

ISSN 0034/9240

revista do **serviço público**

ANO 44 VOL 117 Nº 2 SET/DEZ 1989

FUNCEP

Presidente da República
José Sarney

Ministro de Estado do Planejamento
João Batista de Abreu

**Presidente da Fundação Centro de Formação
do Servidor Público – FUNCEP**
Antônio Octávio Cintra

REVISTA DO SERVIDOR PÚBLICO

Editorada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP
Registrada no Cadastro da Divisão de Censura e Diversão do Departamento de
Polícia Federal sob o nº 2.326, páginas 209/73
ISSN 0034/9240

Conselho Editorial

Adelaide Ramos e Côrte
Antonio T. Vasconcellos (Presidente)
Flávio Gouvêa Ferreira
José Mendes de Oliveira
Luiz Álvaro dos Santos
Maria Ignez de Freitas Monforte
Maria Carolina V. Freire
Oswaldo Henrique P. de Farias
Raimundo Tadeu Corrêa

Diretores da FUNCEP

João Carlos de Barros Krieger
José de Barros Ribas Neto
Paulo Soares Edler (Editor)
Zeli Isabel Roesler

Coordenação Gráfica e Editorial

Luiz Álvaro dos Santos
Oswaldo Henrique P. de Farias
Normalização Bibliográfica
Adelaide Ramos e Côrte
Capa
Paulo Valério P. Selveira

Revisão

Jarbas Rodrigues da Cruz
Raimundo Segundo de Oliveira
Suzana Maria de Souza Rosa

FUNCEP – Brasília, 1989
Setor de Áreas Isoladas Sudoeste –
Área nº 2-A
Tel: (061) 245-5909 – Ramal 231
Telex: (61) 2519 FNCP
70.610 – Brasília-DF

Os conceitos emitidos dos artigos são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publicada desde que citada a fonte.

revista do
serviço público

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 1 –
nov. 1937-1974, Brasília, DASP; 1981
vol. 117, quadrimestral.

n. 2
Brasília, FUNCEP.

ISSN: 0034/9240

DE 1937 A 1974, periodicidade irregular e editada pelo DASP. Publicada
no Rio de Janeiro até 1959. De 1981 a 1988, periodicidade trimestral.

CDD: 350.0005
CDU: 35(05)

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Flávio Freitas Faria, Áureo Miranda, Sonalba Linhares Matias, Amandino Teixeira Nunes Júnior, Ciro Campos Christo Fernandes, Gilberto Guerzoni Filho.	5
ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	85
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: Evolução, Situação Atual e Perspectivas Futuras. Gileno Fernandes Marcelino.	105
REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DO ESTADO. Nilson Holanda	117
AS FUNÇÕES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A NECESSIDADE DE SUA REVISÃO. Sonalba Linhares Matias.	133
SISTEMA DE CARREIRA: Subsidios para Regulamentação. Antonio Telles de Vasconcellos, Selma Roller Quintella.	141

R. Serv. Públ.	Brasília	ano 44	vol. 117	nº 2	164 p.	set./dez. 1989.
----------------	----------	--------	----------	------	--------	-----------------

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Flávio Freitas Faria
Secretário de Planejamento e Modernização
Institucional – SEMOR/SEPLAN-PR

Amandino Teixeira Nunes Júnior
Estagiário da ENAP na
SEMOR/SEPLAN-PR

Áureo Miranda
Assessor do Secretário da
SEMOR/SEPLAN-PR

Ciro Campos Christo Fernandes
Estagiário da ENAP na
SEMOR/SEPLAN-PR

Sonalba Linhares Matias
Assessora do Secretário da
SEMOR/SEPLAN-PR

Gilberto Guerzoni Filho
Estagiário da ENAP na
SEMOR/SEPLAN-PR

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Federal que ora se apresenta é fruto dos esforços desenvolvidos por um grupo de trabalho instituído na Secretaria de Planejamento e Modernização Institucional – SEMOR – da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN – por determinação do Senhor Ministro do Planejamento.

Compunham o grupo de trabalho os seguintes membros: Flávio Freitas Faria (Secretário da SEMOR – coordenador); Marcus Vinicius Brei (Subsecretário de Planejamento Organizacional da SEMOR); Hamilton Martins Silveira (Secretário-Executivo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP); Áureo Miranda e Sonalba Linhares Matias (Assessores do Secretário da SEMOR); e Amandino Teixeira Nunes Júnior, Ciro Campos Christo Fernandes e Gilberto Guerzoni Filho (Estagiários da ENAP/FUNCEP). O grupo contou ainda com a consultoria do prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANTEPROJETO...

O Anteprojeto objetiva adequar a Administração Pública Federal à nova ordem constitucional, bem como ajustá-la ao momento que vive o país. O Anteprojeto substitui e revoga o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que foi o primeiro documento consolidado de organização da Administração Federal.

Na sua versão original o Anteprojeto incluía a redefinição das atribuições dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, uma vez que o organograma do Poder Executivo é parte obrigatoriamente integrante de uma lei de organização da Administração Pública. A versão publicada nesta Revista, entretanto, exclui os capítulos referentes a este desenho em face da inoportunidade de apresentação de uma proposta desta natureza antes da definição do novo Presidente da República.

2. HISTÓRICO

2.1. Antecedentes

O Decreto-lei nº 200/67, visava, também, à adequação da Administração ao momento político que se abria com a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Uma das principais diretrizes presentes neste Decreto-lei foi a de dar início, na Administração Pública, a um processo de modernização e reforma administrativa. Esta preocupação se consubstanciou na criação do Escritório da Reforma Administrativa – ERA –, gestor do Fundo de Reforma Administrativa – FRA. As diretrizes de modernização e reforma tornaram-se permanentes com a criação, em 1973, da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa – SEMOR – do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

A atualização do Decreto-lei nº 200/67 foi sempre objeto de preocupação da SEMOR. Merece destaque o trabalho desenvolvido pelo prof. Luiz Zaidman, publicado pelo IPEA em 1978 sob o título “Estudos para uma Lei Orgânica da Administração Federal”, constituindo já uma proposta de alteração do mencionado Decreto-lei.

No governo do Presidente Figueiredo foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização – PrND –, dirigido por um Ministro de Estado Extraordinário. Nesta fase as atividades de modernização administrativa foram desenvolvidas em perfeita articulação entre a SEMOR e o PrND. A SEMOR atuou, de fato, como uma secretaria-executiva do PrND.

Com o advento da Nova República a problemática da Administração Pública foi entregue ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos da Administração, a quem foi subordinado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Em 31 de julho de 1985 foi criada, pelo Decreto nº 91.501, sob a presidência do Ministro Extraordinário da Administração, a Comissão de Coordenação

do Plano de Reforma da Administração Federal com o objetivo de elaborar estudos e propostas para a reestruturação da Administração Federal. A Comissão foi dividida em 6 Câmaras Técnicas – de Organização da Administração Direta e Indireta; do Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional; do Sistema de Administração de Serviços Gerais; do Sistema de Administração de Pessoal Civil; de Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa; e de Redação de Projetos e Normas –, integradas por representantes dos vários segmentos da sociedade civil, da área acadêmica e da Administração Pública.

No início de 1986, a SEMOR, então integrante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN – e o PrND foram colocadas sob direção do Ministro Extraordinário da Administração, visando a englobar sob a mesma coordenação as ações de modernização administrativa.

Ainda em 1986, foi instituída a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP – que absorveu todas as funções então sob responsabilidade do Ministro Extraordinário da Administração que passou a titular da Secretaria. Na mesma época foi criado o Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública – GERAP –, ao qual, na qualidade de comissão interministerial, cabia consolidar os estudos setoriais e propor, ao Presidente da República, a adoção de medidas na área de modernização e reforma da Administração Federal.

Alguns estudos desenvolvidos pelas Câmaras da Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal tiveram continuidade no Comitê Técnico do GERAP. Este material foi consolidado em alguns anteprojetos de lei, destacando-se dentre eles o da Lei Orgânica da Administração Pública, que serviu de base para as discussões iniciais do Anteprojeto que ora se apresenta. Datam desta época, também, as primeiras propostas de regime jurídico único para os servidores públicos – o então denominado regime “civilista” – e do sistema de carreiras da Administração Federal, cujas diretrizes foram estabelecidas pelo Decreto-lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987.

Também em 1986 foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte. Em decorrência disto, ficou-se no aguardo da nova Constituição para dar andamento aos trabalhos de alteração do Decreto-lei nº 200/67.

2.2. Momento atual

A nova Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988, refletindo a nova realidade do país e determinando importantes alterações no Estado e na sociedade brasileiros. Ela inclui um capítulo completo sobre a Administração Pública e contém diretrizes de descentralização e de participação popular na atuação do Estado, bem como restringe a sua intervenção no domínio econômico.

Tornava-se, assim, imperiosa a elaboração de um novo diploma legal que permitisse a incorporação das inovações introduzidas pelo novo texto constitucional e, ao mesmo tempo, adequasse a Administração Pública à realidade vivida pela nação.

No corrente ano, o Senhor Ministro do Planejamento, ao receber as atribuições que lhe foram transferidas com a incorporação da SEDAP à SEPLAN, houve por bem determinar à SEMOR e à Secretaria de Recursos Humanos – SRH –, respectivamente, a elaboração de propostas de Anteprojetos de Lei Orgânica da Administração Federal e de Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União.

Para executar tais missões, foram constituídos grupos de trabalhos nas respectivas Secretarias e organizados Seminários Nacionais para se auscultar todos os segmentos da sociedade civil. Os Seminários foram organizados pela FUNCEP/ENAP e SEPLAN e tiveram lugar nos meses de maio e junho, nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Brasília.

Os anteprojetos de estatuto e de normas gerais dos planos de carreira, elaborados pela Comissão Interministerial instituída pelo Decreto nº 97.885, de 28 de junho de 1989, foram encaminhados ao Congresso Nacional no dia 24 de outubro último.

O Anteprojeto de Lei Orgânica, elaborado por grupo de trabalho da SEMOR, está sendo agora trazido à opinião pública para seu amplo debate.

Passaremos, em seguida, a discorrer sobre os princípios e diretrizes que nortearam sua elaboração e seu conteúdo e que visam, em essência, a remodelação em profundidade do serviço público federal.

3. ANTEPROJETO

3.1. Princípios fundamentais

Ao elaborar este Anteprojeto, o grupo encarregado de seu estudo teve como objetivo básico apresentar uma nova abordagem sobre o papel da Administração Pública Federal, consoante à orientação constitucional vigente e aos fatos e valores sociais emergentes.

Na sua parte inicial, o Anteprojeto remete-se aos princípios básicos da Administração Pública, consagrados pela doutrina jurídica e explicitados no art. 37, *caput*, da nossa Carta Magna, que constituem os fundamentos da ação administrativa, consubstanciando-se em quatro regras de observância permanente e obrigatória, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

O princípio da legalidade significa que as atividades da Administração Pública subordinam-se ao império da lei. Trata-se de uma limitação à ação governamental, visando a coibir o arbítrio, estabelecendo o primado da lei, que traduza a vontade geral.

O princípio da impessoalidade constitui um desdobramento do anterior, pois na Administração Pública não se abre espaço à vontade pessoal do dirigente que, subordinado aos ditames legais, não pode se desviar da finalidade pública para satisfazer interesses próprios.

O princípio da moralidade impõe ao agente a observância dos preceitos éticos e das regras de boa administração.

O princípio da publicidade visa a assegurar a divulgação oficial dos atos e contratos administrativos para conhecimento do público e início de seus efeitos externos.

São incorporados, ainda, ao Anteprojeto diretrizes para a atuação da Administração Federal, inspiradas no trabalho da Comissão Geral de Reforma, em seu documento "Diretrizes para a Organização da Administração Federal".

Parte-se da idéia básica da instrumentalidade da Administração em relação ao Governo e da sua finalidade essencial consistindo na busca do bem-estar da coletividade e no atendimento ao cidadão. Neste sentido, procurou-se traduzir esta orientação nas diretrizes da garantia do pleno exercício da cidadania: da democratização da ação administrativa, com o fomento a formas de participação e controle sociais; da promoção do desenvolvimento nacional; do aprimoramento do serviço público e da valorização dos seu servidor.

3.2. Princípios de gestão

O grupo procurou dar a este capítulo um sentido mais operacional do que conceitual, definindo para a Administração Federal alguns princípios de gestão, em consonância com a orientação constitucional em vigor e com as especificidades da administração pública, visando à racionalização, à simplificação e ao aperfeiçoamento da máquina administrativa.

Esses princípios, consoante a enumeração do art. 7º do Anteprojeto, são os seguintes:

- a – planejamento;
- b – coordenação e articulação;
- c – descentralização e desconcentração;
- d – controle.

O planejamento, aqui definido como um princípio de gestão, visa a promover o desenvolvimento econômico e social do País, através da elaboração, acompanhamento e avaliação dos seus instrumentos básicos, conforme previstos na Constituição, a saber: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e os orçamentos anuais.

Procurou-se ressaltar algumas funções de planejamento julgadas essenciais à orientação da ação governamental, quais sejam: a identificação de obstáculos institucionais à implementação de programas de governo, a análise de viabilidade técnico-administrativa e o acompanhamento e avaliação da sua execução, com a introdução de ajustes sempre que necessários.

Prevê-se o princípio da articulação associado ao da coordenação, dentro do entendimento de que se deve perseguir o entrosamento das ações no âmbito da Administração Federal, através da atuação conjunta de seus órgãos e entidades.

A coordenação e a articulação têm aplicação permanente nas ações da Ad-

ministração Federal, especialmente na execução de planos e programas de governo, de modo a permitir a otimização dos seus recursos humanos, financeiros e materiais. Ressalta-se a sua aplicação também aos casos de atuação de órgãos e entidades que operem numa mesma área geográfica.

A articulação entre órgãos e entidades federais deve prescindir de atos consensuais solenes, inclusive convênios, dentro do propósito de evitar a dispersão de esforços e de recursos.

A articulação é prevista também entre órgãos e entidades da Administração Federal e seus congêneres estaduais e municipais, quando exercerem atividades similares.

Como corolário da coordenação, exige-se que os assuntos implicando ações de dois ou mais Ministérios não sejam submetidos à decisão do Presidente da República, sem terem sido previamente coordenados em todos os órgãos e entidades envolvidos.

No que respeita à descentralização e à desconcentração, o Anteprojeto confere a esta o caráter de princípio autônomo, o que constitui inovação. Buscou-se maior adequação conceitual destes termos, corrigindo imprecisões terminológicas contidas no Decreto-lei nº 200/67.

A desconcentração é entendida como a transferência de funções entre órgãos e agentes dentro da mesma pessoa jurídica. A descentralização, por sua vez, refere-se a esta transferência entre pessoas jurídicas distintas.

A descentralização e a desconcentração visam a assegurar maior agilidade às decisões e aproximar os serviços e as funções dos administrados, dos fatos, das necessidades a atender e dos problemas a resolver, de modo a possibilitar a participação da população na formulação de políticas, no estabelecimento de prioridades e no controle das ações governamentais.

A descentralização se opera pela transferência de funções e atribuições da Administração Direta para a Indireta, da Administração Federal para a das unidades federadas e da Administração Direta para a órbita privada.

A desconcentração se exerce pela distribuição de funções dentro dos níveis hierárquicos da Administração Federal, dentro das atividades enquadradas nas áreas de competências dos Ministérios e dentro de áreas geográficas do território nacional.

A delegação de execução de serviço da União, industrial ou comercial, poderá se feita a particular — pessoa física ou jurídica — sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação; a entidades das administrações estaduais e municipais, mediante autorização legislativa, independentemente de licitação; e a entidades da sua Administração Indireta, quando autorizada por lei, dispensando-se, neste caso, o procedimento licitatório.

Finalmente, o controle das atividades administrativas no âmbito da Administração Federal visa a resguardar a execução dos programas que concernem aos seus órgãos e entidades, bem como a observância das normas que regem as atividades específicas dos mesmos: a boa aplicação dos dinheiros públicos; a guarda

de bens e valores da União e o respeito aos direitos individuais e coletivos, de conformidade com o que dispõe a Constituição Federal.

Prevê-se também a supressão de todos os controles meramente formais, ou daqueles cujo custo seja superior ao risco decorrente da inexistência de controle específico.

A moderna preocupação com o problema do controle social sobre as burocracias, que no Estado contemporâneo alcançam dimensão e complexidade consideráveis, foi contemplada no Anteprojeto com a introdução de mecanismos de representação e participação populares – os comitês de clientela ou comunitários. O objetivo colimado foi o de viabilizar a maior interação da Administração Federal com os usuários de seus serviços e com os receptores de seus benefícios, propiciando o exercício de uma ação fiscalizadora e controladora da sociedade sobre o Estado.

Prevê-se a aplicação desses mecanismos – a serem regulamentados em decreto – em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos e nos convênios ou ajustes de transferência de recursos de que o Governo Federal venha a participar.

3.3. Sistemas

São mantidos os sistemas, como instrumento de coordenação e articulação de atividades de mesma natureza. No entanto, algumas mudanças básicas foram introduzidas na regulamentação deste capítulo.

Em primeiro lugar, determina-se que os sistemas de atividades-fins sejam criados por lei, visando à limitação de sua proliferação excessiva.

Além disto, é estabelecida uma nova hierarquia para seus órgãos integrantes. Permanecem os setorias, em cada Ministério ou órgão equivalente, e seccionais, nas autarquias e fundações públicas, sob supervisão técnica do respectivo setorial. Faculta-se, ainda, a criação de órgãos subsetoriais e subseccionais, quando as atividades do Ministério ou da entidade o exigirem.

Outra preocupação foi evitar a chamada “tirania” do órgão central. Com este objetivo, o Anteprojeto determina que o mesmo seja sempre um Ministério ou órgão equivalente e limita a sua ação à orientação técnica das unidades integrantes. E prevê, ainda, a constituição de um Comitê de Coordenação do sistema, integrado por representantes de todos os órgãos setoriais, de tal forma que haja participação de todos os Ministérios na sua coordenação.

Esta nova estrutura contempla, de um lado, uma gestão mais participativa nos sistemas e, de outro, permite a maior integração entre os diversos órgãos que os compõem.

3.4. Supervisão ministerial

No que concerne à supervisão ministerial, o Anteprojeto preserva a sistemática do Decreto-lei nº 200/67.

Assim, o Ministro de Estado tem o poder-dever de supervisão sobre todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, enquadrados em sua área de competência.

A supervisão ministerial realiza-se através da orientação, da coordenação e do controle dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas ao Ministério.

Dentre os principais objetivos da supervisão citam-se: a execução das funções e programas governamentais; a coordenação e avaliação dos órgãos supervisionados, de modo a harmonizar sua atuação entre si e com a dos demais Ministérios; a fiscalização da aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; o fornecimento ao órgão competente dos elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; o fornecimento ao Tribunal de Contas de informações referentes à gestão financeira e patrimonial; o zelo pela eficiência da gestão administrativa.

Quanto à Administração Indireta, a supervisão ministerial visa essencialmente a assegurar: a realização dos objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade; a harmonização de sua atuação com a política e o planejamento governamentais; a sua autonomia administrativa, operacional e financeira.

Para tanto, o Ministro de Estado Supervisor adotará as seguintes medidas, dentre outras previstas em regulamentos: indicação ou nomeação dos dirigentes da entidade; designação dos representantes do Governo nas suas Assembléias Gerais e órgãos de administração e controle; recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações, destinados a propiciar o acompanhamento e avaliação de suas atividades e a execução do orçamento anual e da programação financeira; aprovação anual da proposta orçamentária e da programação financeira, em se tratando de autarquia e fundação pública; aprovação das contas, relatórios e balanços diretamente ou através de representantes ministeriais nas assembléias e órgãos pertinentes da entidade; fixação de critérios para gastos com administração, notadamente pessoal, publicidade e relação pública; realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; intervenção, quando o exigir o interesse público.

3.5. Administração Direta

Ficou mantida a divisão da Administração Federal, em Direta, composta pelos Ministérios e órgãos da Presidência da República, e Indireta, integrada pelas autarquias, fundações públicas e empresas estatais.

Como já foi referido anteriormente, o Título que dispõe sobre a Administração Direta limita-se a especificar as normas gerais respectivas, abstendo-se de relacionar os Ministérios e órgãos de Presidência da República e as suas respectivas atribuições. Apesar desta limitação, são introduzidas várias inovações.

Por força do mandamento constitucional, cabe ao Poder Legislativo determinar a criação e estruturação dos Ministérios e órgãos da Administração Federal,

competindo ao Presidente da República dispor sobre a sua organização e funcionamento, na forma da lei.

O Anteprojeto regulamenta o texto constitucional, estabelecendo claramente a extensão da delegação legal do Poder Executivo para dispor sobre a Administração Pública. Permanecem reservados ao Poder Legislativo os atos de criação dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, de definição de suas atribuições e de sua estrutura básica e de criação dos respectivos cargos. São delegadas ao Poder Executivo as funções de dispor sobre o desdobramento das unidades da estrutura básica definida em lei, bem como sobre a lotação dos respectivos cargos e sobre a criação de órgãos de missão.

É definida uma estrutura comum para os Ministérios e órgãos equivalentes, composta de:

I – Gabinete

II – Consultoria Jurídica, salvo no Ministério da Fazenda;

III – Auditoria;

IV – Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial;

V – Secretaria de Administração e Controle Financeiro.

As Secretarias constantes da estrutura comum são responsáveis pela coordenação e execução das atividades-meio do Ministério, constituindo-se em órgãos setoriais dos diversos sistemas de atividades administrativas.

A Auditoria, órgão setorial do sistema de controle interno do Poder Executivo, de existência determinada pela Constituição, é separada do órgão encarregado do controle financeiro e da contabilidade do Ministério. Isto representa uma inovação e tem por inspiração a noção de que a atividade de auditoria deve ser autônoma em relação à de finanças, ou seja, quem fiscaliza não deve ser o mesmo que executa.

Permanecem, ainda, na estrutura comum, o Gabinete do Ministro e a Consultoria Jurídica, que mantêm as suas funções tradicionais. As funções de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda continuam afetas à Procuradoria da Fazenda Nacional.

Para as atividades de assessoramento técnico, comunicação social, cooperação técnica internacional e relacionamento com o Congresso Nacional podem ser criadas unidades de assessoria dependendo de sua necessidade, observada a especificidade de cada Ministério.

A proposta estipula alguns critérios para os órgãos colegiados, tendo em vista que o número excessivo desses órgãos, sua criação para exercer funções inadequadas às características próprias de um colegiado e seu crescimento desmesurado têm demonstrado que a sua grande maioria tem funcionamento precário, quando não são completamente ineficazes.

Neste sentido o Anteprojeto define que os colegiados não podem ter atribuições executivas e veda a criação de unidades e quadro de pessoal de apoio exclusivo aos mesmos.

Buscando a padronização de denominação das unidades integrantes dos Mi-

ministérios e órgãos da Presidência da República, determina-se que estas passam a ter a seguinte hierarquia:

- a) Secretaria;
- b) Subsecretaria;
- c) Departamento;
- d) Divisão, Coordenadoria, Gerência, Centro ou Delegacia;
- e) Serviço, Agência ou Posto;
- f) Seção, Setor, Grupo ou Núcleo.

Esta padronização permitirá uma melhor visualização da hierarquia das unidades da Administração Direta, facilitando, também, a estruturação dos cargos de direção e chefia nos diversos Ministérios. Ficam ressalvados, aqui, o Ministério das Relações Exteriores, os Ministérios Militares e os órgãos policiais que, devido às características peculiares de suas funções, poderão adotar outras denominações para suas unidades integrantes.

Foi criada, ainda, em substituição ao Secretário-Geral, a figura do Vice-Ministro de Estado, com funções delegadas pelo respectivo Ministro, extinguindo-se as Secretarias-Gerais. O objetivo desta disposição é eliminar os conflitos de competência hoje tão comuns entre os Ministros de Estado, seus Secretários-Gerais e os demais titulares de órgãos da estrutura básica dos Ministérios.

É levada em conta a particularidade da estrutura dos Ministérios Militares que inclui outros órgãos além dos comuns aos demais Ministérios.

Propõe-se a possibilidade de criação de órgãos de missão para execução de programas e projetos especiais com duração definida, no máximo idêntica a do mandato presidencial.

A instituição da figura do órgão de missão justifica-se dentro do atual quadro constitucional que limita sobremaneira o espaço de atuação do Poder Executivo no campo da organização administrativa. Ele objetiva, de um lado, dar ao Governo a flexibilidade necessária para levar a cabo suas prioridades administrativas e, de outro, impedir que órgãos criados com a finalidade de executar tarefas específicas se perenizem. Os órgãos de missão podem ocupar qualquer posição hierárquica dentro da Administração Direta e não podem possuir quadro próprio de pessoal.

Prevê-se, também, a existência de dois cargos de Ministro de Estado Extraordinário para a execução de encargos relevantes de natureza temporária. Uma inovação neste ponto é que quando for necessária a criação de órgão para apoio às atividades de Ministro Extraordinário, este será sempre órgão de missão.

A categoria de órgão autônomo é excluída do âmbito da Administração Federal, uma vez que cessou a razão principal de sua criação, qual seja, a flexibilidade de gestão administrativo-financeira e de pessoal, na medida em que estes órgãos encontram-se enquadrados nas normas gerais da Administração Direta. São fixados prazos para que sejam efetuados estudos objetivando a extinção ou transformação dos ora existentes em órgão ou entidade, conforme o caso.

3.6. Administração Indireta

No que respeita à Administração Indireta, o Anteprojeto enumera as categorias de entidades nela compreendidas, a saber: autarquias, fundações públicas e empresas estatais, englobando sob esta denominação a empresa pública e a sociedade de economia mista.

A nova Constituição contém restrições à proliferação de entidades da Administração Indireta, que foi característica marcante da dinâmica do Estado Brasileiro em período recente. Assim, no seu art. 37, incisos XIX e XX, determina expressamente que a criação de entidades da Administração Indireta depende de lei específica, em cada caso. A criação de subsidiárias e a participação de entidades da Administração Indireta em empresa privada também requer autorização legislativa.

O Anteprojeto regulamenta tais dispositivos, estabelecendo que as autarquias e fundações públicas serão criadas por lei específica que defina suas finalidades, estrutura, competência e crie seus cargos. Com relação às empresas estatais, a lei deve contemplar a explicitação de suas finalidades e o montante da participação direta ou indireta da União ou de suas entidades no seu capital.

Em contrapartida, confere-se ao Presidente da República a prerrogativa de autorizar a instalação de entidades criadas por lei, respaldada no art. 84, inciso VI, da Constituição, que lhe dá competência privativa para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Federal.

Acresça-se que o projeto de lei prevendo a criação, fusão, incorporação ou transformação de entidade deve ser precedido de estudos demonstrando a sua necessidade e viabilidade técnico-administrativa.

Também a criação de subsidiárias fica limitada, dependendo de prévia autorização em lei específica, só podendo ocorrer para empresas estatais, quando houver correlação entre seus fins e os da controladora.

Igualmente depende de autorização legislativa a participação da União e de suas entidades no capital de empresa privada ou no patrimônio de qualquer associação, sociedade civil, ou fundação privada.

São ressalvados os casos de empresas estatais que atuem como instituições financeiras de fomento à iniciativa privada, desde que a subscrição ou aquisição de ações atenda a prescrições legais que estipulem as condições de acesso ao benefício, modo e prazo de resgate do capital público e controles e sanções a que devem se submeter as empresas beneficiárias, seus controladores e administradores.

Também fica isenta de autorização legislativa a participação de empresa estatal em sociedades particulares, quando no exercício de opção legal de aplicação de imposto para o desenvolvimento regional ou setorial.

Atendendo à orientação contida na Constituição, procurou-se oferecer uma clara delimitação da presença do Estado na economia.

No seu art. 173, o Texto Constitucional restringe a exploração direta de ati-

vidade econômica pelo Estado aos casos em que ela seja necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Cuidou-se de regulamentar este artigo. No primeiro caso, as atividades econômicas afetas à segurança nacional são definidas como aquelas que envolvam a produção ou comercialização de bens ou serviços estratégicos indispensáveis à garantia da soberania nacional. No segundo caso a referência a relevante interesse coletivo é explicitada como compreendendo aquelas atividades fundamentais ao desenvolvimento ou ao bem-estar da população, quando improvidas ou insuficientemente providas pela iniciativa privada, e aquelas necessárias à regulação do mercado de bens e serviços essenciais.

Além destas situações e consoante o art. 177 da Constituição, a exploração de atividade econômica pelo Estado é autorizada nos casos de monopólio legal.

Foi objeto de preocupação o estabelecimento de deveres e vedações aplicáveis aos dirigentes das entidades da Administração Indireta, tendo em vista a observância da legalidade e da probidade administrativa. Assim, são estipuladas proibições à designação para a composição de cargos nestas entidades de pessoas impedidas, demitidas ou condenadas por sentença irrecorrível, em função de crime falimentar, contra a economia popular, o sistema financeiro ou a Administração Pública.

No atinente a deveres do dirigente o Anteprojeto impõe a obediência às finalidades e objetivos da entidade, o cumprimento das metas de planejamento, a otimização dos recursos humanos e materiais e o resguardo das operações econômicas com coligadas, controladas ou controladoras.

Destaque-se, ainda, a obrigação da manifestação, por escrito, do dirigente, nas situações em que ele venha a se opor aos atos ilegítimos da pessoa jurídica controladora que redundem em prejuízo à entidade.

Quanto às vedações, cuidou-se de defini-las exaustivamente, de modo a preservar o interesse público na gestão da Administração Indireta.

Assim, é defeso ao dirigente: praticar ato de liberalidade à custa da entidade; usar, em proveito pessoal os seus bens, serviços, pessoal, créditos; auferir vantagens pelo exercício de funções de direção bem como intervir em qualquer operação em que tiver interesse conflitante com o da entidade.

Além disso, é vedado também o exercício de outro cargo, função ou emprego remunerado na Administração Pública, em qualquer de seus níveis, ressalvados os casos de requisição e de acumulação previstos em lei. Proíbe-se, ainda, a coação ou aliciamento de subordinados com objetivos de natureza partidária, sindical ou religiosa.

As pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta da União – autarquias, fundações públicas e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) – apresentam três pontos em comum: criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio.

A autarquia, pessoa jurídica de direito público, executa atividades típicas da Administração Pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descen-

tralizada. Como "longa manus" do Estado goza dos privilégios, regalias e imunidades da Administração Direta.

Aplicam-se integralmente à autarquia as normas que regem a licitação, os contratos, o concurso público e o regime jurídico dos servidores da Administração Direta, sendo vedada qualquer diferenciação.

Quanto à fundação pública, o Anteprojeto propõe modificação em relação ao Decreto-lei nº 200/67, com a redação dada pela Lei nº 7.596/87, passando a mesma a ter personalidade jurídica de direito público, não mais sujeita às normas civis da fundação privada, especialmente no que toca à organização e extinção, aprovação, modificação e registro do estatuto e fiscalização pelo Ministério Público.

A solução dada no Anteprojeto – a outorga à fundação pública do caráter de instituição típica de direito administrativo – além de encampar a orientação fixada pela nova Constituição, atende à doutrina dominante nos diversos países, no sentido de que a fundação, em sendo pública, responda à figura jurídica do direito público, aplicando-se-lhe as normas relativas às autarquias.

A fundação pública presta-se à realização de atividades não lucrativas, mas de interesse coletivo, restringindo sua atuação especificamente às áreas assistenciais, culturais, educacionais e de pesquisa científica, e que por necessidade operacional devam ser assim organizadas.

No que respeita às empresas estatais, o título engloba, segundo o Anteprojeto, tanto a empresa pública quanto a sociedade de economia mista. Elas participam de um gênero comum de entidades organizadas sob forma empresarial, criadas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, para prestação de serviço público industrial e comercial ou para exploração estatal de atividade econômica nos termos da Constituição, e formadas com exclusividade ou predominância de capital da União e de suas entidades.

As empresas estatais estão sujeitas à obrigação de licitar, nos termos de regulamentos próprios, observando os princípios gerais que regem o procedimento licitatório. As normas aplicáveis são idênticas às da Administração Direta, no que concerne às hipóteses de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação aos limites máximos de valor estabelecidos para as diversas espécies licitatórias e aos prazos de publicidade do edital ou do convite, bem como para interposição e decisão de recursos.

As empresas estatais passam a estar sujeitas à obrigação de concurso público de provas ou de provas e títulos para admissão de seus empregados, nos termos de regulamentos próprios aprovados pelo Ministro de Estado supervisor.

Entretanto, procurou-se tipificar algumas situações em que se admite a dispensa de concurso, atendendo às necessidades de ordem técnica e empresarial das estatais. Assim, a admissão sem concurso público é permitida nos casos de emprego de confiança, atividades científicas e técnicas que exijam notória especialização e quando a adoção do concurso inviabilizar o desenvolvimento das atividades-fins da empresa estatal. Além disso, permite-se, também, a contratação, por tempo

determinado, para atender a necessidade temporária, em situações excepcionais de urgente necessidade de recrutamento de pessoal.

Exige-se que o ato de dispensa do concurso seja obrigatoriamente motivado, sob pena de invalidade. De modo idêntico, a dispensa de empregados, individual ou coletiva, dependerá de motivação circunstanciada, sem a qual o ato não ganhará eficácia, exceto no caso de emprego de confiança.

O afastamento de empregados das empresas estatais para o exercício na Administração Direta e Indireta, inclusive dos Estados e Municípios, somente é autorizado para cargos em comissão ou funções de confiança, assegurando-se à entidade de origem o ressarcimento de despesas pelo ente requisitante, e ao empregado requisitado todos os direitos e vantagens. Excepcionam-se, contudo, as requisições oriundas da Presidência da República, para a qual é permitida a liberação de servidor para quaisquer funções, sempre sem ônus para a entidade de origem.

O Anteprojeto veda o abuso do poder de controle da controladora sobre a empresa estatal, que se caracteriza, dentre outros, por ato que a oriente para fins diversos da sua finalidade; favoreça outra entidade da Administração Pública; promova a sua liquidação, transformação, incorporação, fusão ou cisão da empresa com o objetivo de obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita; promova alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não resguardem seu interesse; eleja, nomeie ou indique administrador ou conselheiro fiscal notoriamente inapto, moral ou tecnicamente; coaja dirigente ou empregado a praticar ato ilícito; deixe de apurar denúncia que justifique fundada suspeita de irregularidade e utilize empregado em atividade estranha à sua finalidade.

Mencione-se, por fim, que segundo o Anteprojeto, a empresa pública é a empresa estatal de capital exclusivo ou predominante da União sobre remanescente pertencente a qualquer das unidades federadas ou a entidades públicas constituídas sob forma de sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada.

A seu turno, a sociedade de economia mista é a empresa estatal constituída sob a forma de sociedade anônima e sob controle majoritário da União ou de outra entidade da Administração Indireta.

Ressalte-se que o Anteprojeto procurou assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira destas entidades, de modo a lhes conceder ampla liberdade de ação na consecução de seus fins. Assim é que, à semelhança da Sistemática adotada pelo Decreto-lei nº 200/67, as considera vinculadas, e não subordinadas aos respectivos Ministérios.

4. CONCLUSÕES

As modificações decorrentes da implantação deste Anteprojeto certamente implicarão um cuidadoso processo de adaptação da situação atual à nova, fazendo-se necessária a realização de estudos para subsidiar esta transição.

A situação aponta para duas linhas de ação. Uma mais específica diz respeito à implantação do Anteprojeto propriamente dito. Para tal impõe-se a adaptação das estruturas atuais e a revisão completa dos órgãos e entidades hoje existentes.

Outra mais geral, diz respeito ao enquadramento da Administração Pública nos novos princípios constitucionais, destacando-se, aqui, as disposições referentes ao papel do Estado na Economia, à descentralização da ação do poder público e à participação popular na coisa pública.

O Anteprojeto prevê, nas suas disposições transitórias, os seguintes mecanismos para esta transição:

I – autorização para o Poder Executivo fazer as adaptações necessárias nas estruturas básicas dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, na organização dos sistemas existentes e nos órgãos colegiados; e para promover a movimentação dos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas afetados.

II – realização de estudos visando a elaboração de projeto de lei, a ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 180 dias, dispondo sobre:

a – a eliminação de superposição de competências existentes entre órgãos e entidades;

b – a adequação da personalidade jurídica das entidades às categorias constantes do Anteprojeto, ou sua extinção com absorção de suas competências pela Administração Direta;

c – a indicação da privatização ou extinção de entidades da Administração Indireta;

d – a extinção ou transformação dos órgãos autônomos em órgão ou entidade, conforme o caso;

e – a adequação das vinculações das entidades da Administração Indireta.

III – previsão da retirada da União do domínio econômico, no prazo de 10 anos, ressalvados os casos previstos na Constituição;

IV – extinção da participação da União e de entidades federais no patrimônio de entidades civis.

Logo após o texto da proposta de anteprojeto da Lei orgânica da Administração Pública Federal, é apresentado quadro comparando-a com a Constituição Federal e o Decreto-Lei nº 200/67, objetivando basicamente mostrar os pontos comuns entre a citada legislação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
TÍTULO I DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS Art. 1º - A Administração Federal atuará em obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Parágrafo único - São inválidos os atos que violarem quaisquer dos princípios estabelecidos neste artigo. Art. 2º - A Administração Federal é instrumento da ação do Governo e suas atividades terão por finalidade, em todos os seus níveis e modalidades, o bem-estar da coletividade e o atendimento adequado ao cidadão, e visarão a: I - criar meios para o pleno exercício da cidadania, de forma universal e irrestrita; II - assegurar, regular e controlar o exercício dos direitos e garantias individuais; III - democratizar a ação administrativa de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos da sociedade; IV - possibilitar a criação de meios de participação e controle pela sociedade or-	Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...) Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de ori-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
ganizada sobre a execução dos serviços públicos; V – promover e articular o desenvolvimento nacional, funcionando como instrumento de fomento à inovação e como agente de mobilização dos recursos sociais; VI – garantir a provisão de bens e serviços básicos e o aproveitamento racional dos recursos naturais, limitando sua atuação na atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo; VII – revitalizar o serviço público, desenvolver, capacitar e valorizar o servidor, com o propósito de dotar o aparelho estatal dos meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades; VIII – melhorar os padrões de desempenho com o objetivo de obter-se alocação adequada dos recursos públicos no atendimento às necessidades da população.	gem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 5º, XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Art. 37, II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Art. 58 § 2º – As comissões (do Congresso Nacional), em razão da matéria de sua competência, cabe: IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidade públicas.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio-ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Art. 173 – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. Art. 193 – A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Art. 218 – O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Art. 219 – O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 3º – O Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, exerce a direção superior da Administração Federal. Parágrafo único – Os Ministros de Estado são solidariamente responsáveis com o Presidente da República pelos atos que referendarem. Art. 4º – O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência com o auxílio dos órgãos e entidades que compõem a Administração Federal.	da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	Art. 1º – O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Art. 2º – O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.
CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA	Art. 76 – O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: I – nomear e exonerar os Ministros de Estado; II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal. Art. 87, Parágrafo único – Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Parágrafo único - As entidades se distinguem, fundamentalmente, dos órgãos por serem dotadas de personalidade jurídica. Art. 5º - Todo dirigente de órgão ou entidade da Administração Federal, qualquer que seja a natureza, categoria ou nível hierárquico do cargo, obriga-se ao cumprimento dos deveres de probidade, de eficiência e de lealdade, sob pena de responsabilidade.	II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República. Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. Art. 74, § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidades ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão,	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 6º – A Administração Federal compõe-se: I – da Administração Direta, constituída pelos órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; II – da Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades: a) autarquias; b) fundações públicas; c) empresas estatais. Parágrafo único – As empresas estatais poderão ser constituídas nas modalidades de empresa pública e de sociedade de economia mista. CAPÍTULO III DOS PRINCÍPIOS DE GESTÃO Art. 7º – As ações da Administração Federal, visando ao melhor cumprimento do estabelecido no Capítulo I do Título I desta Lei, obedecerão aos seguintes princípios de gestão: I – planejamento;	partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...)	Art. 4º – A Administração Federal compreende: I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas. Parágrafo único – As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Art. 6º – As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento. II – Coordenação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
II - coordenação e articulação; III - descentralização e desconcentração; IV - controle. Parágrafo único - Os dirigentes e chefes, em todos os níveis hierárquicos, responderão solidariamente pelo descumprimento dos princípios estabelecidos neste capítulo.		III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Controle.
SEÇÃO I DO PLANEJAMENTO Art. 8º - A ação governamental, em todos os órgãos e entidades da Administração Federal, obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico e social do País e compreenderá a elaboração, acompanhamento e avaliação dos seguintes instrumentos, devidamente integrados: a) plano plurianual; b) diretrizes orçamentárias; c) planos e programas nacionais, regionais e setoriais; d) orçamentos anuais.	Art. 21 - Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional (...) dispor sobre (...): II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Art. 58, § 2º - As comissões (do Congresso Nacional), em razão de matéria de sua competência, cabe: VI - apreciar projetos de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.	Art. 7º - A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do título II, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso. Art. 15 - A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição. Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. § 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e par as relativas aos programas de duração continuada. § 4º – Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. § 9º – Cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planeja-	plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 9º — Incluem-se entre as funções de planejamento: I — a identificação dos aspectos de planejamento institucional necessários ao atingimento dos objetivos e metas governamentais; II — a análise de viabilidade técnico-administrativa dos programas e projetos integrantes dos instrumentos de planejamento; III — o acompanhamento e avaliação da execução destes programas e projetos; IV — a verificação e realização dos ajustes necessários à consecução dos objetivos e metas previstas nos programas e projetos de que tratam os incisos anteriores. Art. 10 — Constará dos planos e programas governamentais a especificação dos órgãos ou entidades responsáveis pela sua execução. SEÇÃO II DA COORDENAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO Art. 11 — As ações da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo serão desenvolvidas de maneira articulada e coor-	mento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.	Art. 8º — As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de Governo, serão objeto de permanente coordenação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
denada, visando à otimização dos seus recursos humanos, financeiros e materiais. Parágrafo único – Os atos que instituírem os planos e programas deverão definir a quem cabe a coordenação geral, setorial, regional e local. Art. 12 – Os assuntos que impliquem ações de dois ou mais Ministérios, antes de submetidos ao Presidente da República, serão previamente coordenados em todos os órgãos e entidades envolvidos, inclusive no que diz respeito aos aspectos administrativos. Parágrafo único – Quando não houver ato que defina expressamente a quem com-		§ 1º – A coordenação será exercida em todo os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. § 2º – No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, parágrafo 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31). § 3º – Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente. Art. 36 – Para auxiliá-lo na coordenação de assuntos afins ou interdependentes,

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
pete a coordenação de que trata este artigo, a mesma será atribuição do Ministro de Estado do Planejamento. Art. 13 - Sem prejuízo da posição hierárquica, dos vínculos de subordinação e controle e das relações de orientação técnica, considera-se entre si articulados todos os órgãos e entidades da Administração Federal, para efeito de atuação conjunta, em consonância com seus fins, visando a eliminar a dispersão de esforços e a duplicidade de ações. § 1º - Nos casos de que trata este artigo, poderão ser dispensados atos consensuais solenes, inclusive convênios, cada vez que for possível ajustar-se a conjugação de atividades e de recursos por meio de comunicações simples ou semelhantes às formais dos contratos epistolares. § 2º - A dispensa de termo de convênio não tornará prescindível publicação resumida acerca do acordo no Diário Oficial da União. Art. 14 - Os órgãos e entidades que operam na mesma área geográfica atuarão de forma articulada e coordenada com o objetivo de assegurar a programação e a execução integrada dos serviços federais.		que interessam a mais de um Ministério, o Presidente da República poderá incumbir de missão coordenadora um dos Ministros de Estado, cabendo essa missão, na ausência de designação específica, ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento. Art. 9º - Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos a coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 15 – Os órgãos e entidades federais que exerçam atividades assemelhadas a de seus congêneres estaduais e municipais, na mesma área geográfica, buscarão com eles articular-se para evitar dispersão de esforços e de recursos.	Art. 23 – Parágrafo único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. Parágrafo único – O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-adminis-	Parágrafo único – Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea b do parágrafo 1º do art. 10) com órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
SEÇÃO III DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA DESCONCENTRAÇÃO Art. 16 – A descentralização e a desconcentração têm por objetivo assegurar maior agilidade às decisões e situar os serviços e as funções o mais próximo possível dos cidadãos, dos fatos, das necessidades a atender ou problemas a resolver, de modo a permitir a participação da população na formulação das políticas, no estabelecimento de prioridades e no controle das ações do governo. Art. 17 – A descentralização será posta em prática nos seguintes planos: I – da Administração Federal Direta para a Indireta;	trativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema	Art. 10 – A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. Art. 58, § 1º – A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se clara-

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
II – da Administração Federal para a das unidades federadas; III – da Administração Federal para a iniciativa privada.	único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. Parágrafo único – O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Art. 211 – A União, os Estados, o	mente o nível de direção do de execução. b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 18 – A descentralização será posta em prática nos seguintes planos: I – dentro dos níveis hierárquicos da Administração Federal; II – dentro das atividades enquadradas nas áreas de competência dos Ministérios; III – dentro de áreas geográficas no território nacional. Art. 19 – A União poderá atribuir a prestação de seus serviços industriais ou comerciais:	Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Art. 21 – Compete à União – XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicação explorada pela União; XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
I – a particulares, sob regime de concessão ou permissão, nos termos regulados em lei, sempre através de licitação;	transporte ferroviário aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.	Art. 10, § 7º – Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacidade a desempenhar os encargos de execução.
II – A entidades de Estados, Distrito Federal ou Municípios, independentemente de licitação, mediante autorização legislativa, que fixará os termos do relacionamento entre a União e a delegatária, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração, fiscalização, rescisão e caducidade da delegação.	Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único – A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – a política tarifária IV – obrigação de manter serviço adequado. Art. 25, § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado. Art. 30 – Compete aos Municípios: V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
III - A entidades de sua Administração Indireta, independentemente de licitação, quando autorizada por lei, que fixará os termos do relacionamento entre a Administração Direta e a entidade, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração e fiscalização. Art. 20 - Em cada órgão da Administração Federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das atividades de execução e da mera formalização de atos administrativos. Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às entidades da Administração Indireta. Art. 21 - Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada a órgãos ou entidades estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. Parágrafo único - Os órgãos e entidades federais responsáveis pelos programas exercerão o controle e a fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no instrumento de delegação.	Art. 23 - Parágrafo único - Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.	Art. 10, § 2º - Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Art. 10, § 5º - Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. Art. 10, § 6º - Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
SEÇÃO IV DO CONTROLE Art. 22 – O controle das atividades da Administração Federal será exercido visando a resguardar: I – a execução dos programas e a observância das normas que governam a atividade específica do órgão ou entidade controlados; II – a boa aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens e valores da União e de suas entidades. III – o respeito ao exercício dos direitos individuais e coletivos.	Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.	Art. 13 – O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.
Art. 23 – Os órgãos e entidades da Administração Federal submetem-se aos controles externo e interno.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 1º - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.	Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadoria, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contá-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	bil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Municípios; VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X – sustar, se não atendido, a execução	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 2º – O Poder Executivo disporá de sistema de controle interno, integrado aos dos outros Poderes, a quem compete: a) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; b) a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade da Administração Federal, principalmente no que se refere à comprovação de sua lega-	do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º – No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º – Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º – As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º – O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento dos outros previstos no plano plurianual a execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira e pa-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
lidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; c) o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres da Administração Federal; d) o apoio à ação do controle externo.	trimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.	
Art. 24 - A Administração Federal deverá perseguir, em todos os seus níveis, a interação com os usuários de seus serviços e com os receptores de seus benefícios, visando a maior eficiência no seu controle pela sociedade. § 1º - Os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos, bem assim os convênios e ajustes de transferência de recursos para outros níveis de governo ou para instituições privadas, deverão contar com comitês de clientela ou comunitários. § 2º - Os comitês a que se refere o parágrafo anterior exercerão as funções de acompanhamento e fiscalização da ação governamental, fornecendo subsídios aos órgãos de controle da Administração Federal.	§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 3º - Obriga-se a Administração Federal a responder às solicitações de informações oriundas destes comitês. § 4º - Os procedimentos para a criação e funcionamento dos comitês de clientela e comunitários serão estabelecidos em decreto.	Art. 25 - Serão suprimidos os controles que se evidenciam como puramente formais, ou cujo custo seja superior ao risco. CAPÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS Art. 26 - Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades da mesma natureza, comuns a diversos órgãos ou entidades da Administração Federal, desde que, a critério do Presidente da República, devam ficar sob coordenação central.	Art. 14 - O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. Art. 30 - Serão dos organizados sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. Art. 31 - A estruturação dos sistemas de que trata o artigo 30 e a subordinação dos respectivos Órgãos Centrais serão estabelecidas em decreto.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 27 – Os sistemas serão integrados por: I – órgão central; II – órgãos setoriais, em cada Ministério ou órgão equivalente; III – órgãos seccionais, sob supervisão técnica do setorial do respectivo Ministério, nas autarquias e fundações públicas. Parágrafo único – Considerando a natureza e a complexidade das funções desempenhadas pelos Ministérios, autarquias e fundações públicas, bem assim a dispersão geográfica de suas ações, poderão ser criados órgãos subsetoriais ou subseccionais em suas unidades integrantes, subordinados ao setorial ou seccional respectivo.		Art. 3º – Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo, estabelecida no Art. 46, incisos II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.
Art. 28 – Os órgãos setoriais e seccionais integrantes de sistemas, bem assim os subsetoriais e subseccionais subordinados a estes, são responsáveis pela execução das atividades respectivas, sob supervisão e orientação técnicas de órgão central, sem prejuízo da subordinação hierárquica regular e do vínculo de supervisão ministerial.		Art. 30, § 1º – Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, consequentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 1º – Junto ao órgão central de cada sistema funcionará um Comitê de Coordenação composto por representantes de todos os órgãos setoriais integrantes do sistema, cujo funcionamento e competência serão definidas em decreto. § 2º – O órgão central será Ministério ou órgão da Presidência da República, podendo ser atribuída a função de coordenação do sistema a uma unidade administrativa integrante de sua estrutura. Art. 29 – O órgão central de sistema atuará no sentido do progressivo aprimoramento das atividades sob sua coordenação, conjugando-as e ajustando-as com base nas características comuns, sem pre-		cuja estrutura administrativa estiverem integrados. § 2º – O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema. § 3º – É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração. § 4º – Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
juízo dos casos de tratamento específico em função de condições peculiares e de graus de prioridade a atender. Art. 30 – Quando se tratar de conjugação de atividades que constituam espécie de outras também organizadas sob forma de sistema, as funções de órgão central de ambos os sistemas serão atribuídas a um só Ministério ou órgão da Presidência da República. CAPÍTULO V DA SUPERVISÃO MINISTERIAL Art. 31 – O Ministro de Estado é responsável pela supervisão dos órgãos e entidades da Administração Federal enquadradas na sua área de competência.	Art. 87, Parágrafo único – Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República.	Art. 19 – Todo e qualquer órgão da Administração Federal, Direta ou Indireta, está sujeito a supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos a supervisão direta do Presidente da República. Art. 20 – O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência. Parágrafo único – A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos deste Decreto-lei.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 32 – A supervisão ministerial tem por objetivo principal: I – promover a execução das funções e programas do Governo; II – coordenar e avaliar a ação dos órgãos e entidades supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios; III – acompanhar e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; IV – fornecer ao órgão competente do Governo os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; V – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas; VI – zelar pela eficiência na execução das funções, planos, programas, projetos e atividades sob responsabilidade dos órgãos e entidades supervisionados.		Art. 21 – O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este título com apoio nos Órgãos Centrais. Art. 25 – A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: I – Assegurar a observância da Legislação Federal. II – Promover a execução dos programas do Governo. III – Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no título II. IV – Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios. V – Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados. VI – Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas. VII – Fortalecer o sistema do mérito. VIII – Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos. IX – Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços. X – Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 33 – No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar essencialmente: I – a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; II – a harmonia com a política e o planejamento do governo; III – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade. Parágrafo único – A supervisão será exercida mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamentos: a) indicação ou nomeação pelo Ministro de Estado ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica; b) designação, pelo Ministro de Estado, dos representantes do Governo Federal nas assembleias gerais e órgãos de administração e controle da entidade; c) recebimento sistemático de relatórios, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro de Estado acompanhar e avaliar as atividades da entidade e a execução do orçamento anual e da programação financeira aprovada pelo Governo;		XI – Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério. Art. 26 – No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar essencialmente: I – A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade. II – A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade. III – A eficiência administrativa. IV – A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade. Parágrafo único – A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamentos: a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica; b) designação, pelo Ministro, dos representantes do Governo Federal nas Assembleias-Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
d) aprovação anual da proposta de orçamento e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia e fundação pública; e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembleias e órgãos de administração e controle; f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de administração, especialmente de pessoal, publicidade e relações públicas; g) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; h) intervenção, por motivo de interesse público.		programação financeira aprovados pelo Governo; d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia; e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle; f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração; g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; i) intervenção, por motivo de interesse público.
Art. 34 – A entidade da Administração Indireta deverá estar habituada a: I – prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso; II – prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado supervisor, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional; III – evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática.		Art. 28 – A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a: I – Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso. II – Prestar, a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional. III – Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos indicando suas causas e justificando as medidas

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
TÍTULO II DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA CAPÍTULO I DAS NORMAS GERAIS Art. 35 – Serão criados por lei os Ministérios e os órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Parágrafo único – A lei de criação dos órgãos de que trata este artigo disporá sobre: I – a estrutura básica respectiva; II – a criação de seus cargos efetivos e em comissão; III – a definição de suas atribuições e responsabilidades, respeitadas as áreas de competência estabelecidas nesta lei.	Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Art. 61, § 1º – São de iniciativa privada do Presidente da República as leis que: II: disponham sobre: e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Art. 88 – A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios. Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal na forma da lei.	postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público. Art. 3º – Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo, estabelecida no art. 46, incisos II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
III — a criação de órgãos de missão e de órgãos colegiados de natureza temporária. Parágrafo único — O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos I e II deste artigo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que obedecerão os limites traçados nas respectivas delegações. Art. 37 — As unidades administrativas dos Ministérios e as dos órgãos da Presidência da República obedecerão ao seguinte desdobramento hierárquico: a) Secretaria; b) Subsecretaria; c) Departamento; d) Divisão, Coordenação, Gerência, Centro ou Delegacia; e) Serviço, Agência ou Posto; f) Seção, Setor, Grupo ou Núcleo. § 1º — Ficam os Ministérios Militares, o Ministério das Relações Exteriores e os ór-	Parágrafo único — O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, VII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ou Procurador Geral da República ou Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.	Art. 11 — A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Art. 12 — É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal, delegar competência para a prática de atos administrativos conforme se dispuser em regulamento. Parágrafo único — O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
gãos policiais, dada a natureza peculiar de sua organização, autorizados a adotar outras denominações para suas unidades administrativas. § 2º - O Poder Executivo baixará regulamento definindo os critérios de aplicação destes níveis hierárquicos, considerando natureza e complexidade do trabalho a ser executado pela unidade administrativa. Art. 38 - Além das unidades cujas denominações estão estabelecidas no artigo anterior, Conselhos, Comissões e outros órgãos colegiados poderão integrar a estrutura dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República. Parágrafo único - Competem aos órgãos colegiados as funções de normatização, deliberação, fiscalização, consulta, coordenação, assessoramento e formulação de políticas setoriais que lhe forem destinadas no seu ato de criação. Art. 39 - Fica vedada a criação de unidades administrativas, de qualquer natureza, ou a qualquer título, com finalidade exclusiva de prestar apoio técnico ou administrativo aos órgãos de que trata o artigo anterior. § 1º - O apoio previsto neste artigo deve ser prestado com os recursos físico-financeiros do órgão cuja finalidade esteja mais próxima dos objetivos do colegiado. § 2º - O disposto no parágrafo anterior não exclui a faculdade do colegiado de soli-		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
cular assessoria técnica a outros órgãos cujas finalidades tenham relação com suas competências. Art. 40 – Para os fins desta lei, consideram-se órgãos colegiados da Administração Direta: I – Conselhos: os colegiados interministeriais ou que incluem representantes da comunidade, criados por lei, e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República; II – Comissões: os colegiados intramistérios, criados por lei e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República. Parágrafo único – Os órgãos colegiados não integrantes da estrutura básica poderão ter outras denominações. Art. 41 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos ou entidades da Administração Federal em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Art. 42 – Os colegiados que contarem com a representação de grupos, categorias ou setores econômicos, diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão função exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que	Art. 10 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.	Art. 177 – Os conselhos, comissões e outros colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consultas, coordenação

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total. Parágrafo único - Excetuem-se do disposto neste artigo os órgãos incumbidos de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação e medidas cambiais correlatas.		e assessoramento, sempre que aquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total. Parágrafo único - Excetuem-se nos dispostos neste artigo os órgãos incumbidos do julgamento de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação, e medidas cambiais correlatas.
Art. 43 - Cada Ministério ou órgão equivalente terá a seguinte estrutura comum: I - Gabinete; II - Consultoria Jurídica, salvo no Ministério da Fazenda; III - Auditoria; IV - Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial; V - Secretaria de Administração e Controle Financeiro.		Art. 22 - Haverá, na estrutura de cada Ministério Civil, os seguintes órgãos Centrais: I - Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro. II - Órgãos Centrais de direção superior.
§ 1º - Compete ao Gabinete assistir o Ministro de Estado em sua representação política e social, encarregando-se do preparo e despacho de seu expediente.		Art. 23 - Os órgãos a que se refere o item I do art. 22 têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:
		I - Uma Secretaria-Geral. II - Uma Inspetoria Geral de Finanças. § 1º - A Secretaria Geral atua como órgão setorial de planejamento e orçamento.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 2º – Compete à Consultoria Jurídica o assessoramento jurídico ao Ministro de Estado e a execução, de acordo com a orientação do Advogado-Geral da União, das atividades que lhe forem conferidas.	Art. 131 – A Advocacia-Geral da União é a instituição que, direta ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo.	mento, na forma do Título III, e será dirigida por um Secretário Geral, o qual poderá exercer funções delegadas pelo Ministro de Estado.
§ 3º – Compete à Auditoria a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade do Ministério, principalmente no que se refere à comprovação de sua legalidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem assim o apoio à ação do controle externo.	Art. 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento dos outros previstos no plano plurianual a execução dos programas de Governo e dos órgãos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.	§ 2º – A Inspeção Geral de Finanças, que será dirigida por um Inspetor Geral, integra, como órgão setorial, os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, superintendendo o exercício dessas funções no âmbito do Ministério e cooperando com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento.
§ 4º – Compete à Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial a direção e coordenação das atividades de Planejamento Setorial, de Modernização Admi-		Art. 24 – Os órgãos Centrais de direção superior (art. 22, item II) executam funções de administração das atividades específicas e auxiliares do Ministério e

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
ministrativa, de informatização e de Programação Orçamentária, bem assim o acompanhamento e avaliação de execução dos programas e projetos setoriais. § 5º - Compete à Secretaria de Administração e Controle Financeiro a direção, coordenação e execução das atividades de Recursos Humanos, de Serviços Gerais, de Controle Financeiro e de Contabilidade. § 6º - No Ministério da Fazenda as atividades da Consultoria Jurídica serão exercidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Art. 44 - Haverá em cada Ministério, salvo nos Militares, um Vice-Ministro de Estado. § 1º - O Vice-Ministro de Estado exercerá as atribuições que lhe forem delegadas pelo Ministro de Estado, além de auxiliá-lo na supervisão ministerial. § 2º - Nos Ministérios Militares as funções do Vice-Ministro de Estado serão exercidas pelo Chefe do Estado-Maior da respectiva Arma. Art. 45 - As atividades de assessoramento técnico, de comunicação social, de cooperação técnica internacional e de relacionamento com o Congresso Nacional poderão ser organizadas sob a forma de Assessorias do Ministro de Estado. § 1º - As unidades de assessoria terão um Chefe de Assessoria e assessores.		serão, preferentemente, organizados em base departamental, observados os princípios estabelecidos neste Decreto-lei. Art. 29 - Em cada Ministério Civil, além dos órgãos Centrais de que trata o art. 22, o Ministro de Estado disporá da assistência direta e imediata de: I - Gabinete. II - Consultor Jurídico, exceto no Ministério da Fazenda. III - Divisão de Segurança e Informações. § 1º - O Gabinete assiste o Ministro de Estado em sua representação política e social e incumbem-se das relações públicas, encarregando-se do preparo e despacho do expediente pessoal do Ministro. § 2º - O Consultor Jurídico incumbem-se do assessoramento jurídico do Ministro de Estado. § 3º - A Divisão de Segurança e Informações colabora com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço Nacional de Informações. § 4º - No Ministério da Fazenda, o serviço de consulta jurídica continua afeto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aos seus órgãos integrantes, cabendo a função de Consultor Jurídico do Ministro de Estado ao Procurador-Geral, nomeado em comissão, pelo critério de confiança e livre escolha, entre bacharéis em Direito.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 2º – As unidades de assessoria serão apoiadas por um único órgão de apoio administrativo. Art. 46 – Cada Ministério Militar, além da estrutura comum estabelecida nos artigos anteriores, terá os seguintes órgãos: I – Alto Comando; II – Estado-Maior; III – Comandos Regionais.		Art. 57 – O Ministério da Marinha é constituído de: I – órgãos de Direção Geral. – Almirantado (Alto Comando da Marinha de Guerra) – Estado-Maior da Armada. II – órgãos de Direção Setorial, organizados em base departamental (art. 24). III – órgãos de Assessoramento. – Gabinete do Ministro. – Consultoria Jurídica. – Conselho de Almirantes. – Outros Conselhos e Comissões. IV – Órgãos de Apoio. – Diretorias e outros órgãos. V – Forças Navais e Aeronavais (elementos próprios – navios e helicópteros – e elementos destacados da Força Aérea Brasileira). – Corpo de Fuzileiros Navais. – Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo. Art. 62 – O Ministério do Exército compreende. I – Órgãos de Direção Geral. – Alto Comando do Exército. – Estado-Maior do Exército. – Conselho Superior de Economia e Finanças.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
		II – Órgãos de Direção Setorial, organizados em base departamental (art. 24). III – Órgãos de Assessoramento. – Gabinete do Ministro. – Consultoria Jurídica. – Secretaria Geral. – Outros Conselhos e Comissões. IV – Órgãos de Apoio. – Diretorias e outros órgãos. – Forças Terrestres. Art. 66 – O Ministério da Aeronáutica compreende. I – Órgãos de Direção Geral. – Alto Comando da Aeronáutica. – Estado-Maior da Aeronáutica. – Inspetoria Geral da Aeronáutica. II – Órgãos de Direção Setorial, organizadas em base departamental (art. 24). – Departamento de Aviação Civil. – Departamento de Pesquisas e Desenvolvimento. III – Órgãos de Assessoramento. – Gabinete do Ministro. – Consultoria Jurídica. – Conselhos e Comissões. IV – Órgãos de Apoio. – Comandos, Diretorias, Institutos, Serviços e outros órgãos. V – Força Aérea Brasileira. – Comandos Aéreos (inclusive elementos para integrar Forças Combinadas ou Conjuntas). – Comandos Territoriais.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO II DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Art. 47 – São os seguintes os órgãos integrantes da Presidência da República e respectivas áreas de competência: (...) CAPÍTULO III DOS MINISTÉRIOS Art. 48 – São os seguintes os Ministérios e respectivas áreas de competência: (...) CAPÍTULO IV DOS ÓRGÃOS DE MISSÃO Art. 49 – Poderão ser criados órgãos de missão, de natureza temporária, para as execuções de projetos ou programas especiais que, a critério do Presidente da República, sejam considerados prioritários ou emergenciais.	Art. 82 – O mandato do Presidente da República é de cinco anos, vedada a reeleição para o período subsequente, e terá início em 1º de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 50 – Os órgãos de missão serão regidos por normas administrativas, financeiras e de pessoal específicas, só lhes sendo aplicável, em caráter supletivo e no que for compatível com seus fins, a legislação referente aos órgãos permanentes. Parágrafo único – O quadro de pessoal dos órgãos de missão será composto por servidores requisitados da Administração Direta ou Indireta, vedando-se-lhes a criação de quadro próprio. Art. 51 – Os órgãos de missão, independente de composição, estrutura e modo de funcionamento, poderão ficar subordinadas ao Presidente da República ou a Ministros de Estado. TÍTULO III DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA CAPÍTULO I DAS NORMAS GERAIS SEÇÃO I DA CRIAÇÃO DE ENTIDADES Art. 52 – A criação de entidade da Administração Indireta será feita: I – no caso das autarquias e fundações públicas, em lei específica, que definirá sua finalidade, estrutura, competência, patri-	Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas: empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública;	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
mônio e criará seus cargos efetivos e em comissão; II — no caso das empresas estatais, em lei específica, que definirá a finalidade da entidade e o montante da participação, direta ou indireta, da União ou de suas entidades. Parágrafo único — O estatuto das autarquias e das fundações públicas será aprovado por decreto. Art. 53 — O projeto de lei propondo a criação, fusão, incorporação ou transformação de entidade da Administração Indireta Federal será precedido de estudos sobre a sua necessidade e análise de viabilidade técnico-administrativa da entidade. Art. 54 — Dependará de autorização específica do Presidente da República a instalação de qualquer entidade criada mediante lei. Art. 55 — A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida:	Art. 84 — Compete, privativamente, ao Presidente da República: VI — dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei. Art. 1º — A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; Art. 170 — A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
I - nas hipóteses de monopólio da União, previstas no artigo 177 da Constituição;	todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.	
Art. 177 - Constituem monopólio da União: I - pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarburetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.	Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos	
II - quando necessária aos imperativos da segurança nacional, assim entendida a exploração de atividade em que estiver en-		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
volvida a produção ou comercialização de bens e serviços estratégicos indispensáveis à garantia da soberania nacional: III — quando necessária a relevante interesse coletivo, caracterizado por: a) ser fundamental para o desenvolvimento ou bem-estar da população e estar improvido ou insuficientemente provido pela iniciativa privada; b) ser necessária para fins de regulação do mercado de bens e serviços essenciais. § 1º — A exploração de atividade econômica pelo Estado será efetuada somente através de empresas estatais. § 2º — Serão privatizadas ou extintas as empresas estatais quando cessarem os motivos que levaram à sua criação. Art. 56 — A criação de subsidiárias só poderá ocorrer para empresas estatais e quando houver correlação entre seus fins e os da controladora e dependerá de prévia autorização em lei específica. Parágrafo único — As subsidiárias estão sujeitas ao regime da presente lei, conforme sua modalidade.	imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. Art. 174 — Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Art. 173, § 5º — A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Art. 173 — Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. Art. 37, XX — Depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias (de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública), assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.	DECRETO-LEI Nº 200/67

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 57 – A participação da União ou de suas entidades no capital de empresa privada ou no patrimônio de qualquer associação, sociedade civil ou fundação privada, dependerá de autorização legislativa específica. § 1º – Exclui-se do disposto neste artigo a participação de empresa estatal em sociedades particulares no exercício de opção legal para aplicar imposto em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial. § 2º – A subscrição ou aquisição, por empresa estatal que atue como instituição financeira, de ações de sociedades particulares a título de fomento a seu desenvolvimento, poderão ser autorizadas por lei genérica, que regulará as condições para obtenção do benefício, o modo e prazo para resgate do capital público, os controles a que estão sujeitas as empresas beneficiárias, bem assim as sanções aplicáveis a seus controladores e administradores em caso de irregularidade na aplicação dos recursos públicos.	Art. 37, XX – Depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias (de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.	
SEÇÃO II DOS DIRIGENTES Art. 58 – É vedada a designação, para compor os cargos de direção das entidades da Administração Indireta, de pessoas que,	Art. 37, § 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função públi-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
por crime falimentar, contra a economia popular, o sistema financeiro ou a administração pública, forem impedidas por lei especial, demitidas de cargos, funções ou empregos públicos ou condenadas por sentença transitada em julgado.	a, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.	
Art. 59 - São deveres dos dirigentes das entidades da Administração Indireta, além de outros previstos na legislação específica: I - administrar os empreendimentos e atividades da Administração da entidade exclusivamente dentro das finalidades e objetivos definidos no estatuto e na lei que autorizou a sua criação; II - cumprir e fazer cumprir o planejamento anual e plurianual da entidade, bem assim as metas fixadas para cada exercício, harmonizando-os com o planejamento global da Administração Federal; III - zelar para que as eventuais operações econômicas com entidade coligada, controlada ou controladora, observem condições estritamente comutativas, ou com pagamento compensatório adequado; IV - zelar pelo desenvolvimento, plena utilização e otimização dos recursos humanos da entidade; V - zelar pela plena utilização e otimização dos recursos materiais da entidade.	Art. 74, § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
VI – opor-se, por escrito ou fazendo registrar em ata, aos atos ilegítimos da pessoa jurídica controladora que provoquem prejuízo à entidade. Art. 60 – Fica vedado aos dirigentes da Administração Indireta: I – praticar ato de liberalidade à custa da entidade; II – usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, o pessoal, os bens, serviços ou créditos da entidade; III – tomar por empréstimo recursos ou bens da entidade; IV – receber de terceiros qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício da função; V – usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a entidade, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício da função; VI – omitir-se no exercício ou proteção de direitos da entidade; VII – deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da entidade, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem; VIII – adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à entidade, ou que esta tencione adquirir; IX – intervir em qualquer operação em		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
que tiver interesse conflitante com o da entidade, bem assim na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião, a natureza e extensão do seu interesse; X – contratar com a entidade que dirija ou com outro órgão ou entidade da Administração Federal, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;	Art. 37, XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico; XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público.	
XII – coagir ou aliciar subordinados com objetivos de natureza partidária, sindical ou religiosa. Parágrafo único – Os dirigentes respondem perante a entidade pelas perdas e danos resultantes de atos praticados com infração ao disposto neste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas e penais aplicáveis.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO II DAS AUTARQUIAS Art. 61 – Autarquia federal é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem gestão administrativa e financeira descentralizada. Art. 62 – As autarquias gozarão dos privilégios, regalias e imunidades da Administração Direta. Art. 63 – As regras que regulam a licitação, os contratos, o concurso público e o regime jurídico dos servidores na Administração Direta são integralmente aplicáveis a todas as autarquias, vedada qualquer excepcionalidade.	Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública;	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: I – Autarquia – o serviço autônomo, criado por Lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
Art. 37 – II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico; XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas pú-		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO III DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS Art. 64 – Fundação pública é a entidade, criada em decorrência de lei específica, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, tendo por finalidade desenvolver atividades assistenciais, culturais, educacio-	blicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público. XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas de proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Art. 39 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública;	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
nais, de estudos e pesquisas, ou de apoio às referidas finalidades, que por necessidade operacional deva ser assim organizada. Parágrafo único – Além do estabelecido neste artigo as fundações universitárias gozarão, ainda, de autonomia didático-científica. Art. 65 – As fundações públicas não estão sujeitas às normas aplicáveis às fundações particulares, especialmente no que tange à organização e extinção, aprovação, modificação e registro do estatuto e fiscalização pelo Ministério Público. Art. 66 – Aplicam-se às fundações públicas as normas relativas às autarquias.	Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Art. 37 – II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Art. 37, XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos pri-	exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio, gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. Art. 5º, § 3º – As atividades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 67 – Empresa estatal é a entidade com personalidade jurídica de direito privado, sujeita às normas de direito público cabíveis, estabelecidas em lei, criada por lei específica, na modalidade de empresa pública ou sociedade de economia mista, para prestação de serviços públicos, industriais ou comerciais, ou para explorar atividade econômica nos termos da Constituição e formada com exclusividade ou predominância de capital da União ou de suas entidades. CAPÍTULO IV DAS EMPRESAS ESTATAIS	vativos de médico; XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público. Art. 37, XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Art. 21 – Compete à União: X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de linha formada por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União; XII – explorar diretamente ou mediante autorização,	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: II – Empresa Pública – A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo reverter-se de qualquer das formas admitidas em direito. III – Sociedade de Economia Mista –

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres. Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública; Art. 173 – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. § 1º – A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencam em sua maioria a União ou a entidade da Administração Indireta. § 1º – No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas a União, em caráter permanente.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 68 – A pessoa jurídica que controla, direta ou indiretamente, a empresa estatal se obriga: I – a usar seu poder de controle com o fim de fazer a entidade realizar o seu objetivo e o interesse público que justificou a sua criação; II – a respeitar e atender os direitos dos	privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2º – As empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º – A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único – A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação; bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – a política tarifária; IV – obrigação de manter serviço adequado. Art. 173, § 5º – A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
demais sócios, com quem tem deveres e responsabilidades. § 1º – Considera-se abuso do poder de controle, os atos que impliquem: a) orientar a empresa para fim estranho à sua finalidade ou levá-la a favorecer outra entidade integrante da Administração Pública; b) promover a liquidação, transformação, incorporação, fusão ou cisão da empresa com o objetivo de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida; c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não resguardem o interesse da empresa; d) eleger, nomear ou indicar administrador ou conselheiro fiscal notoriamente inapto, moral ou tecnicamente; e) coagir administrador, conselheiro fiscal ou empregado a praticar ato ilegal; f) contratar com a empresa, diretamente ou através de entidade da qual participe, em condições de favorecimento ou não equitativas; g) deixar de apurar denúncia que justifique fundada suspeita de irregularidade; h) utilizar empregado da empresa em atividades estranhas à sua finalidade. § 2º – A pessoa jurídica controladora será obrigada a reparar os danos que causar à empresa estatal por atos praticados com infração ao disposto neste artigo.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
3º - A ação para haver a reparação cabe aos demais sócios, em proveito próprio, ou a qualquer cidadão, em benefício da empresa. Art. 69 - As empresas estatais estão sujeitas à obrigação de licitar, nos termos de regulamentos próprios, que observarão: I - os princípios básicos da licitação; II - regras idênticas às aplicáveis à Administração Direta, no que respeita aos casos de dispensa, inexistência e vedação de licitação, aos limites máximos de valor fixados para as diversas modalidades de licitação e aos prazos de publicidade do edital ou do convite e para interposição e decisão de recursos. § 1º - Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União. § 2º - Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integralidade, as normas de licitação próprias da Administração Direta. Art. 70 - As empresas estatais estão sujeitas à realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a contratação de seus empregados, nos termos de regulamentos próprios.	Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...) Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...)	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 1º – Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União. § 2º – Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integridade, as normas de concurso público próprias da Administração Direta. Art. 71 – É dispensável o concurso público: I – na contratação ou designação para emprego de confiança;	soalidade, moralidade e publicidade(...) Art. 37, II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.	
II – na contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária, assim entendidas as situações de urgência, cujo atendimento não possa aguardar o procedimento do concurso, sob pena de comprometimento do interesse público; III – na contratação de profissional de	Art. 37, II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. IX – A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
notória especialização, inclusive estrangeiro, para atividades científicas e técnicas; IV – nas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, nos casos em que a adoção de concurso público inviabilize o desenvolvimento de suas atividades-fins. Parágrafo único – Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, o concurso público deverá ser substituído por processo seletivo, previsto no regulamento próprio, e o ato de dispensa de concurso será obrigatoriamente motivado, sob pena de invalidade.	Art. 72 – A dispensa dos empregados das empresas estatais dependerá de motivação circunstanciada, sem a qual o ato de dispensa não adquirirá eficácia, salvo na hipótese de emprego de confiança. Parágrafo único – Nos casos de dispensa coletiva, a empresa tornará públicos os critérios e razões que a nortearam, e, nos casos de dispensa individual, só procederá após apuração regular assegurado o direito de defesa. Art. 73 – O afastamento de empregados das empresas estatais para exercício na Administração Direta ou Indireta, inclusive das unidades federadas, dar-se-á apenas para cargo em comissão ou função de confiança e far-se-á sempre sem ônus para a entidade de origem, mediante ressarcimen-	Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.(...)

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
mento das despesas pelo órgão ou entidade requisitante. § 1º – Para os órgãos da Presidência da República as requisições podem ser feitas para quaisquer cargos ou funções, sempre sem ônus para a entidade de origem. § 2º – Os empregados requisitados na forma deste artigo e do parágrafo anterior manterão todos os direitos e vantagens que possuíam na entidade de origem. SEÇÃO I DAS EMPRESAS PÚBLICAS Art. 74 – Empresa pública é a empresa estatal de capital exclusivo ou predominantemente da União sobre remanescente de capital pertencente a Estados, Distrito Federal, Municípios ou a entidades públicas, podendo adotar as seguintes formas: I – sociedade anônima; II – sociedade comercial por cotas de responsabilidade limitada. Art. 75 – As empresas públicas publicarão no Diário Oficial da União: I – as demonstrações financeiras anuais;	Art. 173, § 1º – A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2º – As empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º – A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: II – Empresa Pública – A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo reverter-se de qualquer das formas admitidas em direito.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
II – as atas de assembléia geral ou as alterações contratuais, conforme o caso. SEÇÃO II DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA Art. 76 – Sociedade de economia mista é a empresa estatal constituída sob a forma de sociedade anônima cujo capital votante seja predominantemente da União ou de suas entidades. Art. 77 – As sociedades de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurando à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhe couber pelo processo de voto múltiplo.	Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.(...) Art. 173, § 1º – A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2º – As empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º – A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: III – Sociedade de Economia Mista – Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencam em sua maioria a União ou a entidade da administração indireta. § 1º – No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas a União, em caráter permanente.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
TÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS Art. 78 – Os litígios administrativos entre órgãos de determinado Ministério e entidade federal ou entre entidades federais serão dirimidos por decisão do Ministro de Estado, quer originária, quer em grau de reconsideração, se lhe couber a supervisão sobre ambos os litigantes e, em caso contrário, pelo Presidente da República. Parágrafo único – Os litígios de que trata este artigo só poderão ser submetidos ao Poder Judiciário após a decisão administrativa definitiva. Art. 79 – O Presidente da República, por motivo de relevante interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal. Art. 80 – O Presidente da República poderá prover até 2 (dois) cargos de Ministro de Estado Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante. Parágrafo único – Quando se fizer necessária a criação de unidade administrativa para apoio às ações de Ministro de Estado Extraordinário, esta unidade será sempre um órgão de missão.	Art. 84, II – Compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal.	Art. 170 – O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal. Art. 37 – O Presidente da República poderá prover até 4 (quatro) cargos de Ministro Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante. Art. 38 – O Ministro Extraordinário e o Ministro Coordenador disporão de assistência técnica administrativa essencial para o desempenho das missões de que foram incumbidos pelo Presidente da Re-

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 81 – Fica vedada a criação de órgãos ou entidades cujas competências se superponham às dos existentes. Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se, também, à atribuição de novas competências a órgãos e entidades já criados. Art. 82 – À União somente é permitido criar ou manter entidades conforme as modalidades previstas nesta lei. Parágrafo único – É vedada a criação de órgão autônomo. Art. 83 – Fica vedada a locação, aquisição ou construção de prédio para instalação ou ampliação de órgão, autarquia ou fundação pública federal, na mesma localidade, quando for comprovada a existência de espaço físico disponível em prédio ocupado por outro órgão, autarquia ou fundação pública federal. Parágrafo único – Os órgãos, autarquias e fundações públicas federais não poderão recusar a cessão de espaço físico disponível em prédio que ocuparem para instalação ou ampliação, na mesma localidade, de outro órgão, autarquia ou fundação pública federal. Art. 84 – Em decorrência do disposto		pública, na forma por que se dispuser em decreto.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a: I – fazer as adaptações necessárias nas estruturas básicas dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, na organização dos sistemas existentes e nos órgãos colegiados; II – promover a movimentação dos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas. Parágrafo único – A autorização de que trata este artigo não poderá implicar aumento de despesa. Art. 85 – O Poder Executivo realizará estudos visando elaboração de projeto de lei de reorganização da Administração Federal, objetivando: I – a eliminação de superposição de competências existentes entre órgãos e entidades; II – a adequação da personalidade jurídica das entidades às categorias constantes desta lei, ou sua extinção com absorção de suas competências pela Administração Direta; III – a indicação da privatização ou extinção de entidades da Administração Indireta; IV – a extinção ou transformação dos órgãos autônomos em órgão ou entidade, conforme o caso;	Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública; Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública.	Art. 5º, § 2º – O Poder Executivo enquadrará as entidades da administração descentralizada existentes nas categorias constantes deste artigo. Art. 172 – O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos de-

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
V – a adequação das vinculações das entidades da Administração Indireta. Parágrafo único – O projeto de lei a que se refere este artigo deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência da presente lei. Art. 86 – Ficam transformados os cargos de Secretário-Geral de Ministério, salvo dos Militares, em Vice-Ministro de Estado. Art. 87 – Ficam criados os seguintes cargos, código LT-DAS-101.5, em cada Ministério ou órgão equivalente: I – Secretário de Planejamento e Coordenação Setorial; II – Secretário de Administração e Controle Financeiro; III – Chefe da Auditoria. Parágrafo único – Ficam automaticamente extintos os cargos em comissão e as funções de confiança e de direção e assessoramento superior cujas atribuições se sobrepõem às dos cargos criados neste artigo. Art. 88 – Ficam extintos os seguintes cargos:		mais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial. § 1º – Os órgãos a que se refere este artigo terão denominação genérica de Órgãos Autônomos.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
I – Secretário-Geral dos Ministérios Militares; II – Secretário-Geral Adjunto de Ministério.	Art. 173 – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei.	Art. 178 – As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários nas leis e atos constitutivos de cada entidade.
Art. 89 – O Poder Executivo promoverá, progressivamente, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da vigência desta lei: I – a retirada da União do domínio econômico, ressalvados os casos previstos na Constituição e nesta lei; II – a extinção da participação da União e de entidades federais no patrimônio de entidades civis. Parágrafo único – As metas e prioridades para a consecução do disposto neste artigo serão estabelecidas nos instrumentos de planejamento de que trata o art. 8º desta lei.		
Art. 90 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as demais disposições em contrário.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

*Dispõe sobre a organização da
Administração Pública Federal
e dá outras providências.*

TÍTULO I

Da Administração Federal

CAPÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º – A Administração Federal atuará em obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Parágrafo único – Serão inválidos os atos que violarem quaisquer dos princípios estabelecidos neste artigo.

Art. 2º – A Administração Federal é instrumento da ação do Governo e suas atividades terão por finalidade, em todos os seus níveis e modalidades, o bem-estar da coletividade e o atendimento adequado ao cidadão, e visarão a:

I – criar meios para o pleno exercício da cidadania, de forma universal e irrestrita;

II – assegurar, regular e controlar o exercício dos direitos e garantias individuais;

III – democratizar a ação administrativa de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos da sociedade;

IV – possibilitar a criação de meios de participação e controle pela sociedade organizada sobre a execução dos serviços públicos;

V – promover e articular o desenvolvimento nacional, funcionando como instrumento de fomento à inovação e como agente de mobilização dos recursos sociais;

VI – garantir a provisão de bens e serviços básicos e o aproveitamento racional dos recursos naturais, limitando a sua atuação na atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo;

VII – revitalizar o serviço público, desenvolver, capacitar e valorizar o servidor, com o propósito de dotar o aparelho estatal dos meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades;

VIII – melhorar os padrões de desempenho com o objetivo de obter-se alocação adequada dos recursos públicos no atendimento às necessidades da população.

CAPÍTULO II

Da Organização Básica

Art. 3º – O Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, exerce a direção superior da Administração Federal.

Parágrafo único – Os Ministros de Estado são solidariamente responsáveis com o Presidente da República pelos atos que referendarem.

Art. 4º – O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência com o auxílio dos órgãos e entidades que compõem a Administração Federal.

Parágrafo único – As entidades se distinguem, fundamentalmente, dos órgãos por serem dotadas de personalidade jurídica.

Art. 5º – Todo dirigente de órgão ou entidade da Administração Federal, qualquer que seja a natureza, categoria ou nível hierárquico do cargo, obriga-se ao cumprimento dos deveres de probidade, de eficiência e de lealdade, sob pena de responsabilidade.

Art. 6º – A Administração Federal compõe-se:

I – da Administração Direta, constituída pelos órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II – da Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades:

- a) autarquias;
- b) fundações públicas;
- c) empresas estatais.

Parágrafo único – As empresas estatais poderão ser constituídas nas modalidades de empresa pública e de sociedade de economia mista.

CAPÍTULO III

Dos Princípios de Gestão

Art. 7º – As ações da Administração Federal, visando ao melhor cumprimento do estabelecido no Capítulo I do Título I desta Lei, obedecerão aos seguintes princípios de gestão:

- I – planejamento;
- II – coordenação e articulação;
- III – descentralização e desconcentração;
- IV – controle.

Parágrafo único – Os dirigentes e chefes, em todos os níveis hierárquicos, responderão solidariamente pelo descumprimento dos princípios estabelecidos neste capítulo.

Seção I

Do Planejamento

Art. 8º – A ação governamental, em todos os órgãos e entidades da Administração Federal, obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico e social do País e compreenderá a elaboração, acompanhamento e avaliação dos seguintes instrumentos, devidamente integrados:

- a) plano plurianual;
- b) diretrizes orçamentárias;
- c) planos e programas nacionais, regionais e setoriais;
- d) orçamentos anuais.

Art. 9º – Incluem-se entre as funções de planejamento:

I – a identificação dos aspectos de planejamento institucional necessários ao atingimento dos objetivos e metas governamentais;

II – a análise de viabilidade técnico-administrativa dos programas e projetos integrantes dos instrumentos de planejamento;

III – o acompanhamento e avaliação da execução destes programas e projetos;

IV – a verificação e realização dos ajustes necessários à consecução dos objetivos e metas previstas nos programas e projetos de que tratam os incisos anteriores.

Art. 10 – Constará dos planos e programas governamentais a especificação dos órgãos ou entidades responsáveis pela sua execução.

Seção II

Da Coordenação e da Articulação

Art. 11 – As ações da Administração Federal e, especialmente, a execução

dos planos e programas de governo serão desenvolvidas de maneira articulada e coordenada, visando à otimização dos seus recursos humanos, financeiros e materiais.

Parágrafo único – Os atos que instituírem os planos e programas deverão definir a quem cabe a coordenação geral, setorial, regional e local.

Art. 12 – Os assuntos que impliquem ações de dois ou mais Ministérios, antes de submetidos ao Presidente da República, serão previamente coordenados em todos os órgãos e entidades envolvidos, inclusive no que diz respeito aos aspectos administrativos.

Parágrafo único – Quando não houver ato que defina expressamente a quem compete a coordenação de que trata este artigo, a mesma será atribuição do Ministro de Estado do Planejamento.

Art. 13 – Sem prejuízo da posição hierárquica, dos vínculos de subordinação e controle e das relações de orientação técnica, consideram-se entre si articulados todos os órgãos e entidades da Administração Federal, para efeito de atuação conjunta, em consonância com seus fins, visando a eliminar a dispersão de esforços e a duplicidade de ações.

§ 1º – Nos casos de que trata este artigo, poderão ser dispensados atos consensuais solenes, inclusive convênios, cada vez que for possível ajustar-se a conjugação de atividades e de recursos por meio de comunicações simples ou semelhantes às formativas dos contratos epistolares.

§ 2º – A dispensa de termo de convênio não tornará prescindível publicação resumida acerca do acordo no Diário Oficial da União.

Art. 14 – Os órgãos e entidades que operam na mesma área geográfica atuarão de forma articulada e coordenada com o objetivo de assegurar a programação e a execução integrada dos serviços federais.

Art. 15 – Os órgãos e entidades federais que exerçam atividades semelhantes a de seus congêneres estaduais e municipais, na mesma área geográfica, buscarão com eles articular-se para evitar dispersão de esforços e de recursos.

Seção III

Da Descentralização e da Desconcentração

Art. 16 – A descentralização e a desconcentração têm por objetivo assegurar maior agilidade às decisões e situar os serviços e as funções o mais próximo possível dos cidadãos, dos fatos, das necessidades a atender ou problemas a resolver, de modo a permitir a participação da população na formulação das políticas, no estabelecimento de prioridade e no controle das ações do governo.

Art. 17 – A descentralização será posta em prática nos seguintes planos:

I – da Administração Federal Direta para a Indireta;

II – da Administração Federal para a das unidades federadas;

III – da Administração Federal para a iniciativa privada.

Art. 18 – A desconcentração será posta em prática nos seguintes planos:

I – dentro dos níveis hierárquicos da Administração Federal;

II – dentro das atividades enquadradas nas áreas de competência dos Ministérios;

III – dentro de áreas geográficas no território nacional.

Art. 19 – A União poderá atribuir a prestação de seus serviços industriais ou comerciais:

I – a particulares, sob regime de concessão ou permissão, nos termos regulados em lei, sempre através de licitação;

II – A entidades de Estados, Distrito Federal ou Municípios, independentemente de licitação, mediante autorização legislativa, que fixará os termos do relacionamento entre a União e a delegatária, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração, fiscalização, rescisão e caducidade da delegação.

III – a entidades de sua Administração Indireta, independentemente de licitação, quando autorizada por lei, que fixará os termos do relacionamento entre a Administração Direta e a entidade, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração e fiscalização.

Art. 20 – Em cada órgão da Administração Federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das atividades de execução e da mera formalização de atos administrativos.

Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às entidades da Administração Indireta.

Art. 21 – Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada a órgãos ou entidades estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

Parágrafo único – Os órgãos e entidades federais responsáveis pelos programas exercerão o controle e a fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no instrumento de delegação.

Seção IV

Do Controle

Art. 22 – O controle das atividades da Administração Federal será exercido visando a resguardar:

I – a execução dos programas e a observância das normas que governam a atividade específica do órgão ou entidade controlados;

II – a boa aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens e valores da União e de suas entidades.

III – o respeito ao exercício dos direitos individuais e coletivos.

Art. 23 – Os órgãos e entidades da Administração Federal submetem-se aos controles externo e interno.

§ 1º – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º – O Poder Executivo disporá de sistema de controle interno, integrado aos dos outros Poderes, a quem compete:

a) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

b) a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade da Administração Federal, principalmente no que se refere à comprovação de sua legalidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

c) o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres da Administração Federal;

d) o apoio à ação do controle externo.

Art. 24 – A Administração Federal deverá perseguir, em todos os seus níveis, a interação com os usuários de seus serviços e com os receptores de seus benefícios, visando a maior eficiência no seu controle pela sociedade.

§ 1º – Os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos, bem assim os convênios e ajustes de transferência de recursos para outros níveis de governo ou para instituições privadas, deverão contar com comitês de clientela ou comunitários.

§ 2º – Os comitês a que se refere o parágrafo anterior exercerão as funções de acompanhamento e fiscalização da ação governamental, fornecendo subsídios aos órgãos de controle da Administração Federal.

§ 3º – Obriga-se a Administração Federal a responder às solicitações de informações oriundas destes comitês.

§ 4º – Os procedimentos para a criação e funcionamento dos comitês de clientela e comunitários serão estabelecidos em decreto.

Art. 25 – Serão suprimidos os controles que se evidenciem como puramente formais, ou cujo custo seja superior ao risco.

CAPÍTULO IV

Da Organização dos Sistemas

Art. 26 – Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades da mesma natureza, comuns a diversos órgãos ou entidades da Administração Federal, desde que, a critério do Presidente da República, devam ficar sob coordenação central.

Parágrafo único – Os sistemas de atividades-fins serão instituídos por lei e os de atividades administrativas por decreto.

Art. 27 – Os sistemas serão integrados por:

I – órgão central;

II – órgãos setoriais, em cada Ministério ou órgão equivalente;

III – órgãos seccionais, sob supervisão técnica do setorial do respectivo Ministério, nas autarquias e fundações públicas.

Parágrafo único – Considerando a natureza e a complexidade das funções desempenhadas pelos Ministérios, autarquias e fundações públicas, bem assim a dispersão geográfica de suas ações, poderão ser criados órgãos subsetoriais ou subseccionais em suas unidades integrantes, subordinados ao setorial ou seccional respectivo.

Art. 28 – Os órgãos setoriais e seccionais integrantes de sistemas, bem assim os subsetoriais e subseccionais subordinados a estes, são responsáveis pela execução das atividades respectivas, sob supervisão e orientação técnicas de órgão central, sem prejuízo da subordinação hierárquica regular e do vínculo de supervisão ministerial.

§ 1º – Junto ao órgão central de cada sistema funcionará um Comitê de Coordenação composto por representantes de todos os órgãos setoriais integrantes do sistema, cujo funcionamento e competência serão definidas em decreto.

§ 2º – O órgão central será Ministério ou órgão da Presidência da República, podendo ser atribuída a função de coordenação do sistema a uma unidade administrativa integrante de sua estrutura.

Art. 29 – O órgão central de sistema atuará no sentido do progressivo aprimoramento das atividades sob sua coordenação, conjugando-as e ajustando-as com base nas características comuns, sem prejuízo dos casos de tratamento específico em função de condições peculiares e de graus de prioridade a atender.

Art. 30 – Quando se tratar de conjugação de atividades que constituam espécie de outras também organizadas sob forma de sistema, as funções de órgão central de ambos os sistemas serão atribuídas a um só Ministério ou órgão da Presidência da República.

CAPÍTULO V

Da Supervisão Ministerial

Art. 31 – O Ministro de Estado é responsável pela supervisão dos órgãos e entidades da Administração Federal enquadradas na sua área de competência.

Art. 32 – A supervisão ministerial tem por objetivo principal:

I – promover a execução das funções e programas do Governo;

II – coordenar e avaliar a ação dos órgãos e entidades supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

III – acompanhar e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;

IV – fornecer ao órgão competente do Governo os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;

V – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas;

VI – zelar pela eficiência na execução das funções, planos, programas, projetos e atividades sob responsabilidade dos órgãos e entidades supervisionados.

Art. 33 – No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar essencialmente:

I – a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;

II – a harmonia com a política e o planejamento do governo;

III – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único – A supervisão será exercida mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamentos:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro de Estado ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro de Estado, dos representantes do Governo Federal nas assembléias gerais e órgãos de administração e controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro de Estado acompanhar e avaliar as atividades da entidade e a execução do orçamento anual e da programação financeira aprovada pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia e fundação pública;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembléias e órgãos de administração e controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de administração, especialmente de pessoal, publicidade e relações públicas;

g) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

h) intervenção, por motivo de interesse público.

Art. 34 – A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

I – prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso;

II – prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado supervisor, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional;

III – evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática.

TÍTULO II

Da Administração Direta

CAPÍTULO I

Das Normas Gerais

Art. 35 – Serão criados por lei os Ministérios e os órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República.

Parágrafo único – A lei de criação dos órgãos de que trata este artigo disporá sobre:

I – a estrutura básica respectiva;

II – a criação de seus cargos efetivos e em comissão;

III – a definição de suas atribuições e responsabilidades, respeitadas as áreas de competência estabelecidas nesta lei.

Art. 36 – Ao Presidente da República compete dispor em decreto sobre:

I – o desdobramento da estrutura básica de cada Ministério e dos demais órgãos criados por lei;

II – a lotação dos respectivos cargos efetivos e em comissão;

III – a criação de órgãos de missão e de órgãos colegiados de natureza temporária.

Parágrafo único – O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos I e II deste artigo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que obedecerão os limites traçados nas respectivas delegações.

Art. 37 – As unidades administrativas dos Ministérios e as dos órgãos da Presidência da República obedecerão ao seguinte desdobramento hierárquico:

a) Secretaria;

b) Subsecretaria;

c) Departamento;

d) Divisão, Coordenadoria, Gerência, Centro ou Delegacia;

e) Serviço, Agência ou Posto;

f) Seção, Setor, Grupo ou Núcleo.

§ 1º – Ficam os Ministérios Militares, o Ministério das Relações Exteriores e os órgãos policiais, dada a natureza peculiar de sua organização, autorizados a adotar outras denominações para suas unidades administrativas.

§ 2º – O Poder Executivo baixará regulamento definindo os critérios de aplicação destes níveis hierárquicos, considerando natureza e complexidade do trabalho a ser executado pela unidade administrativa.

Art. 38 – Além das unidades cujas denominações estão estabelecidas no artigo anterior, Conselhos, Comissões e outros órgãos colegiados poderão integrar a estrutura dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República.

Parágrafo único – Competem aos órgãos colegiados as funções de normatização, deliberação, fiscalização, consulta, coordenação, assessoramento e formulação de políticas setoriais que lhe forem destinadas no seu ato de criação.

Art. 39 – Fica vedada a criação de unidades administrativas, de qualquer natureza, ou a qualquer título, com finalidade exclusiva de prestar apoio técnico ou administrativo aos órgãos de que trata o artigo anterior.

§ 1º – O apoio previsto neste artigo deve ser prestado com os recursos físico-financeiros do órgão cuja finalidade esteja mais próxima dos objetivos do colegiado.

§ 2º – O disposto no parágrafo anterior não exclui a faculdade do colegiado

de solicitar assessoria técnica a outros órgãos cujas finalidades tenham relação com suas competências.

Art. 40 – Para os fins desta lei, consideram-se órgãos colegiados da Administração Direta:

I – Conselhos: os colegiados interministeriais ou que incluem representantes da comunidade, criados por lei e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República;

II – Comissões: os colegiados intraministeriais, criados por lei e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República.

Parágrafo único – Os órgãos colegiados não integrantes da estrutura básica poderão ter outras denominações.

Art. 41 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos ou entidades da Administração Federal em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 42 – Os colegiados que contarem com a representação de grupos, categorias ou setores econômicos, diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão função exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total.

Parágrafo único – Excetuam-se do disposto neste artigo os órgãos incumbidos de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação e medidas cambiais correlatas.

Art. 43 – Cada Ministério ou órgão equivalente terá a seguinte estrutura comum:

I – Gabinete;

II – Consultoria Jurídica, salvo no Ministério da Fazenda;

III – Auditoria;

IV – Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial;

V – Secretaria de Administração e Controle Financeiro.

§ 1º – Compete ao Gabinete assistir o Ministro de Estado em sua representação política e social, encarregando-se do preparo e despacho de seu expediente.

§ 2º – Compete à Consultoria Jurídica o assessoramento jurídico ao Ministro de Estado e a execução, de acordo com a orientação do Advogado-Geral da União, das atividades que lhe forem conferidas.

§ 3º – Compete à Auditoria a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade do Ministério, principalmente no que se refere à comprovação de sua legalidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem assim o apoio à ação do controle externo.

§ 4º – Compete à Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial a direção e coordenação das atividades de Planejamento Setorial, de Modernização Administrativa, de Informatização e de Programação Orçamentária, bem assim o

acompanhamento e avaliação de execução dos programas e projetos setoriais.

§ 5º – Compete à Secretaria de Administração e Controle Financeiro a direção, coordenação e execução das atividades de Recursos Humanos, de Serviços Gerais, de Controle Financeiro e de Contabilidade.

§ 6º – No Ministério da Fazenda as atividades da Consultoria Jurídica serão exercidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Art. 44 – Haverá em cada Ministério, salvo nos Militares, um Vice-Ministro de Estado.

§ 1º – O Vice-Ministro de Estado exercerá as atribuições que lhe forem delegadas pelo Ministro de Estado, além de auxiliá-lo na supervisão ministerial.

§ 2º – Nos Ministérios Militares as funções do Vice-Ministro de Estado serão exercidas pelo Chefe do Estado-Maior da respectiva Arma.

Art. 45 – As atividades de assessoramento técnico, de comunicação social, de cooperação técnica internacional e de relacionamento com o Congresso Nacional poderão ser organizadas sob a forma de Assessorias do Ministro de Estado.

§ 1º – As unidades de assessoria terão um Chefe de Assessoria e assessores.

§ 2º – As unidades de assessoria serão apoiadas por um único órgão de apoio administrativo.

Art. 46 – Cada Ministério Militar, além da estrutura comum estabelecida nos artigos anteriores, terá os seguintes órgãos:

I – Alto Comando;

II – Estado-Maior;

III – Comandos Regionais.

CAPÍTULO II

Da Presidência da República

Art. 47 – São os seguintes os órgãos integrantes da Presidência da República e respectivas áreas de competência:

(...)

CAPÍTULO III

Dos Ministérios

Art. 48 – São os seguintes os Ministérios e respectivas áreas de competência:

(...)

CAPÍTULO IV

Dos Órgãos de Missão

Art. 49 – Poderão ser criados órgãos de missão, de natureza temporária, para

a execução de projetos ou programas especiais que, a critério do Presidente da República, sejam considerados prioritários ou emergenciais.

Parágrafo único – Os órgãos de missão terão prazo de existência fixado no próprio ato de sua criação, ficando automaticamente extintos ao término do mandato do Presidente da República que os criou.

Art. 50 – Os órgãos de missão serão regidos por normas administrativas, financeiras e de pessoal específicas, só lhes sendo aplicável, em caráter supletivo e no que for compatível com seus fins, a legislação referente aos órgãos permanentes.

Parágrafo único – O quadro de pessoal dos órgãos de missão será composto por servidores requisitados da Administração Direta ou Indireta, vedando-se-lhes a criação de quadro próprio.

Art. 51 – Os órgãos de missão, independentemente de composição, estrutura e modo de funcionamento, poderão ficar subordinadas ao Presidente da República ou a Ministros de Estado.

TÍTULO III

Da Administração Indireta

CAPÍTULO I

Das Normas Gerais

Seção I

Da Criação de Entidades

Art. 52 – A criação de entidade da Administração Indireta será feita:

I – no caso das autarquias e fundações públicas, em lei específica, que definirá sua finalidade, estrutura, competência, patrimônio e criará seus cargos efetivos e em comissão;

II – no caso das empresas estatais, em lei específica, que definirá a finalidade da entidade e o montante da participação, direta ou indireta, da União ou de suas entidades.

Parágrafo único – O estatuto das autarquias e das fundações públicas será aprovado por decreto.

Art. 53 – O projeto de lei propondo a criação, fusão, incorporação ou transformação de entidade da Administração Indireta Federal será precedido de estudos sobre a sua necessidade e análise de viabilidade técnico-administrativa da entidade.

Art. 54 – Dependerá de autorização específica do Presidente da República a instalação de qualquer entidade criada mediante lei.

Art. 55 – A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida:

I – nas hipóteses de monopólio da União, previstas no artigo 177 da Constituição;

II – quando necessária aos imperativos da segurança nacional, assim entendida a exploração de atividade em que estiver envolvida a produção ou comercialização de bens e serviços estratégicos indispensáveis à garantia da soberania nacional;

III – quando necessária a relevante interesse coletivo, caracterizado por:

a) ser fundamental para o desenvolvimento ou bem estar da população e estar improvido ou insuficientemente provido pela iniciativa privada;

b) ser necessária para fins de regulação do mercado de bens e serviços essenciais.

§ 1º – A exploração de atividade econômica pelo Estado será efetuada somente através de empresas estatais.

§ 2º – Serão privatizadas ou extintas as empresas estatais quando cessarem os motivos que levaram à sua criação.

Art. 56 – A criação de subsidiárias só poderá ocorrer para empresas estatais e quando houver correlação entre seus fins e os da controladora e dependerá de prévia autorização em lei específica.

Parágrafo único – As subsidiárias estão sujeitas ao regime da presente lei, conforme sua modalidade.

Art. 57 – A participação da União ou de suas entidades no capital de empresa privada ou no patrimônio de qualquer associação, sociedade civil ou fundação privada, dependerá de autorização legislativa específica.

§ 1º – Exclui-se do disposto neste artigo a participação de empresa estatal em sociedades particulares no exercício de opção legal para aplicar imposto em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial.

§ 2º – A subscrição ou aquisição, por empresa estatal que atue como instituição financeira, de ações de sociedades particulares a título de fomento a seu desenvolvimento, poderão ser autorizadas por lei genérica, que regulará as condições para obtenção do benefício, o modo e prazo para resgate do capital público, os controles a que estão sujeitas as empresas beneficiárias, bem assim as sanções aplicáveis a seus controladores e administradores em caso de irregularidade na aplicação dos recursos públicos.

Seção II

Dos Dirigentes

Art. 58 – É vedada a designação, para compor os cargos de direção das entidades da Administração Indireta, de pessoas que, por crime falimentar, contra a economia popular, o sistema financeiro ou a administração pública, forem impedidas por lei especial, demitidas de cargos, funções ou empregos públicos ou condenadas por sentença transitada em julgado.

Art. 59 – São deveres dos dirigentes das entidades da Administração Indireta, além de outros previstos na legislação específica:

I – administrar os empreendimentos e atividades da entidade exclusivamente dentro das finalidades e objetivos definidos no estatuto e na lei que autorizou a sua criação;

II – cumprir e fazer cumprir o planejamento anual e plurianual da entidade, bem assim as metas fixadas para cada exercício, harmonizando-os com o planejamento global da Administração Federal;

III – zelar para que as eventuais operações econômicas com entidade coligada, controlada ou controladora, observem condições estritamente comutativas, ou com pagamento compensatório adequado;

IV – zelar pelo desenvolvimento, plena utilização e otimização dos recursos humanos da entidade;

V – zelar pela plena utilização e otimização dos recursos materiais da entidade;

VI – opor-se, por escrito ou fazendo registrar em ata, aos atos ilegítimos da pessoa jurídica controladora que provoquem prejuízo à entidade.

Art. 60 – Fica vedado aos dirigentes da Administração Indireta:

I – praticar ato de liberalidade à custa da entidade;

II – usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, o pessoal, os bens, serviços ou créditos da entidade;

III – tomar por empréstimo recursos ou bens da entidade;

IV – receber de terceiros qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício da função;

V – usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a entidade, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício da função;

VI – omitir-se no exercício ou proteção de direitos da entidade;

VII – deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da entidade, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem;

VIII – adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à entidade, ou que esta tencione adquirir;

IX – intervir em qualquer operação em que tiver interesse conflitante com o da entidade, bem assim na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião, a natureza e extensão do seu interesse;

X – contratar com a entidade que dirija ou com outro órgão ou entidade da Administração Federal, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

XI – exercer outro cargo, função ou emprego remunerado na Administração Direta ou Indireta, da União, do Distrito Federal, de Estado ou Município, ressalvados os casos de requisição, previstos em lei, e de acumulação lícita;

XII – coagir ou aliciar subordinados com objetivos de natureza partidária, sindical ou religiosa.

Parágrafo único – Os dirigentes respondem perante a entidade pelas perdas e danos resultantes de atos praticados com infração ao disposto neste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas e penais aplicáveis.

CAPÍTULO II

Das Autarquias

Art. 61 – Autarquia federal é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada.

Art. 62 – As autarquias gozarão dos privilégios, regalias e imunidades da Administração Direta.

Art. 63 – As regras que regulam a licitação, os contratos, o concurso público e o regime jurídico dos servidores na Administração Direta são integralmente aplicáveis a todas as autarquias, vedada qualquer excepcionalidade.

CAPÍTULO III

Das Fundações Públicas

Art. 64 – Fundação pública é a entidade, criada em decorrência de lei específica, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, tendo por finalidade desenvolver atividades assistenciais, culturais, educacionais, de estudos e pesquisas, ou de apoio às referidas finalidades, que por necessidade operacional deve ser assim organizada.

Parágrafo único – Além do estabelecido neste artigo as fundações universitárias gozarão, ainda, de autonomia didático-científica.

Art. 65 – As fundações públicas não estão sujeitas às normas aplicáveis às fundações particulares, especialmente no que tange à organização e extinção, aprovação modificação e registro do estatuto e fiscalização pelo Ministério Público.

Art. 66 – Aplicam-se às fundações públicas as normas relativas às autarquias.

CAPÍTULO IV

Das Empresas Estatais

Art. 67 – Empresa estatal é a entidade com personalidade jurídica de direito

privado, sujeita às normas de direito público cabíveis, estabelecidas em lei, criada por lei específica, na modalidade de empresa pública ou sociedade de economia mista, para prestação de serviços públicos, industriais ou comerciais, ou para explorar atividade econômica nos termos da Constituição e formada com exclusividade ou predominância de capital da União ou de suas entidades.

Art. 68 – A pessoa jurídica que controla, direta ou indiretamente, a empresa estatal se obriga:

I – a usar seu poder de controle com o fim de fazer a entidade realizar o seu objetivo e o interesse público que justificou a sua criação;

II – a respeitar e atender os direitos dos demais sócios, com quem tem deveres e responsabilidades.

§ 1º – Considera-se abuso do poder de controle, os atos que impliquem:

a) orientar a empresa para fim estranho à sua finalidade ou levá-la a favorecer outra entidade integrante da Administração Pública;

b) promover a liquidação, transformação, incorporação, fusão ou cisão da empresa com o objetivo de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida;

c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não resguardem o interesse da empresa;

d) eleger, nomear ou indicar administrador ou conselheiro fiscal notoriamente inapto, moral ou tecnicamente;

e) coagir administrador, conselheiro fiscal ou empregado a praticar ato ilegal;

f) contratar com a empresa, diretamente ou através de entidade da qual participe, em condições de favorecimento ou não equitativas;

g) deixar de apurar denúncia que justifique fundada suspeita de irregularidade;

h) utilizar empregado da empresa em atividades estranhas à sua finalidade.

§ 2º – A pessoa jurídica controladora será obrigada a reparar os danos que causar à empresa estatal por atos praticados com infração ao disposto neste artigo.

§ 3º – A ação para haver a reparação cabe aos demais sócios, em proveito próprio, ou a qualquer cidadão, em benefício da empresa.

Art. 69 – As empresas estatais estão sujeitas à obrigação de licitar, nos termos de regulamentos próprios, que observarão:

I – os princípios básicos da licitação;

II – regras idênticas às aplicáveis à Administração Direta, no que respeita aos casos de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação, aos limites máximos de valor fixados para as diversas modalidades de licitação e aos prazos de publicidade do edital ou do convite e para interposição e decisão de recursos.

§ 1º – Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União.

§ 2º – Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integralidade, as normas de licitação próprias da Administração Direta.

Art. 70 – As empresas estatais estão sujeitas à realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a contratação de seus empregados, nos termos de regulamentos próprios.

§ 1º – Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União.

§ 2º – Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integralidade, as normas de concurso público próprias da Administração Direta.

Art. 71 – É dispensável o concurso público:

I – na contratação ou designação para emprego de confiança;

II – na contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária, assim entendidas as situações de urgência, cujo atendimento não possa aguardar o procedimento do concurso, sob pena de comprometimento do interesse público;

III – na contratação de profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, para atividades científicas e técnicas;

IV – nas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, nos casos em que a adoção de concurso público inviabilize o desenvolvimento de suas atividades-fins.

Parágrafo único – Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, o concurso público deverá ser substituído por processo seletivo, previsto no regulamento próprio, e o ato de dispensa de concurso será obrigatoriamente motivado, sob pena de invalidade.

Art. 72 – A dispensa dos empregados das empresas estatais dependerá de motivação circunstanciada, sem a qual o ato de dispensa não adquirirá eficácia, salvo na hipótese de emprego de confiança.

Parágrafo único – Nos casos de dispensa coletiva, a empresa tornará públicos os critérios e razões que a nortearam, e, nos casos de dispensa individual, só procederá após apuração regular assegurado o direito de defesa.

Art. 73 – O afastamento de empregados das empresas estatais para exercício na Administração Direta ou Indireta, inclusive das unidades federadas, dar-se-á apenas para cargo em comissão ou função de confiança e far-se-á sempre sem ônus para a entidade de origem mediante ressarcimento das despesas pelo órgão ou entidade requisitante.

§ 1º – Para os órgãos da Presidência da República as requisições podem ser feitas para quaisquer cargos ou funções, sempre sem ônus para a entidade de origem.

§ 2º – Os empregados requisitados na forma deste artigo e do parágrafo anterior manterão todos os direitos e vantagens que possuíam na entidade de origem.

Seção I

Das Empresas Públicas

Art. 74 – Empresa pública é a empresa estatal de capital exclusivo ou pre-

dominantemente da União sobre remanescente de capital pertencente a Estados, Distrito Federal, Municípios ou a entidades públicas, podendo adotar as seguintes formas:

I – sociedade anônima;

II – sociedade comercial por cotas de responsabilidade limitada.

Art. 75 – As empresas públicas publicarão no Diário Oficial da União:

I – as demonstrações financeiras anuais;

II – as atas de assembléia geral ou as alterações contratuais, conforme o caso.

Seção II

Das Sociedades de Economia Mista

Art. 76 – Sociedade de economia mista é a empresa estatal constituída sob a forma de sociedade anônima cujo capital votante seja predominantemente da União ou de suas entidades.

Art. 77 – As sociedades de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurando à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhe couber pelo processo de voto múltiplo.

TÍTULO IV

Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 78 – Os litígios administrativos entre órgão de determinado Ministério e entidade federal ou entre entidades federais serão dirimidos por decisão do Ministro de Estado, quer originária, quer em grau de reconsideração, se lhe couber a supervisão sobre ambos os litigantes e, em caso contrário, pelo Presidente da República.

Parágrafo único – Os litígios de que trata este artigo só poderão ser submetidos ao Poder Judiciário após a decisão administrativa definitiva.

Art. 79 – O Presidente da República, por motivo de relevante interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal.

Art. 80 – O Presidente da República poderá prover até 2 (dois) cargos de Ministro de Estado Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante.

Parágrafo único – Quando se fizer necessária a criação de unidade administrativa para apoio às ações de Ministro de Estado Extraordinário, esta unidade será sempre um órgão de missão.

Art. 81 – Fica vedada a criação de órgãos ou entidades cujas competências se superponham às dos existentes.

Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se, também, à atribuição de novas competências a órgãos e entidades já criados.

Art. 82 – À União somente é permitido criar ou manter entidades conforme as modalidades previstas nesta lei.

Parágrafo único – É vedada a criação de órgão autônomo.

Art. 83 – Fica vedada a locação, aquisição ou construção de prédio para instalação ou ampliação de órgão, autarquia ou fundação pública federal, na mesma localidade, quando for comprovada a existência de espaço físico disponível em prédio ocupado por outro órgão, autarquia ou fundação pública federal.

Parágrafo único – Os órgãos, autarquias e fundações públicas federais não poderão recusar a cessão de espaço físico disponível em prédio que ocuparem para instalação ou ampliação, na mesma localidade, de outro órgão, autarquia ou fundação pública federal.

Art. 84 – Em decorrência do disposto nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

I – fazer as adaptações necessárias nas estruturas básicas dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, na organização dos sistemas existentes e nos órgãos colegiados;

II – promover a movimentação dos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas.

Parágrafo único – A autorização de que trata este artigo não poderá implicar aumento de despesa.

Art. 85 – O Poder Executivo realizará estudos visando a elaboração de projeto de lei de reorganização da Administração Federal, objetivando:

I – a eliminação de superposição de competências existentes entre órgãos e entidades;

II – a adequação da personalidade jurídica das entidades às categorias constantes desta lei ou sua extinção com absorção de suas competências pela Administração Direta;

III – a indicação da privatização ou extinção de entidades da Administração Indireta;

IV – a extinção ou transformação dos órgãos autônomos em órgão ou entidade, conforme o caso;

V – a adequação das vinculações das entidades da Administração Indireta.

Parágrafo único – O projeto de lei a que se refere este artigo deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência da presente lei.

Art. 86 – Ficam transformados os cargos de Secretário-Geral de Ministério, salvo dos Militares, em Vice-Ministro de Estado.

Art. 87 – Ficam criados os seguintes cargos, código LT-DAS-101.5, em cada Ministério ou órgão equivalente:

I – **Secretário de Planejamento e Coordenação Setorial;**

II – **Secretário de Administração e Controle Financeiro;**

III – **Chefe da Auditoria.**

Parágrafo único – Ficam automaticamente extintos os cargos em comissão e as funções de confiança e de direção e assessoramento superior cujas atribuições se sobreponham às dos cargos criados neste artigo.

Art. 88 – Ficam extintos os seguintes cargos:

I – **Secretário-Geral dos Ministérios Militares;**

II – **Secretário-Geral Adjunto de Ministério.**

Art. 89 – O Poder Executivo promoverá, progressivamente, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da vigência desta lei:

I – a retirada da União do domínio econômico, ressalvados os casos previstos na Constituição e nesta lei;

II – a extinção da participação da União e de entidades federais no patrimônio de entidades civis.

Parágrafo único – As metas e prioridades para a consecução do disposto neste artigo serão estabelecidas nos instrumentos de planejamento de que trata o art. 8º desta lei.

Art. 90 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as demais disposições em contrário.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

Gileno Fernandes Marcelino
Secretário-Geral Adjunto da SEPLAN/PR
Professor da FEA/USP

1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende descrever a situação atual da administração pública brasileira, com ênfase na evolução dos modelos de administração, nos processos de reformas e nas perspectivas futuras do Setor Público Federal.

No Brasil, o moderno Estado administrativo⁽¹⁾ foi inicialmente estruturado nas décadas de 30 e 40, durante o Governo Getúlio Vargas, através da primeira reforma administrativa planejada que o país conheceu. Esse modelo somente foi substituído na década de 60 quando o Estado assumiu o papel de intervenção na vida produtiva nacional. Ambos os modelos, não por coincidência, foram desenvolvidos em períodos autoritários.

Com o processo de redemocratização em 1985, o Governo Civil e a “Nova República” tentaram, sem sucesso, adaptar as velhas estruturas governamentais aos novos papéis que a Constituição de 1988 lhes reservou. É o que descreveremos, a seguir, para concluirmos, posteriormente, com uma análise das perspectivas futuras da administração pública brasileira e das possibilidades de consecução da Reforma do Estado no Brasil.

(1) WALDO, DWIGHT, *The administrative state revisited*. Berkeley, Institute of Government Studies, 1965.

2 – O MODELO “CLÁSSICO”

É importante rever, para compreensão do momento atual e das disfunções do Serviço Público, os diversos processos de Reforma Administrativa planejada realizados no Brasil. Eles podem ser divididos em três períodos: a) primeiro período: a partir de 1930 até meados de 1945, (com extensão de 1952 até meados de 1962 quando se realizam estudos não implantados); b) segundo período: a partir de 1964; e c) terceiro período: após 1985⁽²⁾. O último período, o atual, receberá um tratamento mais detalhado por ser o que constitui objeto central do estudo.

O primeiro período, portanto, se inicia na década de 30 (mais precisamente em 1937), quando houve, até 1945, todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal. Nesse período, foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – a grande agência de modernização do primeiro processo planejado de Reforma Administrativa.

Assim, a característica mais marcante deste período foi colocar maior ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) do que na reforma dos fins (atividades substantivas), no dizer de Wahrlich⁽³⁾.

Esta reforma obedecia a uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer num período ditatorial (1937 – 1945) o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Com ênfase na administração de pessoal, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – tentou universalizar o sistema do mérito no Brasil. Teve relativo êxito durante o período. Mas, já no início do processo de democratização, em 1945, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço civil. Era o embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o desvio do modelo de administração de pessoal implantado pelo DASP.

Esse modelo se estendeu também à área de material, através da tentativa de simplificação e de padronização da compra de material de consumo e material permanente e ao orçamento usado como plano administrativo. Como já mencionado anteriormente, esta etapa visava a uma revisão da estrutura da Administração Pública Federal e a uma atualização de sistemas e métodos governamentais, configurando a implantação do que denominamos em artigo anterior⁽⁴⁾ de “modelo clássico” da Administração Pública brasileira.

(2) NARCELINO, Gileno F. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, SEDAP, 1987.

(3) WARLICH, Beatriz M.S. Reforma Administrativa Federal: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 8(2):22-75, abr/jun 1974.

(4) MARCELINO, Gileno F. Modernização Administrativa na Educação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro (5):98-141, 1981. Edição extra.

Esse impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do “Estado Novo”, regime autoritário implantado por Getúlio Vargas em 1937. Somente sete anos mais tarde – em 1952 – esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por dez anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Foi também a partir da segunda metade da década de 50 que começou a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento. Ainda que tenham ocorrido, anteriormente, outras tentativas de melhoria da ação pública, foi a partir desta época que se constatou a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação centralizadora do Estado brasileiro. A medida objetiva a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados. Essa nova consciência de ação governamental surge com a “década de desenvolvimento” (1950), proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1955 – 1960).

3 – O MODELO DE “ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO”

O “modelo clássico” de administração foi, praticamente, substituído a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”⁽⁵⁾, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 20% dos servidores públicos federais são estatutários; 80% são, portanto, celetistas) e da criação de entidades da Administração descentralizada para a realização da intervenção econômica do Estado.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, especialmente a partir da década de 60, teve como consequência a multiplicação de entidades da Administração Indireta (descentralizada): fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. A expansão e a multiplicação de novos centros da Administração Indireta buscava maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

Em sua maior parte, essas entidades eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Este fato demonstra que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporciona e que a legislação do Direito Administrativo não tem para promover sua própria descentralização.

(5) MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da Administração Direta (centralizada) fundamentalmente através do desmembramento de Ministérios. Mas, sem dúvida, predominou no modelo o crescimento da Administração Indireta a tal ponto que existe hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da Administração Indireta e o Estado burocrático, formal e defasado que é o Estado da Administração Direta.

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200⁽⁶⁾, introduzindo profundas alterações na organização e funcionamento do Estado Administrativo legado pela II República.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos era, inicialmente, a adoção de vigorosa "política de descentralização em três planos": dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei nº 200 representou, sem dúvida, um segundo momento importante dentro das tentativas de Reforma Administrativa promovidas pela Administração Pública brasileira ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz, especialmente através da expansão da Administração Indireta.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei nº 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de Reforma Administrativa bem-sucedido e sim de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da Administração Federal. A partir de sua implementação, consolidou-se o novo modelo de "administração para o desenvolvimento" que marcou até hoje a evolução da Administração Pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de Reforma Administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

4 - A BUSCA DO NOVO MODELO

O Brasil, cuja abertura política remonta ao início do Governo Ernesto Geisel (1974), está no meio de um processo de mudança política, econômica, social e institucional. Desde 1985, com a ascensão ao poder do Governo Civil, iniciou-se um período de transição política que teve como marcos de referência a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (e a conseqüente elaboração de uma nova Constituição promulgada em outubro de 1988) e a eleição direta para Presidente da República.

(6) BRASIL. Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, Senado Federal, 1970.

É desnecessário ressaltar que todas as mudanças propostas (reforma constitucional, descentralização e privatização) terão um impacto considerável na estrutura e funcionamento da administração central e descentralizada.

Ao assumir o poder, em março de 1985, o Governo Civil tomou a primeira medida de reforma administrativa ao designar um Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração que passou a supervisionar o antigo DASP. Uma série de propostas visando racionalizar e dar maior austeridade aos serviços públicos foram elaboradas.

Em 31 de julho de 1985, foi instalada, no Palácio do Planalto, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Essa Comissão era subdividida em Câmaras que passaram a atuar em projetos específicos de avaliação da Administração Pública Federal e de definição de diretrizes para áreas prioritárias, como a própria organização da Administração Federal, a área de recursos humanos, ou, ainda, a informatização do setor público.

A Comissão de Reforma Administrativa trabalhou, intensamente, de agosto de 1985 a fevereiro de 1986. Em 28 de fevereiro, porém, data de lançamento do Plano Cruzado (plano de estabilização econômica) o Governo tomou consciência de que precisaria, de certa forma, dar maior velocidade e antecipar os seus trabalhos. Foi a partir de março de 1986 que se começou a pensar nesse processo de Reforma Administrativa a ser desenvolvido nos próprios órgãos que o apoiariam e o executariam.

Somente 6 meses depois, em setembro de 1986, surgiram as primeiras medidas efetivas de desenvolvimento do programa de reforma. Conforme consta das diretrizes estratégicas aprovadas em Exposição de Motivos (E.M.) de setembro de 1986, o programa de reforma tinha três objetivos fundamentais: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos⁽⁷⁾.

Assim, do ponto de vista de estrutura havia o objetivo de fortalecer e modernizar a Administração Direta a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou "escapismo" para a chamada Administração Indireta por motivos justificados ou não. Tentou-se, mais uma vez, fortalecê-la, de certa forma voltando-se às raízes do modelo "clássico" de administração. Partiu-se, como consequência, para a tentativa de se reverter o processo de crescimento da Administração Indireta e de se reduzir o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados. Foi elaborada uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que substituiria o Decreto-Lei nº 200.

Do ponto de vista dos recursos humanos, havia um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A SEDAP, através da insti-

(7) BRASIL. Exposição de motivos s/n, de 3 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 4 de setembro de 1986.

tução de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da FUNCEP – Fundação Centro de Formação dos Servidores Públicos, desenvolveria o pessoal do setor público, especialmente através da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública e CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Este promoveria o treinamento e reciclagem dos serviços públicos a serem eventualmente remanejados. A ENAP, por sua vez, se encarregaria de formar quadros de carreira e novos quadros de dirigentes do setor público.

Existia, ainda, o objetivo de se promover a avaliação do desempenho do servidor, através da institucionalização do sistema do mérito, graças ao novo Plano de Carreira, ao Estatuto do Funcionalismo Público e a um Plano de Retribuições.

Algumas das medidas mais importantes desenvolvidas nesse período de reforma foram as seguintes:

- Julho 1985 – Designação, pelo Presidente Sarney, de uma Comissão Geral de Reforma da Administração Pública⁽⁸⁾.
- Setembro 1986 – Criação da SEDAP⁽⁹⁾ – Secretaria de Administração Pública, vinculada à Presidência da República, como órgão coordenador do processo e da ENAP⁽¹⁰⁾ – Escola Nacional de Administração Pública para formação de novos quadros dirigentes do setor público.
- Setembro 1986 – Institucionalização do programa de reforma através da criação do Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública-GERAP⁽¹¹⁾, um colegiado composto de 5 Ministros.
- Novembro 1986 – Extinção de 8 estatais, entre as quais o poderoso BNH – Banco Nacional de Habitação e assinatura do Decreto-Lei nº 2.300⁽¹²⁾ que regulamentava o processo licitatório no setor público.
- Novembro 1986 – Extinção de 37 órgãos de diversos Ministérios, em sua maioria colegiados, por desnecessários ou perda de finalidade.
- Outubro 1987 – O Presidente Sarney divulga o plano de carreiras do Serviço Civil da União⁽¹³⁾.

Pode-se resumir a atuação da SEDAP no período mencionando que ela teve relativo sucesso em iniciativas de reforma como a implantação da ENAP e alguns

(8) BRASIL, Decreto nº 91.501 de 31 de julho de 1985. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 1º de agosto de 1985.

(9) BRASIL, Decreto nº 93.211 de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 04 de setembro de 1986.

(10) BRASIL, Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 20 de setembro de 1986.

(11) BRASIL, Decreto nº 93.212, de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 04 de setembro de 1986.

(12) BRASIL, Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de novembro de 1986.

(13) BRASIL, Decreto-lei nº 2.403, de 21 de outubro de 1987. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de outubro de 1987.

instrumentos na área de serviços gerais. Assim, a implantação da "mala oficial", uma espécie de correios que distribuem a correspondência oficial entre os órgãos sediados em Brasília e o SENAPRO, um sistema centralizado para a classificação e "follow-up" de arquivos oficiais são exemplos de novas iniciativas de racionalização. Da maior importância foi o desenvolvimento do Cadastro Nacional do Pessoal Civil – CNPC⁽¹⁴⁾ – um instrumento essencial para a reforma do Serviço Civil.

A SEDAP não teve sucesso, no entanto, no desenvolvimento de uma nova política de recursos humanos. Na realidade, nesta área, cujos princípios básicos foram promovidos pela SEDAP e aceitos pelos legisladores constituintes sob a forma de um regime jurídico único e um sistema de carreiras (ingresso, desenvolvimento, classificação, promoção e remuneração), está quase tudo por fazer ainda.

5 – UMA BREVE AVALIAÇÃO

A avaliação das tentativas de mudanças realizadas até o presente momento demonstra a insuficiência dos processos de Reforma Administrativa, pelo menos em termos de melhoria de eficiência da ação pública. Aconteceu, sim, em todo o período, uma transformação profunda na Administração Pública brasileira, inclusive gerando novos instrumentos para alguns setores da ação pública, sem que para este fato houvesse maiores contribuições dos órgãos responsáveis pela Reforma Administrativa. Consideram-se, nesse caso, por exemplo, as medidas adotadas pelo Governo Federal em relação à intervenção na área econômica e que determinaram a criação da PETROBRÁS, ELETROBRÁS, TELEBRÁS e uma série de empresas públicas e sociedades de economia mista, instrumentos estes que, de um modo geral, se têm mostrado adequados na consecução dos objetivos a eles atribuídos.

Verificou-se, pois, um processo de mudança administrativa bastante intenso, mas que ocorreu de forma mais ou menos espontânea, promovendo-se a descentralização de atividades através da criação de entidades da Administração Indireta como sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas, buscando-se uma eficácia maior na ação governamental, com reduzida orientação em um contexto mais amplo de desenvolvimento geral da Administração Federal. O problema é que este processo não-dirigido tendeu a gerar distorções em termos de compatibilização setorial, além de nem sempre atender aos aspectos de eficiência/custos.

Portanto, as Reformas Administrativas oficiais, promovidas até hoje, apresentam grandes inadequações em face da realidade, diagnosticadas em pesquisa realizada pelo Autor em 1989⁽¹⁵⁾ e que poderiam ser resumidas em três aspectos:

- elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;

(14) BRASIL. Decreto nº 93.213, de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 04 de setembro de 1986.

(15) MARCELINO, Gileno F. *Modelo conceitual de sistema educacional*. Fortaleza, IOCE, 1989.

- atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidade no tempo.

É importante ressaltar o fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o patrocínio de sistemas autoritários de governo, por isso mesmo distantes da participação e do controle da própria sociedade. Foi assim nos primórdios de nossa organização como Nação, sob a tutela do sistema administrativo português e tem continuado assim no período mais moderno de nossa história: a Reforma Administrativa do Estado Novo e a do Decreto-lei nº 200, ao final do Governo Castello Branco.

A Reforma de 1936, aprovada pelo Congresso Nacional, surgiu sob a égide da Constituição de 1934, elaborada no Governo Provisório de Getúlio Vargas (que convocara a Assembléia Constituinte em nome da "ordem revolucionária").

A época, o quadro institucional caracterizava-se pelo conflito entre o Executivo e o Legislativo e pela ausência de partidos nacionais e de forças sociais organizadas. O agravamento das tensões eclodiu um ano depois, com o golpe que implantou no País o Estado Novo. Assim o placet do Congresso Nacional não retirou da Reforma de 1936 o estilo autoritário já que exprimiu, na realidade, a vontade do Governo Provisório.

A Reforma de 1967 teve caráter nitidamente impositivo. Valendo-se dos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4/66, o então presidente Castello Branco editou o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano. Curiosamente, naquela data, o Congresso Nacional já havia promulgado a Nova Constituição (24.01.67), que pôs termos aos poderes extraordinários originários da Revolução de 1964. Mas a Carta só entrou em vigor a 15 de março do ano seguinte.

Embora produto do autoritarismo dos governos militares que dominaram o período revolucionário (1964/1984) a Reforma de 1967 representou um grande avanço no sentido de aperfeiçoamento, de modernização do serviço público em nosso País. Na observação do Prof. Cretella Júnior⁽¹⁶⁾ "a Reforma Administrativa visando, *ad litteram*, atingir de imediato a órbita federal, acabou influenciando sobre as demais esferas da Federação, sendo como que uma verdadeira constituição federal, em matéria administrativa. Daí sua progressiva extensão ao âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal".

O atual processo de Reforma Administrativa sofreu três sérias restrições ao seu desenvolvimento: o fato de ser executado em um momento de transição demo-

(16) CRETELLA Júnior, J. *Reforma Administrativa Brasileira*. Apresentação. Rio de Janeiro, Forense, 1985.

crática, em ambiente de conflito Executivo x Legislativo e, especialmente, em um período pré-constituente⁽¹⁷⁾. As primeiras medidas e atos legais da Reforma são baixados pouco antes (setembro de 86) e logo depois (novembro de 86) das eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. E as novas medidas só acontecem quase um ano depois (outubro de 87), aguardando as definições constitucionais.

Na realidade, o atraso dos trabalhos constitucionais deixou não só a Nação mas também o processo de reforma em "suspense". Apenas para citar alguns exemplos, as intermináveis discussões em relação ao mandato do Presidente e ao Sistema de Governo impossibilitavam decisões sobre as etapas da reforma e organização do Poder Executivo, ou ainda, a formulação de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal.

Em conseqüência, o processo de Reforma da "Nova República" adotou uma estratégia gradual: desenvolveu instrumentos que permitissem um melhor conhecimento ou gestão dos sistemas já existentes como os cadastros de estrutura e do servidor público, bancos de dados essenciais a qualquer propósito futuro de intervenção cirúrgica no aparelho estatal. Ou, ainda, se propôs a "limpar o terreno" em áreas só indiretamente afetadas pela Nova Constituição, como a área de capacitação de recursos humanos.

Em outras áreas, como a de "Sistema de Carreira", assumiu o risco de ter de se adaptar, posteriormente, aos novos dispositivos constitucionais que assegurassem, por exemplo, a sindicalização e o direito de greve.

Assim, a mudança ansiosamente esperada dos padrões de funcionamento e das estruturas da nossa administração pública extravasou o tempo meramente técnico e transformou-se em ambicioso projeto de mudança política e cultural, que ultrapassará o atual período presidencial e interessa a toda a sociedade. Ela assume importância fundamental para a Administração Pública Federal quando se propõe, inclusive, a mudanças no sistema político.

6 – PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A proposta de reformar o Estado federal brasileiro é um consenso nacional. Em verdade, consta da plataforma de todos os candidatos à Presidência da República tal a consciência da atual situação do Estado brasileiro. A noção de que o Estado se expandiu exageradamente e invadiu todos os setores da vida produtiva nacional e, mais que isso, se exauriu financeiramente, torna imprescindível e inadiável uma Reforma do Estado.

Mas, evidentemente, uma reforma global como foi tentada antes não é viável política e tecnicamente. Daí a escolha de áreas prioritárias. Isto é particularmente verdadeiro no caso do serviço civil. A tradição e a extensão do clientelismo políti-

(17) MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.

co do serviço civil, a falta de tradição e do sistema de mérito, o corporativismo e o patriarcalismo impregnados na classe dirigente e as iniquidades do sistema de remuneração de servidores públicos são os obstáculos que só podem ser superados com muito tempo e vontade política. No caso da remuneração, isto requereria uma grande quantidade de dinheiro que não está disponível com a atual situação de exaustão das finanças públicas. A única maneira prática de conseguir um grau relativo de pagamento equitativo seria aumentar os salários dos servidores que estão agora em desvantagem. Imaginem o custo para o Tesouro quando há defasagens entre categorias funcionais do mesmo grupo ocupacional de até 900%.

De propósito, descrevemos com mais detalhes os problemas do Serviço Civil brasileiro por entendermos que reside aí o ponto focal para uma Reforma do Estado brasileiro.

Reforma do Estado no âmbito do futuro Governo, a se iniciar em março de 1990, terá, de fato, apenas duas áreas de interesse: os problemas de administração do pessoal civil e os demais problemas, sendo que o êxito de uma futura reforma vai depender, fundamentalmente, do teor e da profundidade das soluções reformistas que se mostrarem política e tecnicamente viáveis para a administração de pessoal.

A reformulação da filosofia, estruturas e procedimentos gerenciais da administração do pessoal civil deve, portanto, ter como preocupação central conhecer, desenvolver, implantar, sustentar e consolidar medidas e providências indispensáveis para que o Serviço Público Federal possa responder com melhores níveis de eficácia e de eficiência às demandas e aspirações da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a reforma deverá estar vinculada ao papel da administração pública no processo de desenvolvimento nacional e no futuro governo, que está por ser definido, devendo, conseqüentemente, se subordinar a propósitos e objetivos inspirados nas características do problema brasileiro e não na busca de racionalidade interna, tradicionalmente expressa em termos de eficiência operacional como sistema do mérito, normas éticas, direitos e deveres, imparcialidade, neutralidade, etc.

A mudança de ênfase constitui mais do que uma opção inspirada nos acahados sucessos das reformas anteriores, uma diretriz fundamental no futuro Governo que deverá, gradualmente, criar as bases de uma nova nação e um novo Serviço Público.

A magnitude do esforço reformista, conforme analisado, não deve ser subestimada pois datam da década de 30 os trabalhos pioneiros de reformulação da área de pessoal. Apesar das inúmeras tentativas empreendidas com esse propósito, não há como negar o distanciamento entre intenção e resultado.

Na realidade, os problemas do serviço público brasileiro, na atualidade, se situam em três planos, todos eles profundamente necessitados de decisão e vontade política. De um lado, as questões de comportamento, com distorções longamente enraizadas no próprio caráter nacional; de outro, os problemas de organização, divisão e funcionamento, resultantes da profunda simetria e padronização

das soluções formais; finalmente, há muitas áreas de mero **formalismo** e muitos equívocos resultantes da falta de **criatividade e inovações**, facilitando a importação e transplante de idéias, que acabam disfuncionais.

No primeiro caso, é importante registrar a falta de credibilidade que acompanhou, com raríssimas exceções, os planos e decisões do Governo; a falta de senso de missão e de compromisso com resultados que tem sido quase sempre ausentes ou muito vagos; a **abulia** da grande massa de servidores, acomodada pela ausência de cobranças e de exigências e a predominância das soluções paternalistas incentivadoras das ineficiências.

No segundo caso, é visível o monumental volume de leis, decretos e portarias com força normativa e prescritiva sobre os diversos assuntos de administração; o baixo nível de atuação operacional, denunciando o despreparo de um número significativamente grande de pessoal; a uniformização e padronização de soluções funcionais e estruturais abrigando ou revelando quase nenhuma seleção entre recursos disponíveis e finalidades; o globalismo das iniciativas de mudança que pretendem mudar "tudo de uma vez" como se todos os problemas fossem igualmente importantes; a desfiguração dos regimes jurídicos (Estatuto x CLT) pela universalização das vantagens e pela redução das responsabilidades e o desinteresse pela noção de custos, gerando uma multiplicidade de meios e formas de desperdício e paralelismo.

Finalmente, como agregado das situações anteriores, há problemas no serviço público federal como a grande distância entre o que se discute e o que se faz; o visível equívoco ao se investir em facilidade de e para treinamento na presunção de resolver problemas de recrutamento e seleção de pessoal; a descaracterização dos concursos classificatórios que acabam por escalonar todos ao longo do tempo; o desvirtuamento dos processos de enquadramento que na maior parte dos casos servem como instrumento de legitimação de situações, insustentáveis funcionalmente; a inflexibilidade gerada pelos quadros de lotação que descaracteriza o processo de planejamento e controle de recursos humanos; o uso muito freqüente da expansão da estrutura administrativa para resolver problemas de melhoria salarial; a orientação das medidas de reforma como se o Poder Executivo fosse toda a Administração Pública; a paridade salarial entre os Poderes e, nestes, entre posições e funções não necessariamente análogas.

Este, em linhas muito gerais, é o "quadro clínico" da administração geral e de pessoal do Governo Federal nos dias atuais que pode servir de redimensionamento e de ponto de partida para uma nova proposta de Reforma do Estado, urgente e inadiável, a ser implementada pelo novo Governo democrático.

REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DO ESTADO

Nilson Holanda
Professor da Universidade de Brasília

O Brasil já tentou por diversas vezes realizar uma ampla reforma da sua administração pública, quase sempre com limitado sucesso, embora devam ser reconhecidos os avanços alcançados pelo DASP, na década de 40, e o salto qualitativo do Decreto-lei 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização.

Lamentavelmente, os interregnos democráticos tem sido particularmente estéreis nesse campo, como se evidencia da experiência do período 1945/64 e da recente tentativa de reforma iniciada em julho de 1985 e já quase completamente frustrada⁽¹⁾.

Permanecem – e, na realidade até se agravaram, nos últimos anos – as profundas distorções e disfunções que caracterizam a ação do Estado e a administração pública do país.

E o problema assumiu tal magnitude que já não se pode cogitar de uma simples “reforma administrativa”, *strictu sensu*. Antes, torna-se necessário repensar a própria natureza, direção e intensidade da ação do Estado e o seu papel como instrumento ou elemento indutor do processo de modernização e desenvolvimento da sociedade brasileira.

Obviamente um tema de tal magnitude e complexidade não poderia ser abordado nos limites do presente “paper”, onde se procura apresentar, tão-somente, uma análise sumária dos lineamentos gerais do que poderia ser essa Reforma⁽²⁾.

1 – AS DIMENSÕES DA REFORMA

A análise do papel do setor público brasileiro, no contexto atual de crise

econômica e transição política, está a exigir uma abordagem mais profunda e abrangente que visa à REFORMA DO ESTADO, tendo em vista particularmente uma avaliação crítica de suas funções básicas e formas de atuação, não apenas no que concerne à sua dinâmica interna, como no que diz respeito às relações entre o Governo e a Sociedade.

Essa reforma tem de ser enfocada sob uma tríplice dimensão:

- a) político-institucional;
- b) econômico-financeira;
- c) administrativo-gerencial.

Do ponto de vista **político-institucional**, a reforma teria por objetivo:

- a) redefinir ou, pelo menos, explicitar de forma mais clara, o papel, o nível e o grau de intervenção governamental;
- b) reavaliar a natureza e as prioridades da ação do Governo na órbita econômica e em suas relações com o setor privado;
- c) identificar as salvaguardas dos direitos do cidadão frente ao Poder Público, (envolvendo questões de democratização, transparência, participação e controle);
- d) descentralizar a ação administrativa (particularmente no que se refere à redistribuição de encargos e receitas entre União, Estados e Municípios) e
- e) criar condições para a restauração da credibilidade, da responsabilidade e da competência no exercício da função pública.

Do ponto de vista **econômico-financeiro**, a reforma visaria a compatibilizar os objetivos e os meios da ação do Estado, definindo prioridades que permitam harmonizar encargos e recursos, de modo a eliminar o secular foco de instabilidade econômica e social do País, que tem sido a inflação e o seu principal fator causal, o déficit do setor público.

Do ponto de vista **administrativo-gerencial**, a meta básica seria elevar, de forma significativa, o nível de eficiência e eficácia da administração pública brasileira, de modo a que o Estado possa constituir efetivamente um instrumento para orientação, mobilização e apoio à sociedade brasileira, para formulação e implementação daquilo que poderíamos chamar de o nosso projeto nacional de desenvolvimento.

2 – AS QUESTÕES CENTRAIS

As grandes questões que deverão ser enfrentadas nesse processo de reforma já são bastante conhecidas e, em linhas gerais, se enquadram nos seguintes itens principais:

- 1. A excessiva intervenção do Estado na área econômica;
- 2. o déficit orçamentário e a desorganização das finanças públicas;
- 3. a insuficiência e baixa qualidade dos serviços públicos;

4. o desequilíbrio estrutural entre administração direta e indireta, particularmente no que se refere a dotação de recursos humanos;
5. o patrimonialismo, o corporativismo, o clientelismo, a cartorialização e a prevalência de interesses particulares sobre os interesses coletivos, em diferentes tipos de relações entre o Estado e segmentos específicos da sociedade;
6. o formalismo, a burocratização, o casuismo e a centralização do processo decisório;
7. o esvaziamento do processo de planejamento e a ausência de uma sistemática racional de formulação e avaliação de políticas públicas;
8. a ineficiência gerencial, baixa qualificação, desmotivação e abastecimento de vastos segmentos do funcionalismo público.

3 – AS GRANDES LINHAS DE AÇÃO

Em função dos problemas identificados, algumas linhas da reforma se tornam evidentes, de imediato:

1. **Desestatização e privatização:** a “curto prazo” se torna difícil conseguir reverter drasticamente o nível atual de estatização da economia brasileira. Algumas pré-condições fundamentais para alcançar esse objetivo seriam: a reorganização das finanças públicas, o controle da inflação, o fortalecimento do empresariado privado e dos setores financeiro e de mercado de capitais, a retomada do desenvolvimento e da atração de capitais externos, o saneamento financeiro de empresas estatais deficitárias e assim por diante.

Por outro lado, os objetivos de “longo prazo” devem ser não simplesmente reduzir a presença do Estado, em termos absolutos, mas sim:

- iniciar um processo de “desestatização dinâmica”, ou seja, procurar criar condições para que o setor privado cresça mais rapidamente que o setor estatal;
- alterar a forma de intervenção do Estado, realocando os investimentos governamentais pelos diferentes setores da economia, em função das prioridades estabelecidas pela sociedade.

Nada impede, porém, que sejam aceleradas algumas iniciativas sobre as quais já existe um razoável consenso, como:

- desregulamentação;
- devolução ao setor privado de empresas estatizadas por razões conjunturais (como já vem sendo feito pelo BNDES);
- adoção de medidas que diminuam a necessidade de “take overs” governamentais, em situações críticas (como, por exemplo, uma revisão de lei de falências e concordatas – que, geralmente, protege mais o empresário faltoso do que a empresa vítima de sua incompetência – uma

ação preventiva mais rigorosa do Banco Central em relação a empresas do sistema financeiro, etc);

- **privatização de empresas estatais com boa saúde financeira;**
- **implantação de métodos de privatização de gestão em setores que são mais "capital intensive"** (como nos setores de ferrovias, energia elétrica, etc);
- **enxugamento da máquina estatal, com medidas drásticas de extinção ou fusão de órgãos cuja manutenção seja onerosa ou de prioridade discutível.**

2. Reforma tributária e do sistema orçamentário e financeiro da União, Estados e Municípios, tendo em vista criar condições para a melhoria da eficiência do nosso sistema tributário, do ponto de vista fiscal, alocativo, social e operacional. Modificações profundas em nosso sistema tributário já foram introduzidas pela Constituição de 1988, mas muitas das disposições dessa Constituição precisam ser regulamentadas e, eventualmente, no futuro, reavaliadas e modificadas, particularmente no que se refere à distribuição de receitas e encargos entre os diferentes níveis de Governo⁽⁴⁾.

3. Restauração, modernização e fortalecimento do sistema de planejamento nacional, de modo a que ele possa constituir um efetivo instrumento de coordenação, controle e melhoria da eficiência da gestão governamental, em todos os seus níveis ⁽⁵⁾.

4. Reforma da estrutura da administração federal, com o seu "enxugamento" em função de metas explícitas de redução de número de funcionários, diminuição de gastos e limitação da ação regulamentadora, normativa e intervencionista do Governo.

Essa reforma deveria começar, para dar um bom exemplo, com a redução do número de Ministérios, que eram 7 em 1930, passaram a 16 em 1967 e chegam hoje a 27. Com a Nova República (esse número foi recentemente diminuído com a extinção dos Ministérios da Reforma Agrária, da Irrigação e do Bem Estar Social).

A partir desse exemplo, o Governo ganharia autoridade para podar as organizações mais frondosas, simplificando estruturas, fundindo e extinguindo órgãos, remanejando e retreinando pessoal, modernizando serviços, com uma preocupação efetiva de aumentar eficiência, no sentido mais simples do termo (obter um maior produto com os mesmos insumos, ou o mesmo produto com menores insumos).

Nesse trabalho de reforma estrutural, procurar-se-ia evitar a "tentação" da simetria e o exagero ou a exacerbação do **enfoque sistêmico** que tanto fez expandir os organogramas da administração federal, com reflexos também nas administrações estaduais.

5. Descentralização administrativa em todos os níveis: a) dentro do Governo Federal, b) deste para os Governos Estaduais e Municipais e c) do Governo para o setor privado.

6. Desburocratização com a revitalização do Programa Nacional de

Desburocratização, lamentavelmente desativado pelo atual Governo.

7. **Modernização de métodos e processos de trabalho**, envolvendo os processos de planejamento e coordenação, descentralização e agilização do processo decisório, avaliação e controle de resultados, simplificação de procedimentos, adoção de técnicas gerenciais modernas, melhoria de atendimento ao público e ampliação de recursos materiais e logísticos à disposição dos administradores, envolvendo, principalmente a progressiva informatização de atividades burocráticas, de modo a liberar os administradores para as tarefas mais nobres e prioritárias da gestão pública. Sabe-se, por exemplo, que o Governo Federal é um grande proprietário de computadores, mas tem uma baixa taxa de informatização dos seus serviços de um modo geral. A ênfase deveria ser, pois, em mais "software" por unidade de "hardware" já disponível.

8. **Desenvolvimento de um eficiente sistema de formação e gestão de recursos humanos**, subordinado às seguintes diretrizes:

- profissionalização, valorização e dignificação da carreira do servidor público;
- intensificação dos investimentos em formação, capacitação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal, visando ao desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores e ao melhor gerenciamento da máquina governamental;
- restabelecimento do sistema do mérito no ingresso e progressão funcional no serviço público e no acesso a cargos de direção e assessoramento especializado;
- elaboração de novo plano de classificação de cargos e salários, de forma articulada com a modificação da estrutura organizacional e os investimentos em capital humano⁽⁶⁾;
- criação de um Grupo Dirigente na estrutura de carreiras do serviço público, como um corpo de elite devidamente treinado e capacitado para planejar, supervisionar e executar tarefas de Alta Administração. Esse foi o objetivo da criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, pelo Decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986, projeto muito bem concebido e inspirado nas melhores experiências nacionais e estrangeiras similares, mas que, infelizmente, já vem enfrentando dificuldades administrativas e políticas de monta⁽⁷⁾;
- preservação de conduta funcional compatível com o espírito público e os postulados éticos inerentes ao relacionamento Governo e Sociedade (Estatuto do Funcionário e Código de Ética).

4. O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

Nesse elenco de providências, merece atenção especial o programa de priva-

tização, em relação ao qual os seguintes aspectos deveriam ser considerados, entre outros:

- definir um "processo" e uma "estratégia" a ser desenvolvida a longo prazo e não um simples programa a ser cumprido em um período determinado;
- definir claramente os objetivos e a prioridade dessa estratégia;
Qual o problema real que se pretende resolver? Uma suposta ineficiência de determinados segmentos do aparelho estatal? Interferências políticas que limitam o potencial de ação do Governo? Um possível dreno de recursos orçamentários para atender a empresas deficitárias? A dispersão da escassa capacidade gerencial do Governo em áreas que podem ser atendidas satisfatoriamente pela empresa privada? Até que ponto privatização é uma prioridade real e efetiva do Governo ou uma prioridade meramente "semântica"?
- explicitar e avaliar criticamente os pressupostos do programa;
É possível realmente fazer alguma generalização sobre a eficiência ou ineficiência de empresas governamentais? Não seria necessário definir previamente uma certa taxinomia ou "tipologia de empresas estatais"? Como comparar uma PETROBRÁS com uma EBTU, uma VALE DO RIO DOCE com uma SIDERAMA, ou, dentro de uma mesma área de atuação, um BANCO DO NORDESTE com um BNCC?
- especificar os benefícios que se pretende sejam obtidos em termos de eficiência alocativa, produtiva ou distributiva;
Qual o "trade off" entre eficiência e equidade, geralmente conflitantes entre si? A suposta ineficiência de certas empresas não será na realidade uma política implícita de distribuição de benefícios sociais, à custa do equilíbrio financeiro dessas empresas? Qual o ganho real do ponto de vista das finanças do Governo? (por exemplo, a venda de ações de uma companhia rentável como a Vale do Rio Doce somente teria sentido se os recursos gerados pela operação fossem utilizados na liquidação de parte da dívida do Governo e se a economia de juros assim obtida fosse maior que a receita dos dividendos perdidos);
- analisar as implicações de uma eventual privatização em setores de monopólio e oligopólio que exigirão uma contrapartida de cuidadosa e eficiente regulamentação;
- avaliar as experiências de outros países que tem tido razoável sucesso nesse campo como a Espanha, França, Inglaterra, Itália e até mesmo alguns países sul-americanos que começam a ensaiar programas de privatização como o Chile e o Peru;
- explorar alternativas ou precondições de um programa de privatização, como a abertura do capital de empresas estatais, a contratação de serviços com empresas privadas (como já existe na coleta de lixo urbano), a utilização do "franchising" ou privatização de gestão, especialmente

em setores que já absorvem grandes investimentos de capital, nas áreas de comunicações, distribuição de energia, transportes ferroviários, sistemas de abastecimento d'água e esgotos, etc;

- analisar em profundidade todas as técnicas que tem sido utilizadas em diferentes países, como venda total ou parcial, desmembramento e fusões de empresas, oferta restrita ou oferta pública de ações, fixação de preços mínimos e leilões de ações, venda nominal (giveaway) a funcionários, etc. Ressalte-se, nesse particular, o trabalho que vem sendo feito pelo Ministério das Minas e Energia, em articulação com o Congresso Nacional, de estudo e avaliação das experiências de privatização da Inglaterra, França, Espanha e Itália, a par da análise das tentativas de liberalização econômica dos países do Leste Europeu.

Esta é uma agenda de providências que já vem sendo parcialmente cumprida pelo Governo, cujo programa de privatização foi intensificado no período mais recente, particularmente depois da instituição do PROGRAMA FEDERAL DE DESESTATIZAÇÃO, através do Decreto nº 95.886, de 19 de março de 1988.

Esse programa ampliou o anterior Programa de Privatização criado em 1981, dado que passou a incorporar, também, as atividades de CONCESSÃO e DESREGULAMENTAÇÃO.

Entre 1981 e 1988 foram privatizados ou tiveram suas atividades encerradas 36 empresas estatais federais. Dentre estas, 16 tiveram seus processos encerrados no período de 1986 a agosto de 1988, incluindo a devolução ao setor privado de alguns empreendimentos industriais de porte, como os das empresas:

- COMPANHIA NACIONAL DE TECIDOS NOVA AMÉRICA
- MÁQUINAS PIRATININGA DO NORDESTE S/A
- MÁQUINAS PIRATININGA S/A
- CIA. GUATAPARÁ DE CELULOSE E PAPEL
- ELETROSIDERÚRGICA BRASILEIRA S/A (SIBRA)
- CARAÍBA METAIS S/A

Em agosto de 1988, encontravam-se em fase de implantação projetos de privatização de 12 empresas industriais e em desenvolvimento 25 outros projetos, nas áreas de indústria, mineração, energia e transportes. Além disso, estavam sendo transferidos para o controle dos Estados 16 projetos de Centrais de Abastecimento⁽⁸⁾.

Ademais, já havia um razoável consenso sobre alguns critérios básicos a serem seguidos para limitar o crescimento do setor estatal, tais como:

- a) restrição à criação de novas empresas estatais, o que depende, inclusive, de autorização legislativa (art. 37, XIX, da Constituição);
- b) devolução ao setor privado de empresas produtivas que originariamente já pertenciam a esse setor e foram estatizadas em função de fatores políticos ou conjunturais;
- c) privatização de empresas estatais do setor produtivo que:
 - não sejam consideradas essenciais ou estratégicas;

- não cumpram uma função pioneira (como nos casos em que o desenvolvimento tecnológico tem uma importância crucial);
 - possam atuar em regime de competição ou, pelo menos, como oligopólios, sob "liberdade vigiada"⁽⁹⁾.
- d) privatização de novos investimentos em setores tradicionalmente de responsabilidade governamental, como rodovias, ferrovias, portos, distribuição de energia, pequenos projetos hidroelétricos, abastecimento d'água, limpeza urbana, distritos industriais, etc.);
- e) privatização de gestão, em setores tradicionais, onde o elevado vulto do investimento já existente inviabiliza a sua transferência total para o setor privado (exemplo: Rede Ferroviária Federal, Companhia Brasileira de Transportes Urbanos, etc)⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, em relação às empresas que devam continuar estatizadas, dever-se-ia promover, progressivamente, a abertura de suas estruturas de capital. Isso visaria não apenas a mobilizar poupanças do setor privado mas principalmente a introduzir padrões de gestão e supervisão semelhantes aos que prevalecem no setor privado. Algo nesse sentido já vem sendo feito em relação à TELEBRÁS e SIDERBRÁS e poderá ser feito mais tarde com referência à ELETROBRÁS.

Finalmente, em termos de "técnicas de privatização" sugere-se seja aprofundada a idéia de criação de um FUNDO DE PARTICIPAÇÕES, conforme sugerido por DIAS LEITE⁽¹¹⁾ ou de uma HOLDING de todas as pequenas estatais a serem transferidas ao setor privado, fazendo-se, em seguida, a privatização dessa HOLDING, de uma vez. Isso teria a vantagem de acelerar, simplificar e viabilizar o processo de privatização, inclusive pela divisão de riscos inerente a um investimento que envolve participação em negócios de diferentes tipos. E também constituiria a única forma de o Governo livrar-se de alguns investimentos de menor atratividade, que dificilmente poderiam ser privatizados isoladamente. Resta saber se, do lado do setor privado, haveria receptividade e competência técnica, financeira e organizacional para adquirir o controle dessa HOLDING.

5. CONCLUSÃO

Para concluir, caberia agora caracterizar melhor os objetivos e a estratégia que se tem em vista, principalmente para evitar que a nossa proposta se confunda com tantas tentativas frustradas de reforma administrativa, aqui e alhures.

Em primeiro lugar, não se pode dissociar um programa de Reforma do Estado da estratégia global de desenvolvimento do país, dos seus objetivos e limitações, de suas potencialidades e restrições, enfim, de tudo o que condiciona e define a nossa capacidade para transformar a sociedade em que vivemos.

A Reforma do Estado é fundamentalmente uma questão instrumental, que depende de um Projeto Nacional de Desenvolvimento previamente definido e explicitado. Ela pressupõe, assim, um adequado funcionamento das instituições po-

lísticas e uma mobilização consciente de todas as suas lideranças para a formulação e execução desse Projeto Nacional.

Em segundo lugar, o importante não é ter um plano pronto e acabado de modernização das instituições, mas iniciar um "processo" de análise e reflexão sobre a nossa realidade administrativa, infelizmente – e surpreendentemente – tão pouco conhecida.

Nesse particular, duas prioridades são fundamentais: a melhoria da qualidade dos recursos humanos voltados para a administração pública, particularmente nos mais altos níveis da administração direta, e a produção, em larga escala, de pesquisas relevantes sobre experiências concretas de administração no Brasil.

Somente através de um grande esforço de produção científica nesse campo, poderemos formular políticas realistas e adequadas, corretas no diagnóstico, sensatas na programação e exequíveis na implementação.

Caso contrário, continuaremos a patinhar no campo lodoso dos mitos, preconceitos, falsos juízos e interpretações equivocadas que viciam tantas tentativas (ou pseudo-tentativas) de melhorar o nível de eficiência de nossa administração pública.

Dá o mito de que as estatais são ineficientes, quando muitas delas conseguem resultados surpreendentes, operando em condições particularmente desvantajosas⁽¹²⁾, ou a idéia de que vamos resolver nossos problemas demitindo funcionários, quando não existem condições para tanto e o problema não é tanto do excesso de funcionários, mas da baixa qualidade dos serviços, ou a ilusão de que através de um processo de privatização, vamos nos livrar do Estado, quando este está para ficar e o problema real é o de mudar a natureza da intervenção governamental, e, sobretudo, assegurar ao Estado condições adequadas de gestão da coisa pública.

Para eliminar esses mitos precisamos pesquisar a nossa realidade administrativa. Como assinala Kliksberg ("Nuevas Fronteras Tecnológicas en materia de gerencia en America Latina", Revista de la CEPAL, nº 31) a ciência administrativa vem evoluindo do seu enfoque prescritivo tradicional para uma nova abordagem heurística, que se baseia na experimentação e na pesquisa de uma realidade administrativa densa, complexa e mutável.

Por falta desse respaldo em uma "tecnologia apropriada", por assim dizer, é que tem sido frustradas tantas reformas administrativas, que rapidamente descambam para o formalismo estéril, para a falsa austeridade, para os controles inúteis, para as receitas padronizadas, para o jogo das aparências e das mudanças superficiais, onde, como no provérbio francês, quanto mais se finge mudar, mais continua tudo "la même chose".

Em terceiro lugar – e como corolário dos itens precedentes – o nosso problema maior não se encontra nas estatais, que integram a chamada administração indireta, mas no núcleo central da administração direta do Governo da União, que se encontra totalmente desprovido de recursos técnicos e humanos para gerir, de

forma eficiente, o grande, complexo e desarticulado sistema de administração pública federal.

Na realidade, é a própria ineficiência da administração direta e baixa qualidade do sistema de formulação de políticas públicas, a nível central, que já começa a comprometer o desempenho da administração indireta, onde se encontram empresas que conseguiram atingir um estágio avançado de modernização administrativa e que deram contribuições relevantes e de importância estratégica para o desenvolvimento nacional.

O fator crítico para o sucesso das empresas estatais de bom desempenho foi principalmente o grande investimento em recursos humanos.

Lamentavelmente, foi aí onde a Administração Direta investiu menos, gerando-se o curioso paradoxo de um vasto setor estatal, com equipes estáveis, profissionalizadas e qualificadas, sendo supostamente controlado e dirigido por um pequeno núcleo de burocratas, sem carreiras estáveis no Governo Central, com preparo inadequado e quase sempre atuando de forma improvisada e amadorística na formulação e acompanhamento de políticas públicas (com as exceções de praxe, nas ilhas de modernidade do Itamaraty, da Receita Federal e da Polícia Federal, a par de segmentos específicos da área de serviços jurídicos).

A administração federal passou a constituir assim um autêntico "monstro de Frankenstein", com membros fortes e possantes e uma cabeça pequena e inadequada para comandar, de forma eficiente, esses membros.

O problema, portanto, não é de enfraquecer esses braços fortes – nivelando por baixo – mas de revitalizar a cabeça pensante do Governo Central.

Para atender parcialmente a esse objetivo é que foi criada a ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP, que, infelizmente, já vem enfrentando problemas de falta de apoio institucional, tanto a nível interno, como externo, por razões complexas, cuja análise extrapolaria os objetivos e limites do presente "paper".

Finalmente, deve ser ressaltado que a atual crise brasileira não decorre apenas da escassez de recursos financeiros e logísticos, da falta de capital ou de outros recursos econômicos convencionais. Ela resulta sobretudo de uma sobrecarga sobre a capacidade de gestão do Estado, que tem compromissos e responsabilidades desproporcionais aos seus recursos organizacionais e de gestão.

Por isso, temos de ser seletivos⁽¹³⁾, com uma visão clara de nossas prioridades, elegendo objetivos que nos permitam elevar rapidamente a capacidade de gestão do Estado (ênfatisando a formação de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e a pesquisa em administração, por exemplo).

A crise que vivemos tem raízes profundas em nossa tradição cultural e em nossa organização social. Para enfrentá-la temos de distinguir, de um lado, uma vertente "técnica", que identifica uma crise de competência gerencial e, de outro, uma vertente "filosófica" que se expressa em uma crise de valores ou em uma crise moral.

Com efeito, se avaliados em profundidade os problemas do nosso país, em

sua tríplice dimensão política, econômica e social, vamos descobrir que eles são problemas de natureza gerencial, "latu sensu".

Pois o tecido cultural de qualquer sociedade pressupõe sempre uma certa "tecnologia administrativa", vale dizer, uma capacidade ou competência específica para arregimentar recursos humanos e utilizar recursos materiais com vistas à satisfação das necessidades e aspirações coletivas.

Assim é que algumas nações tem demonstrada uma notável competência para gerenciar sua modesta dotação de recursos naturais – como seria o caso do Japão, Alemanha, Formosa, Coréia, etc – enquanto outros países, particularmente bem aquinhoados com recursos desse tipo – Brasil, Argentina, México, etc – até agora não encontraram um caminho seguro para realizar os seus objetivos de desenvolvimento econômico, social e político.

Essa competência gerencial não se pode confundir com um simples somatório de técnicas administrativas. É bem mais que isso. A partir de uma visão holística, ela se caracteriza, antes, como um complexo e difuso padrão cultural que permeia todo o comportamento de pessoas, empresas e instituições.

Por isso, ela tem também uma dimensão ética ou moral que se reflete na fusão de valores tradicionais e modernos, na harmonização de interesses individuais e coletivos, na percepção dos objetivos e prioridades de curto e longo prazo, na conciliação da liberdade com a responsabilidade, enfim, na construção de um sistema de valores que define o nosso compromisso com o desenvolvimento da sociedade em que vivemos.

Essas críticas (na realidade, pré-julgamentos) decorrem de um lado, do desconhecimento das características do projeto da ENAP e, de outro, da justificada desconfiança de que o atual Governo não teria a competência e a seriedade para levar a cabo, com sucesso, um projeto de tal envergadura. Nessa perspectiva, são ponderações que merecem toda a consideração.

Elas não invalidam, porém, os pressupostos e fundamentos da criação da ENAP que, ao contrário do que muitos supõem, não tem por objetivo simplesmente reproduzir a experiência francesa da famosa ENA (REIS VELLOSO, em seu documento **O Novo Modelo de Estado e a Modernização da Administração Pública**, ao propor a criação de uma Escola Superior de Administração Pública, tendo como referência a experiência francesa, observa acertadamente que "não se trata de adotar o modelo francês, mas um modelo misto, de escola especializada e Universidade").

Com efeito, a ENA foi apenas um dos diferentes modelos considerados (embora, obviamente, o mais importante e conhecido), ao lado de várias experiências nacionais e internacionais de grande significação.

Assim é que, antes da criação da ENAP, foram avaliadas experiências tão diversas como as da ENA francesa, do INAP da Espanha, da ENAP do Canadá, do INAP da Argentina, da Escola Kennedy de Governo da Universidade de Harvard, das Academias de Ciências Administrativas de Speyer e de Bonn, da Alemanha, além de importantes e bem sucedidos projetos nacionais de formação de

administradores de alto nível, tanto no âmbito do Governo e empresas estatais, como no campo universitário (Instituto Rio Branco, Escola de Administração Fazendária, Academia Nacional de Polícia, Escola Nacional de Informações, Escola Superior de Administração Postal, Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico (CENDEC), Programas de Treinamento da ELETROBRÁS e PETROBRÁS, Centros de Treinamento do BNB e da TELEBRÁS, Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) de São Paulo, Fundação Escola do Serviço Público do Rio de Janeiro (FERJ), Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) e Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Centro de Desenvolvimento de Administração da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais e assim por diante.

Prevvia-se a estruturação de uma Escola moderna, inovadora, aberta para diferentes abordagens de ensino e múltiplas fontes de conhecimentos e experiências administrativas, integrando estudo e pesquisa, fundindo a teoria com a prática, articulando a Universidade com o Governo e atuando como um fator catalisador não apenas de um processo de modernização administrativa como de uma estratégia de renovação e reativação do ensino e da pesquisa de administração em todo o país.

Conforme esclarecia um dos seus documentos básicos,

“toda a estratégia de ensino, a par do resguardo do seu nível de excelência, estaria voltada para enfatizar o desenvolvimento da habilidade para pensar e da capacidade para decidir, muito mais do que o conhecimento rotinizado de técnicas administrativas, cuja utilização se faz de forma mecanizada e alienante. Essa orientação parte do pressuposto de a habilitação para encarar a realidade administrativa com uma visão crítica, científica e rigorosa, de um lado, e humanista, globalizante e construtiva, de outro, é essencial para que os estudantes possam enfrentar, no futuro, os desafios da gestão governamental sem render-se ao conformismo, ao paroquialismo, à rotina e ao desânimo”.

Planejava-se ainda,

“a médio prazo, descentralizar as atividades da ENAP, utilizando-se os serviços e experiências das Universidades e Centros de Formação em Administração Pública existentes nos diversos Estados do país”.

Reconhecia-se, no entanto, que essa meta de descentralização deveria ser atingida

“gradualmente, de maneira ordenada e cuidadosa, de modo a não comprometer os objetivos de seletividade e formação de alto nível que se tem em vista”.

Veja-se, a respeito, o excelente relatório original apresentado ao DASP pelo Embaixador Sérgio Paulo ROUANET, que serviu de base para o projeto da Escola.

Para uma descrição dos objetivos e características da Escola, ver também: Nílson HOLANDA, *Escola Nacional de Administração Pública – ENAP* (Documento básico que corresponde ao projeto de criação da Escola), SEDAP, abril de 1986 (versão revista em outubro de 1986) e *Características da ENAP*, ENAP, junho de 1987. Ver ainda os relatórios apresentados à SEDAP, pelo Autor, sobre visitas feitas a ENAP da França, ao INAP da Espanha, ao INAP da Argentina e os comentários expendidos sobre o informe da missão da ENAP do Canadá em visita ao Brasil.

NOTAS EXPLICATIVAS

(1) Ver NILSON HOLANDA, *Reforma Administrativa e Formação de Recursos Humanos*, ENAP, Brasília, setembro de 1987.

(2) Somente depois de escrito este trabalho, que é parte de um estudo mais amplo apresentado ao FÓRUM NACIONAL (Idéias para a Modernização do Brasil), realizado no Rio de Janeiro, de 23 a 25 de novembro de 1988, tomamos conhecimento de outros textos que abordam o tema da Reforma do Estado de forma mais abrangente e completa e que foram elaborados para o mesmo Seminário, a saber:

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO, *O Estado Empresário: novas áreas de atuação e novas formas de operação*.

Idem, *Gestão e Controle das Estatais*.

Idem, *O novo modelo do Estado e Modernização da Administração Pública*.

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, *Revisão do Estado Brasileiro*.

ANTONIO DIAS LEITE, *Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra*.

SERGIO HENRIQUE HUDSON DE ABRANCHES, *Notas sobre a Reforma do Estado*.

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO, *A Revitalização do Setor Público*.

É interessante observar, que, a despeito de não ter havido nenhuma discussão prévia do tema, os pontos de vista expressos nesses documentos coincidem quase integralmente com os do Autor (como será indicado em algumas notas subsequentes, incluídas após o Seminário acima referido), o que evidencia já haver um razoável consenso técnico em torno dos pontos prioritários para um programa de Reforma do Estado Brasileiro.

(3) Ver NILSON HOLANDA, *A Reforma Administrativa*, Comissão de Reforma Administrativa, setembro de 1985; NILSON HOLANDA e GILENO MARCELINO FERNANDES, *As Funções da Presidência e a Reforma Administrativa*, SEDAP, dezembro de 1985, NILSON HOLANDA, *Consolidação de Su-*

gestões sobre Nova Estratégia para a Reforma Administrativa, SEDAP, abril de 1986.

- (4) Para uma análise das reformas introduzidas no sistema tributário nacional pela Constituição de 1988, que caracterizam uma “descentralização exacerbada”, na expressão de ROBERTO CAVALCANTI, ver o documento desse Autor, citado acima (pags. 13 e seguintes).
- (5) Ver NILSON HOLANDA, *A Reforma do Sistema de Planejamento*, abril de 1986 e *Constituinte e Sistema de Planejamento e Orçamento*, Exposição na Sub-comissão de Orçamento e Fiscalização da Comissão de Reforma Tributária da Assembléia Nacional Constituinte, em 5 de maio de 1987.
- (6) Ver NILSON HOLANDA, *Projeto de Sistema de Pessoal Civil e de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal*, SEDAP, maio de 1986.
- (7) O Autor teve oportunidade de elaborar o projeto básico de criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (fundamentado em um estudo elaborado pelo Embaixador Sergio Paulo ROUANET, ainda no Governo Figueiredo) e foi o primeiro Diretor Geral dessa Escola, tendo renunciado ao cargo em novembro de 1987, por não concordar com interferências políticas que, a seu ver, comprometiam os elevados propósitos e ambiciosos objetivos desse núcleo de formação da elite administrativa do Governo Federal.

Alguns dos documentos apresentados no “Fórum Nacional” manifestam um certo desconhecimento e alguma descrença em relação aos propósitos, objetivos e potencialidades da Escola. SÉRGIO ABRANCHES manifesta a opinião de que:

“uma solução à francesa (para o problema de treinamento de pessoal de alto nível, no âmbito do Governo), com a criação de uma Escola de Administração Pública, dificilmente resolveria o problema, na configuração atual da sociedade brasileira. Hoje a criação desse monopólio constituiria, rapidamente, mais um enclave no aparelho do Estado” (op. cit., pag. 27).

DIAS LEITE fez referências a:

“algumas poucas e medíocres ações renovadoras práticas ora em curso, entre as quais uma Escola de Administração Pública e definição tão misteriosa e conteúdo duvidoso” (op. cit., pag. 5).

- (8) Ver PAULO GALLETA, *A Privatização de Empresas Estatais via Abertura de Capital*, Seminário sobre Abertura e Democratização de Capital, 30 de agosto de 1988.

Idem, “Mecanismos de Privatização no Brasil”.

- (9) Conforme observa REIS VELLOSO, essa estratégia de privatização implicaria concentrar a ação do Estado-empresário nas áreas de “infraestrutura, energia elétrica, petróleo, transportes e comunicações – sem prejuízo de começar a abrir espaços para a iniciativa privada nas áreas em que a Constituição o permitir (energia elétrica e transportes)”. Dessa forma o setor estatal deveria “refluir nas indústrias básicas (petroquímica, fertilizantes e siderurgia de planos)” e poderia “programar a progressiva desescalada (aliás já iniciada, em siderur-

gia) em relação ao investimento já existente" (In *O Estado-Empresário Novas Áreas de Atuação e Novas Formas de Operação*.

(10) Cf. REIS VELLOSO, op. cit.

(11) DIAS LEITE, *Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra*, pag. 21.

(12) Ver NILSON HOLANDA, *Perfil do Setor Estatal Brasileiro*, ANPAD, 1989.

(13) Cf. REIS VELLOSO e ROBERTO CAVALCANTI que enfatizam o caráter estratégico e seletivo com que deve ser orientada a intervenção estatal no próximo estágio de desenvolvimento do Brasil.

AS FUNÇÕES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A NECESSIDADE DE SUA REVISÃO

*Sonalba Linhares Matias
Assessora do Secretário de
Planejamento e Modernização
Institucional – SEMOR/SEPLAN-PR*

1 – INTRODUÇÃO

As funções do Presidente da República em qualquer regime presidencialista se constituem num pesado e complexo encargo gerencial. Estes encargos tornam-se cada vez mais difíceis num país como o Brasil que além de atravessar uma séria e complexa crise econômico-financeira, passa por um período de transição de um regime autoritário para uma democracia, e em que as regras definidas na atual Carta Constitucional ainda engatinham rumo à sua efetiva implantação.

Estas funções tornam-se, ainda mais complexas e de difícil gerenciamento quando se impõe, por força da nova distribuição de poderes entre o Legislativo e o Executivo definida na Constituição, a necessidade de o Presidente manter um estreito e eficaz relacionamento com o Congresso Nacional, com os políticos de modo geral, com os Governos das Unidades Federadas e com as lideranças das entidades representativas da sociedade civil.

Para que possa exercer estas funções de forma eficaz e compatível com a realidade democrática existente no país, o Presidente necessita ser liberado de uma série de encargos que podem ser resolvidos nas esferas ministeriais específicas.

A crença de que os problemas emergenciais e prioritários serão resolvidos com maior rapidez e menor desperdício de recursos na medida em que se localizam mais perto do Presidente tem levado a que pressões diversas o induzam a uma prática que nos parece equivocada, qual seja a de avocar a si a resolução dos

mesmos, através da subordinação direta à Presidência da República dos órgãos e entidades responsáveis pela sua execução.

Outro ponto que tem sido invocado para esta centralização, é a alegação do caráter interministerial das atividades que são desenvolvidas por estes órgãos e entidades, o que não justifica o fato pois a maioria das ações executadas no âmbito da Administração Pública Federal, poderiam "a rigor" ser consideradas como envolvendo mais de um Ministério.

Além disto acredita-se que esta vinculação eleva o "status organizacional" dando maior poder aos dirigentes dos órgãos e entidades transferidos para esta esfera, que passam, teoricamente, a ocupar um grau hierárquico diferente daquele dos ministérios, o que, em tese, os credencia a um mais rápido atingimento de seus objetivos e metas.

Desta forma tem-se concentrado na Presidência, uma série de funções executivas, que prescindem para sua execução, de um relacionamento tão estreito com o Presidente.

Este acúmulo de competências junto à Presidência da República determina uma série de pressões sobre o Presidente que corre o risco de ver restringida a sua ação pela demanda dos órgãos que se encontram ao seu redor e pela provável competição entre estes e os ministérios setoriais.

A Constituição ao definir no seu art. 76 que "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado" preceitua de forma inequívoca a igualdade de importância que deve ser dispensada a cada um destes auxiliares. É evidente que para o bom desempenho de suas funções é preciso que a eles seja dada a necessária autonomia para que as ações, referentes às suas áreas específicas, sejam efetivadas de forma ágil e eficaz. O exercício desta autonomia não prescinde de uma ação interministerial articulada nem da observação da escala de prioridades, aprovada para cada Pasta.

A multiplicidade e complexidade de órgãos e funções, atualmente, integrados à Presidência da República, além de transformarem-na numa estrutura pesada, congestionada, de certa forma "subvertem" a orientação constitucional ao pretender classificar os Ministros de Estado em duas categorias.

Além disto há que se considerar o fato de que o modelo organizacional da Presidência da República é, em grande medida, herança do autoritarismo em que a função do Presidente era tida como missão a ser desempenhada dentro de certos pressupostos que não mais se coadunam com a realidade atual.

2 – O MODELO ORGANIZACIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Conforme se verifica no organograma anexo, a Presidência da República é integrada além do Gabinete Civil, do Gabinete Militar, por sete órgãos de assessoramento imediato ao Presidente e seis órgãos colegiados presididos por ele. São

ainda órgãos de consulta do Presidente da República, definidos na Constituição, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República.

Os órgãos de assessoramento imediato são: a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – SADEN, o Serviço Nacional de Informações – SNI, o Estado Maior das Forças Armadas – EMFA, a Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, a Consultoria Geral da República – CGR, a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia – SCT⁽¹⁾ e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE.

Além dos Conselhos da República e de Defesa Nacional integram ainda a Presidência os seguintes colegiados: o Alto Comando das Forças Armadas – ACFA, o Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, o Conselho de Desenvolvimento Social – CDS, o Conselho Nacional de Informática e Automação – CONIN, o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA e o Conselho Superior de Política Nuclear – CSPN.

Fazem parte, também, da Presidência da República embora não diretamente subordinados ao Presidente, os seguintes órgãos e entidades que se vinculam ou subordinam-se, respectivamente:

a) à Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia – SCT

- Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq;
- Fundação Centro Tecnológico para Informática – CTI;
- Computadores e Sistemas Brasileiros S.A. – COBRA;

b) à Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN

- Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA;
- Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP;
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE;
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES;
- Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND;

c) ao Estado Maior das Forças Armadas – EMFA

- Escola Superior de Guerra – ESG;
- Hospital das Forças Armadas – HFA;

d) ao Serviço Nacional de Informações

- Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações – CEPESC.

Ainda encontra-se vinculada, diretamente à Presidência da República, a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, uma autarquia de natureza especial. A CNEN possui uma situação “sui-generis”, pois a despeito da sua vinculação à

(1) Este artigo já se encontrava escrito quando foi encaminhada ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 115, de 29/11/89, criando o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.

Presidência da República, definida no Decreto nº 93.337, de 6/10/86, ela é "de fato", considerada para efeitos de supervisão ministerial, vinculada à SADEN.

O **Gabinete Civil** exerce as funções de assessoramento ao Presidente da República na coordenação política, notadamente no que se refere às relações com parlamentares e autoridades governamentais e a articulação entre Governo e Sociedade; na coordenação administrativa, especialmente quanto ao acompanhamento dos programas e políticas governamentais e ao relacionamento com os estados e municípios. Além disto é responsável pela coordenação das atividades de comunicação do Governo Federal, preparação, exame, acompanhamento e tramitação das mensagens e projetos de Lei do Executivo ao Congresso Nacional.

O **Gabinete Militar** tem como funções principais o assessoramento ao Presidente nos assuntos referentes à segurança nacional, sendo responsável, ainda, pela segurança do Presidente e dos Ministros-Chefes dos gabinetes Civil e Militar bem como dos palácios presidenciais.

A **Consultoria Geral da República** tem como competências regimentais as de fixar a interpretação da Constituição, atos e jurisprudências legais de modo a serem uniformemente seguidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal além de exercer outras funções de natureza jurídica a serem observadas no âmbito do executivo.

Cabe à **SADEN** assessorar o Presidente da República, o Conselho Superior de Política Nuclear, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República nos assuntos referentes a: declaração de guerra e celebração da paz; decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; definição de critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional; ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à garantia da independência nacional e da defesa do Estado democrático.

A **SADEN** tem sob sua supervisão todas as entidades relativas ao setor de energia nuclear além de constituir-se em secretaria-executiva do Conselho da República, do Conselho de Defesa Nacional e do Conselho Superior de Política Nuclear.

O **EMFA** tem como objetivos a realização de estudos para fixação da política, da estratégia e da doutrina militares bem como elaboração e coordenação dos planos e programas decorrentes e a coordenação dos assuntos de interesse comum às forças armadas.

A **SEPLAN** como responsável pelas atividades de planejamento e coordenação geral teve sua área de atuação bastante ampliada com a absorção das funções anteriormente exercidas pela extinta Secretaria de Administração Pública – SEDAP. Esta ampliação de funções trouxe para sua área de atuação a supervisão, coordenação, orientação e controle das atividades relativas à administração de pessoal civil e de serviços gerais, à modernização e organização administrativas, à desburocratização e à informatização no âmbito da Administração Direta, autarquias e fundações públicas.

Ao **SNI** compete superintender, coordenar e exercitar, a atividade de infor-

mação em proveito da política nacional, especialmente no tocante à soberania nacional e a defesa do estado democrático.

Cabe à **SCT** a coordenação e orientação da política de ciência e tecnologia, de informática, de cartografia, de biotecnologia, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de química fina, meteorologia, climatologia e ainda a coordenação e orientação da política de pesquisa, desenvolvimento, produção e aplicação de novos materiais e serviços de alta tecnologia, mecânica de precisão e outros setores de tecnologia avançada.

A **CORDE**, órgão autônomo recentemente vinculado à Presidência da República, tem como principais funções propor ao Presidente da República a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, seus planos programas e projetos.

O **Alto Comando das Forças Armadas** objetiva assessorar o Presidente da República nas decisões relativas à política militar e à coordenação de assuntos pertinentes às Forças Armadas.

Os Conselhos de **Desenvolvimento Econômico** e de **Desenvolvimento Social** tem por finalidade, respectivamente assessorar o Presidente da República na formulação das diretrizes e políticas econômica e social definidas nos Planos e Programas de Governo.

Os Conselhos **Superior do Meio Ambiente**, **Nacional de Informática e Automação**, **Superior de Política Nuclear** têm como competência o assessoramento ao Presidente da República nas áreas específicas e conforme definido em suas normas de criação.

Como mencionado anteriormente, a diversidade de órgãos e funções atualmente exercidas pela Presidência da República, congestiona o dia a dia do Presidente, deixando-o muitas vezes, com pouco tempo para exercer sua função de dirigente maior do país e de principal gestor das mudanças a serem nele efetivadas.

3 – REESTRUTURAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Uma sugestão para o redesenho da estrutura organizacional da Presidência deveria ter como fundamento as seguintes ações: a transferência de funções executivas para áreas setoriais específicas, a redução de colegiados presididos pelo Presidente e a redefinição dos órgãos realmente necessários ao seu assessoramento imediato.

Uma outra questão a ser considerada é a quantidade de órgãos com "status" ministerial junto à Presidência da República.

Neste sentido, há que se avaliar a real necessidade de permanecerem integrando a Presidência, quatro órgãos responsáveis por assuntos concernentes à área militar, no contexto atual de um governo com características diferentes dos regimes anteriores.

Da mesma forma, a inegável importância que o país deve dar à ciência e tec-

nologia, não credencia os órgãos responsáveis por esta área a se vincularem diretamente à Presidência.

A despeito de toda a sua importância estratégica, as atividades relativas ao setor de energia nuclear seriam mais adequadas se passassem a ser desenvolvidas no âmbito de um ministério setorial.

A questão da integração das pessoas com deficiências físicas é sem dúvida da maior relevância, entretanto, não nos parece justificar sua subordinação atual.

A existência de uma unidade de assessoramento com quadros reduzidos e altamente qualificados seria desejável para assessorar o Presidente nas questões referentes ao planejamento e coordenação das áreas econômicas e sociais. Esta unidade, entretanto, não pode jamais ultrapassar suas funções de assessoramento, sob pena de sua ação confundir-se ou tomar-se concorrente com a dos ministérios setoriais.

Uma outra questão a ser posta, é a da necessidade de manter-se as atividades relativas à gestão de serviços gerais e pessoal civil como funções da Presidência quando elas poderiam ser executadas de maneira eficaz no nível ministerial.

As mudanças verificadas no cenário nacional também sugerem a redefinição do escopo geral da área de atuação e natureza das funções referente à informação.

Com a criação do Conselho da Defesa Nacional e Conselho da República e considerando-se suas atribuições, parece-nos desnecessária a existência de outros conselhos atuando com a mesma finalidade.

Considerando-se o caráter de verdadeiros auxiliares do Presidente da República, definido para os Ministros de Estado pela Constituição, acredita-se ser dispensável que os colegiados, responsáveis pela formulação de políticas de cunho eminentemente setorial, vinculem-se diretamente à Presidência da República.

Isto posto, sugere-se seja a Presidência organizada, tendo em vista a coordenação e acompanhamento dos assuntos referentes às áreas política e administrativa, econômica e social e militar.

Os assuntos referentes à primeira destas áreas deveriam continuar sob a responsabilidade do Gabinete Civil, cuja função seria acompanhar todos assuntos levados à consideração do Presidente agindo no sentido de cumprimento de prazos, obtenção de informações atualizadas necessárias ao desempenho rápido e eficaz das ações do Governo. Além disto, o Gabinete também daria o suporte operacional na tarefa de revisão prévia dos atos a serem sancionados pelo Presidente.

As funções concernentes à área econômico-social deveriam ser desempenhadas por um pequeno núcleo de assessores qualificados, lotados numa assessoria técnica direta.

Nas questões referentes à área militar o próprio Presidente incumbir-se-ia de sua coordenação auxiliado também por uma assessoria técnica ou secretaria especial, cujo dirigente não deveria, necessariamente, ter "status" de Ministro de Estado.

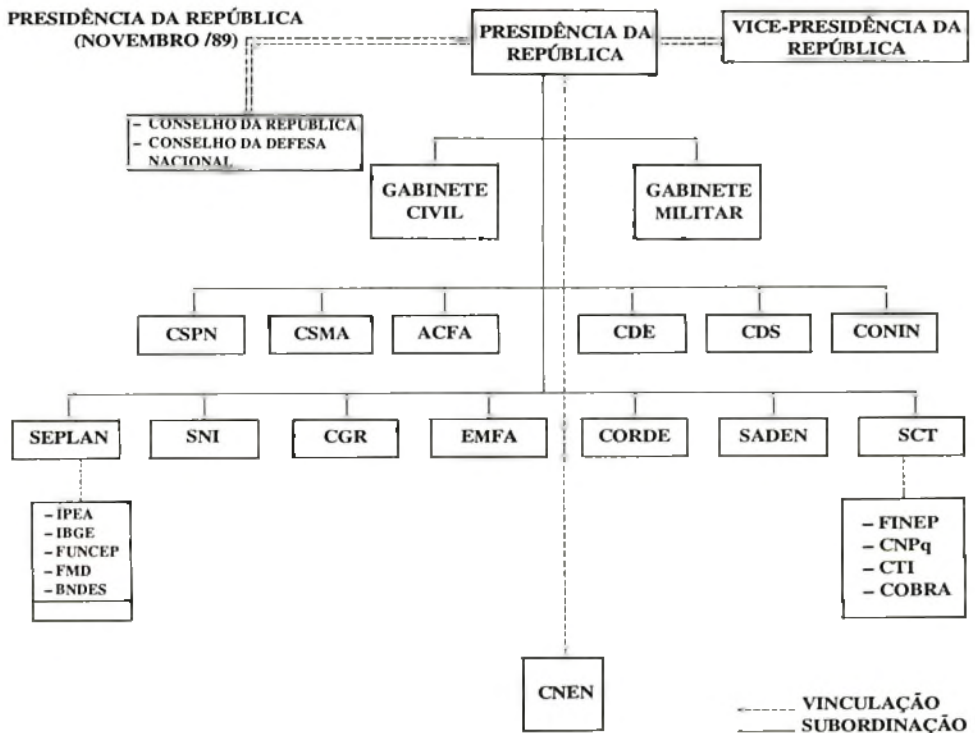
As ações relativas às atividades de informações poderiam ser redimensiona-

das, podendo o órgão responsável por elas restringir-se a uma unidade de assessoramento sem "status" ministerial.

As competências da Consultoria Geral da República serão absorvidas pela Advocacia-Geral da União, quando da aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 196, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Assim pensada, a nova organização da Presidência da República, permitiria que o seu Chefe se dedicasse essencialmente às funções de maior relevância liberando-o das funções rotineiras que deveriam ser resolvidas num outro nível. Suas funções seriam muito mais de concepção e estabelecimento de diretrizes e políticas a serem implementadas pela máquina administrativa sob seu comando.

ANEXO



SISTEMA DE CARREIRA: SUBSÍDIOS PARA REGULAMENTAÇÃO

Antônio Telles de Vasconcellos
Técnico da FUNCEP
Coordenador do Evento

Selma Roller Quintella
Técnica da FUNCEP
Coordenadora do Evento

O Poder Executivo, através da Secretaria de Recursos Humanos SRH/SEPLAN/PR, entende como ação prioritária para a consequente reorganização da Administração Pública Federal, a implantação de um Sistema de Carreiras para os servidores públicos que contemple os aspectos de atualização e modernidade indispensáveis a uma nova dinâmica de desempenho ao funcionamento das organizações governamentais.

Neste sentido, elaborou um anteprojeto de Lei, ansiosamente aguardado pela classe que, após um período de coleta de sugestões para o seu aprimoramento, foi encaminhado ao Congresso Nacional.

A expectativa agora dos servidores é que os integrantes do Congresso Nacional entendam o que significa esta legislação para a categoria, para o reordenamento das estruturas do governo e, por consequência, para toda sociedade brasileira agilizando a sua adoção.

Paralelamente, interessada em coletar subsídios que possam contribuir ao estabelecimento necessário de legislação complementar disciplinadora da referida futura Lei, a SRH/SEPLAN/PR solicitou à Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP a estruturação de um evento onde, reunindo diversos especialistas em Administração de Pessoal, pudesse coletar e sistematizar informações indispensáveis à montagem de um quadro referencial preliminar.

Desta forma, na FUNCEP, foi constituído um grupo técnico para dar cumprimento ao estabelecido. Sua tarefa foi delinear um esquema operacional metodológico que viesse facilitar o alcance dos objetivos pretendidos.

Em termos operacionais, o evento foi estruturado e desdobrado em quatro momentos distintos:

Reunião plenária Introdutória

- Apresentação da proposta, de forma ampla, a todos os convidados.
- Constituição dos Comitês Técnicos de trabalho. Foram constituídos cinco Comitês Técnicos: Concurso Público; Lotação/Força de Trabalho; Avaliação de Desempenho; Qualificação Profissional e Funções, Cargos e Carreiras.

Cada Comitê teve a seguinte composição: um expositor convidado para relatar e debater experiências práticas sobre a questão; um consultor especialista no tema específico para assistir o comitê em suas necessidades; servidores técnicos atuantes na área de Pessoal ou DRH. Além destes, em cada Comitê, atuou, também, um técnico em DRH, da FUNCEP, como facilitador do processo e do desenvolvimento da metodologia. Especialistas da SRH acompanharam e prestaram assistência permanente aos comitês em situações para as quais foram requeridos.

Trabalho dos Comitês

Nos comitês, dois foram os momentos:

- Socialização – troca de informações e de experiências entre os integrantes com vistas a gerar subsídios específicos para uma possível consideração pelo grupo.
- Análise orientada – a partir de instrumentos estruturados, produção de insumos e organização de recomendações.

Reunião Plenária Final

Este momento caracterizou-se pela apresentação dos produtos elaborados pelos Comitês, pelos relatores constituídos.

Consolidação dos produtos gerados

Esta parte foi efetivada para consolidação e aprimoramento dos produtos apresentados, tendo o envolvimento do relator e do consultor de cada Comitê.

O evento foi realizado nas dependências da FUNCEP, nos dias 02, 03 e 04 de outubro próximo passado, em regime de tempo integral.

O resultado deste esforço, sem a pretensão de ser um produto conclusivo, foi encaminhado, posteriormente, a SRH/SEPLAN/PR, ampliando o volume de informações sobre aspectos significativos a serem considerados quando da elaboração da legislação complementar, após é claro, a devida aprovação do Anteprojeto de Lei pelo Congresso Nacional.

A súmula dos termos de referência contendo os indicadores dos aspectos conceituais e operacionais mais relevantes e que foram produzidos em cada Comitê é apresentado a seguir.

Sua divulgação na RSP é uma forma de estender a informação para outras áreas e pessoas interessadas no assunto, ampliando conseqüentemente o universo de debates sobre tão importante questão.

COMITÊ A: CONCURSO PÚBLICO⁽¹⁾

Este Comitê desenvolveu seu trabalho procurando identificar a base conceitual e operacional a partir da análise do enunciado dos diferentes artigos do Anteprojeto de Lei do Sistema de Carreiras que tratam do *estatuto* do Concurso Público.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 8º

Os cargos de provimento efetivo no serviço público federal são acessíveis aos brasileiros e o ingresso dar-se-á no primeiro padrão da classe inicial do respectivo nível da carreira, atendidos os requisitos de escolaridade e habilitação em concurso público de provas ou de provas de títulos.

BASE CONCEITUAL

Concurso Público é o princípio básico do sistema do mérito através do qual a administração pública, observados critérios de uniformidade e impessoalidade, oportuniza o ingresso no serviço público a todos os brasileiros que atendem a requisitos previamente fixados em lei.

BASE OPERACIONAL

1. Existência de norma constitucional;
2. Identificação de cargos e definição da clientela;
3. Definição de procedimentos administrativos-elaboração de projetos com vistas ao planejamento do processo seletivo para:
 - definição de apoio técnico e logístico;
 - previsão e alocação de recursos financeiros e orçamentários;
 - análise e ajustamento periódico das atividades do cargo para definição dos instrumentos mais adequados à seleção;
 - envolvimento das autoridades superiores da instituição com aspectos do processo;
 - análise dos aspectos legais pertinentes ao processo;

(1) Este Comitê contou com a participação dos seguintes participantes:

Raimunda Rodrigues, Henrique Gomes de Almeida, Vera Lúcia Pontes, José Marcos Nogueira Viana, Aldo Ramos, Regina Celi da Rocha Fragozo, Tércia Ribeiro, Caludinete Vila Bela Cavalcanti, Edina Horta Caloeira, Valteno de Souza Marques e Ivone Gonçalves de Andrade.

- escolha dos instrumentos mais adequados ao processo seletivo;
 - estabelecimento da abrangência do concurso.
4. O Edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo e atender aos princípios constitucionais de legalidade, impessoabilidade, moralidade e publicidade.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 8º

Parágrafo único:

Constituem requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos:

- a) de nível básico, comprovante de escolaridade até 3ª série do 1º grau.
- b) de nível médio, certificado de curso de 2º grau e habilitação legal, quando se tratar de atividade profissional regulamentada.

BASE CONCEITUAL

Escolaridade compatível com o cargo ao qual pretende concorrer.

BASE OPERACIONAL

- Comprovante de escolaridade:
 - Conclusão nível básico;
 - Conclusão nível médio;
 - Diploma de nível superior devidamente registrado no órgão competente e, quando for o caso, comprovante do registro do MEC e/ou órgão fiscalizador do exercício profissional.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 9º

O Concurso Público será realizado em duas etapas, ambas de caráter eliminatório, compreendendo:

- I – na 1ª etapa – provas ou provas e títulos;
- II – na 2ª etapa – programa de formação inicial.

§ 1º – A matrícula do candidato no programa de formação inicial se dará até o limite de vagas determinado no edital de abertura do concurso público.

- § 2º – Os candidatos aprovados no programa de formação na primeira etapa do Concurso, articulados no programa de formação inicial, perceberão ajuda financeira nos limites e condições a serem fixados em regulamento, salvo opção pelo vencimento ou salário e vantagens do cargo emprego efetivos, se pertencente à administração direta, indireta ou fundacional.

BASE CONCEITUAL

O desenvolvimento do servidor na carreira, pressupõe que seu ingresso no Serviço Público seja precedido de uma correta aferição de conhecimentos para que a administração possa investir na sua formação e desse investimento resultar uma melhor qualificação.

Para aplicação adequada, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Atendimento a **todos** os pressupostos constitucionais, merecendo destacar:
 - legalidade;
 - impessoalidade;
 - moralidade;
 - publicidade.
- b) Análise dos aspectos legais objetivando minimizar ou evitar fundamento para recursos;
- c) Envolvimento das autoridades superiores da instituição com aspectos do processo, inclusive quanto a custos prováveis;
- d) Definição de procedimentos administrativos, necessários à operacionalização;
- e) Previsão e alocação de recursos financeiros e orçamentários.
- f) Definição prévia do apoio técnico e logístico necessário à segurança operacional;
- g) Planejamento e acompanhamento do processo, em todas as suas etapas, para evitar a improvisação;
- h) Análise e ajustamento periódico das atividades do cargo para definição dos instrumentos mais adequados à seleção;
- i) O edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo.

BASE OPERACIONAL

- Aprovação em curso de formação e/ou programa de capacitação profissional;
- A 1ª etapa, de caráter eliminatório e classificatório, tem por objetivo avaliar os conhecimentos e/ou aptidões dos candidatos;
- A 2ª etapa, de caráter eliminatório e/ou classificatório, visa à preparação técnica do candidato para o exercício do cargo;

- Centralização para os cargos genéricos e descentralização para os específicos de acordo com análise da relação vagas/loais de provimento;
- Identificação de instituição pública de ensino, a nível local ou regional com capacidade para assumir programas de capacitação profissional e/ou curso de formação.
- Qualificação dos docentes, onde se destacam:
 - vivência profissional em serviço público;
 - formação compatível com o nível da clientela;
 - exigência de conhecimentos específicos;
 - sensibilidade para atender aos objetivos da Administração Pública.
- Escolha dos instrumentos para seleção:
 - prova objetiva;
 - prova objetiva e discursiva;
 - prova discursiva;
 - inclusão de prova prática;
 - quantitativo de questões.
- Critérios para definição de conteúdo e duração do curso de formação e/ou programa de capacitação, com envolvimento do órgão que irá nomear os candidatos selecionados.
- Identificação e correção de possíveis distorções.
- Viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidato x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação de funcionários.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 10

Concluídas as duas etapas do concurso e homologados os seus resultados, serão nomeados os candidatos habilitados, obedecendo a ordem de classificação estabelecida no respectivo regulamento.

BASE CONCEITUAL

- Existência de norma constitucional exigindo, como condições para **investidura em cargo público**, a prévia habilitação em concurso público;
- Atendimento a todos os pressupostos constitucionais, merecendo destacar: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- O edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo.

BASE OPERACIONAL

– CRITÉRIOS/HABILITAÇÃO/NOMEAÇÃO

- Aprovação em cursos de formação e/ou programa de capacitação profissional;
- existência de vaga a ser provida;
- sanidade física e mental.

– FLUXO DA FORÇA DE TRABALHO

- Controle de vacâncias;
- Estabelecimento de cronograma anual de provimentos.

– ACOMPANHAMENTO-CONTROLE-AVALIAÇÃO

- identificação e correção de possíveis distorções;
- viabilização de múltipla avaliação;
 - provas x resultados
 - candidatos x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação do funcionário.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 11

O funcionário, uma vez nomeado cumprirá estágio probatório, de acordo com o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e na forma desta Lei.

BASE CONCEITUAL

- Existência de normas constitucionais, garantido ao cidadão o direito de ser bem servido por uma máquina administrativa eficiente, o que exige pessoal qualificado, capaz de atender aos anseios da sociedade.
- Segurança decorrente do vínculo empregatício com a Administração Pública.

BASE OPERACIONAL

– ACOMPANHAMENTO-CONTROLE-AVALIAÇÃO

- a) Identificação e correção de possíveis distorções;
- b) viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidatos x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação do funcionário.

COMITÊ B: LOTAÇÃO/FORÇA DE TRABALHO⁽²⁾**BASE CONCEITUAL:**

Visando facilitar a compreensão, o grupo procurou conceituar os seguintes termos:

“Força de trabalho”, diz respeito à quantidade de recursos humanos necessários ao cumprimento da missão reservada a cada órgão ou entidade.

“Lotação”. significa a quantidade de recursos humanos existente em um órgão ou entidade.

“Existência”, representa a quantidade de recursos humanos em efetivo exercício em um órgão ou entidade.

“Redistribuição” é a movimentação de recursos humanos, com os respectivos cargos, para o quadro de pessoal de outro órgão ou entidade.

Após a socialização do entendimento destes termos, considerando sua aplicação na Administração Pública, o grupo buscou a identificação das premissas e pressupostos básicos para a sua implementação.

Neste sentido, foram listados os seguintes:

- a) redefinição da missão e dos objetivos do órgão ou entidade;
- b) reorganização administrativa, compreendendo:
 - I – a racionalização de serviços;
 - II – a eliminação de estruturas paralelas ou em duplicidade;
 - III – a transferência para a iniciativa privada de serviços que não se coadunem com os objetivos do órgão ou entidade. Ex. serviços gráficos, transporte, vigilância, etc;
 - IV – a utilização efetiva dos recursos disponíveis da informática;
 - V – a realocação de atividades incompatíveis com a missão e os objetivos do órgão ou entidade;
 - VI – a realocação de recursos humanos excedentes.
- c) a definição do quadro de recursos humanos compatível com as reais necessidades do órgão ou entidade, devendo ser racional, objetivo e competente para o atingimento das aspirações da sociedade;

(2) Este Comitê foi constituído pelos seguintes membros:

Marysabel Jorge Maluf, Dionísio Leonidas de Medeiros Neto, Francesca Lóes, Osvaldo Antonio Rosa Sobrinho, Sílvia Maria Nascimento, José Ferreira Correa, José Wagner L. Belchior, João dos Santos Esgalha e Maria Aparecida R. da Silva.

- d) não interferência política na definição/quantificação da força de trabalho ou lotação. Apenas os aspectos técnicos devem prevalecer nesses estudos;
- e) estabelecimento de uma política de recursos humanos que privilegie a competência, a formação, a especialização e, em consequência, renumere adequadamente.

BASE OPERACIONAL

Para o estabelecimento da força de trabalho necessária à consecução dos objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública, faz-se necessário, inicialmente, o conhecimento do funcionamento de cada componente administrativo.

Com base nesse conhecimento, obtido através de levantamento de dados (diagnóstico), deverá ser realizada a análise da situação atual do órgão ou entidade, compreendendo os problemas e disfunções organizacionais e funcionais identificadas.

Tanto na fase do diagnóstico, quanto na de análise dos dados levantados, deverão merecer especial atenção as seguintes questões:

a) missão e objetivos:

I – qual o negócio/finalidade do órgão?

II – as atividades desenvolvidas buscam o atingimento dos objetivos do órgão?

b) estrutura organizacional:

I – a estrutura é compatível com as atividades afetas ao órgão?

II – existem estruturas paralelas para o desenvolvimento de atividades de mesma natureza?

III – existem serviços que poderiam ser desenvolvidos pela iniciativa privada, sem prejuízo para o usuário e com menor custo?

c) recursos humanos:

I – os recursos humanos estão treinados e capacitados para a execução dos serviços afetos ao órgão?

II – existem disfunções na utilização dos recursos humanos?

III – os recursos humanos são suficientes, insuficientes ou há excesso de funcionários?

d) processo decisório:

I – existem alçadas decisórias?

II – a decisão é centralizada?

e) normatização de procedimentos:

- I – os procedimentos e rotinas utilizados na execução dos serviços estão definidos em manuais?
 - II – os procedimentos e rotinas são do conhecimento dos executantes dos serviços?
 - III – os funcionários têm fácil acesso aos manuais?
 - IV – como são transmitidas as instruções para a execução dos serviços?
- f) racionalização de procedimentos:
- os procedimentos utilizados na execução dos serviços estão racionalizados?
- g) informática
- os recursos disponíveis de informática estão sendo utilizados com racionalidade ou os equipamentos estão obsoletos/sem uso?
- h) comunicações administrativas:
- I – as decisões de interesse do funcionalismo são divulgadas, tempestivamente, a todo corpo funcional?
 - II – as rotinas e procedimentos são comunicadas aos funcionários envolvidos com a execução dos serviços?

Na elaboração da proposta de reordenamento organizacional, deverão ser contemplados:

- a) quanto à estrutura:
- I – perfeito entendimento da missão e dos objetivos do órgão ou entidade;
 - II – a tipicidade e a complexidade dos serviços a serem desenvolvidos;
 - III – a racionalidade do desenho estrutural;
- b) quanto aos recursos humanos:
- I – redimensionamento da força de trabalho, através da utilização de Quadros de Distribuição do Trabalho – QDT's, estatísticas, etc.
 - II – distribuição harmônica dos funcionários, observadas as suas qualificações;
 - III – avaliações periódicas quanto à efetividade dos recursos humanos alocados;
 - IV – treinamento e capacitação (reciclagem) dos funcionários para atendimento às demandas e novos encargos.

COMITÊ C: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO⁽³⁾

INTRODUÇÃO E COMENTÁRIOS GERAIS

Os procesos de avaliação de desempenho têm se constituído num dos mais difíceis desafios de administração de recursos humanos. A partir dos anos 60, empresas brasileiras, públicas e privadas, foram acometidas por uma febre de implantação de sistemas deste tipo que, em sua grande maioria, falharam, sobretudo por transplantarem culturas estranhas que nada tinham a ver com as realidades dessas empresas. A busca de um programa de avaliação que harmonize os interesses, as visões e os objetivos dos funcionários e da organização ainda constitui árdua tarefa para os profissionais de recursos humanos.

No decorrer dos trabalhos do comitê técnico sobre avaliação de desempenho, destacaram-se os comentários e questionamentos seguintes:

Não deve ser implantado um modelo único de avaliação de desempenho. Foi consensual a opinião de que cada organização, tendo características próprias, necessita de um modelo próprio. Recomendou-se portanto a máxima descentralização possível dentro de uma filosofia comum. Essa necessidade de adaptação do modelo se estende aos vários tipos de cargos.

A avaliação não deve ser efetuada apenas pelas chefias, mas também, por exemplo, pela equipe de trabalho, por Comitês paritários, ou pelo próprio interessado, como já acontece em algumas instituições. Foram citadas experiências de dupla avaliação pelo gerente e pelo avaliado que, quando juntadas posteriormente, forneciam informações valiosas para a organização. Enfatizou-se a dificuldade de pessoas julgarem o mérito de seus pares, sobretudo quando essa avaliação for determinante para promoções ou pior, ainda, para demissões. Contudo, reconhece-se que para alguns papéis ocupacionais seja necessária a participação dos pares. Em todos esses casos, é imprescindível a interação entre avaliado e avaliador no processo de avaliação de desempenho, de maneira a eliminar a arbitrariedade e a assegurar resultados positivos para o desenvolvimento organizacional da instituição.

Para vencer as inevitáveis resistências à implementação de programas de avaliação de desempenho, é necessário tornar transparentes sua finalidade e suas consequências (se servem à obtenção de promoção, por exemplo) e, caso os avaliados não tenham participado da elaboração do modelo, os critérios e os instrumentos que serão utilizados.

Para todos os modelos de avaliação de desempenho, o comitê sublinhou a necessidade de **qualificação** e de **habilitação** do avaliador, assim como de sua so-

(3) Constituíram este comitê:

Gilson Freitas, Manuel Henri Georges Girard, Eda Castro Lucas de Souza, Maria Zilda Barbosa Simões, Paulo D. Palhas, Geraldo L. S. Torrecillas, Rui Alcino de Deus, Romir Gonçalves, Roberto do Amaral, Telário G. Silva Netto, Tomás de Aquino Guimarães, Maria Isabel da Silva Moraes, Lúcia A. de O. Floriano.

cialização – visando à internalização do modelo – antes e durante a implementação da avaliação de desempenho de seus subordinados. Também foram enfatizados os aspectos nefastos da excessiva retatividade das chefias que hoje se verifica no serviço público: o gerente avaliador precisa ter um comprometimento com as tarefas executadas por seus subordinados.

Embora o incentivo financeiro não seja suficiente para produzir entusiasmo e produtividade, é difícil pedir participação a quem, não recebendo um salário digno, não confia no possível retorno financeiro decorrente da avaliação de seu desempenho. Por esta razão, a implementação de qualquer modelo de avaliação de desempenho supõe, necessariamente, um plano de cargos e salários já implantado. Este também serviria para não criar expectativas superiores às possibilidades reais da instituição.

BUSCA DA BASE CONCEITUAL

Avaliação de desempenho é um meio de meios: é um meio para progressão, para promoção, para transferência ou acesso. Estes sobrevivem sem aquela, mas aquela não tem significado sem estes.

Seguindo a metodologia proposta pelos organizadores do evento, o comitê técnico destacou da discussão anterior uma série de aspectos que facilitariam a aplicação da avaliação de desempenho na administração pública:

- Existência de um sistema de salários compatível com o mercado de trabalho;
- Existência de um sistema de carreira (progressão e acessos) para que o funcionário conheça suas perspectivas a médio e longo prazos;
- Processo de desenvolvimento gerencial; estabelecimento de critérios para acesso a cargos de direção e de chefia;
- Processo de seleção interna, freqüente e dinâmico, que leve em conta a avaliação de desempenho;
- Clara definição das finalidades da avaliação;
- Determinação de objetivos coerentes e consistentes;
- Ampla divulgação dos objetivos da avaliação;
- Socialização do gerente para a implementação do sistema de avaliação.

Embora não se inclua dentre as funções atribuídas pelos organizadores do evento ao comitê técnico, este, ao examinar o anteprojeto de lei que institui o sistema de carreira do Serviço civil da União, considerou oportuno alertar para a inconveniência da abordagem minuciosa de aspectos operacionais da avaliação de desempenho num texto legal.

Antes de definir as variáveis a serem arroladas para a aplicação adequada do instituto jurídico, é necessário dispor de instrumentos adaptados aos papéis funcionais específicos e, em função destes, estruturar a avaliação de desempenho. Foram destacadas as seguintes variáveis:

- Recursos;

- Planejamento das atividades da organização;
- Planejamento das atribuições individuais;
- Plano de retribuição.

Quanto às premissas e aos pressupostos básicos para sua aplicação na administração pública, o comitê, enfatizando a inconveniência de um modelo único, concentrou-se nas grandes linhas da avaliação de desempenho, recomendando:

- A participação do servidor no seu processo avaliativo: interação chefia/subordinado, quando possível, na definição das tarefas, e discussão sistemática do resultado da avaliação;
- Transparência em todas as fases do processo como condição de credibilidade;
- Vários sistemas avaliativos conforme as características de cada órgão e de cada papel ocupacional;
- Negociação/discussão com as associações de representação dos servidores;
- Objetividade dos critérios;
- Vinculação da avaliação de desempenho ao planejamento de atividades da área e do indivíduo.

RETROSPECTIVA TEÓRICA E BASE OPERACIONAL

O conceito de avaliação de desempenho varia muito segundo os autores. De maneira geral, destacam-se como características comuns a objetividade e a sistematicidade. Alguns autores têm um conceito voltado para a aferição pura e simples de resultados, sem maior preocupação com o homem e suas condições de trabalho. Em alguns casos, essa visão atinge extremos mecanicistas ao conceber o homem como um mero instrumento, isolado das circunstâncias ambientais: o conceito de desempenho fica, então, reduzido à quantidade e à qualidade do trabalho reproduzido, sem levar em consideração as outras variáveis (características e diferenças individuais, condições de trabalho, relações interpessoais) que condicionam o comportamento humano.

Outros autores partem do pressuposto que o homem é um ser único, com um ritmo de desenvolvimento e de desempenho próprio: procuram portanto ajustá-lo ao trabalho, para melhorar sua produtividade e proporcionar-lhe satisfação e desenvolvimento pessoal.

Diante deste quadro, e considerando as características inerentes ao serviço público, o comitê técnico resolveu adotar e recomendar a adoção do seguinte conceito de avaliação de desempenho:

A avaliação de desempenho é um processo que, através de um acompanhamento contínuo e sistemático, busca aferir os resultados do trabalho dos servidores, levando em conta as características individuais e organizacionais, com vistas a promover o desenvolvimento pessoal e institucional.

Reafirmando o pressuposto de que cada órgão e instituição da administração pública deve elaborar seu sistema próprio de avaliação de desempenho, o comitê resolveu fazer as recomendações gerais para a operacionalização da avaliação de desempenho:

USOS E OBJETIVOS

A avaliação de desempenho funciona como uma espécie de alavanca em relação às demais práticas e políticas de recursos humanos. Dentre outros, seus usos mais frequentes são:

- **Estágio probatório:** a avaliação de desempenho é um determinante da permanência do servidor na instituição;
- **Desenvolvimento na carreira:** a avaliação de desempenho é um instrumento para determinar as condições dos servidores a serem promovidos, complementando outros critérios de promoção, inclusive o de antiguidade;
- **Transferência:** a avaliação de desempenho pode indicar vantagens na mudança do servidor para outro setor de trabalho;
- **Necessidades de treinamento:** a avaliação de desempenho permite identificar dificuldades que podem ser superadas através de treinamento;
- **Aperfeiçoamento do processo de seleção:** a avaliação de desempenho permite identificar as falhas do processo de seleção, contanto que nela sejam aferidas as mesmas características dos servidores utilizadas como critério de escolha entre candidatos ao emprego;
- **Motivação:** a avaliação pode provocar a melhoria da motivação do servidor e, como consequência comportamental, a posterior melhoria do seu desempenho, uma vez que seus efeitos são de ordem cognitiva e incidem em primeiro lugar sobre o próprio avaliado;
- **Excelência:** a avaliação de desempenho cria contingências para levar os servidores à excelência, tanto no desempenho em seu posto de trabalho quanto na persecução de uma carreira;
- **Coesão social na organização:** a avaliação de desempenho pode redundar na melhoria do trabalho em equipe, entre chefes e subordinados, pela melhor explicitação das atribuições e complementariedades dos papéis ocupacionais dos diversos servidores.

Entretanto, cabe desaconselhar que um programa de avaliação de desempenho inclua tal multiplicidade de objetivos: para que surta efeitos satisfatórios no desenvolvimento do servidor e da organização, é necessário escolher alguns dos usos acima descritos, limitando as dificuldades operacionais. Vale dizer, por último, que o clima prevalecente na organização determina, em grande medida, os usos que são dados à avaliação de desempenho.

AVALIADORES

A avaliação de desempenho pode ser realizada por três tipos de avaliadores:

o superior imediato, um comitê de avaliação e o próprio servidor. Em situações específicas, a avaliação pode incluir a opinião dos clientes e/ou usuários do produto do trabalho do servidor.

A avaliação pelo superior imediato, embora mais frequente, é sujeita a vieses de autoritarismo e de subjetivismo, que estariam dentre as principais causas de fracasso nos processos de implantação de sistemas de avaliação de desempenho, por criarem resistências intransponíveis junto aos avaliados. No entanto, sendo o superior imediato quem mais conhece o avaliado, a implementação de programas de treinamento e de socialização dos gerentes permite a minimização de tais vieses.

A avaliação por um comitê de servidores permite atenuar o subjetivo e o autoritarismo do avaliador, uniformizar padrões de avaliação em toda a instituição, e veicular mais facilmente a informação dentro da organização. Apresenta, no entanto, o inconveniente de ser demorada e de mobilizar maior número de pessoas.

Na auto-avaliação, o servidor é responsável pela análise do seu próprio desempenho. Obviamente, este sistema exige uma cultura organizacional altamente desenvolvida, em que os servidores têm perfeita consciência de suas atribuições, sendo capazes de um recuo para examinar sua atuação. Por esta razão, parece mais recomendável a associação deste tipo de avaliação aos anteriores: o cruzamento de percepções distintas, com a justificação das apreciações inicialmente feitas, proporciona um mútuo esclarecimento e torna mais objetivo o resultado final da avaliação.

Enfim, qualquer seja o tipo de avaliador, cabe enfatizar a absoluta necessidade de treinamento específico para esta atividade.

AVALIAÇÕES

O servidor deverá ser avaliado através de um acompanhamento contínuo e sistemático, que leve em conta as suas características individuais e as da organização, seu papel ocupacional e o planejamento das atividades do órgão e das atribuições do indivíduo.

PERIODICIDADE

A avaliação de desempenho é um processo contínuo e sistemático. Seu registro formal obedecerá às características próprias das várias carreiras, observada a periodicidade determinada para cada uma delas.

FATORES DE AVALIAÇÃO

Os fatores adotados para elaborar os instrumentos de avaliação de desempenho deverão ser definidos operacionalmente com o máximo de precisão e de objetividade possíveis.

Deverão ser considerados os requisitos, as exigências e as características de cada carreira ou cargo ao estabelecer fatores para aferir desempenho.

Os fatores de avaliação poderão ter ponderações diferentes para cada carreira.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O processo de avaliação de desempenho depende inteiramente do modelo utilizado. No entanto, os pontos seguintes deverão necessariamente ser incluídos.

A avaliação será subsidiada por uma relação de atividades e atribuições elaborada em comum pelo chefe imediato e o servidor.

Os servidores avaliados deverão ter ciência integral dos resultados de sua avaliação.

Estes resultados deverão ser codificados, sendo o acesso ao fator de identificação restrito à chefia, e sendo previstas penas disciplinares para os responsáveis pela quebra de sigilo.

DIFICULDADES

Entre os muitos obstáculos que os programas de avaliação de desempenho devem enfrentar, destacam-se a natural resistência do indivíduo a ser avaliado e a frequente tendência para o autoritarismo por parte do avaliador. Outras dificuldades, tais como a subjetividade, os vieses da avaliação (efeito de halo, avaliação congelada, preconceitos pessoais, etc.) a diferença de expectativas entre o avaliador e o avaliado quanto a objetivos, metodologia, vantagens e desvantagens, devem ser enfrentadas com firmeza. Para viabilizar o sistema, cabe identificar as características da organização, visualizando as condições ambientais e harmonizando os interesses organizacionais e individuais, num processo de ampla participação de todas as partes envolvidas.

CONCLUSÃO

Um dos fatores essenciais ao sucesso dos sistemas de avaliação de desempenho consiste no comprometimento e no envolvimento dos membros da organização em geral, nas várias etapas do processo de avaliação, desde a sua formulação até a sua aplicação e acompanhamento. Este envolvimento permite garantir a coerência entre os princípios filosóficos da avaliação de desempenho e a sua prática, tornando possível a uniformização dos procedimentos do sistema e possibilitando que o mesmo seja aperfeiçoado pelos seus próprios usuários.

Por outro lado, deve haver uma estreita interdependência entre a avaliação de desempenho e as demais funções de recursos humanos (cargos e salários, recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, promoção, integração e incentivo, orientação), sob pena de tornar sem sentido a avaliação.

Enfim, a avaliação de desempenho estruturada requer intenso e longo planejamento, tendo em vista o amadurecimento das políticas e estratégias operacionais, bem como a necessidade de difundir o programa, imprimindo-lhe transparência e credibilidade. O planejamento, por sua vez, deve ser precedido de estudos de campo, para identificar o clima e a cultura da organização, os interesses, percepções, valores, aspirações e preocupações dos servidores, a fim de estabelecer com base mais realista os objetivos de curto, médio e longo alcance. Esta distribuição temporal de objetivos visa atender, de um lado, às necessidades imediatas dos servidores e da organização e, de outro, viabilizar gradativamente as mudanças necessárias à organização para que a sua evolução se processe de forma equilibrada com as transformações sócio-político-culturais do ambiente.

COMITÊ D: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL⁽⁴⁾

1) Pré-condições para implementação de um Sistema de Qualificação:

- Diagnóstico dos órgãos quanto:
 - a) perfil da clientela;
 - b) definição de atribuições de cargos e funções.
- Definição de prioridades e planejamento de curto, médio e longo prazo das necessidades de capacitação.

2) Constrangimentos para implementação de um Sistema de Qualificação:

- Desconhecimento do perfil do funcionalismo;
- Inexistência de atribuições bem definidas dos diferentes cargos e funções;
- Grande heterogeneidade de qualificação de funcionários pertencentes formalmente ao mesmo cargo (decorrente, em parte, dos diferentes métodos de recrutamento e seleção);
- Descrédito em relação aos programas de qualificação tanto por parte das chefias, quanto por parte da própria clientela potencial;
- Tradição de baixo investimento em cursos e programas de qualificação;
- A qualificação profissional não é normalmente associada a outras variáveis

(4) Este Comitê contou com a participação dos seguintes membros: Edina Horta Caldeira, Sérgio de Azevedo, Sonia Alves, David Amorim, Aguinaldo Guimarães, Maria Auristella Sampaio de Oliveira, Rosemeira Maria Peres Andrade, Jorge Nunes, Sérgio Cardoso Goulart, Deair Carlos de Carvalho, Linaldo Alves de Souza, Ubiratan de Macedo, Edson Galiza, Ana Rodrigues de S. Oliveira.

correlatas e recorrentes como seleção, promoção, avaliação de desempenho, etc.:

- Precariedade de formação técnica e, por vezes, pouco conhecimento do papel do órgão na Administração Pública, por parte dos funcionários a ele vinculados.

3) Medidas facilitadoras para implementação de um Sistema de Qualificação:

- O sistema de qualificação deve estar associado aos outros subsistemas (seleção, formação, avaliação de desempenho, etc.). Assim, por exemplo, a promoção deveria estar vinculada a realização de **cursos de especialização ou aperfeiçoamento**;
- Flexibilidade em relação a cursos de treinamento de **curta duração**, que deveriam ser definidos de acordo com necessidades conjunturais;
- Maiores investimentos e revalorização da atividade de capacitação profissional junto ao corpo de funcionários e as direções das agências públicas;
- Programas de reciclagem e nivelamento, visando homogeneizar os funcionários de carreira, pertencentes a uma mesma classe;
- Criação de um Conselho Nacional de Qualificação conforme detalhes básicos comentados adiante;
- Deseentralização das atividades de planejamento, execução e acompanhamento da qualificação profissional;
- Respeito às especificidades de qualificação profissional nas linhas de treinamentos já existentes.

4) Subsídios para regulamentação do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União:

- Substituir a denominação “Programa de Formação Inicial” por “Curso de Formação Profissional”;
- Necessidade de conceituação dos diferentes cursos de treinamento: especialização, aperfeiçoamento, complementação, atualização da formação, etc.;
- Incluir na regulamentação que a opção dos candidatos por local de lotação e área de atuação, deverá levar em conta a classificação obtida, ficando a critério das Instituições os pesos relativos de cada etapa dos concursos;
- Que se atribua margem e flexibilidade para adaptação dos Cursos de Formação Profissional (programa de formação inicial) às características e necessidades específicas de cada órgão;
- Traduzir em carga horária as durações dos cursos previstas no art. 24 do Anteprojeto do Sistema de Carreira.

5) Medidas para operacionalização de um Sistema de Qualificação:

- Ênfase no Ensino a Distância;
- Valorização do treinamento na própria Instituição;
- Utilização complementar de Instituições de ensino formal dos programas de treinamento;
- Avaliação do comportamento/desempenho de entrada e de saída dos treinandos;
- Execução de Pesquisas de Acompanhamento de desempenho dos treinandos e da organização (follow up);
- Prioridades para que as Instituições do Serviço Público desenvolvam seus próprios modelos de Desenvolvimento Gerencial voltados para qualificação de pessoal;
- Acoplar ao "Curso de Formação Profissional" (programa de formação inicial) estágios nos diversos setores da Instituição;
- O conteúdo do curso de "Formação Profissional" (Programa de Formação Inicial) não deve se restringir a conhecimentos técnicos específicos, mas envolver questões referentes ao papel da Administração Pública, à função das diversas instituições, ética profissional, etc.;
- Sugere-se a criação do Conselho Nacional de Qualificação Profissional com as seguintes finalidades:
 - facilitar o intercâmbio de experiências entre as várias entidades da Administração Pública dedicadas a qualificação profissional;
 - funcionar como fórum de debates;
 - colaborar como instrumento de catalização e disseminação de novas técnicas, conteúdos, metodologias, etc.;
 - sugerir diretrizes nacionais sobre qualificação profissional.

O Conselho acima proposto teria as seguintes características:

- a) não vinculação formal a nenhuma Instituição;
- b) mudança periódica da Instituição sede do Conselho, e
- c) rotatividade do Coordenador do Conselho.

COMITÊ E: FUNÇÕES, CRIEITAS, CARGOS E CARREIRAS⁽⁵⁾

1) Aspectos Facilitadores para Aplicação do Sistema:

- Decisão constitucional;
- Determinação governamental;

(5) Foram os seguintes os participantes deste Comitê:

Hélio Afonso Júnior, Joel Guilherme Medeiros, Renato Lóes Moreira, Mardônio Walter Sacramento Pereira da Silva, João Domingos, Rogério dos Santos Chagas, Libânia Cira Cardoso Miranda, Ferezinha Passos da Silva, Sonia Regina M. Baroni, Sérgio Sombra, Eunice do Amaral Oliveira, Hertz Negrelli, Inimá Nascimento Silva.

- Conscientização dos dirigentes e funcionários quanto aos princípios do sistema;
- Aderção das lideranças sindicais e de classe;
- Conscientização do Poder Legislativo quanto à necessidade de valorização e dignificação do funcionário e do setor público.

2) Variáveis:

- O regulamento deve contemplar formulações objetivas, genéricas e suficientemente flexíveis de forma a atender as especialidades dos diferentes órgãos, entidades e contingentes profissionais;
- Estabelecer critérios de avaliação do grau de complexidade de atribuições dos diferentes órgãos e entidades, que condicionarão o posicionamento na matriz salarial, observado, entre outros, os indicadores do mercado de trabalho.

3) Premissas e Pressupostos Básicos:

- Admissão mediante concurso público visando democratizar as oportunidades sem, contudo, impedir a aplicação dos mecanismos de desenvolvimento funcional;
- Que o sistema garanta tempos mínimos e máximos para o desenvolvimento funcional, devendo os planos de carreira definir os respectivos interstícios;
- Que seja observada a isonomia sempre que a identidade dos cargos e o grau de complexidade e responsabilidade das atribuições dos órgãos e entidades o permitir;
- Que seja assegurada a manutenção das conquistas de cada segmento, generalizando-se quando possíveis, não praticando, entretanto, reduções de salários, benefícios e direitos.

ETAPA 1 – BUSCA DE BASE CONCEITUAL

Conceito de Carreira

Carreira constitui agrupamento de cargos e funções, das estruturas orgânicas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, segundo a natureza, observados a complexidade de atribuições ou especificação de classes, os objetivos e a finalidade do órgão ou entidade.

Conceito de Cargo Público

Cargo público, como unidade básica da carreira, é constituído por um conjunto de atribuições e responsabilidades prevista na estrutura organizacional.

Conceito de Funções

Função é o conjunto de atribuições que envolve atividade de direção, chefia, assessoramento e assistência, sendo que às duas primeiras incumbe planejar, orientar e controlar as atividades de uma unidade organizacional, nos níveis de formulação estratégica-operacional, respectivamente.

Conceito de Acesso

O acesso à função de **direção** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, posicionado nos níveis ou classes superiores, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **chefia** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, que esteja posicionado nos níveis intermediário ou inicial, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **assessoramento** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira pertencente à estrutura do órgão ou entidade, posicionado nos níveis ou classe superior e intermediária, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **assistência** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

ETAPA II – BUSCA DA BASE OPERACIONAL IDENTIFICAÇÃO DE CARREIRAS

Critérios:

- a) análise administrativa dos objetivos dos diversos órgãos e entidades de forma a ajustá-los à nova realidade;
- b) levantamento das funções organizacionais;
- c) agrupamento das atividades desenvolvidas pelos diferentes órgãos ou entidades para cumprimento de suas funções organizacionais, conforme sua natureza seja igual ou assemelhada.

ESTRUTURA DAS CARREIRAS

Crítérios:

- a) análise das atividades identificadas e agrupadas, conforme o grau de complexidade e demais requisitos previamente definidos, para fins de hierarquização das carreiras;
- b) definição dos requisitos de escolaridade e experiência.

DENOMINAÇÃO DAS CARREIRAS

Crítérios:

- a) deverá ser observada a natureza do órgão ou entidade, ou, se de caráter sistêmico, onde é utilizada;
- b) deverá ser observada a profissionalização ou categoria predominante.

PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO

Crítérios:

- a) Cargo Efetivo
 - mediante concurso público
 - mediante ascensão funcional
- b) Cargo em Comissão
 - de livre nomeação e exoneração, obedecidos os seguintes requisitos:
 - I – Escolaridade compatível com as atividades do cargo.
 - II – Capacitação gerencial aferida mediante experiência comprovada no exercício de funções de igual natureza ou assemelhada.

Observação: Entidade e/ou órgão específicos poderão adotar sistema de identificação de seus dirigentes, de forma participativa junto a seus funcionários, estabelecido o exercício por mandato de prazo determinado, conforme disposto em estatuto e regimentos internos próprios.

- c) função pelo exercício de direção, chefia, assessoramento e assistência:
 - são privativas de funcionário de carreira, observadas as vinculações estabelecidas entre elas e as classes e níveis;
 - preenchimento mediante designação, condicionada à verificação do atendimento de pré-requisitos estabelecidos para o exercício de cada uma delas;
 - serão exercidas em caráter de transitoriedade, podendo ser estabelecido, nos diversos planos de carreira, eventualmente, mandato com duração determinada;
 - a recondução será permitida obedecido o interstício mínimo de dois anos.

FORMAÇÃO GERENCIAL ESPECÍFICA

Critérios:

- Para o exercício de função gerencial será exigida a formação específica, devendo cada órgão ou entidade promover sistemas de desenvolvimento gerencial que permitam a qualificação de seus funcionários para o exercício dessas funções.
- Os sistemas de desenvolvimento gerencial serão estruturados de forma a atender as especificações dos órgãos e entidades, classes e níveis gerenciais.

CORRELAÇÃO ENTRE A CLASSE NA CARREIRA E AS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA, ASSESSORAMENTO E ASSISTÊNCIA

Critérios:

- As funções serão classificadas em níveis de acordo com o grau de complexidade e responsabilidade, cujo exercício será privativo de funcionários integrantes da respectiva carreira, observado o posicionamento na classe correspondente.

PARÂMETROS PARA EQUIVALÊNCIA DE NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO

- a) equivalência entre os vencimentos dos Presidentes dos Poderes da República e vinculação dos vencimentos dos Ministros de Estado a eles, observado que 95% do valor encontrado não seja inferior ao maior hoje praticado;
- b) considerar como referencial toda retribuição, estipêndios, serviços custeados pelos cofres públicos, vantagens diretas e indiretas, ajudas de custo, gratificações e outros que se expressem em unidade monetária (NCz\$), ressalvado o disposto no parágrafo 1º do artigo 39 da Constituição Federal;
- c) manutenção da isonomia, por extensão de conquista, sempre que as mesmas ocorrerem em qualquer Poder;
- d) que o limite constitucional previsto com base na remuneração do Ministro de Estado seja a maior faixa de vencimentos, e que as demais sejam estabelecidas em percentuais iguais, até a menor, que será igual a um piso de vencimentos equivalente, no mínimo, a três salários mínimos, considerando-se a necessidade de valorização do servidor público; e
- e) critérios para posicionamento dos diversos órgãos e entidades na matriz salarial;

- dividir os sistemas em escalões, considerando-se o 1º escalão os órgãos ou entidades de cúpula de cada Sistema;
- deverão ser considerados quatro escalões;
- a remuneração de dirigente de órgão de 1º escalão assim classificados corresponderá a 95% da remuneração de Ministro de Estado;
- a remuneração dos demais dirigentes sofrerá uma redução observando-se um intervalo fixo de 2,5% nas faixas de vencimentos.

CONCLUSÃO E SUGESTÕES

As bases conceituais e operacionais ora apresentadas não traduzem o endosso pleno do Grupo à versão do Projeto de Sistema de Carreira utilizado para análise, uma vez que o mesmo não contém as sugestões apresentadas pela audiência pública.

A despeito de não ter procedida análise de sua nova versão, o Grupo sentiu a necessidade de encaminhar sugestões, objetivando que sejam estabelecidos parâmetros para equivalência de níveis de remuneração, considerando a atual defasagem entre os Três Poderes da República.

No artigo 4º do Projeto, que trata do conceito de cargo público, o Grupo sugere alteração, para que a redação seja a que consta da Etapa I – Busca da Base Conceitual, que tem por base o trabalho da Comissão Interministerial que trata do assunto, com supressão de termos.

No artigo 7º, inciso IV, parágrafo 1º, o Grupo sugere a substituição do termo “rotatividade” por rodízio ou mobilidade funcional. Veja-se que rotatividade é o grau de entrada e saída da mão-de-obra contratada na organização. Logo não é cabível o emprego do termo inicial.

No mesmo artigo e inciso, parágrafo 2º, alínea “b”, o Grupo sugere a substituição dos termos:...“nos cargos” por “nas funções”...

No artigo 14, o Grupo sugere a supressão do termo “público”, para que a redação seja considerada assim:

“Art. 14 – Ascensão depende de habilitação em concurso, atendido o disposto nos incisos I e II do artigo 9º desta Lei.”

No mesmo artigo, parágrafo 2º, o Grupo sugere que a redação seja alterada, para se considerar 50% das vagas, e não “a terça parte das vagas existentes.”...

No artigo 22, o Grupo sugere a substituição do termo “poderão” por “serão”...

No artigo 24, o Grupo sugere a duração do programa de formação inicial,..., seja fixado em carga horária.

No artigo 26, inciso V, o Grupo sugere que a redação seja alterada para: “V – Assessor direto de Ministro de Estado... até vinte por cento, observada a lotação.”



FUNCEP

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1980-1981

Projeto Atualização Gerencial

ATUALIZAR CONHECIMENTOS E PREPARAR-SE MELHOR PARA O FUTURO

ESTE PROGRAMA VEM SENDO DESENVOLVIDO ATRAVÉS DA EDIÇÃO DE ARTIGOS, EM FORMA DE FASCÍCULOS, ORGANIZADOS EM SÉRIE, QUE ABORDAM ASPECTOS DE NATUREZA TÉCNICA, POLÍTICA E COMPORTAMENTAL RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

1ª Série

- DIMENSÕES DO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO ANALÍTICA
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRADORES — PERSPECTIVA HISTÓRICA E EVENTOS RECENTES
- ALTERNATIVAS ORGANIZACIONAIS PARA GERENCIAMENTO DE PROJETOS
- FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2ª Série

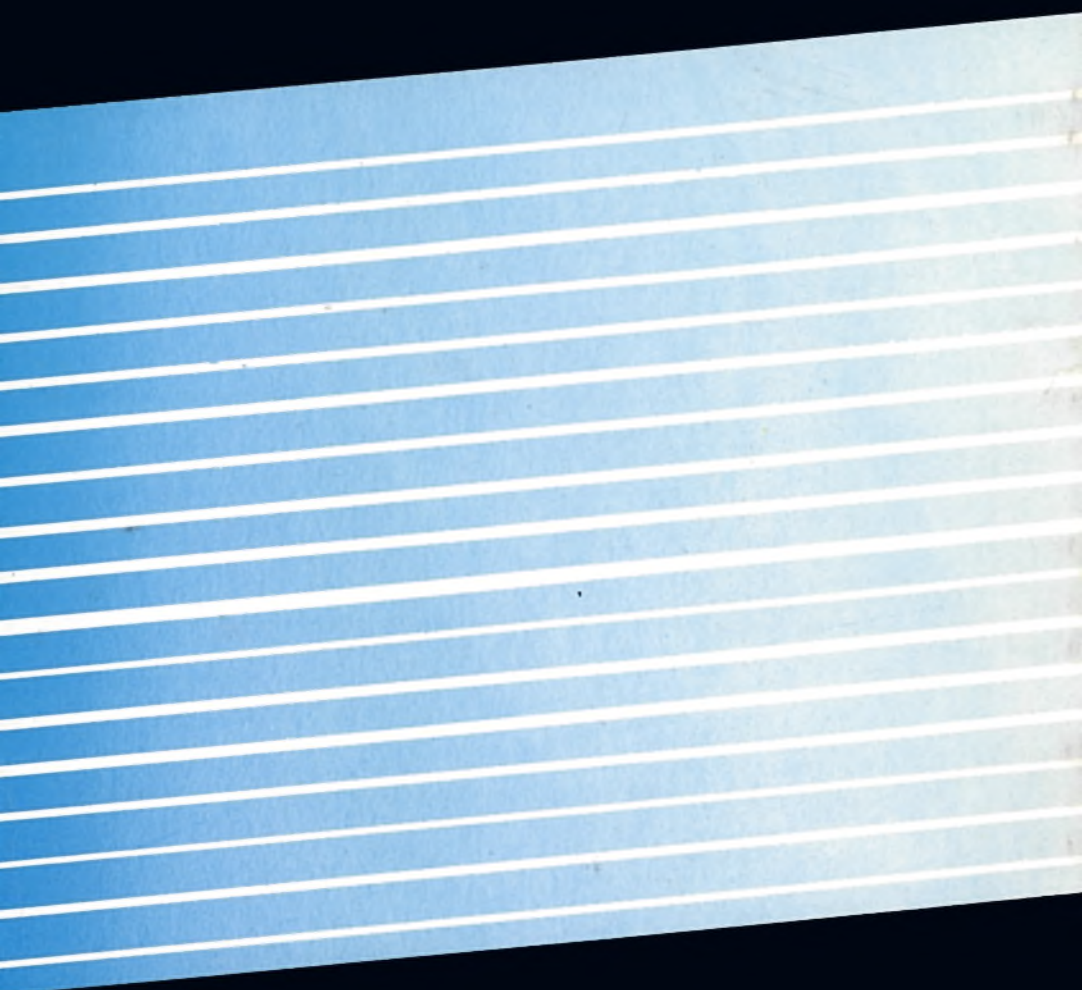
- DESCENTRALIZAÇÃO: UM MODELO CONCEITUAL
- CLIMA E CULTURA ORGANIZACIONAIS — TAREFAS DO DIRIGENTE NA ÁREA PÚBLICA
- PESQUISA: UMA FUNÇÃO DE GERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- GERÊNCIA, COMUNICAÇÃO E MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
- O PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

INFORMAÇÕES

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS GERENCIAIS
TELEFONE: (061) 245-5909 — RAMAL 142
FUNCEP/CEDAM
SETOR DE ÁREAS ISOLADAS SUDOESTE — ÁREA Nº 2-A — CAIXA POSTAL 12-2555
CEP 70.610, BRASÍLIA — DF



PROGRAMA
DE ENSINO
A DISTÂNCIA



ISSN 0034/9240

revista do **serviço público**

ANO 44 VOL 117 Nº 2 SET/DEZ 1989

FUNCEP

Presidente da República
José Sarney

Ministro de Estado do Planejamento
João Batista de Abreu

**Presidente da Fundação Centro de Formação
do Servidor Público – FUNCEP**
Antônio Octávio Cintra

REVISTA DO SERVIDOR PÚBLICO

Editorada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP
Registrada no Cadastro da Divisão de Censura e Diversão do Departamento de
Polícia Federal sob o nº 2.326, páginas 209/73
ISSN 0034/9240

Conselho Editorial

Adelaide Ramos e Côrte
Antonio T. Vasconcellos (Presidente)
Flávio Gouvêa Ferreira
José Mendes de Oliveira
Luiz Álvaro dos Santos
Maria Ignez de Freitas Monforte
Maria Carolina V. Freire
Oswaldo Henrique P. de Farias
Raimundo Tadeu Corrêa

Diretores da FUNCEP

João Carlos de Barros Krieger
José de Barros Ribas Neto
Paulo Soares Edler (Editor)
Zeli Isabel Roesler

Coordenação Gráfica e Editorial

Luiz Álvaro dos Santos
Oswaldo Henrique P. de Farias
Normalização Bibliográfica
Adelaide Ramos e Côrte
Capa
Paulo Valério P. Selveira

Revisão

Jarbas Rodrigues da Cruz
Raimundo Segundo de Oliveira
Suzana Maria de Souza Rosa

FUNCEP – Brasília, 1989
Setor de Áreas Isoladas Sudoeste –
Área nº 2-A
Tel: (061) 245-5909 – Ramal 231
Telex: (61) 2519 FNCP
70.610 – Brasília-DF

Os conceitos emitidos dos artigos são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publicada desde que citada a fonte.

revista do
serviço público

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 1 –
nov. 1937-1974, Brasília, DASP; 1981
vol. 117, quadrimestral.

n. 2
Brasília, FUNCEP.

ISSN: 0034/9240

DE 1937 A 1974, periodicidade irregular e editada pelo DASP. Publicada
no Rio de Janeiro até 1959. De 1981 a 1988, periodicidade trimestral.

CDD: 350.0005
CDU: 35(05)

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Flávio Freitas Faria, Áureo Miranda, Sonalba Linhares Matias, Amandino Teixeira Nunes Júnior, Ciro Campos Christo Fernandes, Gilberto Guerzoni Filho.	5
ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	85
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: Evolução, Situação Atual e Perspectivas Futuras. Gileno Fernandes Marcelino.	105
REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DO ESTADO. Nilson Holanda	117
AS FUNÇÕES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A NECESSIDADE DE SUA REVISÃO. Sonalba Linhares Matias.	133
SISTEMA DE CARREIRA: Subsidios para Regulamentação. Antonio Telles de Vasconcellos, Selma Roller Quintella.	141

R. Serv. Públ.	Brasília	ano 44	vol. 117	nº 2	164 p.	set./dez. 1989.
----------------	----------	--------	----------	------	--------	-----------------

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Flávio Freitas Faria
Secretário de Planejamento e Modernização
Institucional – SEMOR/SEPLAN-PR

Amandino Teixeira Nunes Júnior
Estagiário da ENAP na
SEMOR/SEPLAN-PR

Áureo Miranda
Assessor do Secretário da
SEMOR/SEPLAN-PR

Ciro Campos Christo Fernandes
Estagiário da ENAP na
SEMOR/SEPLAN-PR

Sonalba Linhares Matias
Assessora do Secretário da
SEMOR/SEPLAN-PR

Gilberto Guerzoni Filho
Estagiário da ENAP na
SEMOR/SEPLAN-PR

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Federal que ora se apresenta é fruto dos esforços desenvolvidos por um grupo de trabalho instituído na Secretaria de Planejamento e Modernização Institucional – SEMOR – da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN – por determinação do Senhor Ministro do Planejamento.

Compunham o grupo de trabalho os seguintes membros: Flávio Freitas Faria (Secretário da SEMOR – coordenador); Marcus Vinicius Brei (Subsecretário de Planejamento Organizacional da SEMOR); Hamilton Martins Silveira (Secretário-Executivo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP); Áureo Miranda e Sonalba Linhares Matias (Assessores do Secretário da SEMOR); e Amandino Teixeira Nunes Júnior, Ciro Campos Christo Fernandes e Gilberto Guerzoni Filho (Estagiários da ENAP/FUNCEP). O grupo contou ainda com a consultoria do prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANTEPROJETO...

O Anteprojeto objetiva adequar a Administração Pública Federal à nova ordem constitucional, bem como ajustá-la ao momento que vive o país. O Anteprojeto substitui e revoga o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que foi o primeiro documento consolidado de organização da Administração Federal.

Na sua versão original o Anteprojeto incluía a redefinição das atribuições dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, uma vez que o organograma do Poder Executivo é parte obrigatoriamente integrante de uma lei de organização da Administração Pública. A versão publicada nesta Revista, entretanto, exclui os capítulos referentes a este desenho em face da inoportunidade de apresentação de uma proposta desta natureza antes da definição do novo Presidente da República.

2. HISTÓRICO

2.1. Antecedentes

O Decreto-lei nº 200/67, visava, também, à adequação da Administração ao momento político que se abria com a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Uma das principais diretrizes presentes neste Decreto-lei foi a de dar início, na Administração Pública, a um processo de modernização e reforma administrativa. Esta preocupação se consubstanciou na criação do Escritório da Reforma Administrativa – ERA –, gestor do Fundo de Reforma Administrativa – FRA. As diretrizes de modernização e reforma tornaram-se permanentes com a criação, em 1973, da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa – SEMOR – do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

A atualização do Decreto-lei nº 200/67 foi sempre objeto de preocupação da SEMOR. Merece destaque o trabalho desenvolvido pelo prof. Luiz Zaidman, publicado pelo IPEA em 1978 sob o título “Estudos para uma Lei Orgânica da Administração Federal”, constituindo já uma proposta de alteração do mencionado Decreto-lei.

No governo do Presidente Figueiredo foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização – PrND –, dirigido por um Ministro de Estado Extraordinário. Nesta fase as atividades de modernização administrativa foram desenvolvidas em perfeita articulação entre a SEMOR e o PrND. A SEMOR atuou, de fato, como uma secretaria-executiva do PrND.

Com o advento da Nova República a problemática da Administração Pública foi entregue ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos da Administração, a quem foi subordinado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Em 31 de julho de 1985 foi criada, pelo Decreto nº 91.501, sob a presidência do Ministro Extraordinário da Administração, a Comissão de Coordenação

do Plano de Reforma da Administração Federal com o objetivo de elaborar estudos e propostas para a reestruturação da Administração Federal. A Comissão foi dividida em 6 Câmaras Técnicas – de Organização da Administração Direta e Indireta; do Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional; do Sistema de Administração de Serviços Gerais; do Sistema de Administração de Pessoal Civil; de Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa; e de Redação de Projetos e Normas –, integradas por representantes dos vários segmentos da sociedade civil, da área acadêmica e da Administração Pública.

No início de 1986, a SEMOR, então integrante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN – e o PrND foram colocadas sob direção do Ministro Extraordinário da Administração, visando a englobar sob a mesma coordenação as ações de modernização administrativa.

Ainda em 1986, foi instituída a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP – que absorveu todas as funções então sob responsabilidade do Ministro Extraordinário da Administração que passou a titular da Secretaria. Na mesma época foi criado o Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública – GERAP –, ao qual, na qualidade de comissão interministerial, cabia consolidar os estudos setoriais e propor, ao Presidente da República, a adoção de medidas na área de modernização e reforma da Administração Federal.

Alguns estudos desenvolvidos pelas Câmaras da Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal tiveram continuidade no Comitê Técnico do GERAP. Este material foi consolidado em alguns anteprojetos de lei, destacando-se dentre eles o da Lei Orgânica da Administração Pública, que serviu de base para as discussões iniciais do Anteprojeto que ora se apresenta. Datam desta época, também, as primeiras propostas de regime jurídico único para os servidores públicos – o então denominado regime “civilista” – e do sistema de carreiras da Administração Federal, cujas diretrizes foram estabelecidas pelo Decreto-lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987.

Também em 1986 foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte. Em decorrência disto, ficou-se no aguardo da nova Constituição para dar andamento aos trabalhos de alteração do Decreto-lei nº 200/67.

2.2. Momento atual

A nova Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988, refletindo a nova realidade do país e determinando importantes alterações no Estado e na sociedade brasileiros. Ela inclui um capítulo completo sobre a Administração Pública e contém diretrizes de descentralização e de participação popular na atuação do Estado, bem como restringe a sua intervenção no domínio econômico.

Tornava-se, assim, imperiosa a elaboração de um novo diploma legal que permitisse a incorporação das inovações introduzidas pelo novo texto constitucional e, ao mesmo tempo, adequasse a Administração Pública à realidade vivida pela nação.

No corrente ano, o Senhor Ministro do Planejamento, ao receber as atribuições que lhe foram transferidas com a incorporação da SEDAP à SEPLAN, houve por bem determinar à SEMOR e à Secretaria de Recursos Humanos – SRH –, respectivamente, a elaboração de propostas de Anteprojetos de Lei Orgânica da Administração Federal e de Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União.

Para executar tais missões, foram constituídos grupos de trabalhos nas respectivas Secretarias e organizados Seminários Nacionais para se auscultar todos os segmentos da sociedade civil. Os Seminários foram organizados pela FUNCEP/ENAP e SEPLAN e tiveram lugar nos meses de maio e junho, nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Brasília.

Os anteprojetos de estatuto e de normas gerais dos planos de carreira, elaborados pela Comissão Interministerial instituída pelo Decreto nº 97.885, de 28 de junho de 1989, foram encaminhados ao Congresso Nacional no dia 24 de outubro último.

O Anteprojeto de Lei Orgânica, elaborado por grupo de trabalho da SEMOR, está sendo agora trazido à opinião pública para seu amplo debate.

Passaremos, em seguida, a discorrer sobre os princípios e diretrizes que nortearam sua elaboração e seu conteúdo e que visam, em essência, a remodelação em profundidade do serviço público federal.

3. ANTEPROJETO

3.1. Princípios fundamentais

Ao elaborar este Anteprojeto, o grupo encarregado de seu estudo teve como objetivo básico apresentar uma nova abordagem sobre o papel da Administração Pública Federal, consoante à orientação constitucional vigente e aos fatos e valores sociais emergentes.

Na sua parte inicial, o Anteprojeto remete-se aos princípios básicos da Administração Pública, consagrados pela doutrina jurídica e explicitados no art. 37, *caput*, da nossa Carta Magna, que constituem os fundamentos da ação administrativa, consubstanciando-se em quatro regras de observância permanente e obrigatória, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

O princípio da legalidade significa que as atividades da Administração Pública subordinam-se ao império da lei. Trata-se de uma limitação à ação governamental, visando a coibir o arbítrio, estabelecendo o primado da lei, que traduza a vontade geral.

O princípio da impessoalidade constitui um desdobramento do anterior, pois na Administração Pública não se abre espaço à vontade pessoal do dirigente que, subordinado aos ditames legais, não pode se desviar da finalidade pública para satisfazer interesses próprios.

O princípio da moralidade impõe ao agente a observância dos preceitos éticos e das regras de boa administração.

O princípio da publicidade visa a assegurar a divulgação oficial dos atos e contratos administrativos para conhecimento do público e início de seus efeitos externos.

São incorporados, ainda, ao Anteprojeto diretrizes para a atuação da Administração Federal, inspiradas no trabalho da Comissão Geral de Reforma, em seu documento "Diretrizes para a Organização da Administração Federal".

Parte-se da idéia básica da instrumentalidade da Administração em relação ao Governo e da sua finalidade essencial consistindo na busca do bem-estar da coletividade e no atendimento ao cidadão. Neste sentido, procurou-se traduzir esta orientação nas diretrizes da garantia do pleno exercício da cidadania: da democratização da ação administrativa, com o fomento a formas de participação e controle sociais; da promoção do desenvolvimento nacional; do aprimoramento do serviço público e da valorização dos seu servidor.

3.2. Princípios de gestão

O grupo procurou dar a este capítulo um sentido mais operacional do que conceitual, definindo para a Administração Federal alguns princípios de gestão, em consonância com a orientação constitucional em vigor e com as especificidades da administração pública, visando à racionalização, à simplificação e ao aperfeiçoamento da máquina administrativa.

Esses princípios, consoante a enumeração do art. 7º do Anteprojeto, são os seguintes:

- a – planejamento;
- b – coordenação e articulação;
- c – descentralização e desconcentração;
- d – controle.

O planejamento, aqui definido como um princípio de gestão, visa a promover o desenvolvimento econômico e social do País, através da elaboração, acompanhamento e avaliação dos seus instrumentos básicos, conforme previstos na Constituição, a saber: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e os orçamentos anuais.

Procurou-se ressaltar algumas funções de planejamento julgadas essenciais à orientação da ação governamental, quais sejam: a identificação de obstáculos institucionais à implementação de programas de governo, a análise de viabilidade técnico-administrativa e o acompanhamento e avaliação da sua execução, com a introdução de ajustes sempre que necessários.

Prevê-se o princípio da articulação associado ao da coordenação, dentro do entendimento de que se deve perseguir o entrosamento das ações no âmbito da Administração Federal, através da atuação conjunta de seus órgãos e entidades.

A coordenação e a articulação têm aplicação permanente nas ações da Ad-

ministração Federal, especialmente na execução de planos e programas de governo, de modo a permitir a otimização dos seus recursos humanos, financeiros e materiais. Ressalta-se a sua aplicação também aos casos de atuação de órgãos e entidades que operem numa mesma área geográfica.

A articulação entre órgãos e entidades federais deve prescindir de atos consensuais solenes, inclusive convênios, dentro do propósito de evitar a dispersão de esforços e de recursos.

A articulação é prevista também entre órgãos e entidades da Administração Federal e seus congêneres estaduais e municipais, quando exercerem atividades similares.

Como corolário da coordenação, exige-se que os assuntos implicando ações de dois ou mais Ministérios não sejam submetidos à decisão do Presidente da República, sem terem sido previamente coordenados em todos os órgãos e entidades envolvidos.

No que respeita à descentralização e à desconcentração, o Anteprojeto confere a esta o caráter de princípio autônomo, o que constitui inovação. Buscou-se maior adequação conceitual destes termos, corrigindo imprecisões terminológicas contidas no Decreto-lei nº 200/67.

A desconcentração é entendida como a transferência de funções entre órgãos e agentes dentro da mesma pessoa jurídica. A descentralização, por sua vez, refere-se a esta transferência entre pessoas jurídicas distintas.

A descentralização e a desconcentração visam a assegurar maior agilidade às decisões e aproximar os serviços e as funções dos administrados, dos fatos, das necessidades a atender e dos problemas a resolver, de modo a possibilitar a participação da população na formulação de políticas, no estabelecimento de prioridades e no controle das ações governamentais.

A descentralização se opera pela transferência de funções e atribuições da Administração Direta para a Indireta, da Administração Federal para a das unidades federadas e da Administração Direta para a órbita privada.

A desconcentração se exerce pela distribuição de funções dentro dos níveis hierárquicos da Administração Federal, dentro das atividades enquadradas nas áreas de competências dos Ministérios e dentro de áreas geográficas do território nacional.

A delegação de execução de serviço da União, industrial ou comercial, poderá se feita a particular — pessoa física ou jurídica — sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação; a entidades das administrações estaduais e municipais, mediante autorização legislativa, independentemente de licitação; e a entidades da sua Administração Indireta, quando autorizada por lei, dispensando-se, neste caso, o procedimento licitatório.

Finalmente, o controle das atividades administrativas no âmbito da Administração Federal visa a resguardar a execução dos programas que concernem aos seus órgãos e entidades, bem como a observância das normas que regem as atividades específicas dos mesmos: a boa aplicação dos dinheiros públicos; a guarda

de bens e valores da União e o respeito aos direitos individuais e coletivos, de conformidade com o que dispõe a Constituição Federal.

Prevê-se também a supressão de todos os controles meramente formais, ou daqueles cujo custo seja superior ao risco decorrente da inexistência de controle específico.

A moderna preocupação com o problema do controle social sobre as burocracias, que no Estado contemporâneo alcançam dimensão e complexidade consideráveis, foi contemplada no Anteprojeto com a introdução de mecanismos de representação e participação populares – os comitês de clientela ou comunitários. O objetivo colimado foi o de viabilizar a maior interação da Administração Federal com os usuários de seus serviços e com os receptores de seus benefícios, propiciando o exercício de uma ação fiscalizadora e controladora da sociedade sobre o Estado.

Prevê-se a aplicação desses mecanismos – a serem regulamentados em decreto – em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos e nos convênios ou ajustes de transferência de recursos de que o Governo Federal venha a participar.

3.3. Sistemas

São mantidos os sistemas, como instrumento de coordenação e articulação de atividades de mesma natureza. No entanto, algumas mudanças básicas foram introduzidas na regulamentação deste capítulo.

Em primeiro lugar, determina-se que os sistemas de atividades-fins sejam criados por lei, visando à limitação de sua proliferação excessiva.

Além disto, é estabelecida uma nova hierarquia para seus órgãos integrantes. Permanecem os setorias, em cada Ministério ou órgão equivalente, e seccionais, nas autarquias e fundações públicas, sob supervisão técnica do respectivo setorial. Faculta-se, ainda, a criação de órgãos subsetoriais e subseccionais, quando as atividades do Ministério ou da entidade o exigirem.

Outra preocupação foi evitar a chamada “tirania” do órgão central. Com este objetivo, o Anteprojeto determina que o mesmo seja sempre um Ministério ou órgão equivalente e limita a sua ação à orientação técnica das unidades integrantes. E prevê, ainda, a constituição de um Comitê de Coordenação do sistema, integrado por representantes de todos os órgãos setoriais, de tal forma que haja participação de todos os Ministérios na sua coordenação.

Esta nova estrutura contempla, de um lado, uma gestão mais participativa nos sistemas e, de outro, permite a maior integração entre os diversos órgãos que os compõem.

3.4. Supervisão ministerial

No que concerne à supervisão ministerial, o Anteprojeto preserva a sistemática do Decreto-lei nº 200/67.

Assim, o Ministro de Estado tem o poder-dever de supervisão sobre todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, enquadrados em sua área de competência.

A supervisão ministerial realiza-se através da orientação, da coordenação e do controle dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas ao Ministério.

Dentre os principais objetivos da supervisão citam-se: a execução das funções e programas governamentais; a coordenação e avaliação dos órgãos supervisionados, de modo a harmonizar sua atuação entre si e com a dos demais Ministérios; a fiscalização da aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; o fornecimento ao órgão competente dos elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; o fornecimento ao Tribunal de Contas de informações referentes à gestão financeira e patrimonial; o zelo pela eficiência da gestão administrativa.

Quanto à Administração Indireta, a supervisão ministerial visa essencialmente a assegurar: a realização dos objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade; a harmonização de sua atuação com a política e o planejamento governamentais; a sua autonomia administrativa, operacional e financeira.

Para tanto, o Ministro de Estado Supervisor adotará as seguintes medidas, dentre outras previstas em regulamentos: indicação ou nomeação dos dirigentes da entidade; designação dos representantes do Governo nas suas Assembléias Gerais e órgãos de administração e controle; recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações, destinados a propiciar o acompanhamento e avaliação de suas atividades e a execução do orçamento anual e da programação financeira; aprovação anual da proposta orçamentária e da programação financeira, em se tratando de autarquia e fundação pública; aprovação das contas, relatórios e balanços diretamente ou através de representantes ministeriais nas assembléias e órgãos pertinentes da entidade; fixação de critérios para gastos com administração, notadamente pessoal, publicidade e relação pública; realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; intervenção, quando o exigir o interesse público.

3.5. Administração Direta

Ficou mantida a divisão da Administração Federal, em Direta, composta pelos Ministérios e órgãos da Presidência da República, e Indireta, integrada pelas autarquias, fundações públicas e empresas estatais.

Como já foi referido anteriormente, o Título que dispõe sobre a Administração Direta limita-se a especificar as normas gerais respectivas, abstendo-se de relacionar os Ministérios e órgãos de Presidência da República e as suas respectivas atribuições. Apesar desta limitação, são introduzidas várias inovações.

Por força do mandamento constitucional, cabe ao Poder Legislativo determinar a criação e estruturação dos Ministérios e órgãos da Administração Federal,

competindo ao Presidente da República dispor sobre a sua organização e funcionamento, na forma da lei.

O Anteprojeto regulamenta o texto constitucional, estabelecendo claramente a extensão da delegação legal do Poder Executivo para dispor sobre a Administração Pública. Permanecem reservados ao Poder Legislativo os atos de criação dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, de definição de suas atribuições e de sua estrutura básica e de criação dos respectivos cargos. São delegadas ao Poder Executivo as funções de dispor sobre o desdobramento das unidades da estrutura básica definida em lei, bem como sobre a lotação dos respectivos cargos e sobre a criação de órgãos de missão.

É definida uma estrutura comum para os Ministérios e órgãos equivalentes, composta de:

I – Gabinete

II – Consultoria Jurídica, salvo no Ministério da Fazenda;

III – Auditoria;

IV – Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial;

V – Secretaria de Administração e Controle Financeiro.

As Secretarias constantes da estrutura comum são responsáveis pela coordenação e execução das atividades-meio do Ministério, constituindo-se em órgãos setoriais dos diversos sistemas de atividades administrativas.

A Auditoria, órgão setorial do sistema de controle interno do Poder Executivo, de existência determinada pela Constituição, é separada do órgão encarregado do controle financeiro e da contabilidade do Ministério. Isto representa uma inovação e tem por inspiração a noção de que a atividade de auditoria deve ser autônoma em relação à de finanças, ou seja, quem fiscaliza não deve ser o mesmo que executa.

Permanecem, ainda, na estrutura comum, o Gabinete do Ministro e a Consultoria Jurídica, que mantêm as suas funções tradicionais. As funções de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda continuam afetas à Procuradoria da Fazenda Nacional.

Para as atividades de assessoramento técnico, comunicação social, cooperação técnica internacional e relacionamento com o Congresso Nacional podem ser criadas unidades de assessoria dependendo de sua necessidade, observada a especificidade de cada Ministério.

A proposta estipula alguns critérios para os órgãos colegiados, tendo em vista que o número excessivo desses órgãos, sua criação para exercer funções inadequadas às características próprias de um colegiado e seu crescimento desmesurado têm demonstrado que a sua grande maioria tem funcionamento precário, quando não são completamente ineficazes.

Neste sentido o Anteprojeto define que os colegiados não podem ter atribuições executivas e veda a criação de unidades e quadro de pessoal de apoio exclusivo aos mesmos.

Buscando a padronização de denominação das unidades integrantes dos Mi-

ministérios e órgãos da Presidência da República, determina-se que estas passam a ter a seguinte hierarquia:

- a) Secretaria;
- b) Subsecretaria;
- c) Departamento;
- d) Divisão, Coordenadoria, Gerência, Centro ou Delegacia;
- e) Serviço, Agência ou Posto;
- f) Seção, Setor, Grupo ou Núcleo.

Esta padronização permitirá uma melhor visualização da hierarquia das unidades da Administração Direta, facilitando, também, a estruturação dos cargos de direção e chefia nos diversos Ministérios. Ficam ressalvados, aqui, o Ministério das Relações Exteriores, os Ministérios Militares e os órgãos policiais que, devido às características peculiares de suas funções, poderão adotar outras denominações para suas unidades integrantes.

Foi criada, ainda, em substituição ao Secretário-Geral, a figura do Vice-Ministro de Estado, com funções delegadas pelo respectivo Ministro, extinguindo-se as Secretarias-Gerais. O objetivo desta disposição é eliminar os conflitos de competência hoje tão comuns entre os Ministros de Estado, seus Secretários-Gerais e os demais titulares de órgãos da estrutura básica dos Ministérios.

É levada em conta a particularidade da estrutura dos Ministérios Militares que inclui outros órgãos além dos comuns aos demais Ministérios.

Propõe-se a possibilidade de criação de órgãos de missão para execução de programas e projetos especiais com duração definida, no máximo idêntica a do mandato presidencial.

A instituição da figura do órgão de missão justifica-se dentro do atual quadro constitucional que limita sobremaneira o espaço de atuação do Poder Executivo no campo da organização administrativa. Ele objetiva, de um lado, dar ao Governo a flexibilidade necessária para levar a cabo suas prioridades administrativas e, de outro, impedir que órgãos criados com a finalidade de executar tarefas específicas se perenizem. Os órgãos de missão podem ocupar qualquer posição hierárquica dentro da Administração Direta e não podem possuir quadro próprio de pessoal.

Prevê-se, também, a existência de dois cargos de Ministro de Estado Extraordinário para a execução de encargos relevantes de natureza temporária. Uma inovação neste ponto é que quando for necessária a criação de órgão para apoio às atividades de Ministro Extraordinário, este será sempre órgão de missão.

A categoria de órgão autônomo é excluída do âmbito da Administração Federal, uma vez que cessou a razão principal de sua criação, qual seja, a flexibilidade de gestão administrativo-financeira e de pessoal, na medida em que estes órgãos encontram-se enquadrados nas normas gerais da Administração Direta. São fixados prazos para que sejam efetuados estudos objetivando a extinção ou transformação dos ora existentes em órgão ou entidade, conforme o caso.

3.6. Administração Indireta

No que respeita à Administração Indireta, o Anteprojeto enumera as categorias de entidades nela compreendidas, a saber: autarquias, fundações públicas e empresas estatais, englobando sob esta denominação a empresa pública e a sociedade de economia mista.

A nova Constituição contém restrições à proliferação de entidades da Administração Indireta, que foi característica marcante da dinâmica do Estado Brasileiro em período recente. Assim, no seu art. 37, incisos XIX e XX, determina expressamente que a criação de entidades da Administração Indireta depende de lei específica, em cada caso. A criação de subsidiárias e a participação de entidades da Administração Indireta em empresa privada também requer autorização legislativa.

O Anteprojeto regulamenta tais dispositivos, estabelecendo que as autarquias e fundações públicas serão criadas por lei específica que defina suas finalidades, estrutura, competência e crie seus cargos. Com relação às empresas estatais, a lei deve contemplar a explicitação de suas finalidades e o montante da participação direta ou indireta da União ou de suas entidades no seu capital.

Em contrapartida, confere-se ao Presidente da República a prerrogativa de autorizar a instalação de entidades criadas por lei, respaldada no art. 84, inciso VI, da Constituição, que lhe dá competência privativa para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Federal.

Acresça-se que o projeto de lei prevendo a criação, fusão, incorporação ou transformação de entidade deve ser precedido de estudos demonstrando a sua necessidade e viabilidade técnico-administrativa.

Também a criação de subsidiárias fica limitada, dependendo de prévia autorização em lei específica, só podendo ocorrer para empresas estatais, quando houver correlação entre seus fins e os da controladora.

Igualmente depende de autorização legislativa a participação da União e de suas entidades no capital de empresa privada ou no patrimônio de qualquer associação, sociedade civil, ou fundação privada.

São ressalvados os casos de empresas estatais que atuem como instituições financeiras de fomento à iniciativa privada, desde que a subscrição ou aquisição de ações atenda a prescrições legais que estipulem as condições de acesso ao benefício, modo e prazo de resgate do capital público e controles e sanções a que devem se submeter as empresas beneficiárias, seus controladores e administradores.

Também fica isenta de autorização legislativa a participação de empresa estatal em sociedades particulares, quando no exercício de opção legal de aplicação de imposto para o desenvolvimento regional ou setorial.

Atendendo à orientação contida na Constituição, procurou-se oferecer uma clara delimitação da presença do Estado na economia.

No seu art. 173, o Texto Constitucional restringe a exploração direta de ati-

vidade econômica pelo Estado aos casos em que ela seja necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Cuidou-se de regulamentar este artigo. No primeiro caso, as atividades econômicas afetas à segurança nacional são definidas como aquelas que envolvam a produção ou comercialização de bens ou serviços estratégicos indispensáveis à garantia da soberania nacional. No segundo caso a referência a relevante interesse coletivo é explicitada como compreendendo aquelas atividades fundamentais ao desenvolvimento ou ao bem-estar da população, quando improvidas ou insuficientemente providas pela iniciativa privada, e aquelas necessárias à regulação do mercado de bens e serviços essenciais.

Além destas situações e consoante o art. 177 da Constituição, a exploração de atividade econômica pelo Estado é autorizada nos casos de monopólio legal.

Foi objeto de preocupação o estabelecimento de deveres e vedações aplicáveis aos dirigentes das entidades da Administração Indireta, tendo em vista a observância da legalidade e da probidade administrativa. Assim, são estipuladas proibições à designação para a composição de cargos nestas entidades de pessoas impedidas, demitidas ou condenadas por sentença irrecorrível, em função de crime falimentar, contra a economia popular, o sistema financeiro ou a Administração Pública.

No atinente a deveres do dirigente o Anteprojeto impõe a obediência às finalidades e objetivos da entidade, o cumprimento das metas de planejamento, a otimização dos recursos humanos e materiais e o resguardo das operações econômicas com coligadas, controladas ou controladoras.

Destaque-se, ainda, a obrigação da manifestação, por escrito, do dirigente, nas situações em que ele venha a se opor aos atos ilegítimos da pessoa jurídica controladora que redundem em prejuízo à entidade.

Quanto às vedações, cuidou-se de defini-las exaustivamente, de modo a preservar o interesse público na gestão da Administração Indireta.

Assim, é defeso ao dirigente: praticar ato de liberalidade à custa da entidade; usar, em proveito pessoal os seus bens, serviços, pessoal, créditos; auferir vantagens pelo exercício de funções de direção bem como intervir em qualquer operação em que tiver interesse conflitante com o da entidade.

Além disso, é vedado também o exercício de outro cargo, função ou emprego remunerado na Administração Pública, em qualquer de seus níveis, ressalvados os casos de requisição e de acumulação previstos em lei. Proíbe-se, ainda, a coação ou aliciamento de subordinados com objetivos de natureza partidária, sindical ou religiosa.

As pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta da União – autarquias, fundações públicas e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) – apresentam três pontos em comum: criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio.

A autarquia, pessoa jurídica de direito público, executa atividades típicas da Administração Pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descen-

tralizada. Como "longa manus" do Estado goza dos privilégios, regalias e imunidades da Administração Direta.

Aplicam-se integralmente à autarquia as normas que regem a licitação, os contratos, o concurso público e o regime jurídico dos servidores da Administração Direta, sendo vedada qualquer diferenciação.

Quanto à fundação pública, o Anteprojeto propõe modificação em relação ao Decreto-lei nº 200/67, com a redação dada pela Lei nº 7.596/87, passando a mesma a ter personalidade jurídica de direito público, não mais sujeita às normas civis da fundação privada, especialmente no que toca à organização e extinção, aprovação, modificação e registro do estatuto e fiscalização pelo Ministério Público.

A solução dada no Anteprojeto – a outorga à fundação pública do caráter de instituição típica de direito administrativo – além de encampar a orientação fixada pela nova Constituição, atende à doutrina dominante nos diversos países, no sentido de que a fundação, em sendo pública, responda à figura jurídica do direito público, aplicando-se-lhe as normas relativas às autarquias.

A fundação pública presta-se à realização de atividades não lucrativas, mas de interesse coletivo, restringindo sua atuação especificamente às áreas assistenciais, culturais, educacionais e de pesquisa científica, e que por necessidade operacional devam ser assim organizadas.

No que respeita às empresas estatais, o título engloba, segundo o Anteprojeto, tanto a empresa pública quanto a sociedade de economia mista. Elas participam de um gênero comum de entidades organizadas sob forma empresarial, criadas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, para prestação de serviço público industrial e comercial ou para exploração estatal de atividade econômica nos termos da Constituição, e formadas com exclusividade ou predominância de capital da União e de suas entidades.

As empresas estatais estão sujeitas à obrigação de licitar, nos termos de regulamentos próprios, observando os princípios gerais que regem o procedimento licitatório. As normas aplicáveis são idênticas às da Administração Direta, no que concerne às hipóteses de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação aos limites máximos de valor estabelecidos para as diversas espécies licitatórias e aos prazos de publicidade do edital ou do convite, bem como para interposição e decisão de recursos.

As empresas estatais passam a estar sujeitas à obrigação de concurso público de provas ou de provas e títulos para admissão de seus empregados, nos termos de regulamentos próprios aprovados pelo Ministro de Estado supervisor.

Entretanto, procurou-se tipificar algumas situações em que se admite a dispensa de concurso, atendendo às necessidades de ordem técnica e empresarial das estatais. Assim, a admissão sem concurso público é permitida nos casos de emprego de confiança, atividades científicas e técnicas que exijam notória especialização e quando a adoção do concurso inviabilizar o desenvolvimento das atividades-fins da empresa estatal. Além disso, permite-se, também, a contratação, por tempo

determinado, para atender a necessidade temporária, em situações excepcionais de urgente necessidade de recrutamento de pessoal.

Exige-se que o ato de dispensa do concurso seja obrigatoriamente motivado, sob pena de invalidade. De modo idêntico, a dispensa de empregados, individual ou coletiva, dependerá de motivação circunstanciada, sem a qual o ato não ganhará eficácia, exceto no caso de emprego de confiança.

O afastamento de empregados das empresas estatais para o exercício na Administração Direta e Indireta, inclusive dos Estados e Municípios, somente é autorizado para cargos em comissão ou funções de confiança, assegurando-se à entidade de origem o ressarcimento de despesas pelo ente requisitante, e ao empregado requisitado todos os direitos e vantagens. Excepcionam-se, contudo, as requisições oriundas da Presidência da República, para a qual é permitida a liberação de servidor para quaisquer funções, sempre sem ônus para a entidade de origem.

O Anteprojeto veda o abuso do poder de controle da controladora sobre a empresa estatal, que se caracteriza, dentre outros, por ato que a oriente para fins diversos da sua finalidade; favoreça outra entidade da Administração Pública; promova a sua liquidação, transformação, incorporação, fusão ou cisão da empresa com o objetivo de obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita; promova alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não resguardem seu interesse; eleja, nomeie ou indique administrador ou conselheiro fiscal notoriamente inapto, moral ou tecnicamente; coaja dirigente ou empregado a praticar ato ilícito; deixe de apurar denúncia que justifique fundada suspeita de irregularidade e utilize empregado em atividade estranha à sua finalidade.

Mencione-se, por fim, que segundo o Anteprojeto, a empresa pública é a empresa estatal de capital exclusivo ou predominante da União sobre remanescente pertencente a qualquer das unidades federadas ou a entidades públicas constituídas sob forma de sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada.

A seu turno, a sociedade de economia mista é a empresa estatal constituída sob a forma de sociedade anônima e sob controle majoritário da União ou de outra entidade da Administração Indireta.

Ressalte-se que o Anteprojeto procurou assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira destas entidades, de modo a lhes conceder ampla liberdade de ação na consecução de seus fins. Assim é que, à semelhança da Sistemática adotada pelo Decreto-lei nº 200/67, as considera vinculadas, e não subordinadas aos respectivos Ministérios.

4. CONCLUSÕES

As modificações decorrentes da implantação deste Anteprojeto certamente implicarão um cuidadoso processo de adaptação da situação atual à nova, fazendo-se necessária a realização de estudos para subsidiar esta transição.

A situação aponta para duas linhas de ação. Uma mais específica diz respeito à implantação do Anteprojeto propriamente dito. Para tal impõe-se a adaptação das estruturas atuais e a revisão completa dos órgãos e entidades hoje existentes.

Outra mais geral, diz respeito ao enquadramento da Administração Pública nos novos princípios constitucionais, destacando-se, aqui, as disposições referentes ao papel do Estado na Economia, à descentralização da ação do poder público e à participação popular na coisa pública.

O Anteprojeto prevê, nas suas disposições transitórias, os seguintes mecanismos para esta transição:

I – autorização para o Poder Executivo fazer as adaptações necessárias nas estruturas básicas dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, na organização dos sistemas existentes e nos órgãos colegiados; e para promover a movimentação dos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas afetados.

II – realização de estudos visando a elaboração de projeto de lei, a ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 180 dias, dispondo sobre:

a – a eliminação de superposição de competências existentes entre órgãos e entidades;

b – a adequação da personalidade jurídica das entidades às categorias contantes do Anteprojeto, ou sua extinção com absorção de suas competências pela Administração Direta;

c – a indicação da privatização ou extinção de entidades da Administração Indireta;

d – a extinção ou transformação dos órgãos autônomos em órgão ou entidade, conforme o caso;

e – a adequação das vinculações das entidades da Administração Indireta.

III – previsão da retirada da União do domínio econômico, no prazo de 10 anos, ressalvados os casos previstos na Constituição;

IV – extinção da participação da União e de entidades federais no patrimônio de entidades civis.

Logo após o texto da proposta de anteprojeto da Lei orgânica da Administração Pública Federal, é apresentado quadro comparando-a com a Constituição Federal e o Decreto-Lei nº 200/67, objetivando basicamente mostrar os pontos comuns entre a citada legislação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
TÍTULO I DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS Art. 1º - A Administração Federal atuará em obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Parágrafo único - São inválidos os atos que violarem quaisquer dos princípios estabelecidos neste artigo. Art. 2º - A Administração Federal é instrumento da ação do Governo e suas atividades terão por finalidade, em todos os seus níveis e modalidades, o bem-estar da coletividade e o atendimento adequado ao cidadão, e visarão a: I - criar meios para o pleno exercício da cidadania, de forma universal e irrestrita; II - assegurar, regular e controlar o exercício dos direitos e garantias individuais; III - democratizar a ação administrativa de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos da sociedade; IV - possibilitar a criação de meios de participação e controle pela sociedade or-	Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...) Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de ori-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
ganizada sobre a execução dos serviços públicos; V – promover e articular o desenvolvimento nacional, funcionando como instrumento de fomento à inovação e como agente de mobilização dos recursos sociais; VI – garantir a provisão de bens e serviços básicos e o aproveitamento racional dos recursos naturais, limitando sua atuação na atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo; VII – revitalizar o serviço público, desenvolver, capacitar e valorizar o servidor, com o propósito de dotar o aparelho estatal dos meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades; VIII – melhorar os padrões de desempenho com o objetivo de obter-se alocação adequada dos recursos públicos no atendimento às necessidades da população.	gem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 5º, XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Art. 37, II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Art. 58 § 2º – As comissões (do Congresso Nacional), em razão da matéria de sua competência, cabe: IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidade públicas.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio-ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Art. 173 – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. Art. 193 – A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Art. 218 – O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Art. 219 – O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 3º – O Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, exerce a direção superior da Administração Federal. Parágrafo único – Os Ministros de Estado são solidariamente responsáveis com o Presidente da República pelos atos que referendarem. Art. 4º – O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência com o auxílio dos órgãos e entidades que compõem a Administração Federal.	da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	Art. 1º – O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Art. 2º – O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.
CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA	Art. 76 – O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: I – nomear e exonerar os Ministros de Estado; II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal. Art. 87, Parágrafo único – Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Parágrafo único - As entidades se distinguem, fundamentalmente, dos órgãos por serem dotadas de personalidade jurídica. Art. 5º - Todo dirigente de órgão ou entidade da Administração Federal, qualquer que seja a natureza, categoria ou nível hierárquico do cargo, obriga-se ao cumprimento dos deveres de probidade, de eficiência e de lealdade, sob pena de responsabilidade.	II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.	
Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.	Art. 74, § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidades ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão,	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 6º – A Administração Federal compõe-se: I – da Administração Direta, constituída pelos órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; II – da Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades: a) autarquias; b) fundações públicas; c) empresas estatais. Parágrafo único – As empresas estatais poderão ser constituídas nas modalidades de empresa pública e de sociedade de economia mista. CAPÍTULO III DOS PRINCÍPIOS DE GESTÃO Art. 7º – As ações da Administração Federal, visando ao melhor cumprimento do estabelecido no Capítulo I do Título I desta Lei, obedecerão aos seguintes princípios de gestão: I – planejamento;	partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...)	Art. 4º – A Administração Federal compreende: I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas. Parágrafo único – As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Art. 6º – As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento. II – Coordenação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
II - coordenação e articulação; III - descentralização e desconcentração; IV - controle. Parágrafo único - Os dirigentes e chefes, em todos os níveis hierárquicos, responderão solidariamente pelo descumprimento dos princípios estabelecidos neste capítulo.		III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Controle.
SEÇÃO I DO PLANEJAMENTO Art. 8º - A ação governamental, em todos os órgãos e entidades da Administração Federal, obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico e social do País e compreenderá a elaboração, acompanhamento e avaliação dos seguintes instrumentos, devidamente integrados: a) plano plurianual; b) diretrizes orçamentárias; c) planos e programas nacionais, regionais e setoriais; d) orçamentos anuais.	Art. 21 - Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional (...) dispor sobre (...): II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Art. 58, § 2º - As comissões (do Congresso Nacional), em razão de matéria de sua competência, cabe: VI - apreciar projetos de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.	Art. 7º - A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do título II, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso. Art. 15 - A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição. Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. § 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e par as relativas aos programas de duração continuada. § 4º – Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. § 9º – Cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planeja-	plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 9º — Incluem-se entre as funções de planejamento: I — a identificação dos aspectos de planejamento institucional necessários ao atingimento dos objetivos e metas governamentais; II — a análise de viabilidade técnico-administrativa dos programas e projetos integrantes dos instrumentos de planejamento; III — o acompanhamento e avaliação da execução destes programas e projetos; IV — a verificação e realização dos ajustes necessários à consecução dos objetivos e metas previstas nos programas e projetos de que tratam os incisos anteriores. Art. 10 — Constará dos planos e programas governamentais a especificação dos órgãos ou entidades responsáveis pela sua execução. SEÇÃO II DA COORDENAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO Art. 11 — As ações da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo serão desenvolvidas de maneira articulada e coor-	mento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.	Art. 8º — As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de Governo, serão objeto de permanente coordenação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
denada, visando à otimização dos seus recursos humanos, financeiros e materiais. Parágrafo único – Os atos que instituírem os planos e programas deverão definir a quem cabe a coordenação geral, setorial, regional e local. Art. 12 – Os assuntos que impliquem ações de dois ou mais Ministérios, antes de submetidos ao Presidente da República, serão previamente coordenados em todos os órgãos e entidades envolvidos, inclusive no que diz respeito aos aspectos administrativos. Parágrafo único – Quando não houver ato que defina expressamente a quem com-		§ 1º – A coordenação será exercida em todo os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. § 2º – No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, parágrafo 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31). § 3º – Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.
		Art. 36 – Para auxiliá-lo na coordenação de assuntos afins ou interdependentes,

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
pete a coordenação de que trata este artigo, a mesma será atribuição do Ministro de Estado do Planejamento. Art. 13 - Sem prejuízo da posição hierárquica, dos vínculos de subordinação e controle e das relações de orientação técnica, considera-se entre si articulados todos os órgãos e entidades da Administração Federal, para efeito de atuação conjunta, em consonância com seus fins, visando a eliminar a dispersão de esforços e a duplicidade de ações. § 1º - Nos casos de que trata este artigo, poderão ser dispensados atos consensuais solenes, inclusive convênios, cada vez que for possível ajustar-se a conjugação de atividades e de recursos por meio de comunicações simples ou semelhantes às formais dos contratos epistolares. § 2º - A dispensa de termo de convênio não tornará prescindível publicação resumida acerca do acordo no Diário Oficial da União. Art. 14 - Os órgãos e entidades que operam na mesma área geográfica atuarão de forma articulada e coordenada com o objetivo de assegurar a programação e a execução integrada dos serviços federais.		que interessam a mais de um Ministério, o Presidente da República poderá incumbir de missão coordenadora um dos Ministros de Estado, cabendo essa missão, na ausência de designação específica, ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento. Art. 9º - Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos a coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 15 – Os órgãos e entidades federais que exerçam atividades assemelhadas a de seus congêneres estaduais e municipais, na mesma área geográfica, buscarão com eles articular-se para evitar dispersão de esforços e de recursos.	Art. 23 – Parágrafo único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. Parágrafo único – O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-adminis-	Parágrafo único – Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea b do parágrafo 1º do art. 10) com órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
SEÇÃO III DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA DESCONCENTRAÇÃO Art. 16 – A descentralização e a desconcentração têm por objetivo assegurar maior agilidade às decisões e situar os serviços e as funções o mais próximo possível dos cidadãos, dos fatos, das necessidades a atender ou problemas a resolver, de modo a permitir a participação da população na formulação das políticas, no estabelecimento de prioridades e no controle das ações do governo. Art. 17 – A descentralização será posta em prática nos seguintes planos: I – da Administração Federal Direta para a Indireta;	trativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema	Art. 10 – A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. Art. 58, § 1º – A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se clara-

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
II – da Administração Federal para a das unidades federadas; III – da Administração Federal para a iniciativa privada.	único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. Parágrafo único – O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Art. 211 – A União, os Estados, o	mente o nível de direção do de execução. b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

ANTE-PROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 18 - A descentralização será posta em prática nos seguintes planos: I - dentro dos níveis hierárquicos da Administração Federal; II - dentro das atividades enquadradas nas áreas de competência dos Ministérios; III - dentro de áreas geográficas no território nacional. Art. 19 - A União poderá atribuir a prestação de seus serviços industriais ou comerciais:	Distrito Federal e os Municípios organizando em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	
Art. 21 - A União poderá atribuir a prestação de seus serviços industriais ou comerciais:	Art. 21 - Compete à União - XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicação explorada pela União; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
I – a particulares, sob regime de concessão ou permissão, nos termos regulados em lei, sempre através de licitação;	transporte ferroviário aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.	Art. 10, § 7º – Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacidade a desempenhar os encargos de execução.
I – o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – a política tarifária IV – obrigação de manter serviço adequado.	Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único – A lei disporá sobre:	
II – A entidades de Estados, Distrito Federal ou Municípios, independentemente de licitação, mediante autorização legislativa, que fixará os termos do relacionamento entre a União e a delegatária, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração, fiscalização, rescisão e caducidade da delegação.	Art. 25, § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado. Art. 30 – Compete aos Municípios: V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
III - A entidades de sua Administração Indireta, independentemente de licitação, quando autorizada por lei, que fixará os termos do relacionamento entre a Administração Direta e a entidade, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração e fiscalização. Art. 20 - Em cada órgão da Administração Federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das atividades de execução e da mera formalização de atos administrativos. Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às entidades da Administração Indireta. Art. 21 - Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada a órgãos ou entidades estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. Parágrafo único - Os órgãos e entidades federais responsáveis pelos programas exercerão o controle e a fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no instrumento de delegação.	Art. 23 - Parágrafo único - Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.	Art. 10, § 2º - Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Art. 10, § 5º - Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. Art. 10, § 6º - Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
SEÇÃO IV DO CONTROLE Art. 22 – O controle das atividades da Administração Federal será exercido visando a resguardar: I – a execução dos programas e a observância das normas que governam a atividade específica do órgão ou entidade controlados; II – a boa aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens e valores da União e de suas entidades. III – o respeito ao exercício dos direitos individuais e coletivos.	Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.	Art. 13 – O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.
Art. 23 – Os órgãos e entidades da Administração Federal submetem-se aos controles externo e interno.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 1º - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.	Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadoria, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contá-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	bil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Municípios; VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X – sustar, se não atendido, a execução	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 2º – O Poder Executivo disporá de sistema de controle interno, integrado aos dos outros Poderes, a quem compete: a) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; b) a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade da Administração Federal, principalmente no que se refere à comprovação de sua lega-	do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º – No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º – Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º – As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º – O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento dos outros previstos no plano plurianual a execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira e pa-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
lidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; c) o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres da Administração Federal; d) o apoio à ação do controle externo.	trimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.	
Art. 24 - A Administração Federal deverá perseguir, em todos os seus níveis, a interação com os usuários de seus serviços e com os receptores de seus benefícios, visando a maior eficiência no seu controle pela sociedade. § 1º - Os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos, bem assim os convênios e ajustes de transferência de recursos para outros níveis de governo ou para instituições privadas, deverão contar com comitês de clientela ou comunitários. § 2º - Os comitês a que se refere o parágrafo anterior exercerão as funções de acompanhamento e fiscalização da ação governamental, fornecendo subsídios aos órgãos de controle da Administração Federal.	§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 3º - Obriga-se a Administração Federal a responder às solicitações de informações oriundas destes comitês. § 4º - Os procedimentos para a criação e funcionamento dos comitês de clientela e comunitários serão estabelecidos em decreto. Art. 25 - Serão suprimidos os controles que se evidenciam como puramente formais, ou cujo custo seja superior ao risco.	Art. 14 - O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. Art. 30 - Serão dos organizados sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. Art. 31 - A estruturação dos sistemas de que trata o artigo 30 e a subordinação dos respectivos Órgãos Centrais serão estabelecidas em decreto.	Art. 14 - O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. Art. 30 - Serão dos organizados sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. Art. 31 - A estruturação dos sistemas de que trata o artigo 30 e a subordinação dos respectivos Órgãos Centrais serão estabelecidas em decreto.
CAPÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS Art. 26 - Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades da mesma natureza, comuns a diversos órgãos ou entidades da Administração Federal, desde que, a critério do Presidente da República, devam ficar sob coordenação central. Parágrafo único - Os sistemas de atividades-fins serão instituídos por lei e os de atividades administrativas por decreto.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 27 – Os sistemas serão integrados por: I – órgão central; II – órgãos setoriais, em cada Ministério ou órgão equivalente; III – órgãos seccionais, sob supervisão técnica do setorial do respectivo Ministério, nas autarquias e fundações públicas. Parágrafo único – Considerando a natureza e a complexidade das funções desempenhadas pelos Ministérios, autarquias e fundações públicas, bem assim a dispersão geográfica de suas ações, poderão ser criados órgãos subsetoriais ou subseccionais em suas unidades integrantes, subordinados ao setorial ou seccional respectivo.		Art. 3º – Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo, estabelecida no Art. 46, incisos II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.
Art. 28 – Os órgãos setoriais e seccionais integrantes de sistemas, bem assim os subsetoriais e subseccionais subordinados a estes, são responsáveis pela execução das atividades respectivas, sob supervisão e orientação técnicas de órgão central, sem prejuízo da subordinação hierárquica regular e do vínculo de supervisão ministerial.		Art. 30, § 1º – Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, consequentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 1º – Junto ao órgão central de cada sistema funcionará um Comitê de Coordenação composto por representantes de todos os órgãos setoriais integrantes do sistema, cujo funcionamento e competência serão definidas em decreto. § 2º – O órgão central será Ministério ou órgão da Presidência da República, podendo ser atribuída a função de coordenação do sistema a uma unidade administrativa integrante de sua estrutura. Art. 29 – O órgão central de sistema atuará no sentido do progressivo aprimoramento das atividades sob sua coordenação, conjugando-as e ajustando-as com base nas características comuns, sem pre-		cua estrutura administrativa estiverem integrados. § 2º – O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema. § 3º – É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração. § 4º – Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
juízo dos casos de tratamento específico em função de condições peculiares e de graus de prioridade a atender. Art. 30 – Quando se tratar de conjugação de atividades que constituam espécie de outras também organizadas sob forma de sistema, as funções de órgão central de ambos os sistemas serão atribuídas a um só Ministério ou órgão da Presidência da República. CAPÍTULO V DA SUPERVISÃO MINISTERIAL Art. 31 – O Ministro de Estado é responsável pela supervisão dos órgãos e entidades da Administração Federal enquadradas na sua área de competência.	Art. 87, Parágrafo único – Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República.	Art. 19 – Todo e qualquer órgão da Administração Federal, Direta ou Indireta, está sujeito a supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos a supervisão direta do Presidente da República. Art. 20 – O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência. Parágrafo único – A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos deste Decreto-lei.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 32 – A supervisão ministerial tem por objetivo principal: I – promover a execução das funções e programas do Governo; II – coordenar e avaliar a ação dos órgãos e entidades supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios; III – acompanhar e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; IV – fornecer ao órgão competente do Governo os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; V – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas; VI – zelar pela eficiência na execução das funções, planos, programas, projetos e atividades sob responsabilidade dos órgãos e entidades supervisionados.		Art. 21 – O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este título com apoio nos Órgãos Centrais. Art. 25 – A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: I – Assegurar a observância da Legislação Federal. II – Promover a execução dos programas do Governo. III – Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no título II. IV – Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios. V – Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados. VI – Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas. VII – Fortalecer o sistema do mérito. VIII – Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos. IX – Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços. X – Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 33 – No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar essencialmente: I – a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; II – a harmonia com a política e o planejamento do governo; III – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade. Parágrafo único – A supervisão será exercida mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamentos: a) indicação ou nomeação pelo Ministro de Estado ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica; b) designação, pelo Ministro de Estado, dos representantes do Governo Federal nas assembleias gerais e órgãos de administração e controle da entidade; c) recebimento sistemático de relatórios, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro de Estado acompanhar e avaliar as atividades da entidade e a execução do orçamento anual e da programação financeira aprovada pelo Governo;		XI – Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério. Art. 26 – No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar essencialmente: I – A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade. II – A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade. III – A eficiência administrativa. IV – A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade. Parágrafo único – A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento: a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica; b) designação, pelo Ministro, dos representantes do Governo Federal nas Assembleias-Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
d) aprovação anual da proposta de orçamento e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia e fundação pública; e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembleias e órgãos de administração e controle; f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de administração, especialmente de pessoal, publicidade e relações públicas; g) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; h) intervenção, por motivo de interesse público.		programação financeira aprovados pelo Governo; d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia; e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle; f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração; g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; i) intervenção, por motivo de interesse público.
Art. 34 – A entidade da Administração Indireta deverá estar habituada a: I – prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso; II – prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado supervisor, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional; III – evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática.		Art. 28 – A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a: I – Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso. II – Prestar, a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional. III – Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos indicando suas causas e justificando as medidas

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
TÍTULO II DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA CAPÍTULO I DAS NORMAS GERAIS Art. 35 – Serão criados por lei os Ministérios e os órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Parágrafo único – A lei de criação dos órgãos de que trata este artigo disporá sobre: I – a estrutura básica respectiva; II – a criação de seus cargos efetivos e em comissão; III – a definição de suas atribuições e responsabilidades, respeitadas as áreas de competência estabelecidas nesta lei. Art. 36 – Ao Presidente da República compete dispor em decreto sobre: I – o desdobramento da estrutura básica de cada Ministério e dos demais órgãos criados por lei; II – a lotação dos respectivos cargos efetivos e em comissão;	Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Art. 61, § 1º – São de iniciativa privada do Presidente da República as leis que: II: disponham sobre: e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Art. 88 – A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios. Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal na forma da lei.	postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público. Art. 3º – Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo, estabelecida no art. 46, incisos II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
III - a criação de órgãos de missão e de órgãos colegiados de natureza temporária. Parágrafo único - O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos I e II deste artigo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que obedecerão os limites traçados nas respectivas delegações. Art. 37 - As unidades administrativas dos Ministérios e as dos órgãos da Presidência da República obedecerão ao seguinte desdobramento hierárquico: a) Secretaria; b) Subsecretaria; c) Departamento; d) Divisão, Coordenadoria, Gerência, Centro ou Delegacia; e) Serviço, Agência ou Posto; f) Seção, Setor, Grupo ou Núcleo. § 1º - Ficam os Ministérios Militares, o Ministério das Relações Exteriores e os ór-	Parágrafo único - O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, VII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ou Procurador Geral da República ou Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.	Art. 11 - A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Art. 12 - É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal, delegar competência para a prática de atos administrativos conforme se dispuser em regulamento. Parágrafo único - O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
gãos policiais, dada a natureza peculiar de sua organização, autorizados a adotar outras denominações para suas unidades administrativas. § 2º - O Poder Executivo baixará regulamento definindo os critérios de aplicação destes níveis hierárquicos, considerando natureza e complexidade do trabalho a ser executado pela unidade administrativa. Art. 38 - Além das unidades cujas denominações estão estabelecidas no artigo anterior, Conselhos, Comissões e outros órgãos colegiados poderão integrar a estrutura dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República. Parágrafo único - Competem aos órgãos colegiados as funções de normatização, deliberação, fiscalização, consulta, coordenação, assessoramento e formulação de políticas setoriais que lhe forem destinadas no seu ato de criação. Art. 39 - Fica vedada a criação de unidades administrativas, de qualquer natureza, ou a qualquer título, com finalidade exclusiva de prestar apoio técnico ou administrativo aos órgãos de que trata o artigo anterior. § 1º - O apoio previsto neste artigo deve ser prestado com os recursos físico-financeiros do órgão cuja finalidade esteja mais próxima dos objetivos do colegiado. § 2º - O disposto no parágrafo anterior não exclui a faculdade do colegiado de soli-		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
cular assessoria técnica a outros órgãos cujas finalidades tenham relação com suas competências. Art. 40 – Para os fins desta lei, consideram-se órgãos colegiados da Administração Direta: I – Conselhos: os colegiados interministeriais ou que incluem representantes da comunidade, criados por lei, e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República; II – Comissões: os colegiados intramistérios, criados por lei e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República. Parágrafo único – Os órgãos colegiados não integrantes da estrutura básica poderão ter outras denominações. Art. 41 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos ou entidades da Administração Federal em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Art. 42 – Os colegiados que contarem com a representação de grupos, categorias ou setores econômicos, diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão função exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que	Art. 10 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.	Art. 177 – Os conselhos, comissões e outros colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consultas, coordenação

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total. Parágrafo único - Excetuem-se do disposto neste artigo os órgãos incumbidos de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação e medidas cambiais correlatas.		e assessoramento, sempre que aquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total. Parágrafo único - Excetuem-se nos dispostos neste artigo os órgãos incumbidos do julgamento de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação, e medidas cambiais correlatas.
Art. 43 - Cada Ministério ou órgão equivalente terá a seguinte estrutura comum: I - Gabinete; II - Consultoria Jurídica, salvo no Ministério da Fazenda; III - Auditoria; IV - Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial; V - Secretaria de Administração e Controle Financeiro. § 1º - Compete ao Gabinete assistir o Ministro de Estado em sua representação política e social, encarregando-se do preparo e despacho de seu expediente.		Art. 22 - Haverá, na estrutura de cada Ministério Civil, os seguintes órgãos Centrais: I - Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro. II - Órgãos Centrais de direção superior. Art. 23 - Os órgãos a que se refere o item I do art. 22 têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:
		I - Uma Secretaria-Geral. II - Uma Inspetoria Geral de Finanças. § 1º - A Secretaria Geral atua como órgão setorial de planejamento e orçamento.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 2º – Compete à Consultoria Jurídica o assessoramento jurídico ao Ministro de Estado e a execução, de acordo com a orientação do Advogado-Geral da União, das atividades que lhe forem conferidas.	Art. 131 – A Advocacia-Geral da União é a instituição que, direta ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo.	mento, na forma do Título III, e será dirigida por um Secretário Geral, o qual poderá exercer funções delegadas pelo Ministro de Estado.
§ 3º – Compete à Auditoria a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade do Ministério, principalmente no que se refere à comprovação de sua legalidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem assim o apoio à ação do controle externo.	Art. 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento dos outros previstos no plano plurianual a execução dos programas de Governo e dos órgãos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.	§ 2º – A Inspeção Geral de Finanças, que será dirigida por um Inspetor Geral, integra, como órgão setorial, os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, superintendendo o exercício dessas funções no âmbito do Ministério e cooperando com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento.
§ 4º – Compete à Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial a direção e coordenação das atividades de Planejamento Setorial, de Modernização Admi-		§ 3º – Além das funções previstas neste título, a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral exercerá as atribuições do órgão Central dos sistemas de planejamento e orçamento e a Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, as de órgão Central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria.
		Art. 24 – Os órgãos Centrais de direção superior (art. 22, item II) executam funções de administração das atividades específicas e auxiliares do Ministério e

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
ministrativa, de informatização e de Programação Orçamentária, bem assim o acompanhamento e avaliação de execução dos programas e projetos setoriais. § 5º – Compete à Secretaria de Administração e Controle Financeiro a direção, coordenação e execução das atividades de Recursos Humanos, de Serviços Gerais, de Controle Financeiro e de Contabilidade. § 6º – No Ministério da Fazenda as atividades da Consultoria Jurídica serão exercidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Art. 44 – Haverá em cada Ministério, salvo nos Militares, um Vice-Ministro de Estado. § 1º – O Vice-Ministro de Estado exercerá as atribuições que lhe forem delegadas pelo Ministro de Estado, além de auxiliá-lo na supervisão ministerial. § 2º – Nos Ministérios Militares as funções do Vice-Ministro de Estado serão exercidas pelo Chefe do Estado-Maior da respectiva Arma. Art. 45 – As atividades de assessoramento técnico, de comunicação social, de cooperação técnica internacional e de relacionamento com o Congresso Nacional poderão ser organizadas sob a forma de Assessorias do Ministro de Estado. § 1º – As unidades de assessoria terão um Chefe de Assessoria e assessores.		serão, preferentemente, organizados em base departamental, observados os princípios estabelecidos neste Decreto-lei. Art. 29 – Em cada Ministério Civil, além dos órgãos Centrais de que trata o art. 22, o Ministro de Estado disporá da assistência direta e imediata de: I – Gabinete. II – Consultor Jurídico, exceto no Ministério da Fazenda. III – Divisão de Segurança e Informações. § 1º – O Gabinete assiste o Ministro de Estado em sua representação política e social e incumbem-se das relações públicas, encarregando-se do preparo e despacho do expediente pessoal do Ministro. § 2º – O Consultor Jurídico incumbem-se do assessoramento jurídico do Ministro de Estado. § 3º – A Divisão de Segurança e Informações colabora com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço Nacional de Informações. § 4º – No Ministério da Fazenda, o serviço de consulta jurídica continua afeto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aos seus órgãos integrantes, cabendo a função de Consultor Jurídico do Ministro de Estado ao Procurador-Geral, nomeado em comissão, pelo critério de confiança e livre escolha, entre bacharéis em Direito.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 2º – As unidades de assessoria serão apoiadas por um único órgão de apoio administrativo. Art. 46 – Cada Ministério Militar, além da estrutura comum estabelecida nos artigos anteriores, terá os seguintes órgãos: I – Alto Comando; II – Estado-Maior; III – Comandos Regionais.		Art. 57 – O Ministério da Marinha é constituído de: I – órgãos de Direção Geral. – Almirantado (Alto Comando da Marinha de Guerra) – Estado-Maior da Armada. II – órgãos de Direção Setorial, organizados em base departamental (art. 24). III – órgãos de Assessoramento. – Gabinete do Ministro. – Consultoria Jurídica. – Conselho de Almirantes. – Outros Conselhos e Comissões. IV – Órgãos de Apoio. – Diretorias e outros órgãos. V – Forças Navais e Aeronavais (elementos próprios – navios e helicópteros – e elementos destacados da Força Aérea Brasileira). – Corpo de Fuzileiros Navais. – Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo. Art. 62 – O Ministério do Exército compreende. I – Órgãos de Direção Geral. – Alto Comando do Exército. – Estado-Maior do Exército. – Conselho Superior de Economia e Finanças.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
		II – Órgãos de Direção Setorial, organizados em base departamental (art. 24). III – Órgãos de Assessoramento. – Gabinete do Ministro. – Consultoria Jurídica. – Secretaria Geral. – Outros Conselhos e Comissões. IV – Órgãos de Apoio. – Diretorias e outros órgãos. – Forças Terrestres. Art. 66 – O Ministério da Aeronáutica compreende. I – Órgãos de Direção Geral. – Alto Comando da Aeronáutica. – Estado-Maior da Aeronáutica. – Inspetoria Geral da Aeronáutica. II – Órgãos de Direção Setorial, organizadas em base departamental (art. 24). – Departamento de Aviação Civil. – Departamento de Pesquisas e Desenvolvimento. III – Órgãos de Assessoramento. – Gabinete do Ministro. – Consultoria Jurídica. – Conselhos e Comissões. IV – Órgãos de Apoio. – Comandos, Diretorias, Institutos, Serviços e outros órgãos. V – Força Aérea Brasileira. – Comandos Aéreos (inclusive elementos para integrar Forças Combinadas ou Conjuntas). – Comandos Territoriais.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO II DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Art. 47 – São os seguintes os órgãos integrantes da Presidência da República e respectivas áreas de competência: (...) CAPÍTULO III DOS MINISTÉRIOS Art. 48 – São os seguintes os Ministérios e respectivas áreas de competência: (...) CAPÍTULO IV DOS ÓRGÃOS DE MISSÃO Art. 49 – Poderão ser criados órgãos de missão, de natureza temporária, para as execuções de projetos ou programas especiais que, a critério do Presidente da República, sejam considerados prioritários ou emergenciais. Parágrafo único – Os órgãos de missão terão prazo de existência fixado no próprio ato de sua criação, ficando automaticamente extintos ao término do mandato do Presidente da República que os criou.	Art. 82 – O mandato do Presidente da República é de cinco anos, vedada a reeleição para o período subsequente, e terá início em 1º de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 50 – Os órgãos de missão serão regidos por normas administrativas, financeiras e de pessoal específicas, só lhes sendo aplicável, em caráter supletivo e no que for compatível com seus fins, a legislação referente aos órgãos permanentes. Parágrafo único – O quadro de pessoal dos órgãos de missão será composto por servidores requisitados da Administração Direta ou Indireta, vedando-se-lhes a criação de quadro próprio. Art. 51 – Os órgãos de missão, independente de composição, estrutura e modo de funcionamento, poderão ficar subordinadas ao Presidente da República ou a Ministros de Estado. TÍTULO III DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA CAPÍTULO I DAS NORMAS GERAIS SEÇÃO I DA CRIAÇÃO DE ENTIDADES Art. 52 – A criação de entidade da Administração Indireta será feita: I – no caso das autarquias e fundações públicas, em lei específica, que definirá sua finalidade, estrutura, competência, patri-	Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas: empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública;	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
mônio e criará seus cargos efetivos e em comissão; II — no caso das empresas estatais, em lei específica, que definirá a finalidade da entidade e o montante da participação, direta ou indireta, da União ou de suas entidades. Parágrafo único — O estatuto das autarquias e das fundações públicas será aprovado por decreto. Art. 53 — O projeto de lei propondo a criação, fusão, incorporação ou transformação de entidade da Administração Indireta Federal será precedido de estudos sobre a sua necessidade e análise de viabilidade técnico-administrativa da entidade.	Art. 84 — Compete, privativamente, ao Presidente da República: VI — dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei. Art. 1º — A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; Art. 170 — A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a	
Art. 54 — Dependará de autorização específica do Presidente da República a instalação de qualquer entidade criada mediante lei. Art. 55 — A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida:		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
I - nas hipóteses de monopólio da União, previstas no artigo 177 da Constituição;	todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.	
I - nas hipóteses de monopólio da União, previstas no artigo 177 da Constituição;	Art. 177 - Constituem monopólio da União: I - pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarburetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.	
II - quando necessária aos imperativos da segurança nacional, assim entendida a exploração de atividade em que estiver en-	Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
volvida a produção ou comercialização de bens e serviços estratégicos indispensáveis à garantia da soberania nacional: III — quando necessária a relevante interesse coletivo, caracterizado por: a) ser fundamental para o desenvolvimento ou bem-estar da população e estar improvido ou insuficientemente provido pela iniciativa privada; b) ser necessária para fins de regulação do mercado de bens e serviços essenciais. § 1º — A exploração de atividade econômica pelo Estado será efetuada somente através de empresas estatais. § 2º — Serão privatizadas ou extintas as empresas estatais quando cessarem os motivos que levaram à sua criação. Art. 56 — A criação de subsidiárias só poderá ocorrer para empresas estatais e quando houver correlação entre seus fins e os da controladora e dependerá de prévia autorização em lei específica. Parágrafo único — As subsidiárias estão sujeitas ao regime da presente lei, conforme sua modalidade.	imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. Art. 174 — Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Art. 173, § 5º — A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Art. 173 — Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. Art. 37, XX — Depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias (de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública), assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 57 – A participação da União ou de suas entidades no capital de empresa privada ou no patrimônio de qualquer associação, sociedade civil ou fundação privada, dependerá de autorização legislativa específica. § 1º – Exclui-se do disposto neste artigo a participação de empresa estatal em sociedades particulares no exercício de opção legal para aplicar imposto em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial. § 2º – A subscrição ou aquisição, por empresa estatal que atue como instituição financeira, de ações de sociedades particulares a título de fomento a seu desenvolvimento, poderão ser autorizadas por lei genérica, que regulará as condições para obtenção do benefício, o modo e prazo para resgate do capital público, os controles a que estão sujeitas as empresas beneficiárias, bem assim as sanções aplicáveis a seus controladores e administradores em caso de irregularidade na aplicação dos recursos públicos.	Art. 37, XX – Depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias (de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.	
SEÇÃO II DOS DIRIGENTES Art. 58 – É vedada a designação, para compor os cargos de direção das entidades da Administração Indireta, de pessoas que,	Art. 37, § 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função públ-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
por crime falimentar, contra a economia popular, o sistema financeiro ou a administração pública, forem impedidas por lei especial, demitidas de cargos, funções ou empregos públicos ou condenadas por sentença transitada em julgado.	a, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.	
Art. 59 - São deveres dos dirigentes das entidades da Administração Indireta, além de outros previstos na legislação específica: I - administrar os empreendimentos e atividades da Administração da entidade exclusivamente dentro das finalidades e objetivos definidos no estatuto e na lei que autorizou a sua criação;	Art. 74, § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	
II - cumprir e fazer cumprir o planejamento anual e plurianual da entidade, bem assim as metas fixadas para cada exercício, harmonizando-os com o planejamento global da Administração Federal;		
III - zelar para que as eventuais operações econômicas com entidade coligada, controlada ou controladora, observem condições estritamente comutativas, ou com pagamento compensatório adequado;		
IV - zelar pelo desenvolvimento, plena utilização e otimização dos recursos humanos da entidade;		
V - zelar pela plena utilização e otimização dos recursos materiais da entidade;		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
VI – opor-se, por escrito ou fazendo registrar em ata, aos atos ilegítimos da pessoa jurídica controladora que provoquem prejuízo à entidade. Art. 60 – Fica vedado aos dirigentes da Administração Indireta: I – praticar ato de liberalidade à custa da entidade; II – usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, o pessoal, os bens, serviços ou créditos da entidade; III – tomar por empréstimo recursos ou bens da entidade; IV – receber de terceiros qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício da função; V – usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a entidade, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício da função; VI – omitir-se no exercício ou proteção de direitos da entidade; VII – deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da entidade, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem; VIII – adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à entidade, ou que esta tencione adquirir; IX – intervir em qualquer operação em		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
que tiver interesse conflitante com o da entidade, bem assim na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião, a natureza e extensão do seu interesse; X – contratar com a entidade que dirija ou com outro órgão ou entidade da Administração Federal, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;	Art. 37, XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico; XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público.	
XII – coagir ou aliciar subordinados com objetivos de natureza partidária, sindical ou religiosa. Parágrafo único – Os dirigentes respondem perante a entidade pelas perdas e danos resultantes de atos praticados com infração ao disposto neste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas e penais aplicáveis.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO II DAS AUTARQUIAS Art. 61 – Autarquia federal é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem gestão administrativa e financeira descentralizada. Art. 62 – As autarquias gozarão dos privilégios, regalias e imunidades da Administração Direta. Art. 63 – As regras que regulam a licitação, os contratos, o concurso público e o regime jurídico dos servidores na Administração Direta são integralmente aplicáveis a todas as autarquias, vedada qualquer excepcionalidade.	Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública;	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: I – Autarquia – o serviço autônomo, criado por Lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
	Art. 37 – II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico; XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas pú-	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO III DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS Art. 64 – Fundação pública é a entidade, criada em decorrência de lei específica, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, tendo por finalidade desenvolver atividades assistenciais, culturais, educacio-	blicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público. XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas de proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Art. 39 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública;	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
nais, de estudos e pesquisas, ou de apoio às referidas finalidades, que por necessidade operacional deva ser assim organizada. Parágrafo único – Além do estabelecido neste artigo as fundações universitárias gozarão, ainda, de autonomia didático-científica. Art. 65 – As fundações públicas não estão sujeitas às normas aplicáveis às fundações particulares, especialmente no que tange à organização e extinção, aprovação, modificação e registro do estatuto e fiscalização pelo Ministério Público. Art. 66 – Aplicam-se às fundações públicas as normas relativas às autarquias.	Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Art. 37 – II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Art. 37, XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos pri-	exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio, gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. Art. 5º, § 3º – As atividades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
CAPÍTULO IV DAS EMPRESAS ESTATAIS Art. 67 – Empresa estatal é a entidade com personalidade jurídica de direito privado, sujeita às normas de direito público cabíveis, estabelecidas em lei, criada por lei específica, na modalidade de empresa pública ou sociedade de economia mista, para prestação de serviços públicos, industriais ou comerciais, ou para explorar atividade econômica nos termos da Constituição e formada com exclusividade ou predominância de capital da União ou de suas entidades.	vativos de médico; XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público. Art. 37, XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: II – Empresa Pública – A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo reverter-se de qualquer das formas admitidas em direito. III – Sociedade de Economia Mista –

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
	concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres. Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública; Art. 173 – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei. § 1º – A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencam em sua maioria a União ou a entidade da Administração Indireta. § 1º – No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas a União, em caráter permanente.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 68 – A pessoa jurídica que controla, direta ou indiretamente, a empresa estatal se obriga: I – a usar seu poder de controle com o fim de fazer a entidade realizar o seu objetivo e o interesse público que justificou a sua criação; II – a respeitar e atender os direitos dos	privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2º – As empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º – A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único – A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação; bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – a política tarifária; IV – obrigação de manter serviço adequado. Art. 173, § 5º – A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
demais sócios, com quem tem deveres e responsabilidades. § 1º – Considera-se abuso do poder de controle, os atos que impliquem: a) orientar a empresa para fim estranho à sua finalidade ou levá-la a favorecer outra entidade integrante da Administração Pública; b) promover a liquidação, transformação, incorporação, fusão ou cisão da empresa com o objetivo de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida; c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não resguardem o interesse da empresa; d) eleger, nomear ou indicar administrador ou conselho fiscal notoriamente inapto, moral ou tecnicamente; e) coagir administrador, conselheiro fiscal ou empregado a praticar ato ilegal; f) contratar com a empresa, diretamente ou através de entidade da qual participe, em condições de favorecimento ou não equitativas; g) deixar de apurar denúncia que justifique fundada suspeita de irregularidade; h) utilizar empregado da empresa em atividades estranhas à sua finalidade. § 2º – A pessoa jurídica controladora será obrigada a reparar os danos que causar à empresa estatal por atos praticados com infração ao disposto neste artigo.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
3º - A ação para haver a reparação cabe aos demais sócios, em proveito próprio, ou a qualquer cidadão, em benefício da empresa. Art. 69 - As empresas estatais estão sujeitas à obrigação de licitar, nos termos de regulamentos próprios, que observarão: I - os princípios básicos da licitação; II - regras idênticas às aplicáveis à Administração Direta, no que respeita aos casos de dispensa, inexistência e vedação de licitação, aos limites máximos de valor fixados para as diversas modalidades de licitação e aos prazos de publicidade do edital ou do convite e para interposição e decisão de recursos. § 1º - Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União. § 2º - Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integralidade, as normas de licitação próprias da Administração Direta. Art. 70 - As empresas estatais estão sujeitas à realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a contratação de seus empregados, nos termos de regulamentos próprios.	Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...) Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade(...)	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
§ 1º – Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União. § 2º – Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integridade, as normas de concurso público próprias da Administração Direta. Art. 71 – É dispensável o concurso público: I – na contratação ou designação para emprego de confiança;	soalidade, moralidade e publicidade(...) Art. 37, II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.	
II – na contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária, assim entendidas as situações de urgência, cujo atendimento não possa aguardar o procedimento do concurso, sob pena de comprometimento do interesse público; III – na contratação de profissional de	Art. 37, II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. IX – A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.	

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
notória especialização, inclusive estrangeiro, para atividades científicas e técnicas; IV – nas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, nos casos em que a adoção de concurso público inviabilize o desenvolvimento de suas atividades-fins. Parágrafo único – Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, o concurso público deverá ser substituído por processo seletivo, previsto no regulamento próprio, e o ato de dispensa de concurso será obrigatoriamente motivado, sob pena de invalidade.	Art. 72 – A dispensa dos empregados das empresas estatais dependerá de motivação circunstanciada, sem a qual o ato de dispensa não adquirirá eficácia, salvo na hipótese de emprego de confiança. Parágrafo único – Nos casos de dispensa coletiva, a empresa tornará públicos os critérios e razões que a nortearam, e, nos casos de dispensa individual, só procederá após apuração regular assegurado o direito de defesa. Art. 73 – O afastamento de empregados das empresas estatais para exercício na Administração Direta ou Indireta, inclusive das unidades federadas, dar-se-á apenas para cargo em comissão ou função de confiança e far-se-á sempre sem ônus para a entidade de origem, mediante ressarcimen-	Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.(...)

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
mento das despesas pelo órgão ou entidade requisitante. § 1º – Para os órgãos da Presidência da República as requisições podem ser feitas para quaisquer cargos ou funções, sempre sem ônus para a entidade de origem. § 2º – Os empregados requisitados na forma deste artigo e do parágrafo anterior manterão todos os direitos e vantagens que possuíam na entidade de origem. SEÇÃO I DAS EMPRESAS PÚBLICAS Art. 74 – Empresa pública é a empresa estatal de capital exclusivo ou predominantemente da União sobre remanescente de capital pertencente a Estados, Distrito Federal, Municípios ou a entidades públicas, podendo adotar as seguintes formas: I – sociedade anônima; II – sociedade comercial por cotas de responsabilidade limitada. Art. 75 – As empresas públicas publicarão no Diário Oficial da União: I – as demonstrações financeiras anuais;	Art. 173, § 1º – A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2º – As empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º – A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: II – Empresa Pública – A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo reverter-se de qualquer das formas admitidas em direito.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
II – as atas de assembléia geral ou as alterações contratuais, conforme o caso. SEÇÃO II DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA Art. 76 – Sociedade de economia mista é a empresa estatal constituída sob a forma de sociedade anônima cujo capital votante seja predominantemente da União ou de suas entidades. Art. 77 – As sociedades de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurando à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhe couber pelo processo de voto múltiplo.	Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.(...) Art. 173, § 1º – A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2º – As empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º – A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.	Art. 5º – Para os fins deste Decreto-lei, considera-se: III – Sociedade de Economia Mista – Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria a União ou a entidade da administração indireta. § 1º – No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas a União, em caráter permanente.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
TÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS Art. 78 – Os litígios administrativos entre órgãos de determinado Ministério e entidade federal ou entre entidades federais serão dirimidos por decisão do Ministro de Estado, quer originária, quer em grau de reconsideração, se lhe couber a supervisão sobre ambos os litigantes e, em caso contrário, pelo Presidente da República. Parágrafo único – Os litígios de que trata este artigo só poderão ser submetidos ao Poder Judiciário após a decisão administrativa definitiva. Art. 79 – O Presidente da República, por motivo de relevante interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal. Art. 80 – O Presidente da República poderá prover até 2 (dois) cargos de Ministro de Estado Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante. Parágrafo único – Quando se fizer necessária a criação de unidade administrativa para apoio às ações de Ministro de Estado Extraordinário, esta unidade será sempre um órgão de missão.	Art. 84, II – Compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal.	Art. 170 – O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal. Art. 37 – O Presidente da República poderá prover até 4 (quatro) cargos de Ministro Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante. Art. 38 – O Ministro Extraordinário e o Ministro Coordenador disporão de assistência técnica administrativa essencial para o desempenho das missões de que foram incumbidos pelo Presidente da Re-

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
Art. 81 – Fica vedada a criação de órgãos ou entidades cujas competências se superponham às dos existentes. Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se, também, à atribuição de novas competências a órgãos e entidades já criados. Art. 82 – À União somente é permitido criar ou manter entidades conforme as modalidades previstas nesta lei. Parágrafo único – É vedada a criação de órgão autônomo. Art. 83 – Fica vedada a locação, aquisição ou construção de prédio para instalação ou ampliação de órgão, autarquia ou fundação pública federal, na mesma localidade, quando for comprovada a existência de espaço físico disponível em prédio ocupado por outro órgão, autarquia ou fundação pública federal. Parágrafo único – Os órgãos, autarquias e fundações públicas federais não poderão recusar a cessão de espaço físico disponível em prédio que ocuparem para instalação ou ampliação, na mesma localidade, de outro órgão, autarquia ou fundação pública federal. Art. 84 – Em decorrência do disposto		pública, na forma por que se dispuser em decreto.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a: I – fazer as adaptações necessárias nas estruturas básicas dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, na organização dos sistemas existentes e nos órgãos colegiados; II – promover a movimentação dos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas. Parágrafo único – A autorização de que trata este artigo não poderá implicar aumento de despesa. Art. 85 – O Poder Executivo realizará estudos visando elaboração de projeto de lei de reorganização da Administração Federal, objetivando: I – a eliminação de superposição de competências existentes entre órgãos e entidades; II – a adequação da personalidade jurídica das entidades às categorias constantes desta lei, ou sua extinção com absorção de suas competências pela Administração Direta; III – a indicação da privatização ou extinção de entidades da Administração Indireta; IV – a extinção ou transformação dos órgãos autônomos em órgão ou entidade, conforme o caso;	Art. 37, XIX – Somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública; Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública.	Art. 5º, § 2º – O Poder Executivo enquadrará as entidades da administração descentralizada existentes nas categorias constantes deste artigo. Art. 172 – O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos de-

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
V – a adequação das vinculações das entidades da Administração Indireta. Parágrafo único – O projeto de lei a que se refere este artigo deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência da presente lei. Art. 86 – Ficam transformados os cargos de Secretário-Geral de Ministério, salvo dos Militares, em Vice-Ministro de Estado. Art. 87 – Ficam criados os seguintes cargos, código LT-DAS-101.5, em cada Ministério ou órgão equivalente: I – Secretário de Planejamento e Coordenação Setorial; II – Secretário de Administração e Controle Financeiro; III – Chefe da Auditoria. Parágrafo único – Ficam automaticamente extintos os cargos em comissão e as funções de confiança e de direção e assessoramento superior cujas atribuições se sobrepõem às dos cargos criados neste artigo. Art. 88 – Ficam extintos os seguintes cargos:		mais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial. § 1º – Os órgãos a que se refere este artigo terão denominação genérica de Órgãos Autônomos.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA	CONSTITUIÇÃO	DECRETO-LEI Nº 200/67
I – Secretário-Geral dos Ministérios Militares; II – Secretário-Geral Adjunto de Ministério.	Art. 173 – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em Lei.	Art. 178 – As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários nas leis e atos constitutivos de cada entidade.
Art. 89 – O Poder Executivo promoverá, progressivamente, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da vigência desta lei: I – a retirada da União do domínio econômico, ressalvados os casos previstos na Constituição e nesta lei; II – a extinção da participação da União e de entidades federais no patrimônio de entidades civis. Parágrafo único – As metas e prioridades para a consecução do disposto neste artigo serão estabelecidas nos instrumentos de planejamento de que trata o art. 8º desta lei.		
Art. 90 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as demais disposições em contrário.		

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

*Dispõe sobre a organização da
Administração Pública Federal
e dá outras providências.*

TÍTULO I

Da Administração Federal

CAPÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º – A Administração Federal atuará em obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Parágrafo único – Serão inválidos os atos que violarem quaisquer dos princípios estabelecidos neste artigo.

Art. 2º – A Administração Federal é instrumento da ação do Governo e suas atividades terão por finalidade, em todos os seus níveis e modalidades, o bem-estar da coletividade e o atendimento adequado ao cidadão, e visarão a:

I – criar meios para o pleno exercício da cidadania, de forma universal e irrestrita;

II – assegurar, regular e controlar o exercício dos direitos e garantias individuais;

III – democratizar a ação administrativa de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos da sociedade;

IV – possibilitar a criação de meios de participação e controle pela sociedade organizada sobre a execução dos serviços públicos;

V – promover e articular o desenvolvimento nacional, funcionando como instrumento de fomento à inovação e como agente de mobilização dos recursos sociais;

VI – garantir a provisão de bens e serviços básicos e o aproveitamento racional dos recursos naturais, limitando a sua atuação na atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo;

VII – revitalizar o serviço público, desenvolver, capacitar e valorizar o servidor, com o propósito de dotar o aparelho estatal dos meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades;

VIII – melhorar os padrões de desempenho com o objetivo de obter-se alocação adequada dos recursos públicos no atendimento às necessidades da população.

CAPÍTULO II

Da Organização Básica

Art. 3º – O Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, exerce a direção superior da Administração Federal.

Parágrafo único – Os Ministros de Estado são solidariamente responsáveis com o Presidente da República pelos atos que referendarem.

Art. 4º – O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência com o auxílio dos órgãos e entidades que compõem a Administração Federal.

Parágrafo único – As entidades se distinguem, fundamentalmente, dos órgãos por serem dotadas de personalidade jurídica.

Art. 5º – Todo dirigente de órgão ou entidade da Administração Federal, qualquer que seja a natureza, categoria ou nível hierárquico do cargo, obriga-se ao cumprimento dos deveres de probidade, de eficiência e de lealdade, sob pena de responsabilidade.

Art. 6º – A Administração Federal compõe-se:

I – da Administração Direta, constituída pelos órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II – da Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades:

- a) autarquias;
- b) fundações públicas;
- c) empresas estatais.

Parágrafo único – As empresas estatais poderão ser constituídas nas modalidades de empresa pública e de sociedade de economia mista.

CAPÍTULO III

Dos Princípios de Gestão

Art. 7º – As ações da Administração Federal, visando ao melhor cumprimento do estabelecido no Capítulo I do Título I desta Lei, obedecerão aos seguintes princípios de gestão:

- I – planejamento;
- II – coordenação e articulação;
- III – descentralização e desconcentração;
- IV – controle.

Parágrafo único – Os dirigentes e chefes, em todos os níveis hierárquicos, responderão solidariamente pelo descumprimento dos princípios estabelecidos neste capítulo.

Seção I

Do Planejamento

Art. 8º – A ação governamental, em todos os órgãos e entidades da Administração Federal, obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico e social do País e compreenderá a elaboração, acompanhamento e avaliação dos seguintes instrumentos, devidamente integrados:

- a) plano plurianual;
- b) diretrizes orçamentárias;
- c) planos e programas nacionais, regionais e setoriais;
- d) orçamentos anuais.

Art. 9º – Incluem-se entre as funções de planejamento:

I – a identificação dos aspectos de planejamento institucional necessários ao atingimento dos objetivos e metas governamentais;

II – a análise de viabilidade técnico-administrativa dos programas e projetos integrantes dos instrumentos de planejamento;

III – o acompanhamento e avaliação da execução destes programas e projetos;

IV – a verificação e realização dos ajustes necessários à consecução dos objetivos e metas previstas nos programas e projetos de que tratam os incisos anteriores.

Art. 10 – Constará dos planos e programas governamentais a especificação dos órgãos ou entidades responsáveis pela sua execução.

Seção II

Da Coordenação e da Articulação

Art. 11 – As ações da Administração Federal e, especialmente, a execução

dos planos e programas de governo serão desenvolvidas de maneira articulada e coordenada, visando à otimização dos seus recursos humanos, financeiros e materiais.

Parágrafo único – Os atos que instituírem os planos e programas deverão definir a quem cabe a coordenação geral, setorial, regional e local.

Art. 12 – Os assuntos que impliquem ações de dois ou mais Ministérios, antes de submetidos ao Presidente da República, serão previamente coordenados em todos os órgãos e entidades envolvidos, inclusive no que diz respeito aos aspectos administrativos.

Parágrafo único – Quando não houver ato que defina expressamente a quem compete a coordenação de que trata este artigo, a mesma será atribuição do Ministro de Estado do Planejamento.

Art. 13 – Sem prejuízo da posição hierárquica, dos vínculos de subordinação e controle e das relações de orientação técnica, consideram-se entre si articulados todos os órgãos e entidades da Administração Federal, para efeito de atuação conjunta, em consonância com seus fins, visando a eliminar a dispersão de esforços e a duplicidade de ações.

§ 1º – Nos casos de que trata este artigo, poderão ser dispensados atos consensuais solenes, inclusive convênios, cada vez que for possível ajustar-se a conjugação de atividades e de recursos por meio de comunicações simples ou semelhantes às formativas dos contratos epistolares.

§ 2º – A dispensa de termo de convênio não tornará prescindível publicação resumida acerca do acordo no Diário Oficial da União.

Art. 14 – Os órgãos e entidades que operam na mesma área geográfica atuarão de forma articulada e coordenada com o objetivo de assegurar a programação e a execução integrada dos serviços federais.

Art. 15 – Os órgãos e entidades federais que exerçam atividades semelhantes a de seus congêneres estaduais e municipais, na mesma área geográfica, buscarão com eles articular-se para evitar dispersão de esforços e de recursos.

Seção III

Da Descentralização e da Desconcentração

Art. 16 – A descentralização e a desconcentração têm por objetivo assegurar maior agilidade às decisões e situar os serviços e as funções o mais próximo possível dos cidadãos, dos fatos, das necessidades a atender ou problemas a resolver, de modo a permitir a participação da população na formulação das políticas, no estabelecimento de prioridade e no controle das ações do governo.

Art. 17 – A descentralização será posta em prática nos seguintes planos:

- I – da Administração Federal Direta para a Indireta;
- II – da Administração Federal para a das unidades federadas;
- III – da Administração Federal para a iniciativa privada.

Art. 18 – A desconcentração será posta em prática nos seguintes planos:

I – dentro dos níveis hierárquicos da Administração Federal;

II – dentro das atividades enquadradas nas áreas de competência dos Ministérios;

III – dentro de áreas geográficas no território nacional.

Art. 19 – A União poderá atribuir a prestação de seus serviços industriais ou comerciais:

I – a particulares, sob regime de concessão ou permissão, nos termos regulados em lei, sempre através de licitação;

II – A entidades de Estados, Distrito Federal ou Municípios, independentemente de licitação, mediante autorização legislativa, que fixará os termos do relacionamento entre a União e a delegatária, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração, fiscalização, rescisão e caducidade da delegação.

III – a entidades de sua Administração Indireta, independentemente de licitação, quando autorizada por lei, que fixará os termos do relacionamento entre a Administração Direta e a entidade, no que tange ao modo de prestação do serviço, remuneração e fiscalização.

Art. 20 – Em cada órgão da Administração Federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das atividades de execução e da mera formalização de atos administrativos.

Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às entidades da Administração Indireta.

Art. 21 – Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada a órgãos ou entidades estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

Parágrafo único – Os órgãos e entidades federais responsáveis pelos programas exercerão o controle e a fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no instrumento de delegação.

Seção IV

Do Controle

Art. 22 – O controle das atividades da Administração Federal será exercido visando a resguardar:

I – a execução dos programas e a observância das normas que governam a atividade específica do órgão ou entidade controlados;

II – a boa aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens e valores da União e de suas entidades.

III – o respeito ao exercício dos direitos individuais e coletivos.

Art. 23 – Os órgãos e entidades da Administração Federal submetem-se aos controles externo e interno.

§ 1º – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º – O Poder Executivo disporá de sistema de controle interno, integrado aos dos outros Poderes, a quem compete:

a) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

b) a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade da Administração Federal, principalmente no que se refere à comprovação de sua legalidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

c) o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres da Administração Federal;

d) o apoio à ação do controle externo.

Art. 24 – A Administração Federal deverá perseguir, em todos os seus níveis, a interação com os usuários de seus serviços e com os receptores de seus benefícios, visando a maior eficiência no seu controle pela sociedade.

§ 1º – Os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos, bem assim os convênios e ajustes de transferência de recursos para outros níveis de governo ou para instituições privadas, deverão contar com comitês de clientela ou comunitários.

§ 2º – Os comitês a que se refere o parágrafo anterior exercerão as funções de acompanhamento e fiscalização da ação governamental, fornecendo subsídios aos órgãos de controle da Administração Federal.

§ 3º – Obriga-se a Administração Federal a responder às solicitações de informações oriundas destes comitês.

§ 4º – Os procedimentos para a criação e funcionamento dos comitês de clientela e comunitários serão estabelecidos em decreto.

Art. 25 – Serão suprimidos os controles que se evidenciem como puramente formais, ou cujo custo seja superior ao risco.

CAPÍTULO IV

Da Organização dos Sistemas

Art. 26 – Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades da mesma natureza, comuns a diversos órgãos ou entidades da Administração Federal, desde que, a critério do Presidente da República, devam ficar sob coordenação central.

Parágrafo único – Os sistemas de atividades-fins serão instituídos por lei e os de atividades administrativas por decreto.

Art. 27 – Os sistemas serão integrados por:

I – órgão central;

II – órgãos setoriais, em cada Ministério ou órgão equivalente;

III – órgãos seccionais, sob supervisão técnica do setorial do respectivo Ministério, nas autarquias e fundações públicas.

Parágrafo único – Considerando a natureza e a complexidade das funções desempenhadas pelos Ministérios, autarquias e fundações públicas, bem assim a dispersão geográfica de suas ações, poderão ser criados órgãos subsetoriais ou subseccionais em suas unidades integrantes, subordinados ao setorial ou seccional respectivo.

Art. 28 – Os órgãos setoriais e seccionais integrantes de sistemas, bem assim os subsetoriais e subseccionais subordinados a estes, são responsáveis pela execução das atividades respectivas, sob supervisão e orientação técnicas de órgão central, sem prejuízo da subordinação hierárquica regular e do vínculo de supervisão ministerial.

§ 1º – Junto ao órgão central de cada sistema funcionará um Comitê de Coordenação composto por representantes de todos os órgãos setoriais integrantes do sistema, cujo funcionamento e competência serão definidas em decreto.

§ 2º – O órgão central será Ministério ou órgão da Presidência da República, podendo ser atribuída a função de coordenação do sistema a uma unidade administrativa integrante de sua estrutura.

Art. 29 – O órgão central de sistema atuará no sentido do progressivo aprimoramento das atividades sob sua coordenação, conjugando-as e ajustando-as com base nas características comuns, sem prejuízo dos casos de tratamento específico em função de condições peculiares e de graus de prioridade a atender.

Art. 30 – Quando se tratar de conjugação de atividades que constituam espécie de outras também organizadas sob forma de sistema, as funções de órgão central de ambos os sistemas serão atribuídas a um só Ministério ou órgão da Presidência da República.

CAPÍTULO V

Da Supervisão Ministerial

Art. 31 – O Ministro de Estado é responsável pela supervisão dos órgãos e entidades da Administração Federal enquadradas na sua área de competência.

Art. 32 – A supervisão ministerial tem por objetivo principal:

I – promover a execução das funções e programas do Governo;

II – coordenar e avaliar a ação dos órgãos e entidades supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

III – acompanhar e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;

IV – fornecer ao órgão competente do Governo os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;

V – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas;

VI – zelar pela eficiência na execução das funções, planos, programas, projetos e atividades sob responsabilidade dos órgãos e entidades supervisionados.

Art. 33 – No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar essencialmente:

I – a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;

II – a harmonia com a política e o planejamento do governo;

III – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único – A supervisão será exercida mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamentos:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro de Estado ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro de Estado, dos representantes do Governo Federal nas assembleias gerais e órgãos de administração e controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro de Estado acompanhar e avaliar as atividades da entidade e a execução do orçamento anual e da programação financeira aprovada pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia e fundação pública;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembleias e órgãos de administração e controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de administração, especialmente de pessoal, publicidade e relações públicas;

g) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

h) intervenção, por motivo de interesse público.

Art. 34 – A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

I – prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso;

II – prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado supervisor, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional;

III – evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática.

TÍTULO II

Da Administração Direta

CAPÍTULO I

Das Normas Gerais

Art. 35 – Serão criados por lei os Ministérios e os órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República.

Parágrafo único – A lei de criação dos órgãos de que trata este artigo disporá sobre:

I – a estrutura básica respectiva;

II – a criação de seus cargos efetivos e em comissão;

III – a definição de suas atribuições e responsabilidades, respeitadas as áreas de competência estabelecidas nesta lei.

Art. 36 – Ao Presidente da República compete dispor em decreto sobre:

I – o desdobramento da estrutura básica de cada Ministério e dos demais órgãos criados por lei;

II – a lotação dos respectivos cargos efetivos e em comissão;

III – a criação de órgãos de missão e de órgãos colegiados de natureza temporária.

Parágrafo único – O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos I e II deste artigo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que obedecerão os limites traçados nas respectivas delegações.

Art. 37 – As unidades administrativas dos Ministérios e as dos órgãos da Presidência da República obedecerão ao seguinte desdobramento hierárquico:

a) Secretaria;

b) Subsecretaria;

c) Departamento;

d) Divisão, Coordenadoria, Gerência, Centro ou Delegacia;

e) Serviço, Agência ou Posto;

f) Seção, Setor, Grupo ou Núcleo.

§ 1º – Ficam os Ministérios Militares, o Ministério das Relações Exteriores e os órgãos policiais, dada a natureza peculiar de sua organização, autorizados a adotar outras denominações para suas unidades administrativas.

§ 2º – O Poder Executivo baixará regulamento definindo os critérios de aplicação destes níveis hierárquicos, considerando natureza e complexidade do trabalho a ser executado pela unidade administrativa.

Art. 38 – Além das unidades cujas denominações estão estabelecidas no artigo anterior, Conselhos, Comissões e outros órgãos colegiados poderão integrar a estrutura dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República.

Parágrafo único – Competem aos órgãos colegiados as funções de normatização, deliberação, fiscalização, consulta, coordenação, assessoramento e formulação de políticas setoriais que lhe forem destinadas no seu ato de criação.

Art. 39 – Fica vedada a criação de unidades administrativas, de qualquer natureza, ou a qualquer título, com finalidade exclusiva de prestar apoio técnico ou administrativo aos órgãos de que trata o artigo anterior.

§ 1º – O apoio previsto neste artigo deve ser prestado com os recursos físico-financeiros do órgão cuja finalidade esteja mais próxima dos objetivos do colegiado.

§ 2º – O disposto no parágrafo anterior não exclui a faculdade do colegiado

de solicitar assessoria técnica a outros órgãos cujas finalidades tenham relação com suas competências.

Art. 40 – Para os fins desta lei, consideram-se órgãos colegiados da Administração Direta:

I – Conselhos: os colegiados interministeriais ou que incluem representantes da comunidade, criados por lei e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República;

II – Comissões: os colegiados intraministeriais, criados por lei e que integram a estrutura básica do Ministério ou órgão da Presidência da República.

Parágrafo único – Os órgãos colegiados não integrantes da estrutura básica poderão ter outras denominações.

Art. 41 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos ou entidades da Administração Federal em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 42 – Os colegiados que contarem com a representação de grupos, categorias ou setores econômicos, diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão função exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total.

Parágrafo único – Excetuam-se do disposto neste artigo os órgãos incumbidos de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação e medidas cambiais correlatas.

Art. 43 – Cada Ministério ou órgão equivalente terá a seguinte estrutura comum:

I – Gabinete;

II – Consultoria Jurídica, salvo no Ministério da Fazenda;

III – Auditoria;

IV – Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial;

V – Secretaria de Administração e Controle Financeiro.

§ 1º – Compete ao Gabinete assistir o Ministro de Estado em sua representação política e social, encarregando-se do preparo e despacho de seu expediente.

§ 2º – Compete à Consultoria Jurídica o assessoramento jurídico ao Ministro de Estado e a execução, de acordo com a orientação do Advogado-Geral da União, das atividades que lhe forem conferidas.

§ 3º – Compete à Auditoria a avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos e programas sob responsabilidade do Ministério, principalmente no que se refere à comprovação de sua legalidade e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem assim o apoio à ação do controle externo.

§ 4º – Compete à Secretaria de Planejamento e Coordenação Setorial a direção e coordenação das atividades de Planejamento Setorial, de Modernização Administrativa, de Informatização e de Programação Orçamentária, bem assim o

acompanhamento e **avaliação de execução** dos programas e projetos setoriais.

§ 5º – Compete à **Secretaria de Administração e Controle Financeiro** a direção, coordenação e execução das atividades de **Recursos Humanos**, de **Serviços Gerais**, de **Controle Financeiro** e de **Contabilidade**.

§ 6º – No **Ministério da Fazenda** as atividades da **Consultoria Jurídica** serão exercidas pela **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**.

Art. 44 – Haverá em cada **Ministério**, salvo nos **Militares**, um **Vice-Ministro de Estado**.

§ 1º – O **Vice-Ministro de Estado** exercerá as atribuições que lhe forem delegadas pelo **Ministro de Estado**, além de auxiliá-lo na **supervisão ministerial**.

§ 2º – Nos **Ministérios Militares** as funções do **Vice-Ministro de Estado** serão exercidas pelo **Chefe do Estado-Maior** da respectiva **Arma**.

Art. 45 – As atividades de **assessoramento técnico**, de **comunicação social**, de **cooperação técnica internacional** e de **relacionamento com o Congresso Nacional** poderão ser organizadas sob a forma de **Assessorias do Ministro de Estado**.

§ 1º – As unidades de **assessoria** terão um **Chefe de Assessoria** e assessores.

§ 2º – As unidades de **assessoria** serão apoiadas por um **único órgão de apoio administrativo**.

Art. 46 – Cada **Ministério Militar**, além da **estrutura comum** estabelecida nos artigos anteriores, terá os seguintes **órgãos**:

I – **Alto Comando**;

II – **Estado-Maior**;

III – **Comandos Regionais**.

CAPÍTULO II

Da Presidência da República

Art. 47 – São os seguintes os **órgãos integrantes** da **Presidência da República** e respectivas **áreas de competência**:

(...)

CAPÍTULO III

Dos Ministérios

Art. 48 – São os seguintes os **Ministérios** e respectivas **áreas de competência**:

(...)

CAPÍTULO IV

Dos Órgãos de Missão

Art. 49 – Poderão ser criados **órgãos de missão**, de natureza temporária, para

a execução de projetos ou programas especiais que, a critério do Presidente da República, sejam considerados prioritários ou emergenciais.

Parágrafo único – Os órgãos de missão terão prazo de existência fixado no próprio ato de sua criação, ficando automaticamente extintos ao término do mandato do Presidente da República que os criou.

Art. 50 – Os órgãos de missão serão regidos por normas administrativas, financeiras e de pessoal específicas, só lhes sendo aplicável, em caráter supletivo e no que for compatível com seus fins, a legislação referente aos órgãos permanentes.

Parágrafo único – O quadro de pessoal dos órgãos de missão será composto por servidores requisitados da Administração Direta ou Indireta, vedando-se-lhes a criação de quadro próprio.

Art. 51 – Os órgãos de missão, independentemente de composição, estrutura e modo de funcionamento, poderão ficar subordinadas ao Presidente da República ou a Ministros de Estado.

TÍTULO III

Da Administração Indireta

CAPÍTULO I

Das Normas Gerais

Seção I

Da Criação de Entidades

Art. 52 – A criação de entidade da Administração Indireta será feita:

I – no caso das autarquias e fundações públicas, em lei específica, que definirá sua finalidade, estrutura, competência, patrimônio e criará seus cargos efetivos e em comissão;

II – no caso das empresas estatais, em lei específica, que definirá a finalidade da entidade e o montante da participação, direta ou indireta, da União ou de suas entidades.

Parágrafo único – O estatuto das autarquias e das fundações públicas será aprovado por decreto.

Art. 53 – O projeto de lei propondo a criação, fusão, incorporação ou transformação de entidade da Administração Indireta Federal será precedido de estudos sobre a sua necessidade e análise de viabilidade técnico-administrativa da entidade.

Art. 54 – Dependerá de autorização específica do Presidente da República a instalação de qualquer entidade criada mediante lei.

Art. 55 – A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida:

I – nas hipóteses de monopólio da União, previstas no artigo 177 da Constituição;

II – quando necessária aos imperativos da segurança nacional, assim entendida a exploração de atividade em que estiver envolvida a produção ou comercialização de bens e serviços estratégicos indispensáveis à garantia da soberania nacional;

III – quando necessária a relevante interesse coletivo, caracterizado por:

a) ser fundamental para o desenvolvimento ou bem estar da população e estar improvido ou insuficientemente provido pela iniciativa privada;

b) ser necessária para fins de regulação do mercado de bens e serviços essenciais.

§ 1º – A exploração de atividade econômica pelo Estado será efetuada somente através de empresas estatais.

§ 2º – Serão privatizadas ou extintas as empresas estatais quando cessarem os motivos que levaram à sua criação.

Art. 56 – A criação de subsidiárias só poderá ocorrer para empresas estatais e quando houver correlação entre seus fins e os da controladora e dependerá de prévia autorização em lei específica.

Parágrafo único – As subsidiárias estão sujeitas ao regime da presente lei, conforme sua modalidade.

Art. 57 – A participação da União ou de suas entidades no capital de empresa privada ou no patrimônio de qualquer associação, sociedade civil ou fundação privada, dependerá de autorização legislativa específica.

§ 1º – Exclui-se do disposto neste artigo a participação de empresa estatal em sociedades particulares no exercício de opção legal para aplicar imposto em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial.

§ 2º – A subscrição ou aquisição, por empresa estatal que atue como instituição financeira, de ações de sociedades particulares a título de fomento a seu desenvolvimento, poderão ser autorizadas por lei genérica, que regulará as condições para obtenção do benefício, o modo e prazo para resgate do capital público, os controles a que estão sujeitas as empresas beneficiárias, bem assim as sanções aplicáveis a seus controladores e administradores em caso de irregularidade na aplicação dos recursos públicos.

Seção II

Dos Dirigentes

Art. 58 – É vedada a designação, para compor os cargos de direção das entidades da Administração Indireta, de pessoas que, por crime falimentar, contra a economia popular, o sistema financeiro ou a administração pública, forem impedidas por lei especial, demitidas de cargos, funções ou empregos públicos ou condenadas por sentença transitada em julgado.

Art. 59 – São deveres dos dirigentes das entidades da Administração Indireta, além de outros previstos na legislação específica:

I – administrar os empreendimentos e atividades da entidade exclusivamente dentro das finalidades e objetivos definidos no estatuto e na lei que autorizou a sua criação;

II – cumprir e fazer cumprir o planejamento anual e plurianual da entidade, bem assim as metas fixadas para cada exercício, harmonizando-os com o planejamento global da Administração Federal;

III – zelar para que as eventuais operações econômicas com entidade coligada, controlada ou controladora, observem condições estritamente comutativas, ou com pagamento compensatório adequado;

IV – zelar pelo desenvolvimento, plena utilização e otimização dos recursos humanos da entidade;

V – zelar pela plena utilização e otimização dos recursos materiais da entidade;

VI – opor-se, por escrito ou fazendo registrar em ata, aos atos ilegítimos da pessoa jurídica controladora que provoquem prejuízo à entidade.

Art. 60 – Fica vedado aos dirigentes da Administração Indireta:

I – praticar ato de liberalidade à custa da entidade;

II – usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, o pessoal, os bens, serviços ou créditos da entidade;

III – tomar por empréstimo recursos ou bens da entidade;

IV – receber de terceiros qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício da função;

V – usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a entidade, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício da função;

VI – omitir-se no exercício ou proteção de direitos da entidade;

VII – deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da entidade, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem;

VIII – adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à entidade, ou que esta tencione adquirir;

IX – intervir em qualquer operação em que tiver interesse conflitante com o da entidade, bem assim na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião, a natureza e extensão do seu interesse;

X – contratar com a entidade que dirija ou com outro órgão ou entidade da Administração Federal, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

XI – exercer outro cargo, função ou emprego remunerado na Administração Direta ou Indireta, da União, do Distrito Federal, de Estado ou Município, ressalvados os casos de requisição, previstos em lei, e de acumulação lícita;

XII – coagir ou aliciar subordinados com objetivos de natureza partidária, sindical ou religiosa.

Parágrafo único – Os dirigentes respondem perante a entidade pelas perdas e danos resultantes de atos praticados com infração ao disposto neste artigo, sem prejuízo das sanções administrativas e penais aplicáveis.

CAPÍTULO II

Das Autarquias

Art. 61 – Autarquia federal é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada.

Art. 62 – As autarquias gozarão dos privilégios, regalias e imunidades da Administração Direta.

Art. 63 – As regras que regulam a licitação, os contratos, o concurso público e o regime jurídico dos servidores na Administração Direta são integralmente aplicáveis a todas as autarquias, vedada qualquer excepcionalidade.

CAPÍTULO III

Das Fundações Públicas

Art. 64 – Fundação pública é a entidade, criada em decorrência de lei específica, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, tendo por finalidade desenvolver atividades assistenciais, culturais, educacionais, de estudos e pesquisas, ou de apoio às referidas finalidades, que por necessidade operacional deve ser assim organizada.

Parágrafo único – Além do estabelecido neste artigo as fundações universitárias gozarão, ainda, de autonomia didático-científica.

Art. 65 – As fundações públicas não estão sujeitas às normas aplicáveis às fundações particulares, especialmente no que tange à organização e extinção, aprovação modificação e registro do estatuto e fiscalização pelo Ministério Público.

Art. 66 – Aplicam-se às fundações públicas as normas relativas às autarquias.

CAPÍTULO IV

Das Empresas Estatais

Art. 67 – Empresa estatal é a entidade com personalidade jurídica de direito

privado, sujeita às normas de direito público cabíveis, estabelecidas em lei, criada por lei específica, na modalidade de empresa pública ou sociedade de economia mista, para prestação de serviços públicos, industriais ou comerciais, ou para explorar atividade econômica nos termos da Constituição e formada com exclusividade ou predominância de capital da União ou de suas entidades.

Art. 68 – A pessoa jurídica que controla, direta ou indiretamente, a empresa estatal se obriga:

I – a usar seu poder de controle com o fim de fazer a entidade realizar o seu objetivo e o interesse público que justificou a sua criação;

II – a respeitar e atender os direitos dos demais sócios, com quem tem deveres e responsabilidades.

§ 1º – Considera-se abuso do poder de controle, os atos que impliquem:

a) orientar a empresa para fim estranho à sua finalidade ou levá-la a favorecer outra entidade integrante da Administração Pública;

b) promover a liquidação, transformação, incorporação, fusão ou cisão da empresa com o objetivo de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida;

c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não resguardem o interesse da empresa;

d) eleger, nomear ou indicar administrador ou conselheiro fiscal notoriamente inapto, moral ou tecnicamente;

e) coagir administrador, conselheiro fiscal ou empregado a praticar ato ilegal;

f) contratar com a empresa, diretamente ou através de entidade da qual participe, em condições de favorecimento ou não equitativas;

g) deixar de apurar denúncia que justifique fundada suspeita de irregularidade;

h) utilizar empregado da empresa em atividades estranhas à sua finalidade.

§ 2º – A pessoa jurídica controladora será obrigada a reparar os danos que causar à empresa estatal por atos praticados com infração ao disposto neste artigo.

§ 3º – A ação para haver a reparação cabe aos demais sócios, em proveito próprio, ou a qualquer cidadão, em benefício da empresa.

Art. 69 – As empresas estatais estão sujeitas à obrigação de licitar, nos termos de regulamentos próprios, que observarão:

I – os princípios básicos da licitação;

II – regras idênticas às aplicáveis à Administração Direta, no que respeita aos casos de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação, aos limites máximos de valor fixados para as diversas modalidades de licitação e aos prazos de publicidade do edital ou do convite e para interposição e decisão de recursos.

§ 1º – Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União.

§ 2º – Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integralidade, as normas de licitação próprias da Administração Direta.

Art. 70 – As empresas estatais estão sujeitas à realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a contratação de seus empregados, nos termos de regulamentos próprios.

§ 1º – Os regulamentos a que se refere este artigo, elaborados pelas empresas estatais, somente terão eficácia após sua aprovação pelo Ministro de Estado supervisor e publicação no Diário Oficial da União.

§ 2º – Na falta de regulamento próprio, a empresa estatal observará, em sua integralidade, as normas de concurso público próprias da Administração Direta.

Art. 71 – É dispensável o concurso público:

I – na contratação ou designação para emprego de confiança;

II – na contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária, assim entendidas as situações de urgência, cujo atendimento não possa aguardar o procedimento do concurso, sob pena de comprometimento do interesse público;

III – na contratação de profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, para atividades científicas e técnicas;

IV – nas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, nos casos em que a adoção de concurso público inviabilize o desenvolvimento de suas atividades-fins.

Parágrafo único – Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, o concurso público deverá ser substituído por processo seletivo, previsto no regulamento próprio, e o ato de dispensa de concurso será obrigatoriamente motivado, sob pena de invalidade.

Art. 72 – A dispensa dos empregados das empresas estatais dependerá de motivação circunstanciada, sem a qual o ato de dispensa não adquirirá eficácia, salvo na hipótese de emprego de confiança.

Parágrafo único – Nos casos de dispensa coletiva, a empresa tornará públicos os critérios e razões que a nortearam, e, nos casos de dispensa individual, só procederá após apuração regular assegurado o direito de defesa.

Art. 73 – O afastamento de empregados das empresas estatais para exercício na Administração Direta ou Indireta, inclusive das unidades federadas, dar-se-á apenas para cargo em comissão ou função de confiança e far-se-á sempre sem ônus para a entidade de origem mediante ressarcimento das despesas pelo órgão ou entidade requisitante.

§ 1º – Para os órgãos da Presidência da República as requisições podem ser feitas para quaisquer cargos ou funções, sempre sem ônus para a entidade de origem.

§ 2º – Os empregados requisitados na forma deste artigo e do parágrafo anterior manterão todos os direitos e vantagens que possuíam na entidade de origem.

Seção I

Das Empresas Públicas

Art. 74 – Empresa pública é a empresa estatal de capital exclusivo ou pre-

dominantemente da União sobre remanescente de capital pertencente a Estados, Distrito Federal, Municípios ou a entidades públicas, podendo adotar as seguintes formas:

I – sociedade anônima;

II – sociedade comercial por cotas de responsabilidade limitada.

Art. 75 – As empresas públicas publicarão no Diário Oficial da União:

I – as demonstrações financeiras anuais;

II – as atas de assembléia geral ou as alterações contratuais, conforme o caso.

Seção II

Das Sociedades de Economia Mista

Art. 76 – Sociedade de economia mista é a empresa estatal constituída sob a forma de sociedade anônima cujo capital votante seja predominantemente da União ou de suas entidades.

Art. 77 – As sociedades de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurando à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhe couber pelo processo de voto múltiplo.

TÍTULO IV

Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 78 – Os litígios administrativos entre órgão de determinado Ministério e entidade federal ou entre entidades federais serão dirimidos por decisão do Ministro de Estado, quer originária, quer em grau de reconsideração, se lhe couber a supervisão sobre ambos os litigantes e, em caso contrário, pelo Presidente da República.

Parágrafo único – Os litígios de que trata este artigo só poderão ser submetidos ao Poder Judiciário após a decisão administrativa definitiva.

Art. 79 – O Presidente da República, por motivo de relevante interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal.

Art. 80 – O Presidente da República poderá prover até 2 (dois) cargos de Ministro de Estado Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante.

Parágrafo único – Quando se fizer necessária a criação de unidade administrativa para apoio às ações de Ministro de Estado Extraordinário, esta unidade será sempre um órgão de missão.

Art. 81 – Fica vedada a criação de órgãos ou entidades cujas competências se superponham às dos existentes.

Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se, também, à atribuição de novas competências a órgãos e entidades já criados.

Art. 82 – À União somente é permitido criar ou manter entidades conforme as modalidades previstas nesta lei.

Parágrafo único – É vedada a criação de órgão autônomo.

Art. 83 – Fica vedada a locação, aquisição ou construção de prédio para instalação ou ampliação de órgão, autarquia ou fundação pública federal, na mesma localidade, quando for comprovada a existência de espaço físico disponível em prédio ocupado por outro órgão, autarquia ou fundação pública federal.

Parágrafo único – Os órgãos, autarquias e fundações públicas federais não poderão recusar a cessão de espaço físico disponível em prédio que ocuparem para instalação ou ampliação, na mesma localidade, de outro órgão, autarquia ou fundação pública federal.

Art. 84 – Em decorrência do disposto nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

I – fazer as adaptações necessárias nas estruturas básicas dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, na organização dos sistemas existentes e nos órgãos colegiados;

II – promover a movimentação dos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas.

Parágrafo único – A autorização de que trata este artigo não poderá implicar aumento de despesa.

Art. 85 – O Poder Executivo realizará estudos visando a elaboração de projeto de lei de reorganização da Administração Federal, objetivando:

I – a eliminação de superposição de competências existentes entre órgãos e entidades;

II – a adequação da personalidade jurídica das entidades às categorias constantes desta lei ou sua extinção com absorção de suas competências pela Administração Direta;

III – a indicação da privatização ou extinção de entidades da Administração Indireta;

IV – a extinção ou transformação dos órgãos autônomos em órgão ou entidade, conforme o caso;

V – a adequação das vinculações das entidades da Administração Indireta.

Parágrafo único – O projeto de lei a que se refere este artigo deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência da presente lei.

Art. 86 – Ficam transformados os cargos de Secretário-Geral de Ministério, salvo dos Militares, em Vice-Ministro de Estado.

Art. 87 – Ficam criados os seguintes cargos, código LT-DAS-101.5, em cada Ministério ou órgão equivalente:

I – **Secretário de Planejamento e Coordenação Setorial;**

II – **Secretário de Administração e Controle Financeiro;**

III – **Chefe da Auditoria.**

Parágrafo único – Ficam automaticamente extintos os cargos em comissão e as funções de confiança e de direção e assessoramento superior cujas atribuições se sobreponham às dos cargos criados neste artigo.

Art. 88 – Ficam extintos os seguintes cargos:

I – **Secretário-Geral dos Ministérios Militares;**

II – **Secretário-Geral Adjunto de Ministério.**

Art. 89 – O Poder Executivo promoverá, progressivamente, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da vigência desta lei:

I – a retirada da União do domínio econômico, ressalvados os casos previstos na Constituição e nesta lei;

II – a extinção da participação da União e de entidades federais no patrimônio de entidades civis.

Parágrafo único – As metas e prioridades para a consecução do disposto neste artigo serão estabelecidas nos instrumentos de planejamento de que trata o art. 8º desta lei.

Art. 90 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as demais disposições em contrário.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

Gileno Fernandes Marcelino
Secretário-Geral Adjunto da SEPLAN/PR
Professor da FEA/USP

1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende descrever a situação atual da administração pública brasileira, com ênfase na evolução dos modelos de administração, nos processos de reformas e nas perspectivas futuras do Setor Público Federal.

No Brasil, o moderno Estado administrativo⁽¹⁾ foi inicialmente estruturado nas décadas de 30 e 40, durante o Governo Getúlio Vargas, através da primeira reforma administrativa planejada que o país conheceu. Esse modelo somente foi substituído na década de 60 quando o Estado assumiu o papel de intervenção na vida produtiva nacional. Ambos os modelos, não por coincidência, foram desenvolvidos em períodos autoritários.

Com o processo de redemocratização em 1985, o Governo Civil e a “Nova República” tentaram, sem sucesso, adaptar as velhas estruturas governamentais aos novos papéis que a Constituição de 1988 lhes reservou. É o que descreveremos, a seguir, para concluirmos, posteriormente, com uma análise das perspectivas futuras da administração pública brasileira e das possibilidades de consecução da Reforma do Estado no Brasil.

(1) WALDO, DWIGHT, *The administrative state revisited*. Berkeley, Institute of Government Studies, 1965.

2 – O MODELO “CLÁSSICO”

É importante rever, para compreensão do momento atual e das disfunções do Serviço Público, os diversos processos de Reforma Administrativa planejada realizados no Brasil. Eles podem ser divididos em três períodos: a) primeiro período: a partir de 1930 até meados de 1945, (com extensão de 1952 até meados de 1962 quando se realizam estudos não implantados); b) segundo período: a partir de 1964; e c) terceiro período: após 1985⁽²⁾. O último período, o atual, receberá um tratamento mais detalhado por ser o que constitui objeto central do estudo.

O primeiro período, portanto, se inicia na década de 30 (mais precisamente em 1937), quando houve, até 1945, todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal. Nesse período, foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – a grande agência de modernização do primeiro processo planejado de Reforma Administrativa.

Assim, a característica mais marcante deste período foi colocar maior ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) do que na reforma dos fins (atividades substantivas), no dizer de Wahrlich⁽³⁾.

Esta reforma obedecia a uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer num período ditatorial (1937 – 1945) o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Com ênfase na administração de pessoal, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – tentou universalizar o sistema do mérito no Brasil. Teve relativo êxito durante o período. Mas, já no início do processo de democratização, em 1945, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço civil. Era o embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o desvio do modelo de administração de pessoal implantado pelo DASP.

Esse modelo se estendeu também à área de material, através da tentativa de simplificação e de padronização da compra de material de consumo e material permanente e ao orçamento usado como plano administrativo. Como já mencionado anteriormente, esta etapa visava a uma revisão da estrutura da Administração Pública Federal e a uma atualização de sistemas e métodos governamentais, configurando a implantação do que denominamos em artigo anterior⁽⁴⁾ de “modelo clássico” da Administração Pública brasileira.

(2) NARCELINO, Gileno F. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, SEDAP, 1987.

(3) WARLICH, Beatriz M.S. *Reforma Administrativa Federal: passado e presente*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 8(2):22-75, abr/jun 1974.

(4) MARCELINO, Gileno F. *Modernização Administrativa na Educação*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro (5):98-141, 1981, Edição extra.

Esse impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do “Estado Novo”, regime autoritário implantado por Getúlio Vargas em 1937. Somente sete anos mais tarde – em 1952 – esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por dez anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Foi também a partir da segunda metade da década de 50 que começou a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento. Ainda que tenham ocorrido, anteriormente, outras tentativas de melhoria da ação pública, foi a partir desta época que se constatou a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação centralizadora do Estado brasileiro. A medida objetiva a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados. Essa nova consciência de ação governamental surge com a “década de desenvolvimento” (1950), proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1955 – 1960).

3 – O MODELO DE “ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO”

O “modelo clássico” de administração foi, praticamente, substituído a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”⁽⁵⁾, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 20% dos servidores públicos federais são estatutários: 80% são, portanto, celetistas) e da criação de entidades da Administração descentralizada para a realização da intervenção econômica do Estado.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, especialmente a partir da década de 60, teve como consequência a multiplicação de entidades da Administração Indireta (descentralizada): fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. A expansão e a multiplicação de novos centros da Administração Indireta buscava maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

Em sua maior parte, essas entidades eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Este fato demonstra que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporciona e que a legislação do Direito Administrativo não tem para promover sua própria descentralização.

(5) MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da Administração Direta (centralizada) fundamentalmente através do desmembramento de Ministérios. Mas, sem dúvida, predominou no modelo o crescimento da Administração Indireta a tal ponto que existe hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da Administração Indireta e o Estado burocrático, formal e defasado que é o Estado da Administração Direta.

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200⁽⁶⁾, introduzindo profundas alterações na organização e funcionamento do Estado Administrativo legado pela II República.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos era, inicialmente, a adoção de vigorosa "política de descentralização em três planos": dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei nº 200 representou, sem dúvida, um segundo momento importante dentro das tentativas de Reforma Administrativa promovidas pela Administração Pública brasileira ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz, especialmente através da expansão da Administração Indireta.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei nº 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de Reforma Administrativa bem-sucedido e sim de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da Administração Federal. A partir de sua implementação, consolidou-se o novo modelo de "administração para o desenvolvimento" que marcou até hoje a evolução da Administração Pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de Reforma Administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

4 - A BUSCA DO NOVO MODELO

O Brasil, cuja abertura política remonta ao início do Governo Ernesto Geisel (1974), está no meio de um processo de mudança política, econômica, social e institucional. Desde 1985, com a ascensão ao poder do Governo Civil, iniciou-se um período de transição política que teve como marcos de referência a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (e a conseqüente elaboração de uma nova Constituição promulgada em outubro de 1988) e a eleição direta para Presidente da República.

(6) BRASIL. Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, Senado Federal, 1970.

É desnecessário ressaltar que todas as mudanças propostas (reforma constitucional, descentralização e privatização) terão um impacto considerável na estrutura e funcionamento da administração central e descentralizada.

Ao assumir o poder, em março de 1985, o Governo Civil tomou a primeira medida de reforma administrativa ao designar um Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração que passou a supervisionar o antigo DASP. Uma série de propostas visando racionalizar e dar maior austeridade aos serviços públicos foram elaboradas.

Em 31 de julho de 1985, foi instalada, no Palácio do Planalto, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Essa Comissão era subdividida em Câmaras que passaram a atuar em projetos específicos de avaliação da Administração Pública Federal e de definição de diretrizes para áreas prioritárias, como a própria organização da Administração Federal, a área de recursos humanos, ou, ainda, a informatização do setor público.

A Comissão de Reforma Administrativa trabalhou, intensamente, de agosto de 1985 a fevereiro de 1986. Em 28 de fevereiro, porém, data de lançamento do Plano Cruzado (plano de estabilização econômica) o Governo tomou consciência de que precisaria, de certa forma, dar maior velocidade e antecipar os seus trabalhos. Foi a partir de março de 1986 que se começou a pensar nesse processo de Reforma Administrativa a ser desenvolvido nos próprios órgãos que o apoiariam e o executariam.

Somente 6 meses depois, em setembro de 1986, surgiram as primeiras medidas efetivas de desenvolvimento do programa de reforma. Conforme consta das diretrizes estratégicas aprovadas em Exposição de Motivos (E.M.) de setembro de 1986, o programa de reforma tinha três objetivos fundamentais: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos⁽⁷⁾.

Assim, do ponto de vista de estrutura havia o objetivo de fortalecer e modernizar a Administração Direta a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou "escapismo" para a chamada Administração Indireta por motivos justificados ou não. Tentou-se, mais uma vez, fortalecê-la, de certa forma voltando-se às raízes do modelo "clássico" de administração. Partiu-se, como consequência, para a tentativa de se reverter o processo de crescimento da Administração Indireta e de se reduzir o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados. Foi elaborada uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que substituiria o Decreto-Lei nº 200.

Do ponto de vista dos recursos humanos, havia um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A SEDAP, através da insti-

(7) BRASIL. Exposição de motivos s/n, de 3 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil. Brasília, 4 de setembro de 1986.

tução de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da FUNCEP – Fundação Centro de Formação dos Servidores Públicos, desenvolveria o pessoal do setor público, especialmente através da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública e CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Este promoveria o treinamento e reciclagem dos serviços públicos a serem eventualmente remanejados. A ENAP, por sua vez, se encarregaria de formar quadros de carreira e novos quadros de dirigentes do setor público.

Existia, ainda, o objetivo de se promover a avaliação do desempenho do servidor, através da institucionalização do sistema do mérito, graças ao novo Plano de Carreira, ao Estatuto do Funcionalismo Público e a um Plano de Retribuições.

Algumas das medidas mais importantes desenvolvidas nesse período de reforma foram as seguintes:

- Julho 1985 – Designação, pelo Presidente Sarney, de uma Comissão Geral de Reforma da Administração Pública⁽⁸⁾.
- Setembro 1986 – Criação da SEDAP⁽⁹⁾ – Secretaria de Administração Pública, vinculada à Presidência da República, como órgão coordenador do processo e da ENAP⁽¹⁰⁾ – Escola Nacional de Administração Pública para formação de novos quadros dirigentes do setor público.
- Setembro 1986 – Institucionalização do programa de reforma através da criação do Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública-GERAP⁽¹¹⁾, um colegiado composto de 5 Ministros.
- Novembro 1986 – Extinção de 8 estatais, entre as quais o poderoso BNH – Banco Nacional de Habitação e assinatura do Decreto-Lei nº 2.300⁽¹²⁾ que regulamentava o processo licitatório no setor público.
- Novembro 1986 – Extinção de 37 órgãos de diversos Ministérios, em sua maioria colegiados, por desnecessários ou perda de finalidade.
- Outubro 1987 – O Presidente Sarney divulga o plano de carreiras do Serviço Civil da União⁽¹³⁾.

Pode-se resumir a atuação da SEDAP no período mencionando que ela teve relativo sucesso em iniciativas de reforma como a implantação da ENAP e alguns

(8) BRASIL, Decreto nº 91.501 de 31 de julho de 1985. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 1º de agosto de 1985.

(9) BRASIL, Decreto nº 93.211 de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 04 de setembro de 1986.

(10) BRASIL, Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 20 de setembro de 1986.

(11) BRASIL, Decreto nº 93.212, de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 04 de setembro de 1986.

(12) BRASIL, Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de novembro de 1986.

(13) BRASIL, Decreto-lei nº 2.403, de 21 de outubro de 1987. *Diário Oficial* da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de outubro de 1987.

instrumentos na área de serviços gerais. Assim, a implantação da "mala oficial", uma espécie de correios que distribuem a correspondência oficial entre os órgãos sediados em Brasília e o SENAPRO, um sistema centralizado para a classificação e "follow-up" de arquivos oficiais são exemplos de novas iniciativas de racionalização. Da maior importância foi o desenvolvimento do Cadastro Nacional do Pessoal Civil - CNPC⁽¹⁴⁾ - um instrumento essencial para a reforma do Serviço Civil.

A SEDAP não teve sucesso, no entanto, no desenvolvimento de uma nova política de recursos humanos. Na realidade, nesta área, cujos princípios básicos foram promovidos pela SEDAP e aceitos pelos legisladores constituintes sob a forma de um regime jurídico único e um sistema de carreiras (ingresso, desenvolvimento, classificação, promoção e remuneração), está quase tudo por fazer ainda.

5 - UMA BREVE AVALIAÇÃO

A avaliação das tentativas de mudanças realizadas até o presente momento demonstra a insuficiência dos processos de Reforma Administrativa, pelo menos em termos de melhoria de eficiência da ação pública. Aconteceu, sim, em todo o período, uma transformação profunda na Administração Pública brasileira, inclusive gerando novos instrumentos para alguns setores da ação pública, sem que para este fato houvesse maiores contribuições dos órgãos responsáveis pela Reforma Administrativa. Consideram-se, nesse caso, por exemplo, as medidas adotadas pelo Governo Federal em relação à intervenção na área econômica e que determinaram a criação da PETROBRÁS, ELETROBRÁS, TELEBRÁS e uma série de empresas públicas e sociedades de economia mista, instrumentos estes que, de um modo geral, se têm mostrado adequados na consecução dos objetivos a eles atribuídos.

Verificou-se, pois, um processo de mudança administrativa bastante intenso, mas que ocorreu de forma mais ou menos espontânea, promovendo-se a descentralização de atividades através da criação de entidades da Administração Indireta como sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas, buscando-se uma eficácia maior na ação governamental, com reduzida orientação em um contexto mais amplo de desenvolvimento geral da Administração Federal. O problema é que este processo não-dirigido tendeu a gerar distorções em termos de compatibilização setorial, além de nem sempre atender aos aspectos de eficiência/custos.

Portanto, as Reformas Administrativas oficiais, promovidas até hoje, apresentam grandes inadequações em face da realidade, diagnosticadas em pesquisa realizada pelo Autor em 1989⁽¹⁵⁾ e que poderiam ser resumidas em três aspectos:

- elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;

(14) BRASIL. Decreto nº 93.213, de 03 de setembro de 1986. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 04 de setembro de 1986.

(15) MARCELINO, Gileno F. *Modelo conceitual de sistema educacional*. Fortaleza, IOCE, 1989.

- atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidade no tempo.

É importante ressaltar o fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o patrocínio de sistemas autoritários de governo, por isso mesmo distantes da participação e do controle da própria sociedade. Foi assim nos primórdios de nossa organização como Nação, sob a tutela do sistema administrativo português e tem continuado assim no período mais moderno de nossa história: a Reforma Administrativa do Estado Novo e a do Decreto-lei nº 200, ao final do Governo Castello Branco.

A Reforma de 1936, aprovada pelo Congresso Nacional, surgiu sob a égide da Constituição de 1934, elaborada no Governo Provisório de Getúlio Vargas (que convocara a Assembléia Constituinte em nome da "ordem revolucionária").

A época, o quadro institucional caracterizava-se pelo conflito entre o Executivo e o Legislativo e pela ausência de partidos nacionais e de forças sociais organizadas. O agravamento das tensões eclodiu um ano depois, com o golpe que implantou no País o Estado Novo. Assim o placet do Congresso Nacional não retirou da Reforma de 1936 o estilo autoritário já que exprimiu, na realidade, a vontade do Governo Provisório.

A Reforma de 1967 teve caráter nitidamente impositivo. Valendo-se dos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4/66, o então presidente Castello Branco editou o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano. Curiosamente, naquela data, o Congresso Nacional já havia promulgado a Nova Constituição (24.01.67), que pôs termos aos poderes extraordinários originários da Revolução de 1964. Mas a Carta só entrou em vigor a 15 de março do ano seguinte.

Embora produto do autoritarismo dos governos militares que dominaram o período revolucionário (1964/1984) a Reforma de 1967 representou um grande avanço no sentido de aperfeiçoamento, de modernização do serviço público em nosso País. Na observação do Prof. Cretella Júnior⁽¹⁶⁾ "a Reforma Administrativa visando, *ad litteram*, atingir de imediato a órbita federal, acabou influenciando sobre as demais esferas da Federação, sendo como que uma verdadeira constituição federal, em matéria administrativa. Daí sua progressiva extensão ao âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal".

O atual processo de Reforma Administrativa sofreu três sérias restrições ao seu desenvolvimento: o fato de ser executado em um momento de transição demo-

(16) CRETELLA Júnior, J. *Reforma Administrativa Brasileira*. Apresentação. Rio de Janeiro, Forense, 1985.

crática, em ambiente de conflito Executivo x Legislativo e, especialmente, em um período pré-constituente⁽¹⁷⁾. As primeiras medidas e atos legais da Reforma são baixados pouco antes (setembro de 86) e logo depois (novembro de 86) das eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. E as novas medidas só acontecem quase um ano depois (outubro de 87), aguardando as definições constitucionais.

Na realidade, o atraso dos trabalhos constitucionais deixou não só a Nação mas também o processo de reforma em "suspense". Apenas para citar alguns exemplos, as intermináveis discussões em relação ao mandato do Presidente e ao Sistema de Governo impossibilitavam decisões sobre as etapas da reforma e organização do Poder Executivo, ou ainda, a formulação de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal.

Em conseqüência, o processo de Reforma da "Nova República" adotou uma estratégia gradual: desenvolveu instrumentos que permitissem um melhor conhecimento ou gestão dos sistemas já existentes como os cadastros de estrutura e do servidor público, bancos de dados essenciais a qualquer propósito futuro de intervenção cirúrgica no aparelho estatal. Ou, ainda, se propôs a "limpar o terreno" em áreas só indiretamente afetadas pela Nova Constituição, como a área de capacitação de recursos humanos.

Em outras áreas, como a de "Sistema de Carreira", assumiu o risco de ter de se adaptar, posteriormente, aos novos dispositivos constitucionais que assegurassem, por exemplo, a sindicalização e o direito de greve.

Assim, a mudança ansiosamente esperada dos padrões de funcionamento e das estruturas da nossa administração pública extravasou o tempo meramente técnico e transformou-se em ambicioso projeto de mudança política e cultural, que ultrapassará o atual período presidencial e interessa a toda a sociedade. Ela assume importância fundamental para a Administração Pública Federal quando se propõe, inclusive, a mudanças no sistema político.

6 – PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A proposta de reformar o Estado federal brasileiro é um consenso nacional. Em verdade, consta da plataforma de todos os candidatos à Presidência da República tal a consciência da atual situação do Estado brasileiro. A noção de que o Estado se expandiu exageradamente e invadiu todos os setores da vida produtiva nacional e, mais que isso, se exauriu financeiramente, torna imprescindível e inadiável uma Reforma do Estado.

Mas, evidentemente, uma reforma global como foi tentada antes não é viável política e tecnicamente. Daí a escolha de áreas prioritárias. Isto é particularmente verdadeiro no caso do serviço civil. A tradição e a extensão do clientelismo políti-

(17) MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.

co do serviço civil, a falta de tradição e do sistema de mérito, o corporativismo e o patriarcalismo impregnados na classe dirigente e as iniquidades do sistema de remuneração de servidores públicos são os obstáculos que só podem ser superados com muito tempo e vontade política. No caso da remuneração, isto requereria uma grande quantidade de dinheiro que não está disponível com a atual situação de exaustão das finanças públicas. A única maneira prática de conseguir um grau relativo de pagamento equitativo seria aumentar os salários dos servidores que estão agora em desvantagem. Imaginem o custo para o Tesouro quando há defasagens entre categorias funcionais do mesmo grupo ocupacional de até 900%.

De propósito, descrevemos com mais detalhes os problemas do Serviço Civil brasileiro por entendermos que reside aí o ponto focal para uma Reforma do Estado brasileiro.

Reforma do Estado no âmbito do futuro Governo, a se iniciar em março de 1990, terá, de fato, apenas duas áreas de interesse: os problemas de administração do pessoal civil e os demais problemas, sendo que o êxito de uma futura reforma vai depender, fundamentalmente, do teor e da profundidade das soluções reformistas que se mostrarem política e tecnicamente viáveis para a administração de pessoal.

A reformulação da filosofia, estruturas e procedimentos gerenciais da administração do pessoal civil deve, portanto, ter como preocupação central conhecer, desenvolver, implantar, sustentar e consolidar medidas e providências indispensáveis para que o Serviço Público Federal possa responder com melhores níveis de eficácia e de eficiência às demandas e aspirações da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a reforma deverá estar vinculada ao papel da administração pública no processo de desenvolvimento nacional e no futuro governo, que está por ser definido, devendo, conseqüentemente, se subordinar a propósitos e objetivos inspirados nas características do problema brasileiro e não na busca de racionalidade interna, tradicionalmente expressa em termos de eficiência operacional como sistema do mérito, normas éticas, direitos e deveres, imparcialidade, neutralidade, etc.

A mudança de ênfase constitui mais do que uma opção inspirada nos acahados sucessos das reformas anteriores, uma diretriz fundamental no futuro Governo que deverá, gradualmente, criar as bases de uma nova nação e um novo Serviço Público.

A magnitude do esforço reformista, conforme analisado, não deve ser subestimada pois datam da década de 30 os trabalhos pioneiros de reformulação da área de pessoal. Apesar das inúmeras tentativas empreendidas com esse propósito, não há como negar o distanciamento entre intenção e resultado.

Na realidade, os problemas do serviço público brasileiro, na atualidade, se situam em três planos, todos eles profundamente necessitados de decisão e vontade política. De um lado, as questões de comportamento, com distorções longamente enraizadas no próprio caráter nacional; de outro, os problemas de organização, divisão e funcionamento, resultantes da profunda simetria e padronização

das soluções formais; finalmente, há muitas áreas de mero **formalismo** e muitos equívocos resultantes da falta de **criatividade e inovações**, facilitando a **importação e transplante de idéias**, que acabam disfuncionais.

No primeiro caso, é importante registrar a **falta de credibilidade** que acompanhou, com raríssimas exceções, os **planos e decisões** do Governo; a **falta de senso de missão e de compromisso com resultados** que tem sido quase sempre ausentes ou muito vagos; a **abulia da grande massa de servidores**, acomodada pela ausência de cobranças e de exigências e a **predominância das soluções paternalistas** incentivadoras das **ineficiências**.

No segundo caso, é visível o monumental volume de leis, decretos e portarias com força normativa e prescritiva sobre os diversos assuntos de administração; o baixo nível de atuação operacional, denunciando o despreparo de um número significativamente grande de pessoal; a uniformização e padronização de soluções funcionais e estruturais abrigando ou revelando quase nenhuma seleção entre recursos disponíveis e finalidades; o globalismo das iniciativas de mudança que pretendem mudar "tudo de uma vez" como se todos os problemas fossem igualmente importantes; a desfiguração dos regimes jurídicos (Estatuto x CLT) pela universalização das vantagens e pela redução das responsabilidades e o desinteresse pela noção de custos, gerando uma multiplicidade de meios e formas de desperdício e paralelismo.

Finalmente, como agregado das situações anteriores, há problemas no serviço público federal como a grande distância entre o que se discute e o que se faz; o visível equívoco ao se investir em facilidade de e para treinamento na presunção de resolver problemas de recrutamento e seleção de pessoal; a descaracterização dos concursos classificatórios que acabam por escalonar todos ao longo do tempo; o desvirtuamento dos processos de enquadramento que na maior parte dos casos servem como instrumento de legitimação de situações, insustentáveis funcionalmente; a inflexibilidade gerada pelos quadros de lotação que descaracteriza o processo de planejamento e controle de recursos humanos; o uso muito freqüente da expansão da estrutura administrativa para resolver problemas de melhoria salarial; a orientação das medidas de reforma como se o Poder Executivo fosse toda a Administração Pública; a paridade salarial entre os Poderes e, nestes, entre posições e funções não necessariamente análogas.

Este, em linhas muito gerais, é o "quadro clínico" da administração geral e de pessoal do Governo Federal nos dias atuais que pode servir de redimensionamento e de ponto de partida para uma nova proposta de Reforma do Estado, urgente e inadiável, a ser implementada pelo novo Governo democrático.

REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DO ESTADO

Nilson Holanda
Professor da Universidade de Brasília

O Brasil já tentou por diversas vezes realizar uma ampla reforma da sua administração pública, quase sempre com limitado sucesso, embora devam ser reconhecidos os avanços alcançados pelo DASP, na década de 40, e o salto qualitativo do Decreto-lei 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização.

Lamentavelmente, os interregnos democráticos tem sido particularmente estéreis nesse campo, como se evidencia da experiência do período 1945/64 e da recente tentativa de reforma iniciada em julho de 1985 e já quase completamente frustrada⁽¹⁾.

Permanecem – e, na realidade até se agravaram, nos últimos anos – as profundas distorções e disfunções que caracterizam a ação do Estado e a administração pública do país.

E o problema assumiu tal magnitude que já não se pode cogitar de uma simples “reforma administrativa”, *strictu sensu*. Antes, torna-se necessário repensar a própria natureza, direção e intensidade da ação do Estado e o seu papel como instrumento ou elemento indutor do processo de modernização e desenvolvimento da sociedade brasileira.

Obviamente um tema de tal magnitude e complexidade não poderia ser abordado nos limites do presente “paper”, onde se procura apresentar, tão-somente, uma análise sumária dos lineamentos gerais do que poderia ser essa Reforma⁽²⁾.

1 – AS DIMENSÕES DA REFORMA

A análise do papel do setor público brasileiro, no contexto atual de crise

econômica e transição política, está a exigir uma abordagem mais profunda e abrangente que visa à REFORMA DO ESTADO, tendo em vista particularmente uma avaliação crítica de suas funções básicas e formas de atuação, não apenas no que concerne à sua dinâmica interna, como no que diz respeito às relações entre o Governo e a Sociedade.

Essa reforma tem de ser enfocada sob uma tríplice dimensão:

- a) político-institucional;
- b) econômico-financeira;
- c) administrativo-gerencial.

Do ponto de vista **político-institucional**, a reforma teria por objetivo:

- a) redefinir ou, pelo menos, explicitar de forma mais clara, o papel, o nível e o grau de intervenção governamental;
- b) reavaliar a natureza e as prioridades da ação do Governo na órbita econômica e em suas relações com o setor privado;
- c) identificar as salvaguardas dos direitos do cidadão frente ao Poder Público, (envolvendo questões de democratização, transparência, participação e controle);
- d) descentralizar a ação administrativa (particularmente no que se refere à redistribuição de encargos e receitas entre União, Estados e Municípios) e
- e) criar condições para a restauração da credibilidade, da responsabilidade e da competência no exercício da função pública.

Do ponto de vista **econômico-financeiro**, a reforma visaria a compatibilizar os objetivos e os meios da ação do Estado, definindo prioridades que permitam harmonizar encargos e recursos, de modo a eliminar o secular foco de instabilidade econômica e social do País, que tem sido a inflação e o seu principal fator causal, o déficit do setor público.

Do ponto de vista **administrativo-gerencial**, a meta básica seria elevar, de forma significativa, o nível de eficiência e eficácia da administração pública brasileira, de modo a que o Estado possa constituir efetivamente um instrumento para orientação, mobilização e apoio à sociedade brasileira, para formulação e implementação daquilo que poderíamos chamar de o nosso projeto nacional de desenvolvimento.

2 – AS QUESTÕES CENTRAIS

As grandes questões que deverão ser enfrentadas nesse processo de reforma já são bastante conhecidas e, em linhas gerais, se enquadram nos seguintes itens principais:

- 1. A excessiva intervenção do Estado na área econômica;
- 2. o déficit orçamentário e a desorganização das finanças públicas;
- 3. a insuficiência e baixa qualidade dos serviços públicos;

4. o desequilíbrio estrutural entre administração direta e indireta, particularmente no que se refere a dotação de recursos humanos;
5. o patrimonialismo, o corporativismo, o clientelismo, a cartorialização e a prevalência de interesses particulares sobre os interesses coletivos, em diferentes tipos de relações entre o Estado e segmentos específicos da sociedade;
6. o formalismo, a burocratização, o casuismo e a centralização do processo decisório;
7. o esvaziamento do processo de planejamento e a ausência de uma sistemática racional de formulação e avaliação de políticas públicas;
8. a ineficiência gerencial, baixa qualificação, desmotivação e abastecimento de vastos segmentos do funcionalismo público.

3 – AS GRANDES LINHAS DE AÇÃO

Em função dos problemas identificados, algumas linhas da reforma se tornam evidentes, de imediato:

1. **Desestatização e privatização:** a “curto prazo” se torna difícil conseguir reverter drasticamente o nível atual de estatização da economia brasileira. Algumas pré-condições fundamentais para alcançar esse objetivo seriam: a reorganização das finanças públicas, o controle da inflação, o fortalecimento do empresariado privado e dos setores financeiro e de mercado de capitais, a retomada do desenvolvimento e da atração de capitais externos, o saneamento financeiro de empresas estatais deficitárias e assim por diante.

Por outro lado, os objetivos de “longo prazo” devem ser não simplesmente reduzir a presença do Estado, em termos absolutos, mas sim:

- iniciar um processo de “desestatização dinâmica”, ou seja, procurar criar condições para que o setor privado cresça mais rapidamente que o setor estatal;
- alterar a forma de intervenção do Estado, realocando os investimentos governamentais pelos diferentes setores da economia, em função das prioridades estabelecidas pela sociedade.

Nada impede, porém, que sejam aceleradas algumas iniciativas sobre as quais já existe um razoável consenso, como:

- desregulamentação;
- devolução ao setor privado de empresas estatizadas por razões conjunturais (como já vem sendo feito pelo BNDES);
- adoção de medidas que diminuam a necessidade de “take overs” governamentais, em situações críticas (como, por exemplo, uma revisão de lei de falências e concordatas – que, geralmente, protege mais o empresário faltoso do que a empresa vítima de sua incompetência – uma

ação preventiva mais rigorosa do Banco Central em relação a empresas do sistema financeiro, etc);

- privatização de empresas estatais com boa saúde financeira;
- implantação de métodos de privatização de gestão em setores que são mais "capital intensive" (como nos setores de ferrovias, energia elétrica, etc);
- enxugamento da máquina estatal, com medidas drásticas de extinção ou fusão de órgãos cuja manutenção seja onerosa ou de prioridade discutível.

2. Reforma tributária e do sistema orçamentário e financeiro da União, Estados e Municípios, tendo em vista criar condições para a melhoria da eficiência do nosso sistema tributário, do ponto de vista fiscal, alocativo, social e operacional. Modificações profundas em nosso sistema tributário já foram introduzidas pela Constituição de 1988, mas muitas das disposições dessa Constituição precisam ser regulamentadas e, eventualmente, no futuro, reavaliadas e modificadas, particularmente no que se refere à distribuição de receitas e encargos entre os diferentes níveis de Governo⁽⁴⁾.

3. Restauração, modernização e fortalecimento do sistema de planejamento nacional, de modo a que ele possa constituir um efetivo instrumento de coordenação, controle e melhoria da eficiência da gestão governamental, em todos os seus níveis ⁽⁵⁾.

4. Reforma da estrutura da administração federal, com o seu "enxugamento" em função de metas explícitas de redução de número de funcionários, diminuição de gastos e limitação da ação regulamentadora, normativa e intervencionista do Governo.

Essa reforma deveria começar, para dar um bom exemplo, com a redução do número de Ministérios, que eram 7 em 1930, passaram a 16 em 1967 e chegam hoje a 27. Com a Nova República (esse número foi recentemente diminuído com a extinção dos Ministérios da Reforma Agrária, da Irrigação e do Bem Estar Social).

A partir desse exemplo, o Governo ganharia autoridade para podar as organizações mais frondosas, simplificando estruturas, fundindo e extinguindo órgãos, remanejando e retreinando pessoal, modernizando serviços, com uma preocupação efetiva de aumentar eficiência, no sentido mais simples do termo (obter um maior produto com os mesmos insumos, ou o mesmo produto com menores insumos).

Nesse trabalho de reforma estrutural, procurar-se-ia evitar a "tentação" da simetria e o exagero ou a exacerbação do enfoque sistêmico que tanto fez expandir os organogramas da administração federal, com reflexos também nas administrações estaduais.

5. Descentralização administrativa em todos os níveis: a) dentro do Governo Federal, b) deste para os Governos Estaduais e Municipais e c) do Governo para o setor privado.

6. Desburocratização com a revitalização do Programa Nacional de

Desburocratização, lamentavelmente desativado pelo atual Governo.

7. **Modernização de métodos e processos de trabalho**, envolvendo os processos de planejamento e coordenação, descentralização e agilização do processo decisório, avaliação e controle de resultados, simplificação de procedimentos, adoção de técnicas gerenciais modernas, melhoria de atendimento ao público e ampliação de recursos materiais e logísticos à disposição dos administradores, envolvendo, principalmente a progressiva informatização de atividades burocráticas, de modo a liberar os administradores para as tarefas mais nobres e prioritárias da gestão pública. Sabe-se, por exemplo, que o Governo Federal é um grande proprietário de computadores, mas tem uma baixa taxa de informatização dos seus serviços de um modo geral. A ênfase deveria ser, pois, em mais "software" por unidade de "hardware" já disponível.

8. **Desenvolvimento de um eficiente sistema de formação e gestão de recursos humanos**, subordinado às seguintes diretrizes:

- profissionalização, valorização e dignificação da carreira do servidor público;
- intensificação dos investimentos em formação, capacitação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal, visando ao desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores e ao melhor gerenciamento da máquina governamental;
- restabelecimento do sistema do mérito no ingresso e progressão funcional no serviço público e no acesso a cargos de direção e assessoramento especializado;
- elaboração de novo plano de classificação de cargos e salários, de forma articulada com a modificação da estrutura organizacional e os investimentos em capital humano⁽⁶⁾;
- criação de um Grupo Dirigente na estrutura de carreiras do serviço público, como um corpo de elite devidamente treinado e capacitado para planejar, supervisionar e executar tarefas de Alta Administração. Esse foi o objetivo da criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, pelo Decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986, projeto muito bem concebido e inspirado nas melhores experiências nacionais e estrangeiras similares, mas que, infelizmente, já vem enfrentando dificuldades administrativas e políticas de monta⁽⁷⁾;
- preservação de conduta funcional compatível com o espírito público e os postulados éticos inerentes ao relacionamento Governo e Sociedade (Estatuto do Funcionário e Código de Ética).

4. O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

Nesse elenco de providências, merece atenção especial o programa de priva-

tização, em relação ao qual os seguintes aspectos deveriam ser considerados, entre outros:

- definir um "processo" e uma "estratégia" a ser desenvolvida a longo prazo e não um simples programa a ser cumprido em um período determinado;
- definir claramente os objetivos e a prioridade dessa estratégia;
Qual o problema real que se pretende resolver? Uma suposta ineficiência de determinados segmentos do aparelho estatal? Interferências políticas que limitam o potencial de ação do Governo? Um possível dreno de recursos orçamentários para atender a empresas deficitárias? A dispersão da escassa capacidade gerencial do Governo em áreas que podem ser atendidas satisfatoriamente pela empresa privada? Até que ponto privatização é uma prioridade real e efetiva do Governo ou uma prioridade meramente "semântica"?
- explicitar e avaliar criticamente os pressupostos do programa;
É possível realmente fazer alguma generalização sobre a eficiência ou ineficiência de empresas governamentais? Não seria necessário definir previamente uma certa taxinomia ou "tipologia de empresas estatais"? Como comparar uma PETROBRÁS com uma EBTU, uma VALE DO RIO DOCE com uma SIDERAMA, ou, dentro de uma mesma área de atuação, um BANCO DO NORDESTE com um BNCC?
- especificar os benefícios que se pretende sejam obtidos em termos de eficiência alocativa, produtiva ou distributiva;
Qual o "trade off" entre eficiência e equidade, geralmente conflitantes entre si? A suposta ineficiência de certas empresas não será na realidade uma política implícita de distribuição de benefícios sociais, à custa do equilíbrio financeiro dessas empresas? Qual o ganho real do ponto de vista das finanças do Governo? (por exemplo, a venda de ações de uma companhia rentável como a Vale do Rio Doce somente teria sentido se os recursos gerados pela operação fossem utilizados na liquidação de parte da dívida do Governo e se a economia de juros assim obtida fosse maior que a receita dos dividendos perdidos);
- analisar as implicações de uma eventual privatização em setores de monopólio e oligopólio que exigirão uma contrapartida de cuidadosa e eficiente regulamentação;
- avaliar as experiências de outros países que tem tido razoável sucesso nesse campo como a Espanha, França, Inglaterra, Itália e até mesmo alguns países sul-americanos que começam a ensaiar programas de privatização como o Chile e o Peru;
- explorar alternativas ou precondições de um programa de privatização, como a abertura do capital de empresas estatais, a contratação de serviços com empresas privadas (como já existe na coleta de lixo urbano), a utilização do "franchising" ou privatização de gestão, especialmente

em setores que já absorvem grandes investimentos de capital, nas áreas de comunicações, distribuição de energia, transportes ferroviários, sistemas de abastecimento d'água e esgotos, etc;

- analisar em profundidade todas as técnicas que tem sido utilizadas em diferentes países, como venda total ou parcial, desmembramento e fusões de empresas, oferta restrita ou oferta pública de ações, fixação de preços mínimos e leilões de ações, venda nominal (giveaway) a funcionários, etc. Ressalte-se, nesse particular, o trabalho que vem sendo feito pelo Ministério das Minas e Energia, em articulação com o Congresso Nacional, de estudo e avaliação das experiências de privatização da Inglaterra, França, Espanha e Itália, a par da análise das tentativas de liberalização econômica dos países do Leste Europeu.

Esta é uma agenda de providências que já vem sendo parcialmente cumprida pelo Governo, cujo programa de privatização foi intensificado no período mais recente, particularmente depois da instituição do PROGRAMA FEDERAL DE DESESTATIZAÇÃO, através do Decreto nº 95.886, de 19 de março de 1988.

Esse programa ampliou o anterior Programa de Privatização criado em 1981, dado que passou a incorporar, também, as atividades de CONCESSÃO e DESREGULAMENTAÇÃO.

Entre 1981 e 1988 foram privatizados ou tiveram suas atividades encerradas 36 empresas estatais federais. Dentre estas, 16 tiveram seus processos encerrados no período de 1986 a agosto de 1988, incluindo a devolução ao setor privado de alguns empreendimentos industriais de porte, como os das empresas:

- COMPANHIA NACIONAL DE TECIDOS NOVA AMÉRICA
- MÁQUINAS PIRATININGA DO NORDESTE S/A
- MÁQUINAS PIRATININGA S/A
- CIA. GUATAPARÁ DE CELULOSE E PAPEL
- ELETROSIDERÚRGICA BRASILEIRA S/A (SIBRA)
- CARAÍBA METAIS S/A

Em agosto de 1988, encontravam-se em fase de implantação projetos de privatização de 12 empresas industriais e em desenvolvimento 25 outros projetos, nas áreas de indústria, mineração, energia e transportes. Além disso, estavam sendo transferidos para o controle dos Estados 16 projetos de Centrais de Abastecimento⁽⁸⁾.

Ademais, já havia um razoável consenso sobre alguns critérios básicos a serem seguidos para limitar o crescimento do setor estatal, tais como:

- a) restrição à criação de novas empresas estatais, o que depende, inclusive, de autorização legislativa (art. 37, XIX, da Constituição);
- b) devolução ao setor privado de empresas produtivas que originariamente já pertenciam a esse setor e foram estatizadas em função de fatores políticos ou conjunturais;
- c) privatização de empresas estatais do setor produtivo que:
 - não sejam consideradas essenciais ou estratégicas;

- não cumpram uma função pioneira (como nos casos em que o desenvolvimento tecnológico tem uma importância crucial);
 - possam atuar em regime de competição ou, pelo menos, como oligopólios, sob "liberdade vigiada"⁽⁹⁾.
- d) privatização de novos investimentos em setores tradicionalmente de responsabilidade governamental, como rodovias, ferrovias, portos, distribuição de energia, pequenos projetos hidroelétricos, abastecimento d'água, limpeza urbana, distritos industriais, etc.);
- e) privatização de gestão, em setores tradicionais, onde o elevado vulto do investimento já existente inviabiliza a sua transferência total para o setor privado (exemplo: Rede Ferroviária Federal, Companhia Brasileira de Transportes Urbanos, etc)⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, em relação às empresas que devam continuar estatizadas, dever-se-ia promover, progressivamente, a abertura de suas estruturas de capital. Isso visaria não apenas a mobilizar poupanças do setor privado mas principalmente a introduzir padrões de gestão e supervisão semelhantes aos que prevalecem no setor privado. Algo nesse sentido já vem sendo feito em relação à TELEBRÁS e SIDERBRÁS e poderá ser feito mais tarde com referência à ELETROBRÁS.

Finalmente, em termos de "técnicas de privatização" sugere-se seja aprofundada a idéia de criação de um FUNDO DE PARTICIPAÇÕES, conforme sugerido por DIAS LEITE⁽¹¹⁾ ou de uma HOLDING de todas as pequenas estatais a serem transferidas ao setor privado, fazendo-se, em seguida, a privatização dessa HOLDING, de uma vez. Isso teria a vantagem de acelerar, simplificar e viabilizar o processo de privatização, inclusive pela divisão de riscos inerente a um investimento que envolve participação em negócios de diferentes tipos. E também constituiria a única forma de o Governo livrar-se de alguns investimentos de menor atratividade, que dificilmente poderiam ser privatizados isoladamente. Resta saber se, do lado do setor privado, haveria receptividade e competência técnica, financeira e organizacional para adquirir o controle dessa HOLDING.

5. CONCLUSÃO

Para concluir, caberia agora caracterizar melhor os objetivos e a estratégia que se tem em vista, principalmente para evitar que a nossa proposta se confunda com tantas tentativas frustradas de reforma administrativa, aqui e alhures.

Em primeiro lugar, não se pode dissociar um programa de Reforma do Estado da estratégia global de desenvolvimento do país, dos seus objetivos e limitações, de suas potencialidades e restrições, enfim, de tudo o que condiciona e define a nossa capacidade para transformar a sociedade em que vivemos.

A Reforma do Estado é fundamentalmente uma questão instrumental, que depende de um Projeto Nacional de Desenvolvimento previamente definido e explicitado. Ela pressupõe, assim, um adequado funcionamento das instituições po-

lísticas e uma mobilização consciente de todas as suas lideranças para a formulação e execução desse Projeto Nacional.

Em segundo lugar, o importante não é ter um plano pronto e acabado de modernização das instituições, mas iniciar um "processo" de análise e reflexão sobre a nossa realidade administrativa, infelizmente – e surpreendentemente – tão pouco conhecida.

Nesse particular, duas prioridades são fundamentais: a melhoria da qualidade dos recursos humanos voltados para a administração pública, particularmente nos mais altos níveis da administração direta, e a produção, em larga escala, de pesquisas relevantes sobre experiências concretas de administração no Brasil.

Somente através de um grande esforço de produção científica nesse campo, poderemos formular políticas realistas e adequadas, corretas no diagnóstico, sensatas na programação e executáveis na implementação.

Caso contrário, continuaremos a patinhar no campo lodoso dos mitos, preconceitos, falsos juízos e interpretações equivocadas que viciam tantas tentativas (ou pseudo-tentativas) de melhorar o nível de eficiência de nossa administração pública.

Dá o mito de que as estatais são ineficientes, quando muitas delas conseguem resultados surpreendentes, operando em condições particularmente desvantajosas⁽¹²⁾, ou a idéia de que vamos resolver nossos problemas demitindo funcionários, quando não existem condições para tanto e o problema não é tanto do excesso de funcionários, mas da baixa qualidade dos serviços, ou a ilusão de que através de um processo de privatização, vamos nos livrar do Estado, quando este está para ficar e o problema real é o de mudar a natureza da intervenção governamental, e, sobretudo, assegurar ao Estado condições adequadas de gestão da coisa pública.

Para eliminar esses mitos precisamos pesquisar a nossa realidade administrativa. Como assinala Kliksberg ("Nuevas Fronteras Tecnológicas en materia de gerencia en America Latina", Revista de la CEPAL, nº 31) a ciência administrativa vem evoluindo do seu enfoque prescritivo tradicional para uma nova abordagem heurística, que se baseia na experimentação e na pesquisa de uma realidade administrativa densa, complexa e mutável.

Por falta desse respaldo em uma "tecnologia apropriada", por assim dizer, é que tem sido frustradas tantas reformas administrativas, que rapidamente descambam para o formalismo estéril, para a falsa austeridade, para os controles inúteis, para as receitas padronizadas, para o jogo das aparências e das mudanças superficiais, onde, como no provérbio francês, quanto mais se finge mudar, mais continua tudo "la même chose".

Em terceiro lugar – e como corolário dos itens precedentes – o nosso problema maior não se encontra nas estatais, que integram a chamada administração indireta, mas no núcleo central da administração direta do Governo da União, que se encontra totalmente desprovido de recursos técnicos e humanos para gerir, de

forma eficiente, o grande, complexo e desarticulado sistema de administração pública federal.

Na realidade, é a própria ineficiência da administração direta e baixa qualidade do sistema de formulação de políticas públicas, a nível central, que já começa a comprometer o desempenho da administração indireta, onde se encontram empresas que conseguiram atingir um estágio avançado de modernização administrativa e que deram contribuições relevantes e de importância estratégica para o desenvolvimento nacional.

O fator crítico para o sucesso das empresas estatais de bom desempenho foi principalmente o grande investimento em recursos humanos.

Lamentavelmente, foi aí onde a Administração Direta investiu menos, gerando-se o curioso paradoxo de um vasto setor estatal, com equipes estáveis, profissionalizadas e qualificadas, sendo supostamente controlado e dirigido por um pequeno núcleo de burocratas, sem carreiras estáveis no Governo Central, com preparo inadequado e quase sempre atuando de forma improvisada e amadorística na formulação e acompanhamento de políticas públicas (com as exceções de praxe, nas ilhas de modernidade do Itamaraty, da Receita Federal e da Polícia Federal, a par de segmentos específicos da área de serviços jurídicos).

A administração federal passou a constituir assim um autêntico "monstro de Frankenstein", com membros fortes e possantes e uma cabeça pequena e inadequada para comandar, de forma eficiente, esses membros.

O problema, portanto, não é de enfraquecer esses braços fortes – nivelando por baixo – mas de revitalizar a cabeça pensante do Governo Central.

Para atender parcialmente a esse objetivo é que foi criada a ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP, que, infelizmente, já vem enfrentando problemas de falta de apoio institucional, tanto a nível interno, como externo, por razões complexas, cuja análise extrapolaria os objetivos e limites do presente "paper".

Finalmente, deve ser ressaltado que a atual crise brasileira não decorre apenas da escassez de recursos financeiros e logísticos, da falta de capital ou de outros recursos econômicos convencionais. Ela resulta sobretudo de uma sobrecarga sobre a capacidade de gestão do Estado, que tem compromissos e responsabilidades desproporcionais aos seus recursos organizacionais e de gestão.

Por isso, temos de ser seletivos⁽¹³⁾, com uma visão clara de nossas prioridades, elegendo objetivos que nos permitam elevar rapidamente a capacidade de gestão do Estado (ênfatisando a formação de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e a pesquisa em administração, por exemplo).

A crise que vivemos tem raízes profundas em nossa tradição cultural e em nossa organização social. Para enfrentá-la temos de distinguir, de um lado, uma vertente "técnica", que identifica uma crise de competência gerencial e, de outro, uma vertente "filosófica" que se expressa em uma crise de valores ou em uma crise moral.

Com efeito, se avaliados em profundidade os problemas do nosso país, em

sua tríplice dimensão política, econômica e social, vamos descobrir que eles são problemas de natureza gerencial, "latu sensu".

Pois o tecido cultural de qualquer sociedade pressupõe sempre uma certa "tecnologia administrativa", vale dizer, uma capacidade ou competência específica para arregimentar recursos humanos e utilizar recursos materiais com vistas à satisfação das necessidades e aspirações coletivas.

Assim é que algumas nações tem demonstrada uma notável competência para gerenciar sua modesta dotação de recursos naturais — como seria o caso do Japão, Alemanha, Formosa, Coreia, etc — enquanto outros países, particularmente bem aquinhoados com recursos desse tipo — Brasil, Argentina, México, etc — até agora não encontraram um caminho seguro para realizar os seus objetivos de desenvolvimento econômico, social e político.

Essa competência gerencial não se pode confundir com um simples somatório de técnicas administrativas. É bem mais que isso. A partir de uma visão holística, ela se caracteriza, antes, como um complexo e difuso padrão cultural que permeia todo o comportamento de pessoas, empresas e instituições.

Por isso, ela tem também uma dimensão ética ou moral que se reflete na fusão de valores tradicionais e modernos, na harmonização de interesses individuais e coletivos, na percepção dos objetivos e prioridades de curto e longo prazo, na conciliação da liberdade com a responsabilidade, enfim, na construção de um sistema de valores que define o nosso compromisso com o desenvolvimento da sociedade em que vivemos.

Essas críticas (na realidade, pré-julgamentos) decorrem de um lado, do desconhecimento das características do projeto da ENAP e, de outro, da justificada desconfiança de que o atual Governo não teria a competência e a seriedade para levar a cabo, com sucesso, um projeto de tal envergadura. Nessa perspectiva, são ponderações que merecem toda a consideração.

Elas não invalidam, porém, os pressupostos e fundamentos da criação da ENAP que, ao contrário do que muitos supõem, não tem por objetivo simplesmente reproduzir a experiência francesa da famosa ENA (REIS VELLOSO, em seu documento **O Novo Modelo de Estado e a Modernização da Administração Pública**, ao propor a criação de uma Escola Superior de Administração Pública, tendo como referência a experiência francesa, observa acertadamente que "não se trata de adotar o modelo francês, mas um modelo misto, de escola especializada e Universidade").

Com efeito, a ENA foi apenas um dos diferentes modelos considerados (embora, obviamente, o mais importante e conhecido), ao lado de várias experiências nacionais e internacionais de grande significação.

Assim é que, antes da criação da ENAP, foram avaliadas experiências tão diversas como as da ENA francesa, do INAP da Espanha, da ENAP do Canadá, do INAP da Argentina, da Escola Kennedy de Governo da Universidade de Harvard, das Academias de Ciências Administrativas de Speyer e de Bonn, da Alemanha, além de importantes e bem sucedidos projetos nacionais de formação de

administradores de alto nível, tanto no âmbito do Governo e empresas estatais, como no campo universitário (Instituto Rio Branco, Escola de Administração Fazendária, Academia Nacional de Polícia, Escola Nacional de Informações, Escola Superior de Administração Postal, Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico (CENDEC), Programas de Treinamento da ELETROBRÁS e PETROBRÁS, Centros de Treinamento do BNB e da TELEBRÁS, Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) de São Paulo, Fundação Escola do Serviço Público do Rio de Janeiro (FERJ), Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) e Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Centro de Desenvolvimento de Administração da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais e assim por diante.

Prevvia-se a estruturação de uma Escola moderna, inovadora, aberta para diferentes abordagens de ensino e múltiplas fontes de conhecimentos e experiências administrativas, integrando estudo e pesquisa, fundindo a teoria com a prática, articulando a Universidade com o Governo e atuando como um fator catalisador não apenas de um processo de modernização administrativa como de uma estratégia de renovação e reativação do ensino e da pesquisa de administração em todo o país.

Conforme esclarecia um dos seus documentos básicos,

"toda a estratégia de ensino, a par do resguardo do seu nível de excelência, estaria voltada para enfatizar o desenvolvimento da habilidade para pensar e da capacidade para decidir, muito mais do que o conhecimento rotinizado de técnicas administrativas, cuja utilização se faz de forma mecanizada e alienante. Essa orientação parte do pressuposto de a habilitação para encarar a realidade administrativa com uma visão crítica, científica e rigorosa, de um lado, e humanista, globalizante e construtiva, de outro, é essencial para que os estudantes possam enfrentar, no futuro, os desafios da gestão governamental sem render-se ao conformismo, ao paroquialismo, à rotina e ao desânimo".

Planejava-se ainda,

"a médio prazo, descentralizar as atividades da ENAP, utilizando-se os serviços e experiências das Universidades e Centros de Formação em Administração Pública existentes nos diversos Estados do país".

Reconhecia-se, no entanto, que essa meta de descentralização deveria ser atingida

"gradualmente, de maneira ordenada e cuidadosa, de modo a não comprometer os objetivos de seletividade e formação de alto nível que se tem em vista".

Veja-se, a respeito, o excelente relatório original apresentado ao DASP pelo Embaixador Sérgio Paulo ROUANET, que serviu de base para o projeto da Escola.

Para uma descrição dos objetivos e características da Escola, ver também: Nílson HOLANDA, *Escola Nacional de Administração Pública – ENAP* (Documento básico que corresponde ao projeto de criação da Escola), SEDAP, abril de 1986 (versão revista em outubro de 1986) e *Características da ENAP*, ENAP, junho de 1987. Ver ainda os relatórios apresentados à SEDAP, pelo Autor, sobre visitas feitas a ENAP da França, ao INAP da Espanha, ao INAP da Argentina e os comentários expendidos sobre o informe da missão da ENAP do Canadá em visita ao Brasil.

NOTAS EXPLICATIVAS

(1) Ver NILSON HOLANDA, *Reforma Administrativa e Formação de Recursos Humanos*, ENAP, Brasília, setembro de 1987.

(2) Somente depois de escrito este trabalho, que é parte de um estudo mais amplo apresentado ao FÓRUM NACIONAL (Idéias para a Modernização do Brasil), realizado no Rio de Janeiro, de 23 a 25 de novembro de 1988, tomamos conhecimento de outros textos que abordam o tema da Reforma do Estado de forma mais abrangente e completa e que foram elaborados para o mesmo Seminário, a saber:

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO, *O Estado Empresário: novas áreas de atuação e novas formas de operação*.

Idem, *Gestão e Controle das Estatais*.

Idem, *O novo modelo do Estado e Modernização da Administração Pública*.

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, *Revisão do Estado Brasileiro*.

ANTONIO DIAS LEITE, *Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra*.

SERGIO HENRIQUE HUDSON DE ABRANCHES, *Notas sobre a Reforma do Estado*.

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO, *A Revitalização do Setor Público*.

É interessante observar, que, a despeito de não ter havido nenhuma discussão prévia do tema, os pontos de vista expressos nesses documentos coincidem quase integralmente com os do Autor (como será indicado em algumas notas subsequentes, incluídas após o Seminário acima referido), o que evidencia já haver um razoável consenso técnico em torno dos pontos prioritários para um programa de Reforma do Estado Brasileiro.

(3) Ver NILSON HOLANDA, *A Reforma Administrativa*, Comissão de Reforma Administrativa, setembro de 1985; NILSON HOLANDA e GILENO MARCELINO FERNANDES, *As Funções da Presidência e a Reforma Administrativa*, SEDAP, dezembro de 1985, NILSON HOLANDA, *Consolidação de Su-*

gestões sobre Nova Estratégia para a Reforma Administrativa, SEDAP, abril de 1986.

- (4) Para uma análise das reformas introduzidas no sistema tributário nacional pela Constituição de 1988, que caracterizam uma “descentralização exacerbada”, na expressão de ROBERTO CAVALCANTI, ver o documento desse Autor, citado acima (pags. 13 e seguintes).
- (5) Ver NILSON HOLANDA, *A Reforma do Sistema de Planejamento*, abril de 1986 e *Constituinte e Sistema de Planejamento e Orçamento*, Exposição na Sub-comissão de Orçamento e Fiscalização da Comissão de Reforma Tributária da Assembléia Nacional Constituinte, em 5 de maio de 1987.
- (6) Ver NILSON HOLANDA, *Projeto de Sistema de Pessoal Civil e de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal*, SEDAP, maio de 1986.
- (7) O Autor teve oportunidade de elaborar o projeto básico de criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (fundamentado em um estudo elaborado pelo Embaixador Sergio Paulo ROUANET, ainda no Governo Figueiredo) e foi o primeiro Diretor Geral dessa Escola, tendo renunciado ao cargo em novembro de 1987, por não concordar com interferências políticas que, a seu ver, comprometiam os elevados propósitos e ambiciosos objetivos desse núcleo de formação da elite administrativa do Governo Federal.

Alguns dos documentos apresentados no “Fórum Nacional” manifestam um certo desconhecimento e alguma descrença em relação aos propósitos, objetivos e potencialidades da Escola. SÉRGIO ABRANCHES manifesta a opinião de que:

“uma solução à francesa (para o problema de treinamento de pessoal de alto nível, no âmbito do Governo), com a criação de uma Escola de Administração Pública, dificilmente resolveria o problema, na configuração atual da sociedade brasileira. Hoje a criação desse monopólio constituiria, rapidamente, mais um enclave no aparelho do Estado” (op. cit., pag. 27).

DIAS LEITE fez referências a:

“algumas poucas e medíocres ações renovadoras práticas ora em curso, entre as quais uma Escola de Administração Pública e definição tão misteriosa e conteúdo duvidoso” (op. cit., pag. 5).

- (8) Ver PAULO GALLETA, *A Privatização de Empresas Estatais via Abertura de Capital*, Seminário sobre Abertura e Democratização de Capital, 30 de agosto de 1988.
Idem, “Mecanismos de Privatização no Brasil”.
- (9) Conforme observa REIS VELLOSO, essa estratégia de privatização implicaria concentrar a ação do Estado-empresário nas áreas de “infraestrutura, energia elétrica, petróleo, transportes e comunicações – sem prejuízo de começar a abrir espaços para a iniciativa privada nas áreas em que a Constituição o permitir (energia elétrica e transportes)”. Dessa forma o setor estatal deveria “re-fluir nas indústrias básicas (petroquímica, fertilizantes e siderurgia de planos)” e poderia “programar a progressiva desescalada (aliás já iniciada, em siderur-

gia) em relação ao investimento já existente" (In *O Estado-Empresário Novas Áreas de Atuação e Novas Formas de Operação*.

(10) Cf. REIS VELLOSO, op. cit.

(11) DIAS LEITE, *Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra*, pag. 21.

(12) Ver NILSON HOLANDA, *Perfil do Setor Estatal Brasileiro*, ANPAD, 1989.

(13) Cf. REIS VELLOSO e ROBERTO CAVALCANTI que enfatizam o caráter estratégico e seletivo com que deve ser orientada a intervenção estatal no próximo estágio de desenvolvimento do Brasil.

AS FUNÇÕES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A NECESSIDADE DE SUA REVISÃO

*Sonalba Linhares Matias
Assessora do Secretário de
Planejamento e Modernização
Institucional – SEMOR/SEPLAN-PR*

1 – INTRODUÇÃO

As funções do Presidente da República em qualquer regime presidencialista se constituem num pesado e complexo encargo gerencial. Estes encargos tornam-se cada vez mais difíceis num país como o Brasil que além de atravessar uma séria e complexa crise econômico-financeira, passa por um período de transição de um regime autoritário para uma democracia, e em que as regras definidas na atual Carta Constitucional ainda engatinham rumo à sua efetiva implantação.

Estas funções tornam-se, ainda mais complexas e de difícil gerenciamento quando se impõe, por força da nova distribuição de poderes entre o Legislativo e o Executivo definida na Constituição, a necessidade de o Presidente manter um estreito e eficaz relacionamento com o Congresso Nacional, com os políticos de modo geral, com os Governos das Unidades Federadas e com as lideranças das entidades representativas da sociedade civil.

Para que possa exercer estas funções de forma eficaz e compatível com a realidade democrática existente no país, o Presidente necessita ser liberado de uma série de encargos que podem ser resolvidos nas esferas ministeriais específicas.

A crença de que os problemas emergenciais e prioritários serão resolvidos com maior rapidez e menor desperdício de recursos na medida em que se localizam mais perto do Presidente tem levado a que pressões diversas o induzam a uma prática que nos parece equivocada, qual seja a de avocar a si a resolução dos

mesmos, através da subordinação direta à Presidência da República dos órgãos e entidades responsáveis pela sua execução.

Outro ponto que tem sido invocado para esta centralização, é a alegação do caráter interministerial das atividades que são desenvolvidas por estes órgãos e entidades, o que não justifica o fato pois a maioria das ações executadas no âmbito da Administração Pública Federal, poderiam "a rigor" ser consideradas como envolvendo mais de um Ministério.

Além disto acredita-se que esta vinculação eleva o "status organizacional" dando maior poder aos dirigentes dos órgãos e entidades transferidos para esta esfera, que passam, teoricamente, a ocupar um grau hierárquico diferente daquele dos ministérios, o que, em tese, os credencia a um mais rápido atingimento de seus objetivos e metas.

Desta forma tem-se concentrado na Presidência, uma série de funções executivas, que prescindem para sua execução, de um relacionamento tão estreito com o Presidente.

Este acúmulo de competências junto à Presidência da República determina uma série de pressões sobre o Presidente que corre o risco de ver restringida a sua ação pela demanda dos órgãos que se encontram ao seu redor e pela provável competição entre estes e os ministérios setoriais.

A Constituição ao definir no seu art. 76 que "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado" preceitua de forma inequívoca a igualdade de importância que deve ser dispensada a cada um destes auxiliares. É evidente que para o bom desempenho de suas funções é preciso que a eles seja dada a necessária autonomia para que as ações, referentes às suas áreas específicas, sejam efetivadas de forma ágil e eficaz. O exercício desta autonomia não prescinde de uma ação interministerial articulada nem da observação da escala de prioridades, aprovada para cada Pasta.

A multiplicidade e complexidade de órgãos e funções, atualmente, integrados à Presidência da República, além de transformarem-na numa estrutura pesada, congestionada, de certa forma "subvertem" a orientação constitucional ao pretender classificar os Ministros de Estado em duas categorias.

Além disto há que se considerar o fato de que o modelo organizacional da Presidência da República é, em grande medida, herança do autoritarismo em que a função do Presidente era tida como missão a ser desempenhada dentro de certos pressupostos que não mais se coadunam com a realidade atual.

2 – O MODELO ORGANIZACIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Conforme se verifica no organograma anexo, a Presidência da República é integrada além do Gabinete Civil, do Gabinete Militar, por sete órgãos de assessoramento imediato ao Presidente e seis órgãos colegiados presididos por ele. São

ainda órgãos de consulta do Presidente da República, definidos na Constituição, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República.

Os órgãos de assessoramento imediato são: a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – SADEN, o Serviço Nacional de Informações – SNI, o Estado Maior das Forças Armadas – EMFA, a Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, a Consultoria Geral da República – CGR, a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia – SCT⁽¹⁾ e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE.

Além dos Conselhos da República e de Defesa Nacional integram ainda a Presidência os seguintes colegiados: o Alto Comando das Forças Armadas – ACFA, o Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, o Conselho de Desenvolvimento Social – CDS, o Conselho Nacional de Informática e Automação – CONIN, o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA e o Conselho Superior de Política Nuclear – CSPN.

Fazem parte, também, da Presidência da República embora não diretamente subordinados ao Presidente, os seguintes órgãos e entidades que se vinculam ou subordinam-se, respectivamente:

a) à Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia – SCT

- Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq;
- Fundação Centro Tecnológico para Informática – CTI;
- Computadores e Sistemas Brasileiros S.A. – COBRA;

b) à Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN

- Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA;
- Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP;
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE;
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES;
- Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND;

c) ao Estado Maior das Forças Armadas – EMFA

- Escola Superior de Guerra – ESG;
- Hospital das Forças Armadas – HFA;

d) ao Serviço Nacional de Informações

- Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações – CEPESC.

Ainda encontra-se vinculada, diretamente à Presidência da República, a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, uma autarquia de natureza especial. A CNEN possui uma situação “sui-generis”, pois a despeito da sua vinculação à

(1) Este artigo já se encontrava escrito quando foi encaminhada ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 115, de 29/11/89, criando o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.

Presidência da República, definida no Decreto nº 93.337, de 6/10/86, ela é "de fato", considerada para efeitos de supervisão ministerial, vinculada à SADEN.

O **Gabinete Civil** exerce as funções de assessoramento ao Presidente da República na coordenação política, notadamente no que se refere às relações com parlamentares e autoridades governamentais e a articulação entre Governo e Sociedade; na coordenação administrativa, especialmente quanto ao acompanhamento dos programas e políticas governamentais e ao relacionamento com os estados e municípios. Além disto é responsável pela coordenação das atividades de comunicação do Governo Federal, preparação, exame, acompanhamento e tramitação das mensagens e projetos de Lei do Executivo ao Congresso Nacional.

O **Gabinete Militar** tem como funções principais o assessoramento ao Presidente nos assuntos referentes à segurança nacional, sendo responsável, ainda, pela segurança do Presidente e dos Ministros-Chefes dos gabinetes Civil e Militar bem como dos palácios presidenciais.

A **Consultoria Geral da República** tem como competências regimentais as de fixar a interpretação da Constituição, atos e jurisprudências legais de modo a serem uniformemente seguidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal além de exercer outras funções de natureza jurídica a serem observadas no âmbito do executivo.

Cabe à **SADEN** assessorar o Presidente da República, o Conselho Superior de Política Nuclear, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República nos assuntos referentes a: declaração de guerra e celebração da paz; decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; definição de critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional; ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à garantia da independência nacional e da defesa do Estado democrático.

A **SADEN** tem sob sua supervisão todas as entidades relativas ao setor de energia nuclear além de constituir-se em secretaria-executiva do Conselho da República, do Conselho de Defesa Nacional e do Conselho Superior de Política Nuclear.

O **EMFA** tem como objetivos a realização de estudos para fixação da política, da estratégia e da doutrina militares bem como elaboração e coordenação dos planos e programas decorrentes e a coordenação dos assuntos de interesse comum às forças armadas.

A **SEPLAN** como responsável pelas atividades de planejamento e coordenação geral teve sua área de atuação bastante ampliada com a absorção das funções anteriormente exercidas pela extinta Secretaria de Administração Pública – SEDAP. Esta ampliação de funções trouxe para sua área de atuação a supervisão, coordenação, orientação e controle das atividades relativas à administração de pessoal civil e de serviços gerais, à modernização e organização administrativas, à desburocratização e à informatização no âmbito da Administração Direta, autarquias e fundações públicas.

Ao **SNI** compete superintender, coordenar e exercitar, a atividade de infor-

mação em proveito da política nacional, especialmente no tocante à soberania nacional e a defesa do estado democrático.

Cabe à **SCT** a coordenação e orientação da política de ciência e tecnologia, de informática, de cartografia, de biotecnologia, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de química fina, meteorologia, climatologia e ainda a coordenação e orientação da política de pesquisa, desenvolvimento, produção e aplicação de novos materiais e serviços de alta tecnologia, mecânica de precisão e outros setores de tecnologia avançada.

A **CORDE**, órgão autônomo recentemente vinculado à Presidência da República, tem como principais funções propor ao Presidente da República a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, seus planos programas e projetos.

O **Alto Comando das Forças Armadas** objetiva assessorar o Presidente da República nas decisões relativas à política militar e à coordenação de assuntos pertinentes às Forças Armadas.

Os Conselhos de **Desenvolvimento Econômico** e de **Desenvolvimento Social** tem por finalidade, respectivamente assessorar o Presidente da República na formulação das diretrizes e políticas econômica e social definidas nos Planos e Programas de Governo.

Os Conselhos **Superior do Meio Ambiente**, **Nacional de Informática e Automação**, **Superior de Política Nuclear** têm como competência o assessoramento ao Presidente da República nas áreas específicas e conforme definido em suas normas de criação.

Como mencionado anteriormente, a diversidade de órgãos e funções atualmente exercidas pela Presidência da República, congestiona o dia a dia do Presidente, deixando-o muitas vezes, com pouco tempo para exercer sua função de dirigente maior do país e de principal gestor das mudanças a serem nele efetivadas.

3 – REESTRUTURAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Uma sugestão para o redesenho da estrutura organizacional da Presidência deveria ter como fundamento as seguintes ações: a transferência de funções executivas para áreas setoriais específicas, a redução de colegiados presididos pelo Presidente e a redefinição dos órgãos realmente necessários ao seu assessoramento imediato.

Uma outra questão a ser considerada é a quantidade de órgãos com "status" ministerial junto à Presidência da República.

Neste sentido, há que se avaliar a real necessidade de permanecerem integrando a Presidência, quatro órgãos responsáveis por assuntos concernentes à área militar, no contexto atual de um governo com características diferentes dos regimes anteriores.

Da mesma forma, a inegável importância que o país deve dar à ciência e tec-

nologia, não credencia os órgãos responsáveis por esta área a se vincularem diretamente à Presidência.

A despeito de toda a sua importância estratégica, as atividades relativas ao setor de energia nuclear seriam mais adequadas se passassem a ser desenvolvidas no âmbito de um ministério setorial.

A questão da integração das pessoas com deficiências físicas é sem dúvida da maior relevância, entretanto, não nos parece justificar sua subordinação atual.

A existência de uma unidade de assessoramento com quadros reduzidos e altamente qualificados seria desejável para assessorar o Presidente nas questões referentes ao planejamento e coordenação das áreas econômicas e sociais. Esta unidade, entretanto, não pode jamais ultrapassar suas funções de assessoramento, sob pena de sua ação confundir-se ou tomar-se concorrente com a dos ministérios setoriais.

Uma outra questão a ser posta, é a da necessidade de manter-se as atividades relativas à gestão de serviços gerais e pessoal civil como funções da Presidência quando elas poderiam ser executadas de maneira eficaz no nível ministerial.

As mudanças verificadas no cenário nacional também sugerem a redefinição do escopo geral da área de atuação e natureza das funções referente à informação.

Com a criação do Conselho da Defesa Nacional e Conselho da República e considerando-se suas atribuições, parece-nos desnecessária a existência de outros conselhos atuando com a mesma finalidade.

Considerando-se o caráter de verdadeiros auxiliares do Presidente da República, definido para os Ministros de Estado pela Constituição, acredita-se ser dispensável que os colegiados, responsáveis pela formulação de políticas de cunho eminentemente setorial, vinculem-se diretamente à Presidência da República.

Isto posto, sugere-se seja a Presidência organizada, tendo em vista a coordenação e acompanhamento dos assuntos referentes às áreas política e administrativa, econômica e social e militar.

Os assuntos referentes à primeira destas áreas deveriam continuar sob a responsabilidade do Gabinete Civil, cuja função seria acompanhar todos assuntos levados à consideração do Presidente agindo no sentido de cumprimento de prazos, obtenção de informações atualizadas necessárias ao desempenho rápido e eficaz das ações do Governo. Além disto, o Gabinete também daria o suporte operacional na tarefa de revisão prévia dos atos a serem sancionados pelo Presidente.

As funções concernentes à área econômico-social deveriam ser desempenhadas por um pequeno núcleo de assessores qualificados, lotados numa assessoria técnica direta.

Nas questões referentes à área militar o próprio Presidente incumbir-se-ia de sua coordenação auxiliado também por uma assessoria técnica ou secretaria especial, cujo dirigente não deveria, necessariamente, ter "status" de Ministro de Estado.

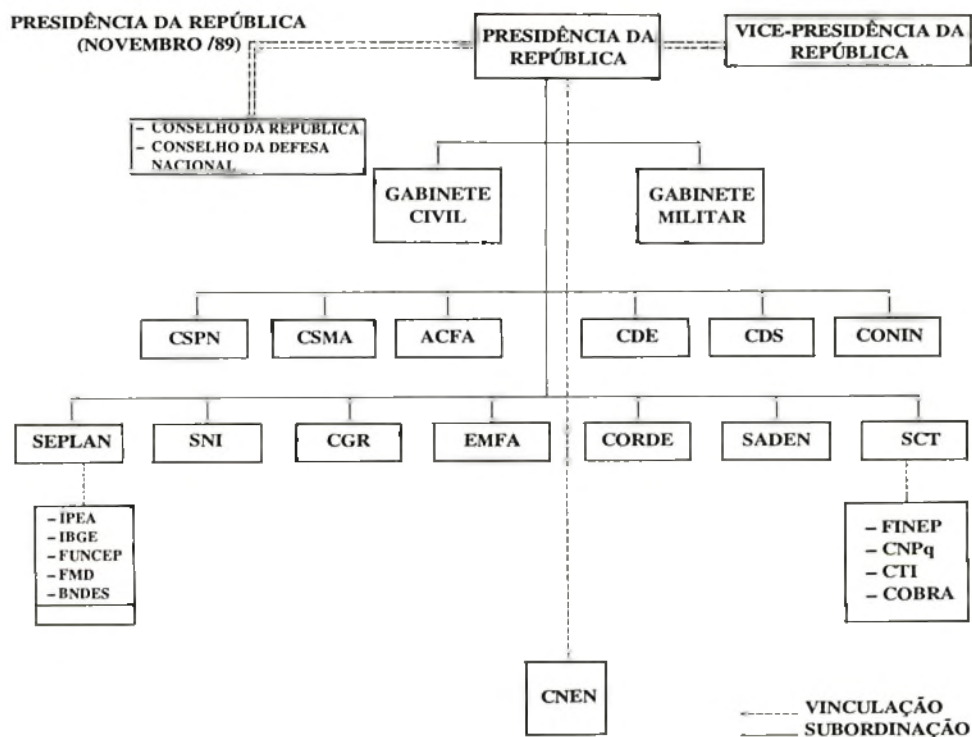
As ações relativas às atividades de informações poderiam ser redimensiona-

das, podendo o órgão responsável por elas restringir-se a uma unidade de assessoramento sem "status" ministerial.

As competências da Consultoria Geral da República serão absorvidas pela Advocacia-Geral da União, quando da aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 196, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Assim pensada, a nova organização da Presidência da República, permitiria que o seu Chefe se dedicasse essencialmente às funções de maior relevância liberando-o das funções rotineiras que deveriam ser resolvidas num outro nível. Suas funções seriam muito mais de concepção e estabelecimento de diretrizes e políticas a serem implementadas pela máquina administrativa sob seu comando.

ANEXO



SISTEMA DE CARREIRA: SUBSÍDIOS PARA REGULAMENTAÇÃO

Antônio Telles de Vasconcellos
Técnico da FUNCEP
Coordenador do Evento

Selma Roller Quintella
Técnica da FUNCEP
Coordenadora do Evento

O Poder Executivo, através da Secretaria de Recursos Humanos SRH/SEPLAN/PR, entende como ação prioritária para a consequente reorganização da Administração Pública Federal, a implantação de um Sistema de Carreiras para os servidores públicos que contemple os aspectos de atualização e modernidade indispensáveis a uma nova dinâmica de desempenho ao funcionamento das organizações governamentais.

Neste sentido, elaborou um anteprojeto de Lei, ansiosamente aguardado pela classe que, após um período de coleta de sugestões para o seu aprimoramento, foi encaminhado ao Congresso Nacional.

A expectativa agora dos servidores é que os integrantes do Congresso Nacional entendam o que significa esta legislação para a categoria, para o reordenamento das estruturas do governo e, por consequência, para toda sociedade brasileira agilizando a sua adoção.

Paralelamente, interessada em coletar subsídios que possam contribuir ao estabelecimento necessário de legislação complementar disciplinadora da referida futura Lei, a SRH/SEPLAN/PR solicitou à Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP a estruturação de um evento onde, reunindo diversos especialistas em Administração de Pessoal, pudesse coletar e sistematizar informações indispensáveis à montagem de um quadro referencial preliminar.

Desta forma, na FUNCEP, foi constituído um grupo técnico para dar cumprimento ao estabelecido. Sua tarefa foi delinear um esquema operacional metodológico que viesse facilitar o alcance dos objetivos pretendidos.

Em termos operacionais, o evento foi estruturado e desdobrado em quatro momentos distintos:

Reunião plenária Introdutória

- Apresentação da proposta, de forma ampla, a todos os convidados.
- Constituição dos Comitês Técnicos de trabalho. Foram constituídos cinco Comitês Técnicos: Concurso Público; Lotação/Força de Trabalho; Avaliação de Desempenho; Qualificação Profissional e Funções, Cargos e Carreiras.

Cada Comitê teve a seguinte composição: um expositor convidado para relatar e debater experiências práticas sobre a questão; um consultor especialista no tema específico para assistir o comitê em suas necessidades; servidores técnicos atuantes na área de Pessoal ou DRH. Além destes, em cada Comitê, atuou, também, um técnico em DRH, da FUNCEP, como facilitador do processo e do desenvolvimento da metodologia. Especialistas da SRH acompanharam e prestaram assistência permanente aos comitês em situações para as quais foram requeridos.

Trabalho dos Comitês

Nos comitês, dois foram os momentos:

- Socialização – troca de informações e de experiências entre os integrantes com vistas a gerar subsídios específicos para uma possível consideração pelo grupo.
- Análise orientada – a partir de instrumentos estruturados, produção de insumos e organização de recomendações.

Reunião Plenária Final

Este momento caracterizou-se pela apresentação dos produtos elaborados pelos Comitês, pelos relatores constituídos.

Consolidação dos produtos gerados

Esta parte foi efetivada para consolidação e aprimoramento dos produtos apresentados, tendo o envolvimento do relator e do consultor de cada Comitê.

O evento foi realizado nas dependências da FUNCEP, nos dias 02, 03 e 04 de outubro próximo passado, em regime de tempo integral.

O resultado deste esforço, sem a pretensão de ser um produto conclusivo, foi encaminhado, posteriormente, a SRH/SEPLAN/PR, ampliando o volume de informações sobre aspectos significativos a serem considerados quando da elaboração da legislação complementar, após é claro, a devida aprovação do Anteprojeto de Lei pelo Congresso Nacional.

A súmula dos termos de referência contendo os indicadores dos aspectos conceituais e operacionais mais relevantes e que foram produzidos em cada Comitê é apresentado a seguir.

Sua divulgação na RSP é uma forma de estender a informação para outras áreas e pessoas interessadas no assunto, ampliando conseqüentemente o universo de debates sobre tão importante questão.

COMITÊ A: CONCURSO PÚBLICO⁽¹⁾

Este Comitê desenvolveu seu trabalho procurando identificar a base conceitual e operacional a partir da análise do enunciado dos diferentes artigos do Anteprojeto de Lei do Sistema de Carreiras que tratam do *estatuto* do Concurso Público.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 8º

Os cargos de provimento efetivo no serviço público federal são acessíveis aos brasileiros e o ingresso dar-se-á no primeiro padrão da classe inicial do respectivo nível da carreira, atendidos os requisitos de escolaridade e habilitação em concurso público de provas ou de provas de títulos.

BASE CONCEITUAL

Concurso Público é o princípio básico do sistema do mérito através do qual a administração pública, observados critérios de uniformidade e impessoalidade, oportuniza o ingresso no serviço público a todos os brasileiros que atendem a requisitos previamente fixados em lei.

BASE OPERACIONAL

1. Existência de norma constitucional;
2. Identificação de cargos e definição da clientela;
3. Definição de procedimentos administrativos-elaboração de projetos com vistas ao planejamento do processo seletivo para:
 - definição de apoio técnico e logístico;
 - previsão e alocação de recursos financeiros e orçamentários;
 - análise e ajustamento periódico das atividades do cargo para definição dos instrumentos mais adequados à seleção;
 - envolvimento das autoridades superiores da instituição com aspectos do processo;
 - análise dos aspectos legais pertinentes ao processo;

(1) Este Comitê contou com a participação dos seguintes participantes:

Raimunda Rodrigues, Henrique Gomes de Almeida, Vera Lúcia Pontes, José Marcos Nogueira Viana, Aldo Ramos, Regina Celi da Rocha Fragozo, Tércia Ribeiro, Caludinete Vila Bela Cavalcanti, Edina Horta Caloeira, Valteno de Souza Marques e Ivone Gonçalves de Andrade.

- escolha dos instrumentos mais adequados ao processo seletivo;
 - estabelecimento da abrangência do concurso.
4. O Edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo e atender aos princípios constitucionais de legalidade, impessoabilidade, moralidade e publicidade.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 8º

Parágrafo único:

Constituem requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos:

- a) de nível básico, comprovante de escolaridade até 3ª série do 1º grau.
- b) de nível médio, certificado de curso de 2º grau e habilitação legal, quando se tratar de atividade profissional regulamentada.

BASE CONCEITUAL

Escolaridade compatível com o cargo ao qual pretende concorrer.

BASE OPERACIONAL

- Comprovante de escolaridade:
 - Conclusão nível básico;
 - Conclusão nível médio;
 - Diploma de nível superior devidamente registrado no órgão competente e, quando for o caso, comprovante do registro do MEC e/ou órgão fiscalizador do exercício profissional.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 9º

O Concurso Público será realizado em duas etapas, ambas de caráter eliminatório, compreendendo:

- I – na 1ª etapa – provas ou provas e títulos;
- II – na 2ª etapa – programa de formação inicial.

§ 1º – A matrícula do candidato no programa de formação inicial se dará até o limite de vagas determinado no edital de abertura do concurso público.

- § 2º – Os candidatos aprovados no programa de formação na primeira etapa do Concurso, articulados no programa de formação inicial, perceberão ajuda financeira nos limites e condições a serem fixados em regulamento, salvo opção pelo vencimento ou salário e vantagens do cargo emprego efetivos, se pertencente à administração direta, indireta ou fundacional.

BASE CONCEITUAL

O desenvolvimento do servidor na carreira, pressupõe que seu ingresso no Serviço Público seja precedido de uma correta aferição de conhecimentos para que a administração possa investir na sua formação e desse investimento resultar uma melhor qualificação.

Para aplicação adequada, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Atendimento a **todos** os pressupostos constitucionais, merecendo destacar:
 - legalidade;
 - impessoalidade;
 - moralidade;
 - publicidade.
- b) Análise dos aspectos legais objetivando minimizar ou evitar fundamento para recursos;
- c) Envolvimento das autoridades superiores da instituição com aspectos do processo, inclusive quanto a custos prováveis;
- d) Definição de procedimentos administrativos, necessários à operacionalização;
- e) Previsão e alocação de recursos financeiros e orçamentários.
- f) Definição prévia do apoio técnico e logístico necessário à segurança operacional;
- g) Planejamento e acompanhamento do processo, em todas as suas etapas, para evitar a improvisação;
- h) Análise e ajustamento periódico das atividades do cargo para definição dos instrumentos mais adequados à seleção;
- i) O edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo.

BASE OPERACIONAL

- Aprovação em curso de formação e/ou programa de capacitação profissional;
- A 1ª etapa, de caráter eliminatório e classificatório, tem por objetivo avaliar os conhecimentos e/ou aptidões dos candidatos;
- A 2ª etapa, de caráter eliminatório e/ou classificatório, visa à preparação técnica do candidato para o exercício do cargo;

- Centralização para os cargos genéricos e descentralização para os específicos de acordo com análise da relação vagas/locais de provimento;
- Identificação de instituição pública de ensino, a nível local ou regional com capacidade para assumir programas de capacitação profissional e/ou curso de formação.
- Qualificação dos docentes, onde se destacam:
 - vivência profissional em serviço público;
 - formação compatível com o nível da clientela;
 - exigência de conhecimentos específicos;
 - sensibilidade para atender aos objetivos da Administração Pública.
- Escolha dos instrumentos para seleção:
 - prova objetiva;
 - prova objetiva e discursiva;
 - prova discursiva;
 - inclusão de prova prática;
 - quantitativo de questões.
- Critérios para definição de conteúdo e duração do curso de formação e/ou programa de capacitação, com envolvimento do órgão que irá nomear os candidatos selecionados.
- Identificação e correção de possíveis distorções.
- Viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidato x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação de funcionários.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 10

Concluídas as duas etapas do concurso e homologados os seus resultados, serão nomeados os candidatos habilitados, obedecendo a ordem de classificação estabelecida no respectivo regulamento.

BASE CONCEITUAL

- Existência de norma constitucional exigindo, como condições para **investidura em cargo público**, a prévia habilitação em concurso público;
- Atendimento a todos os pressupostos constitucionais, merecendo destacar: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- O edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo.

BASE OPERACIONAL

– CRITÉRIOS/HABILITAÇÃO/NOMEAÇÃO

- Aprovação em cursos de formação e/ou programa de capacitação profissional;
- existência de vaga a ser provida;
- sanidade física e mental.

– FLUXO DA FORÇA DE TRABALHO

- Controle de vacâncias;
- Estabelecimento de cronograma anual de provimentos.

– ACOMPANHAMENTO-CONTROLE-AVALIAÇÃO

- identificação e correção de possíveis distorções;
- viabilização de múltipla avaliação;
 - provas x resultados
 - candidatos x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação do funcionário.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. II

O funcionário, uma vez nomeado cumprirá estágio probatório, de acordo com o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e na forma desta Lei.

BASE CONCEITUAL

- Existência de normas constitucionais, garantido ao cidadão o direito de ser bem servido por uma máquina administrativa eficiente, o que exige pessoal qualificado, capaz de atender aos anseios da sociedade.
- Segurança decorrente do vínculo empregatício com a Administração Pública.

BASE OPERACIONAL

– ACOMPANHAMENTO-CONTROLE-AVALIAÇÃO

- a) Identificação e correção de possíveis distorções;
- b) viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidatos x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação do funcionário.

COMITÊ B: LOTAÇÃO/FORÇA DE TRABALHO⁽²⁾**BASE CONCEITUAL:**

Visando facilitar a compreensão, o grupo procurou conceituar os seguintes termos:

“Força de trabalho”, diz respeito à quantidade de recursos humanos necessários ao cumprimento da missão reservada a cada órgão ou entidade.

“Lotação”. significa a quantidade de recursos humanos existente em um órgão ou entidade.

“Existência”, representa a quantidade de recursos humanos em efetivo exercício em um órgão ou entidade.

“Redistribuição” é a movimentação de recursos humanos, com os respectivos cargos, para o quadro de pessoal de outro órgão ou entidade.

Após a socialização do entendimento destes termos, considerando sua aplicação na Administração Pública, o grupo buscou a identificação das premissas e pressupostos básicos para a sua implementação.

Neste sentido, foram listados os seguintes:

- a) redefinição da missão e dos objetivos do órgão ou entidade;
- b) reorganização administrativa, compreendendo:
 - I – a racionalização de serviços;
 - II – a eliminação de estruturas paralelas ou em duplicidade;
 - III – a transferência para a iniciativa privada de serviços que não se coadunem com os objetivos do órgão ou entidade. Ex. serviços gráficos, transporte, vigilância, etc;
 - IV – a utilização efetiva dos recursos disponíveis da informática;
 - V – a realocação de atividades incompatíveis com a missão e os objetivos do órgão ou entidade;
 - VI – a realocação de recursos humanos excedentes.
- c) a definição do quadro de recursos humanos compatível com as reais necessidades do órgão ou entidade, devendo ser racional, objetivo e competente para o atingimento das aspirações da sociedade;

(2) Este Comitê foi constituído pelos seguintes membros:

Marysabel Jorge Maluf, Dionísio Leonidas de Medeiros Neto, Francesca Lóes, Osvaldo Antonio Rosa Sobrinho, Sílvia Maria Nascimento, José Ferreira Correa, José Wagner L. Belchior, João dos Santos Esgalha e Maria Aparecida R. da Silva.

- d) não interferência política na definição/quantificação da força de trabalho ou lotação. Apenas os aspectos técnicos devem prevalecer nesses estudos;
- e) estabelecimento de uma política de recursos humanos que privilegie a competência, a formação, a especialização e, em consequência, renumere adequadamente.

BASE OPERACIONAL

Para o estabelecimento da força de trabalho necessária à consecução dos objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública, faz-se necessário, inicialmente, o conhecimento do funcionamento de cada componente administrativo.

Com base nesse conhecimento, obtido através de levantamento de dados (diagnóstico), deverá ser realizada a análise da situação atual do órgão ou entidade, compreendendo os problemas e disfunções organizacionais e funcionais identificadas.

Tanto na fase do diagnóstico, quanto na de análise dos dados levantados, deverão merecer especial atenção as seguintes questões:

a) missão e objetivos:

I – qual o negócio/finalidade do órgão?

II – as atividades desenvolvidas buscam o atingimento dos objetivos do órgão?

b) estrutura organizacional:

I – a estrutura é compatível com as atividades afetas ao órgão?

II – existem estruturas paralelas para o desenvolvimento de atividades de mesma natureza?

III – existem serviços que poderiam ser desenvolvidos pela iniciativa privada, sem prejuízo para o usuário e com menor custo?

c) recursos humanos:

I – os recursos humanos estão treinados e capacitados para a execução dos serviços afetos ao órgão?

II – existem disfunções na utilização dos recursos humanos?

III – os recursos humanos são suficientes, insuficientes ou há excesso de funcionários?

d) processo decisório:

I – existem alçadas decisórias?

II – a decisão é centralizada?

e) normatização de procedimentos:

- I – os procedimentos e rotinas utilizados na execução dos serviços estão definidos em manuais?
 - II – os procedimentos e rotinas são do conhecimento dos executantes dos serviços?
 - III – os funcionários têm fácil acesso aos manuais?
 - IV – como são transmitidas as instruções para a execução dos serviços?
- f) racionalização de procedimentos:
- os procedimentos utilizados na execução dos serviços estão racionalizados?
- g) informática
- os recursos disponíveis de informática estão sendo utilizados com racionalidade ou os equipamentos estão obsoletos/sem uso?
- h) comunicações administrativas:
- I – as decisões de interesse do funcionalismo são divulgadas, tempestivamente, a todo corpo funcional?
 - II – as rotinas e procedimentos são comunicadas aos funcionários envolvidos com a execução dos serviços?

Na elaboração da proposta de reordenamento organizacional, deverão ser contemplados:

- a) quanto à estrutura:
- I – perfeito entendimento da missão e dos objetivos do órgão ou entidade;
 - II – a tipicidade e a complexidade dos serviços a serem desenvolvidos;
 - III – a racionalidade do desenho estrutural;
- b) quanto aos recursos humanos:
- I – redimensionamento da força de trabalho, através da utilização de Quadros de Distribuição do Trabalho – QDT's, estatísticas, etc.
 - II – distribuição harmônica dos funcionários, observadas as suas qualificações;
 - III – avaliações periódicas quanto à efetividade dos recursos humanos alocados;
 - IV – treinamento e capacitação (reciclagem) dos funcionários para atendimento às demandas e novos encargos.

COMITÊ C: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO⁽³⁾

INTRODUÇÃO E COMENTÁRIOS GERAIS

Os procesos de avaliação de desempenho têm se constituído num dos mais difíceis desafios de administração de recursos humanos. A partir dos anos 60, empresas brasileiras, públicas e privadas, foram acometidas por uma febre de implantação de sistemas deste tipo que, em sua grande maioria, falharam, sobretudo por transplantarem culturas estranhas que nada tinham a ver com as realidades dessas empresas. A busca de um programa de avaliação que harmonize os interesses, as visões e os objetivos dos funcionários e da organização ainda constitui árdua tarefa para os profissionais de recursos humanos.

No decorrer dos trabalhos do comitê técnico sobre avaliação de desempenho, destacaram-se os comentários e questionamentos seguintes:

Não deve ser implantado um modelo único de avaliação de desempenho. Foi consensual a opinião de que cada organização, tendo características próprias, necessita de um modelo próprio. Recomendou-se portanto a máxima descentralização possível dentro de uma filosofia comum. Essa necessidade de adaptação do modelo se estende aos vários tipos de cargos.

A avaliação não deve ser efetuada apenas pelas chefias, mas também, por exemplo, pela equipe de trabalho, por Comitês paritários, ou pelo próprio interessado, como já acontece em algumas instituições. Foram citadas experiências de dupla avaliação pelo gerente e pelo avaliado que, quando juntadas posteriormente, forneciam informações valiosas para a organização. Enfatizou-se a dificuldade de pessoas julgarem o mérito de seus pares, sobretudo quando essa avaliação for determinante para promoções ou pior, ainda, para demissões. Contudo, reconhece-se que para alguns papéis ocupacionais seja necessária a participação dos pares. Em todos esses casos, é imprescindível a interação entre avaliado e avaliador no processo de avaliação de desempenho, de maneira a eliminar a arbitrariedade e a assegurar resultados positivos para o desenvolvimento organizacional da instituição.

Para vencer as inevitáveis resistências à implementação de programas de avaliação de desempenho, é necessário tornar transparentes sua finalidade e suas consequências (se servem à obtenção de promoção, por exemplo) e, caso os avaliados não tenham participado da elaboração do modelo, os critérios e os instrumentos que serão utilizados.

Para todos os modelos de avaliação de desempenho, o comitê sublinhou a necessidade de **qualificação** e de **habilitação** do avaliador, assim como de sua so-

(3) Constituíram este comitê:

Gilson Freitas, Manuel Henri Georges Girard, Eda Castro Lucas de Souza, Maria Zilda Barbosa Simões, Paulo D. Palhas, Geraldo L. S. Torrecillas, Rui Alcino de Deus, Romir Gonçalves, Roberto do Amaral, Telário G. Silva Netto, Tomás de Aquino Guimarães, Maria Isabel da Silva Moraes, Lúcia A. de O. Floriano.

cialização – visando à **internalização** do modelo – antes e durante a **implementação** da **avaliação** de desempenho de seus subordinados. Também foram **ênfatizados** os aspectos nefastos da **excessiva retatividade** das chefias que hoje se verifica no serviço público: o gerente avaliador precisa ter um comprometimento com as tarefas executadas por seus subordinados.

Embora o incentivo financeiro não seja suficiente para produzir entusiasmo e produtividade, é difícil pedir participação a quem, não recebendo um salário digno, não confia no possível retorno financeiro decorrente da avaliação de seu desempenho. Por esta razão, a implementação de qualquer modelo de avaliação de desempenho supõe, necessariamente, um plano de cargos e salários já implantado. Este também serviria para não criar expectativas superiores às possibilidades reais da instituição.

BUSCA DA BASE CONCEITUAL

Avaliação de desempenho é um meio de meios: é um meio para progressão, para promoção, para transferência ou acesso. Estes sobrevivem sem aquela, mas aquela não tem significado sem estes.

Seguindo a metodologia proposta pelos organizadores do evento, o comitê técnico destacou da discussão anterior uma série de aspectos que facilitariam a aplicação da avaliação de desempenho na administração pública:

- Existência de um sistema de salários compatível com o mercado de trabalho;
- Existência de um sistema de carreira (progressão e acessos) para que o funcionário conheça suas perspectivas a médio e longo prazos;
- Processo de desenvolvimento gerencial; estabelecimento de critérios para acesso a cargos de direção e de chefia;
- Processo de seleção interna, freqüente e dinâmico, que leve em conta a avaliação de desempenho;
- Clara definição das finalidades da avaliação;
- Determinação de objetivos coerentes e consistentes;
- Ampla divulgação dos objetivos da avaliação;
- Socialização do gerente para a implementação do sistema de avaliação.

Embora não se inclua dentre as funções atribuídas pelos organizadores do evento ao comitê técnico, este, ao examinar o anteprojeto de lei que institui o sistema de carreira do Serviço civil da União, considerou oportuno alertar para a inconveniência da abordagem minuciosa de aspectos operacionais da avaliação de desempenho num texto legal.

Antes de definir as variáveis a serem arroladas para a aplicação adequada do instituto jurídico, é necessário dispor de instrumentos adaptados aos papéis funcionais específicos e, em função destes, estruturar a avaliação de desempenho. Foram destacadas as seguintes variáveis:

- Recursos;

- Planejamento das atividades da organização;
- Planejamento das atribuições individuais;
- Plano de retribuição.

Quanto às premissas e aos pressupostos básicos para sua aplicação na administração pública, o comitê, enfatizando a inconveniência de um modelo único, concentrou-se nas grandes linhas da avaliação de desempenho, recomendando:

- A participação do servidor no seu processo avaliativo: interação chefia/subordinado, quando possível, na definição das tarefas, e discussão sistemática do resultado da avaliação;
- Transparência em todas as fases do processo como condição de credibilidade;
- Vários sistemas avaliativos conforme as características de cada órgão e de cada papel ocupacional;
- Negociação/discussão com as associações de representação dos servidores;
- Objetividade dos critérios;
- Vinculação da avaliação de desempenho ao planejamento de atividades da área e do indivíduo.

RETROSPECTIVA TEÓRICA E BASE OPERACIONAL

O conceito de avaliação de desempenho varia muito segundo os autores. De maneira geral, destacam-se como características comuns a objetividade e a sistematicidade. Alguns autores têm um conceito voltado para a aferição pura e simples de resultados, sem maior preocupação com o homem e suas condições de trabalho. Em alguns casos, essa visão atinge extremos mecanicistas ao conceber o homem como um mero instrumento, isolado das circunstâncias ambientais: o conceito de desempenho fica, então, reduzido à quantidade e à qualidade do trabalho reproduzido, sem levar em consideração as outras variáveis (características e diferenças individuais, condições de trabalho, relações interpessoais) que condicionam o comportamento humano.

Outros autores partem do pressuposto que o homem é um ser único, com um ritmo de desenvolvimento e de desempenho próprio: procuram portanto ajustá-lo ao trabalho, para melhorar sua produtividade e proporcionar-lhe satisfação e desenvolvimento pessoal.

Diante deste quadro, e considerando as características inerentes ao serviço público, o comitê técnico resolveu adotar e recomendar a adoção do seguinte conceito de avaliação de desempenho:

A avaliação de desempenho é um processo que, através de um acompanhamento contínuo e sistemático, busca aferir os resultados do trabalho dos servidores, levando em conta as características individuais e organizacionais, com vistas a promover o desenvolvimento pessoal e institucional.

Reafirmando o pressuposto de que cada órgão e instituição da administração pública deve elaborar seu sistema próprio de avaliação de desempenho, o comitê resolveu fazer as recomendações gerais para a operacionalização da avaliação de desempenho:

USOS E OBJETIVOS

A avaliação de desempenho funciona como uma espécie de alavanca em relação às demais práticas e políticas de recursos humanos. Dentre outros, seus usos mais frequentes são:

- **Estágio probatório:** a avaliação de desempenho é um determinante da permanência do servidor na instituição;
- **Desenvolvimento na carreira:** a avaliação de desempenho é um instrumento para determinar as condições dos servidores a serem promovidos, complementando outros critérios de promoção, inclusive o de antiguidade;
- **Transferência:** a avaliação de desempenho pode indicar vantagens na mudança do servidor para outro setor de trabalho;
- **Necessidades de treinamento:** a avaliação de desempenho permite identificar dificuldades que podem ser superadas através de treinamento;
- **Aperfeiçoamento do processo de seleção:** a avaliação de desempenho permite identificar as falhas do processo de seleção, contanto que nela sejam aferidas as mesmas características dos servidores utilizadas como critério de escolha entre candidatos ao emprego;
- **Motivação:** a avaliação pode provocar a melhoria da motivação do servidor e, como consequência comportamental, a posterior melhoria do seu desempenho, uma vez que seus efeitos são de ordem cognitiva e incidem em primeiro lugar sobre o próprio avaliado;
- **Excelência:** a avaliação de desempenho cria contingências para levar os servidores à excelência, tanto no desempenho em seu posto de trabalho quanto na persecução de uma carreira;
- **Coesão social na organização:** a avaliação de desempenho pode redundar na melhoria do trabalho em equipe, entre chefes e subordinados, pela melhor explicitação das atribuições e complementariedades dos papéis ocupacionais dos diversos servidores.

Entretanto, cabe desaconselhar que um programa de avaliação de desempenho inclua tal multiplicidade de objetivos: para que surta efeitos satisfatórios no desenvolvimento do servidor e da organização, é necessário escolher alguns dos usos acima descritos, limitando as dificuldades operacionais. Vale dizer, por último, que o clima prevalecente na organização determina, em grande medida, os usos que são dados à avaliação de desempenho.

AVALIADORES

A avaliação de desempenho pode ser realizada por três tipos de avaliadores:

o superior imediato, um comitê de avaliação e o próprio servidor. Em situações específicas, a avaliação pode incluir a opinião dos clientes e/ou usuários do produto do trabalho do servidor.

A avaliação pelo superior imediato, embora mais frequente, é sujeita a vieses de autoritarismo e de subjetivismo, que estariam dentre as principais causas de fracasso nos processos de implantação de sistemas de avaliação de desempenho, por criarem resistências intransponíveis junto aos avaliados. No entanto, sendo o superior imediato quem mais conhece o avaliado, a implementação de programas de treinamento e de socialização dos gerentes permite a minimização de tais vieses.

A avaliação por um comitê de servidores permite atenuar o subjetivo e o autoritarismo do avaliador, uniformizar padrões de avaliação em toda a instituição, e veicular mais facilmente a informação dentro da organização. Apresenta, no entanto, o inconveniente de ser demorada e de mobilizar maior número de pessoas.

Na auto-avaliação, o servidor é responsável pela análise do seu próprio desempenho. Obviamente, este sistema exige uma cultura organizacional altamente desenvolvida, em que os servidores têm perfeita consciência de suas atribuições, sendo capazes de um recuo para examinar sua atuação. Por esta razão, parece mais recomendável a associação deste tipo de avaliação aos anteriores: o cruzamento de percepções distintas, com a justificação das apreciações inicialmente feitas, proporciona um mútuo esclarecimento e torna mais objetivo o resultado final da avaliação.

Enfim, qualquer seja o tipo de avaliador, cabe enfatizar a absoluta necessidade de treinamento específico para esta atividade.

AVALIAÇÕES

O servidor deverá ser avaliado através de um acompanhamento contínuo e sistemático, que leve em conta as suas características individuais e as da organização, seu papel ocupacional e o planejamento das atividades do órgão e das atribuições do indivíduo.

PERIODICIDADE

A avaliação de desempenho é um processo contínuo e sistemático. Seu registro formal obedecerá às características próprias das várias carreiras, observada a periodicidade determinada para cada uma delas.

FATORES DE AVALIAÇÃO

Os fatores adotados para elaborar os instrumentos de avaliação de desempenho deverão ser definidos operacionalmente com o máximo de precisão e de objetividade possíveis.

Deverão ser considerados os requisitos, as exigências e as características de cada carreira ou cargo ao estabelecer fatores para aferir desempenho.

Os fatores de avaliação poderão ter ponderações diferentes para cada carreira.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O processo de avaliação de desempenho depende inteiramente do modelo utilizado. No entanto, os pontos seguintes deverão necessariamente ser incluídos.

A avaliação será subsidiada por uma relação de atividades e atribuições elaborada em comum pelo chefe imediato e o servidor.

Os servidores avaliados deverão ter ciência integral dos resultados de sua avaliação.

Estes resultados deverão ser codificados, sendo o acesso ao fator de identificação restrito à chefia, e sendo previstas penas disciplinares para os responsáveis pela quebra de sigilo.

DIFICULDADES

Entre os muitos obstáculos que os programas de avaliação de desempenho devem enfrentar, destacam-se a natural resistência do indivíduo a ser avaliado e a frequente tendência para o autoritarismo por parte do avaliador. Outras dificuldades, tais como a subjetividade, os vieses da avaliação (efeito de halo, avaliação congelada, preconceitos pessoais, etc.) a diferença de expectativas entre o avaliador e o avaliado quanto a objetivos, metodologia, vantagens e desvantagens, devem ser enfrentadas com firmeza. Para viabilizar o sistema, cabe identificar as características da organização, visualizando as condições ambientais e harmonizando os interesses organizacionais e individuais, num processo de ampla participação de todas as partes envolvidas.

CONCLUSÃO

Um dos fatores essenciais ao sucesso dos sistemas de avaliação de desempenho consiste no comprometimento e no envolvimento dos membros da organização em geral, nas várias etapas do processo de avaliação, desde a sua formulação até a sua aplicação e acompanhamento. Este envolvimento permite garantir a coerência entre os princípios filosóficos da avaliação de desempenho e a sua prática, tornando possível a uniformização dos procedimentos do sistema e possibilitando que o mesmo seja aperfeiçoado pelos seus próprios usuários.

Por outro lado, deve haver uma estreita interdependência entre a avaliação de desempenho e as demais funções de recursos humanos (cargos e salários, recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, promoção, integração e incentivo, orientação), sob pena de tornar sem sentido a avaliação.

Enfim, a avaliação de desempenho estruturada requer intenso e longo planejamento, tendo em vista o amadurecimento das políticas e estratégias operacionais, bem como a necessidade de difundir o programa, imprimindo-lhe transparência e credibilidade. O planejamento, por sua vez, deve ser precedido de estudos de campo, para identificar o clima e a cultura da organização, os interesses, percepções, valores, aspirações e preocupações dos servidores, a fim de estabelecer com base mais realista os objetivos de curto, médio e longo alcance. Esta distribuição temporal de objetivos visa atender, de um lado, às necessidades imediatas dos servidores e da organização e, de outro, viabilizar gradativamente as mudanças necessárias à organização para que a sua evolução se processe de forma equilibrada com as transformações sócio-político-culturais do ambiente.

COMITÊ D: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL⁽⁴⁾

1) Pré-condições para implementação de um Sistema de Qualificação:

- Diagnóstico dos órgãos quanto:
 - a) perfil da clientela;
 - b) definição de atribuições de cargos e funções.
- Definição de prioridades e planejamento de curto, médio e longo prazo das necessidades de capacitação.

2) Constrangimentos para implementação de um Sistema de Qualificação:

- Desconhecimento do perfil do funcionalismo;
- Inexistência de atribuições bem definidas dos diferentes cargos e funções;
- Grande heterogeneidade de qualificação de funcionários pertencentes formalmente ao mesmo cargo (decorrente, em parte, dos diferentes métodos de recrutamento e seleção);
- Descrédito em relação aos programas de qualificação tanto por parte das chefias, quanto por parte da própria clientela potencial;
- Tradição de baixo investimento em cursos e programas de qualificação;
- A qualificação profissional não é normalmente associada a outras variáveis

(4) Este Comitê contou com a participação dos seguintes membros: Edina Horta Caldeira, Sérgio de Azevedo, Sonia Alves, David Amorim, Aguinaldo Guimarães, Maria Auristella Sampaio de Oliveira, Rosemeira Maria Peres Andrade, Jorge Nunes, Sérgio Cardoso Goulart, Deair Carlos de Carvalho, Linaldo Alves de Souza, Ubiratan de Macedo, Edson Galiza, Ana Rodrigues de S. Oliveira.

correlatas e recorrentes como seleção, promoção, avaliação de desempenho, etc.:

- Precariedade de formação técnica e, por vezes, pouco conhecimento do papel do órgão na Administração Pública, por parte dos funcionários a ele vinculados.

3) Medidas facilitadoras para implementação de um Sistema de Qualificação:

- O sistema de qualificação deve estar associado aos outros subsistemas (seleção, formação, avaliação de desempenho, etc.). Assim, por exemplo, a promoção deveria estar vinculada a realização de **cursos de especialização ou aperfeiçoamento**;
- Flexibilidade em relação a cursos de treinamento de **curta duração**, que deveriam ser definidos de acordo com necessidades conjunturais;
- Maiores investimentos e revalorização da atividade de capacitação profissional junto ao corpo de funcionários e as direções das agências públicas;
- Programas de reciclagem e nivelamento, visando homogeneizar os funcionários de carreira, pertencentes a uma mesma classe;
- Criação de um Conselho Nacional de Qualificação conforme detalhes básicos comentados adiante;
- Descentralização das atividades de planejamento, execução e acompanhamento da qualificação profissional;
- Respeito às especificidades de qualificação profissional nas linhas de treinamentos já existentes.

4) Subsídios para regulamentação do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União:

- Substituir a denominação “Programa de Formação Inicial” por “Curso de Formação Profissional”;
- Necessidade de conceituação dos diferentes cursos de treinamento: especialização, aperfeiçoamento, complementação, atualização da formação, etc.;
- Incluir na regulamentação que a opção dos candidatos por local de lotação e área de atuação, deverá levar em conta a classificação obtida, ficando a critério das Instituições os pesos relativos de cada etapa dos concursos;
- Que se atribua margem e flexibilidade para adaptação dos Cursos de Formação Profissional (programa de formação inicial) às características e necessidades específicas de cada órgão;
- Traduzir em carga horária as durações dos cursos previstas no art. 24 do Anteprojeto do Sistema de Carreira.

5) Medidas para operacionalização de um Sistema de Qualificação:

- Ênfase no Ensino a Distância;
- Valorização do treinamento na própria Instituição;
- Utilização complementar de Instituições de ensino formal dos programas de treinamento;
- Avaliação do comportamento/desempenho de entrada e de saída dos treinandos;
- Execução de Pesquisas de Acompanhamento de desempenho dos treinandos e da organização (follow up);
- Prioridades para que as Instituições do Serviço Público desenvolvam seus próprios modelos de Desenvolvimento Gerencial voltados para qualificação de pessoal;
- Acoplar ao "Curso de Formação Profissional" (programa de formação inicial) estágios nos diversos setores da Instituição;
- O conteúdo do curso de "Formação Profissional" (Programa de Formação Inicial) não deve se restringir a conhecimentos técnicos específicos, mas envolver questões referentes ao papel da Administração Pública, à função das diversas instituições, ética profissional, etc.;
- Sugere-se a criação do Conselho Nacional de Qualificação Profissional com as seguintes finalidades:
 - facilitar o intercâmbio de experiências entre as várias entidades da Administração Pública dedicadas a qualificação profissional;
 - funcionar como fórum de debates;
 - colaborar como instrumento de catalização e disseminação de novas técnicas, conteúdos, metodologias, etc.;
 - sugerir diretrizes nacionais sobre qualificação profissional.

O Conselho acima proposto teria as seguintes características:

- a) não vinculação formal a nenhuma Instituição;
- b) mudança periódica da Instituição sede do Conselho, e
- c) rotatividade do Coordenador do Conselho.

COMITÊ E: FUNÇÕES, CRIEIAS, CARGOS E CARREIRAS⁽⁵⁾

1) Aspectos Facilitadores para Aplicação do Sistema:

- Decisão constitucional;
- Determinação governamental;

(5) Foram os seguintes os participantes deste Comitê:

Hélio Afonso Júnior, Joel Guilherme Medeiros, Renato Lóes Moreira, Mardônio Walter Sacramento Pereira da Silva, Jdlio Domingos, Rogério dos Santos Chagas, Libânia Cira Cardoso Miranda, Ferezinha Passos da Silva, Sonia Regina M. Batoni, Sérgio Sombra, Eunice do Amaral Oliveira, Hertz Negrelli, Inimá Nascimento Silva.

- Conscientização dos dirigentes e funcionários quanto aos princípios do sistema;
- Adeção das lideranças sindicais e de classe;
- Conscientização do Poder Legislativo quanto à necessidade de valorização e dignificação do funcionário e do setor público.

2) Variáveis:

- O regulamento deve contemplar formulações objetivas, genéricas e suficientemente flexíveis de forma a atender as especialidades dos diferentes órgãos, entidades e contingentes profissionais;
- Estabelecer critérios de avaliação do grau de complexidade de atribuições dos diferentes órgãos e entidades, que condicionarão o posicionamento na matriz salarial, observado, entre outros, os indicadores do mercado de trabalho.

3) Premissas e Pressupostos Básicos:

- Admissão mediante concurso público visando democratizar as oportunidades sem, contudo, impedir a aplicação dos mecanismos de desenvolvimento funcional;
- Que o sistema garanta tempos mínimos e máximos para o desenvolvimento funcional, devendo os planos de carreira definir os respectivos interstícios;
- Que seja observada a isonomia sempre que a identidade dos cargos e o grau de complexidade e responsabilidade das atribuições dos órgãos e entidades o permitir;
- Que seja assegurada a manutenção das conquistas de cada segmento, generalizando-se quando possíveis, não praticando, entretanto, reduções de salários, benefícios e direitos.

ETAPA 1 – BUSCA DE BASE CONCEITUAL

Conceito de Carreira

Carreira constitui agrupamento de cargos e funções, das estruturas orgânicas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, segundo a natureza, observados a complexidade de atribuições ou especificação de classes, os objetivos e a finalidade do órgão ou entidade.

Conceito de Cargo Público

Cargo público, como unidade básica da carreira, é constituído por um conjunto de atribuições e responsabilidades prevista na estrutura organizacional.

Conceito de Funções

Função é o conjunto de atribuições que envolve atividade de direção, chefia, assessoramento e assistência, sendo que às duas primeiras incumbe planejar, orientar e controlar as atividades de uma unidade organizacional, nos níveis de formulação estratégica-operacional, respectivamente.

Conceito de Acesso

O acesso à função de **direção** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, posicionado nos níveis ou classes superiores, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **chefia** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, que esteja posicionado nos níveis intermediário ou inicial, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **assessoramento** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira pertencente à estrutura do órgão ou entidade, posicionado nos níveis ou classe superior e intermediária, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **assistência** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

ETAPA II – BUSCA DA BASE OPERACIONAL IDENTIFICAÇÃO DE CARREIRAS

Critérios:

- a) análise administrativa dos objetivos dos diversos órgãos e entidades de forma a ajustá-los à nova realidade;
- b) levantamento das funções organizacionais;
- c) agrupamento das atividades desenvolvidas pelos diferentes órgãos ou entidades para cumprimento de suas funções organizacionais, conforme sua natureza seja igual ou assemelhada.

ESTRUTURA DAS CARREIRAS

Critérios:

- a) análise das atividades identificadas e agrupadas, conforme o grau de complexidade e demais requisitos previamente definidos, para fins de hierarquização das carreiras;
- b) definição dos requisitos de escolaridade e experiência.

DENOMINAÇÃO DAS CARREIRAS

Critérios:

- a) deverá ser observada a natureza do órgão ou entidade, ou, se de caráter sistêmico, onde é utilizada;
- b) deverá ser observada a profissionalização ou categoria predominante.

PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO

Critérios:

- a) Cargo Efetivo
 - mediante concurso público
 - mediante ascensão funcional
- b) Cargo em Comissão
 - de livre nomeação e exoneração, obedecidos os seguintes requisitos:
 - I – Escolaridade compatível com as atividades do cargo.
 - II – Capacitação gerencial aferida mediante experiência comprovada no exercício de funções de igual natureza ou assemelhada.

Observação: Entidade e/ou órgão específicos poderão adotar sistema de identificação de seus dirigentes, de forma participativa junto a seus funcionários, estabelecido o exercício por mandato de prazo determinado, conforme disposto em estatuto e regimentos internos próprios.

- c) função pelo exercício de direção, chefia, assessoramento e assistência:
 - são privativas de funcionário de carreira, observadas as vinculações estabelecidas entre elas e as classes e níveis;
 - preenchimento mediante designação, condicionada à verificação do atendimento de pré-requisitos estabelecidos para o exercício de cada uma delas;
 - serão exercidas em caráter de transitoriedade, podendo ser estabelecido, nos diversos planos de carreira, eventualmente, mandato com duração determinada;
 - a recondução será permitida obedecido o interstício mínimo de dois anos.

FORMAÇÃO GERENCIAL ESPECÍFICA

Critérios:

- Para o exercício de função gerencial será exigida a formação específica, devendo cada órgão ou entidade promover sistemas de desenvolvimento gerencial que permitam a qualificação de seus funcionários para o exercício dessas funções.
- Os sistemas de desenvolvimento gerencial serão estruturados de forma a atender as especificações dos órgãos e entidades, classes e níveis gerenciais.

CORRELAÇÃO ENTRE A CLASSE NA CARREIRA E AS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA, ASSESSORAMENTO E ASSISTÊNCIA

Critérios:

- As funções serão classificadas em níveis de acordo com o grau de complexidade e responsabilidade, cujo exercício será privativo de funcionários integrantes da respectiva carreira, observado o posicionamento na classe correspondente.

PARÂMETROS PARA EQUIVALÊNCIA DE NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO

- a) equivalência entre os vencimentos dos Presidentes dos Poderes da República e vinculação dos vencimentos dos Ministros de Estado a eles, observado que 95% do valor encontrado não seja inferior ao maior hoje praticado;
- b) considerar como referencial toda retribuição, estipêndios, serviços custeados pelos cofres públicos, vantagens diretas e indiretas, ajudas de custo, gratificações e outros que se expressem em unidade monetária (NCz\$), ressalvado o disposto no parágrafo 1º do artigo 39 da Constituição Federal;
- c) manutenção da isonomia, por extensão de conquista, sempre que as mesmas ocorrerem em qualquer Poder;
- d) que o limite constitucional previsto com base na remuneração do Ministro de Estado seja a maior faixa de vencimentos, e que as demais sejam estabelecidas em percentuais iguais, até a menor, que será igual a um piso de vencimentos equivalente, no mínimo, a três salários mínimos, considerando-se a necessidade de valorização do servidor público; e
- e) critérios para posicionamento dos diversos órgãos e entidades na matriz salarial;

- dividir os sistemas em escalões, considerando-se o 1º escalão os órgãos ou entidades de cúpula de cada Sistema;
- deverão ser considerados quatro escalões;
- a remuneração de dirigente de órgão de 1º escalão assim classificados corresponderá a 95% da remuneração de Ministro de Estado;
- a remuneração dos demais dirigentes sofrerá uma redução observando-se um intervalo fixo de 2,5% nas faixas de vencimentos.

CONCLUSÃO E SUGESTÕES

As bases conceituais e operacionais ora apresentadas não traduzem o endosso pleno do Grupo à versão do Projeto de Sistema de Carreira utilizado para análise, uma vez que o mesmo não contém as sugestões apresentadas pela audiência pública.

A despeito de não ter procedida análise de sua nova versão, o Grupo sentiu a necessidade de encaminhar sugestões, objetivando que sejam estabelecidos parâmetros para equivalência de níveis de remuneração, considerando a atual defasagem entre os Três Poderes da República.

No artigo 4º do Projeto, que trata do conceito de cargo público, o Grupo sugere alteração, para que a redação seja a que consta da Etapa I – Busca da Base Conceitual, que tem por base o trabalho da Comissão Interministerial que trata do assunto, com supressão de termos.

No artigo 7º, inciso IV, parágrafo 1º, o Grupo sugere a substituição do termo “rotatividade” por rodízio ou mobilidade funcional. Veja-se que rotatividade é o grau de entrada e saída da mão-de-obra contratada na organização. Logo não é cabível o emprego do termo inicial.

No mesmo artigo e inciso, parágrafo 2º, alínea “b”, o Grupo sugere a substituição dos termos:...“nos cargos” por “nas funções”...

No artigo 14, o Grupo sugere a supressão do termo “público”, para que a redação seja considerada assim:

“Art. 14 – Ascensão depende de habilitação em concurso, atendido o disposto nos incisos I e II do artigo 9º desta Lei.”

No mesmo artigo, parágrafo 2º, o Grupo sugere que a redação seja alterada, para se considerar 50% das vagas, e não “a terça parte das vagas existentes.”...

No artigo 22, o Grupo sugere a substituição do termo “poderão” por “serão”...

No artigo 24, o Grupo sugere a duração do programa de formação inicial,..., seja fixado em carga horária.

No artigo 26, inciso V, o Grupo sugere que a redação seja alterada para: “V – Assessor direto de Ministro de Estado... até vinte por cento, observada a lotação.



FUNCEP

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1980/1981

Projeto Atualização Gerencial

ATUALIZAR CONHECIMENTOS E PREPARAR-SE MELHOR PARA O FUTURO

ESTE PROGRAMA VEM SENDO DESENVOLVIDO ATRAVÉS DA EDIÇÃO DE ARTIGOS, EM FORMA DE FASCÍCULOS, ORGANIZADOS EM SÉRIE, QUE ABORDAM ASPECTOS DE NATUREZA TÉCNICA, POLÍTICA E COMPORTAMENTAL RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

1ª Série

- DIMENSÕES DO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO ANALÍTICA
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRADORES — PERSPECTIVA HISTÓRICA E EVENTOS RECENTES
- ALTERNATIVAS ORGANIZACIONAIS PARA GERENCIAMENTO DE PROJETOS
- FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2ª Série

- DESCENTRALIZAÇÃO: UM MODELO CONCEITUAL
- CLIMA E CULTURA ORGANIZACIONAIS — TAREFAS DO DIRIGENTE NA ÁREA PÚBLICA
- PESQUISA: UMA FUNÇÃO DE GERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- GERÊNCIA, COMUNICAÇÃO E MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
- O PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

INFORMAÇÕES

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS GERENCIAIS
TELEFONE (061) 245-5909 — RAMAL 142
FUNCEP/CEDAM
SETOR DE ÁREAS ISOLADAS SUDOESTE — ÁREA Nº 2-A — CAIXA POSTAL 12-2555
CEP 70.610, BRASÍLIA — DF



PROGRAMA
DE ENSINO
A DISTÂNCIA

