Nº 27 – julho/agosto/setembro de 2011 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-187X

ANTEPROJETO DE NOVA LEI DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: SÍNTESE E CONTEXTO

Paulo Modesto

Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Público. Presidente do Instituto de Direito Administrativo da Bahia. Membro do Ministério Público da Bahia, da Academia de Letras Jurídicas da Bahia e do Conselho Científico da Cátedra de Cultura Jurídica da Universidade de Girona (Espanha). Diretor da Revista Brasileira de Direito Público. Conselheiro Técnico da Sociedade Brasileira de Direito Público. Membro do Conselho de Pesquisadores do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado.

RESUMO: A disciplina da organização administrativa do Estado constitui o capítulo mais inconsistente do direito administrativo brasileiro, sendo caracterizada pelo casuísmo e pela imprecisão conceitual, com multiplicidade de soluções orgânicas, sem parâmetros comuns nítidos, ensejando desencontros conceituais e mal entendidos em matéria essencial para o funcionamento regular e ágil da Administração Pública. Com a EC 19/98 há reversão parcial dessa deficiência, pois são previstos estatutos jurídicos comuns, a exemplo do estatuto das empresas estatais, dos contratos de autonomia e da lei complementar para delimitação das áreas de atuação das fundações estatais de direito privado. No Governo Lula, o Ministério do Planejamento constituiu comissão de especialistas para elaborar um Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e entes de colaboração. Este trabalho é um resumo do contexto, da utilidade e das conclusões básicas contidas no anteprojeto.

1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: CASUÍSMO E IMPRECISÃO CONCEITUAL

A Administração Pública contemporânea pouco se assemelha à Administração unitária, coesa, pequena e hierarquizada conhecida no século XIX, herdeira do liberalismo e do Estado-mínimo burguês. Descrita metaforicamente como "galáxia administrativa",[1] por encerrar diversas formas organizatórias e

[1] GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1998. t. I, p. 34.

diferentes entes autônomos, à semelhança de um sistema composto por planetas e satélites, a Administração Pública do nosso tempo afasta-se cada dia mais da metáfora de uma "pirâmide decisória", vertical e integrada, encerrada nos livros mais tradicionais de direito administrativo.

No Estado-liberal, o direito administrativo cuidava sobretudo de disciplinar a relação Estado-cidadão, estabelecendo os limites de interferência do Estado e as garantias reconhecidas ao cidadão. O Estado atuava em áreas limitadas, mas era caracterizado por seu **caráter agressivo e restritivo**, pois limitava-se a regular e a policiar os interesses privados em face do interesse comunitário, basicamente através de atos unilaterais e imperativos. Nesse contexto, as normas de organização apresentavam interesse secundário, sendo percebidas como normas não jurídicas ou, quando muito, normas jurídicas de relevo exclusivamente interno.

A **fragmentação organizatória**, resultado de diferenciações cada vez mais complexas de interesses e tarefas assumidas pelo Estado social, ao menos desde a segunda metade do século XX, mudou radicalmente esse cenário. O Estado passou a ser demandado intensivamente por serviços e bens, a responder com velocidade ao atendimento de interesses sociais relevantes e, frequentemente, precisou apoiar-se na colaboração dos particulares para o desempenho de suas próprias atividades. Multiplicaram-se as estruturas de organização, sendo várias delas disciplinadas por um **regime jurídico misto**, submetido ao direito privado e ao direito público ao mesmo tempo.[2] Entrou em evidência a necessidade de coordenar essa complexa estrutura administrativa, seja com a disciplina coerente do procedimento e do processo administrativo (inclusive o direito de participação e audiência do cidadão), seja com o estabelecimento de sistemas transversais de tratamento de informação e direção normativa (*v.g*. sistemas unificados de pessoal, gestão orçamentária, assessoramento jurídico, gestão patrimonial). Além disso, aos poucos, mudou a forma dos escalões superiores do Estado lidarem com os escalões inferiores ou subordinados. O ato administrativo de comando, a emissão de ordens unilaterais, hierárquicas ou de supervisão, foi sendo substituído pelo recurso frequente a acordos, compromissos, pactos, contratos de gestão ou de autonomia, adotados com a função de substituir ou preparar a edição dos atos unilaterais subsequentes.[3] A própria relação com os particulares foi substancialmente alterada, com destaque para a prestação de serviços públicos, o fornecimento de bens e utilidades concretas e a emissão de atos favoráveis ao cidadão, com o consequente aumento na utilização do contrato administrativo. Intensificou-se ainda a atividade de fomento público, veículo através do qual o Poder Público procura formar parcerias econômicas e parcerias sociais com particulares, o que por vezes conduz à formação de organizações mistas, formadas pelo Estado e pela iniciativa privada, com ou sem fins de lucrativos.

---

[2] Cf. ESTONINHO, Maria João. *A Fuga para o direito Privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública.* Coimbra, Almedina, 1996, p. 29-96.

[3] Sobre o tema, cf. MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: MODESTO, Paulo (org.). A Nova Organização Administrativa, Minas Gerais, Ed. Fórum, 2010, 2ª ed., p. 115-174. Em termos parciais, conferir: MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública, disponível na internet: http://direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=466 , acesso em 05.05.2011, e Contrato de Gestão no Interior da Organização Administrativa como Contrato de Autonomia, http://direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=473, acesso em 05.05.2011.

No Brasil, embora essas transformações gerais de fundo também se manifestem, lamentavelmente a disciplina sobre a organização administrativa permanece o **capítulo mais inconsistente do direito administrativo nacional**. As disposições jurídicas atinentes à organização administrativa do Estado Brasileiro, em particular sobre a organização das entidades da administração indireta, caracterizam-se ainda pelo **casuísmo** e pela **imprecisão conceitual.**

Há marcado **casuísmo**, no sentido técnico, a partir da própria normatividade constitucional. A Constituição Brasileira, por um lado, estabeleceu que "somente por **lei específica** poderá ser **criada** autarquia e **autorizada** a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação (...)" (Art. 37, XIX), estabelecendo ainda que "depende de autorização legislativa, **em cada caso**, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas"(...) ou a "participação de qualquer delas em empresa privada" (Art. 37, XX); por outro lado, a Constituição **aparentemente** não reclamou a existência de uma **lei orgânica geral da administração pública**, destinada a conceder sistematicidade, previsibilidade e clareza conceitual às diferentes formas organizacionais de expressão do Poder Público.

A ausência de uma norma geral atualizada em matéria de organização administrativa permitiu e permite que em cada lei ordinária se **redefina conceitualmente as entidades da administração indireta do Estado.** A **lei específica** que cria ou autoriza a criação de entidade pública pode estabelecer disciplina que vale **casuisticamente** para **aquela** entidade criada ou autorizada, mas não para as demais, em aspectos sensíveis, como o âmbito de autonomia da entidade, a composição dos seus quadros dirigentes e o controle ou supervisão de sua atuação pela Administração Direta. Falta um **quadro normativo nítido** do regime jurídico das entidades públicas e sobram soluções originais, **desencontros conceituais** e **mal entendidos** em matéria essencial para o funcionamento regular e ágil da Administração Pública.

O **casuísmo** certamente gera imprecisão, mas também é **retroalimentado por vacilações conceituais e terminológicas da própria legislação,** lamentavelmente a partir da Lei Fundamental, mas com reforço especial na legislação ordinária, em particular no Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, expedido com fundamento no Ato Institucional 4, de 1966, em plena ditadura, composto por nada menos de **215 artigos**. Não é preciso buscar muito: o inciso XX, do art. 37, da Constituição Federal, já referido, ainda em sua redação original, reclama autorização legislativa específica tanto para **criação de subsidiária** como para a **participação em empresa privada** de **qualquer** das entidades referidas no inciso IX da art. 37, o que é tecnicamente uma impropriedade evidente, **pois não parece concebível que autarquias e fundações participem do capital de empresas privadas**! O Decreto-Lei 200/67, de sua parte, confunde com freqüência institutos díspares, como a descentralização e a desconcentração (v.g, art. 10), além de adotar conotações problemáticas para definir autarquia e fundação pública, entre outras graves inconsistências, assinaladas reiteradamente pela doutrina. Essa conclusão vale também para o âmbito estadual e municipal que, embora detentores de autonomia para disciplinar a própria organização administrativa, habitualmente têm adotado em grande medida o modelo da legislação federal.

O c**asuísmo na disciplina da organização administrativa,** ao contrário de ser algo positivo, terminou por produzir **grave confusão** no próprio **legislador**, no **administrador**, na **jurisprudência** dos Tribunais e entre **juristas**, gerando **incerteza e ineficiência** no que se refere ao *modus operandi* específico de cada tipo de entidade, o regime jurídico predominante e a sua forma de relacionamento com os órgãos de controle interno e externo.

A atuação administrativa do Estado brasileiro parece percorrer uma via sujeita a **névoa e penumbra**, com altíssimo risco de colisão entre os órgãos de atuação e entre estes e os órgãos de controle. A confusão em matéria organizatória apresenta repercussões práticas imediatas, pois (a) estimula demandas judiciais, (b) engendra indefinição de limites de agir dos órgãos e entidades públicas; (c) promove atrasos no processo decisório da administração; (d) inibe os administradores a adotarem iniciativas criativas de gestão, com receio da responsabilização posterior; (e) acrescenta custos desnecessários no desenvolvimento de serviços públicos e sociais da maior significação pública.

2. REAÇÃO INICIAL AO CASUÍSMO ORGANIZATÓRIO: EC 19/98

A Emenda Constitucional n. 19, de 1998, inicia uma clara tendência de reversão do casuísmo na disciplina da organização administrativa brasileira

Com efeito, o legislador reformador expressou a necessidade de parâmetros gerais em vários setores da organização administrativa:

a) **Fundações**: nova redação do art. 37, XIX reclama **lei complementar** para definição das áreas de atuação das fundações criadas pelo Estado com personalidade jurídica de direito privado, o que assegura uma padronização mínima;

b) **Empresas estatais: lei ordinária quadro** para definição uniforme do estatuto jurídico das **empresas estatais e suas subsidiárias**

c) Previsão de **contrato** para ampliação da autonomia de órgãos e entidades (Art. 37,§8º), com estabelecimento de disciplina geral uniforme de flexibilidades gerenciais, orçamentárias e financeiras tanto para órgãos quanto para entidades.

No entanto, foi em uma **disposição transitória** que o legislador da reforma deixou assinalada a intenção de **reverter esse estado de indefinição e casuísmo organizacional de forma global, sistemática, abrangente de todas as entidades da administração indireta**. No art. 26 do seu texto, a Emenda Constitucional n. 19, prescreveu:

> Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente realizadas.

A disposição não foi regulamentada nem foi efetivamente aplicada, não tendo ocorrido a revisão dos estatutos nem um programa para análise da transformação da natureza jurídica de entidades em **dissonância organizacional com as suas finalidades ou competências efetivamente realizadas**. Essa

revisão, imposta em norma constitucional de cumprimento obrigatório, no entanto, somente parece viável se existente um **quadro coerente e global sobre a tipologia das formas estruturais da organização administrativa**, referencial para as revisões reclamadas. É dizer: o art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/98 pode ser considerado base para a exigência não apenas para a revisão da forma jurídica das entidades da administração indireta, mas **base de exigência para uma nova lei orgânica da administração pública**, apta a revogar o Decreto-Lei 200/67 e oferecer sistematicidade e alguma clareza conceitual a organização administrativa brasileira.

3. O ANTEPROJETO DE NOVA LEI DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em 10 de dezembro de 2007, o Diário Oficial da União publicou a Portaria nº 426, de 6.12.2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, posteriormente alterada pela Portaria nº 84, de 23.4.2008, instituindo comissão destinada a elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e entes de colaboração. A comissão foi composta pelos professores: Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Maria Coeli Simões Pires, Paulo Eduardo Garrido Modesto, e Sérgio de Andréa Ferreira.

A Comissão concluiu os seus trabalhos com a entrega do anteprojeto ao Ministro Paulo Bernardo e ao Secretário Marcelo Viana Estevão de Moraes, atual Secretário de Gestão, em 16 de julho de 2009, depois de quinze reuniões, realizadas no interregno de dezoito meses de trabalho. Os trabalhos da comissão, não remunerados, realizados com plena autonomia, sem interferências ou diretrizes vinculantes, foram uma extraordinária experiência de convívio intelectual, em sessões que consumiam frequentemente dois ou três dias de debate intenso.

O anteprojeto foi debatido amplamente no Poder Executivo e, de forma detalhada, objeto de consideração de representantes de diferentes segmentos sociais durante o II Congresso Brasileiro de Controle Público, realizado em Salvador, Bahia, em novembro de 2009.[4] Para a divulgação pública do projeto foi elaborado um livro, contendo estudos de todos os membros da comissão de especialistas responsável pela elaboração do anteprojeto, além de estudos de administradores renomados e outros juristas convidados.[5]

O anteprojeto encontra-se aos cuidados da Casa Civil da Presidência da República, para análise e avaliação, tendo recebido apoio relevante do CONSAD, Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração (CONSAD), por seu Presidente, e apoio da Advocacia-Geral da União, por seu Ministro-Chefe, Luís Inácio Lucena Adams.

Embora inviável resumir todo o projeto no espaço desta breve comunicação, algumas diretrizes gerais e decisões fundamentais podem ser indicadas.

---

[4] Para acessar o texto completo do anteprojeto, confira http://www.direitodoestado.com.br/leiorganica

[5] Além de estudos sobre a organização administrativa atual e o detalhamento das propostas do anteprojeto, realizados pela Comissão de Elaboração, foram publicados estudos de Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Júnior, Humberto Falcão Martins, Fernando Luiz Abrucio, Alice Gonzalez Borges, Rita Tourinho e Durval Carneiro Neto. Cf. MODESTO, Paulo (org.). A Nova Organização Administrativa, Minas Gerais, Ed. Fórum, 2010, 2ª. Ed., 444p.

Em primeiro lugar, o anteprojeto propõe uma lei de normas gerais de âmbito nacional em matéria de organização administrativa. A comissão considerou inviável criar novos perfis de entidades da administração indireta, com derrogação de normas do direito civil (relativas a pessoas jurídicas, competência privativa da União – art. 22, I) com eficácia restrita apenas à União. Além disso, a diferenciação no regime de funcionamento das entidades exigiu uma diferenciação também no campo das licitações ou contratações – regras especiais para entidades estatais de direito privado e normas específicas para a celebração de parceria com terceiro setor (contrato de colaboração pública), disciplina de caráter igualmente nacional (CF, Art. 22, XXVII). Por igual, identificou que compete igualmente a normas nacionais a disciplina das paraestatais, em particular os serviços sociais autônomos e as corporações profissionais (competência privativa da União para dispor sobre corporações profissionais e serviços sociais autônomos (CF, Art. 8º; Art. 22, I XVI; 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.

Além da Administração Direta, o anteprojeto considerou adequado isolar (a) entidades estatais (subdivididas em entidades de direito público e entidades de direito privado), (b) entidades paraestatais (igualmente subdivididas em entidades de direito público e de direito privado) e (c) entidades de colaboração (inserindo nesta categoria todas os vínculos de parceria do Estado com as entidades sem fins lucrativos que atuam nos serviços de relevância pública).

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. 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.

No âmbito da Administração Direta, o anteprojeto disciplina os **decretos de organização** (CF, Art. 84, VI, a), inseridos pela Emenda Constitucional n. 32/01, os quais, respeitas as competências previstas em lei, poderão:

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.

A Administração Indireta, como antecipado, 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. O anteprojeto disciplina também a criação de s**ubsidiárias heterogêneas ou homogêneas,** vale dizer, subsidiárias de mesma natureza ou de natureza heterogênea.

Autarquia é definida como pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, para prestar serviço público ou exercer outra atividade administrativa que implique poderes próprios do estado. São definidas também as **autarquias regionais (**instituídas pelas pessoas político-administrativas para atuação isolada ou conjugada em determinado complexo geoeconômico e social) e as autarquias especiais (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). Os consórcios públicos permanecem regidos por lei especial.

Empresa estatal é definida como 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.

Por outro lado, o anteprojeto trata, de forma pioneira, sobre a empresa cujo controle seja assumido por entidade ou entidades estatais mediante **doação, dação em pagamento, herança ou legado,** estabelecendo que este ativo deve ser alienado, salvo expressa disposição legislativa, ficando submetida ao regime das empresas estatais ao fim do exercício subsequente ao da assunção do controle.

Fundação estatal, por outro lado, 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. A fundação estatal pode ser instituída e mantida por mais de uma pessoa político-administrativa , nos termos das leis autorizativas específicas e, neste caso, integrará a administração indireta das pessoas político-administrativas instituidoras, salvo previsão em contrário de suas normas específicas. O anteprojeto que as fundações, quando exercitarem prerrogativas de autoridade, devem ser consideradas autarquias, submetendo-se à disciplina deste outro tipo de entidade. Essa orientação permite esclarecer o regime jurídico próprio e específico das fundações estatais, atualmente objeto de controvérsia imobilizante.[6]

É previsto um específico regime de funcionamento para as entidades estatais de direito privado, com disciplina básica das licitações das empresas e fundações estatais e a previsão de regulamentos próprios, observadas diversas

[6] Cf. MODESTO, Paulo. As fundações estatais de direito privado e o debate sobre a nova estrutura orgânica da Administração Pública. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 9-22, out./dez. 2007. O texto também foi publicado na coletânea Direito administrativo e seus novos paradigmas, coordenada por Alexandre Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 539-552, e na Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, n. 14, jun./jul./ago. 2008. Disponível na internet: http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-PAULO%20MODESTO.PDF

normas essenciais constantes do anteprojeto (art. 24, 12 incisos). É previstas a divulgação pública do quadro de pessoal, forma de administração e remuneração dos dirigentes e do regulamento sobre processos seletivos, precedido de consulta pública.

O anteprojeto apresenta detalhada regulamentação do contrato de autonomia, conferindo eficácia plena a previsão constitucional **do** 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. O contrato de autonomia é definido como 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 autonomias especiais. Para o supervisor, o contrato de autonomia é forma de autovinculação e, para o supervisionado, condição para a fruição das flexibilidades ou autonomias especiais com vistas a promoção da melhoria do desempenho do supervisionado. O seu prazo de vigência não poderá ser superior a 5 nem inferior a 1 ano.

O anteprojeto também disciplina a articulação administrativa, que se dá por meio da (a) coordenação e (b) supervisão. A Coordenação destina-se a simplificar, integrar e unificar a ação administrativa – ex. compartilhamento de informações, racionalização de meios, unificação de procedimentos, sendo exercida em todos os níveis por atuação das chefias e comissões de coordenação. A Supervisão objetiva a coesão política e a implementação das políticas públicas, distinguindo-se a supervisão hierárquica ou supervisão por vinculação.

Em matéria de controle, o anteprojeto mantém diversos princípios já assentados no Decreto-lei 200/67, como a diretriz de supressão de controles meramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco e a simplificação de procedimentos, além de assentar diretriz para prevalência do controle *a posteriori*, constituindo exceção o controle prévio ou concomitante de natureza decisória (sem embargo do controle preventivo usual, de natureza cautelar) e a diretriz para a eliminação de sobreposição de competências e de instrumentos de controle, bem como o 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 a responsabilização pessoal do agente que atuar com incúria, negligência ou improbidade.

Na temática do controle da administração, além disso, o anteprojeto estabelece a exigência de publicação dos relatórios de atividade dos órgãos e entidades públicas, por meio eletrônico, até 31 de março de cada ano – com indicação das metas e resultados alcançados e circunstanciados os obstáculos encontrados, bem como a possibilidade dos órgãos de controle público poderem propor a assinatura de termos de ajustamento de gestão (TAG's) 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.

O anteprojeto também prevê que os órgãos de consultoria jurídica 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. Essa medida visa impedir que, por incerteza na matéria de controle, os órgãos de consultoria jurídica adotem posturas tímidas, conservadoras ou simplesmente limitada à rotina, para evitar responsabilização pessoal dos seus agentes. O controle social também é disciplinado amplamente, sendo previsto nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações públicas.

Trata-se também das pessoas paraestatais – pessoas que não integram a administração, mas atuam paralelamente, manejando poderes públicos conferidos por Lei. São entidades paraestatais: I – as corporações profissionais, com **personalidade jurídica de direito público; II** – os serviços sociais autônomos, com **personalidade jurídica de direito privado.** 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.

Na parte final, o anteprojeto também cuida amplamente das 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. 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. O contrato público de colaboração deve ser precedido de **processo de chamamento público.** São normas que ampliam o controle sobre os vínculos de parceria estabelecidos pelo Estado com o terceiro setor, suprindo omissões e carências ainda presentes na legislação atual, garantindo a boa aplicação dos recursos públicos e o atendimento eficaz do cidadão em serviços de relevância pública.

4. CONCLUSÃO

A organização administrativa, no dizer de NIGRO, é o “primeiro momento da atividade”, sendo natural que reflita as tensões e as necessidades da própria atividade administrativa. Por isso, no momento atual, a organização administrativa em todo mundo reinventa-se, transforma-se, renova-se. Mas, ao contrário do que ocorria no passado, **a reforma da organização administrativa do Estado hoje não é apenas uma questão de modificação e adaptação da arquitetura institucional do próprio Poder Público** (reforma orgânica), mas também uma **transformação nas formas de interação do Estado com outros atores sociais**. São dois movimentos paralelos.

A organização administrativa hoje, por um lado, amplia-se e atualiza-se através da instituição de novas formas de parceria do Estado com a sociedade civil

(cujos atores, disciplinados em diversos aspectos pelo direito administrativo, funcionam a rigor como "longa manus" do Estado em diversos setores sociais ou, quando menos, como parceiros relevantes). Nessas relações, os particulares perdem parte de sua liberdade de atuação em face da sujeição a obrigações de direito público necessárias à prevenção contra abusos de gestão, sem se tornarem Estado, sem se transformarem em autarquias e sem assumirem também, ao menos integralmente, a defasagem estrutural entre o ritmo da sociedade e do Estado. É o que vem ocorrendo nas **parcerias sociais** (v.g., contratos de gestão com Organizações Sociais e termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)[7] e nas parcerias econômicas (v.g, nos contratos de concessão comum ou nas concessões patrocinadas).[8]

Além disso, a organização administrativa transforma-se também pelo emprego de formas de atuação não autoritárias, fundadas em acordos, consensos e conciliação de interesses (v.g, art. 10, § único, da Lei 11.029/2001), bem como pela multiplicação de entidades compostas por acordo de **pluralidade de administrações** (com direitos iguais) e por **órgãos ou entidades mistas** (integradas por representantes do poder público e do setor privado). Exemplifico o primeiro tipo de entidade com os consórcios públicos, de direito público ou privado, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005; o segundo, exemplifico com os Comitês de Bacia Hidrográfica, previstos na Lei 9.433/97, compostos por representantes da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Outro exemplo de entidade de composição mista é o Comitê Gestor da Internet (CGI), instituído pela Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995 e alterada pelo Decreto Presidencial nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no país.[9]

Por fim, a organização administrativa renova-se ainda pela **diferenciação e reestruturação do aparato administrativo** do próprio Estado e pelo incremento

[7] Sobre o tema das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, v. MODESTO, Paulo. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, Renovar, n. 214, p. 55-68, out.dez., 1998 e na Revista Trimestral de Direito Público (RTDP), São Paulo, Malheiros, n. 24, 75-86, 1998. O texto foi também incorporado como capítulo do livro FALCÃO, Joaquim; CUENCA, CARLOS (ORG.). Mudança Social e Reforma Legal: estudos para uma nova legislação do Terceiro Setor, Brasília, Conselho Comunidade Solidária, UNESCO, BID, FBB, 1999. (Série Marco Legal do Terceiro Setor, n. 3). Disponível também na internet: http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-PAULO%20MODESTO.pdf Acesso em: 17/02/211.

[8] Sobre a natureza das parcerias sociais e econômicas, conferir MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de 'serviço público', 'serviço de relevância pública' e 'serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas". In: SUNDFELD, Carlos Ari (org). . Parcerias Público-Privadas. São Paulo, Ed.Malheiros, 2005, p. 433-486. Disponível também na internet: http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-PAULO%20MODESTO.pdf Acesso em 15/02/2011.

[9] Registre-se que o CGI criou uma entidade civil, sem fins lucrativos, denominada "Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR" - NIC.br", para ser agente de execução responsável pelo registro de nomes de domínio, a administração e a publicação do DNS para o domínio <.br>, base da gestão da internet no Brasil. Além disso, criou o CERT.br, o Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil; o CETIC.br, Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação; o CEPTRO.br, Centro de Estudos e Pesquisas em Tecnologia de Redes e Operações; o W3C.br, escritório do World Wide Web Consortium no Brasil.

no emprego de **estruturas estatais de direito privado, sejam elas entidades privadas tradicionais** (empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações estatais de direito privado) ou entidades inovadoras. Esse movimento pela diferenciação e incremento no uso do direito privado, que é sempre uso impuro do direito privado, no entanto, vem acompanhado de um contramovimento de uniformização de regras básicas no tratamento com entidades privadas do próprio Estado (v.g., previsão de estatutos gerais, como a exigência de um estatuto comum das empresas públicas e para a delimitação das áreas de atuação das fundações estatais; identificação mais precisa das formas de atuação do Estado na área social e econômica; estabelecimento de maior flexibilidade na reestruturação e modificação do funcionamento de órgãos no interior da administração direta, através de decretos de organização, como autorizado expressamente pelo art. 84, VI, Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 32/2001).[10]

Diante do crescimento do papel político e econômico do Estado, inclusive na esfera dos serviços sociais, direta ou indiretamente, o desafio da administração pública, na sociedade dos nossos dias, é assegurar ao próprio Estado conciliar o **fazer com celeridade**, de modo efetivo e eficaz, e o **fazer de forma adequada e segura,** ponderando, com legalidade e custos razoáveis, equidade e controle, os interesses públicos em jogo. O desafio posto ao administrador público hoje é **criar valor público**, **satisfação no usuário direto e indireto da Administração Pública**, em contextos de grande complexidade, empregando instrumentos de atuação pensados em outro momento histórico.

A essas exigências comparece o direito administrativo. O direito administrativo não está em crise. Pelo contrário, amplia horizontes, dispondo sobre diferentes domínios da atividade econômica, dos serviços sociais e dos serviços públicos. Ampliou a sua temática e a sua importância. Em crise está o modelo individualista e liberal de direito administrativo implantado no século XIX na França e importado, sem maiores reservas, para o Brasil. O direito administrativo do bloqueio, do formalismo excessivo, do casuísmo e da unilateralidade está em crise. O direito administrativo pluralista, da cooperação e das parcerias, dos serviços públicos e da regulação, da competição ordenada e da racionalidade, este não está em crise. Para este último, como escrevemos na exposição de motivos, o anteprojeto reduz ambiguidades e contradições, otimiza a ação administrativa, impedindo que ela seja 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. Para responder a essas exigências, o anteprojeto procurou 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.

[10] Sobre o tema dos decretos de organização, e seus limites estritos no direito brasileiro, conferir MODESTO, Paulo. Os regulamentos de organização no direito brasileiro e os decretos autônomos de extinção de cargos públicos vagos: uma distinção necessária, Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan. 2010. Na internet, http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=480, acesso em 05.05.2011.

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

MODESTO, Paulo. Anteprojeto de Nova Lei de Organização Administrativa: Síntese e Contexto. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 27, julho/agosto/setembro de 2011. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-27-SETEMBRO-2011-PAULO-MODESTO.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rede@direitodoestado.com.br

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

Publicação Impressa / Informações adicionais: