor respectivo.

Art. 26. Os consórcios públicos com personalidade de direito privado regem-se por sua legislação específica.

## CAPÍTULO IV

## DO CONTRATO DE AUTONOMIA

Art. 27. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta pode ser ampliada mediante a celebração de contrato de autonomia, observadas as exigências desta Lei e o disposto no § 8º do art. 37 da Constituição.

§ 1º Contrato de autonomia é o acordo celebrado entre a entidade ou órgão supervisor e a entidade ou órgão supervisionado, por seus administradores, para o estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado, com os respectivos prazos de execução e indicadores de qualidade, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autônominas especiais.

§ 2º O contrato de autonomia constitui, para o supervisor, forma de autovinculação e, para o supervisionado, condição para a fruição das flexibilidades ou autônominas especiais.

§ 3º Deve ser interveniente no contrato de autonomia o órgão setorial do poder público com competência para elaborar, propor, coordenar e apoiar a execução orçamentária, bem como os programas e projetos de reforma e modernização do aparelho do Estado.

Art. 28. O contrato de autonomia tem como objetivo fundamental a promoção da melhoria do desempenho do supervisionado, visando especialmente a:

I - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

II - compatibilizar as atividades do supervisionado com as políticas públicas e os programas governamentais;

III - facilitar o controle social sobre a atividade administrativa;

IV - estabelecer indicadores objetivos para o controle de resultados, aperfeiçoando as relações de cooperação e supervisão;

V - fixar a responsabilidade de dirigentes quanto aos resultados; e

VI - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho, propiciadores do envolvimento efetivo dos agentes e dirigentes na obtenção de melhorias contínuas da qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Art. 29. O contrato pode conferir ao supervisionado, durante sua vigência, as seguintes flexibilidades e autonomias especiais, sem prejuízo de outras previstas em lei:

I - gerenciais:

a) adoção de procedimentos próprios de contratação, na forma do art. 24 desta Lei;

b) autorização para concessão de bônus para servidores, de natureza eventual, vinculado ao cumprimento do contrato, a título de prêmio, sem incorporação à remuneração;

II - orçamentárias:

a) no caso de órgãos da administração direta e autarquias - simplificação da programação orçamentária, admitindo-se ao supervisionado o remanejamento administrativo de dotações entre ações específicas, desde que respeitadas as metas pactuadas;

b) no caso de entidades estatais de direito privado dependentes – equiparação, total ou parcial, às entidades não dependentes no tocante à autonomia orçamentária ou autonomia de gestão orçamentária, mediante a concessão de dotação global, ficando o supervisionado autorizado a fazer o detalhamento ulterior;

c) para qualquer órgão ou entidade – autorização para receber e aplicar, independentemente de autorização na lei orçamentária, as receitas de fontes não orçamentárias, desde que vinculadas ao exercício de suas atividades, tais como contraprestação por execução de serviços, venda de bens ou cessão onerosa de direitos, recursos de entidades não estatais ou de fomento, reembolso de despesas, doações ou legados;

III - financeiras: autorização para o supervisionado promover o empenho integral das despesas relacionadas à execução do contrato.

§ 1º O contrato de autonomia pode, nos termos do regulamento, conferir ao supervisionado flexibilidades ou autonomias em relação a exigências de origem regulamentar.

§ 2º Os recursos a que se refere a alínea c do inciso II deste artigo consideram-se legalmente vinculados à realização das atividades finalísticas do supervisionado, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º A eficácia do contrato quanto à outorga de autonomia orçamentária depende de prévia autorização constante da lei orçamentária anual, da lei de diretrizes orçamentárias ou de lei específica.

Art. 30. São cláusulas necessárias ao contrato de autonomia, sem prejuízo de outras especificações, as que estabelecem:

I - metas de desempenho, prazos de consecução e respectivos indicadores de avaliação;

II - estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, durante toda a vigência do contrato;

III - obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas;

IV - flexibilidades e autonomias especiais conferidas ao supervisionado;

V - sistemática de acompanhamento e controle, contendo critérios, parâmetros e indicadores, a serem considerados na avaliação do desempenho;

VI - penalidades aplicáveis aos responsáveis, em caso de falta pessoal que provoque descumprimento injustificado do contrato;

VII - condições para sua revisão, suspensão, renovação, prorrogação e rescisão; e

VIII - prazo de vigência, não superior a 5 (cinco) anos nem inferior a 1 (um) ano.

§ 1º O supervisionado deve promover a publicação do extrato do contrato em órgão oficial, como condição indispensável para sua eficácia, e a sua ampla e integral divulgação por meio eletrônico.

§ 2º Meta de desempenho é o nível desejado de atividade ou resultado, estipulado de forma mensurável e objetiva para determinado período.

§ 3º Indicador de desempenho é o referencial utilizado para avaliar o desempenho do supervisionado.

§ 4º O não atingimento de metas intermediárias, comprovado objetivamente, dá ensejo, mediante ato motivado, à suspensão do contrato e da fruição das flexibilidades e autonomias especiais, enquanto não houver recuperação do desempenho ou a repactuação das metas.

§ 5º O contrato pode ser rescindido por acordo entre as partes ou por ato do supervisor nas hipóteses de insuficiência injustificada do desempenho do supervisionado ou por descumprimento reiterado das cláusulas contratuais.

Art. 31. Os créditos orçamentários necessários ao cumprimento do contrato de autonomia devem ser diretamente liberados ao supervisionado, em conformidade com o cronograma de desembolso, o plano plurianual e a lei orçamentária anual.

Parágrafo único. O contrato obriga, independentemente de autorização administrativa prévia, o empenho integral das despesas relacionadas à sua execução, ressalvadas as parcelas de recursos para as quais o contrato haja expressamente previsto a possibilidade de limitação pela autoridade competente.

Art. 32. Constituem obrigações dos administradores do supervisionado:

I - promover a revisão dos processos internos para sua adequação ao regime especial de flexibilidades e autonomias, com definição de mecanismos de controle interno; e

II - alcançar as metas e cumprir as obrigações estabelecidas, nos respectivos prazos.

Art. 33. Constituem obrigações dos administradores do supervisor:

I - estruturar procedimentos internos de gerenciamento do contrato de autonomia, acompanhando e avaliando os resultados, segundo os prazos, indicadores e metas de desempenho pactuados;

II - assegurar os recursos e meios necessários à execução do contrato, incluindo, na proposta de lei orçamentária anual a ser encaminhada ao Congresso Nacional, os recursos orçamentários nele previstos; e

III - dar orientação técnica ao supervisionado nos processos de prestação de contas.

## CAPÍTULO V

### DO PLANEJAMENTO, ARTICULAÇÃO E CONTROLE DAS ENTIDADES ESTATAIS

#### SEÇÃO I

##### DO PLANEJAMENTO

Art. 34. O planejamento da ação governamental deve propiciar a racionalidade administrativa, a coordenação das políticas públicas e a realização dos direitos fundamentais, mediante planos e programas elaborados nos termos da Constituição, desta Lei e da legislação específica.

Parágrafo único. São instrumentos de planejamento, sem prejuízo de outros, legais ou infralegais:

I - plano geral de governo;

II - programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;

III - plano plurianual;

IV - diretrizes orçamentárias e metas fiscais;

V - orçamento anual e seus anexos, inclusive demonstrativo de compatibilidade com objetivos e metas fiscais;

VI - programação financeira de desembolso e quadro de quotas trimestral de despesas por unidade orçamentária;

VII - quadro de recursos de aplicações de capital de duração mínima trianual.

Art. 35. O planejamento compreende:

I - planejamento orçamentário e financeiro;

II - planejamento finalístico geral, regional, setorial e intersetorial.

Parágrafo único. Para realização do planejamento podem ser organizadas convenções abertas às entidades político-administrativas com atuação na matéria.

Art. 36. Cabe a órgão central de planejamento a articulação e ampla divulgação dos instrumentos de planejamento.

Art. 37. O planejamento é determinante para o setor público e tem caráter indicativo para o setor privado, sendo vedada a adoção de instrumentos de planejamento para, sem razoabilidade, obrigar ou proibir atividades privadas.

## SEÇÃO II

### DA ARTICULAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 38. A articulação administrativa dá-se por meio da coordenação e da supervisão e visa à eficácia, à eficiência e à compatibilização da atuação dos agentes, órgãos e entidades estatais com as políticas públicas, o planejamento e as diretrizes governamentais.

Art. 39. A coordenação e a supervisão têm por objetivo assegurar a uniformidade, a racionalidade e a coesão política no exercício das competências dos diferentes órgãos e entidades estatais, bem como no relacionamento com as entidades paraestatais e com as entidades não estatais.

#### Subseção I

##### Da Coordenação

Art. 40. A coordenação destina-se a simplificar, integrar e unificar a ação administrativa.

Parágrafo único. Devem ser promovidos o compartilhamento de informações em rede, a racionalização no uso de recursos e a unificação de procedimentos, evitando-se a sobreposição de competências e a duplicação de níveis decisórios.

Art. 41. A coordenação deve ser exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias, com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação, respeitadas a autonomia e as competências do órgão ou entidade estatal.

Art. 42. As comissões de coordenação devem promover a racionalização de meios e o intercâmbio de informações concernentes aos programas e iniciativas de cada órgão ou entidade envolvida.

Art. 43. No exame de matéria que envolva diferentes interesses setoriais, o Chefe do Executivo poderá convocar conferência de serviço, que reúna os órgãos e entidades competentes para decisão célere e concertada.

§ 1º Sempre que possível, a conferência será realizada em sessão única de instrução ou deliberação.

§ 2º Em casos de urgência, o Chefe do Executivo pode estabelecer prazo máximo para a providência ou decisão de cada órgão ou entidade, sob pena de responsabilização funcional das autoridades que se omitirem.

§ 3º Ultrapassado o prazo, caso a demora possa causar prejuízos graves ao interesse público, o Chefe do Executivo avocará a competência do órgão ou entidade omissa.

Art. 44. As entidades estatais devem buscar a composição de conflitos com outras entidades estatais.

## Subseção II

### Da Supervisão

Art. 45. Os órgãos e entidades estatais submetem-se à supervisão hierárquica ou por vinculação, nos termos desta Lei.

Art. 46. A supervisão hierárquica deve ser exercida em caráter contínuo e compreender a nomeação de dirigentes, a emissão de atos

normativos e de ordens, o estabelecimento e avaliação de objetivos e metas, o monitoramento das ações, o exercício do poder disciplinar e ainda a cobrança permanente de informações e resultados.

§ 1º A supervisão hierárquica é exercida em relação aos órgãos diretamente subordinados e compete, conforme o caso, ao Chefe do Executivo, aos Ministros e seus equivalentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e aos dirigentes das entidades da administração indireta.

§ 2º A prerrogativa de supervisão hierárquica não implica o poder de avocação de competências, a qual só é admitida em caráter excepcional e temporário, sempre motivadamente, nos termos da lei.

§ 3º A supervisão hierárquica deve respeitar os graus de autonomia decorrentes da lei específica ou do contrato de autonomia.

Art. 47. A supervisão por vinculação é exercida sobre as entidades da administração indireta, as quais ficam sujeitas:

I - à verificação periódica do atendimento de diretrizes governamentais e dos objetivos fixados nos seus atos constitutivos e, quando for o caso, nos contratos de autonomia;

II - à prestação de informações administrativas, operacionais e financeiras;

III - a normas de elaboração, encaminhamento e execução orçamentária e de responsabilidade fiscal;

IV - a limites e critérios para despesas com pessoal, nos termos do previsto em lei específica;

V - a limites e critérios de despesas com publicidade, observado inclusive o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição;

VI - à adoção, na aplicação das leis e regulamentos de natureza administrativa que digam respeito às atividades-meio, da interpretação jurídica de caráter geral regularmente aprovada no âmbito do Poder Executivo.

§ 1º A supervisão de que trata este artigo incumbe ao órgão a que se vincula a entidade.

§ 2º O exercício, pelo poder público, de seus direitos de sócio nas empresas estatais e de suas faculdades estatutárias nas fundações estatais, cabe às autoridades determinadas segundo as normas de organização administrativa competentes.

Art. 48. Configura improbidade administrativa a reiterada omissão do dirigente da entidade supervisionada, no dever de prestar as informações solicitadas pelo órgão de supervisão.

Art. 49. O exercício da supervisão por vinculação não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica da entidade supervisionada, ou inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

### SEÇÃO III

#### DO CONTROLE

##### *Subseção I*

##### *Das Regras Gerais*

Art. 50. O controle das atividades dos órgãos e entidades estatais deve obedecer ao disposto na Constituição, nesta Lei e na legislação especial e observar as seguintes diretrizes:

I - supressão de controles meramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco;

II - controle *a posteriori*, constituindo exceção o controle prévio ou concomitante;

III - predomínio da verificação de resultados;

IV - simplificação dos procedimentos;

V - eliminação de sobreposição de competências e de instrumentos de controle;

VI - dever, para os órgãos ou entes de controle, de verificação da existência de alternativas compatíveis com as finalidades de interesse público

dos atos ou procedimentos que sejam por eles impugnados; e

VII - responsabilização pessoal do agente que atuar com incúria, negligência ou improbidade.

Parágrafo único. Os órgãos e entes de controle não podem substituir-se aos agentes, órgãos ou entes controlados no exercício de suas competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

Art. 51. O controle deve ser compatível com a natureza do órgão ou entidade controlados e com a especificidade da atividade exercida.

Art. 52. O controle das empresas estatais a que se refere o § 1º do art. 173 da Constituição deve ser feito preferencialmente por suas instâncias de governança corporativa, observadas as peculiaridades decorrentes da necessidade de concorrência com empresas privadas.

Art. 53. Os órgãos e as entidades estatais devem, anualmente, até 31 de março, fazer publicar, em meio eletrônico, em linguagem acessível ao cidadão, seu relatório de atividades, indicando as metas e os resultados institucionais alcançados e circunstanciando os obstáculos encontrados.

§ 1º As metas devem ser estabelecidas em conformidade com o plano plurianual, os programas de trabalho e os contratos de autonomia.

§ 2º Incumbe ao órgão central de planejamento a análise do relatório de atividades, verificando a observância dos planos e publicando a síntese de suas conclusões.

Art. 54. Os órgãos de consultoria jurídica da administração, independentemente de sua função de assessoria, devem, no exercício do controle prévio de legalidade, prestar orientação jurídica quanto à adoção de medidas aptas a permitir a efetividade da ação administrativa, em conformidade com os preceitos legais.

§ 1º Os agentes dos órgãos a que se refere o *caput* deste artigo não são passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou erro grosseiro, em parecer obrigatório e vinculante para a autoridade a quem competir a decisão.

§ 2º Não se considera erro grosseiro a adoção de opinião sustentada em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que

não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de supervisão e controle, inclusive judicial.

Art. 55. O controle sobre os órgãos e entidades estatais compreende o controle público, sob a forma de autocontrole e controle externo, e o controle social.

Art. 56. O controle público tem por objeto, entre outros, a aplicação de recursos ou bens públicos, os resultados e a legalidade.

Art. 57. Os órgãos de controle público podem propor a assinatura de termos de ajustamento de gestão para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos do órgão ou entidade controlada aos padrões de regularidade.

Parágrafo único. O termo de ajustamento de gestão não pode ter por objeto a limitação de competências discricionárias do gestor, nem a imposição de obrigações para os particulares, por via direta ou reflexa.

## *Subseção II*

### *Do Autocontrole*

Art. 58. O autocontrole dos órgãos e entidades estatais compreende o controle interno e o controle correcional.

Art. 59. O autocontrole visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos, de modo permanente ou mediante provocação, e ao apoio ao controle externo.

Art. 60. O sistema de controle interno pode compreender um órgão central e órgãos setoriais que atuem de forma articulada e coerente.

Parágrafo único. Compete ao órgão central a normatização e a coordenação das atividades de controle interno, cabendo aos órgãos setoriais a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e o apoio ao controle externo, nos termos do art. 74 da Constituição.

Art. 61. O controle correcional é exercido pelos órgãos de auditoria ou corregedoria e tem caráter reativo, devendo ser acionado por provocação interna ou externa aos quadros da Administração.

Parágrafo Único. Os órgãos de controle correcional não podem instaurar processo de auditoria ou investigação de ofício, salvo por ocasião da publicação do relatório anual de atividades de que trata o art. 55 desta Lei, se de sua análise surgirem indícios de irregularidades.

### *Subseção III*

#### *Do controle externo*

Art. 62. Ressalvado o controle jurisdicional, o controle externo dos órgãos e entidades estatais é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas respectivo.

Parágrafo único. O controle externo não pode implicar interferência na gestão dos órgãos ou entidades a ele submetidos nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

Art. 63. O controle externo não implica a exigência ou o processamento de exames prévios, como condição de validade ou eficácia de atos da administração.

Art. 64. Sujeitam-se ao controle quaisquer pessoas que utilizem, arrecadem, guardem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome de entidade estatal.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, não se consideram como dinheiros, bens e valores públicos os recursos que sejam transferidos a entidade não estatal a título de remuneração ou de contraprestação pecuniária, devendo neste caso o controle se limitar à verificação da legalidade da despesa realizada pela entidade estatal e ao cumprimento da obrigação ensejadora do pagamento.

Art. 65. O controle relativo aos contratos celebrados com entidades não estatais deve limitar-se à verificação do cumprimento do contrato, sendo vedada a exigência de observância de normas e procedimentos relativos a regime jurídico incompatível com sua natureza.

#### *Subseção IV*

##### *Do controle social*

Art. 66. Controle social dos órgãos e entidades estatais é o exercido pela sociedade civil, por meio da participação nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos.

Parágrafo único. O controle social visa ao aperfeiçoamento da gestão pública, à legalidade, à efetividade das políticas públicas e à eficiência administrativa.

Art. 67. São meios de controle social, entre outros:

I - participação em consulta pública ou audiência pública;

II - exercício do direito de petição ou de representação;

III - denúncia de irregularidades;

IV - atuação do interessado nos processos administrativos;

V - participação em órgãos colegiados, na forma da lei.

Art. 68. As entidades estatais buscarão manter ouvidorias, com o objetivo de receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões.

§ 1º. O ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar.

§ 2º. O ouvidor produzirá anualmente ou, quando oportuno, relatório contendo apreciações críticas sobre a atuação estatal, publicando-o por meio eletrônico e encaminhando-o à autoridade superior.

### TÍTULO III

#### DAS ENTIDADES PARAESTATAIS

Art. 68. São entidades paraestatais:

I – as corporações profissionais, com personalidade jurídica de direito público;

II – os serviços sociais autônomos, com personalidade jurídica de direito privado.

Art. 70. As corporações profissionais são as entidades previstas em lei federal, de natureza associativa, que têm por objeto:

I - a regulação, a fiscalização e a disciplina do exercício profissional;

II - a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais homogêneos de seus associados; e

III – outras competências asseguradas pela Constituição e por seu estatuto profissional definido em lei.

Art. 71. Serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas criadas ou previstas por lei federal como entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e sujeitas ao disposto no art. 240 da Constituição.

Art. 72. As entidades paraestatais devem observar os princípios de legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade, e atender às normas constitucionais, legais, regulamentares, estatutárias e regimentais aplicáveis.

§ 1.º As entidades paraestatais não se submetem às normas das entidades estatais sobre contratação administrativa e servidores públicos, devendo adotar procedimentos próprios de gestão financeira, contratação e seleção de pessoal que assegurem a eficiência e a probidade na aplicação de seus recursos, publicando anualmente suas demonstrações financeiras e prestando contas nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição, as quais devem ser apreciadas, pelo Tribunal de Contas da União, dentro

dos limites determinados pelo respeito à autonomia que lhes foi conferida por lei.

§ 2.º As corporações profissionais submetem-se ao direito público no exercício do seu poder fiscalizador, regulador e sancionador, regendo-se, quanto ao mais, pelo direito privado e do trabalho.

## TÍTULO IV

### DAS ENTIDADES DE COLABORAÇÃO

Art. 73. São entidades de colaboração as pessoas jurídicas de direito privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, que desenvolvam atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do Poder Público.

§ 1º Considera-se sem fins lucrativos a entidade que, cumulativamente:

I - não distribua, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou fundadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos no exercício de suas atividades;

II - aplique eventuais excedentes financeiros integralmente no desenvolvimento de seus objetivos sociais, de forma imediata ou mediata, neste último caso pela constituição de fundo de reserva;

III – preveja em seu estatuto a destinação de seu patrimônio social a outra entidade da mesma natureza ou a entidade estatal, em caso de extinção.

§ 2º A obtenção de recursos pela entidade, em decorrência da exploração econômica do patrimônio, da venda de bens, da prestação de serviços ou de outras atividades não descaracteriza seus fins não lucrativos, desde que integralmente aplicados na realização dos seus objetivos.

§ 3º O vínculo da entidade estatal com as entidades referidas no caput será estabelecido exclusivamente por contrato público de colaboração, inclusive nas modalidades de contrato de gestão, termo de parceria, convênio ou outra prevista em lei específica.

§ 4º Sujeita-se ao regime do contrato público de colaboração todo instrumento que institua vínculo de colaboração, nos termos definidos nesta Lei, independentemente da terminologia utilizada na legislação específica, que será aplicada subsidiariamente.

§ 5º O disposto neste Título não se aplica aos contratos administrativos celebrados com as entidades não estatais de direito privado sem fins lucrativos regidos pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata.

Art. 74. Vínculo de colaboração é o que tem por objeto:

I - o fomento, pela entidade estatal, de atividade de relevância pública de iniciativa da entidade não estatal;

II - a atribuição, a entidade não estatal, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, de relevância pública, mediante contrapartidas da entidade estatal;

III - a execução conjunta, por entidade estatal e entidade não estatal, de atividade de relevância pública.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, são de relevância pública as atividades, ações e programas relativos especialmente aos seguintes campos:

a) assistência social;

b) cultura, proteção e conservação do patrimônio histórico e artístico;

c) prestação de serviços de saúde, de educação e de outros serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços estatais, de forma inteiramente gratuita ou predominantemente gratuita;

d) incentivo ao voluntariado;

e) segurança alimentar e nutricional;

f) incentivo à prática de esportes;

g) desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

h) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

i) preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

j) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

k) promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita; ou

l) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades e finalidades mencionadas neste artigo.

Art. 75. O contrato público de colaboração não pode:

I - contemplar atividade que não seja de relevância pública;

II - importar a delegação das funções de regulação, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado; e

III - destinar-se ao simples fornecimento, pela entidade não estatal, de mão-de-obra, serviço ou bens necessários à execução de atividade pela própria entidade estatal, salvo no caso do art. 79.

Art. 76. A entidade estatal, observadas as normas legais e administrativas, deve definir, por regulamento:

I – os tipos de vínculos de colaboração que se dispõe a estabelecer e respectivos prazos de vigência;

II – os requisitos de elegibilidade das entidades pretendentes;

III - os requisitos da manifestação de interesse ou requisitos do projeto a ser apresentado pelas entidades; e

IV – os procedimentos, prazos e critérios de decisão do processo de chamamento público.

Parágrafo único. A minuta de regulamento deve ser submetida a consulta pública, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Art. 77. O contrato público de colaboração deve ser precedido de processo de chamamento público, salvo quando:

I - oriundo de credenciamento da entidade não estatal em programa permanente, para recebimento de benefícios padronizados, aplicáveis igualmente a todas as entidades aptas;

II – importe a doação de bens ou a transferência de recursos, a entidade não estatal, de valor anual inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

III - atenda a necessidade urgente, devidamente motivada; ou

IV - seu objeto exclusivo for o fomento à entidade estatal (art. 79).

Art. 78. O processo de chamamento público destina-se à tomada de decisão quanto às entidades a serem contratadas e ao conteúdo das contratações, com observância dos princípios constitucionais e legais da administração pública.

§ 1º O processo deve ser iniciado pela publicação, na imprensa oficial e em página eletrônica, de edital contendo as especificações relativas ao processo e ao contrato ou contratos a serem celebrados, nos termos do regulamento.

§ 2º São públicos os autos, sessões deliberativas e atos do processo de seleção.

§ 3º Às participantes é assegurada igualdade de oportunidades e de tratamento no procedimento.

§ 4º As decisões devem ser formalmente motivadas, com análise obrigatória e comparação das manifestações de interesse ou projetos apresentados.

Art. 79. Deve ser ajustado por contrato público de colaboração o fomento, por qualquer empresa ou entidade, estatal ou não estatal, nacional

ou estrangeira, de atividade de relevância pública desenvolvida por entidade estatal.

Parágrafo único. O contrato a que se refere este artigo não pode envolver a realização de contraprestação nem a transferência de recursos financeiros, de bens ou de direitos em favor do fomentador.

Art. 80. O contrato público de colaboração deve ser formalizado por escrito, com a estipulação adequada dos direitos e obrigações dos contratantes, incluindo os procedimentos de controle, fiscalização e prestação de contas a serem adotados.

§ 1º O contrato deve ser publicado, por extrato, em órgão oficial de divulgação como condição indispensável para sua eficácia e, integralmente, por meio eletrônico.

§ 2º A atuação dos órgãos de controle limita-se à verificação da regularidade do contrato e de seus resultados, não sendo admitido controle ou interferência na gestão da entidade não estatal.

§ 3º A entidade não estatal deve observar procedimentos próprios que assegurem eficiência e probidade na seleção de pessoal e no dispêndio de recursos recebidos em virtude do contrato.

§ 4º Na vigência do contrato, a entidade não estatal, direta ou indiretamente, não pode participar de campanhas ou de atividades de caráter político-partidário ou eleitoral, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 81. O contrato público de colaboração não se submete às normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, salvo quando celebrado na modalidade de convênio, hipótese em que também deve ser observado o disposto no art. 116 daquela lei.

Art. 82. Para o desenvolvimento dos planos, projetos, programas e ações de relevância pública, podem ser disponibilizados para a entidade de colaboração, se houver justificado interesse público, servidores da entidade estatal cedidos para esse fim e sem ônus para a origem.

§ 1º A cessão faz-se sem prejuízo dos direitos e vantagens inerentes aos respectivos cargos efetivos ou empregos.

§ 2º No caso de haver diferença, para menos, entre a remuneração de servidor e a de empregado contratado pela entidade de colaboração, ambos com a mesma função na execução das atividades, cabe à entidade não estatal pagar a complementação correspondente, que não se incorporará à remuneração do servidor.

§ 3º Fica vedado à entidade estatal o pagamento de débitos contraídos por entidade de colaboração, assim como a assunção de responsabilidade, a qualquer título, em relação ao pessoal contratado.

§ 4º O contrato pode prever a cessão de uso de bens da entidade estatal à entidade de colaboração, durante seu prazo de vigência.

## TÍTULO V

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 83. O art. 235, § 2º, da Lei nº 6.404, 15 de dezembro de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 235. ....  
.....

*§ 2º As companhias de que participarem minoritariamente as sociedades de economia mista estão sujeitas ao disposto nesta Lei, sem as exceções previstas neste Capítulo.”*

Art. 84. No caso de entidade estatal que, na data desta Lei, já possua autorização legal para criação de sociedade de economia mista, a definição dos critérios a que se refere o § 2.º do art. 18 será feita por decreto.

Art. 85. No âmbito da administração pública federal, as fundações que tenham pessoal, total ou parcialmente, sob o regime da lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, e cujas competências sejam de natureza compatível com a personalidade de direito privado poderão, mediante o decreto a que se refere o § 3º do art. 19 desta lei, ser enquadradas no regime da fundação estatal a que se refere esta lei.

Parágrafo único. Feito o enquadramento, o pessoal a que se refere o caput deste artigo integrará um quadro em extinção vinculado ao Ministério supervisor e será cedido à entidade para atendimento de suas finalidades.

Art. 86. A entidade que, conforme o disposto no parágrafo único do art. 11 desta Lei, deva se submeter ao regime de autarquia mas esteja organizada de outra forma, deverá adaptar-se ao regime autárquico no prazo de 180 dias da vigência desta Lei.

Art. 87. As subsidiárias de entidades estatais que não estejam adaptadas ao regime previsto nesta Lei deverão promover as adaptações necessárias no prazo de 180 dias da vigência desta Lei.

Art. 88. O Poder Executivo promoverá estudos com vistas à eventual transformação da natureza jurídica das entidades da administração indireta, nos termos do art. 26 da Emenda Constitucional n. 19, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas e o disposto nesta Lei.

Art. 89. A partir da vigência desta lei, a admissão de pessoal nas entidades estatais de direito privado dependerá da prévia edição do decreto a que se refere o § 3º do art. 23 desta Lei.

Art. 90. Ficam revogados:

I- o decreto-lei n.º 200, de 25 de setembro de 1967, salvo quanto aos artigos 28 a 66, 94 a 97 e 177 a 179;

II- o decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969.

Art. 91. Esta lei entrará em vigor 180 dias após sua publicação.

## Realização

 **Ciclos de Debates**  
Direito e Gestão Pública

Secretaria  
de Gestão

Ministério  
do Planejamento



ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K - 4º ANDAR  
CEP: 70.040-906 - BRASÍLIA - DF  
FONE: (61) 2020-4905  
FAX: (61) 2020-4961