XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-983-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

CONPEDI Montevidéu 2024

GT Direito Administrativo e Gestão Pública I

Prefácio

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito promoveu em Montevidéu, nos dias 18 a 20 de setembro de 2024, o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, congresso inspirado no tema "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación". Novamente, professores, pesquisadores e estudantes brasileiros, uruguaios e de outras nacionalidades, reunidos em 40 Grupos de Trabalho na tradicional Facultad de Derecho – Universidad de la Republica (FDER – UDELAR), protagonizaram mais um evento da pós-graduação em Direito de grande sucesso científico e humano, com centenas de participantes ambientados na histórica, culturalmente rica e acolhedora cidade de Montevidéu, capital da República do Uruguai.

O GT de Direito Administrativo e Gestão Pública foi coordenado pelos professores doutores Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (UNICURITIBA), Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG – Universidade Federal do Rio Grande) e Daniel Artecona Gulla (FDER – UDELAR), que conduziram e assistiram as apresentações de 17 trabalhos científicos. Comunicações essas seguidas de amplo e democrático debate, com a significativa participação dos presentes, numa ambiência demarcada pela dialeticidade e harmonia, que só fez crescer e aprofundar as reflexões sobre os artigos previamente aprovados ao menos por dois avaliadores doutores do CONPEDI, frutos de diversas pesquisas desenvolvidas em vários programas de mestrado e doutorado em Direito no Brasil e no exterior.

A relação dos trabalhos apresentados por doutores e doutorandos, mestres e mestrandos, e, em dois casos, por graduandos devidamente assistidos por seu professor, foi a seguinte: (1) A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA; (2) A ENCHENTE NO RIO GRANDE DO SUL E SEUS IMPACTOS APLICAÇÃO DAS REGRAS DE LICITAÇÃO BRASILEIRAS; (3) A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL; (4) AGÊNCIAS EXECUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; (5) AS ENGRENAGENS FINANCEIRAS DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NO PODER JUDICIÁRIO; (6) AS GUERREIRAS AMAZONAS NA ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA: AVALIAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DE MULHERES PARA ACESSO A CARGOS PÚBLICOS; (7) CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESAFIOS DA GESTÃO ASSOCIADA PARA CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALIZADAS; (8) GOVERNANÇA E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES; (9) IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO; (10) INTEGRIDADE EM RISCO: A INEFICÁCIA DO COMPLIANCE PÚBLICO FRENTE AOS AGENTES POLÍTICOS NO BRASIL; (11) NOVO GUIA HERMENÊUTICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DANO MORAL COLETIVO; (12) O PODER REGULAMENTAR E O ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE: EXISTIU EXCESSO DO EXECUTIVO NO DECRETO Nº 11.374/23?; (13) PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS; (14) RITUAL DE GESTÃO NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DOS EXECUTIVOS FISCAIS; (15) SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA MARCA/MODELO DE ITEM REGISTRADO; (16) SUBSTITUIÇÃO CONTRATUAL PREVIAMENTE À DESESTATIZAÇÃO DE COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: CONSEQUÊNCIAS DA OPOSIÇÃO MUNICIPAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL BRASILEIRO; (17) “CONFLITO DE INTERESSES” NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE MINAS GERAIS, EM FACE DAS LEGISLAÇÕES MINEIRA E FEDERAL.

Privatização das empresas estatais, licitações, agências executivas, consórcios intermunicipais, governança e controle da Administração Pública, o papel dos Tribunais de Contas, compliance público, agentes políticos, improbidade administrativa e conflito de interesses no processo administrativo disciplinar foram os temas sensíveis discutidos no Grupo de Trabalho, a indicar a permanente transformação do Direito Administrativo, especialmente o brasileiro, desde o advento da Constituição de 1988. Com efeito, os artigos apresentados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I retratam a modernização transformadora dessa disciplina jurídica, que não mais se satisfaz com verificações puramente normativas, mas que se revela em toda a sua complexidade também a partir de

análises filosóficas, sociológicas, pragmáticas, sistêmicas e críticas, conforme o leitor denotará apreciando os trabalhos apresentados, em mais esta autorizada publicação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

Boa leitura a todos!

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

UNICURITIBA

Prof.ª Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

FURG

Prof. Dr. Daniel Artecona Gulla

FDER – UDELAR

AGÊNCIAS EXECUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EXECUTIVE AGENCIES: CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR PROMOTING EFFICIENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Marcos Vinícius de Jesus Miotto [1]
Gabriela Teixeira Tresso
Luis Felype Fonseca Costa

Resumo

A Administração Pública, como estrutura voltada para a satisfação dos interesses públicos, busca constantemente a concretização do princípio eficiência na prestação das atividades administrativas, o que, todavia, ainda é um desafio a ser superado. Diante disso, este artigo pretende analisar as agências executivas, qualificação que surge como instrumento para permitir que determinadas autarquias e fundações possam apresentar um plano de reestruturação, tornando-se mais autonomias e menos custosas no cumprimento de suas funções institucionais. O objetivo geral é a verificação da eficácia da qualificação por meio da análise dos resultados das auditorias internas realizadas em 2021, 2022 e 2023 no Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro). Para tanto, o método empregado foi o indutivo, a partir da análise da atuação da Inmetro, associado às pesquisas bibliográfica, documental legislativa, com um tratamento qualitativo dos dados obtidos. Concluiu-se, ao final, que, a simples atribuição da qualificação, com o objetivo de promover uma melhor gestão em sua estrutura interna, não é, por si só, suficiente para a promoção da eficiência administrativa, além de acabar privilegiando essas entidades, com certas prerrogativas, em detrimento de outras pessoas jurídicas da Administração Pública que, de fato, prestam uma atividade administrativa mais satisfatória e não necessitam de um plano de reestruturação.

Palavras-chave: Administração pública, Agência executiva, Contrato de gestão, Eficiência, Inmetro

Abstract/Resumen/Résumé

Public Administration, as a structure aimed at satisfying public interests, continually seeks to achieve the principle of efficiency in the provision of administrative activities, which remains a challenge to overcome. This article aims to analyze executive agencies, a qualification that emerges as a tool allowing certain autarchies and foundations to present a restructuring plan, becoming more autonomous and less costly in fulfilling their institutional functions. The general objective is to verify the effectiveness of the qualification through the analysis of the results of internal audits conducted in 2021, 2022, and 2023 at the National Institute of

[1] Mestre em Direito pela Universidade de Marília (Unimar). Especialista em Direito Administrativo, Direito Público, Direito Digital e Compliance pelo Instituto Damásio Educacional. Professor universitário.

Metrology, Quality, and Technology (Inmetro). The method employed was inductive, starting from the analysis of Inmetro's performance, coupled with bibliographic research, legislative document analysis, with a qualitative treatment of the obtained data. It was concluded that the mere assignment of qualification, aimed at promoting better management within its internal structure, is not by itself sufficient to promote administrative efficiency, and ends up privileging these entities with certain prerogatives over other legal entities of Public Administration that actually provide more satisfactory administrative activity and do not require a restructuring plan.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Executive agency, Management contracts, Efficiency, Inmetro

1 INTRODUÇÃO

Como estrutura responsável pela satisfação dos interesses públicos, a Administração Pública se orienta pela busca constante da materialização do princípio da eficiência, visando à promoção do bem-estar coletivo e à consecução da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

No entanto, ainda persistem desafios a serem enfrentados, especialmente no que diz respeito à efetiva implementação do princípio da eficiência em todas as esferas e entidades da Administração Pública. A cultura de burocratização e a falta de instrumentos adequados para mensurar e avaliar a eficiência das atividades administrativas são alguns dos obstáculos a serem superados.

Diante desse cenário, torna-se imperativo o desenvolvimento de pesquisas para contribuir com a implementação de políticas e ferramentas a fim de promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável, o que justifica e constitui um dos objetivos deste artigo, que tem como foco a análise das agências executivas.

Com efeito, as agências executivas surgem como um instrumento importante para a busca pela eficiência na Administração Pública Indireta, ao conferir maior autonomia e flexibilidade às autarquias e fundações, incentivando a adoção de práticas gerenciais modernas e focadas em resultados.

Todavia, as agências executivas não ficaram imunes às críticas da doutrina, tendo em vista que a atribuição desta qualificação acaba privilegiando autarquias e fundações públicas ineficientes, que precisam formular um plano de reestruturação para se tornarem, por exemplo, menos custosas, em detrimento de outras entidades que, de fato, prestam uma atividade administrativa satisfatória.

Nesse sentido, a análise da eficácia de se conferir a qualificação de agências executivas a essas entidades é importante para compreender se tal medida realmente contribui para a melhoria da prestação de serviços à sociedade. Para tanto, elegeu-se o Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro), que possui a qualificação desde 1998, sendo examinados os resultados das auditorias realizadas nos anos últimos três anos (2021, 2022, 2023).

No primeiro tópico, buscou-se abordar a natureza e funcionamento da Administração Pública brasileira, destacando sua estrutura, objetivos e divisões entre Administração Pública Direta e Indireta, bem como o contexto e objetivos da reforma administrativa promovida pela

Emenda Constitucional n.º 19/1998, que inseriu a eficiência como princípio expresso no texto constitucional.

No segundo tópico, as agências executivas foram apresentadas como espécie de qualificação atribuída a determinadas autarquias e fundações públicas que, atendendo a determinados requisitos, elaboram um plano de reestruturação e firmam, com o respectivo Ministério Supervisor, um contrato de gestão. O objetivo foi verificar o posicionamento doutrinário, especialmente as críticas com relação a esse instrumento.

Por fim, no terceiro tópico, foram analisados os resultados das auditorias internas realizadas no âmbito do Inmetro, o que contribuiu para a verificação dos impactos e desafios da efetivação de seu plano de reestruturação, bem como do papel das agências executivas na promoção da eficiência da Administração Pública brasileira.

A metodologia adotada neste estudo consiste em uma análise descritiva e crítica da qualificação e atuação das agências executivas no contexto da Administração Pública. Para isso, foram revisadas e analisadas as principais legislações pertinentes, bem como a doutrina especializada e relatórios e documentos oficiais relacionados à atuação do Inmetro. Dessa forma, empregou-se o método indutivo, tendo em vista o estabelecimento de premissas gerais a partir do estudo específico desta agência executiva.

2 OS SENTIDOS DA EXPRESSÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO PARA A MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Administração Pública pode ser compreendida como a estrutura responsável por organizar e proporcionar as necessidades básicas para a sociedade, através de suas pessoas jurídicas, órgãos, agentes. Nesse sentido, possui como objeto a prestação da atividade administrativa, cujo grande objetivo é a satisfação do interesse público e a promoção do bem-estar coletivo.

Nas precisas lições de Mello (2003, p. 25-27), a Administração Pública é a estrutura do Estado que que visa à satisfação dos interesses públicos por meio da execução das atividades e funções administrativas, sendo composta por pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que atuam na consecução da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Dessa forma, é possível compreender a Administração Pública em dois sentidos: o sentido subjetivo, que indica quem integra essa estrutura, referindo-se, portanto, às suas

entidades, órgãos e agentes, e o sentido objetivo, que se refere ao seu objeto, ou seja, em que consiste a sua atuação.

Em sentido objetivo, segundo Di Pietro (2024, p. 65-67), a Administração Pública deve ser compreendida como a estrutura responsável pela prática da denominada atividade administrativa, que consiste, basicamente, na prestação de serviços públicos, exercício da polícia administrativa, prática do fomento e intervenção no domínio econômico.

Por outro lado, a Administração Pública em sentido subjetivo, objeto de estudo desta pesquisa, indica quem realiza a atividade administrativa, conceito este que leva à sua divisão em Administração Pública Direta (ou centralizada) e Administração Pública Indireta (ou descentralizada).

A Administração Pública Direta corresponde às pessoas jurídicas políticas, ou seja, é a estrutura formada pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, aos quais a lei atribui o exercício da atividade administrativa. Marinela (2024, p. 113) adverte, todavia, que essas entidades podem criar, internamente, órgãos para o repasse de determinadas competências, fenômeno este denominado desconcentração.

A desconcentração é, portanto, a distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, não comprometendo a unidade monolítica do Estado, uma vez que todos os órgãos e agentes continuam interligados por um forte vínculo conhecido como hierarquia.

Berwig (2019, p. 76) explica que os órgãos públicos são unidades administrativas responsáveis por executar funções específicas de governo e administração. Com isso, não possuem personalidade jurídica própria e atuam como instrumentos que representam e implementam a vontade e os interesses das entidades públicas às quais pertencem (desempenham suas atividades com base na hierarquia e na competência atribuída por lei, contribuindo para o funcionamento eficaz e organizado do setor público).

Entretanto, existem determinadas atividades administrativas que, por razões de conveniência ou mesmo eficiência (tendo em vista a necessidade de maior especialização para seu exercício), as entidades da Administração Pública Direta decidem transferir para outra pessoa jurídica (criadas pela própria Administração Direta), promovendo verdadeira descentralização da atribuição.

Marinela (2024, p. 113-114) aponta que, na descentralização, há uma transferência de competências entre pessoas jurídicas distintas: a Administração Direta cria uma entidade para a transferência de determinadas atividades administrativas, entidade esta que passará a integrar a estrutura da Administração Pública Indireta.

Por sua vez, Di Pietro (2024, p. 68) ressalta que não haverá hierarquia entre as pessoas jurídicas integrantes da Administração Direta e as respectivas entidades da Administração Indireta, mas tão somente um controle de finalidade, que a doutrina denomina tutela ou supervisão ministerial.

A tutela ou supervisão ministerial, nesse sentido, é um instrumento para a garantia da eficiência e da manutenção, por parte das entidades da Administração Pública Indireta, de suas finalidades institucionais (para as quais foram criadas). No entanto, isso não interfere na autonomia administrativa, financeira e técnica dessas entidades, respeitando a independência que lhes é conferida para a execução de suas atividades específicas.

Como entidades da Administração Pública Indireta, frutos da descentralização, é possível destacar as autarquias, fundações públicas, empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) e consórcios públicos (com certa divergência doutrinária com relação aos consórcios públicos regidos pelo direito privado).

É certo que a descentralização pode se dar por outorga (o Estado cria uma entidade e a ela transfere a titularidade de determinado serviço, por prazo indeterminado) ou por delegação (o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, a execução do serviço, para que a pessoa delegada, preste-o em nome próprio e por prazo determinado), mas o objeto desta pesquisa se relaciona apenas à primeira forma desse fenômeno (outorga).

Compreendidos os sentidos e amplitude da expressão “Administração Pública”, bem como as razões de descentralização por outorga, que originam as entidades da Administração Pública Indireta, é possível, neste momento, passar para a análise de sua atuação e do dever de eficiência.

Com efeito, de acordo com Horvath (2011, p. 6), diante da evolução da sociedade e, por consequência, do surgimento de novas demandas e necessidades dos administrados, é fundamental que o Poder Público promova as devidas adaptações, decorrentes da dinamicidade das relações jurídicas, tendo sempre como plano de fundo de sua atuação o princípio da eficiência.

Um aspecto relevante a se considerar, neste contexto, segundo Marinela (2024, p. 74-77) é o dever de boa-administração, materializado especialmente por meio da exigência de respeito ao princípio da eficiência, inserido de forma expressa no artigo 37 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998.

Antes dessa emenda, embora fosse função do ente público proporcionar serviços e atividades à sociedade, a execução dessas funções era marcada por uma grande

burocratização. Essa burocracia excessiva dificultava a eficiência e a agilidade na prestação de serviços públicos, tornando a atuação do Estado menos eficaz nos diversos ramos sociais.

A Emenda 19 de 1998 foi implementada com o objetivo de modernizar a Administração Pública, promovendo a descentralização, a flexibilização e a desburocratização dos processos administrativos, buscando, assim, aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos à população. Di Pietro (2024, p. 94-96) aponta que, a partir dessa reforma, procurou-se fortalecer a gestão pública com práticas mais gerenciais e focadas em resultados, possibilitando uma melhor resposta às necessidades e demandas da sociedade.

É possível se inferir, com isso, que a partir da nova abordagem introduzida pela Emenda, houve um incentivo à adoção de modelos de gestão inspirados na administração privada, priorizando a eficiência, a eficácia e a economicidade, sendo introduzidos mecanismos de controle de resultados, avaliação de desempenho e transparência, permitindo que os órgãos públicos pudessem prestar contas de suas ações de forma mais clara e objetiva.

Ademais, Marinela (2024, p. 75-96) afirma que a Emenda também incentivou a profissionalização do serviço público, promovendo a valorização e a capacitação dos servidores, para que pudessem desempenhar suas funções com maior competência e comprometimento. Outro ponto relevante da Emenda 19 foi a promoção de uma cultura de responsabilidade e autonomia dentro dos órgãos públicos. Ao descentralizar a administração, os gestores passaram a ter maior liberdade para tomar decisões e implementar soluções adequadas às realidades locais, o que contribuiu para uma administração mais dinâmica e adaptável, capaz de responder com mais rapidez e eficácia às demandas da população.

Em resumo, a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 representou um marco significativo na evolução da Administração Pública brasileira. Ao buscar reduzir a burocratização e promover uma gestão mais moderna e eficiente (administração gerencial), objetivou transformar a maneira como o Estado interage com a sociedade, visando sempre à melhoria contínua dos serviços públicos e ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

No que diz respeito ao princípio da eficiência, Meirelles (2003, p. 94) explica que com o advento desse termo, a atividade administrativa deve ser pautada na presteza, perfeição e na busca por um rendimento funcional. Diante disso, mostra-se como um princípio mais moderno, que descreve de forma concisa a função administrativa, a qual não se pode mais estruturar somente baseando-se na legalidade, mas sim buscando resultados significativamente positivos em relação ao serviço e, ainda, satisfatórios no atendimento aos aspectos necessários para a sociedade.

Em vista desses fatores, como já mencionado, as atividades de competência pública devem ser oferecidos da maneira mais satisfatória possível para a sociedade. Com base na eficiência, a Administração Pública deve sempre oferecer os serviços de forma gerencial. Isso quer dizer que o Estado deve sempre procurar otimizar suas atividades utilizando-se de métodos capazes de atingir uma celeridade aos indivíduos, sem prejudicar a satisfação no oferecimento do serviço.

No mesmo sentido, porém apresentando uma divisão acerca do princípio da eficiência, Di Pietro (2024, p. 94-96) expõe as duas realidades. De início, afirma que o princípio pode ser considerado em relação à maneira de atuação do agente público, que sempre buscará desempenhar suas atribuições da melhor forma possível, visando alcançar os melhores resultados. Em seguida, ainda determina que ele pode ser entendido em relação ao modo de organização pela Administração Pública, buscando o mesmo objetivo mencionado acima, ou seja, prestar os serviços públicos da melhor forma possível.

Não é demais ressaltar que toda a Administração Pública (Direta e Indireta) deve obediência a este princípio insculpido no texto constitucional. Na prática, entretanto, não é o que se observa, muitas vezes, na prestação das atividades administrativas, especialmente por conta da cultura de burocratização que se instalou no país desde antes da Emenda n.º 19.

Diante desse cenário, surge a necessidade de se criar instrumentos e ferramentas que buscam a materialização da eficiência. No âmbito da Administração Pública Indireta, por exemplo, é possível citar as agências executivas – espécie de qualificação conferida às autarquias e fundações ineficientes que, preenchidos determinados requisitos, apresentam um plano de reestruturação aos respectivos Ministérios Supervisores, objeto de análise do próximo tópico.

3 A QUALIFICAÇÃO DE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES COMO AGÊNCIAS EXECUTIVAS COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Conforme mencionado no tópico anterior, a ineficiência da Administração Pública é uma problemática que afeta diretamente a qualidade dos serviços oferecidos à população. Este fenômeno manifesta-se de diversas formas, desde a burocracia excessiva até a falta de planejamento e gestão inadequada de recursos.

A lentidão nos processos administrativos, a falta de transparência, a corrupção e a ausência de mecanismos eficazes de controle são algumas das causas que contribuem para a ineficiência do setor público. Como consequência, os cidadãos muitas vezes enfrentam

dificuldades para acessar serviços básicos, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, comprometendo o desenvolvimento social e econômico do país.

Inicialmente, o modelo administrativo brasileiro seguiu o sistema europeu, especialmente o modelo burocrático francês. Nesse paradigma, a Administração Pública era caracterizada por uma abordagem unilateral e hierárquica. Moreira (1997, p. 31-35) descreve que, na concepção tradicional, a Administração Pública possuía um perfil unitário, baseado em serviços departamentais hierarquizados, direção governamental e responsabilidade parlamentar do governo pela atividade administrativa.

Seixas (2007, p. 46-47) explica que a estrutura funcional da Administração Pública brasileira, dividida em Direta e Indireta (a depender da centralização ou descentralização da atividade administrativa – conforme visto no tópico anterior), também foi inspirada no modelo europeu.

Assim, o desafio de promover uma Administração Pública eficiente requer não apenas mudanças estruturais e legislativas, mas também uma transformação cultural, com ênfase na profissionalização, meritocracia e compromisso com o bem comum. Nesse sentido, devem ser implementados instrumentos que busquem reduzir esse problema ainda persistente na máquina pública do país.

A agência executiva foi, nesse contexto, inserida no ordenamento jurídico pátrio na tentativa de aprimorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos, permitindo que determinadas entidades atuem de forma mais ágil e adaptável às demandas da sociedade. A expressão surgiu no Brasil com a Lei n.º 9.649/1998, uma norma infraconstitucional que regulamenta a organização da Presidência da República e dos Ministérios (Brasil, 1998):

> 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.
> §1º. A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.
> §2º. O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão (Brasil, 1998).

Seixas (p. 46, 2007) destaca que o surgimento das agências executivas está intimamente ligado ao movimento de desestatização iniciado na década de 1990. Esse movimento, previsto no Programa Nacional de Desestatização (Lei Federal n.º 8.031/1990, modificada pela Lei n.º 9.491/1997), foi uma resposta aos efeitos da globalização e ao fracasso do modelo de Estado Empresário no Brasil.

Ao receberem a qualificação de agência executiva, autarquias e fundações conseguem implementar práticas gerenciais mais modernas e focadas em resultados, buscando uma melhor entrega de serviços à população. Logo, a criação das agências executivas no Brasil representa uma tentativa de modernizar e tornar mais eficiente a Administração Pública, em um contexto de adaptação às demandas da globalização e de superação das limitações do modelo estatal empresarial.

Nota-se, portanto, que a expressão "agência executiva" não é utilizada para designar uma nova pessoa jurídica integrante da estrutura da Administração Pública Indireta, já que se refere, de acordo com Di Pietro (2024, p. 514), a uma "[...] entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação [...]".

O §2º do artigo 51 acima citado indica que as agências executivas formalizarão com o Poder Executivo um contrato de gestão (Brasil, 1998). Marinela (2024, p. 184) explica que referido contrato objetiva a reestruturação dessas autarquias e fundações governamentais para que se tornem "[...] mais eficientes, otimizando recursos, reduzindo custos, aperfeiçoando os serviços que prestam em troca de uma maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, recebendo algumas prerrogativas e privilégios".

Moreira (2002, p. 146) descreve o contrato de gestão como um ato administrativo complexo, firmado por vários agentes públicos, incluindo o dirigente da autarquia, o Ministério supervisor, e os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Fazenda. Este ato é plurisubjetivo (envolvendo múltiplos sujeitos), unitário (todas as manifestações se fundem em um único ato), indivisível (não pode ser fragmentado) e unânime (não admite dissensão).

Já Modesto (2002, p. 78) aponta que o termo contrato de gestão admite diversos usos conceituais e, quando aplicado às entidades da administração indireta e órgãos da administração direta, não origina uma relação contratual, mas sim um simples acordo de gestão. Este acordo desloca a entidade ou órgão para o campo de incidência de uma norma legal especial.

Di Pietro (2024, p. 514-515) informa em sua obra que os critérios e procedimentos para a elaboração e acompanhamento dos contratos de gestão, bem como dos programas estratégicos de reestruturação e desenvolvimento institucional das agências executivas, devem ser detalhados pelo Poder Executivo. A autora destaca, entretanto, que o título de agência executiva possui caráter precário.

Com efeito, considerando os objetivos da qualificação, ela pode ser revogada por um ato presidencial fundamentado, especialmente se ocorrer durante a implementação do plano

de reestruturação ou do contrato de gestão. Isso significa que a manutenção do título depende, necessariamente, do cumprimento dos termos do plano estratégico e da renovação do contrato de gestão.

Em essência, a criação e qualificação dessas agências executivas são instrumentos destinados a modernizar a administração pública, promovendo uma gestão mais despolitizada e orientada para resultados, em sintonia com as demandas de um ambiente econômico e social cada vez mais dinâmico e competitivo.

O princípio da individualização da autonomia nas agências executivas brasileiras, que encontra fundamento constitucional, busca maior eficiência administrativa por meio de formas alternativas de controle que enfatizam a autonomia gerencial e os resultados, em vez dos meios de ação administrativa:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> 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, 1988).

O plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional é um requisito fundamental para que autarquias e fundações públicas se qualifiquem como agências executivas. Este plano objetiva a busca pela eficiência e deve ser elaborado com base em critérios de excelência de qualidade. Segundo Modesto (2002, p. 79), a exigência de um plano estratégico revela a preocupação do legislador com a modificação do funcionamento da entidade e a identificação de suas maiores dificuldades operacionais. O plano estratégico deve ser um esquema fundamental e de longo prazo dos trabalhos a serem desenvolvidos para alcançar metas determinadas.

A qualificação de uma autarquia ou fundação como agência executiva produz diversos efeitos jurídicos. Por exemplo, o artigo 75 da Lei n.º 14.133/2021, estabelecendo hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor, prevê a contratação direta para valores inferiores a R$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia ou manutenção de veículos automotores, e de R$ 50.000,00 para outros serviços e compras. Referidos valores são, nos termos do §2º, “duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei” (Brasil, 2021).

Outros benefícios incluem a autorização para edição de atos normativos próprios quanto aos seus servidores e valores de diárias no país, bem como a dispensa da celebração de termos aditivos a contratos e convênios, conforme estabelecido pelo Decreto n.º 2.488/1998 (Brasil, 1998).

Em síntese, a criação e qualificação de agências executivas no Brasil visam despolitizar a administração pública e promover uma gestão mais eficiente e orientada para resultados. Esses mecanismos buscam modernizar a administração pública, adaptando-a as exigências de um ambiente econômico e social dinâmico, através de um modelo que valoriza a autonomia gerencial e a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Todavia, as agências executivas não foram imunes às críticas da doutrina. Nesse sentido, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 168) entende que se trata apenas de um "arremedo de contrato, uma encenação sem qualquer valor jurídico, pelo qual se documenta que a Administração Central concede à autarquia ou fundação maior liberdade de atuação".

Além disso, como bem alerta Di Pietro (2024, p. 515), embora os decretos que conferem maior autonomia às agências executivas estejam em vigor, sempre tiveram "[...] pouco efeito prático, pois dificilmente se poderia ampliar a autonomia dessas entidades, por meio de decreto ou de contrato de gestão, porque esbarrariam os mesmos em normas legais e constitucionais". Isso foi alterado com o advento da Lei n.º 13.934/2019 (Brasil, 2019).

Cumpre verificar, desse modo, se, na prática, a atribuição conferida a essas autarquias e fundações públicas permitiu, de fato, a reestruturação e promoção de maior eficiência na condução de suas atividades ou se a crítica realizada por parte da doutrina encontra fundamento. Para tanto, optou-se, neste artigo, por realizar uma análise da Inmetro, a mais antiga agência executiva brasileira.

4 INMETRO

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é uma autarquia federal brasileira vinculada ao Ministério da Economia. Sua missão é promover a melhoria da qualidade de vida da sociedade através da metrologia e da avaliação da conformidade, contribuindo para a competitividade das empresas e a defesa do consumidor (Brasil, [2024]).

Criado em 1973 pela Lei n.º 5.966, o INMETRO sucedeu ao então Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), que fora estabelecido em 1961, representando uma resposta à

necessidade de modernizar e expandir as atividades de metrologia e avaliação da conformidade no Brasil, alinhando-se às práticas internacionais e impulsionando a competitividade industrial (Brasil, [2024]).

O Anexo I do Decreto n.º 11.221/2022, que dispõe sobre sua estrutura regimental, define, também, suas competências:

> Art. 2º. Ao INMETRO compete:
> I - elaborar e publicar regulamentos técnicos nas áreas determinadas pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO;
> II - elaborar e publicar regulamentos técnicos sobre o controle metrológico legal e os instrumentos de medição;
> III - exercer poder de polícia administrativa na área de metrologia legal, o qual poderá ser delegado a órgãos ou a entidades de direito público;
> IV - exercer poder de polícia administrativa e expedir regulamentos técnicos nas áreas de produtos, de insumos e de serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, quanto à:
> a) segurança;
> b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal;
> c) proteção do meio ambiente; e
> d) prevenção de práticas enganosas de comércio;
> V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal, de regulamentação técnica e de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas ou exercidas por delegação;
> VI - atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade;
> VII - registrar objetos sujeitos à regulamentação compulsória, quando pertinente;
> VIII - planejar e executar atividades de pesquisa, de ensino e de desenvolvimento científico e tecnológico em metrologia, regulamentação técnica, avaliação da conformidade e áreas afins;
> IX - prestar serviços de transferência tecnológica e de cooperação técnica voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em metrologia, regulamentação técnica, avaliação da conformidade e áreas afins;
> X - prestar serviços voltados ao fortalecimento técnico e à inovação nas empresasnacionais;
> XI - produzir e alienar materiais de referência, padrões metrológicos e produtos relacionados;
> XII - estabelecer cooperação com entidades estrangeiras congêneres, cujos interesses estejam amparados em acordos firmados entre si ou entre os respectivos países;
> XIII - designar entidades públicas ou privadas para executar atividades técnicas nas áreas de metrologia legal, de regulamentação técnica e de avaliação da conformidade, no âmbito de sua competência regulamentadora;
> XIV - atuar como órgão oficial de monitoramento da conformidade com os princípios das boas práticas de laboratório;
> XV - conceder bolsas de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de tecnologia de produto ou de tecnologia de processo, de caráter contínuo, diretamente ou por intermédio de parcerias com entidades públicas ou privadas;
> XVI - estabelecer parcerias com instituições de ensino para a formação e para a especialização profissional nas suas áreas de atuação, inclusive em programas de residência técnica;
> XVII - anuir ao processo de importação de produtos sob a sua regulamentação e sujeitos a regime de licenciamento não automático ou a outras medidas de controle administrativo prévio ao despacho para consumo; e

> XVIII - representar o País em foros regionais, nacionais e internacionais sobre avaliação da conformidade, acreditação, metrologia, regulamentação, normalização, vigilância de mercado e barreiras técnicas ao comércio, no âmbito de suas competências (Brasil, 2022).

Essas normativas são complementadas por inúmeras portarias e resoluções específicas que regulam os procedimentos de metrologia legal e avaliação da conformidade, dentre outras áreas de atuação. O Inmetro, nesse aspecto, assume um fundamental na infraestrutura tecnológica do Brasil, garantindo a precisão das medições e a qualidade dos produtos e serviços.

O Inmetro atua, assim, em quatro principais áreas de competência: Metrologia Científica e Industrial, Metrologia Legal, Avaliação da Conformidade e Calibração e Ensaios. Na Metrologia Científica e Industrial, dedica-se à pesquisa e desenvolvimento de padrões de medida, assegurando que as medições realizadas no Brasil sejam precisas e reconhecidas internacionalmente [2024]).

A Metrologia Legal envolve a fiscalização de instrumentos de medição utilizados em transações comerciais e serviços, como balanças, bombas de combustível e taxímetros, garantindo a proteção do consumidor [2024]).

A Avaliação da Conformidade envolve processos de certificação de produtos, sistemas de gestão, serviços e pessoal, garantindo que atendam aos requisitos técnicos e regulamentares. Na área de Calibração e Ensaios, oferece serviços a empresas e laboratórios para garantir a precisão dos instrumentos de medição e a qualidade dos produtos (Brasil, [2024]).

Além dessas atividades, o INMETRO é responsável pela acreditação de laboratórios e organismos de certificação e inspeção, assegurando sua competência técnica, realiza a fiscalização de produtos e serviços no mercado (atuando de forma preventiva e repressiva para assegurar a conformidade com as normas técnicas) e mantém, ainda, parcerias internacionais com diversas organizações de metrologia e qualidade, participando ativamente de fóruns e comitês internacionais, e oferece programas de treinamento e capacitação para profissionais e empresas (Brasil, [2024]).

Todavia, um dos grandes desafios enfrentados é a garantia de que suas atividades estejam sempre alinhadas com as melhores práticas internacionais, promovendo a inovação e a sustentabilidade, e atuando de forma eficiente na consecução de suas finalidades, assegurando a competitividade das empresas brasileiras no cenário global e promovendo a qualidade, inovação e sustentabilidade.

Como forma de verificar se, na prática, a Inmetro, na condição de agência executiva, obteve melhoras no seu desempenho e ganho de eficiência, foram analisadas as auditorias realizadas nos anos de 2021, 2022 e 2023. Analisar os dados desses anos é importante porque se trata de um período recente, o que garante uma visão mais atualizada e relevante sobre o estado, contribuindo, ainda, para a identificação dos desafios e das oportunidades emergentes.

Em 2021, a análise da auditoria interna identificou uma carência significativa na definição de objetivos, mapeamento de processos, estruturação de controles internos e avaliação de riscos. Apesar dos esforços da Alta Administração, a gestão de riscos ainda não era robusta e não havia um compromisso claro com prazos para a implementação completa dessa gestão (Brasil, 2022).

Houve, nesse aspecto, uma avaliação negativa quanto à governança e gestão de riscos, indicando baixa maturidade nos processos. Foi apontada a falta de robustez na estrutura de gestão de riscos, tanto em nível estratégico quanto operacional, e a carência de um compromisso firme para a implementação total dessa gestão.

Em relação à conformidade legal e às informações contábeis, a aderência aos normativos foi verificada, mas ainda precisavam de melhorias significativas. O atingimento dos objetivos operacionais foi prejudicado pela falta de uma estrutura robusta de controles internos e pela necessidade de maior mapeamento e avaliação de riscos (Brasil, 2022).

No ano seguinte, em 2022, houve uma melhoria perceptível, com avanços em relação ao exercício anterior. O nível de maturidade dos processos de governança e gestão de riscos foi classificado como médio. Isso sugere que foram realizados esforços para fortalecer esses aspectos, embora ainda haja espaço para aprimoramento (Brasil, 2023).

No entanto, em 2023, observa-se um retrocesso, indicando que o nível de maturidade dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos ainda estava baixo. Isso sugere que os avanços identificados em 2022 podem não ter sido sustentáveis ou que novos desafios tenham surgido (Brasil, 2024).

Com base nos resultados de 2021, 2022 e 2023, não é possível afirmar que o Inmetro tenha melhorado consistentemente sua eficiência, mesmo há décadas tendo conseguido a qualificação como agência executiva. Embora tenha havido uma melhoria percebida em 2022, indicando um nível médio de maturidade nos processos de governança e gestão de riscos, essa melhoria não parece ter sido sustentada em 2023, quando o nível de maturidade foi novamente considerado baixo.

A ausência de uma trajetória clara de melhoria ao longo desses anos sugere que a eficiência do Inmetro pode não ter sido consistentemente aprimorada. É claro que, para fazer

uma afirmação conclusiva sobre a (in)eficiência do Inmetro, é necessário analisar dados adicionais e considerar outros indicadores de desempenho além dos processos de governança e gestão de riscos, mas esses dados já são indicativos de que a simples qualificação não tem contribuído, isoladamente, para melhorias na sua reestruturação.

Assim, mesmo com a atribuição da qualificação, o Inmetro ainda enfrenta desafios consideráveis em sua busca pela eficiência (relativamente aos dados nesta pesquisa analisados). Embora tenha sido estabelecido com o intuito de promover maior autonomia e agilidade na prestação de serviços públicos, a realidade demonstra que a reestruturação do Inmetro permanece uma meta a ser alcançada.

Ao longo dos anos, o Inmetro tem desempenhado um papel crucial na garantia da metrologia, qualidade e segurança de produtos e serviços no Brasil. No entanto, apesar dos esforços empreendidos, há evidências de que a organização ainda não atingiu todo o seu potencial em termos de eficiência operacional.

Uma das principais questões que contribuem para essa percepção é a complexidade e a burocracia frequentemente associadas aos processos de certificação e avaliação da conformidade conduzidos pelo Inmetro. Esses procedimentos, embora fundamentais para garantir a qualidade e segurança dos produtos, muitas vezes podem ser morosos e onerosos para as empresas.

Além disso, há desafios relacionados à infraestrutura e capacidade técnica do Inmetro, especialmente no que diz respeito à expansão e modernização de laboratórios e equipamentos. Investimentos adicionais nessa área são necessários para garantir a excelência nos serviços prestados e a conformidade com padrões internacionais.

Outra questão relevante é a necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização e monitoramento do mercado, a fim de coibir práticas irregulares e garantir a conformidade dos produtos comercializados. Esforços adicionais nesse sentido são essenciais para fortalecer a credibilidade e a confiança na atuação do Inmetro.

Diante desses desafios, é fundamental que o Inmetro continue buscando maneiras de otimizar seus processos, reduzir a burocracia e aumentar a eficiência em todas as áreas de atuação. Isso requer uma abordagem estratégica e colaborativa, envolvendo parcerias com o setor privado, investimentos em capacitação e tecnologia, e um compromisso contínuo com a excelência e a transparência.

Em resumo, embora tenha recebido a qualificação de agência executiva, o Inmetro reconhece que ainda há muito a ser feito para alcançar níveis ideais de eficiência. A superação desses desafios exigirá um esforço conjunto de todas as partes interessadas, visando fortalecer

a capacidade do Inmetro de cumprir sua importante missão em benefício da sociedade brasileira.

Com efeito, para que as agências executivas atinjam os objetivos de sua concepção legal, é crucial que a estrutura administrativa brasileira promova a democratização e se afaste da burocracia indesejada. Seguir os princípios, que enfatizam a participação e a deliberação democrática, é fundamental para garantir que essas agências funcionem de maneira eficiente e legítima.

A verdadeira transformação passa pela adoção de práticas de gestão modernas e pela criação de um ambiente administrativo que priorize a transparência, a responsabilidade e a participação ativa da sociedade na governança pública.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública, especialmente após o advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, tem buscado aprimorar seus métodos e práticas ao promover a descentralização, a flexibilização e a desburocratização dos processos administrativos, com foco na eficiência, na qualidade e na transparência dos serviços oferecidos à população. Um dos instrumentos criados, neste contexto, é a agência executiva.

Agência executiva é, nesse contexto, uma qualificação conferida a determinadas autarquias e fundações públicas que cumprem certos requisitos legais, e que implica em uma série de prerrogativas, visando à promoção da autonomia gerencial, à busca por resultados efetivos e à otimização dos recursos disponíveis. No entanto, é importante reconhecer que isso, por si só, não garante automaticamente uma gestão mais eficiente e transparente.

A crítica de parte da doutrina, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello, em relação à natureza dos contratos de gestão e à eficácia das medidas de autonomia conferidas às agências executivas, levanta questões pertinentes sobre a real efetividade desses instrumentos na prática administrativa.

Diante desse contexto, optou-se por analisar o desempenho do Inmetro como agência executiva, a fim de verificar, por meio dos resultados de suas auditorias internas, realizadas em 2021, 2022 e 2023, os desafios ainda persistentes em sua reestruturação, já que desde 1998 possui essa qualificação.

Neste contexto, os resultados da pesquisa apontaram um cenário complexo e dinâmico. Embora tenha havido uma melhoria percebida em 2022, com avanços nos processos de governança e gestão de riscos, essa melhoria não parece ter sido sustentada em

2023, quando houve um retrocesso, indicando um nível baixo de maturidade nesses processos. Essa falta de uma trajetória consistente de melhoria ao longo dos anos sugere que a eficiência do Inmetro pode não ter sido consistentemente aprimorada, apesar de sua qualificação como agência executiva.

Diversos desafios contribuem para essa percepção, incluindo a complexidade e burocracia associadas aos processos de certificação e avaliação da conformidade, desafios relacionados à infraestrutura e capacidade técnica, e a necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização e monitoramento do mercado.

Esses dados contribuem com o argumento utilizado por parte da doutrina no sentido de que a atribuição da qualificação de agência executiva a determinadas autarquias e fundações públicas, com o objetivo de promover uma melhor gestão em sua estrutura interna, não é, por si só, suficiente para a promoção da eficiência administrativa, além de acabar privilegiando essas entidades, com certas prerrogativas, em detrimento de outras pessoas jurídicas da Administração Pública que, de fato, prestam uma atividade administrativa mais satisfatória.

REFERÊNCIAS

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro**. [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/inmetro/pt-br. Acesso em: 04 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998**. Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2488.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.221, de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11221.htm#art6. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.679, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.933, de 20 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9933.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.934, de 11 de dezembro de 2019**. Regulamenta o contrato referido no §8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado "contrato de desempenho", no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13934.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Parecer AUDIN n.º 7/2022/Audin-Inmetro**. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/2021. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. **Parecer AUDIN n.º 9/2023/Audin-Inmetro**. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/2022. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. **Parecer AUDIN n.º 10/2024/Audin-Inmetro**. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-2023. Acesso em: 06 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito Administrativo**. Santana de Parnaíba: Manole, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MODESTO, Paulo. Agências Executivas: A Organização administrativa entre o casuísmo e a padronização. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31240. Acesso: 05 jun. 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências Executivas Brasileiras e os "contratos de gestão". **Revista de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 229, p. 135–152, 2002. DOI: 10.12660/rda.v229.2002.46434. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46434. Acesso em: 07 jun. 2024.

MOREIRA, Vital. **Administração Autônoma e Associações Públicas**. Coimbra, 1997. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:1997;000589904. Acesso em: 05 jun. 2024.

SEIXAS, Adriane da Silveira. A legitimidade das agências executivas à luz da teoria habermasiana no estado democrático de direito brasileiro. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 19, n. 7, jul. 2007, Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2007;1000816091. Acesso em: 05 jun. 2024.