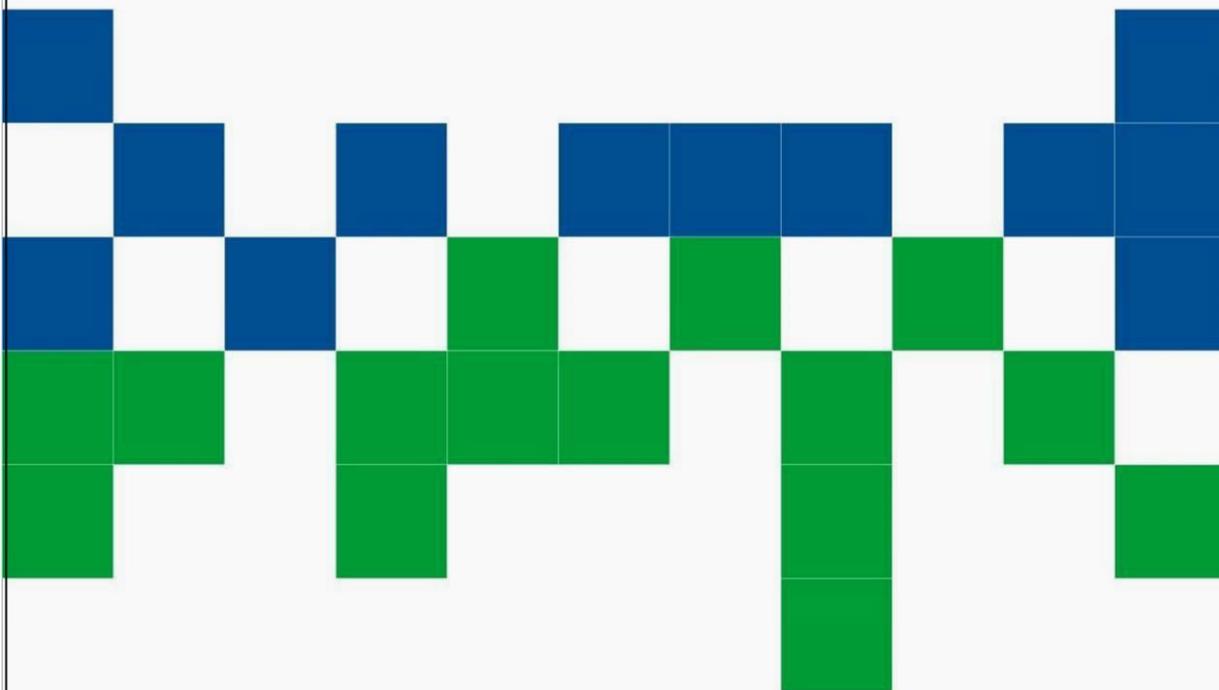




F U N D A Ç Ã O  
ESCOLA DE GOVERNO  
DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLAGOV - MS



## GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



**SAD**  
Secretaria de Estado  
de Administração

GOVERNO DE  
**Mato Grosso do Sul**  
RUMO AO DESENVOLVIMENTO



FUNDAÇÃO  
ESCOLA DE GOVERNO  
DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLAGOV - MS



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO DE MATO GROSSO DO  
SUL ESCOLAGOV – MS**

**PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS  
DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS GERAIS**

# **GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CAMPO GRANDE – MS  
2019**



FUNDAÇÃO  
ESCOLA DE GOVERNO  
DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLAGOV - MS



**SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO**  
**FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO DE MATO GROSSO DO**  
**SUL Av. Mato Grosso, 5778 • Bl. 2 • Parque dos Poderes.**

**CEP:**

**79.031-001 • Campo Grande-MS Fone/fax: (67) 3321- 6100**

**REINALDO AZAMBUJA SILVA**

**Governador do Estado de Mato Grosso do Sul**

**ROBERTO HASHIOKA SOLER**

**Secretário de Estado de Administração**

**WILTON PAULINO JUNIOR**

**Diretor-Presidente da Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do**  
**Sul**

**SILVANA MARIA MARCHINI COELHO**

**Diretora de Educação Continuada**  
**Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul**

**ELABORAÇÃO DESTA COLETÂNEA**

**MARCIA DELALÍBERA**

**BORIS TEIXEIRA VALÉRIO DA COSTA VERBISCK**

**REVISÃO E COMPLEMENTAÇÃO**

**NILTON KIYOSHI KURACHI**

**Permitida a reprodução total ou parcial desde que não se destine para**  
**fins comerciais e que seja citada a fonte**



F U N D A Ç Ã O  
ESCOLA DE GOVERNO  
DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLAGOV - MS



**Prezado(a) aluno(a):**

É com satisfação que a Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul conta com a sua participação nas ações de qualificação e capacitação profissional.

A busca por novos conhecimentos é condição essencial para o crescimento sustentável das pessoas e das organizações, fazendo com que o desenvolvimento dependa cada vez mais do investimento no ser humano, visando o aprimoramento de suas competências.

É com esse foco que a administração estadual implementa o modelo de gestão de pessoas com foco na gestão por competências, que pressupõe o alinhamento das competências individuais aos objetivos organizacionais.

Assim nossos cursos têm por finalidade aprimorar conhecimentos, aperfeiçoar habilidades gerando novas atitudes, melhorando a eficiência e a qualidade do serviço público prestado ao cidadão.

Esta apostila é mais uma ferramenta para auxiliá-lo durante o curso, que será uma importante etapa para seu desenvolvimento profissional.

Cientes de que este trabalho depende do seu envolvimento, desde já agradecemos seu esforço e confiança.

Sucesso!

**WILTON PAULINO JUNIOR**

Diretor-Presidente

Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul



## ORIENTAÇÕES AOS PARTICIPANTES

**Prezado(a) participante,**

É com satisfação que oferecemos a você mais um curso da **Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul (ESCOLAGOV-MS)**.

A seguir apresentaremos algumas informações básicas a respeito de como proceder em determinadas situações do seu dia-a-dia.

Nossa equipe está à disposição para qualquer outro esclarecimento quanto às ações disponíveis na instituição.

Sucesso a todos!

### **1.1. Quem pode fazer os cursos da Escola de Governo?**

Os cursos do catálogo da Escolagov-MS são destinados prioritariamente aos servidores e agentes públicos estaduais, podendo, no entanto, caso a atividade esteja prevista em algum programa de parceria, ter suas vagas destinadas também aos servidores municipais e aos federais ou a indicações da sociedade civil.

### **1.2. Qual é o custo dos cursos do Catálogo da ESCOLAGOV-MS para os servidores?**

Os cursos geralmente são gratuitos, tanto para servidores efetivos ou comissionados, podendo, no entanto, ocorrer algum tipo de cobrança caso se verifique a necessidade de complementação de seus custos devido à insuficiência orçamentária.

### **1.3. Qual é a carga horária dos cursos?**

A carga horária dos cursos será de acordo com a área (turmas abertas) e a demanda das instituições (turmas fechadas). Os instrutores convocados serão comunicados com antecedência para adequar a carga horária de acordo com a demanda.

### **1.4. Onde encontrar informações sobre a programação de cursos e inscrições?**

No site da Escola de Governo [www.escolagov.ms.gov.br](http://www.escolagov.ms.gov.br) clique no banner **Novo Portal do Aluno da Escolagov**, ao abrir a nova janela aparecerá o portal do aluno e você poderá fazer o seu login, que é sempre o seu CPF e senha escolhida, quando do ato do seu cadastro, dentro do seu perfil de aluno, encontrará uma lista com os cursos e respectivas turmas disponíveis. Caso não tenha cadastro, preencha o nosso formulário, recebe sua senha temporária no e-mail que você cadastrou, retorne ao site do aluno, entre com seu CPF e senha temporária, altere para a sua senha de preferência e então faça a inscrição no curso pretendido com a devida justificativa.



### 1.5. Quais são as regras para a participação nos cursos?

Para a participação nos cursos, devem ser observadas as seguintes regras:

- A frequência mínima exigida para certificação é de 75% da carga horária total dos cursos.
- Somente as faltas nas disciplinas transversais podem ser justificadas e o (a) servidor(a) será orientado(a) para fazer a disciplina em outro curso. O cumprimento da carga horária destinada aos temas transversais é obrigatório para a certificação.
- Caso o(a) servidor(a) já tenha participado da disciplina transversal no ano corrente, deverá informar a coordenação do curso, por escrito, quando e em qual curso cumpriu a carga horária.
- Em caso de desistência do curso, o(a) servidor(a) deverá imprimir o **Formulário de Justificativa da Desistência**, encontrado no site [www.escolagov.ms.gov.br](http://www.escolagov.ms.gov.br), preenchê-lo, solicitar a assinatura da chefia imediata e entregar na Fundação Escola de Governo. Sem esse procedimento o(a) servidor(a) só será selecionado quando houver vagas não preenchidas.
- Em caso de desistência em até 03 (três dias) antes do início do curso, o(a) servidor(a) **não** precisa apresentar uma justificativa formal, **mas** deverá entrar em contato com a coordenação do curso para informar a desistência. Caso não faça a comunicação, incidirá as penalidades de desistente sem justificativa.
- O certificado será expedido em até 30 dias após a conclusão do curso e o(a) servidor(a) poderá retirá-lo na sede da ESCOLAGOV-MS.
- A avaliação da aprendizagem será processual e definida pelo(a) instrutor(a) no plano de curso. Em alguns cursos o aproveitamento dos(as) participantes será avaliado mediante uma média final.
- Os dirigentes dos órgãos públicos serão informados a respeito do aproveitamento que seus respectivos servidores obtiverem nos cursos.

### 1.6. Como obter o material didático (apostilas, livros, textos) utilizados nos cursos?

As apostilas e textos ficam disponibilizados no site [www.escolagov.ms.gov.br](http://www.escolagov.ms.gov.br) e, para obtê-los, basta acessar seu cadastro, clique no banner **Cursos Escolagov**, digite o *login* com o seu CPF e senha, na guia “Cursos”, acesse o *link* “Visualizar Matrícula”, onde encontrará o link para baixar o material do curso.

Em alguns casos, o instrutor poderá indicar o material didático que deverá ser adquirido pelo aluno.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
1. Estado e Administração Pública .....	09
1.1. Estado .....	09
1.2. Administração Pública .....	09
2. Princípios da Administração Pública .....	09
2.1. Princípios Básicos .....	09
2.2. Princípios Fundamentais .....	13
2.3. Princípios Gerenciais .....	13 3.
Formas de Administração Pública .....	15
3.1. Administração Pública Patrimonialista .....	15
3.2. Administração Pública Burocrática .....	16 3.3.
Administração Pública Gerencial .....	18
4. Poderes do Estado .....	19
4.1. Estruturais .....	19
4.2. Instrumentais .....	22
5. Governo: conceito e estrutura .....	22
5.1. Estrutura de Governo - Organização administrativa .....	23
5.2. Órgãos públicos .....	30
5.3. Cargos e funções no serviço público .....	31
5.4. Agentes públicos .....	32
6. Estrutura organizacional do governo do Estado de Mato Grosso do Sul .....	34
6.1. Órgãos da Administração Direta .....	34
7. Plano diretor de reforma do estado .....	34
7.1. Projetos fundamentais .....	36
8. Administração pública: gestão da informação .....	36
8.1. O antigo e o Moderno .....	38
8.2. Sistema de Informação .....	38
8.3. O Poder da <i>Intranet</i> e da <i>Internet</i> .....	39
<b>ANEXO</b> .....	40
Estrutura organizacional de Mato Grosso do Sul .....	40
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	41



## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é introduzir o(a) educando(a) no campo da moderna Administração Pública, de maneira que os participantes do curso “Introdução a Administração Pública” possa discutir, pesquisar, vivenciar, fazer analogias e refletir enquanto servidor(a) público(a).

A administração pública é um tema abrangente. Tem sido assunto de pesquisas, estudos acadêmicos, debates políticos e cursos de formação.

A proposta é oferecer subsídios teóricos e práticos relativos aos conceitos, princípios, formas de gestão e desenvolvimento tecnológico no setor público visando situar o(a) servidor(a) no contexto da estrutura organizacional e programática da Administração Pública.

Os conceitos ora apresentados estabelecem o entendimento do cotidiano do funcionalismo público, promovendo a reflexão a fim de nortear o(a) participante do curso com informações teóricas e práticas a respeito das ações tomadas por um(a) gestor(a) público(a).

Enfim, o escopo principal deste curso é fornecer conhecimento ao servidor(a) público(a) sobre a Administração Pública na atualidade, para que tenha noção da abrangência e finalidade do ente estatal, entidade administrativa e órgão público onde trabalha, visando o aprimoramento e eficiência de sua atuação.



## 1. Estado e Administração Pública.

### 1.1- Estado.

Constitui-se em um território habitado por um povo que possui uma identidade histórico-cultural própria (nação) e uma organização político administrativa que o torna soberano e reconhecido como independente perante as outras nações do mundo.

Estado soberano ou federal é a nação politicamente organizada. É dotado de personalidade jurídica própria, sendo, na área civil, pessoa jurídica de direito público interno (art. 41, I, do CC).

#### 1.1.1 - Elementos básicos componentes do Estado.

**Povo** (componente humano) - conjunto de pessoas que, convivendo, estabelecem uma vontade de querer estar juntos, de participarem dos mesmos objetivos e construir seu futuro e de seus descendentes.

**Território** (base física) - área ocupada por esse povo, onde ele constrói seus lares e tem sua referência de moradia.

**Governo soberano** (elemento condutor) - exercício do poder de gestão daquele território, exercido por seu povo e a quem cabe decidir sobre as ações a serem desenvolvidas para o bem da coletividade; consiste no poder de autodeterminação e auto-organização; tem soberania, que é poder absoluto, indivisível, incontestável de organizar-se e conduzir-se.

Alguns autores acrescentam a **Finalidade Pública**, que seria o interesse público primário, aquele legítimo do povo.

Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.

### 1.2 - Administração Pública.

Segundo Hely Lopes Meirelles, Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para a execução dos objetivos que visam à satisfação das necessidades da coletividade.

O termo “Administração Pública” (iniciais maiúsculas) significa Poder Executivo, formado pelos órgãos administrativos e suas entidades administrativas; já o termo “administração pública” (iniciais minúsculas) significa função ou atividade administrativa, que se aplica também ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas, etc.



## **2 - Princípios da Administração Pública.**

### **2.1 - Princípios Básicos.**

#### **2.1.1 - Legalidade.**

O administrador público em toda a sua atividade funcional está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem-comum.

O não cumprimento das normas implica a invalidade do ato administrativo eivado de ilegalidade e acomete quem o pratica de responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

O cidadão deve fazer o que a lei lhe impõe e pode fazer tudo o que a lei não proíbe, já o administrador público só pode fazer o que a lei expressamente o autoriza fazer.

Este princípio nasceu com o Estado de Direito tornando-se fundamental ao então denominado Estado Democrático de Direito, pois a essência de seu conceito é subordinar-se à Constituição Federal e à legalidade democrática.

Corroborando o afirmado, preceitua o inciso I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99 que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito (princípios administrativos).

O conceito de legalidade contém em si não só a lei, mas também o interesse público e a moralidade.

Victor Nunes Leal preleciona que "se a Administração não atende ao fim legal a que está obrigada entende-se que abusou de seu poder. O fim legal é, sem dúvida, um limite ao poder discricionário".

Portanto, do princípio da legalidade decorrem dois sub-princípios: a) excesso ou desvio de poder (abuso de poder) e b) ampla responsabilidade do Estado (responsabilidade objetiva).

Para coibir de imediato esses abusos e ilegalidades por parte da Administração Pública, a Constituição previu vários remédios como: mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas corpus*, *habeas data* e ação popular. Esse é o controle externo exercido pelo Poder Judiciário, mas existe também o controle externo exercido pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas e o controle exercido pela própria Administração (autotutela).

#### **2.1.2 - Impessoalidade.**

Exige que o ato administrativo seja praticado com a finalidade de atender ao interesse público, haja vista que este é indisponível.

Toda atividade da Administração Pública deve estar voltada para um só objetivo, o bem comum da coletividade, portanto, destina-se a um fim público, não podendo



beneficiar ou prejudicar pessoas em particular, devendo todos serem tratados igualmente.

O mérito dos atos pertence à Administração e não às autoridades que os executam. Isto é, os atos e provimentos administrativos são imputáveis ao órgão ou à entidade administrativa em nome do qual age o funcionário e não aos funcionários que os pratica, pois estes são meros agentes da Administração Pública. Nesse sentido, são conhecidos como válidos os atos praticados por funcionários irregularmente investidos em cargo ou função, com base no fato de que os atos são do órgão e não do agente público (teoria do órgão).

Em relação aos administrados, a aplicação desse princípio está prevista no art. 100 da CF (precatórios), exigências de concursos públicos, bem como a publicidade dos órgãos públicos deve ser impessoal, não podendo conter nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (art. 37, § 1º, da CF).

### **2.1.3 - Moralidade.**

A moralidade administrativa é pré-requisito na conduta do agente público, que deve reger-se não só pelos preceitos vigentes.

Tanto a moralidade como o interesse público fazem parte da legalidade administrativa. Bandeira de Mello preleciona que "violar a moral corresponde a violar o próprio direito". Necessidade de toda a atividade administrativa e os atos administrativos atenderem a um só tempo à lei, à moral, à equidade e aos deveres de boa administração, visto que pode haver imoralidade em ato tido como legal, pois nem tudo que é legal é moral ou justo.

Não se trata da moral comum, mas da moral administrativa (jurídica) ou ética profissional, que consiste no "conjunto de princípios morais que devem ser observados no exercício de uma profissão" (Dicionário Melhoramentos).

Segundo Hauriou, é o "conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". É a distinção do bem e do mal, do honesto e do desonesto. Constitui, hodiernamente, pressuposto de validade de todo ato da Administração.

Maximilianus "conclui que para anular um ato administrativo, o Judiciário pode examinar não só a legalidade estrita, mas também a moralidade do ato, bem como a sua conformidade com o interesse público".

O art. 11 da Lei n. 8.429/92, que trata do enriquecimento ilícito, preceitua que "constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições", caracterizando as condutas comissivas ou omissivas definidas como ato de improbidade.



#### **2.1.4 - Publicidade.**

Os atos administrativos devem ser publicados, ou seja, divulgados oficialmente, em regra no Diário Oficial, para conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade é requisito de moralidade e eficácia.

A divulgação e o fornecimento de informação dos atos da Administração são obrigatórios, seja de forma interna ou externa, com exceção aos assuntos de segurança nacional (art. 5º, XXXIII, da CF), determinadas investigações policiais (art. 20 do CPP), processos cíveis que tramitam sob sigredo de justiça (art. 189 do CPC) ou interesse da administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso.

A Lei n. 12.527/2011, denominada Lei da Transparência, exige acesso total à informação, inclusive por meio do Portal da Transparência, regulada pela Lei Complementar n. 131/2009, onde se divulga a remuneração dos servidores e outros dados de interesse do cidadão.

#### **2.1.5 - Eficiência.**

É um dos modernos princípios da Administração Pública que ao lado da ética (moralidade e legalidade) exige do agente público a realização de suas atribuições funcionais com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando com isso superar as expectativas do administrado.

A Emenda Constitucional n. 19/98, ao consagrar o princípio da eficiência recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso no exercício da função pública.

Conclui-se, portanto, que não basta a instalação do serviço público, exige-se que este seja eficaz e que atenda plenamente à necessidade para o qual foi criado.

É necessária a adoção, pelo administrador, de critérios técnicos ou profissionais que assegurem o melhor resultado possível, abolindo-se qualquer forma de atuação amadorística, obrigando também a entidade a organizar-se de modo eficiente.

Analisando o conceito desse novel princípio, conclui-se que da relação jurídica entre a Administração (Estado) e os administrados (indivíduo) decorrem direitos e obrigações recíprocos e, conseqüentemente, o cidadão, no exercício de seus direitos subjetivos poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

As características básicas deste princípio são: o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.



A Emenda Constitucional 19/98 passou a estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, visando a promoção na carreira (§ 2º do art. 39).

Previu-se a avaliação especial de desempenho, por comissão instituída para essa finalidade, como condição obrigatória para a aquisição da estabilidade (§ 4º do art. 41). Existe também, como reforço, a possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada a ampla defesa, na forma de lei complementar.

Finalmente, a fiscalização fica a cargo do Poder Judiciário, do Ministério Público e da sociedade de uma forma geral, pois o princípio da eficiência, enquanto norma constitucional, está acima das leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, servindo de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade.

O Ministério Público, tendo a função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, deve promover as medidas necessárias judiciais e extrajudiciais para garantir a aplicabilidade desse princípio (art. 129, II, da CF).

## **2.2 - Princípios Fundamentais (Decreto-Lei n. 200/1967).**

### **2.2.1 - Planejamento.**

A finalidade precípua da administração é a promoção do bem-estar social, que a Constituição traduz na elaboração e execução de “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Bem-estar Social é o bem comum da coletividade expresso na satisfação de suas necessidades fundamentais.

Planejamento é um instrumento de mudança social e de racionalização da atividade humana na busca de soluções para os múltiplos e complexos problemas. Compõem o planejamento a política; o plano; o programa e o projeto.

### **2.2.2 - Coordenação.**

Visa entrosar as atividades da administração de modo a evitar a duplicidade de ação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções, a fim de harmonizar todas as atividades, submetendo-as ao que foi planejado evitando desperdícios em qualquer de suas modalidades.

### **2.2.3 - Descentralização.**



Descentralizar é afastar do centro; descentralizar em sentido jurídicoadministrativo é atribuir a outrem poderes de administração. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução. Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa que significa repartição de funções entre vários órgãos de uma mesma administração sem quebra de hierarquia.

#### **2.2.4 - Delegação de Competência.**

A forma de aplicação do princípio da descentralização é também técnica de “descongestionamento” da administração. Pela delegação de competência, o Presidente da República, os ministros de Estado e, em geral, as autoridades da Administração transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação.

#### **2.2.5 - Controle.**

O controle das atividades administrativas no âmbito interno da administração é um dos meios pelo quais se exercita o poder hierárquico. Assim, o órgão superior controla o inferior, fiscalizando o cumprimento da lei e das instruções e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor.

### **2.3 - Princípios Gerenciais.**

#### **2.3.1 - Estratégia.**

Estratégia é palavra de origem grega usada para indicar a função administrativa do militar que formulava e projetava as ações de seu exército. Este conceito foi associado à administração na formulação das diretrizes governamentais e formatação de seu planejamento. Assim, pode-se dizer que estratégia é a técnica utilizada para alcançar um objetivo (individual ou coletivo privado ou público, pacífico ou bélico-militar).

#### **2.3.2 - Eficiência.**

A eficiência impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição, rendimento e rapidez. O administrador público deve exercer sua competência com rapidez de modo a evitar que de sua inércia decorra danos para o administrado, além disso, deve exercer suas atribuições com rendimento e presteza, isto é, com resultados satisfatórios para a coletividade. A Administração Pública responde pelos danos e pela inação de seus agentes quando da prestação de serviços públicos.



Uma operação é considerada eficiente quando se alcança os melhores resultados com custos determinados. Com tal objetivo foi incluída no *caput* do art. 37 pela Emenda Constitucional 19/98.

### **2.3.3 - Eficácia.**

É a adoção de um curso de ação que garanta o alcance dos planos, objetivos ou metas determinadas previamente, para entidades ou projetos públicos a custos razoáveis e dentro de um prazo estabelecido ou conveniente. Motivo constante de equívocos entre os termos pode-se explicar que “*eficácia*” é uma medida normativa de alcance de resultados, enquanto “*eficiência*” é uma medida normativa de utilização dos recursos nesse processo. Eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Há autores que advogam a imperatividade da *eficácia* e da *eficiência* nos serviços públicos como requisito à sobrevivência e prosperidade das sociedades.

### **2.3.4 - Efetividade.**

Relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados). O valor efetivo das ações governamentais deve ser medido com base nos resultados qualitativos, ou seja, nos impactos sócioeconômicos produzidos. Devem-se avaliar os impactos gerados para a sociedade, verificando se foram ou não satisfeitas as suas necessidades, ou seja, se ocorreu a transformação desejada da realidade, bem como o grau de abrangência, além da continuidade dos resultados alcançados.

### **2.3.5 - Economicidade.**

Avaliação da aquisição dos insumos (recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros) necessários à implementação das ações governamentais. Deve-se, portanto, verificar se a aquisição de recursos humanos, materiais ou financeiros foi realizada no momento oportuno, a custos mais baixo possíveis, na qualidade e quantidade adequada.

### **2.3.6 - Otimização.**

Significa fazer com que algo funcione da melhor maneira possível, pelo balanceamento dos vários fatores envolvidos. Uma técnica para calcular a melhor distribuição de recursos para um determinado objetivo, levando-se em conta determinadas limitações.

### **2.3.7 - Produtividade.**

A aferição da produtividade no setor público deve basear-se na determinação de certo número de fatores de medição, para que se tenha uma visão mais consistente



do ambiente avaliado. A produtividade compreende aquele equilíbrio que se estabelece entre todos os fatores produtivos para gerar a maior produção com o menor esforço.

### **2.3.8 - Accountability.**

O termo *accountability*, não obstante as tentativas em todos os níveis ainda não possuem um similar nacional. É um termo abrangente que vai além da prestação de contas pura e simples pelos gestores da coisa pública. *Accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam da existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-lo a dar satisfação quando não cumprirem suas responsabilidades básicas. Seria um conceito de responsabilidade dos agentes públicos e da sociedade para com a gestão pública de sorte a entendê-la como

“de todos e para todos”, tendo claro que o verdadeiro controle do Governo é consequência da cidadania organizada.

## **3 - Formas de Administração Pública.**

Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum.

A Administração pública é identificada essencialmente como uma função, ou atividade fim – condicionada a um objetivo, e como organização, isto é, como uma atividade voltada para assegurar a distribuição e a coordenação do trabalho dentro de um escopo coletivo.

### **3.1 - Administração Pública Patrimonialista.**

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma *extensão do poder do soberano*, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados propriedades do soberano. Em consequência, a *corrupção* e o *nepotismo* são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado e na administração patrimonialista passa ser inaceitável.

A administração patrimonialista é característica do feudalismo e dos regimes absolutistas e despóticos, marcada pelo poder ilimitado do soberano. A nítida separação entre público e privado, Estado e mercado, até então inexistente, foi consequência direta do desenvolvimento do capitalismo industrial.



Outra característica da administração patrimonialista, era a chamada *dominação estatal*, com a apropriação dos cargos administrativos por determinadas camadas sociais. Os servidores viviam na mais completa dependência do senhor, que os convocava e dispensava sem qualquer critério preestabelecido em tempos de paz ou de guerra. Nesse modelo a *arrecadação tributária é feita em nome do soberano ou do servidor*.

Segundo Bobbio, “um dos remédios contra o abuso de poder ocorreu através do processo que deu lugar à figura – verdadeiramente dominante em todas as teorias políticas do século XIX – do Estado de direito, ou seja, do Estado no qual todo poder é exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam suas decisões. Ele corresponde àquele processo de transformação do poder tradicional, fundado em relações pessoais e patrimoniais, num poder legal e racional, essencialmente impessoal”. (BOBBIO, 1992, p.148)

### **3.2 - Administração Pública Burocrática.**

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Constituem princípios orientadores do seu *desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade o formalismo, em síntese o poder racional-legal*. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo é sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento às demandas. Nesse contexto, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário.

Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. Na administração burocrática, a organização do quadro administrativo está baseada na racionalidade, que se expressa por meio do formalismo – normas racionais gerais, escritas e exaustivas que determinam a competência de cada cargo (divisão do trabalho), as relações de mando e subordinação (hierarquia) e os meios coercitivos de que a autoridade pode dispor-se do caráter impessoal, na medida em que as competências, a autoridade e a obediência são definidas para os cargos e não para as pessoas que os ocupam.

Nesse modelo é favorecido o desenvolvimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas, de modo a atender, de forma nivelada, com superioridade técnica e especialização, aos mais variados interesses dos administrados.

Por permitir o uso do aparato estatal como saber especializado a serviço da consecução do interesse geral é que o modelo burocrático tem sido aplicado ao longo



do século, representando o *gérmen* do Estado moderno ocidental, sepultando todas as demais formas anteriormente conhecidas.

Contudo, quanto maior o espectro da ação do Estado, maior deve ser o aparato burocrático, o que determina aumento das despesas e, conseqüentemente, a necessidade de controle sobre seu funcionamento.

À medida que a estrutura do Estado tornava-se cada vez mais complexa, sem o aumento correspondente da capacidade de supervisão tanto do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário.

Foi criado um excesso de organizações em resposta às necessidades políticas imediatas, mas sem qualquer determinação do “impacto” para avaliar as conseqüências disto, tanto nos negócios, quanto na política econômica e na definição de políticas.

Esse expansionismo do Estado afetou o ambiente positiva e negativamente principalmente pela falta de controle sobre a burocracia, vez que nesse modelo os cidadãos só podem exercer um controle indireto, uma vez que as instituições democráticas não contam com mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar diretamente as ações legais dos burocratas. No máximo, os cidadãos consideram o desempenho dos burocratas através do voto aos políticos.

Devido especialmente a esta falta de controle, o modelo passa a ser objeto de críticas que acusam a burocracia de ser autocentrada, “voltada para si mesma”, ao invés de estar voltada para o cidadão.

A qualidade fundamental da Administração Pública Burocrática é a efetividade no controle dos abusos. A administração burocrática apresenta-se como evidente progresso diante da administração patrimonialista, característica do feudalismo e dos regimes absolutistas e despóticos.

No Brasil, a implementação da administração pública burocrática decorreu da Revolução de 30 liderada por Getúlio Vargas. O Estado erigido por Vargas propunhase, dentre outras questões, a promoção ativa, por via estatal, de um processo de desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno e no fortalecimento da indústria. Esse projeto político foi centro motivador da reforma da administração pública ocorrida naquele momento.

A criação do Departamento de Administração Pública - DASP - foi um momento de estruturação básica do aparelho administrativo do Estado no que se refere à administração direta, na tentativa de adequá-lo ao tipo de Estado que se construía. Ele criou regras rígidas de admissão de pessoal, instituiu o concurso público e estabeleceu critérios meritocráticos de avaliação – entre outras inovações na administração de recursos humanos (RH), como ainda efetuou importantes transformações no plano organizacional.

Concomitante a este modelo organizacional da administração direta, o primeiro período Vargas propiciou também o surgimento de alguns órgãos de administração



indireta, principalmente os de caráter regulatório às ações de política econômica. Diversos institutos foram criados como, por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool.

Também é desse período o alargamento do campo de ação do Estado para o setor produtivo como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Petrobrás e outras. Futuramente os militares aprofundariam esse processo, marcado pela presença do Estado no setor produtivo.

A área social também foi alvo da ação governamental na era Vargas com a criação em 1942 da Legião Brasileira de Assistência (LBA) tendo como objetivo inicial amparar os convocados da II Guerra Mundial e suas famílias. Com o passar do tempo suas metas foram se ampliando para a prestação de diversos serviços de assistência social.

É desse período também a estruturação do Ministério e do Trabalho e da aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (1943) que regulamentou as relações de trabalho.

Uma segunda reforma administrativa ocorreu em 1967, durante o regime militar, através do Decreto n. 200 que definiu como “instrumentos básicos do planejamento”:

- A- Plano Geral de Governo;
- B- Programas Gerais, Setoriais e Regionais;
- C- Orçamento - Programa Anual;
- D- Programação Financeira de Desembolso

O Decreto Lei n. 200/67 ao mesmo tempo em que promoveu uma forte centralização normativa de atribuições e de poder na União, promoveu no seio desta uma descentralização funcional, através dos órgãos da administração indireta. Deu-se assim uma explosão da administração indireta com a criação de autarquias, empresas públicas, fundações, grande parte delas no setor produtivo.

Essa concepção de Estado intervencionista teve como referência o Estado keynesiano - fordista implantado na Europa (a partir da Inglaterra na década de 40) e nos Estados Unidos.

### **3.3 - Administração Pública Gerencial.**

Com o advento da chamada “crise de identidade” do modelo de Estado social keynesiano – fordista, a partir da segunda metade dos anos 70, mudanças significativas na concepção, na institucionalidade e na prática da administração pública ocorreram. A referida crise resulta de vários fatores dentre os quais:

\*A exagerada expansão das funções econômicas e sociais do Estado e a consequente crise fiscal;

\*A ineficiência administrativa e política;



\*O déficit de legitimidade das políticas públicas

\*O desenvolvimento tecnológico;

\*A globalização da economia mundial;

\*A influência neoliberal de Margareth Thatcher e o conservadorismo de Ronald Reagan.

A administração gerencial objetiva reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços, buscando atender cada vez melhor o cidadão, seu grande beneficiário, tornando-se essencial a busca da eficiência da Administração Pública (princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, da CF).

A ideia do modelo gerencial de administração funda-se num sistema de dominação racional-legal, ou seja, em conformidade com o Estado de Direito, utilizando-se da administração burocrática, uma vez que conserva alguns de seus princípios fundamentais como a admissão de servidores através de rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de carreira e de remuneração, a avaliação de desempenho e outros.

O que as diferencia, efetivamente, é a forma de controle que passa a concentrar-se nos resultados, ao invés de nos processos e na procura de redução do grande ônus da administração e repassado ao contribuinte. Busca eficiência ao reproduzir aspectos da administração privada (daí o nome gerencial), sem, contudo, perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa lucro, mas à satisfação do interesse público.

Embora a Administração gerencial inspire-se nos modelos de administração de empresas, não pode ser confundido com esta, visto que, enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que seus clientes fazem livremente na compra de produtos e serviços, a receita do Estado derivasse de impostos, taxas e outras contribuições obrigatórias, sem que haja contrapartida direta de prestação de serviços.

Na Administração Pública gerencial a estratégia volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia da autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e para o controle e a cobrança *a posteriori* dos resultados.

O paradigma gerencial contemporâneo exige ainda:

- Formas flexíveis de gestão;
- Horizontalidade de estruturas;
- Descentralização de funções; Incentivos à criatividade.

À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, características da administração burocrática, acrescentam-se os princípios para a orientação do cidadão-cliente e do controle por resultados.



No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma adota-se o entendimento de que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A transformação da administração pública brasileira, de burocrática em gerencial, foi proposta no documento intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprovado pela Câmara na *Reforma do Estado* em 21.09.1995.

## **4 - Poderes do Estado.**

O Estado, para exercitar suas funções dispõe de dois conjuntos de poderes (arcabouço político-institucional).

### **4.1 - Estruturais.**

Formado pelo *Executivo, Legislativo e Judiciário*. São os responsáveis pela gestão do Estado. Cada um desses poderes tem uma função precípua ou específica, o Poder Legislativo elabora leis (função normativa); o Poder Executivo converte a lei em ato individual e concreto (função administrativa) e o Poder Judiciário aplica coativamente a lei aos litigantes (função judicial).

No entanto, todos esses Poderes também tem a necessidade de praticar atos administrativos, internamente para se organizar e funcionar, mas como função atípica e não como função precípua, exceto o Poder Executivo.

A teoria da tripartição de Poderes foi consolidada por Montesquieu. Os Poderes são independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (art. 2º da CF).

A doutrina utiliza a expressão "separação de poderes" não no sentido de divisão radical das funções, mas no sentido de "equilíbrio entre os Poderes" (segundo Montesquieu), como o sistema de *cheks and balances* dos ingleses e norte-americanos, que no nosso direito é conhecido como "freios e contrapesos", em que um Poder limita o outro para controlar os abusos.

**4.1.1 - Poder Executivo** – representado pelo presidente, pelos governadores de Estado e pelos Prefeitos. A eles, em suas respectivas esferas, cabe administrar os recursos arrecadados de acordo com as destinações previstas, bem como fiscalizar a ação de entidades que prestam serviços à comunidade.

**4.1.2 - Poder Legislativo** – é a representação política do Estado, em seus três níveis hierárquicos formados pelos senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores. A competência



desse poder traduz-se em fiscalizar o executivo e elaborar as leis que devem regê-lo.

**4.1.3 - Poder Judiciário** – é o corpo jurídico do Estado, presente também nos três níveis hierárquicos, e a ele compete decidir sobre questões em que o Estado esteja envolvido, seja como réu, seja como reclamante de direito.

#### **4.1.4 - Organização do Estado brasileiro.**

##### **4.1.4.1 - Forma de Estado: Federação tripartite ou tricotômica.**

É formada pela União (governo central e soberano), Estados-Membros (governos regionais autônomos) e os Municípios (governos locais autônomos). Alguns doutrinadores têm entendimento de que o Distrito Federal seria um ente federal atípico, porque possui competências estaduais e municipais.

A união dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é *indissolúvel*, pois a forma federativa de Estado constitui *cláusula pétrea*, insuscetível de abolição por meio de reforma constitucional (art. 60, § 4º, I, da CF/88).

Os entes federados detêm autonomia administrativa, financeira e política. Não existe subordinação nem hierarquia entre os diversos entes federados ou as unidades da Federação. Assim, tem-se uma administração federal e uma distrital, bem como administrações estaduais e municipais.

##### **4.1.4.2 - Forma de governo: República.**

República significa coisa pública (*res publique* - coisa pública - do povo), privilegia a isonomia entre todos e o interesse público; pressupõe representantes eleitos pelo povo com mandatos eletivos temporários; agentes políticos passíveis de responsabilização pelos seus atos; existência de soberania popular e repartição de poderes.

O conceito de forma de governo está relacionado com a maneira como se dá a instituição e a transmissão do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados, ou seja, está ligada ao modo de organização política do Estado, existindo duas formas básicas de governo: *república* e *monarquia*. Esta segunda é caracterizada pela hereditariedade e vitaliciedade, com ausência de prestação de contas (irresponsabilidade), exemplos: Reino Unido da Grã-Bretanha, Espanha e Japão. A primeira (república) é a forma de governo particularizada pela eletividade e transitoriedade do poder central, forma esta que rebate a monarquia em seus atributos vitalícios e sucessórios.



A república apresenta os chamados princípios sensíveis, elementos essenciais à segurança do Estado que, quando violados, motiva intervenção federal nos entes pertinentes.

#### **4.1.4.3 - Sistema de governo: Presidencialista.**

O *Sistema de Governo* define a relação entre os Poderes, especialmente o Legislativo e o Executivo, conforme a maior independência ou maior colaboração entre eles, que no caso do nosso País o sistema adotado é o *presidencialista*, não obstante exista o parlamentarista.

No *Sistema presidencialista* predomina o princípio da divisão dos Poderes, que devem ser independentes e harmônicos entre si. O Presidente da República exerce a chefia do Poder Executivo federal e da Administração Pública federal, acumulando funções de chefe de Estado e chefe de Governo e cumpre mandato fixo, não dependendo da confiança do Poder Legislativo para sua investidura, tampouco para o exercício do cargo. Por sua vez, o Legislativo não está sujeito a dissolução pelo Executivo, uma vez que seus membros são eleitos pelo povo para representá-lo em interregno certo de tempo.

No *Sistema parlamentarista* há predominantemente uma colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Executivo é dividido em duas frentes: uma chefia de Estado, exercida pelo presidente da república ou pelo monarca; uma chefia de Governo, exercida pelo primeiro ministro ou pelo conselho de ministros. O primeiro ministro normalmente é indicado pelo presidente da república, mas sua permanência depende da confiança do parlamento. Se o parlamento retirar a confiança do governo, ele cai, exonerase, dando lugar à formação de um novo governo. Se o governo entender que o parlamento perdeu a confiança do povo, poderá optar pela dissolução do parlamento, convocando novas eleições extraordinárias para a formação de outro parlamento que lhe dê sustentação.

#### **4.1.4.4 - Regime político brasileiro: Democracia mista/semidireta.**

Democracia semidireta. Nesse tipo de democracia o povo participa diretamente, propondo, aprovando ou autorizando a elaboração de uma lei ou a tomada de uma decisão relevante pelo Estado. A atuação do povo não é exclusiva, pois age em conjunto com os representantes eleitos, que vão discutir, elaborar ou aprovar a lei.

É utilizada atualmente em combinação com a democracia representativa, que ainda prevalece. Muito usada nos EUA e rara no Brasil.



São instrumentos da democracia semidireta: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*.

Plebiscito (do latim *plebiscitum*: decreto da plebe) é uma consulta ao povo pelo qual este aprova ou não a elaboração de uma lei, uma emenda constitucional ou uma decisão governamental. Se houver aprovação, cabe ao poder competente a elaboração da medida. É importante notar que ele é anterior à lei ou à decisão governamental, que só serão elaboradas se houver aprovação popular. Ex: o plebiscito de 1993 sobre forma e sistema de governo.

Referendo (do latim *referendum*: aprovação) é uma consulta feita ao povo sobre uma lei, emenda constitucional ou decisão governamental já elaborada pelo poder competente, mas ainda não vigente. Se houver aprovação, a medida entra em vigor. Note-se que o referendo é posterior à elaboração da medida. Ex.: o referendo de 2005 sobre o desarmamento.

Iniciativa popular é um instrumento de democracia semidireta pelo qual o processo legislativo pode ser iniciado por parte do povo, cabendo ao Poder Legislativo discutir e aprovar, ou não, o projeto. Exige-se que um número relevante de eleitores (1% do eleitorado, no Brasil) assine o projeto. Ex.: a Lei da Ficha Limpa, vigente nestas eleições.

Veto Popular é um instrumento da democracia semidireta por meio do qual o povo pode vetar uma lei já aprovada ou revogar uma decisão judicial. Não existe no Brasil, sendo utilizado em alguns estados norte-americanos.

*Recall* é a revogação do mandato político pelo povo. Colhendo-se um número de assinaturas determinado pela Constituição ou pela lei, convoca-se um recall, através do qual o eleitorado decide se um mandatário deve ou não ter o seu mandato cassado. Também não existe no Brasil, sendo utilizado em alguns estados norte-americanos. Ex.: na Califórnia, em 2003, o povo revogou o mandato do governador Gray Davis e elegeu Arnold Schwarzenegger. (<http://professormarum.blogspot.com.br/2010/08/resumo-20democraciadiretasemidireta.html>)

#### **4.2 – Instrumentais.**

Composto pela Constituição Federal, emendas constitucionais, leis e atos normativos, como decretos e demais normas regulamentares. A lei maior é a Constituição Federal (pirâmide hierárquica normativa).

### **5 - Governo: Conceito e Estrutura.**

Governo não se confunde com Estado (permanente) nem com Administração (conjunto de órgãos e agentes públicos).



**Governo** é o conjunto de órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado, que tem a incumbência de exercer a direção suprema e geral do Estado, determinar a forma de realização de seus objetivos, estabelece as diretrizes que pautarão sua atuação e os planos governamentais, sempre visando conferir unidade à soberania estatal.

Governo é a expressão política do comando, da fixação dos objetivos do Estado e da manutenção ou invocação da ordem pública. Pode-se, ainda, definir Governo como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. Por consequência, pela expressão “governante” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pelos “governados”, o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo da esfera estatal. O administrador público gere bens e interesses da comunidade (coisa pública) por isso tem poder-dever e não só poder.

Historicamente o poder de governo tem suas origens na evolução da divisão do trabalho, que determinou de um lado relações sociais mais complexas das relações de parentela (tribal) e, de outro, a consolidação de profundas desigualdades sociais entre os indivíduos e os grupos. Criaram-se conflitos tão fortes que nasceu a necessidade de organizar a população sob o comando de um chefe, a quem se confiou a função de impor as regras necessárias para a produção e limitar os efeitos desagregadores de tais conflitos. Acontece, assim, em seus termos mais gerais, a passagem da comunidade primitiva para a organização política da sociedade, na qual aparece uma primeira forma rudimentar de Governo. (BOBBIO, 1995, pág. 553).

## **5.1 - Estrutura de Governo – Organização administrativa.**

### **5.1.1 - Administração DIRETA (centralizada).**

É formada pela União, Estados-membros, DF e Municípios, denominados entes estatais, constituídos por seus governos e órgãos públicos (ministérios e secretarias). São organismos maiores por meio dos quais o governo (poder político) administra.

A estrutura administrativa organizacional do setor público no Brasil adotou a descentralização.

Na **descentralização** criam-se entidades administrativas para fins específicos que desempenham atividades administrativas indiretamente, de forma descentralizada, ou seja, os serviços são transferidos para outra entidade ou pessoa jurídica autônoma. Não se confunde com **desconcentração**, porquanto nesta o serviço é distribuído nos departamentos e órgãos dentro do mesmo ente estatal (União, estados-membros, DF e municípios) ou da mesma entidade administrativa (autarquia, agência, fundação pública, etc.), isto é dentro da mesma pessoa jurídica.



### 5.1.2 - Administração INDIRETA (forma de descentralização).

É formada por entidades com funções específicas, como **autarquias** (INSS, BACEN, CADE, IBAMA, INCRA, CRM, CRO, OAB - autarquia *sui generis*, OMB - Ordem dos Músicos do Brasil, DETRAN, IMPCG, PLANURB, etc.); **agências reguladoras** (ANP, ANATEL, ANEEL, ANA, ANS, ANVISA, ANTT, ANAC, ANTAQ, ANCINE, AGEPAN, AGEREG, etc.); **agências executivas** (INMETRO, ADA - antiga SUDAM/SUDENE, ADENE, CVM - apesar de não constar no nome, AGESUL, AGEPEN, AGEPREV, EMHA, AGETRAN etc.); **fundações públicas** (FUNAI, FUNASA, CNPq, IBGE, UFMS, UEMS – estas duas últimas consideradas autarquias fundacionais, ESCOLAGOV - MS, FUNDECT, FUNDESORTE, FUNTRAB, FUNDAC, FUNSAT etc.); todas essas são pessoas jurídicas de **direito público** denominadas **entidades administrativas** (autônomas); **empresas públicas** (CORREIOS, EMBRAPA, CEF, etc.); **sociedades de economia mista** (BANCO DO BRASIL, PETROBRÁS, SANESUL, MSGÁS, etc.), e suas **subsidiárias**; estas duas últimas são pessoas jurídicas de **direito privado**, denominadas **entidades empresariais** ou **empresas estatais**; bem como os **consórcios públicos**, que tem natureza jurídica de associação pública. A ABIN tem nome de agência, mas é órgão da União. O **ECAD** (Escritório Central de Arrecadação e Distribuição) é uma *instituição privada*, sem fins lucrativos, instituída pela lei 5.988/73 e mantida pelas leis federais 9.610/98 e 12.853/13. Seu principal objetivo é centralizar a arrecadação e distribuição dos direitos autorais de execução pública musical.

**Outras formas de descentralização: concessionárias, permissionárias e autorizatárias** de serviço público; bem como as **fundações privadas** (Fundação Uezi Zahran, Fundação Bradesco, Fundação Roberto Marinho, Fundação Manoel de Barros etc.), as quais são pessoas jurídicas de direito privado e não têm participação do Poder Público em sua administração.

As **concessões** e **permissões** de *prestação delegada de serviços públicos* são reguladas pela Lei n. 8.987/1995 e a **autorização** é regulada pelo art. 21, XI e XII, da CF/88. As **concessões** pertinentes à **utilização especial de bens públicos por particulares** são reguladas pela Lei n. 271/1967 (art. 7º) e corroborada pela Lei n. 8.666/93 (art. 17, I, “f”). Ainda existem as formas tradicionais de *autorização* que consistem em *meros atos administrativos, discricionários e precários*.

Atualmente as **concessões de prestação delegada de serviços públicos** podem ser contratadas de três formas, a concessão **comum**, regida pela Lei n. 8.987/1995, a concessão **patrocinada** e a **administrativa**, denominadas **Parcerias Público-Privadas (PPP)**, regulada pela Lei n. 11.079/2004.

Na **concessão comum**, a Administração direta ou indireta delega serviços a entidades públicas ou privadas, *por conta e risco destas*, com remuneração paga, em regra, pelo *usuário*.



Nas **Parcerias Público-Privadas (PPP)** há um *compartilhamento* de riscos e remuneração paga *total* (administrativa) ou *parcialmente* (patrocinada) pelo Poder Público.

As PPPs surgiram por causa da falta de dinheiro do Estado para investir em infraestrutura, pois, inversamente, os particulares têm dinheiro e tecnologia (*now row*).

A PPP teve origem na Inglaterra, com aproximadamente 450 parcerias, envolvendo aproximadamente 55 bilhões de libras. Alastrou-se pela Europa e Canadá. Foi acolhida posteriormente pela Austrália, Portugal, Irlanda e Chile. No Brasil, surgiu primeiramente no Estado de Minas Gerais (Lei estadual n. 14.868, de 16.12.2003), alastrando-se por todo o País.

Existem duas modalidades de PPP (art. 2º da Lei n. 11.079/2004): a) **concessão patrocinada**, onde o parceiro privado auferir uma tarifa paga pelos usuários, mais uma contraprestação pecuniária do parceiro público; depende de autorização legislativa nos casos em que a Administração tiver de pagar mais de 70% da remuneração do parceiro privado (Lei n. 11.079/2004, art. 10, § 3º); b) **concessão administrativa**, que figura como usuária direta ou indireta dos serviços; nesta o particular implementa e “aluga” (*leasing*) para o Poder Público. É uma parceria entre a Administração Pública e a entidade privada, devendo esta ser pessoa jurídica ou um consórcio de empresas.

Tem como **objeto** a *prestação de serviço público* eficiente e de qualidade. Pode ter como escopo também a implantação e gestão (administração) de coisa já existente. O serviço deve ser **público**, como transporte coletivo, educação, saúde etc. O contrato de PPP não pode ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, pois estar-se-ia afrontando a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993).

Existem contratos de PPP em diversas áreas no Brasil, como conservação de estradas (ex. MG-050), metrô (ex. Linha 4 do Metrô-SP), presídios (ex. Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG), hospitais (ex. Hospital do Subúrbio-BA), creches (ex. Belo Horizonte-MG), estádios (ex. Arena Fonte Nova-BA, Arena DunasRN, Mineirão-MG, Castelão-CE), iluminação pública (ex. São Paulo-SP), saneamento básico (ex. Emissário Submarino-BA, Sanesul-MS), centros administrativos (ex. DF, UAI-MG, VAPT VUPT-GO, Poupatempo-SP), habitação (ex. PPP-Habitação-SP), coleta e tratamento de resíduos sólidos - lixo urbano (ex. Solurb-MS) e outras áreas. Pode constituir-se em administração de coisa existente, mas primeiro exige-se a delegação de serviço público.

Os Estados-membros, o DF e os Municípios não podem aplicar nas parcerias mais de **5%** da receita líquida corrente em PPP (art. 28).

No caso da União há regras especiais, inclusive com a instituição de um **órgão gestor** (art. 14 Lei n. 11.079/2004) e a criação de um **Fundo Garantidor** de Parcerias Público-Privadas (art. 16). No art. 8º Lei n. 11.079/2004 foi prevista outras formas de garantia, como transferências de receitas, seguros e outras **garantias robustas**. Essa



é uma forma de atrair os investidores da iniciativa privada, garantindo a eles mais **segurança jurídica** no cumprimento dos contratos.

O contrato de PPP sempre será precedido de **licitação** na modalidade *concorrência*. O tempo da parceria, na forma de concessão patrocinada, **não será inferior a 5 anos**, nem **superior a 35 anos** (art. 5º, I, da Lei n. 11.079/2004).

Antes da celebração do contrato é constituída uma **sociedade de propósito específico**, para implantar e gerir o objeto da parceria (art. 9º da Lei n. 11.079/2004).

Faz-se necessário, nesta oportunidade, observar que a **PPP** distinguem-se do modelo de **privatização**, pois nesta o Estado se desfaz do patrimônio (ex. venda da CSN, Vale do Rio Dôce, etc.), e na PPP não, haja vista que os ativos ainda não existem, pois serão criados por meio dessa parceria. Difere também a **terceirização**, pois neste caso trata-se de contratação de serviços da atividade meio (ex. serviços de limpeza, TI, etc.).

A **privatização** constitui um fenômeno mundial de desnacionalização ou desestatização das empresas estatais, entre elas as empresas públicas e sociedade de economia mista, em sentido estrito, alienando-as para diminuir o tamanho do Estado, por força do modelo neoliberal de Estado que vive o País e por força da globalização.

### 5.1.3 - Terceiro Setor - Entes ou entidades paraestatais.

Os **entes ou entidades paraestatais**, segundo a doutrina, fazem parte do “**Terceiro Setor**”, porquanto classifica-se o primeiro setor como o **Público**, o segundo setor o **mercado** (privado) e o **Terceiro Setor**, que é composto de pessoas jurídicas de Direito Privado, denominadas **entidades administrativas do Terceiro Setor**, instituídas e organizadas por legislação específica e dirigidas pelas respectivas Confederações Nacionais (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio etc). Fazem parte da Administração Pública *lato sensu*, mas não integram a Administração direta e indireta, bem como são **empresas controladas pelo poder público**, sem serem, contudo, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

**Entes ou entidades Paraestatais**, segundo Hely Lopes Meireles “[...] são *peças jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado*”. Possuem personalidade jurídica própria de Direito Privado. Não possuem privilégios e nem prerrogativas típicas de Administração Pública, contudo, por prestar valiosas contribuições e colaborações ao Estado e suas instituições e por não almejar fins lucrativos poderá ser beneficiada com recebimento de recursos públicos e tratamento tributário diferenciado.

Os Entes ou Entidades Paraestatais se **subdividem-se** em: Serviço Social Autônomo (Sistema “S”); Organizações Sociais ou Não Governamentais (OS ou ONGs); Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).



**Entes paraestatais** ou **Entes de cooperação** (serviços sociais autônomos) são os que não pertencem à Administração Pública, mas atuam junto a ela, desenvolvendo atividades sociais relevantes, como a educação profissionalizante e cursos técnicos. São denominados de **serviços sociais autônomos**, que integram o “**Sistema S**”. Possuem personalidade de *Direito Privado* e não possuem finalidade lucrativa, exemplos: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); SESI (Serviço Social da Indústria); IEL (Instituto Euvaldo Lodi); SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); SESC (Serviço Social do Comércio); SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes); SEST (Serviço Social de Transportes); SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo); SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Nesse sentido, **Serviços Sociais Autônomos** são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Dessa forma, cumprem o objetivo de fomentar as várias categorias profissionais ao prestar serviços de interesse social ou utilidade pública.

As entidades do Serviço Social Autônomo podem *receber* recursos orçamentários e contribuições, entretanto, estão *sujeitos* à fiscalização do tribunal de contas e obrigam-se aos procedimentos licitatórios, ainda que de forma simplificada. O regime de pessoal é *celetista*.

**Organizações Sociais** são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estatutárias sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos em lei. Devem habilitar-se perante a Administração Pública para obter qualificação de Organização Social.

As Organizações Sociais não integram a Administração Pública, colaboram através de contrato de gestão entre o Poder Público e a entidade privada, com privilégios à entidade contratada, tais como: destinação de recursos e bens para cumprimento das metas; dispensa de licitação nos contratos de serviços celebrados entre a Organização Social e Administração Pública; cessão de servidores públicos e outras formas de incentivo.

Utiliza-se também a expressão Organização-Não-Governamental (ONG) que apareceu pela primeira vez em 1950, sendo usada pela ONU para designar as instituições da sociedade civil que não estivessem vinculadas ao Estado. Hoje, elas são definidas como instituições privadas sem fins lucrativos e com uma finalidade pública. Em geral, estão vinculadas a causas como direitos humanos, meio ambiente, saúde, educação popular, entre outras. É importante salientar que o termo ONG não está definido na legislação brasileira, assim, toda ONG existe ou sob a forma de uma



associação ou sob a forma de uma fundação. Entretanto, O termo ONG não pode ser aplicado a todas as associações e fundações, mesmo que sejam organizações privadas sem fins lucrativos, como clubes, hospitais, escolas filantrópicas, sindicatos, cooperativas, entre outras (<http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/333definicoes-de-ong---os--osc---oscip>).

No Brasil, as ONGs surgiram na década de 60, durante o período do regime militar, engajando-se na luta pela redemocratização do país. No princípio dos anos 90, ganharam mais visibilidade em função da ECO 92 e do Movimento pela Ética na Política, de 1993, que desencadeou a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. O Centro de Estudos do Terceiro Setor estima em 500 mil a quantidade de ONGs existentes no Brasil. Atualmente, as ONGs funcionam em redes, maximizando as ações sociais às quais se dedicam, atuando em conjunto com governos, instituições internacionais ou multilaterais e empresas privadas (<http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336definicoes-de-ong---os--osc--oscip>).

**Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs** - são pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, criadas para cooperação estatal através de particulares e habilitadas perante o Ministério da Justiça. A obtenção da habilitação no Ministério da Justiça exige que haja existência mínima de 1 (um) ano.

A OSCIP desempenha a mesma função das Organizações Sociais, entretanto, através de Termo de Parceria ao invés de Contrato de Gestão. No Termo de Parceria não existe cessão de servidores, transferência de bens públicos ou dotações orçamentárias.

A definição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é fruto da Lei Federal n. 9.790, de março de 1999, que institui uma qualificação aplicável a pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos (ou seja, associações ou fundações). Tal lei exige uma série de disposições estatutárias e organizacionais para que uma instituição possa ser qualificada como OSCIP. Mais do que isso, a lei institui o Termo de Parceria entre o poder público e as instituições da sociedade civil, sendo o Ministério da Justiça o órgão que avalia, reconhece e expede o certificado de OSCIP. Este aval é uma condição prévia para que a organização tenha acesso aos recursos públicos, de acordo com o Termo de Parceria. Possibilita, também, oferecer dedução fiscal das doações das empresas que a patrocinam e que sejam administradas por profissionais remunerados. (<http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336definicoes-de-ong---os---osc---oscip>).

Legalmente, podem obter a qualificação de OSCIPs as instituições que possuem uma ou mais das seguintes finalidades: assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, geração de emprego, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos



direitos humanos, da democracia e de outros direitos universais. O objetivo da lei foi o de ampliar o reconhecimento da abrangência do trabalho das Organizações da Sociedade Civil, criando instrumentos mais práticos e confiáveis para acesso a recursos públicos e privados (<http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336definicoesdeong---os---osc---oscip>).

Não se enquadram no conceito as organizações com objetivo de obter lucro ou organizadas para gerar benefícios privados. Também estão fora da classificação as instituições que, embora sem fins econômicos, estão voltadas à representação de categorias profissionais, como sindicatos, ou à disseminação de credos religiosos, assim como, cooperativas e instituições de saúde ou educação privadas e não-gratuitas (<http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336-definicoes-de-ong---os-osc---oscip>).

Percebe-se que a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é típica do *terceiro setor*, mas não exatamente uma entidade ou organização. OSCIP é, na verdade, uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas que atuam em áreas típicas do setor público voltadas ao interesse social, ora financiada pelo Estado, ora financiada pela iniciativa privada sem fins lucrativos.

Sendo considerada uma mera qualificação e não uma forma de organização em si mesma, vários tipos de entidades podem solicitar a qualificação como OSCIP. Em regra, as organizações não-governamentais (ONGs) são as entidades que mais se enquadram no perfil para solicitar a qualificação como OSCIP. Percebe-se que a ONG não existe expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, a sigla é usada de maneira genérica para identificar organizações do terceiro setor, ou seja, que atuam sem fins comerciais, de forma a cumprir uma finalidade de interesse público, tais como associações, cooperativas, fundações, institutos etc.

A OSCIP está prevista no ordenamento jurídico brasileiro para viabilizar parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e na seara da iniciativa privada permite-se que empresas privadas façam doações com a possibilidade de serem deduzidas na declaração do imposto de renda.

A qualificação como OSCIP consiste no reconhecimento oficial e legal mais próximo do que se entende por ONG, especialmente porque é marcada por exigências legais de prestação de contas referente a todo o dinheiro público recebido do Estado.

A OSCIP, portanto, consiste numa qualificação para entidades do terceiro setor, pode-se dizer que toda OSCIP é uma ONG, mas nem toda ONG é uma OSCIP.

Existem também as **Organizações da Sociedade Civil - OSC** - entidades de Direito Privado e fins públicos, reguladas pela Lei n. 13.019/2014, alterada pela Lei n. 13.204/2015, denominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, que trouxe como uma das principais inovações com a



instituição dos instrumentos que serão utilizados em substituição aos convênios, para disciplinar as parcerias firmadas entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos, caracterizadas como Organizações da Sociedade Civil - OSC, quando a relação envolver a transferência de recursos financeiros. Tais parcerias são oficializadas por meio do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento.

É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) toda e qualquer instituição que desenvolva projetos sociais com finalidade pública. Tais organizações também são classificadas como instituições do Terceiro Setor, uma vez que não têm fins econômicos. Esta expressão foi adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no início da década de 90 e significa a mesma coisa que ONG – termo que se tornou mais conhecido devido ao fato de ser utilizado pela ONU e pelo Banco Mundial. Essa idéia fomentou o exercício da cidadania de forma mais direta e autônoma, na medida em que a sociedade civil abriu um espaço maior de participação nas causas coletivas. Em termos jurídicos, segundo a legislação brasileira, o termo não é reconhecido.

As Organizações da Sociedade Civil - OSC são entidades privadas sem fins lucrativos que não distribui entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

Podem ser também sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social, bem como as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

Verifica-se, então, que existem no Brasil várias formas de parcerias visando fomentar a atividade econômica e fazer como que o Estado, em conjunto com a sociedade, preste serviços públicos adequados e eficientes. Essas parcerias podem revestir-se nas modalidades de franquias (entabulados pelos Correios), convênios, contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração ou de fomento (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) e outras formas.

## **5.2. Órgãos Públicos.**



Os órgãos públicos são os centros (ou círculos) especializados de competências ou atribuições, instituídos por lei, para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes.

São meras divisões das entidades estatais. Ex.: presidência, governadoria, ministérios, secretarias especiais, secretarias, etc. Esses órgãos públicos não são pessoas jurídicas, *não têm personalidade jurídica nem vontade própria*

(despersonalizados), por esse motivo, os atos que praticam são atribuídos à entidade estatal a que pertencem; no entanto, *podem ter representação própria*, por seus procuradores, ingressando em juízo na defesa de seus direitos (mandado de segurança), até mesmo contra outros órgãos públicos.

Cada órgão público, com centro de competências políticas ou administrativas, dispõe necessariamente de funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão do órgão.

**Classificação dos órgãos públicos:** Segundo Hely Lopes Meirelles, as entidades e os órgãos públicos classificam-se da seguinte forma:

Quanto à sua **posição estatal** ou quanto à **hierarquia**:

*Independentes* – são os originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado. Não há subordinação hierárquica ou funcional (ex. MPU e MPE).  
*Autônomos* – são os localizados na cúpula da Administração, têm autonomia técnica, administrativa e financeira (Ex. ministérios, secretarias, etc).

*Superiores* – são os órgãos de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, não têm autonomia técnica, pois são subordinados e controlados hierarquicamente (ex. gabinetes e coordenadorias).

*Subalternos* – são os órgãos de execução que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados (ex. seções e serviços).

Quanto à **estrutura**:

*Simples* ou *unitários* – aqueles que são constituídos por um só centro de competência, ou seja, não têm outros órgãos agregados à sua estrutura. Órgão é a unidade de ação; cargo é o lugar reservado ao agente; e o agente é a pessoa física que exercita as funções do órgão.

*Compostos* – têm outros órgãos menores agregados à sua estrutura, complementando-os ou destinados à função especializada (ex. Secretaria de Educação e unidades escolares com atividade meio ou fim desconcentrada).

Quanto à **composição** ou **atuação funcional**:



*Singulares, monocráticos ou unipessoais* – são os que atuam e decidem através de um único agente, que é seu chefe e representante, constituídos de um só titular (ex. Presidência da República, governorias).

*Colegiados ou pluripessoais* – são os formados por duas ou mais pessoas e atuam e decidem conjuntamente, pela maioria (ex. conselhos ou tribunais).

Quanto à **esfera de atuação**:

*Centrais* – são os que têm atuação em todo o território nacional, estadual e municipal (ex. ministérios e secretarias).

*Locais* – são os que têm atuação somente em parte do território federal, estadual ou municipal.

### **5.3 – Cargos e funções no serviço Público.**

**Cargos públicos** são apenas os lugares criados no órgão, por lei, para serem providos por agentes que exercerão as suas funções na forma legal. O cargo é lotado no órgão e o agente é investido no cargo, ou seja, o cargo integra o órgão e o agente (ser humano) unicamente titulariza o cargo para servir ao órgão.

**Cargo efetivo** é a efetivação decorre da aprovação em concurso público e nos três anos do estágio probatório.

**Cargo Vitalício** é o que o ocupante permanece definitivamente no cargo. O desligamento só ocorre por meio de processo judicial a cargo do Conselho Superior de Magistratura (CSM). Os ocupantes de cargos vitalícios são os magistrados e os ministros do Tribunal de Contas.

**Cargo em Comissão ou de confiança** é preenchido por ocupante transitório, de confiança da autoridade que o nomeou, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, mas é de livre nomeação e exoneração.

**Funções públicas** são os encargos atribuídos aos órgãos, cargos e agentes. Toda função é atribuída e delimitada por norma legal. Essa atribuição e delimitação funcional configuram a competência do órgão, do cargo e do agente, ou seja, a natureza da função e o limite de poder para o seu desempenho. Destarte, quando o agente ultrapassa esse limite, atua com abuso ou excesso de poder.

**Função de confiança** é preenchido por ocupante transitório, de confiança da autoridade que o nomeou, desde que já seja servidor público efetivo concursado, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, mas é de livre nomeação e exoneração no que se refere à função e não em relação ao cargo efetivo.

### **5.4 - Agentes públicos.**



Os **agentes públicos** são pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal pública (atividade), estando vinculadas ou não ao Estado. A expressão “agentes públicos” substitui a antiga denominação “funcionários públicos”. Apresenta-se a seguir as **classificações** sobre o tema.

**Agentes políticos** são os componentes do Governo, nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos eletivos ou não, comissões, nomeações, designações ou delegações, para o exercício de atribuições constitucionais ou legais. São aqueles que participam das decisões mais importantes e fundamentais de Governo. São autoridades públicas supremas do Governo e da Administração Pública, na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Tais agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Possuem normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade. Exercem funções governamentais, judiciais e quasejudiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência, independência essa equiparável à dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. Ex. Presidente da República, senadores, deputados, ministros, governadores, secretários, prefeitos, juízes, promotores etc.

**Servidores públicos** ou **agentes administrativos** são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem, ou seja, trabalham para a Administração Pública em caráter profissional, não eventual, sob vínculo de subordinação e dependência, recebendo remuneração paga diretamente dos órgãos públicos. Compreende a grande massa de trabalhadores, desde as pessoas que exercem funções burocráticas até trabalhos técnicos de grande complexidade, ou seja, são todos aqueles que estabelecem vínculo *estatutário* com o Estado por relações profissionais, estando sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico da entidade na qual servem ao público, ocupam *cargos públicos*, que existem em número certo, com determinação estatutária própria e criação por meio de lei. Em sentido estrito, a expressão “servidores públicos” substitui a expressão “funcionários públicos”, que são aqueles que ingressaram no serviço público em caráter profissional e permanente através de concurso público.

**Empregados Públicos (regime de CLT)** são os que possuem *empregos*, que são exercidos por agentes contratados por relação trabalhista, regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), podem ser concursados ou não e trabalham na administração direta ou indireta.



**Contratados temporários** possuem *função*, que pode ser definida como atribuição ou conjunto de atribuições a respeito da execução de serviços de caráter eventual ou temporário e tem previsão constitucional no art. 37, IX, da CF, dispositivo esse que prevê a contratação para os casos de atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público (ex. contratados para trabalhar no censo do IBGE, professores convocados, etc).

**Agentes honoríficos** ou **particulares em colaboração com o Poder Público** são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração (*múnus* público ou serviços públicos relevantes). Ex. jurados, mesário eleitoral, comissário de menores etc.

**Agentes delegados** são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas e preceitos legais do órgão ou instância que lhe delegou a tarefa, bem como sob fiscalização permanente do delegante. Ex. concessionários, permissionários de obras e serviços públicos, serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado, constituindo uma categoria à parte de colaboradores do poder público.

**Agentes credenciados** são particulares que são credenciados pela Administração para representa-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante. Ex. Embaixador.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e seu filho Celso Antônio Bandeira de Mello são os autores que mais se aprofundaram no estudo dos órgãos e agentes públicos, respectivamente no livro *Princípios Gerais de Direito Administrativo e Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos*. Ambos classificam os agentes públicos em três categorias: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público.

Em que pese à autoridade desses ilustres administrativistas, Hely Lopes Meirelles apresenta outra forma de classificação, entendendo que os servidores públicos não constituem uma espécie do gênero agente público, mas apenas uma subespécie da espécie agente administrativo.

Há divergência também quanto à inclusão dos agentes honoríficos na mesma categoria ou espécie dos agentes delegados, sob a denominação comum de particulares em colaboração com o Poder Público, pois essa corrente de doutrinadores considera espécie distinta em face de suas marcantes peculiaridades.

Reportando-se especificamente aos servidores públicos do Estado de Mato Grosso do Sul, estes são regidos, no geral, pelos princípios constitucionais e pelo



Estatuto dos Funcionários Públicos Civis - Lei n. 1.102, de 10-10-1990, com as alterações posteriores, norma esta que disciplina os seguintes assuntos: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; progressão funcional, direitos e vantagens, férias, licenças, previdência e assistência, deveres, proibições e responsabilidades, processo administrativo disciplinar e sua revisão, bem como a contratação temporária e emergencial de interesse público, entre outros assuntos.

## **6 - Estrutura Organizacional do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.**

### **6.1 - Órgãos da Administração Direta.**

- Governador;
- Secretaria de Estado de Governo;
- Secretaria de Estado de Fazenda;
- Secretaria de Estado de Administração;
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- Secretaria de Estado de Obras Públicas e Transportes;
- Secretaria de Estado de Habitação e das Cidades;
- Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária;
- Secretaria de Estado de Educação;
- Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Site do Governo – [www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)

## **7- Plano Diretor da Reforma do Estado.**

A proposta de reforma do Estado com o objetivo de alcançar os “*mais altos níveis de racionalidade e eficiência é lançada*”, sob duplo desafio de superação da crise econômica e da consolidação da democracia no país.

No Plano, o aparelho do Estado considera a existência de quatro setores dentro do Estado:

**Núcleo Estratégico do Estado** é o setor que define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento, é, portanto, onde as decisões estratégicas são tomadas. No Brasil, é formado pelo Presidente da República e pelos ministros de Estado, no plano



federal, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. Nos níveis estaduais e municipais existem correspondentes núcleos estratégicos;

**Atividades Exclusivas** são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar são exercidos. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como Sistema Unificado de Saúde e o Sistema de Auxílio-Desemprego.

**Serviços não Exclusivos** são aqueles que não envolvem o poder do Estado, podendo também ser oferecido pelo setor privado ou, como sugere, pelo público não estatal. São os serviços de: saúde, educação, pesquisa científica, cultura, museus, teatros, orquestras, dentre outros. Para seu desenvolvimento recomenda-se a *publicização* (execução pelo setor nãoestatal, através das organizações sociais e financiadas e fiscalizadas pelo governo, consolidando a parceria entre o Estado e a sociedade);

**Produção para o Mercado** representada pelas empresas estatais, que segundo o Plano Diretor deve ficar a cargo da iniciativa privada através dos programas de privatização.

***Setores do Estado, forma de Propriedade e forma de Administração.***



Setores de Atuação do Estado	Estatal	Público não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público.					
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> (Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica.					
<b>SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização →				
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	Privatização →				

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado – MARE – Brasília, 1995.

### Dimensões da Reforma.

a) **A institucional-legal:** eliminação dos entraves no sistema jurídico-legal com a criação ou modificação das leis e regulamentos e reforma da constituição;

b) **A cultural:** buscar, em parceria com a sociedade, a mudança dos valores burocráticos para os gerenciais;

c) **A gerencial:** ou da gestão pública, concretizando novas práticas gerenciais através das agências autônomas e das organizações sociais.

### 7.1 - Projetos Fundamentais.



Na dimensão-gestão são três os projetos básicos que permitirão a implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro, quais sejam:

**Avaliação Estrutural** tem por objetivo analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando compatibilizar os programas e prioridades do Estado com a estrutura organizacional dos governos;

**Agências Autônomas** visa a transformação de autarquias e fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado em Agências Autônomas, com foco na modernização da gestão, que passaram a denominar *agências executivas*;

**Organizações Sociais e Publicização** almeja institucionalizar a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, transferindo do setor estatal para o público não estatal onde assumirão a forma de “organizações sociais”. Organizações Sociais são entidades de direito privado que, por iniciativa do Executivo, obtêm autorização para celebrar contrato de gestão com esse poder e assim ter direito a dotação orçamentária (Hospitais, Universidades, Escolas Técnicas, Museus, entre outros).

## 8 - Administração Pública: Gestão da Informação.

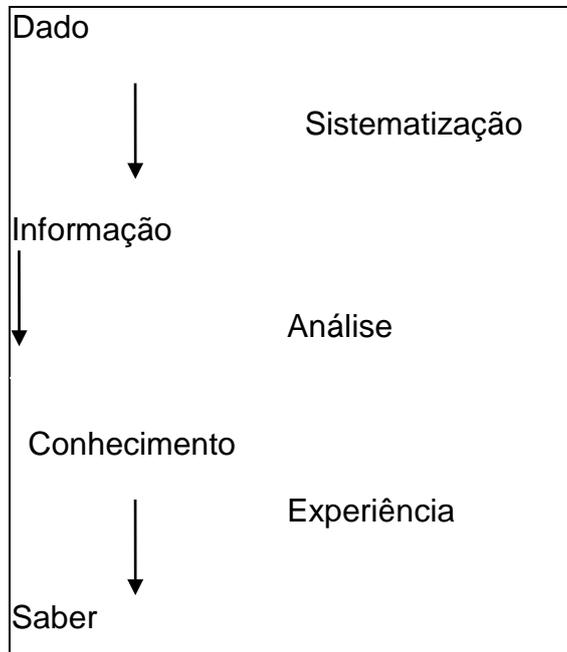
Inicialmente, é importante definir dois conceitos: o conceito de administração e o conceito de informação. A Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos. Também é o conjunto de órgãos (administração direta e indireta) e de pessoas jurídicas aos quais a legislação atribui o exercício da função administrativa do poder público.

Conforme SILVA (2004, p.12) define-se informação como: “*o significado que o homem atribui a um determinado dado, por meio de convenções e representações*”. A informação é o dado trabalho que permite a Tomada de Decisão.

De acordo com SILVA (2004, p.20) *é impossível pensar na administração moderna, e particularmente na administração pública, sem associá-la ao convívio e ao uso de sistemas de informação automatizados e da TI como sustentáculo*”.

Informação é conhecimento. Quanto mais informação obtida, por meio de diálogos, estudos, leitura, pesquisa e experiência profissional, se bem aproveitada, mais conhecimento estará disponível ao administrador público. O dado, após sistematizado, transforma-se em uma informação. A informação, após analisada, torna-se um conhecimento. O conhecimento, aliado à experiência, se traduz em sabedoria.

É imprescindível a responsabilidade do uso da informação. Quem recebe uma informação para retransmiti-la deve ter atenção para que não hajam distorções para proporcionar fidelidade com a fonte.



Fonte – SILVA (2004, pág.62).

A Administração pública deve acompanhar os avanços tecnológicos, sob o risco de tornar obsoleta, morosa e ineficaz. Num processo de avanço tecnológico, nem tudo é aceito de forma tranquila. Há de haver a transposição de barreiras, com o enfrentamento de dificuldades. As mudanças causam resistência, num primeiro momento. É o período de adaptação. Softwares novos requerem cursos de capacitação. Ferramentas mais eficientes, programas de internet mais ágeis nem sempre são aceitos com facilidade, até que o seu utilizador aprenda a manuseá-lo.

As ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) são usadas para benefício dos servidores, para agilidade dos processos, economia de tempo e de material (papel) e, principalmente, alcançar metas de eficiência. Os investimentos devem abranger tanto a tecnologia (parte estrutural) quanto a formação de recursos humanos (parte conceitual). A mudança de paradigma deve estar em contínuo processo de transformação. Computadores obsoletos não podem contrapor funcionários modernos.

Os equipamentos devem acompanhar a capacidade dos servidores. E os servidores devem estar atualizados, acompanhando a modernização da tecnologia, ou seja, a capacidade das ferramentas de Tecnologia da Informação (TI). O servidor público deve estar preparado para mudanças, transformações e uso de novas tecnologias.

## 8.1 - O Antigo e o Moderno.



A Tecnologia da Informação tem influenciado em diferentes setores e áreas profissionais, como a administração pública, a economia, a medicina, o direito, entre outras áreas. Durante a evolução, percebe-se a transformação da economia industrial em economia da informação. A informação tornou-se um instrumento de “valor” político, econômico e social.

Uma informação pode derrubar um Governo, como também pode auxiliar na eleição de um político. Aliás, a política e as campanhas políticas são elaboradas de acordo com as informações (censo, pesquisa, jornais). As mudanças tecnológicas têm demonstrado sinais positivos em diversos aspectos. Durante as décadas de 70 e 80, as empresas, a administração pública, os setores industriais estavam inseridos na era do papel. Em meados da década de 90 e mais fortemente na década de 2000, as empresas, alguns setores da administração pública e também privada começaram a se valer da era digital. São exemplos da era digital: CI Eletrônica, pregão eletrônico, Intranet, Nota Fiscal Eletrônica (NFE), a Matrícula Digital, declaração do Imposto de Renda (IR), Boletim de Ocorrência Eletrônico (BO), entre outros. Com o desuso do papel e cada vez mais a utilização das ferramentas de Tecnologia da Informação, o servidor contribui para a preservação ambiental.

## **8.2 - Sistema de Informação.**

Um Sistema de informação (SI) pode ser definido, conforme SILVA (2004. pág. 46) como um “*Conjunto de procedimentos organizados que, quando executados, provêem informação de suporte à organização*”.

Um sistema de informação possui vários elementos inter-relacionados que coletam (entrada), manipulam e armazenam (processo), disseminam (saída) os dados e informações e fornecem um mecanismo de *feedback*.

Sistema de Informação (SI) é o conceito utilizado para descrever um *sistema* automatizado - que pode ser denominado como Sistema de Informação Computadorizado - ou mesmo manual, que abrange pessoas, máquinas, e/ou métodos organizados para coletar, processar, transmitir e disseminar dados que representam informação para o usuário.

Além disso, o termo também é utilizado para descrever a área de conhecimento encarregada do estudo de sistemas de informação, *tecnologia da informação* e suas relações com as organizações. Um sistema de informação pode ser definido como todo sistema usado para prover informação (incluindo o seu processamento), qualquer que seja o uso feito dessa informação.

Os Sistemas de Informação podem promover, por meio de TIs adequadas, a desburocratização da Gestão Pública.

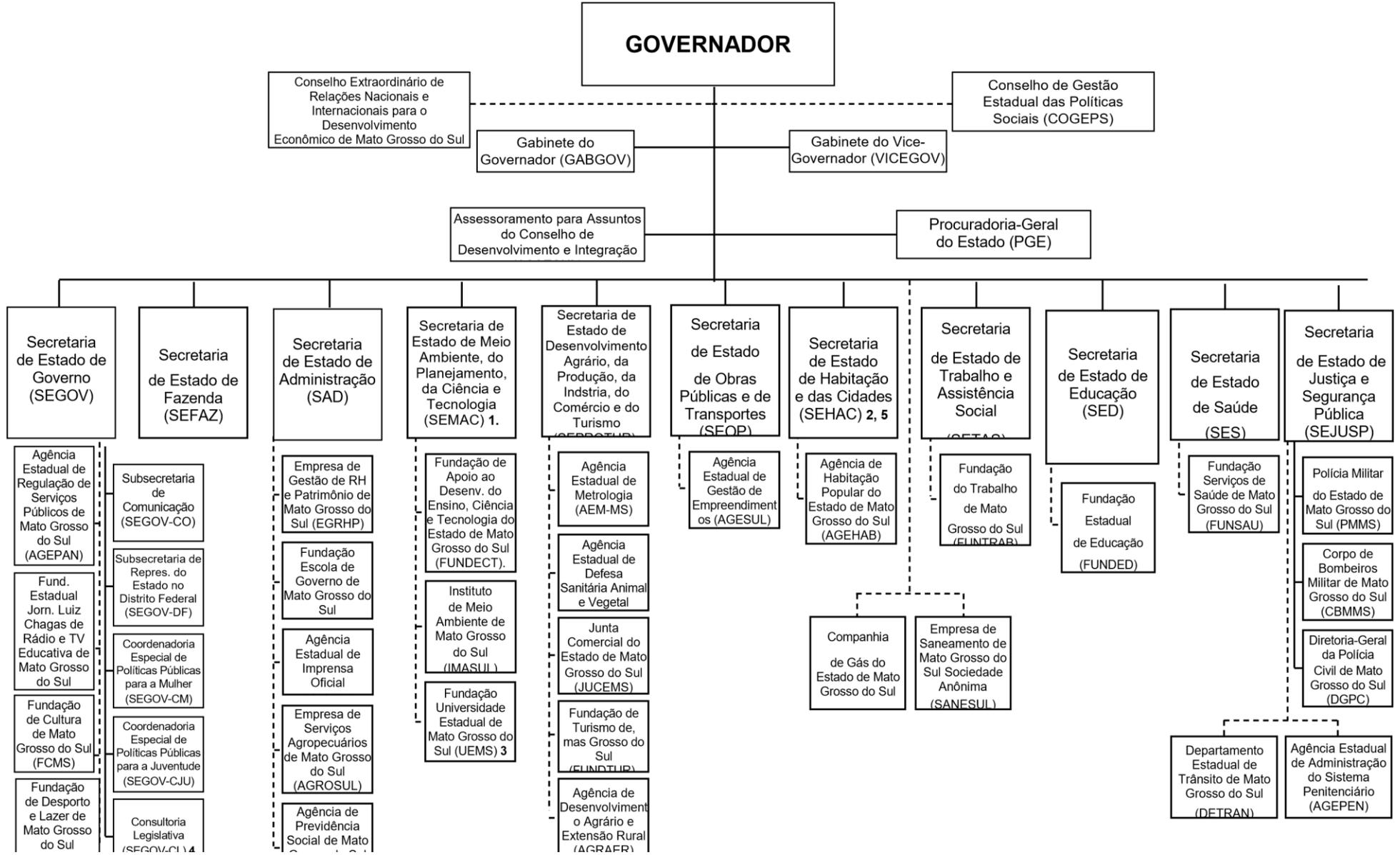
## **8.3 - O Poder da Intranet e da Internet.**



A Intranet e a Internet têm revolucionado o setor de comunicação e a Administração Pública. Os setores, os departamentos e os funcionários estão se aproximando cada vez mais por meio da comunicação virtual.

Nada tem promovido mais mudanças nas organizações do que a tecnologia eletrônica. Termos como “*e-commerce*” e “*e-business*” estão se tornando correntes. Outro termo implantado nas organizações é o “*e-org*”, organização eletrônica, que se refere à aplicação dos conceitos de *e-busines*, comumente usados no comércio, para qualquer tipo de organização, como por exemplo, hospitais, escolas e agências governamentais. A Receita Federal brasileira é uma *e-org* porque já atende os contribuintes via internet.

Os três componentes básicos da *e-org* são: a *internet*, a rede internacional de computadores; as *intranets*, rede interna de computadores, restrita as empresas; e as *extranets*, uma aplicação da intranet acessível somente aos funcionários e às pessoas autorizadas pela empresa.





F U N D A Ç Ã O  
ESCOLA DE GOVERNO  
DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLAGOV - MS



## **ANEXO I - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Lei n. 3.345, de 22 de dezembro de 2006.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCORBRÁS, Instituto. *Definições de ONG - OS - OSC - OSCIP*. Disponível em: <http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336definicoes-de-ong--os--osc--oscip>. Acesso em 8 de setembro de 2017.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DI IETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- DUARTE, Leonardo Avelino. *Lições de Direito Administrativo*. Campo Grande: Do Autor, 2010.
- FUNDAÇÃO ESCOLA Nacional de Administração Pública – Enap, Estrutura e Organização do Poder Executivo (organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud), Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. -2 v.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- LEI n. 3.345, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: < <http://www.gov.ms.br/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.
- MATO GROSSO DO SUL: Lei 1.110 de 10 de Outubro de 1990.
- MATO GROSSO DO SUL: Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, Lei n. 3.345, de 22 de dezembro de 2006.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- NOGUEIRA, Carlos Alberto. *Administração Pública*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PRESIDÊNCIA da República - *Plano Diretor da Reforma do Estado*. *Presidência da República*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília. 1.995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, GRAL, Núria Cunill, *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Texto (mimeo).
- ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo – Parte I – Sinopses Jurídicas* 19. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SILVA, A.; RIBEIRO, A.; RODRIGUES, L. *Sistemas de Informação da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

400 – (67)

3321-6100. presidencia@escolagov.ms.gov.br – [www.escolagov.ms.gov.br](http://www.escolagov.ms.gov.br)