



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ano X - Nº 1 - junho de 2010

# *Quadernos da Controladoria*

*O Anteprojeto de Lei Orgânica  
da Administração Pública Federal*

# O Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal



2010

**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Eduardo Paes *Prefeito*

Carlos Alberto Vieira Muniz *Vice-Prefeito*

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Vinicius Costa Rocha Viana *Controlador Geral*

Márcia Andrea Peres *Subcontroladora de Integração de Controles*

Fátima Rosane M. Barros *Subcontroladora de Gestão*

**CADERNOS DA CONTROLADORIA**

Margarete Ramos *Organização do Evento e Edição de Texto*

Daniel S. Barros *Editoração*

Jayme Neto *Capa*

Ascom/Riotur *Foto da capa*

Tatiana Bernardino Garritano *Transcrição de Áudio*

Oswaldo Martins *Revisão de texto*

# Apresentação

Hoje nós estamos trazendo um tema que tem sido discutido em todo o Brasil. Trata-se do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Federal – Administração Pública a qual nós também pertencemos. Embora pertençamos à esfera municipal, por convivermos em uma República Federativa, os preceitos atribuídos à União são também refletidos nas esferas estadual e municipal. Por isso entendemos ser importante trazer a debate este tema pelo qual certamente, em algum momento, seremos impactados. Temos aqui o prazer, a honra, a satisfação, de contarmos para esse debate com a Valéria Salgado, que é uma servidora pública federal: gerente de projetos da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, ela é graduada em Psicologia pela UNB, Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal da Bahia e atua em projetos de inovação institucional na Administração Pública Federal. Em um desses projetos, coordena os debates sobre Anteprojeto de Lei que foi proposto pela comissão de juristas e é o tema da nossa palestra.

Então, sem muita delonga, convido nossa palestrante de hoje, aproveitando para agradecê-la por sua presença. Ela veio de Brasília especialmente para estar conosco e volta para Capital Federal ainda hoje. Sempre reforço, gratuitamente, na intenção de contribuir com a sua sementinha, assim como nós fazemos todo dia para que a Administração Pública seja sempre melhor e para atender os interesses da sociedade brasileira. Agradeço a nossa convidada por ter vindo fazer-nos esta palestra.

***Márcia Andréa Peres***  
*Subcontroladora de Integração de Controles*



*Valéria Salgado*

Rio de Janeiro, 10 de junho de 2010



Agradeço à Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro pelo convite à Secretaria de Gestão para participar desta apresentação, em especial à Dra. Márcia Andréa, ao Dr. Vinicius e também à Margarete, pela consideração e cuidados demonstrados no convite e recepção.

Em primeiro lugar, faço uma retificação: meu papel no evento de hoje é muito mais de buscar contribuições junto aos senhores e senhoras do que exatamente trazer contribuições. O trabalho de hoje deve ser de debate e o meu objetivo é compartilhar com vocês os estudos e entendimentos que temos desenvolvido no âmbito da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e buscar a opinião de vocês a respeito.

Meu objetivo é, portanto, expor algumas reflexões relativas à gestão pública que vêm sendo realizadas no Governo Federal e obter a avaliação dos senhores e senhoras, com base na experiência concreta de trabalho, do dia a dia do profissional da Controladoria, sobre o rebatimento dessas questões no contexto da gestão pública municipal.

Por isso, vou tomar a liberdade de, antes de entrar propriamente na exposição das linhas principais do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, fazer uma pequena contextualização de como surgiu a proposta de constituição de uma comissão de juristas para elaborar um anteprojeto sobre o assunto.

A Secretaria de Gestão, da qual faço parte, é o órgão responsável, na estrutura do Governo Federal, por promover debates e propor políticas de gestão pública para os Ministérios e demais órgãos e entidades federais. Por essa razão é que a proposição de uma nova lei de organização das formas jurídico-institucionais da Administração Pública tem sido coordenada por ela.

A definição deste modelo ao qual estamos denominando “Administração Pública Democrática” passa, inicialmente, por

algumas perguntas: o que é administração pública democrática e quais os seus paradigmas?

Em nossa opinião, o modelo de administração pública para um Estado Democrático tem sido construído no Brasil ao longo da história nacional. Esse entendimento é importante porque reconhece que, embora seja necessário inovar e incorporar novos paradigmas de gestão, preconizados por experiências bem sucedidas internas e externas, a inovação não deve implicar na perda da capacidade de gestão já construída e nas lições aprendidas pela experiência, com base nos sucessos e insucessos nacionais. Na verdade, estamos construindo esse modelo há muito tempo, a partir dos vários movimentos de reforma que houve na Administração Pública Brasileira, desde a primeira reforma mais significativa que ocorreu com a criação do DASP, no período de 1930 a 1945.

Nesse processo, é importante destacar o novo estágio que se inaugurou no País, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou a retomada do processo de democratização nacional, que havia sido interrompido durante os vinte anos do Governo Militar. A partir de 1988, em um novo contexto político e social, o País passou a exigir um modelo de gestão pública mais sintonizado com os desafios nacionais de promoção da igualdade, dos direitos sociais e fundamentais dos cidadãos e de promoção do desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada.

De fato, após 1988, quando começamos a viver ou a reviver a experiência democrática, é que foram criadas condições para a concepção de um modelo de gestão pública mais sintonizado com os interesses e as expectativas dos cidadãos e suas instituições tornando-se, portanto, menos autocentrado.

A principal orientação desse modelo de gestão pública é a de que o Estado tem um papel indispensável na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social – orientação corroborada pelos acontecimentos do cenário econômico-mundial dos últimos anos, deflagrados pela crise dos bancos americanos ocorrida em 2008, que demonstraram que a tradicional noção liberal de que o mercado é auto-sustentável ruiu. O problema financeiro dos bancos

americanos evidenciou que, até no “centro do liberalismo”, o Estado teve que intervir. Então, não existe mais, hoje, espaço para posições fundamentalistas. E temos que partir desse pressuposto - de que o Estado é indispensável – para conceber as estratégias adequadas para viabilizar uma administração pública que seja efetiva.

Para isso, temos que nos orientar pela nossa Constituição Federal - que é o grande marco da democracia brasileira. Nossos valores e princípios devem ser e são os valores e princípios que estão na Constituição Federal de 88 e que, por sinal, são tão arrojados e desafiadores que ainda não foi possível implementá-los na íntegra.

Esse é o grande desafio: implementar, conseguir efetivar nossa Constituição Federal. Esse desafio deve ser internalizado e repetido em todos os discursos, como um mantra: o grande e principal objetivo da Administração Pública é viabilizar o Estado Democrático. Os princípios e objetivos da Administração Pública são, na verdade, os princípios e objetivos consignados nos artigos primeiro e terceiro da Constituição.

Agora, e quanto às demais orientações desse modelo de administração pública democrática? Novamente, vamos extraí-las da Constituição.

Em primeiro lugar, temos que considerar que a Constituição de 1988 centralizou direitos sociais fundamentais e a partir de então, passou-se a exigir, do modelo de gestão pública brasileiro, que ele ofereça as condições aos agentes públicos para realizar esses direitos sociais. Portanto, temos que começar a investir em técnicas, em modelos, em metodologias de gerenciamento adequadas à ação estatal na área social. No Brasil, não houve, até hoje, um investimento sistemático nessa área. Até 1988 nossas políticas de gestão públicas estiveram muito mais voltadas para o suporte ao desenvolvimento econômico do que para o social. Ainda hoje, a maior parte de nossos métodos e ferramentas gerenciais estão sintonizadas com os requisitos da intervenção estatal na área do mercado, na economia. Precisam ser geradas, então, tecnologias novas, voltadas para o social e área de produção de benefícios sociais, sem objetivo de lucro ou sem finalidade econômica.

Outra orientação importante, extraída da nossa Constituição, é a necessidade de fortalecer a capacidade do Poder Executivo, que foi muito enfraquecida no período do regime autoritário. Durante a Ditadura Militar, houve uma centralização de poderes no Poder Executivo Federal com enfraquecimento político e perda da capacidade executiva de Estados e Municípios. O Executivo Federal perdeu a capacidade de se relacionar com os demais poderes de uma forma equilibrada. Assim, essa é uma outra orientação para o modelo de gestão pública democrática, de investimento no resgate da capacidade executiva do governo de implementar políticas públicas.

A terceira orientação é a de implementação efetiva do princípio da descentralização federativa que está na nossa Constituição, da responsabilidade compartilhada das três esferas de governo. Para tanto, é necessário gerar tecnologias de gestão voltadas para a municipalização, que é uma tendência, um direcionamento claro na nossa Constituição Federal, principalmente, no Título da Ordem Social. Essa valorização do município é fundamental para a soberania e para a garantia dos direitos fundamentais e sociais. O município é a instância mais próxima do cidadão e, portanto, a mais capacitada em gerar benefícios públicos sociais, pela proximidade com o usuário final. No entanto, nossas políticas e nossos modelos de gestão, ainda hoje, estão muito voltados para o contexto do Governo Federal do que para as realidades e desafios da gestão estadual e municipal.

Precisamos começar a desenvolver tecnologias locais, precisamos desenvolver a capacidade de produzir novas soluções, que sejam soluções customizadas no sentido de serem geradas a partir da necessidade, da realidade local. Essa produção de tecnologia local é que deve forjar as novas tecnologias estaduais e federais. É preciso inverter a “seta”, a orientação da geração de conhecimento e soluções gerenciais. O foco deve ser o município e não a esfera federal de governo.

Vocês podem ver que o modelo de gestão pública que vem sendo preconizado pela Secretaria de Gestão não é um modelo importado, trazido de outras realidades. Na verdade, o que estamos propondo aqui é debater qual é a gestão pública que o Brasil precisa, a partir de sua

própria Carta Política Maior - a partir do documento que consigna todos os valores da sociedade brasileira, que é a Constituição Federal. Portanto, o modelo de gestão pública democrática é um modelo que tem que ser forjado a partir da nossa realidade, para poder atender às nossas necessidades.

Há, ainda, outras orientações que fundamentam o modelo de gestão pública democrática. Dentre elas, destaco a necessidade de investir na parceria Estado e sociedade, uma orientação que também está presente na Constituição Federal. É fundamental investir no fortalecimento das relações de cooperação, de confiança entre o Estado e Sociedade. Esse é outro paradigma que temos que alcançar - como estabelecer relações de confiança com a sociedade sem perder o controle estatal, que é importante para assegurar o interesse público. Esse é outro desafio que o modelo de gestão pública tem que responder.

Outra orientação importante é a de desenvolver métodos e ferramentas próprios da democracia participativa. Quanto a isso, há um doutrinador importante do Direito Constitucional Brasileiro, o Professor José Afonso da Silva, que ensina que a democracia brasileira é representativa, mas que há, na nossa Constituição, diversas sinalizações em direção à prática de uma democracia participativa. Em seu livro de Direito Constitucional, o Professor José Afonso, inclusive, lista os artigos que fundamentam essa orientação constitucional em direção à democracia participativa. O Professor afirma que esse modelo híbrido de práticas democráticas - representativas e participativas – está cristalizado no artigo primeiro da Carta, quando essa dispõe que “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes (democracia representativa) ou diretamente (por meio de uma democracia participativa).

Com isso, o Professor demonstra, muito claramente, que para realizarmos o modelo democrático da Constituição, precisamos de modelos de gestão que estejam abertos à participação social qualificada dentro dos espaços de formulação, de implementação de política pública. Precisamos abrir os órgãos e entidades públicos para participação do cidadão e romper com uma tradição cultural que é original, em nossa história. Desde o colégio, aprendemos que,

no Brasil, a Administração Pública precedeu a sociedade brasileira. A Administração foi criada antes de haver uma sociedade brasileira de fato. Foi criada pela família Real para dar espaço aos filhos da nobreza, que não podiam ficar sem um posto. Houve poder antes de haver o dever. E nós, servidores públicos, nascemos, portanto, auto referenciados, principalmente nas esferas mais distantes dos cidadãos, como é o caso da esfera federal. O Governo Federal está tão distante dos problemas imediatos e concretos da população que precisa, constantemente, dispor de mecanismos de orientação externa, de avaliação externa, quanto à pertinência de sua atuação e dos seus resultados. Urge alterarmos a direção das políticas públicas e nos abriremos à participação e ao controle social.

Nesse ponto, quero ressaltar a importância da Administração Pública orientar-se, fundamentalmente, em direção ao alcance dos objetivos do Estado brasileiro, dispostos no art. 3º da Constituição. Esse é o princípio mais importante – o da orientação da máquina pública em direção à efetivação dos objetivos constitucionais, ou seja, a orientação pelo princípio da supremacia do interesse público. Nesse sentido, é bom lembrar que o princípio da legalidade é, na verdade, o princípio da soberania popular. A supremacia da lei representa que somente os cidadãos podem determinar, impor condições a si mesmos e à Administração. Não é isso que significa o princípio da legalidade? A supremacia do interesse público?

Nesse ponto, quero citar a Professora Maria Sylvia Di Pietro, doutrinadora do Direito Administrativo Brasileiro. A professora ensina “que os princípios da Administração Pública, dispostos no caput do artigo 37 da Constituição – ou seja, a moralidade, a publicidade, a impessoalidade - todos eles nascem, decorrem da aplicação do princípio da legalidade”. Isso significa que ser moral, ser impessoal, implica em colocar o interesse público acima de tudo, respeitar a supremacia do interesse público. Licitação é um procedimento que favorece a impessoalidade, não é? Mas antes de dizer a licitação tem que se aplicar a tudo, é necessário se verificar se há outros mecanismos, para casos específicos, que possam melhor garantir a supremacia do interesse público. O que é que eu estou dizendo aqui? Estou dizendo que licitação é um procedimento importante porque, em grande parte

dos processos de compras e contratos do Governo, ele contribui para assegurar a impessoalidade da Administração. Mas há campos em que, aplicar o instituto da licitação não assegura a impessoalidade, a moralidade e, principalmente, o atendimento ao interesse público. É preciso considerar que a licitação é um processo, um mecanismo que não pode se tornar mais importante que o objetivo a que se pretende atender. Resolver o problema, atender ao cidadão – esses devem ser os principais objetivos, colocados acima de tudo, acima do processo. Temos que observar os mecanismos e gerar outros para possibilitar o desenvolvimento eficaz, eficiente da Administração, mas não podemos nos deixar escravizar pelos mecanismos. Temos que manter a vista desembaraçada, desimpedida para bem visualizar os reais objetivos da Administração. Temos de manter a mente aberta.

A partir dessas orientações, a Secretaria de Gestão passou a investir, nos últimos anos, no estudo das formas jurídico-institucionais que existem hoje no ordenamento jurídico nacional com o objetivo de remodelar o modelo de atuação da Administração Pública. O resultado desses estudos foi a elaboração de um “gradiente” de formas jurídicas.

Esse “gradiente”(quadro nº 14) é uma tentativa de representação gráfica, de certa forma reducionista, das formas de atuação do Estado na manutenção da ordem social e da ordem econômica. Separamos a atuação do Estado que é voltada para a produção de benefícios sociais (dimensão de cima) e a que é voltada para a produção de bens e serviços para o mercado em duas dimensões (dimensão de baixo).

Quando o Estado atua, nessas duas dimensões, ele pode fazê-lo de duas formas:

a) ele faz diretamente – em uma ação direta, por meio de seus órgãos e entidades estatais vinculadas, ou seja, por meio da sua administração pública, sobre a qual ele detém poderes hierárquicos ou de vinculação (supervisão hierárquica ou de supervisão por vinculação).

b) ele atua mediante colaboração ou contratação, estabelecendo relações de parceria com a sociedade civil, sem fins lucrativos, quando atua no social, ou estabelecendo relações contratuais por meios de contratos de prestação de serviços, contratos de concessão

ou permissão.

Tem-se, portanto, uma representação gráfica da atuação do Estado dividida em quadro quadrantes. Quando a intervenção do Estado, na área social ou na área econômica, é realizada por meio dos órgãos e entidades da administração pública, essa intervenção é direta e se faz por meio da positivação dos procedimentos pela lei, pelo estabelecimento legal das competências que cada órgão ou entidade estatal deverá desempenhar. Qualquer órgão da Administração Pública e qualquer entidade pública é criada pela lei e só pela lei pode ser extinta. Os órgãos da administração direta e as autarquias são criados diretamente pela lei. A empresa pública é criada mediante autorização legal. É a lei que cria ou autoriza quem estabelece as competências do ente estatal, que delimita o seu espaço de atuação e delega os poderes estatais de que o ente será investido.

Já a atuação estatal, mediante parceria ou contratação de serviços, dá-se mediante um ajuste realizado com terceiros – ou seja, mediante contrato. Não é a lei que irá determinar as competências e obrigações do parceiro ou contratado e sim o contrato. Isso porque a atuação da pessoa física ou jurídica civil não se submete ao Direito Público. As entidades civis não se submetem ao Direito Público. A Administração Pública sim, toda ela – da administração direta às sociedades de economia mista – se submete ao direito público.

Esse Direito Público, aplicável a toda a administração pública, está estabelecido também na Constituição Federal – no artigo 37, no artigo 70, no 74, no 100, no artigo 165 da Constituição e em outros artigos. Quem conhece bem a Constituição sabe disso. Está lá. Toda a administração pública se submete a essas regras de Direito Público. Agora, o particular, esse não se submete. Ele vai se submeter às regras que ele aceitar, via instrumento de parceria ou de prestação de serviços, que normalmente é um contrato: contrato de gestão, termo de parceria, um convênio, dentre outros.

Então, na verdade, quando o Estado firma uma parceria com o particular, ele faz isso mediante a celebração de um contrato e é esse instrumento contratual que vai comprometer aquela entidade privada com os objetivos públicos, porque senão ela é livre. Quando

o Estado mantém relações comerciais com entidades privadas para garantir políticas públicas, ele terceiriza ou delega, mediante contrato de concessão e permissão.

Vê-se que toda a Administração Pública direta e indireta está sujeita ao regime de direito público, ainda que em doses diferenciadas. Suas estruturas são todas criadas por lei diretamente ou autorizadas por lei. Todas elas exercem competências públicas – o que é uma exclusividade da Administração Pública. Em princípio, só a Administração Pública direta e indireta exerce competência pública. Quando o particular estabelece parceria com o Estado ou é por ele contratado, esse particular exerce uma atividade de interesse público, e não uma atividade delegada.

Nesse aspecto, o artigo 175 da Constituição é claro. Ele dispõe que só há delegação na concessão e permissão. Serviços públicos serão realizados diretamente, ou mediante concessão e permissão. Se não for concessão ou permissão, só é serviço público porque é prestado pela Administração Pública. O resto é serviço de interesse público, relevante, importante, só não exercido por uma competência legal, delegada a um agente público pela lei.

Outro ponto importante, o patrimônio das entidades da Administração Pública é público. Ainda que nas sociedades anônimas possamos discutir um pouco essa afirmação, porque parte do patrimônio é privado, pois é dos acionistas, a maioria do patrimônio é público.

Também a governança dos órgãos e entidades da Administração Pública é pública. Em todas elas, quem determina, quem dirige, quem estabelece orientações, quem faz o planejamento, é o poder público. Elas são públicas. A supervisão e o controle são públicos. O regime jurídico administrativo é o imposto pela Constituição Federal. Em toda Administração Pública direta e indireta, autarquias, fundações, consórcios, empresas e inclusive as suas subsidiárias, pelo menos no nosso entendimento, recai o ordenamento Público.

Todas essas organizações públicas, sob todos os formatos jurídicos, se submetem igualmente ao regime administrativo imposto pela Constituição Federal - ao concurso público, à exigência de

licitação, à submissão ao controle interno e externo. Se usar recurso orçamentário direto do orçamento geral da União, há submissão ao art. 165.

Entretanto, dentro da Administração Pública, pode-se fazer uma diferença entre o grau de regime administrativo que é exigível, em função do tipo de atividade que o órgão ou entidade pública realiza e as competências para as quais foi investida. Até porque a própria Constituição diferencia os regimes de direito público. É a Constituição que deixa clara a existência de dois regimes públicos, um geral, para toda a administração pública e um regime aplicável àquelas entidades que exercem atividades privativas de Estado. É a própria Constituição que especifica quais são as entidades privativas. Entende-se por privativas aquelas que implicam em poderes de Estado. Há, no Código Tributário Nacional um artigo, hoje um pouco contestado por ser considerado retrógrado, que conceitua atividades privativas. Privativas são aquelas atividades que a Constituição estabelece que só podem ser realizadas pelo Estado – que são vedadas ao particular. De fato, o particular não pode exercer, por exemplo, atividade de vigilância sanitária, embora seja uma atividade da área da saúde, onde também o particular atua. O particular não pode fazer controle interno. Todas as atividades de direção, regulação, regulamentação, administração e controle das atividades administrativas são privativas de Estado, conforme o artigo 84 da Constituição. Além disso, são privativas as atividades de defesa do Estado, tributação, previdência social.

As atividades não privativas são aquelas atividades ou serviços públicos prestados pelos órgãos ou entidades estatais que também podem ser desenvolvidas pelo particular, seja com o objetivo de filantropia, seja com fins econômicos. A própria Constituição autoriza o particular a exercer essas atividades, de forma concomitante ou complementar à do serviço público.

De acordo com a Constituição, pode-se fazer uma importante diferenciação entre as atividades não privativas. Na manutenção da ordem social, a prestação de serviços pelo Estado é a regra e a participação do particular é complementar. Na manutenção da ordem econômica é o contrário. O Estado só presta serviços diretos, ou seja,

só explora diretamente atividades econômicas quando for imperativa a manutenção da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. É, portanto, a Constituição quem diferencia: na área social, a regra é a atuação direta do Estado e o particular pode participar junto para colaborar. A área econômica é própria do mercado e o Estado pode intervir quando for importante para a sociedade em geral.

Em função dessas diferenças é que existem os dois regimes de direito público. Podemos ver, claramente, que a Constituição sinaliza para a existência deles, dentro da Administração Pública. Todos os dois regimes são regidos pelo direito público, só que o primeiro é aplicável às entidades que exercem atividades privativas de Estado. Esse é um regime de direito público mais rigoroso, mais fechado. Nas entidades públicas que exercem atividades sociais, abertas ao particular, ou atividades econômicas, aplica-se o regime administrativo de direito público mais leve, permeado com regras administrativas de direito privado.

Em relação à diferenciação entre atividades privativas e não privativas, é possível fazer ainda, outras considerações fundamentadas na natureza de cada uma. Em atividades como as de concepção de política pública; de direção de políticas; coordenação em alto nível; regulamentação; e fiscalização, em todas elas, prepondera, na atuação do servidor ou agente público, a qualidade de seus atos. Espera-se que seus atos estejam integralmente conformes aos princípios e diretrizes estabelecidos para a Administração Pública. Nessas áreas não se esperam resultados a curto prazo, até porque, em grande parte dos casos, eles são quase impossíveis de serem aferidos. Gosto sempre de exemplificar essa afirmação com o caso do fiscal da vigilância sanitária. Acho um bom exemplo porque a vigilância sanitária é uma atividade da área de saúde, privativa de Estado. E na área de saúde, podem-se encontrar também, outras atividades estatais não privativas de Estado, realizadas inclusive pelo particular, como é a prestação de serviços de saúde. Então, em relação ao fiscal da ANVISA, quando ele entra em um estabelecimento, ele não entra para multar, ele entra para garantir a ação de vigilância do Estado em relação à política sanitária traçada para o país. E não será, com certeza, a presença dele ali que vai gerar um benefício direto à população. A ação individual

do fiscal não produz um impacto imediato. Será a fiscalização perene e sistemática dos estabelecimentos que irá gerar um benefício, um impacto relevante na saúde pública. Então, o resultado imediato que se espera da ação de um fiscal da vigilância sanitária está menos relacionado à multa ou ao certificado da conformidade dada ao estabelecimento no qual ele entra, do que a postura proba, impessoal, legal, transparente e comprometida com os princípios públicos que ele deve manter. O resultado relevante não será o número de fiscalizações realizadas, de multas aplicadas, de estabelecimentos visitados, embora esses possam ser indicadores de desempenho do processo de fiscalização. O indicador relevante do trabalho dele vai ser exatamente o impacto disso tudo, o impacto do grupo de fiscais, ou seja, da atuação estatal no sentido de assegurar a vigilância e assim melhorar a saúde pública. Importa, portanto, a postura do agente, porque, quando o fiscal entra em um estabelecimento, é o Estado que está entrando. É como na atividade de vocês, da controladoria. Quando vocês entram em um órgão ou entidade para auditar, vocês não entram para achar irregularidades. Vocês são responsáveis pela vigilância interna do Poder Público sobre os seus próprios processos. E nesse aspecto o controle interno tem um papel relevante ao contribuir para o realinhamento da Administração, para a sua correção de rumos. Nesse ponto, ele difere substancialmente do controle externo – igualmente importante. O controle interno é uma instância de controle, mas também de orientação, de prevenção, porque se propõe a detectar a irregularidade passível de ser corrigida pela Administração ainda no curso do processo. Essa é a postura que se espera de um controlador, uma postura que observe todos os valores, os princípios, as regras de conduta de um bom agente da Controladoria, porque os resultados e os riscos serão sistêmicos.

Não sei quem aqui assiste ao programa de televisão “A Grande Família”. Eu sou do tempo no qual esse programa passava ainda em preto e branco, com outros atores. A versão atual também é boa. Nesse programa, há o personagem Lineu que enche a gente de orgulho, não enche? Porque o Lineu é incorruptível. Ele fiscaliza, ele autua a amiga da mulher dele e fica com problemas em casa, mas não arrefece no papel de fiscal. Ele é um servidor público e os valores do serviço

público fazem parte dele, da sua personalidade, da sua postura como pai, homem, marido, vizinho, amigo e profissional. O conceito de servidor público é esse, do que é moral, do que lícito, de quem segue o código de ética.

Sendo assim, na área das atividades de direção e controle, próprias do estado, o foco está na conformidade da ação estatal em relação ao código de ética, aos princípios, valores e procedimentos traçados para a Administração e esse tem que ser o foco do controle. O resultado que se espera é uma conformidade dos atos dos administradores e do ato administrativo do agente em relação ao estatuto. O estatuto é entendido como o conjunto de regras que rege o direito público. É isso que se espera. Nesse caso, os controles dos resultados da ação dos administradores e dos agentes serão aferidos a médio e a longo prazo, porque será relevante avaliar impacto e não apenas desempenho nos processos. Além disso, os controles serão institucionais. Quem está preparado para fazer o controle da conformidade em relação à norma? São os controles institucionais. O controle social não vai fazer isso. Ele não está habilitado para tanto, ele não tem capacidade técnica. A avaliação da conformidade em relação à norma tem que ser feita pelos controles institucionais. Controles institucionais são aqueles controles de natureza técnica, exercidos por órgãos estatais, de governo ou de outros poderes, mediante um corpo de servidores de perfil técnico. O controle interno, o controle externo, o próprio Ministério Público, até as áreas de assessoria jurídica da Administração. Esses são os controles institucionais e essas são as instituições preparadas para isso. O controle social não faz controle de ato, controle de conformidade.

Nas atividades não privativas nós vamos ter atividades e prestação de serviços sociais ou voltados ao mercado. Nelas, a qualidade dos resultados alcançados prepondera sobre como os serviços ou atividades foram prestados. Ou melhor, na prestação de um serviço público a um cidadão, é muito importante que o agente público possa resolver o problema do seu usuário que, inclusive, está frente a frente, com o prestador de serviço. Seja ele um cidadão ou uma instituição, é fundamental que o prestador de serviços tenha os instrumentos e a capacidade de atender à demanda do seu interlocutor, observados os padrões públicos estabelecidos para aquele serviço.

Tanto no atendimento público prestado por um hospital, quanto na relação professor-aluno de uma escola pública, o mais importante é a qualidade da relação que se estabelece entre Estado-cidadão e a capacidade de resolução. Os resultados dos serviços, tanto no que se refere aos acertos quanto aos erros, às eventuais falhas na prestação do serviço, serão localizados e individuais. Eles não vão impactar o sistema inteiro, mas eles vão prejudicar um atendimento. E haverá muito mais condições de serem gerados indicadores de desempenho e resultados para avaliação do serviço do que nas atividades privadas. É possível avaliar se o serviço foi ou não foi adequado, se ele atendeu ou não à demanda e/ou a expectativa do usuário. E, por isso, é muito menos relevante gastar energia para avaliar e controlar o ato do agente público, visto que ele será avaliado pelo resultado de seus atos. Nessas áreas, consideramos, portanto, que o controle do resultado prepondera sobre o controle do ato administrativo, que tem que existir também, porque não é por haver capacidade de medir resultado que não se vai avaliar a conformidade do ato administrativo. Mas a possibilidade de avaliar pelo resultado conduz à necessidade de conjugar controles; você tem que avaliar também o resultado e tem que conjugar controles institucionais e controles de resultados. O controle de resultados é próprio do usuário, do agente político, ou seja, do controle social. É quem foi atendido, quem foi socorrido na hora é que pode avaliar o serviço prestado.

É preciso, assim, fazer uma conjugação do controle institucional (que continua existindo) com o controle social, por isso o regime administrativo tem que ser modelado de forma a permitir também esse controle do resultado.

O foco da nossa discussão, desde o início, foi no regime administrativo e não no controle. A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento tem sempre dito e repetido que o centro dos estudos desenvolvidos para aperfeiçoar o modelo de gestão pública nunca foi o controle institucional e sim o atual ordenamento jurídico nacional que estabelece os regimes administrativos dos órgãos e entidades públicos. A intenção é rever os regimes de forma a calibrá-los adequadamente para cada tipo de atividade estatal.

Nas atividades privativas de direção da máquina pública e de concepção de políticas é quase impossível controlar a Administração Pública pelos resultados de sua atuação. O impacto das políticas públicas e das atividades de direção somente são visíveis a médio e a longo prazo. Além disso, o conhecimento e a aplicação de métodos e instrumentos que permitam a avaliação de impacto de políticas é ainda um desafio a ser alcançado pela Administração Pública Brasileira. Por isso, é tão relevante controlar o ato do administrador e dos agentes públicos, especialmente porque eles se dão, usualmente, em espaços de alto teor de discricionariedade.

Nas áreas de prestação de serviços não privativos, em que é possível avaliar o resultado individual e localizado da ação estatal, o regime aplicável aos órgãos e entidades deve considerar essa possibilidade e prever mecanismos que privilegiem o controle de resultados, com participação dos cidadãos.

É importante, retomar, aqui, o conceito de atividade de interesse público para contrapô-lo ao de atividade estatal não privativa. São conceitos diferentes. O que diferencia uma atividade prestada por um hospital público de uma atividade prestada por uma entidade civil parceira? No nosso entendimento, a atividade estatal não privativa é dever do Estado. A Constituição estabelece que é dever do Estado. Por ser estatal, por ser exercida por uma entidade da Administração Pública indireta, ela está sujeita às obrigações e responsabilidades estatais definidas na Constituição e no ordenamento legal e infra legal. Sujeitam-se, portanto, ao direito público e tem que observar os princípios da supremacia do interesse público, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência. Essa observância é inerente à atividade, porque é estatal. Em alguns setores a Constituição impõe ainda a laicidade, o respeito às diferenças, a gratuidade, entre outros. As atividades estatais não privativas são então exercidas por dever, por pessoa jurídica pública, e suas responsabilidades são integralmente públicas. Quanto ao seu funcionamento, rege-se, parcialmente, por regras do direito privado.

É o caso das empresas estatais, por exemplo, que detêm responsabilidades públicas, mas são regidas por algumas regras do

direito privado. Porque ali elas não são necessárias porque tem um controle de resultado.

As atividades de interesse público são exercidas pelo particular que, por força do artigo 5º da Constituição, sujeita-se apenas ao que for expressamente determinado pela lei. Quando o particular atua, por exemplo, na área social, ele o faz, normalmente, por uma motivação de filantropia, de caridade, de vontade de ajudar. Por que um particular vai se habilitar a prestar serviços médicos gratuitos? Por uma vontade de ajudar, por um espírito de caridade. No setor público é diferente. O que vigora não é a vontade de ajudar, é o dever.

Sendo assim, as parcerias que se estabelecem entre o Poder Público e entidades privadas, instituídas por particulares, não têm força para transmitir o dever da Administração Pública para o terceiro, movido pelo espírito filantrópico. O contrato estabelece as obrigações de um em relação ao outro e, nesse caso, o particular, por sua livre e espontânea vontade, aceita submeter-se a requisitos contratuais propostos pelo Poder Público, tais como a laicidade e o respeito às diferenças. É bom notar que um hospital privado não precisa ser laico e existem vários hospitais, como os filantrópicos que tem uma orientação religiosa. A orientação religiosa do particular é livre. O Estado, no entanto é laico e seus órgãos e entidades também devem sê-lo.

No entanto, quando o Poder Público contrata com um particular, o contrato pode estabelecer cláusulas de laicidade. Em relação ao respeito às diferenças é a mesma coisa. Um hospital privado, por exemplo, pode se negar a atender população LGBT, porque há questões no atendimento a essa população que são específicas, exige especialização. Agora, o Poder Público tem que garantir os serviços de saúde para essa população, respeitadas as diferenças. E, para isso, ele tem que se habilitar. Então, se for o caso, quando o poder público contratar, ele tem que assegurar os requisitos públicos essenciais no contrato. São diferenças importantes.

A parceria entre o poder público e entidades civis sem fins lucrativos deve decorrer da capacidade da sociedade de contribuir. A própria Constituição já estabelece essa linha, essa diretriz de parceria,

que não deve ocorrer em função da falta de agilidade ou flexibilidade administrativa de atuar no setor. Não é porque a Administração Pública deve observar o regime de direito público, que é mais rígido e pesado do que o direito privado, que os serviços públicos devam ser repassados para entidades civis. A parceria tem sempre que decorrer da possibilidade, da capacidade do parceiro de agregar alguma coisa extra: de atender uma população a que não se consegue chegar, de um conhecimento maior, da disponibilidade de recursos financeiros para investimento na atividade, dentre outros.

Isso é que deve motivar a Administração a firmar parcerias. São várias as formas jurídico-institucionais de atuação da Administração Pública e de relacionamento com entidades civis, como as Organizações Sociais, Agências Delegatórias, Oscips, Fundações de apoio – todas as formas de parceria do poder público com entidades civis. No entanto, todas essas figuras e modelos de parceria estão hoje, submetidas a algum grau de insegurança jurídica, em decorrência de lacunas legislativas, sobreposições e inconsistências legislativas em relação ao texto constitucional. O atual ordenamento jurídico nacional está obsoleto.

Existem polêmicas jurídicas sobre o instituto das fundações, das empresas, dos consórcios, sobre o regime administrativo, em geral. Também as relações de cooperação apresentam polêmicas. Há polêmicas em relação à Organização Social, com relação às Fundações de apoio, com relação a Oscip. Vive-se em um quadro de inseguranças e inconsistências que exige uma urgente revisão dessas formas jurídicas, para garantir a atuação do Estado porque não se pode viver em um mundo de insegurança jurídica.

O gestor não agüenta mais porque isso tem levado a um quadro de ineficiência. Nós temos que lembrar que os nossos marcos legais ainda remontam do ano de 1967, elaborados em um período de regime autoritário. No Decreto-Lei 200, há uma diretriz clara de centralização no executivo federal. O conceito de sistema do Decreto-Lei 200 é conceito de hierarquia: o chefe, debaixo do chefe, debaixo do chefe, debaixo do chefe. Não tem conceito de sistemas horizontalizados.

A Constituição de 1988, apesar do texto avançado, no que

se refere à Administração Pública, engessou-a. Restringiu espaços discricionários e limitou as formas de atuação do Executivo. Em grande parte, esse engessamento decorreu do contexto histórico em que a Constituição foi promulgada, logo após o término do período de regime autoritário, que se caracterizou pela centralização excessiva e pelo poder excessivo do executivo federal. Naquela época, a sociedade estava praticamente desmobilizada e de forma geral, muito aquém do que está hoje, em termos de capacidade de fazer valer seus direitos, ainda submissa pelos efeitos do regime de ditadura. Nesse momento histórico, a opção política foi pelo engessamento do poder do administrador público.

No entanto, agora, o Brasil vive um novo momento político, de maior evolução da sociedade e, por isso, é preciso repensar os regimes administrativos impostos à Administração Pública e redesenhar os controles legais e normativos impostos aos órgãos e entidades públicos. A grande questão é qual o regime administrativo possível e necessário atualmente, capaz de assegurar o comprometimento da Administração com o interesse público e de dar segurança aos atos administrativos e que, ao mesmo tempo, seja capaz de ampliar a capacidade executiva do administrador?

Essa é a questão principal do debate que motivou o projeto de elaboração de uma lei orgânica: em primeiro lugar, temos a falta de orientação clara sobre as formas organizativas da administração; uma insegurança jurídica generalizada, um processo de criminalização do gestor público generalizado em função do regime. Porque, hoje, o regime administrativo imposto aos órgãos e entidades executivos, responsáveis pela prestação de serviços e exercício de atividades dirigidas diretamente à população, é o mesmo regime aplicável aos órgãos e entidades administrativos, responsáveis por atividades burocráticas. É um regime pesado, com alta padronização legal de procedimentos. É um regime onde “nada pode” e, “não podendo nada”, muitas vezes o administrador, frente à realidade, tendo que dar uma resposta concreta a situações concretas, vê-se obrigado a optar por escolher soluções questionáveis quanto à sua legalidade ou constitucionalidade.

E então, como resolver isso? Como podemos rever o regime administrativo de forma a torná-lo mais flexível, favorecendo a eficiência, sem que haja perda de controle? Por isso, o Ministério do Planejamento resolveu promover uma reflexão nacional, por meio de um debate aberto, aberto ao contraditório, para discutir o regime necessário na administração pública. Para isso eu estou aqui hoje, para identificar o que vocês concordam e do que vocês discordam. Porque é na discordância, no embate de idéias e posições, que é possível amadurecer soluções.

De certa forma, a evidência de que era preciso rever o regime administrativo da administração pública, especialmente das entidades executivas, responsáveis por serviços da área social, tomou corpo no Governo Federal, a partir do debate sobre a crise dos hospitais federais do Rio de Janeiro, subordinados diretamente ao Ministério da Saúde. Foram desenvolvidos estudos que culminaram na elaboração do projeto da fundação estatal. Quando iniciamos esse projeto, para atender à situação dos hospitais do Rio que funcionam, hoje, sob o regime administrativo de direito público com a colaboração de fundações de apoio, a intenção era a de projetar um novo modelo jurídico-institucional adequado à atuação direta do Estado na prestação de serviços hospitalares à população. Estudamos os relatórios de auditoria da CGU, do TCU, os questionamentos do Ministério Público; entrevistamos gestores, avaliamos os gargalos administrativos com o objetivo de projetar um modelo gerencial mais flexível e dinâmico, sem abrir mão da legalidade, da constitucionalidade e da preocupação com o controle dos atos e resultados da ação pública.

E assim foram projetados os principais requisitos do formato jurídico da fundação pública de direito privado. Pensávamos que as linhas do projeto iriam agradar, sobretudo os órgãos jurídicos e de controle e, no entanto, o projeto foi muito questionado pelo TCU e Ministério Público. Percebemos, então, que havia uma dissonância de discurso. Era como se estivéssemos falando uma língua e sendo entendidos em outra. Por isso, nós lançamos um projeto chamado: “Ciclos de debates: direito e gestão pública”, porque a percepção de gestores e profissionais da área do direito sobre as demandas sociais, sobre os valores da Constituição, sobre o conceito de democracia,

sobre o conceito de gestão pública são muito dissonantes. A finalidade é, portanto, integrar as visões, aproximar o profissional da gestão pública do profissional do direito público. É muito importante aproximar interlocutores que estão em oposição no dia-a-dia. O gestor, o controlador, o profissional da área da assessoria jurídica, o profissional do TCU, do Ministério Público, é preciso aproximá-los, especialmente, em momentos e instâncias que privilegiem o debate aberto, que permitam refinar conceitos sem, necessariamente, discutir sobre casos concretos que envolvem posicionamentos institucionais específicos. Na análise de casos concretos é necessário segregar funções. Por isso, os Ciclos de Debates privilegiam o debate de conceitos para tentar aproximar entendimentos e chegar a soluções estruturais conjuntas.

O foco principal dos Ciclos de Debates é resolver o seguinte dilema: nem a gestão pública pode se dar à revelia da lei – ou seja, os administradores não podem buscar soluções que não sejam respaldadas pela lei – nem a ordem jurídica pode ser percebida como um problema. O direito não pode ser percebido como um entrave ao desenvolvimento. Porque o direito público, na verdade, decorre dos compromissos políticos assumidos pela sociedade e consignados na Constituição e na legislação.

O tema em debate no primeiro Ciclo são os limites da autonomia e do controle do Poder Executivo. Isso envolve debater os tipos de controle, o controle institucional, o controle de resultados, o controle social. Isso envolve discutir o espaço de discricionariedade. É muito importante levar administradores e controladores a entenderem que a discricionariedade não é e não pode ser um espaço à margem da lei, porque o ato discricionário do administrador está integralmente submetido aos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade. O ato do administrador tem que ser justificado; ainda que seja discricionário, não pode ser injustificado.

Vivemos, hoje, sob uma cultura de desconfiança, do medo da corrupção que conduz o Executivo à uma compulsão normativa. Com medo das lacunas e do próprio poder discricionário, o Executivo enfronha-se em uma compulsão e normatiza tudo nos mínimos

detalhes. Há uma compulsão em direção ao controle exaustivo do ato do administrador e há, ainda, os efeitos da judicialização, do ativismo judicial, por meio do qual os tribunais passam também a normatizar para Administração Pública.

Finalmente, há uma compulsão técnica. É comum ouvir servidores e administradores dizerem “meu perfil é técnico, eu não sou uma pessoa política”, como se a política fosse suja, pecaminosa e a técnica fosse virtuosa. Há uma crescente desvalorização da dimensão política e um favorecimento da dimensão técnica. E, no entanto, em ambiente democrático, o espaço decisório deve ser ocupado, prioritariamente por pessoas investidas de poder político, pessoas que representem vozes, segmentos corporativos, sociais ou do mercado. A dimensão técnica deve ser reservada aos espaços procedimentais, de implementação de estratégias. Quando os espaços decisórios da máquina pública são ocupados por perfis eminentemente técnicos, pode-se favorecer o surgimento de tecnocracias. Há, portanto, de se distinguirem os espaços políticos, onde é necessário privilegiar o debate de interesses e posições, e os espaços técnicos dentro da máquina pública. É bom lembrar que, na forma da Constituição, todo o poder estatal emana do povo e deve ser por ele exercido ou por seus representantes.

Outra questão importante, discutida dentro dos Ciclos de Debates, é a atual cacofonia de formatos jurídico-institucionais dentro da máquina pública, que decorrem dos processos de autarquização do regime jurídico da administração pública, conjugado ao ativismo judicial e às alternativas “criativas” que vêm sendo adotadas por gestores públicos para viabilizar a gestão pública. A solução para essa cacofonia passa por uma reflexão muito importante: é preciso estabelecer claramente os formatos jurídicos aplicáveis a cada caso, dentro da administração pública, ou será possível conviver com um pluralismo de formas, desde que ele seja consistente? Será que o Brasil, na condição de um país de dimensão continental, com várias e múltiplas culturas e diferenças regionais, econômicas, sociais e políticas, comporta manter um padrão só de administração pública? Ou será possível dispor de um gradiente de formas institucionais, todas elas com segurança jurídica, que possam ser aplicadas

dependendo da situação? Será preciso delimitar, de forma rígida, que determinada atividade ou serviço público deve ser sempre realizado pela administração indireta? Será que um hospital público deve ser uma autarquia ou uma fundação estatal? Ou uma organização social? Será que precisamos ter uma resposta?

Eu considero que não. Acho que podemos ter várias possibilidades de personalizar um serviço público. Temos que avaliar a natureza do serviço e quais os controles são mais adequados - o controle normativo adequado, o controle institucional adequado e o controle social possível. Precisamos, portanto, estudar as formas de controle do regulamento, do estatuto e refinar essas formas de controle. Temos que estudar os estatutos jurídicos para ver se eles têm a segurança necessária à garantia da supremacia do interesse público.

Foi nesse contexto que surgiu a ideia de constituir uma comissão de juristas, para propor uma nova estrutura orgânica para a Administração. Já que há, atualmente, tanta insegurança jurídica, nós resolvemos começar por ela e convidar esses sete juristas, todos professores renomados, para que eles fizessem uma reflexão, a partir do atual ordenamento jurídico infra-constitucional sobre as necessidades de realinhamento da legislação em relação à Constituição.

Nós não interferimos no trabalho que eles desenvolveram. O trabalho foi autoral. Até porque, o Governo Federal pretendeu, com o trabalho da Comissão, dispor de uma visão técnica qualificada do mundo jurídico, sobre as necessidades de reordenamento na legislação para colocar em debate. O trabalho da Comissão de Juristas constitui, então, um insumo ao debate. Não é um projeto de governo. É um projeto autoral, elaborado com total autonomia científica, que agora está sendo utilizado pelo Governo Federal para debater o assunto com gestores, com as instituições jurídicas e de controle, com a academia e com a sociedade em geral.

O anteprojeto de lei orgânica divide-se em cinco títulos. O primeiro título define o objeto e o alcance nacional da lei. Este é um primeiro ponto de discussão: será que temos fundamento constitucional para regulamentar uma lei orgânica da Administração Pública em nível nacional? Trata-se de uma lei ordinária e não de

uma lei complementar. Chegou-se à conclusão de que ela deveria ser ordinária. Mas será que temos condições de propô-la em seu âmbito nacional? Será que há ambiente político para propor uma lei nacional agora? Será possível discutir o seu conteúdo com Estados, Municípios, para termos condições de propositura? Essa é uma primeira pergunta.

Outra pergunta importante é se há ou não condições políticas e técnicas hoje para se estabelecer em lei a estrutura orgânica da Administração Pública. É relevante estabelecer uma Lei Orgânica da Administração Pública que possa substituir o Decreto-Lei 200? Vejam vocês que o nosso foco inicial foi tratar das formas jurídicas, que é um dos grandes problemas atuais. Nós temos vários problemas. Claro que o aperfeiçoamento do modelo de gestão pública não passa apenas pela dimensão jurídica, dos formatos institucionais. Há de se ter investimento na profissionalização do servidor, na avaliação de desempenho e nos métodos de gestão. Os problemas são vários, mas o foco desse projeto é o de estudar formas jurídicas da Administração Pública e de relacionamento com o terceiro setor, com fins de parceria e fomento. No mais, os conteúdos acrescidos pelos juristas são propostas do grupo, importantes para debates.

O segundo título (quadro nº 39) trata das entidades estatais, é o mais rico. O título 3 (quadro nº 40) trata das entidades paraestatais, o que é uma coisa boa porque aborda um conceito que está meio jogado no nosso ordenamento jurídico, que é o conceito de administração paraestatal, que têm vários entendimentos. O título 4 (quadro nº 41) trata de Entidades de colaboração e o cinco de disposições finais.

Em relação às entidades estatais, a lei faz uma divisão: as da Administração Direta; as da Administração Indireta, as paraestatais, e os entes de colaboração. Em relação à Administração Indireta, existem as entidades estatais de direito público, e as estatais de direito privado. Como estatais de direito público, o anteprojeto considerou que a ele pertencem apenas as autarquias. Autarquias é o formato jurídico-institucional de direito público além da Administração Direta. O consórcio público de direito público é uma autarquia.

As entidades estatais de direito privado seriam as Fundações estatais, as empresas estatais e os consórcios de direito privado.

As paraestatais seriam aquelas entidades que são privadas, regem-se pelo direito privado, mas que são criadas por uma autorização legal. São os serviços sociais autônomos tradicionais e esses mais recentes que temos visto, com estatuto diferente dos serviços do Sistema S, como o Hospital Sarah Kubitschek e o Hospital Alcides Carneiro, lá de Petrópolis. No Paraná tem uma série de serviços sociais autônomos como o Paraná educação. Há uma pesquisa feita pela Secretaria da Gestão que faz um levantamento dos serviços sociais autônomos existentes no país. A pesquisa trata também das organizações sociais e oscips existentes no país e inclui uma análise comparativa das legislações, tendo como base a lei do governo federal. É um documento muito interessante.

As entidades de colaboração são as entidades não estatais, que diferem das paraestatais porque são totalmente privadas, enquanto a paraestatal, apesar de privada, é criada mediante uma lei autorizativa que estabelece a sua competência, as suas finalidades e outras regras de direito público que ela devem obedecer.

As entidades de colaboração são as OS's e Oscips. Vocês podem ver que as propostas da Comissão de Juristas convergiram muito com o nosso Gradiente. Eles conceituam autarquia como a pessoa jurídica de direito público e reconhecem que todas as entidades que tiverem sido criadas para exercer atividades privativas de Estado, ainda que não tenham sido criadas com o nome de autarquia, se exercem atividade privativa, se é atividade de fiscalização, atividades de regulação, atividades de coordenação de política, não adianta chamar, por exemplo, de empresa porque ela deveria ser considerada como autarquia. A lei define ainda a autarquia de regime especial e faz uma diferenciação dentre elas: as autarquias regionais, que é um conceito recente que resgata um conceito antigo, que é o da autarquia cuja finalidade é a de coordenar, planejar a implantação de políticas públicas integradas dentro de um território, como a Sudene e a Sudam, que integram várias atividades de governo dentro de um território.

Em relação às empresas estatais, a Comissão de Juristas faz uma diferenciação muito importante que para nós também foi muito interessante. Eles dizem que empresa pública é a pessoa jurídica de

direito privado, de fins econômicos, controlada direta ou indiretamente por um ente estatal, que executa serviços públicos para a atividade econômica. A empresa pública ou a sociedade de economia mista tem que ser criada e extinta por lei. A transferência de controle dela também tem que ser feita por lei específica. A Comissão considerou que há três tipos de empresas, todas três dentro da Administração Pública indireta:

a) a empresa pública, de capital 100% público, governança e controle públicos, como os Correios, por exemplo, no caso federal;

b) a sociedade de economia mista, que também está dentro da administração indireta e se submete igualmente a todos os controles do artigo 37, do artigo 70, 74. Se for dependente do orçamento, submete-se ao artigo 165 e assim por diante;

c) a empresa controlada, que é a empresa estatal em que o poder público é titular de direito com preponderância nas deliberações ou poder de eleger a maioria dos administradores.

Em relação às fundações, os juristas reconhecem que elas são pessoas públicas de direito privado e resgatam o conceito que está presente no Decreto-Lei 200. Vejam que eles consideraram que a fundação pública de direito público tem um regime autárquico. Então ela é uma autarquia. A fundação pública de direito privado pode ser criada pelo poder público ou em conjunto com particulares, e adquire personalidade jurídica por meio da inscrição do estatuto dela no registro civil de pessoa jurídica, mediante autorização legal específica. O ato de instituição também pode se dar na forma de um decreto. E pode atuar nas áreas em que a lei complementar, que atende ao artigo 37 da Constituição, estabelecer.

Descrevo agora alguns pontos importantes do projeto da fundação estatal. Em primeiro lugar, diferencia fundação estatal (fundação criada pelo poder público) de fundação civil. Porque esse era um problema. Embora o regime seja de direito privado, a fundação é estatal, criada pelo Estado para cumprir uma competência pública. Portanto, ela é diferente da civil. O anteprojeto reconhece e desvincula essa fundação das normas do direito privado da legislação civil e processual. Reconhece a fundação como um instituto público para

exercício de competências públicas, então se diferencia novamente da fundação civil.

Isso porque o foco do Governo Federal ao conduzir esse projeto de debate sobre as formas jurídicas foi o de rever o atual regime administrativo que recai sobre a administração direta e indireta. O controle legal e da norma é a primeira forma de controle que recai sobre os órgãos e entidades públicos, porque estabelecem os limites e as possibilidades de cada agente público. Nesse contexto, os órgãos de controle institucional são responsáveis por realizar o controle da conformidade da atuação da administração em relação à lei e à norma. A ação das instituições de controle nada mais é do que o cumprimento de sua finalidade. O excesso de controle está aonde? Está na lei e na norma. E consideramos que algumas questões da lei e da norma que incidem hoje nas figuras jurídicas não atendem à realidade ou estão desarticuladas e em conflito com o resto da legislação. Há leis que se opõem a outras leis. Há decreto que vigora em detrimento da lei. Há aspectos da lei que são inconstitucionais. Por isso foi feita a encomenda desse projeto para os juristas. Pedimos “Por favor, peguem o estatuto das figuras jurídicas e proponham o ordenamento neles”.

Agora, é preciso considerar que a lei decorre de uma decisão política, porque não há lei feita e aprovada por jurista. A Comissão de juristas limita-se a indicar a necessidade de reordenamento na lei e apontar os aspectos que precisam ser revistos. Há também o fato de que existem soluções jurídicas para cada opção política e quem é da área do direito sabe disso.

O que tem que vigorar, no caso do regime jurídico da administração pública, é a visão política do que se quer do funcionamento do Estado. Quando eu falo da opção política, da atividade política, eu estou falando da atividade política saudável e democrática realizada dentro do parlamento e também dentro das instituições com participação social, da garantia de conflitos de interesses, representados dentro da Administração. Não se pode querer que um jurista nos diga o que iremos fazer, mas eles podem nos orientar sobre o que poderia ser feito e sobre o que é viável juridicamente, Muito embora algumas das propostas apresentadas no anteprojeto possam ser questionadas quanto à constitucionalidade por outros juristas.

O país precisa fazer uma opção política sobre a sua administração pública e, por isso, a importância do debate com a sociedade, se não a sociedade como um todo, pelo menos com as instituições que estão preparadas para esse debate. Esse não é um tema que motive multidões. Quem pode ter interesse por ele? As instituições como essa aqui, a Controladoria, o TCU, o Ministério Público, o Ministério da Saúde que está entrando nisso como um todo junto com as Secretarias Estaduais de Saúde, porque estão interessadas em resolver problemas práticos e concretos.

Quanto aos conteúdos do anteprojeto sobre planejamento, coordenação, orçamento, finanças e controle, é preciso considerar que alguns deles já estão adequadamente positivados em outras leis e há outros, como a lei de finanças, em que existem iniciativas já em andamento, para a sua regulamentação. Esses não são temas que impactem profundamente os conceitos e estatutos das formas jurídicas, que é o foco da discussão.

Em relação ao conteúdo sobre o controle interno e externo proposto no anteprojeto de lei orgânica, se formos analisá-los mais de perto, na verdade, eles reproduzem, em grande parte a Constituição ou outras normas legais e infralegais já em vigor. Houve o questionamento, por exemplo, se uma lei proposta pelo Executivo teria competência para tratar do controle externo. Essa é outra questão para qual os juristas apresentaram argumentos. O importante é verificar se esse conteúdo acrescenta ou não ao trabalho de conceituação das figuras jurídicas.

Essa é uma pergunta importante: precisamos de uma lei orgânica ou precisamos de uma lei que trate das formas jurídico-institucionais da administração pública? Será que, para discutir formas jurídicas da Administração e dos entes de colaboração, precisamos discutir as formas de controle institucional ou o controle que queremos rediscutir encontra-se, na verdade, embutido na lei e nos regulamentos que estabelecem os estatutos dessas figuras?

Um ponto de intenso debate na lei orgânica foi o dispositivo que estabelece o domínio do controle de resultados. Com isso, os membros da Comissão quiseram dizer que a Administração Pública

deve priorizar o controle social e institucional dos processos finalísticos e não dos processos meio. Na verdade, é uma orientação importante para a atividade de regulamentação interna da administração pública – de buscar priorizar a padronização de procedimentos relevantes e não se afundar em compulsão normativa. E, também, que deveria haver um maior investimento no controle social, nas áreas em que ele pode ser realizado.

O dispositivo que estabelece a supressão de controles meramente formais foi retirado do Decreto-Lei 200. Foi um resgate. É um dispositivo que atende à lógica de suprimir um controle formal em que o custo seja maior do que o risco.

O governo pretende encaminhar o projeto de lei de governo até o final do ano de forma a garantir que a matéria seja submetida ao debate, no Congresso, no próximo ano. Na verdade, o grande locus de debate é o Congresso Nacional. Esse debate que nós estamos promovendo aqui é um debate prévio, mas o grande debate mesmo ocorre a partir do momento que o governo apresenta sua proposta dentro do Congresso.

Qual é o regime de direito público que deve incidir numa entidade que coordena, que formula uma política pública ou que faz vigilância, fiscalização, ou que faz regulação, ou que exerce o poder do controle? Será que é o mesmo regime, as mesmas amarras legais e normativas, o mesmo controle normativo e legal que eu tenho para as áreas executivas? Será que é o mesmo que eu vou aplicar em uma área que precisa de velocidade de resposta, que vai prestar um serviço direto para um cidadão? Se não é, quais são os controles? Porque o controle tem que haver sempre. Ao suprimir um controle é preciso substituí-lo por outro melhor, senão, estaremos enfraquecendo a administração pública.

Ao amenizar o controle legal e normativo em determinada área, é preciso avaliar qual o outro tipo de controle seja colocado no lugar. Esse é um tema que tem que ser estudado. Um hospital pode ter o mesmo regime de compras de um órgão da administração direta? Um hospital pode ficar sem medicamento? Será que existe a necessidade de ter regimes diferentes? E se o regime é diferente, qual é o controle

que temos que garantir? Existem vários tipos de controles. O controle institucional é de conformidade, o controle social é o controle de resultados, de natureza política. Há o controle de resultados realizado dentro da própria máquina pública, pelo gestor. Como se conjugam esses controles? É o regime jurídico que tem que estabelecer.

O que não se pode fazer é demonizar as instituições. Não se pode demonizar o Executivo, o gestor público, por ele tentar fazer e não conseguir. A corrupção existe em todo canto, mas não podemos nos fundamentar apenas nas possibilidades de corrupção para estabelecer a forma de funcionamento das instituições. Temos que pensar em controles legais e normativos que possam coibir a corrupção, mas precisamos nos centrar, primeiramente, em como alcançar os objetivos do art. 3º da Constituição.

O controle não pode inviabilizar a ação, apenas deve coibir a ação que não atender aos interesses públicos. Por isso, é importante calibrar o controle legal e, principalmente, o controle normativo para que ele não retire toda a capacidade discricionária da Administração Pública e não engesse totalmente as suas instituições.



*Anexos*

---

**Debate:**

**Formas jurídicas da Administração  
Pública e de Relacionamento com  
Entidades Civas:**

**O Anteprojeto de Lei Orgânica**

Valéria Salgado

Gerente de Projeto

Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

---

1

---

***MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO***



**A Administração Pública no  
Estado Democrático**

Os novos paradigmas para a gestão pública

---

2



### Gestão Pública Democrática

#### Fundamento:

## Papel indispensável do Estado

na formulação de políticas,  
na regulação da competitividade e  
na promoção do bem comum da sociedade

**Desafio ao Estado:**  
Complexidade crescente dos mercados  
e das questões sociais requer novas soluções

**Esgotamento das posições ideológicas fundamentalistas:** desmistificação da premissa de oposição entre Estado e Mercado

4



## Gestão Pública Democrática

➔ Orientada pelos princípios e valores estabelecidos na **Constituição Brasileira de 1988**  
**Marco da Redemocratização do País**

➔ **Objetivo: viabilizar o Estado Democrático de Direito, Republicano e Federado (art 1º da CF), que se fundamenta:**

- na soberania;
- na cidadania;
- na dignidade da pessoa humana;
- nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e
- no pluralismo político (art. 1º, *caput* da Constituição)

---

5

## Constituição Federal 1988



**Marco da Redemocratização**

➔ **“Constituição Cidadã”:** centralidade dos direitos fundamentais e previsão dos direitos sociais

➔ **Equilíbrio nas relações entre os três Poderes**

➔ **Descentralização federativa: responsabilidade compartilhada das 3 esferas de governo.**

➔ **Tecnologias sociais**

➔ **Fortalecimento da capacidade executiva do Estado**

➔ **Municipalização. Sistemas federativos. Tecnologias “locais”**

---

6

## Constituição Federal 1988

**Marco da  
Redemocratização**



### “Parceria Estado e Sociedade



Cooperação Estado-Sociedade  
Relações de confiança



### Democracia participativa.

*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa)*



Ampliação dos espaços de  
participação social na governança das  
instituições e controle social



### EC 19/98 – princípio da eficiência



Gestão por resultados  
Contratos de desempenho institucional

7

## Gestão Pública Democrática

### Orientações:



#### Objetivos do Estado Brasileiro (art. 3º da CF)

Construção de uma sociedade livre, justa e solidária  
Garantia do desenvolvimento nacional  
Erradicação da pobreza e marginalização  
Redução das desigualdades  
Promover o bem de todos, sem preconceitos



#### Princípio da Legalidade: Art. 5º, Inciso II: “ninguém será

obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”  
Poder soberano dos cidadãos de produzirem suas próprias regras e converterem a vontade geral em expressão política, a partir da qual toda a ordem jurídica será organizada.



**Princípios da administração pública:** legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, da CF)

8

## Formas de exercício da função executiva do Estado

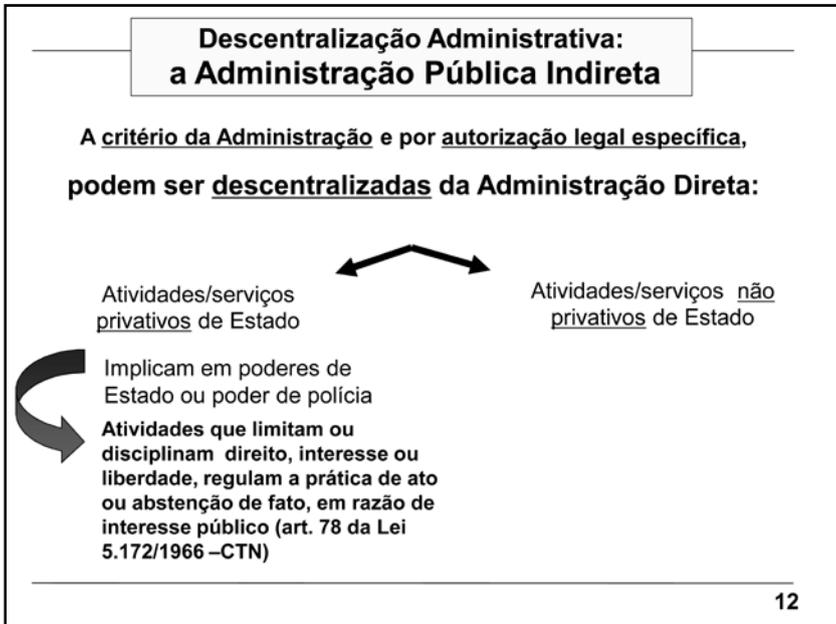
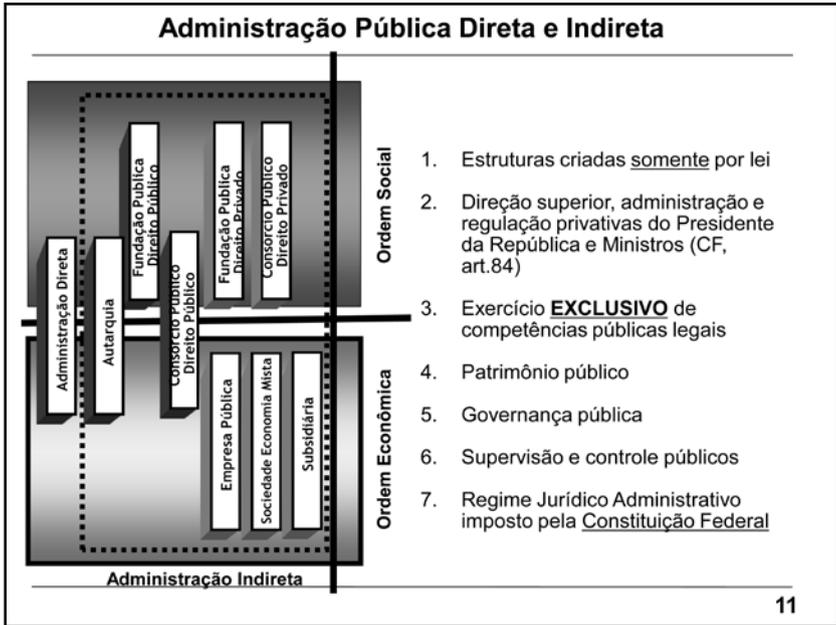
Administração Pública	Setor Privado: Sociedade Civil Organizada e Atores Econômicos	
Ação direta do Estado, por meio de órgãos e entidades públicas	Relações de colaboração ou cooperação: por meio de instrumentos de fomento e parceria: contratos de gestão, termos de parceria e convênios	Ordem Social
Relação interna entre órgãos e entidades hierárquica ou de tutela/supervisão	Relações contratuais: por meio de concessão, permissão ou contrato (obras, serviços, compras e alienações)	Ordem Econômica

9

## Formas de exercício da função executiva do Estado

Administração Pública	Setor Privado: Sociedade Civil Organizada e Atores Econômicos
<ol style="list-style-type: none"> <li>Intervenção direta do Estado</li> <li>Estruturas estatais</li> <li>Atividades e serviços públicos</li> <li>competências estatais outorgadas aos órgãos e entidades estatais pela lei</li> </ol> <p><b>Competências legais</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ação complementar do particular <b>parcerias</b></li> <li>Estruturas privadas</li> <li>Atividades e serviços de interesse público</li> <li>Não é delegação – acordos de parceria</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>Terceirização de atividades e serviços <b>contratos</b></li> <li>Estruturas privadas</li> <li>Atividades e serviços de mercado</li> </ol>

10



**À luz da Constituição Federal:**

**Atividades/serviços privativos de Estado**

- a) direção, regulação, regulamentação, administração e controle das atividades administrativas (CF, arts 61, 70 a 74 e 84);
- b) defesa do Estado e das instituições democráticas (CF, Título V);
- c) tributação e o orçamento (CF, Título VI), e
- d) previdência social

**Atividades/serviços não privativos de Estado**

- a) Na Ordem social: autorização constitucional expressa para a ação concomitante ou complementar da iniciativa privada, conforme disciplinam os artigos 197, 199, 202, 209 e 227, §1º, dos capítulos II, III e VII da Ordem Social
- b) Na Ordem econômica: presença estatal é exceção, prevista apenas nos casos em que houver necessidade imperativa à manutenção da soberania nacional ou relevante interesse coletivo

**Vedadas ao particular**

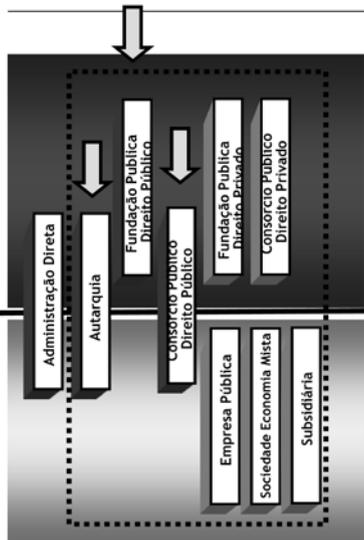
art. 22, inciso XXVII; art. 37, *caput*; incisos I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, XIII, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, e §1º, §2º, §3º, §4º, §5º, §6º, §7º, §8º, §9º, §10 e §13º; arts. 70, 71 e 74;

art. 114, inciso I; art. 150, inciso VI, §2º e §4º; art. 157 e 158; art. 163, inciso II. art. 165, §5º e §9º; art. 195, §7º; art. 201; art. 202, §3º e §4º, dentre outros.

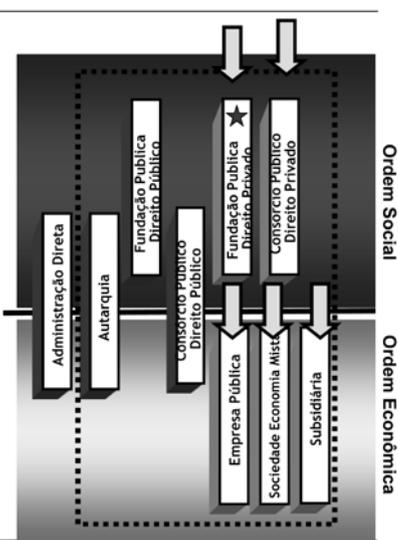
**Nessas áreas o Estado tem exclusividade apenas em relação às atividades que requeram o uso do poder de polícia**

13

**Entidades Públicas de Direito Público**



**Entidades Públicas de Direito Privado**



14

<b>Atividades privadas de Estado</b>	≠	<b>Atividades não privadas de Estado</b>
Concepção das políticas públicas, Direção, regulamentação/regulação, fiscalização/controle, coordenação		Atividades e prestação de serviços sociais ou voltados para o mercado
Qualidade do ato administrativo – alinhamento aos requisitos constitucionais, legais e normativos		Qualidade dos <b>resultados</b> alcançados – alinhamento aos requisitos das partes interessadas
<b>Resultados e riscos sistêmicos</b>		<b>Resultados e riscos localizados/ individuais</b>
<b>(+) controle da conformidade do ato administrativo</b> em relação aos requisitos públicos (definidos no Direito Público)		<b>(+) controle dos resultados no atendimento às demandas</b>
(-) controle de resultados, de médio e longo prazo, nem sempre mensurável (+) incidência dos controles institucionais		(-) controle do ato administrativo – Regime administrativo mais flexível (+) incidência do controle social
Regimes <b>≠</b> : ambos públicos, mas com controles <b>≠</b>		

15

<b>Atividades estatais não privadas</b>	X	<b>Atividades de interesse público exercidas pelo particular</b>
<p>Dever do Estado</p> <p>Sujeitas às <u>obrigações e responsabilidades estatais</u> definidas pela Constituição e pelo ordenamento legal e infra-legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Supremacia do Interesse Público</b></li> <li>2. <b>Legalidade (sujeição ao poder soberano dos cidadãos) e princípios decorrentes</b></li> <li>3. <b>Laicidade, respeito às diferenças, gratuidade (quando for o caso), e outros</b></li> </ol> <p><u>Exercidas por pessoa jurídica pública (da Administração Pública)</u> Seu funcionamento pode ser regido por regras do direito privado e não suas responsabilidades</p>		<p><u>Relacionadas aos conceitos de filantropia e caridade</u> <u>Exercidas por pessoa jurídica privada, criada pelo particular, com contrato com o Poder Público</u></p> <p>Nas parcerias com o Poder Público, suas obrigações para com o Poder Público são contratuais</p> <p>Não estão sujeitas às <u>obrigações e responsabilidades estatais</u> definidas pela Constituição e pelo ordenamento legal e infra-legal</p>

16

## **Parceria entre o Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos**

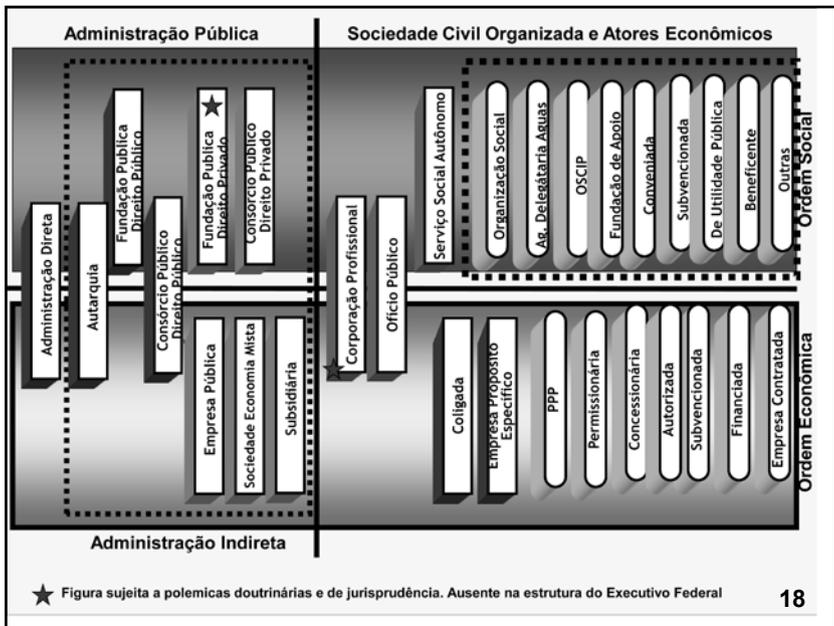


deve decorrer da capacidade da sociedade de contribuir e não apenas de receber recursos

(financeira, técnica, de mobilização/associação, de gestão democrática, dentre outros)

A necessidade de flexibilizar a gestão pública não deve ser a razão para transferir funções de Estado para a sociedade civil

17



18

## Debates, polêmicas e inseguranças jurídicas das categorias da administração pública

<b>Autarquia</b>	{	Diversidade de regimes dentro de uma mesma categoria (autarquias comuns, universitárias, especiais, agências reguladoras, regionais) Quais os aspectos definidores?
<b>Fundação Dir. Público</b>	{	Polêmica: subespécie do gênero autarquia? Não está prevista na CF art. 37, XIX.
<b>Fundação Dir. Privado</b>	{	Insegurança jurídica: pendente da regulamentação da CF, art. 37, XIX. Debate sobre eventual incidência do <i>caput</i> do art. 39 da CF
<b>Consórcio Dir. Público</b>	{	Polêmica: lei e decreto do consórcio tem dificuldades de implementação (artigos de difícil aplicação)
<b>Consórcio Dir. Privado</b>		
<b>Empresa Dependente</b>	{	Polêmica: Empresa da área social é exploração de atividade econômica (CF art. 173) “Falsa empresa”?
<b>Empresa Pública</b>	{	Debate: falta regulamentação do regime jurídico administrativo aplicável às empresas (CF art.173 a 175)
<b>Soc. Economia Mista</b>		
<b>Subsidiária</b>	{	Polêmica: integra ou não a administração indireta?

19

## Polêmicas e inseguranças jurídicas das formas de cooperação e colaboração entre Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos

- ➡ Devem ou não as entidades colaboradoras do Poder Público observar os princípios da Administração Pública?
- ➡ Incidem sobre as entidades colaboradoras que recebam recursos públicos as regras de licitação?
- ➡ Devem as entidades colaboradoras do Poder Público serem fiscalizadas pelos órgãos de controle interno e externo do Executivo Federal ou a fiscalização deve recair apenas sobre os contratos que mantêm com o Governo?
- ➡ Pode ou não haver cessão de servidores públicos para exercício de atividades em entidades colaboradoras?
- ➡ Quais os limites das relações de colaboração entre órgãos e entidades públicos e entidades colaboradoras, especialmente as fundações de apoio?

20

## **Polêmicas e inseguranças jurídicas das formas de cooperação e colaboração entre Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos**



Devem ou não as entidades colaboradoras do Poder Público observar os princípios da Administração Pública?

### **Necessidade de rever as formas de atuação do Estado para garantir a Ordem Econômica e a Ordem Social**

entidades públicas e entidades colaboradoras, especialmente as fundações de apoio?

21

## **Necessidade de readequar o marco legal da Administração Pública**



### **Decreto-Lei 200/67: marco legal defasado**

- Centralização no Executivo Federal,
- Desbalanceamento nas relações entre os Três Poderes e na relação federativa
- Sistemas de governança singulares
- Visão de sistemas a partir do conceito de hierarquia e não de interação – decisões compartilhadas
- Privilegia o controle do ato/processo administrativo
- Ausência da participação social na gestão de políticas públicas



### **Engessamento pós-Constituição de 88 (\*)**

(\*) Apesar dos inúmeros avanços na Administração Pública, viabilizados pela Constituição de 1988

- Maior controle da discricionariedade, em repúdio à liberdade excessiva do período de ditadura
- Limitação das formas de atuação da Administração Pública (exigência de previsão legal para criação de empresas; previsão da fundação pública de direito público, dentre outras)
- Unificação de regimes administrativos (de compras, de pessoal, orçamento, dentre outros)

22

## Atuais desafios da Administração Pública(\*)



- ➔ **Falta de orientação clara sobre as formas organizativas da administração pública** (categorias jurídicas, modelos de governança, e regimes de funcionamento)
- ➔ **Insegurança jurídica das formas de atuação direta do Estado e de suas relações com o mercado e com a sociedade. Judicialização**
- ➔ **Criminalização do gestor público**
- ➔ **Ineficiência.**

(\*) Apesar dos inúmeros avanços registrados na Administração Pública, muitos deles viabilizados pelo texto constitucional de 1988

23

Ministério do  
Planejamento



promover **reflexão nacional** acerca da atual organização e funcionamento da administração pública, por meio de **debate aberto ao contraditório**, que identifique a diversidade de entendimentos e promova a **construção de soluções de consenso**

24

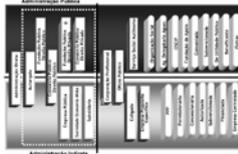
## Iniciativas da Secretaria de Gestão/MP

Projeto Fundação  
Estatual  
PLP 92/2007



(dentre outras)

Gradiente: atuais  
formatos jurídicos da  
APF



Debate:  
Limite da autonomia e  
do controle da  
administração pública



Ciclos de Debates  
Direito e Gestão Pública

Proposta de Lei Orgânica  
para a Administração



Pública e Entes  
de Colaboração

Comissão sobre  
os direitos dos  
usuários dos  
serviços públicos

*Novo!*

Iniciativas  
alinhadas à  
Carta de  
Brasília

25

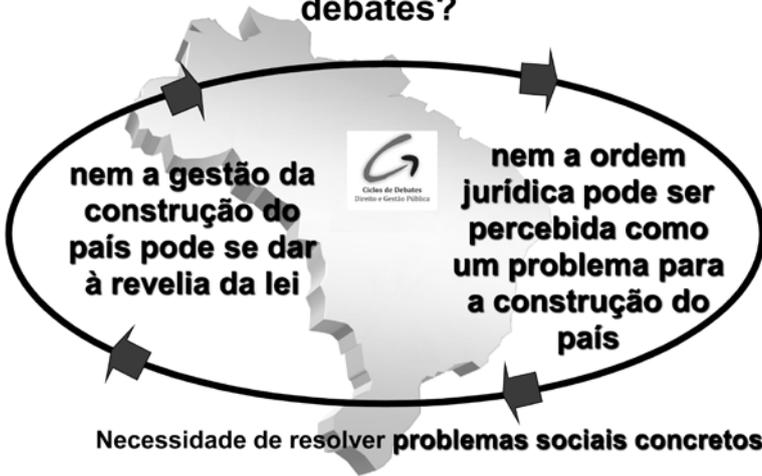
### Objetivo:



Ciclos de Debates  
Direito e Gestão Pública

promover a **integração entre as visões das áreas jurídicas e de gestão**, na análise crítica das atuais dificuldades encontradas pelo Estado na consecução dos objetivos da Sociedade Brasileira e na **formulação e inovação de novos referenciais comuns** para a atuação estatal.

## Qual a razão dos Ciclos de debates?



## 1º Ciclo de Debates – ano 2009

### Limites da autonomia e do controle da administração pública.

Temas:



#### (1) Relação entre autonomia e controle

- (a) Redefinição dos espaços próprios para o uso do poder discricionário do Administrador Público
- (b) Reflexão sobre formas de controle mais adequadas a cada tipo de atividade e função pública:
  - controle burocrático,
  - controle de resultados e c
  - controle social

## Gestão Pública Democrática

# O espaço de discricionariedade não é um espaço à margem da lei.



Por força constitucional, todo o ato do administrador submete-se aos princípios fundamentais da legalidade e da supremacia do interesse público, a partir dos quais se constroem todos os demais

## Gestão Pública Democrática



### Cultura da desconfiança, do medo da corrupção

1. Compulsão normativa do Poder Executivo Federal:  Perda real da autonomia dos entes federados conquistada na Constituição
2. Compulsão ao controle do ato do administrador  Judicialização: padronização jurídica ditada pelos Tribunais – perda da capacidade do Executivo de responder adequadamente aos desafios
3. Compulsão técnica em detrimento da atividade política  Desvalorização da dimensão política da vida pública: perda da democracia, surgimento de uma “tecnocracia moralizante”



**Pressupostos:** incapacidade real da sociedade brasileira de exercer o controle social. “Captura política”

## (2) Espaço da dimensão técnica e da dimensão política



**Valorização dos espaços de participação política do cidadão**

**Implantação de mecanismos que viabilizem a gestão pública democrática**

**Judicialização: ação normativa dos Judiciário e dos órgãos de controle externo**

## (3) Esgotamento dos atuais formatos jurídicos da administração pública



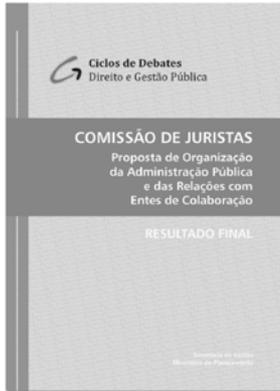
**cacofonia ou pluralismo?**

**A necessidade de ordenamento deve cercear a pluralidade ou organizá-la?**

**Atual tendência de multiplicidade de formas jurídicas e gerenciais de atuação do Estado e**

**de unificação de regimes em direção a um único e universal regime de atuação, para todas as áreas e situações**

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO



### Comissão de Juristas

Instituída pela Portaria MP nº 426,  
de seis de dezembro de 2007

Proposta de Lei Orgânica  
para a Administração  
Pública e Entes de  
Colaboração

Ministério  
do Planejamento



33

Objetivo é obter, sob o olhar jurídico qualificado,



a) um balanço das **limitações, contradições, fragilidades e potencialidades** dos formatos jurídicos da administração pública e de de parceria com a sociedade civil

b) proposições para uma **nova estruturação da administração pública**, mais **orgânica e sintonizada com o texto constitucional de 1988 - paradigmas da gestão por resultados, descentralização e participação social**, nele presentes

34

## Composição da Comissão de Juristas :

ALMIRO DO COUTO E SILVA

CARLOS ARI SUNDFELD

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

MARIA COELI SIMÕES PIRES

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

PAULO EDUARDO GARRIDO MODESTO

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA



35



O documento final apresentado pela Comissão de Juristas é autoral, elaborado com total autonomia científica, sem quaisquer interferências do Governo Federal e, portanto, não reflete posicionamentos do Ministério.

*“Houve ampla liberdade de avaliação da matéria, não tendo ocorrido sujeição a diretrizes impostas pelo poder público ou interferência de qualquer outra origem.”*

36

**Proposta jurídica:  
visão de doutrinadores**



**Debate com gestores:  
Incorporação da visão da gestão pública:**

Descentralização. Visão federativa.  
Especificidades da gestão estadual e municipal:  
soluções diferenciadas  
Parceria com sociedade. Redes.  
Incorporação de novos modelos que surgiram dos estados. Sistemas SUS, SUAS e educação  
Regimes diferenciados em função da finalidade e

**Visão das instituições jurídicas e de controle estatais: Debate com profissionais do direito público – AGU, CGU, TCU**

**Debate com a Academia**

**Debate com a Sociedade**

37

**Lei ordinária - Estrutura dividida em 5 Títulos:**



**Título I: disposição preliminar:**  
Define **objeto e alcance nacional** da lei - normas gerais (entendimento de que as figuras não se limitam à esfera federal)

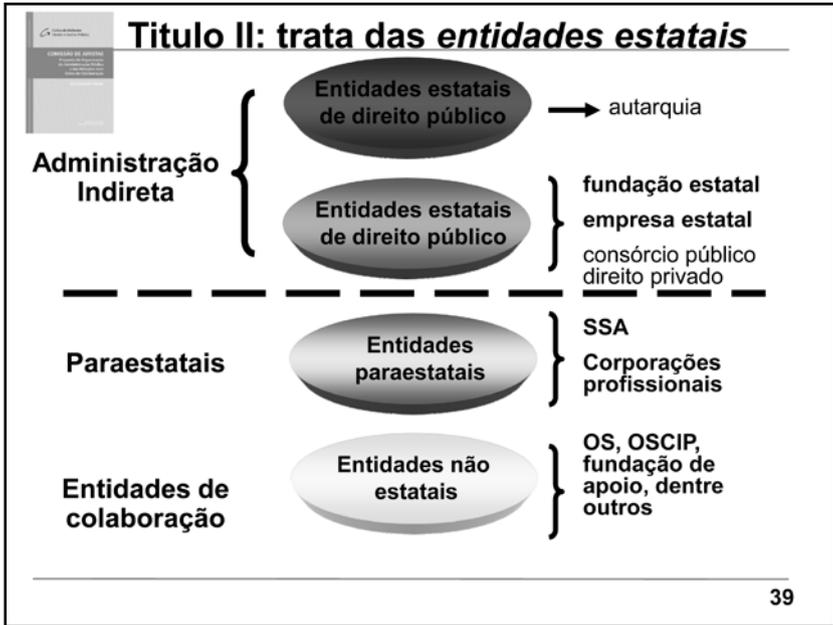
**Título II: trata das entidades estatais**  
Autarquias, fundações, empresas, subsidiárias; Contrato de autonomia ; controle social

**Título III: trata das entidades paraestatais**

**Título IV: trata das entidades de colaboração**  
(contrato de colaboração)

**Título V: disposições finais**

38



**Titulo III: disciplina as entidades paraestatais (art 68 a 71)**

**Corporações Profissionais**

Entidades **previstas em lei federal**, de **natureza associativa**, que têm por objeto a regulação, a fiscalização e a disciplina do exercício profissional e a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais homogêneos de seus associados

**Serviços Sociais Autônomos**

peças jurídicas criadas ou previstas por **lei federal** como **entidades privadas de serviço social e de formação profissional** vinculadas ao **sistema sindical** e sujeitas ao disposto no **art. 240 da Constituição**

40



## Titulo IV: entidades de colaboração e do seu vínculo jurídico com os órgãos e entidades (art 73 a 82)

**entidades de colaboração :**

***“são as pessoas jurídicas de direito privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, que desenvolvam atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do Poder Público”***

**Impressão:**  
WalPrint Gráfica e Editora



## **PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

### **CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**R. Afonso Cavalcanti, 455 sala 1409 - Cidade Nova - CEP 20211-901**

**Rio de Janeiro - RJ - Tel.: (21) 2976-2906**

**Email: [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) / web - <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm>**

