

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 busca 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 expresso 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, suprimindo 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 prevalente); 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 correccional) 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 correccional, 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 dispendo 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