

# O CONTRATO DE AUTONOMIA DE GESTÃO: O plano de gestão estratégica em uma OMPS\*

CARLOS EDUARDO DE FREITAS SAVIOLI\*\*  
Capitão de Corveta (EN)

---

## SUMÁRIO

Introdução	
Histórico	
A natureza jurídica das OMPS e seus efeitos	
Contribuições constitucionais e legislativas à ampliação da Autonomia Gerencial das OMPS	
Restrições jurídicas à Autonomia de Gestão das OMPS	
Restrições Trabalhistas à Autonomia Gerencial das OMPS	
Restrições constitucionais-tributárias à autonomia financeiro-orçamentária das OMPS	
Restrições administrativas à ampliação da Autonomia Gerencial das OMPS	
Sugestões para aumentar a Autonomia de Gestão das OMPS	
Transformação da OMPS em uma Agência Executiva	
Inclusão em lei das metas previstas no Contrato de Autonomia de Gestão	
Inclusão de proteções legais contra contingenciamentos orçamentários	
Conclusão	

---

\* N.R.: Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval como parte do Curso Superior.

\*\* N.R.: Gerente de Sistemas de Combate da Diretoria-Geral do Material da Marinha. É bacharel em Direito e em Letras pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Engenharia Elétrica e engenheiro eletrônico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## INTRODUÇÃO

As Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS) surgiram no ordenamento jurídico brasileiro no contexto da reforma do aparelho do estado implementada nos anos 1990, que tinha como um dos seus propósitos globais a limitação da atuação estatal, por meio da transferência, sempre que possível, de serviços não exclusivos do Estado à iniciativa privada (BRASIL, 1995, p. 45). Esta transferência poder-se-ia ocorrer mediante privatização de estatais ou implantação de contratos de gestão nos órgãos que não pudessem ser privatizados (*ibid.*, p. 47).

Dessa forma, por meio da Lei nº 9.724/98, o Poder Executivo foi autorizado a qualificar como OMPS órgãos da Administração Pública para os quais poderiam ser concedidas autonomias gerencial, orçamentária e financeira (*idem*, 1998b), a partir de um contrato firmado entre a OMPS e o Poder Executivo federal (*idem*, 1988). Dentre as possibilidades de autonomia concedidas às OMPS, estariam a de gerar suas próprias receitas, a de aplicá-las em sua atividade-fim, a de contratar pessoal pelo regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a de possuir um limite de dispensa de licitação equivalente ao dobro das outras OM das Forças Armadas (*idem*, 1998b).

Ao analisar as verdadeiras possibilidades jurídicas de autonomia das OMPS, será visto que essa autonomia ainda sofre severas restrições jurídicas à sua plenitude, apesar de ter havido uma relativa ampliação devido a alterações constitucionais e legislativas empreendidas nos anos 1990. Todas essas restrições derivam, direta ou indiretamente, do fato de a OMPS ter enquadrada sua natureza jurídica como órgão da Administração Pública Direta e, portanto, subordinada ao regime do Decreto-Lei

nº 200/67 e ao princípio constitucional da legalidade (*idem*, 1988). Além disso, há o equívoco de o constituinte brasileiro ter escolhido o instituto do contrato como instrumento de ampliação dessa autonomia. Essas restrições, de ordem constitucional, trabalhista, financeira, tributária e administrativa, atingem significativamente as autonomias gerencial, orçamentária e financeira das OMPS, conforme será demonstrado.

O propósito principal deste trabalho é, portanto, mostrar como a autonomia das OMPS pode ser interpretada à luz do direito brasileiro e como o seu próprio processo histórico de formação terminou criando grandes restrições administrativas para os seus dirigentes. A partir desse quadro, surge como um propósito secundário deste trabalho a sugestão de alterações no ordenamento jurídico brasileiro capazes de afastar algumas dessas restrições.

Este trabalho divide-se em mais seis títulos. Nos títulos 2, 3 e 4 são apresentados, respectivamente, o histórico das OMPS, a sua natureza jurídica no direito brasileiro e as contribuições legislativas, ocorridas nos anos 1990, que tinham como propósito conceder-lhes maior autonomia administrativa. Nos títulos 5 e 6 serão apresentadas, respectivamente, as restrições legais que existem para as OMPS justamente devido à sua própria natureza jurídica e as sugestões de alterações legislativas que poderiam afastar algumas dessas restrições. Por fim, no título 7, é apresentada a conclusão.

## HISTÓRICO

Um dos motivos que levaram à criação da sistemática OMPS na Marinha do Brasil (MB), em 1994, foi a necessidade de a instituição conhecer o custo de posse da sua própria estrutura industrial, utilizada na prestação de serviços de manutenção de seus meios (BRASIL, 2008, p. 1-1). A

solução encontrada pela MB foi a de dotar determinadas Organizações Militares (OM) com um complexo sistema de contabilidade de custos e controles internos, gerador de informações financeiras que hoje permitem à Alta Administração Naval visualizar tanto seus reais custos quanto avaliar as “necessidades estratégicas de suas existências” (*ibid.*, p. 1-2).

A ideia de conceder maior autonomia de gestão para antes da Administração Pública Direta, entretanto, nasceu do conjunto de reformas do aparelho do Estado idealizado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e apresentada no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (*idem*, 1995), que expunha a intenção do Poder Executivo de tornar mais moderna a administração pública e facilitar o seu ajuste fiscal (SILVA, 2000, p. 18). Entre as medidas propostas nesse plano estava o “aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal” (BRASIL, 1995, p. 49), com emendas à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), “de maneira a remover os constrangimentos existentes que impedem a adoção de uma administração ágil e **com maior grau de autonomia**” (*ibid.*, p. 49, grifo nosso).

Dessa forma, o fundamento constitucional que permitiu o surgimento das OMPS no ordenamento jurídico consubstanciou-se na Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, de 5 de junho de 1998, que, ao incluir o §8º no artigo 37, possibilitou ao Poder Público a concessão de maior autonomia aos seus órgãos da administração direta e indireta, *in verbis*:

§8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a

fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I – o prazo de duração do contrato;
- II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III – a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1998c, não paginado)

Além disso, a então nova redação dada pela EC 19/98 ao *caput* do artigo 39 da CRFB/88 revogava tacitamente a obrigação de União, Estados e Municípios manterem o Regime Jurídico Único (RJU) (BRASIL, 1990) para seus servidores, instituindo, assim, um novo regime de “contrato de emprego público” (*idem*, 2007, p. 807), em que a contratação de pessoal poder-se-ia dar pelo regime da CLT, um importante passo à consecução da autonomia gerencial das OMPS.

Cerca de seis meses depois, em consonância com o novo substrato constitucional, foi promulgada, em 1º de dezembro de 1998, a Lei nº 9.724, que dispunha sobre a autonomia de gestão das OMPS, instituindo o contrato de gestão, a contratação pelo regime da CLT, a substituição gradual de servidores por empregados públicos, a dispensa de licitação por um limite maior e a geração autônoma de receitas complementares próprias por meio da prestação de serviços a entes governamentais e extragovernamentais, além de ter autorizado a contratação de até 10 mil empregados públicos (*idem*, 1998b). Por sua vez, pelo Decreto nº 3.011/99, de 30 de março de 1999, o Poder Executivo Federal qualificou 13 OM da MB como OMPS passíveis de sujeição a esse novo regime (*idem*, 1999c).

Entretanto, em 5 de janeiro de 2000, os partidos dos Trabalhadores (PT), Democrático Trabalhista (PDT), Comunista do Brasil (PC do B) e Socialista Brasileiro

(PSB) ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2.135-4/DF (*idem*, 2007, p. 807) no Supremo Tribunal Federal (STF), para que fosse declarada a inconstitucionalidade da quebra do RJU e os efeitos da então EC 19/98 fossem suspensos até o julgamento final da ação (TRABALHADORES *et al*, 2000, p. 48). Em 2 de agosto de 2007, o STF suspendeu os efeitos dessa EC e a Adin está pendente de julgamento. Desde então, as OMPS estão impossibilitadas de contratar pessoal pela CLT (BRASIL, 2007, p. 940).

### A NATUREZA JURÍDICA DAS OMPS E SEUS EFEITOS

A subordinação do Estado brasileiro ao princípio constitucional da legalidade (*idem*, 1988) torna imprescindível o debate acerca da natureza jurídica de uma OMPS, uma vez que ela é um órgão pertencente à Administração Pública, o que será demonstrado. De forma sucinta, o princípio da legalidade está expresso no Artigo 5º, II da CRFB/88<sup>1</sup>, obrigando o cidadão a fazer o que estiver expresso em lei e desobrigando-o de fazer o que nela não estiver. Como é do Estado brasileiro a prerrogativa de promulgar as leis, a consequência imediata da aplicação desse princípio é a imposição ao Estado da restrição de só poder fazer o que estiver expresso em lei, nada mais. Portanto, as omissões da lei significam, ao mesmo tempo, permissões ao cidadão e proibições ao Estado.

A determinação da natureza jurídica de um instituto do direito é uma das atividades mais importantes desse campo do conheci-

mento. Trata-se de um método subjetivo de classificação que, segundo Câmara, pretende fixar a categoria jurídica a que o instituto pertence, o gênero do qual aquele instituto é espécie (CÂMARA, 2004, p. 142). Ao determinar-se o gênero de um instituto de direito, é possível saber quais são as regras do ordenamento jurídico vigente aplicável a ele, para, a partir de uma interpretação sistemática (DINIZ, 2009, p. 440), dar a essas regras o seu verdadeiro sentido e estabelecer os efeitos das suas relações jurídicas decorrentes. De forma simples, esta é a importância de se perquirir sobre a natureza jurídica do instituto da OMPS: saber o que lhe é permitido fazer, o que é proibido e sob quais circunstâncias.

A correta determinação da natureza jurídica da OMPS é um processo analítico que, neste caso, perpassa pelo exame da CRFB/88, do Código Civil de 2002 (CC/02), do Decreto-Lei (DL) 200/67, da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e da Lei Complementar (LC) nº 97/1999.

Pela CRFB/88, a União é dividida nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>2</sup> (BRASIL, 1988), sendo que a Presidência da República e seus ministérios, de acordo com o DL 200/67, fazem parte da Administração Federal do Poder Executivo<sup>3</sup> (*idem*, 1967). Ainda, a União, pelo CC/02, é definida como uma “pessoa jurídica de direito público interno”<sup>4</sup> (*idem*, 2002, não paginado).

Já as Forças Armadas, pela CRFB/88, são “instituições nacionais permanentes e regulares”, organizadas “sob a autoridade suprema do Presidente da República”<sup>5</sup> (*idem*, 1988, não paginado). A LC 97/1999

1 CRFB/88, art. 5, II – “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (BRASIL, 1988, não paginado)

2 CRFB/88, Art. 2º.

3 DL 200/67, arts. 1º, 2º e 4º.

4 CC/02, Art. 41.

5 CRFB/88, Art. 142.

subordina-as ao ministro de Estado da Defesa e dá-lhes o direito de dispor de “estruturas próprias”<sup>6</sup> (*idem*, 1999a, não paginado).

O DL 200/67 e a Lei de Consórcios Públicos, por sua vez, apresentam as características e espécies jurídicas a que pertence qualquer órgão da Administração Federal, o que já é o suficiente para que se busque o enquadramento da natureza jurídica das OMPS em uma dessas espécies. Ressalte-se que, pelo princípio da legalidade, as espécies jurídicas relacionadas na legislação apresentada são as únicas que existem, uma vez que um órgão do Estado não poderá pertencer a uma espécie jurídica não prevista em lei.

Pelo DL 200/67, a Administração Pública Federal divide-se em Direta e Indireta, sendo a Indireta composta por entidades de personalidade jurídica própria, cujas espécies são autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas<sup>7</sup> (BRASIL, 1967). A Lei de Consórcios Públicos acrescentou também a espécie do Consórcio Público a esse rol<sup>8</sup> (*idem*, 2005).

Diante do exposto, não há dúvida de que, ao subordinar-se, em última instância, ao Comando da Marinha, sendo este, por sua vez, subordinado ao Ministério da Defesa e à Presidência da República, as OMPS pertencem à Administração Pública Federal da União, ou seja, são órgãos de uma pessoa jurídica de direito público interno.

Quanto ao tipo de Administração Federal, doravante Administração Pública, a que as OMPS pertencem, Direta ou Indireta, é necessário que seja feita uma análise comparativa com todas as entidades pertencentes à Administração Pública, tendo como referência a aplicação pura do princípio da legalidade, para que se verifique qual forma das espécies existentes uma OMPS pode assumir.

Ao comparar-se a OMPS com as espécies de empresa pública e de sociedade de economia mista da Administração Pública Indireta, conclui-se que a OMPS não pode assumir a forma de nenhuma delas, pois ambas são definidas como pessoas jurídicas de direito privado para exploração de atividade econômica e são criadas por lei<sup>9</sup> (*idem*, 1967). A lei 9.724/98 não autoriza a criação das OMPS como nenhuma dessas duas espécies, pois não as menciona. O enquadramento da OMPS como uma fundação pública também não é possível, pois o DL 200/67 exclui as entidades de direito público da execução das atividades de uma fundação<sup>10</sup> (BRASIL, 1967), e a Lei 9.724/98 deixa expresso que as OMPS são entidades de direito público, pois conservam os atributos de militares, pertencem à Marinha e devem ser dirigidas por oficiais<sup>11</sup> (*idem*, 1998b).

A OMPS também não pode possuir natureza jurídica de autarquia, pois aquela, ao contrário desta, não goza de autonomia patrimonial, apenas gerencial, orçamentária

6 LC 97/99, Art. 3º.

7 DL 200/67, Art. 4º.

8 Lei 11.107/2005, Art. 6º, Iº.

9 DL 200/67, Art. 5º, II e III.

10 DL 200/67, Art. 5º – “Para os fins desta Lei, considera-se: [...]”

IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, **para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público**, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967, não paginado, grifo nosso)

11 Lei 9.724/98, Arts. 1º e 2º.

e financeira<sup>12</sup>. Finalmente, a OMPS também não pode ser um consórcio público, pois este exige a associação entre entes diferentes da federação com a única finalidade de atender a objetivos de interesse comum que a União tenha com estados e/ou municípios<sup>13</sup> (*idem*, 2005). No caso da OMPS, o único potencial interesse comum da União com outros entes seria a prestação de serviços a órgãos governamentais dos estados ou municípios, mas a Lei nº 9.724/98 estabelece que esses serviços só podem possuir caráter complementar, e não principal<sup>14</sup> (*idem*, 1998b).

Por exclusão a todas as espécies de órgãos definidos como pertencentes à Administração Pública Indireta, com cujas características legais as OMPS não encontraram uma compatibilidade perfeita, e em consonância com o princípio da legalidade, para o qual não pode existir um órgão da Administração Pública sem compatibilidade com nenhuma espécie jurídica estabelecida na lei, a natureza jurídica da OMPS somente pode ser determinada, de forma residual, como órgão da Administração Pública Direta, a única categoria legal restante.

**As OMPS não possuem personalidade jurídica própria e sujeitam-se ao regime jurídico da Administração Pública, especial aos princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988)**

Como consequência dessa natureza jurídica estabelecida, as OMPS não possuem personalidade jurídica própria<sup>15</sup> e sujeitam-se ao regime jurídico da Administração Pública (DI PIETRO, 2011, p. 61), em especial aos princípios constitucionais prescritos na CRFB/88, Art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

### **CONTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGISLATIVAS À AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL DAS OMPS**

O fato de não possuir personalidade jurídica dificulta sobremaneira o estabelecimento dos efeitos jurídicos advindos de um vínculo de natureza contratual da Administração Pública Direta com as OMPS, conforme será demonstrado. Mesmo assim, as alterações constitucionais trazi-

das pela EC 19/98<sup>16</sup> e a promulgação da Lei 9.724/98 foram capazes de, sob uma perspectiva jurídica teórica, ampliar a autonomia gerencial de uma OM qualificada como OMPS. Entretanto, essa ampliação de autonomia só pode ser constatada quando comparada com o nível de autonomia ge-

12 DL 200/67, Art. 5º, I, comparado com a Lei 9.724/98, art. 2º.

13 Lei 11.107/2005, Art. 1º.

14 Lei 9.724/98, Art. 1º, III.

15 Pela aplicação do princípio da legalidade, a omissão do DL 200/67 a respeito da personalidade jurídica dos órgãos da Administração Pública Direta indica que estes não possuem personalidade jurídica. Se a tivessem, isto estaria expresso, como fez o legislador ao deixar expresso, por exemplo, no art. 4º, II, que as entidades da Administração Pública Indireta são “dotadas de personalidade jurídica própria” (BRASIL, 1967, não paginado).

16 Com a introdução do Art. 37, §8º à CRFB/88.

rencial que uma OM das Forças Armadas ordinariamente possui.

Antes de estudar esses efeitos jurídicos, torna-se necessária uma análise para se determinar agora a natureza jurídica do Contrato de Autonomia de Gestão, que é justamente o instrumento criado pelo constituinte para a ampliação dessa autonomia.

É notória a relação do direito com a hermenêutica, sendo esta definida como a “teoria científica da arte de interpretar” (MAXIMILIANO, 2008, p. 1). A hermenêutica jurídica possui uma técnica, orienta-se por regras reconhecidas e busca, ao fim e ao cabo, “determinar o sentido e o alcance das expressões em direito” (*ibid.*, p. 1). Uma das regras de hermenêutica jurídica mais conhecidas é a de que “não se presumem, na lei, palavras inúteis” (*ibid.*, p. 204), ou seja, todas as palavras em textos legais, contratuais ou jurisprudenciais são dotadas de um valor jurídico específico, ainda que pareçam inúteis ou supérfluas. Ao intérprete, cabe o trabalho de encontrar esses valores jurídicos.

Isto posto, determinados vocábulos já possuem acepções jurídicas amplamente aceitas e, quando mencionados no texto, suscitam nos intérpretes, não raro, um complexo sistema de significados e relações jurídicas aplicáveis. Em direito, dois sinônimos podem ter significados jurídicos completamente diferentes.

Este é o caso do vocábulo contrato. Na sintética definição de Caio Mário da Silva Pereira, um dos mais importantes e respeitados doutrinadores do direito civil brasileiro da segunda metade do século XX, um contrato é um “negócio jurídico bilateral”, um “acordo de vontades com a finalidade de produzir efeitos jurídicos” (PEREIRA, 2005, p. 7).

No caso em análise, a CRFB/88 e a Lei 9.724/98 autorizaram a possibilidade do

estabelecimento de um contrato entre a OMPS e o Poder Público. O Poder Público tem que ser aqui entendido como o Poder Executivo Federal, já que, pelo Decreto 3.011/99, este Poder não somente exerce o direito de qualificar as OMPS da MB como também estipula a condição de que essa qualificação só se torna juridicamente eficaz com a celebração daquilo que denominou como Contrato de Autonomia de Gestão<sup>17</sup> (BRASIL, 1999c, não paginado). Deduz-se, então, que as partes desse hipotético contrato são a OMPS e o Poder Executivo Federal.

Ocorre que, ao pertencerem ambos à Administração Pública Direta Federal, as partes desse contrato são a mesma pessoa, o que viola um dos requisitos jurídicos da existência de um contrato, que é a sua bilateralidade. Portanto, por uma impossibilidade jurídica, o Contrato de Autonomia de Gestão é uma figura contratual inexistente, sendo também inexistentes os efeitos jurídicos contratuais que pretendia produzir. Não se está aqui negando o fato de que existe uma relação jurídica entre a OMPS e a Administração Pública, mas torna-se, então, necessário analisar qual é a natureza dessa relação e determinar os seus reais efeitos jurídicos, já que estes não podem ser os de um contrato.

Porém, antes de analisar qual a verdadeira natureza da relação jurídica existente entre o Poder Público e a OMPS, é possível deduzir que o simples afastamento da natureza contratual já produziu imediatamente o seu primeiro efeito jurídico, benéfico para as OMPS. Como visto, é a Lei 9.724/98 que autoriza o Poder Executivo a qualificar uma OM da MB como OMPS. Uma vez qualificadas, as OMPS passam a dispor das prerrogativas ali relacionadas. O Poder Executivo, por sua vez, no Decreto

17 Decreto 3.011/99, art. 1º, §1º.

3.011/99, determinou que 13 OM da MB só poderiam dispor efetivamente da sua condição de OMPS após a celebração do Contrato de Autonomia de Gestão<sup>18</sup> (*ibid.*, não paginado). Portanto, o efeito de dispor das prerrogativas de OMPS pelas 13 OM estaria suspenso até que o contrato fosse celebrado com cada uma delas. Ora, como esta condição suspensiva é juridicamente impossível<sup>19</sup>, nula é a suspensão pretendida<sup>20</sup> e as prerrogativas de OMPS passaram a valer para aquelas 13 OM desde o dia de publicação do Decreto. Logo, as 13 OM qualificadas como OMPS nunca precisaram esperar pela celebração de um Contrato de Autonomia de Gestão para, por exemplo, ter o seu limite de despesa automaticamente aumentado para 20% nos casos de dispensa de licitação (BRASIL, 1993).

Quanto ao desejo do constituinte de ampliar a autonomia da OMPS com o Poder Público, por meio de uma relação jurídica que, como visto, não é contratual, torna-se necessário, extraordinariamente, encontrar um sentido jurídico diverso do convencional para o termo contrato.

Ao analisar essa espécie de contrato, Di Pietro entende que, ao não se poder admitir que a mesma pessoa jurídica, a União, “tenha interesses contrapostos defendidos por órgãos diversos”, os contratos de gestão “correspondem, quando muito, a termos de compromisso assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas”. Continuando, ela reduz o contrato de gestão a somente um “incentivo”, porque as metas fixadas já correspondem àquelas a que os dirigentes estão “obrigados a cumprir por

força da própria lei” (DI PIETRO, 2011, p. 341).

Há, entretanto, quem, após uma longa análise interpretativa sobre como o instituto do contrato entre órgãos da Administração Pública, conclua, com indignação, que ele simplesmente inexistente, posto que fruto de péssima técnica jurídica, conforme se expressa Celso Antônio Bandeira de Mello:

Assim, **tal dispositivo constitucional** – no que concerne ao contrato entre órgãos – **haverá de ser considerado como não escrito** e tido como um momento de supina infelicidade em nossa história jurídica, pela vergonha que atrai em nossa cultura, **pois não há acrobacia exegética que permita salvá-lo** e lhe atribuir um sentido compatível com o que está na própria essência do Direito e das relações jurídicas. (MELLO, p. 227, grifos nossos)

Com o devido respeito à posição doutrinária e ao vaticínio de um dos mais famosos doutrinadores do direito administrativo brasileiro, citada acima, acredita-se que há, sim, uma acrobacia exegética capaz de salvar o Contrato de Autonomia de Gestão, conforme será demonstrado a seguir.

A natureza da relação jurídica denominada Contrato de Autonomia de Gestão, entre a OMPS e o Poder Executivo Federal, só pode ser deduzida analiticamente se se partir do vínculo de subordinação existente entre o Presidente da República (chefe do Poder Executivo), uma das partes do contrato, e o dirigente da OMPS, a outra parte.

Sendo o dirigente de OMPS, por força de lei, um oficial da Marinha<sup>21</sup>, está ele

18 Decreto 3.011/99, art. 1º.

19 Como visto, não é possível uma pessoa jurídica celebrar contrato consigo mesma.

20 CC/02, art. 123 – “Invalidam os negócios jurídicos que lhe são subordinados:

I – as condições física ou juridicamente impossíveis, quando suspensivas.” (BRASIL, 2002, não paginado)

21 Lei 9.724/98, Arts. 1º e 2º.



submetido aos princípios constitucionais da hierarquia e da disciplina que regem a relação entre as Forças Armadas e o Presidente da República<sup>22</sup> (BRASIL, 1988). Por sua vez, a disciplina é definida legalmente no Estatuto dos Militares como “a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento” (*idem*, 1980, não paginado), a qual deve ser mantida “em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa” (*ibid.*, não paginado). Portanto, em tese, uma ordem recebida por um militar de sua cadeia de comando deverá ser cumprida, sob pena de se cometer uma contravenção disciplinar, sem prejuízo de outras sanções por eventuais danos causados. Assim, o vínculo de subordinação hierárquica entre uma OM e a Administração Pública Federal é diferente daquele existente entre os órgãos da Administração Pública Direta dirigidos por civis por ser mais rigoroso e, portanto, menos autônomo.

Entretanto, apesar do rigor do Estatuto dos Militares, o legislador desejou dar mais autonomia a determinadas OM a que qualificou como OMPS e criou para isso um instrumento a que deu o nome de Contrato de Autonomia de Gestão. A natureza desse contrato tem de ser diferente da de uma ordem recebida, senão haveria uma redundância indesejada no ordenamento jurídico, com dois institutos iguais. Portanto, sob esta diretriz hermenêutica é que se

deve buscar a verdadeira natureza jurídica desse contrato.

O efeito jurídico de um contrato é “criação de direitos e obrigações” entre as suas partes (PEREIRA, 2005, p. 7). Por sua vez, uma obrigação, ainda no sintético ensinamento de Caio Mário, é uma “norma de submissão” (*idem*, 2004, p. 4). Das várias classificações existentes sobre as obrigações na doutrina do direito civil, é da diferenciação conceitual entre as obrigações de meio e as obrigações de resultado que será encontrada a essência do Contrato de Autonomia de Gestão.

As obrigações de resultado são aquelas que se consideram atingidas “quando

**O Contrato de Autonomia de Gestão tem a natureza jurídica de um ato administrativo para o cumprimento de obrigações de meio. Não tem eficácia jurídica de um contrato**

o devedor cumpre o resultado final” (*ibid.*, p. 48), e as obrigações de meio são aquelas em que a sua “inexecução caracteriza-se pelo desvio de certa conduta ou omissão de certas precauções, sem se cogitar do resultado final” (*ibid.*, p. 48). Dessa forma, em uma delas, o devedor se

obriga a atingir o resultado e, na outra, o devedor se obriga a esforçar-se para atingir o resultado, não importando se o conseguiu de fato.

Neste momento, torna-se ainda pertinente a introdução de mais um conceito jurídico da disciplina de Direito Administrativo, a de “ato administrativo”. Diferentemente dos atos normativos e dos atos judiciais, o ato administrativo é aquele que expressa a declaração de vontade do Estado, produzindo efeitos concretos imediatos (DI PIETRO, 2011, p. 196). Maria Sylvia Zanella di Pietro

22 CRFB/88, art. 142.

define-o como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle pelo Poder Judiciário” (*ibid.*, p. 198).

Conceituada a diferença entre obrigações de meio e de resultado e introduzido o conceito de ato administrativo, pode-se deduzir que, por força dos princípios constitucionais da hierarquia e da disciplina, as ordens que qualquer militar recebe de sua cadeia de comando possuem a natureza jurídica de uma obrigação de resultado, uma vez que têm de ser rigorosamente observadas. Por outro lado, as obrigações assumidas pelo dirigente de uma OMPS em um contrato de autonomia de gestão teriam a natureza de obrigações de meio, posto que, ao serem necessariamente diferentes das ordens, só poderiam obrigá-lo a se esforçar para alcançar o resultado. Portanto, o Contrato de Autonomia

de Gestão tem a natureza jurídica de um ato administrativo para o cumprimento de obrigações de meio. Se não for assim, não seria necessário que o legislador trouxesse à existência do ordenamento jurídico um instituto inútil, o Contrato de Autonomia de Gestão, se os seus efeitos pudessem ser inclusive alcançados de outro modo mais simples, isto é, a partir das próprias ordens transmitidas pela cadeia de comando.

De tudo o que foi aqui exposto, decorrem mais alguns efeitos jurídicos importantes, além daquele já citado no início desta análise.

Um dos efeitos é o de que o Contrato de Autonomia de Gestão não tem eficácia

jurídica de um contrato, porque não o é. Suas partes não estão sujeitas à legislação aplicável aos contratos, quer privados quer administrativos, o que já tem o condão de afastar de plano, por exemplo, em caso de qualquer inadimplemento do dirigente da OMPS, sua sujeição aos institutos jurídicos contratuais da responsabilidade civil, da exceção de contrato não cumprido, da resolução por onerosidade excessiva (BRASIL, 2002) e outros mais. A lista é extensa.

No plano militar, o mais importante efeito jurídico é o de que o dirigente de OMPS não poderá incidir em contravenção disciplinar no eventual caso de meta não atingida, exceto se for comprovada falta

de diligência na busca do resultado. A única sanção aplicável pela Administração Pública Federal, neste caso, seria a desqualificação da OMPS, com a correspondente perda das prerrogativas previstas na Lei 9.724/98.

**No plano militar, o mais importante efeito jurídico é o de que o dirigente de OMPS não poderá incidir em contravenção disciplinar no eventual caso de meta não atingida**

#### **RESTRIÇÕES JURÍDICAS À AUTONOMIA DE GESTÃO DAS OMPS**

Apesar dos avanços legislativos, é da inafastável natureza jurídica de órgão da Administração Pública Direta e da consequente subordinação ao princípio da legalidade que nascem as maiores restrições jurídicas às autonomias concedidas legalmente às OMPS, quando suas relações jurídicas são analisadas de forma sistemática à luz do ordenamento jurídico vigente. As restrições às autonomias gerencial, orçamentária e financeira podem ser divididas em trabalhistas, constitucionais, tributárias e administrativas.

### **Restrições trabalhistas à autonomia gerencial das OMPS**

A suspensão, desde 2007, dos efeitos de contratação de pessoal pelo regime da CLT pelo STF constitui-se em uma grande restrição à autonomia gerencial das OMPS no que diz respeito à flexibilidade de contratação e demissão de pessoal. Constitucionalmente e sob a égide da Lei 8.112/90, RJU dos servidores civis federais, não é possível à Administração Pública Direta contratar pessoal civil sem concurso público (BRASIL, 1988) nem demitir sem o devido Processo Administrativo Disciplinar (PAD) (*idem*, 1990), em razão da estabilidade (*idem*, 1988). Quanto aos servidores militares, estes também não podem ser excluídos do serviço ativo sem os respectivos Conselhos de Justificativa ou de Disciplina, o que só pode ocorrer em casos de indignidade para o posto ou a bem da disciplina (*idem*, 1980). Portanto, enquanto a Adin não for julgada, a OMPS não possui autonomia alguma para contratar mão de obra.

Caso a Adin venha a ser julgada improcedente e seja então admitida a quebra do RJU do serviço público federal, a contratação de empregados públicos pelas OMPS dependerá, ainda, da autorização conjunta do comandante da Marinha<sup>23</sup> e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado<sup>24</sup> (*idem* 1998b), este extinto pelo Decreto nº 2.923/99 e sucedido em suas atribuições pelo atual Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (*idem*, 1999b). Ainda que haja uma decisão judicial favorável do STF, a autonomia do dirigente da OMPS para contratação de

pessoal não será absoluta, uma vez que estará sempre condicionada à existência de uma autorização.

Se, por outro lado, vier a Adin a ser julgada procedente e inadmitida a quebra do RJU, todos os dispositivos da Lei 9.724/98 referentes à possibilidade de contratação de mão de obra pelo regime da CLT tornar-se-ão inconstitucionais e não poderão mais ser aplicados, afetando irreversivelmente a autonomia gerencial das OMPS nesse aspecto.

### **Restrições constitucionais-tributárias à autonomia financeiro-orçamentária das OMPS**

A Lei 9.724/98 concedeu autonomia financeira às OMPS ao autorizar-lhes a geração de receitas a partir de duas formas: pela prestação de serviços a órgãos da MB<sup>25</sup> ou, complementarmente, pela prestação de serviços a outros órgãos governamentais e extragovernamentais, nacionais ou estrangeiros<sup>26</sup>, com a aplicação de ambas as receitas no custeio de suas atividades<sup>27</sup> (BRASIL, 1998b). Por sua vez, partindo-se do conceito de autonomia orçamentária proposto por Kiyoshi Harada, segundo o qual um órgão orçamentariamente autônomo é aquele que se constitui “em uma unidade orçamentária” e que pode “utilizar-se das verbas com que foi contemplado” (HARADA, 2014, não paginado), é possível deduzir que, juridicamente, a autonomia orçamentário-financeira de uma OMPS é o direito que seu dirigente possui de apresentar uma proposta orçamentária, de sua unidade orçamentária, à Lei Orçamentária Anual (LOA), contemplando nela todas as

23 Sucessor das atribuições do ministro de Estado da Marinha.

24 Lei 9.724, Art. 7º.

25 Lei 9.724/98, art. 1º, II.

26 Lei 9.724/98, art. 1º, III.

27 Lei 9.724/98, art. 1º, IV.

receitas estimadas que poderá auferir com a prestação de seus serviços, de acordo com suas disponibilidades de mão de obra ou de capital, somado ao direito de utilizar financeiramente a dotação orçamentária consignada em suas próprias atividades, ao executar o orçamento.

Outro aspecto legal que contribui para maior autonomia financeiro-orçamentária da OMPS é a faculdade de se poder empregar integralmente as receitas complementares dos serviços prestados a outros entes como movimentação e empenho<sup>28</sup> (BRASIL, 1998b). A partir dessa autorização legal, poderia o dirigente da OMPS determinar, *a priori*, em sua proposta de LOA, o percentual de mão de obra ou capital de sua OMPS que empregará em serviços extra MB, e que servirá como investimento no próprio patrimônio ou na formação de seu pessoal.

Para que essa autonomia financeiro-orçamentária seja efetiva, torna-se imprescindível, então, que o orçamento destinado às OMPS não seja objeto de contingenciamentos, sob pena de haver serviços prestados sem a devida contraprestação financeira.

A possibilidade de geração autônoma de receitas, autorizada pela lei, sofre também algumas restrições quando interpretada sob uma perspectiva constitucional-tributária. Seja qual for o sentido atribuído pelo legislador aos órgãos extragovernamentais a que a OMPS pode prestar serviços, entende-se

que desses órgãos estão excluídas quaisquer pessoas jurídicas de direito privado, por força do disposto no parágrafo 2º do Artigo 173 da CRFB/88<sup>29</sup>. Partindo-se de uma interpretação teleológica desse dispositivo constitucional (MAXIMILIANO, 2008, p. 124-125), deduz-se que a concessão de isenções fiscais àqueles que exploram diretamente uma atividade econômica viola o direito constitucional da livre concorrência<sup>30</sup> ao torná-la desleal e injusta em relação ao particular que explora a mesma atividade econômica, pois este não poderá deixar de considerar, em seu preço final, o peso dos tributos que é obrigado a pagar. Por isso, o constituinte negou a isenção fiscal às empresas públicas e às sociedades de economia mista, entes que podem explorar atividade econômica em nome do Estado<sup>31</sup> (BRASIL, 1967). Ora, se, constitucionalmente, todos os entes da Administração Pública Direta gozam de isenção fiscal<sup>32</sup>, então isto significa que eles devem abster-se de explorar toda atividade econômica na qual haja qualquer espécie de concorrência com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Isso inclui as empresas públicas e sociedades de economia mista, visto que são pessoas jurídicas de direito privado criadas para a exploração de atividades econômicas<sup>33</sup>.

Vislumbra-se, porém, três exceções a essa regra. A primeira dá-se no caso de haver monopólio estatal para o exercício

28 Lei 9.724/98, art. 4º.

29 CRFB/88, art. 173, §2º – “As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado.” (BRASIL, 1988, não paginado)

30 CRFB/88, art. 170, IV.

31 DL 200/67, Art. 5º, II e III.

32 CRFB/88, art. 150 – “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI – Instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.” (BRASIL., 1988, não paginado, grifos nossos)

33 DL 200/67, Art. 5º, II e III.

de determinada atividade econômica, o que, pela CRFB/88, ocorre nas hipóteses previstas em seu artigo 177<sup>34</sup>, caso em que não há concorrência de direito. Neste caso, poderia a OMPS prestar serviços aos entes da Administração Pública Indireta que exploram esse monopólio. A segunda hipótese dá-se no caso de atividades econômicas não exploradas por particulares em virtude de qualquer outro motivo, caso em que não haveria concorrência de fato. A terceira e última hipótese, embora apenas teórica, dá-se no caso de prestação de serviços a qualquer particular estrangeiro, desde que ocorra fora do território nacional, local onde o Estado brasileiro não exerce jurisdição e, portanto, não é obrigado a garantir o direito da livre concorrência. Naturalmente, esta terceira exceção ainda está condicionada ao respeito pela legislação do país onde o serviço da OMPS seria prestado.

Portanto, da interpretação jurídica sistemática sobre a possibilidade de geração de receitas complementares, deduz-se que a autorização para a prestação de serviços da OMPS está restrita, na esfera governamental dos três entes da Federação<sup>35</sup>, somente a órgãos da Administração Pública Direta, fundações públicas, autarquias e consórcios públicos, todos estes, pelo princípio da legalidade, impedidos de explorar atividades econômicas. Na esfera governamental estrangeira, não há restrições. Quanto aos

órgãos extragovernamentais, se pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e de nacionalidade brasileira, a OMPS só poderá prestar serviços nos casos de inexistência de concorrência de direito ou de fato. Se os órgãos extragovernamentais forem estrangeiros e privados, o serviço somente poderá ser prestado fora do território nacional, desde que não viole a correspondente legislação estrangeira.

### ***Restrições administrativas à ampliação da Autonomia Gerencial das OMPS***

O fato de ao dirigente da OMPS aplicarem-se os princípios constitucionais da hierarquia e da disciplina, uma vez que ele permanece como representante de um órgão militar subordinado à Administração Pública Direta Federal, será motivo de restrições administrativas quando as ordens recebidas de sua cadeia de comando, de algum modo, conflitarem com as ações que precisam ser levadas a cabo para o alcance das metas estabelecidas no Contrato de Autonomia de Gestão.

Tome-se como um exemplo hipotético a ordem transmitida a uma OMPS para a prestação de um determinado serviço na MB, logo após a ocorrência de um contingenciamento no orçamento da União, o que impedirá aquela OMPS de obter a sua respectiva receita e dificultará o cumprimento

34 CRFB/88, art. 177 – “Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos, cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do *caput* do art. 21 desta Constituição Federal.” (BRASIL, 1988, não paginado)

35 União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

de suas metas financeiras estabelecidas no contrato de gestão. No caso da ocorrência desse tipo de conflito, não cabe ao dirigente da OMPS decidir entre o cumprimento da ordem recebida ou o atendimento à cláusula do contrato, uma vez que o descumprimento desta, como visto, não o sujeita à responsabilidade jurídica, mas o daquela fá-lo-á incidir em contravenção disciplinar.

## SUGESTÕES PARA AUMENTAR A AUTONOMIA DE GESTÃO DAS OMPS

Até o momento, foi apresentado que a autonomia de uma OMPS aumentou timidamente com as alterações legislativas empreendidas na década de 1990, embora ainda seja mais ampla do que a de uma OM comum. O único efeito prático visível para as OMPS é a prerrogativa de dispensa de licitação pelo dobro do limite concedido aos outros órgãos da Administração Pública Direta. De resto, ao dirigente de uma

OMPS não é dada autonomia para contratar e demitir pessoal; as pessoas para quem podem ser prestados seus serviços, visando à geração da receita complementar, são reduzidas, o que interfere nos seus investimentos; a sujeição a eventuais contingenciamentos orçamentários da União pode afetar o recebimento de seus recursos financeiros ou causar-lhe prejuízo; e a subordinação aos princípios da hierarquia

e disciplina podem contranger-lhe a perseguição das metas dispostas no Contrato de Autonomia de Gestão, em casos de conflito com as ordens recebidas de sua cadeia de comando.

Para alterar esse quadro e considerando a inafastável aplicação do princípio da legalidade às OMPS, serão apresentadas sugestões de mudanças legislativas que poderiam trazer maior autonomia às OMPS, levando-se em conta os efeitos jurídicos e práticos dessas mudanças.

### *Transformação da OMPS em uma Agência Executiva*

Caso a OMPS fosse transformada em uma autarquia executiva, haveria a aquisição de uma personalidade jurídica e maior autonomia, pois, segundo o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, as autarquias “não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas” (MELLO, 2007, p. 157).

A transformação de uma OMPS em uma autarquia executiva somente poderia ser feita em duas fases. A primeira, com a transformação da OMPS em uma autarquia por meio de lei<sup>36</sup>; a segunda, com a transformação da autarquia em autarquia executiva por ato do Presidente da República, seguindo o disposto no artigo 51 da Lei 9.649/98<sup>37</sup> (BRASIL, 1998a).

**O único efeito prático visível para as OMPS é a prerrogativa de dispensa de licitação pelo dobro do limite concedido aos outros órgãos da Administração Pública Direta**

36 DL 200/67, art. 5º, I.

37 Lei 9.649/98, art. 51 – “O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I – ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento.

II – ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.” (BRASIL, 1998a, não paginado)

Como essa nova organização teria a natureza jurídica de autarquia, passaria a pertencer à Administração Pública Indireta. O primeiro efeito jurídico advindo disso é o de que essa autarquia teria de deixar de ser uma OM e não mais poderia ser dirigida por um oficial, pois não se poderia admitir que o seu dirigente, sendo militar federal, não fosse subordinado a órgão algum do seu Comando de Força. Pela mesma razão, essa nova autarquia não poderia lotar militares em seus quadros.

Uma vez dotada de maior autonomia, a lei criadora dessa suposta autarquia determinaria os objetivos gerenciais e administrativos a serem alcançados, o que substituiria o instituto do contrato de gestão e imporia obrigações de resultado a seus futuros dirigentes.

Naturalmente, esta sugestão seria a que atribuiria a maior autonomia possível aos novos órgãos sucessores das atividades das OMPS, mas é evidente que uma descentralização dessa natureza, se levada a cabo, trará consequências de várias ordens para a MB, as quais precisariam ser detalhadamente sopesadas em suas relações custo-benefício para a instituição.

### ***Inclusão em lei das metas previstas no Contrato de Autonomia de Gestão***

Conforme demonstrado até aqui, o Contrato de Autonomia de Gestão não possui natureza contratual e, sendo ato administrativo para o cumprimento de obrigações de meio, as metas ali estabelecidas têm menos força cogente para os dirigentes das OMPS do que ordens emanadas de sua cadeia de comando, o que diminui a autonomia das OMPS. Entretanto, devido à sempre inafastável aplicação do princípio da legalidade às OMPS, a inclusão em texto legal das metas e dos conteúdos das cláusulas de que é composto

o Contrato de Autonomia de Gestão teria o condão de transformar, automaticamente, as obrigações de meio em obrigações de resultado, as quais, inclusive, poderiam ter precedência em relação às ordens recebidas pela cadeia de comando, caso a lei estabelecesse ao dirigente de OMPS sanções mais rigorosas do que as contravenções disciplinares pelo seu descumprimento.

Neste caso, a OMPS continuaria a ser uma OM, pertenceria à Administração Pública Direta e sofreria menos alterações administrativas em relação àquelas advindas da sugestão anterior, mas o Contrato de Autonomia de Gestão deixaria de existir, pois seus direitos e obrigações agora emanariam de lei.

### ***Inclusão de proteções legais contra contingenciamentos orçamentários***

Se, de acordo com a sugestão do item anterior, as metas de autonomia de gestão tornarem-se legais, será necessário que a OMPS disponha também de certas proteções legais aos contingenciamentos orçamentários aos quais estará sujeita, e que poderão impedi-la de atingir as metas previstas.

Como visto, a autonomia financeiro-orçamentária de uma OMPS é a capacidade de seu dirigente fazer a sua proposta orçamentária de acordo com as suas estimativas de mão de obra e capital para a prestação de serviços. Assim, por exemplo, se uma OMPS industrial dispõe de 100 mil homens-hora (HH) para o próximo exercício financeiro, então seu dirigente poderá estimar em seu orçamento a dotação financeira correspondente àqueles 100 mil HH. Caso, no decorrer do exercício financeiro seguinte, haja um contingenciamento orçamentário de 20% para aquela OMPS, então seu dirigente terá de violar a obrigação legal de custeio de suas próprias despesas<sup>38</sup>, já

38 Lei 9.724/98, art. 1º, IV.

que sua dotação orçamentária só será suficiente agora para custear 80% das despesas referentes à posse dos 100 mil HH.

Uma vez que a OMPS não pode demitir pessoal para compensar o prejuízo que sofreria nesse hipotético caso, sugere-se que seja incluída na lei das OMPS um dispositivo que garanta ao seu dirigente o direito de dispor do excesso de mão de obra que não poderá ser custeado, seja mediante o instituto do afastamento<sup>39</sup> de seus servidores civis (BRASIL, 1990) ou mediante o destaque dos militares (*idem*, 2010, p. 3-7).

Da mesma forma, agora em sentido inverso, qualquer incremento não esperado da receita orçamentária da OMPS também garantiria o direito de seu dirigente de, mediante os mesmos institutos, requisitar mão de obra para atender à nova demanda.

Esses mecanismos legais constituir-se-iam em proteções à disposição do dirigente de OMPS que lhe garantiriam maior autonomia de gestão e, caso não atendidos, excusariam-no das sanções que também lhe seriam impostas pela lei.

## CONCLUSÃO

Embora a MB tenha alcançado a partir dos anos 1990, com a implantação da sistemática OMPS, um excelente resultado no que tange ao conhecimento de seus próprios custos de posse de determinadas OM, o passo seguinte, a almejada autonomia de gestão, parece que não ocorreu da forma projetada pelo governo FHC, quando este implementou seu programa de reforma do aparelho do Estado.

A partir de um método analítico de interpretação da autonomia das OMPS no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, constatou-se que, embora estas sejam mais autônomas do que uma OM comum das Forças Armadas, as OMPS possuem reduzida autonomia de gestão, justamente por permanecerem como órgãos da Administração Pública Direta sem personalidade jurídica e sujeitos à hierarquia e à disciplina. O único efeito jurídico benéfico visível é a prerrogativa de dispensa de licitação pelo dobro dos limites atribuídos a outros órgãos da Administração Pública Direta, o que é muito pouco. Um dos fatores que limitaram a ampliação dessa autonomia foi, sem dúvida, a escolha equivocada do constituinte em valer-se do instituto do contrato para aumentar a autonomia de um ente pertencente à Administração Pública Direta em lugar da lei, pois aquele instituto, neste caso, reduz-se a apenas um ato administrativo para o cumprimento de obrigações de meio e possui força cogente bem menor. Além disso, até mesmo fatores externos contribuem para essa redução, como é o caso da pendência de uma Adin ainda não julgada, que decidirá se as OMPS poderão ou não contratar pessoal pelo regime da CLT. Diante dessa situação, foram estabelecidas, com maior exatidão, as fronteiras legais até onde o dirigente de OMPS pode ir para melhor administrar sua OM dentro do atual contexto de restrições existentes.

Em contraposição às restrições constitucionais e legais que constroem a autonomia das OMPS, propuseram-se sugestões de alterações legislativas, que, como visto, são as mais eficazes para conduzir as OMPS

39 Lei 8.112/90, art. 93 – “O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: [...] II – em casos previstos em leis específicas. [...]”

§ 4º Mediante autorização expressa do Presidente da República, o servidor do Poder Executivo poderá ter exercício em outro órgão da Administração federal direta que não tenha quadro próprio de pessoal, **para fim determinado e certo.**” (BRASIL, 1990, não paginado, grifos nossos).



à autonomia desde o início pretendida. Naturalmente, a opção por esta ou aquela alteração legislativa aqui proposta implicará ganhos e perdas, de ordens políticas e econômicas, que devem ser exaustivamente debatidas antes de levadas a cabo.

Isto posto, surge como um resultado secundário deste trabalho a abertura dos debates jurídicos acerca das possibilidades atuais de autonomia das OMPS e das possibilidades de reforma da legislação para ampliar essa autonomia em favor da MB.

#### 📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ADMINISTRAÇÃO>; Contrato; Gerência; Organização;

### REFERÊNCIAS

- BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jun. 1999a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.880 de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 dez. 1980. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6880.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 1998a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9649compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649compilado.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.724 de 1ª de dezembro de 1998. Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviço e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 dez. 1998b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9724.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2014.



- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: contratos. Declaração unilateral de vontade. Responsabilidade civil*, vol. III. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Instituições de Direito Civil: teoria geral das obrigações*, vol. II. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- SILVA, Edson Baltar da. *Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS) na MB: uma visão atual do sistema*. Rio de Janeiro: EGN, 2000.
- TRABALHADORES, Partido dos *et al.* Petição Inicial de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar, datada de 5 de janeiro de 2000. Brasília: Autos da Adin nº 2.135-4/DF, 2000.



# Museu Naval

Apresenta a exposição permanente intitulada “O Poder Naval na Formação do Brasil”, que ocupa sete salas do pavimento térreo. O tema destaca a participação do Poder Naval na História do Brasil e sua importância na formação do País e nos dias atuais. O Museu Naval também apresenta exposições temporárias de diversos temas no segundo andar do prédio.

Visitas guiadas para escolas com atividades educativas e grupos diversos mediante agendamento.

*“Preservar a memória para construir a história.”*

## **Entrada gratuita**

Horário de funcionamento: terça a domingo - 12h às 17h

Rua Dom Manuel 15 - Praça XV - Rio de Janeiro

Agendamentos para grupos: [agendamento@dphdm.mar.mil.br](mailto:agendamento@dphdm.mar.mil.br)

Informações e agendamentos: (21) 2532-5992 / 2233-9165

[www.dphdm.mar.mil.br](http://www.dphdm.mar.mil.br)