

TEMA EM DEBATE/ARGUMENT

APRESENTAÇÃO/PRESENTATION

FUNDAÇÕES ESTATAIS: PROPOSTA POLÊMICA

STATE FOUNDATIONS : POLEMIC PROPOSAL

Dalmo de Abreu Dallari^()*

I. FUNDAÇÕES ESTATAIS: UM PROJETO AUDACIOSO

A ideia de instituir fundações para a execução de funções tradicionalmente de incumbência do Estado não é nova, mas adquiriu novo significado e ganhou atualidade com a iniciativa do governo federal enviando, ao Congresso Nacional, em 2007, um Projeto de Lei Complementar, com o objetivo, declarado na exposição de motivos, de regulamentar o art. 37, inciso XIX, da Constituição, definindo as áreas de atuação das fundações. Esse projeto, identificado como PLP 92/2007, vem tramitando na Câmara dos Deputados e já foi objeto de várias propostas de emenda, tanto de iniciativa de parlamentares quanto da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Vários aspectos do Projeto têm sido objeto de sérios reparos, devendo-se ressaltar, desde logo e antes de entrar em pormenores, que se aprovado ele acarretará consequências muito sérias para diferentes setores da organização pública federal, com graves repercussões sobre a prestação de serviços públicos de grande relevância social.

Tanto nas discussões travadas na Câmara dos Deputados, como no plano das considerações teóricas e na avaliação das perspectivas quanto aos efeitos sobre diferentes setores da Administração Pública, já foram externadas críticas muito severas, tendo havido também a indicação de alguns aspectos positivos. Foram apresentadas restrições, tanto no tocante à redação do Projeto, no seu conjunto, como relativamente a aspectos particulares, apontando-se obscuridades e imprecisões, assim como excessos que che-

(*) Jurista, professor titular aposentado da Faculdade de Direito da USP. *E-mail*: <sdallari@usp.br>.

gariam a caracterizar inconstitucionalidades ou que poderiam acarretar situações de conflito, com graves repercussões de ordem prática. Um dado significativo, que deverá ser tido em conta nas considerações e discussões sobre o Projeto, é que ele foi proposto, formalmente, pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas quem vem mostrando maior empenho para obter sua aprovação é o ministro da Saúde, o que fica evidente pelo fato de que antes mesmo da aprovação do Projeto o Ministro da Saúde vem defendendo, com muita insistência, a criação de Fundações Estatais de Saúde, com personalidade jurídica de direito privado, tendo chegado a fazer declarações públicas no sentido de que já está decidida a criação de tais fundações, ainda que haja oposição do Conselho Nacional de Saúde e antes mesmo de saber em que termos será aprovado o projeto, se isso vier a ocorrer.

II. FALSOS PRESSUPOSTOS E IMPROPRIEDADES CONCEITUAIS

O conjunto das circunstâncias em que surgiu o referido projeto, inclusive o posicionamento dos ministros mais envolvidos na sua preparação e defesa, quanto ao relacionamento dos setores público e privado na prestação de serviços públicos, posições assumidas há quase uma década, fornece elementos significativos para a avaliação dessa iniciativa e de suas peculiaridades. Com efeito, desde o governo Fernando Henrique Cardoso vem sendo desenvolvido um trabalho visando reduzir a participação do Estado nas atividades sociais, transferindo para a iniciativa privada a atribuição de prestar determinados serviços, tradicionalmente qualificados como serviços públicos, como a saúde e a educação. Entre outros motivos, direta ou indiretamente alegados para essa desestatização, encontra-se o pressuposto de que a iniciativa privada é sempre mais competente do que o Estado, colocando frequentemente como prioridade a busca de eficiência e bons resultados, além de ser imune à corrupção na prestação dos serviços e de procurar prestá-los da maneira menos onerosa, impedindo desvios administrativos e despesas supérfluas. A partir desses pressupostos, a entrega dos serviços à iniciativa privada seria sempre melhor do que a prestação pelo Estado.

O conhecimento da prática e a observação do noticiário atual da imprensa relativo a problemas na prestação de serviços públicos, mas também quanto à realização de outras tarefas de grande repercussão social, tanto no Brasil como no exterior, fornecem elementos para um sério questionamento dessas conjeturas. Na realidade, bastaria lembrar o que vem acontecendo hoje em grande parte do mundo, no âmbito das atividades econômicas e financeiras desenvolvidas pela iniciativa privada, para que esses pressupostos sejam descartados. Incompetência e má-fé em alta escala, em setores geridos exclusivamente pela iniciativa privada, levaram a resultados desastrosos, acarretando graves prejuízos e mesmo situações dramáticas para

muitos segmentos da sociedade. A par disso, mesmo em situações consideradas normais, não têm sido raros os fracassos da iniciativa privada, pondo a perder recursos materiais e humanos empregados na realização de uma determinada atividade, visando à obtenção de resultados positivos. Tudo isso mostrando incompetência no planejamento e na gestão, além do que, em muitos casos, com o agravamento pelo uso de práticas de corrupção. Com base nesses dados da realidade, frequentemente reiterados, pode-se concluir sem esforço que é falso o pressuposto da superioridade natural da iniciativa privada para a prestação de serviços.

Outro ponto fundamental, que merece especial atenção, é a deturpação do conceito de fundação, sendo já muito grande o número de entidades criadas com o nome de fundações, sem que suas reais características correspondam às que são indispensáveis para que uma instituição seja considerada, efetiva e propriamente uma fundação, tendo em conta a conceituação de fundação consagrada pelo direito. Com efeito, a designação de uma instituição como fundação pressupõe a existência de um fundo rentável vinculado à realização de determinados objetivos e ao qual, mediante o cumprimento de certas formalidades legais, se atribui personalidade jurídica. Assim, pois, é absolutamente indispensável a existência prévia de um fundo rentável, sendo ainda necessário que os rendimentos previsíveis, proporcionados por esse fundo, sejam aptos e suficientes para o cumprimento dos objetivos especificados no ato de instituição da fundação. Afrontando esses pressupostos teóricos e legais, têm sido criadas muitas fundações desprovidas de fundo rentável, entidades que, embora sendo designadas como fundações, dependem de dotações orçamentárias contínuas e de outros recursos externos, para que possam cumprir os objetivos declarados no ato de sua criação. Essas, na realidade, são falsas fundações, criadas com essa designação para atender a conveniências diversas de seus criadores, sem que atendam aos pressupostos básicos. Assim, por exemplo, surgiram nos últimos tempos, muitas entidades que se autodenominam fundações de apoio à Universidade e que estabelecem ligações com setores de uma Universidade. Na quase totalidade desses casos, o que se tem são falsas fundações, que para atingir seus objetivos utilizam recursos da Universidade, inclusive equipamentos e pessoal, realizando tarefas que podem ser úteis também para a Universidade, mas que são definidas pelos criadores da entidade designada como fundação de apoio, dando prioridade aos seus interesses e não aos interesses coletivos.

Outra impropriedade grave, contida no projeto em exame, é a utilização simplista da expressão “personalidade jurídica de direito público ou privado”, como se pudesse ser escolhida uma ou outra das duas hipóteses arbitrariamente, ao gosto de quem propuser a criação de uma fundação no setor público. Pelas circunstâncias em que o projeto foi elaborado, assim como pelos argumentos que vêm sendo usados em sua defesa, fica evidente que houve a intenção de abrir caminho para a criação de entidades livres

dos embaraços relacionados com a utilização de recursos públicos e do controle das entidades e dos órgãos que utilizam tais recursos. Além disso, houve também a intenção de criar entidades que, por terem personalidade jurídica de direito privado, ficariam livres, segundo a interpretação dos autores e defensores do projeto, das limitações quanto ao teto da remuneração de seus funcionários e empregados e quanto aos gastos com pessoal. Essa pretensão de contornar as limitações legais, simplesmente declarando que a fundação tem personalidade jurídica de direito privado, é obviamente equivocada, pois, ainda que seja formalmente denominada fundação, a entidade que executa serviços públicos dependendo do recebimento de recursos orçamentários para a realização de seus objetivos é, essencialmente, uma autarquia, ficando sujeita às regras legais aplicáveis à Administração Pública.

III. INCONSTITUCIONALIDADE E INCOERÊNCIA

O Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, além de conter imprecisões e impropriedades, é inconstitucional pelo alcance pretendido, assim como por aspectos particulares, como a ênfase dada à possibilidade legal de instituição de hospital federal universitário sob a forma de fundação de direito privado, o que implica uma contradição, não sendo viável por afrontar norma constitucional expressa. Com efeito, consta da exposição de motivos que acompanhou o projeto que seu objetivo é regulamentar o inciso XIX do art. 37 da Constituição. Ora, o que ficou estabelecido nesse dispositivo constitucional é que, quanto à fundação, que poderá ser criada no âmbito da Administração Pública — pois é desse âmbito que trata o art. 37 — caberá à lei complementar “definir as áreas de sua atuação”. Entretanto, no art. 1º do projeto fica estabelecido que mediante lei específica poderá ser instituída ou autorizada a instituição de fundações, “com personalidade jurídica de direito público ou privado”. Evidentemente, a concessão dessa dupla possibilidade legal, criando uma nova espécie de pessoa jurídica, o que poderá acarretar consequências jurídicas, administrativas e sociais de grande relevância, nada tem a ver com a definição das áreas de atuação das fundações. É, portanto, uma exorbitância, não autorizada pela Constituição, configurando, portanto, uma inconstitucionalidade.

Constando somente de dois artigos — o segundo apenas declarando quando a lei entra em vigor — o projeto contém, em dois parágrafos adicionados ao art. 1º, uma grave incoerência e impropriedade que, ao mesmo tempo, implica uma inconstitucionalidade, pois, o que ali ficou estabelecido não será viável se for respeitada uma determinação constitucional expressa que impossibilita sua aplicação. Segundo o § 1º do art. 1º, “compreendem-se na área da saúde também os Hospitais Universitários federais”. Ora, os chamados Hospitais Universitários são escolas de nível superior, são instituições de ensino, integrando, portanto, a área da Educação. E no entanto essa área

não está entre as que o projeto define, no art. 1º, como aquelas em que poderão ser instituídas ou criadas fundações. Assim, obviamente, um projeto instituindo uma fundação, ou autorizando sua criação na área da educação será ilegal, porque a fundação, nesse caso, estará sendo instituída ou criada numa área não integrante daquelas enumeradas na Lei Complementar definidora das áreas em que as fundações serão admitidas. Aí está uma contradição insuperável.

Além desse absurdo lógico e jurídico, ocorre ainda que por disposição expressa e clara do art. 206, inciso IV, da Constituição, um dos princípios a serem observados na ministração do ensino é a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Ocorre que, como já foi observado, um Hospital Universitário, criado e mantido pelo Poder Público, é um estabelecimento oficial de ensino que, conforme princípio constante do art. 207 da Constituição, integra, indissociavelmente, ensino, pesquisa e extensão. O que lhe dá a característica de Hospital Universitário é justamente o fato de estar integrado numa Universidade, uma instituição de ensino superior. Por todas essas características e por outros pontos que poderiam ser acrescentados, um hospital universitário oficial não tem um patrimônio rentável, dependendo, fundamentalmente e em caráter permanente, do recebimento de recursos orçamentários. Assim, portanto, é incompatível com a natureza de uma fundação. Note-se, ainda, que o projeto foi apresentado e vem sendo defendido como se interessasse apenas à área da saúde, o que não corresponde à realidade, como se verifica pela enumeração de áreas expressa no projeto. E, apesar disso, os especialistas e os responsáveis pelos serviços públicos essenciais das outras áreas não foram e não estão sendo ouvidos. Isso tem consequências negativas muito graves, por exemplo, na área da educação, em que vem sendo desenvolvido um grande esforço, com resultados muito positivos, para valorização do pessoal mais qualificado e para efetivo controle das entidades prestadoras dos serviços. Se universidades públicas que oferecem cursos e propiciam estudos e pesquisas na área da saúde forem colocadas no regime de direito privado, como fundações estatais, esse trabalho moralizador e incentivador da melhoria da qualidade dos serviços não poderá ter continuidade e haverá inevitável retrocesso.

Observe-se, ainda, que o projeto em questão pretendeu equiparar as fundações estatais às entidades previstas no art. 173 da Constituição, que são empresas públicas e sociedades de economia mista. Estas, segundo esse dispositivo constitucional, poderão participar da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando isso for um imperativo da segurança nacional ou houver interesse coletivo relevante. E tais entidades, de acordo com o disposto no § 1º, inciso II, desse mesmo artigo, ficarão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Um dos fatores que, provavelmente, influenciou para que surgisse a pretensão de estabelecer fundações estatais com personalidade jurídica de direito privado foi o fato de que no inciso XIX do art. 37 da Constituição há referências àquelas entidades e

também às fundações que poderão ser criadas no âmbito público. Entretanto, a simples leitura desse inciso constitucional deixa mais do que evidente que, embora seja o mesmo dispositivo, ele estabelece situações completamente diferentes, nada autorizando a conclusão de que fiquem sujeitas a regras comuns e de que a sujeição de umas ao regime jurídico das empresas privadas imponha ou autorize a atribuição de natureza de direito privado às fundações públicas. Eis o que diz o inciso XIX: "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação". Se fosse aceitável a conclusão de que todas as entidades aí referidas ficam sujeitas ao mesmo regime jurídico chegar-se-ia ao absurdo de pretender que as autarquias tenham personalidade jurídica de direito privado. Assim, pois, as fundações criadas no âmbito público não se confundem com as empresas públicas e as sociedades de economia mista, não sendo resultantes dos mesmos pressupostos e não ficando sujeitas ao mesmo regime jurídico.

IV. FUNDAÇÕES ESTATAIS: UM DEBATE NECESSÁRIO

O Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, apresentado sob o pretexto de regulamentar o art. 37, inciso XIX, da Constituição, vai muito além disso, tratando, essencialmente, da instituição de fundações estatais e da autorização para sua criação. Embora as fundações públicas já tenham sido admitidas pelo direito positivo brasileiro desde 1987, pela Lei n. 75.596, que alterou o Decreto-lei n. 200, de 1967, o que se pretende por meio desse projeto, é a criação de um novo instrumento de atuação em áreas de grande interesse coletivo, de uma nova espécie de pessoa jurídica, a Fundação Estatal com personalidade jurídica de direito privado, abrindo novas possibilidades para a atuação da iniciativa privada em setores tradicionalmente reservados à Administração Pública. Não se trata apenas de mais uma forma de colaboração entre o público e o privado, mas da modificação de uma instituição já admitida, a fundação pública, de modo a tornar mais conveniente para a iniciativa privada a atuação em tais setores, contornando limitações que a lei impõe ao regime jurídico administrativo público, como a limitação das remunerações, os gastos com pessoal, a obrigatoriedade de licitação para contratações e um rigoroso regime de controle da administração e da gestão.

Pela grande importância da matéria abrangida por esse projeto, e por suas graves repercussões sobre a prestação de serviços públicos essenciais, especialmente na área da saúde, escolhemos a da criação de fundações estatais como o *Tema em Debate* da presente edição. Para debater este assunto, apresentando sua avaliação do projeto e ressaltando aspectos positivos e negativos, convidamos pesquisadores eminentes, conhecedores

dos fundamentos teóricos que informam as opções no setor público e familiarizados com a prática das questões abrangidas pelo projeto. Assim, foi convidado a apresentar sua análise crítica do projeto *Marlon Weichert*, mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e especialista em Direito Sanitário pela Universidade de Brasília. A par dessa formação universitária, o ilustre pesquisador tem importante experiência como procurador regional da República. Foi convidada, também, a fazer a avaliação do projeto, *Lucieni Pereira*, especialista em Controle Externo pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, com valiosa experiência obtida na condição de analista de controle externo, do Tribunal de Contas da União, o que lhe tem dado a possibilidade de acompanhar, na prática, o desempenho de instituições públicas. Além desses eminentes pesquisadores, foi também convidada *Juliana Palma*, pesquisadora da área jurídica, ligada à Fundação Getúlio Vargas-Direito de São Paulo e mestrandia em Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Os valiosos trabalhos produzidos por esses pesquisadores tratam, com minúcia de dados e numa visão crítica, do tema em debate desta edição, oferecendo subsídios para o aprofundamento dos conhecimentos sobre o assunto e para segura avaliação do Projeto de Lei Complementar n. 92/2007.

Dando enfoque amplo ao estudo, conjugando a análise de aspectos jurídicos e as prováveis consequências de ordem prática que decorrerão de sua eventual aprovação, *Marlon Weichert* considera equivocada sustentar que a alteração feita na Constituição por meio da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, que seria a matriz constitucional das fundações estatais, autoriza a instituição de entidades dessa natureza. Apesar dessa alteração no texto constitucional continua válida a orientação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, sintetizada em opinião da eminente Ministra Ellen Gracie, transcrita no trabalho, segundo a qual “as fundações instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo fixado em lei, são fundações de direito público e, portanto, pessoas jurídicas de direito público”. Na opinião de *Weichert*, o ponto essencial é que os serviços de saúde são fundamentalmente serviços públicos, sendo absurdo pretender dar natureza de direito privado a uma entidade instituída pelo poder público e mantida com recursos públicos para prestar serviços de saúde em caráter permanente. A seu ver, poderia ser discutida a possibilidade de criação de uma entidade com personalidade jurídica de direito privado para a realização de atividades de natureza econômica, como a produção de medicamentos e sua venda a entidades privadas, o que não se confunde com a prestação de serviços de saúde.

Fazendo a avaliação do Projeto n. 92/2007, *Marlon Weichert* assinala pontos negativos e positivos. Assim, parece-lhe merecedora de apoio a perspectiva de retomada, pela Administração Pública, de serviços públicos de saúde que vêm sendo geridos pela iniciativa privada em decorrência da orientação privatizante que prejudicou seriamente a qualidade dos serviços

públicos de saúde e a moralidade na utilização dos recursos, a partir da década de 90 do século passado. Em sentido oposto, considera gravemente negativa a pretensão, implícita na proposta, de afastar alguns princípios e preceitos que limitam e protegem o gasto público, principalmente a obrigação de criar cargos por lei, a limitação da remuneração do pessoal mediante “tetos”, a vinculação da política salarial a um plano de carreira, a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a exigência de licitações. Por tudo isso, conclui que a criação de fundações estatais em saúde significará também um retrocesso na proteção do patrimônio público e social.

O trabalho elaborado por *Lucieni Pereira*, igualmente muito rico em subsídios para o conhecimento mais aprofundado do tema e a avaliação do Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, reflete, ainda, sua valiosa experiência relativamente ao controle externo das atividades dos órgãos públicos, elemento fundamental para a correta utilização dos recursos públicos e a garantia de predominância dos interesses coletivos sobre outros interesses que interferem na prestação de serviços públicos. Ao proceder à análise do projeto a autora dedicou especial atenção à questão da constitucionalidade, pois, a seu ver, o projeto contém vários pontos inconstitucionais, nele incluídos com a intenção de afastar, mediante artifícios, exigências e limitações que são necessárias, não só para a garantia da qualidade e da moralidade na prestação dos serviços, mas até mesmo para sua continuidade. Atenta às discussões que vêm sendo travadas na Câmara dos Deputados e às emendas ao Projeto já apresentadas, chama a atenção, enfaticamente, para uma emenda surgida na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, que agrava as inconstitucionalidades e ameaça a qualidade e a continuidade dos serviços.

Em sua opinião, o Projeto n. 92/2007 tem por objetivo, fundamentalmente, criar o modelo de Fundação Estatal, embora isso não seja claramente explicitado na exposição de motivos. Pretendendo atingir esse objetivo, os autores do projeto não respeitaram as limitações constitucionais, indo muito além daquilo que a Constituição permite em termos de organização do serviço público. Assim, o projeto extrapola o previsto na Constituição ao dispor que as fundações da área da saúde, assistência social, previdência complementar dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e hospitais universitários serão, necessariamente, de direito privado. Um exemplo muito expressivo da exorbitância é a transferência dos Hospitais Universitários, que são partes do ensino superior, da área de educação para a de saúde. Segundo observa, o fato de as áreas de educação e saúde não constituírem atividades reservadas exclusivamente ao Estado não autoriza a conclusão de que elas poderão ser operadas segundo um figurino de direito privado. Essa inconstitucionalidade, já constante do projeto originário, foi agravada com a aprovação de um substitutivo pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, acrescentando ensino e pesquisa e formação profissional entre as áreas em que poderá ser criada uma Fundação Estatal. Isso

abrange, como ressalta *Lucieni Pereira*, ensino superior e profissionalizante oferecidos por instituições públicas com obrigação de gratuidade, mantidas pelo Estado com recursos orçamentários e com proibição de cobrança dos usuários. O projeto não levou em conta que Hospitais Universitários são Escolas de Medicina, que associam ensino, pesquisa e extensão.

Procedendo à síntese do Projeto n. 92/2007 e de seus objetivos, *Lucieni Pereira* conclui que a proposta de criação de Fundações Estatais tem, além de outros, três objetivos principais, que são os seguintes: a) excluir as despesas dessas entidades do limite de despesa com pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal; b) afastar o teto remuneratório constitucional; c) construir um modelo alternativo para contratação de pessoal sob regime celetista, tendo em vista decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135-4, que restabeleceu o regime jurídico único previsto no art. 39 da Constituição. Em suas conclusões finais, a autora manifesta a opinião de que a eventual aprovação da proposta encaminhada por meio do Projeto n. 92/2007 acarretará, entre outras consequências negativas, a descontinuidade de serviços públicos essenciais, já prejudicados por diversos vícios. E acrescenta, com base no que pôde apreender por sua experiência, a necessidade de mobilização de órgãos de controle, como o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além da sociedade em geral, para a necessidade de serem adotadas medidas concretas visando o combate às práticas de subavaliação das receitas de impostos consideradas na base de cálculo do mínimo constitucional da saúde. Sua conclusão final é que a eficiência é princípio intrínseco da administração pública; mas a busca de eficiência, que tem levado agentes públicos a procurarem o modelo gerencial das megaempresas privadas, não pode condenar à condição de “princípio esquecido” a supremacia do interesse público, princípio-base do Direito Público e cuja titularidade é encarnada pelo Estado.

O trabalho elaborado pela pesquisadora *Juliana de Palma* contém uma série de questionamentos sobre a viabilidade jurídica do Projeto n. 92/2007, considerando, entre outros pontos básicos, as divergências que ainda perduram a respeito das noções de fundação pública, fundação governamental e fundação estatal, além das dificuldades, reconhecidas e assinaladas por muitos juristas, quanto aos requisitos essenciais para que se definam as personalidades de direito público e de direito privado. A autora aventa a hipótese de aplicação, às Fundações Estatais, dos preceitos fixados no art. 173 da Constituição para as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que ficam sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, reconhecendo, entretanto, a existência de obstáculos jurídicos ao estabelecimento desse paralelismo. Segundo a autora, ainda que definidas formalmente como Fundações Estatais de Direito Privado as fundações governamentais devem obediência ao regime administrativo mínimo, enquanto entes integrantes da Administração Pública. Entre as regras obrigatórias desse regime

jurídico, enumera a previsão legal da criação, acrescentando que quanto à gestão elas são obrigadas a realizar licitações, bem como o concurso público para a composição de seus quadros de pessoal. A par disso, diz a autora, também se aplica a todas as funções governamentais, aplicando-se, portanto, às fundações governamentais, a vedação de acumulação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta ou indireta. Além disso, as fundações governamentais ficam sujeitas ao sistema de controle aplicável a toda a Administração Pública, incluindo controle por Tribunal de Contas e Ministério Público.

Concluindo, observa *Juliana de Palma* que as fundações foram adotadas no setor público com a intenção de proporcionar maior agilidade e flexibilidade, a fim de obter maior eficiência. Entretanto, pelo que se pode depreender do exame do Projeto n. 92/2007 e pela consideração das limitações e dos controles inafastáveis, a criação da Fundação Estatal com personalidade jurídica de direito privado não será suficiente para obtenção da ampla flexibilidade provavelmente imaginada por seus idealizadores e do aumento da eficiência da gestão, que seria decorrente. Sua conclusão final é que o aperfeiçoamento da prestação dos serviços não será assegurado apenas com a criação legal desse novo modelo, ficando na dependência da ampliação dos recursos financeiros e da celebração de contratos de gestão, em que haja clareza e objetividade na estipulação das metas e critérios de avaliação de desempenho.

Por tudo quanto foi exposto, ficam evidentes a importância e a atualidade do tema em debate escolhido para esta edição. O Projeto n. 92/2007, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, contém uma proposta inovadora, criando um novo instrumento jurídico-administrativo para a realização de serviços públicos. Pelas consequências extremamente relevantes que poderão resultar da aprovação desse projeto e de sua implantação, assim como pelas sérias dúvidas quanto à sua constitucionalidade e aos seus reais efeitos práticos, é necessário e urgente que todos os setores da Administração Pública, que serão afetados por essa inovação, tomem conhecimento da proposta e das discussões em torno dela. Foi com o objetivo de oferecer elementos valiosos para essa reflexão e esse debate, de interesse público extremamente relevante, que selecionamos esse tema e convidamos pesquisadores com conhecimentos e experiência nas áreas envolvidas para que expusessem seu pensamento em trabalhos amplos, cuidadosamente elaborados. Estamos certos de que essa publicação é mais uma contribuição da **Revista de Direito Sanitário** para a efetivação da democracia participativa.