

II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DIREITO, SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**COMPARAÇÃO DAS FORMAS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

OUTUBRO, 2018
CURITIBA/PR

COMPARAÇÃO DAS FORMAS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Alysson Luis Donaiski¹
José Henrique Faria²

Resumo: O presente trabalho destaca, a partir de uma análise da realidade em uma unidade de transportes, as situações práticas encontradas na execução do transporte de servidores, alunos e cargas em uma universidade federal, destacando as características relacionadas aos modelos de contratação de serviços terceirizados em comparação com as limitações da contratação direta da administração pública federal. A pesquisa destaca as referências legais das formas jurídico-institucionais existentes para execução de atividades pela administração pública indireta comparando as características de ao controle e execução com relação aos modelos público e privado. A governança e a sustentabilidade são destacadas como elementos atuais de exigências da sociedade e consideradas necessárias para a estruturação de modelos da administração pública. A comparação das características públicas e privadas entre as formas jurídico-institucionais delimita a fundação estatal de direito privado como modelo que visa atender as necessidades de flexibilidade e agilidade para reduzir as limitações de contratação e prestação de serviços, na utilização do direito privado para contratações e mantendo as exigências quanto à governança e sustentabilidade com o controle e objetivos mantidos pela Administração Pública Direta. Superando as limitações de burocracia da Administração Pública Direta e as questões de insegurança jurídica decorrente da contratação de empresas privadas terceirizadas.

Palavras-chave: Indicadores Sociais; Político-sociais; acesso a direitos sociais e fundamentais; democratização.

INTRODUÇÃO

O objeto dessa pesquisa foi elaborado a partir da análise da estrutura de funcionamento de quatro formas jurídico-institucionais: Fundação Privada de Direito Privado, Administração Pública Municipal, Administração Pública Estadual e Administração Pública Federal a partir de uma vivência laboral e análise da estrutura organizacional.

¹ Mestrando em Governança e Sustentabilidade – ISAE (2018) – Assistente em Administração – UFPR. E-mail: donaiski@ufpr.br

² Pós-Doutorado em Labor Relations pelo Institute of Labor and Industrial Relations – ILIR – University of Michigan (2003) - Professor Titular da UFPR. jhfaria@gmail.com

Fundação Privada de Direito Privado

Análise da estrutura de transporte de funcionários e cargas:

- Veículo próprio (doação). Motoristas – Restrito, maioria voluntários.

Características:

- Restrição de veículos, dependência de voluntários, restrição de recursos financeiros, qualidade na realização das atividades (comprometimento de voluntários).

Administração Pública Municipal

Análise da estrutura de transporte de funcionários e cargas:

- Veículos locados, grande maioria (terceirização). Motoristas – terceirizados, grande maioria.

Características:

- Disponibilidade de veículos, em boas condições, e motoristas; denúncias de uso particular dos veículos, assédio dos motoristas a pedestres, falta de zelo pelo patrimônio (instabilidade dos contratos dos motoristas).

Administração Pública Estadual

Análise da estrutura de transporte de funcionários e cargas:

- Veículos Próprios, grande maioria. Motoristas – Estatutários, grande maioria.

Características:

- Restrição de manutenção e atualização da frota de veículos, comprometimento dos motoristas com as atividades e com o patrimônio (responsabilidade administrativa direta e risco de exoneração).

Administração Pública Federal

Análise da estrutura de transporte de funcionários e cargas:

- Veículos Próprios, grande maioria. Motoristas – Terceirizados, grande maioria.

Características:

- Restrições financeiras; limitação de veículos e recursos humanos, alto nível de burocracia decorrente da diversidade de contratos de prestação de serviços terceirizados.

As situações encontradas levam a pesquisa de um modelo jurídico-institucional que atenda as demandas da comunidade de forma ágil e com qualidade (com relação aos equipamentos e recursos humanos) com o melhor aproveitamento dos recursos financeiros levando um

pagamento salarial e de benefícios aos prestadores de serviços, evitando desperdícios decorrentes do lucro existente na intermediação administrativa dos contratos terceirizados de prestação de serviços, gestão de recursos humanos e venda produtos.

METODOLOGIA

A pesquisa consiste em investigar as formas jurídico-institucionais existentes na legislação pública nacional analisando as características estruturais de controle exercidos pela administração pública direta, privada ou mista e execução fundamentadas por regras do direito público ou privado.

A estrutura da pesquisa baseia-se na análise documental de leis, livros e artigos sobre temas e tópicos na área da governança e sustentabilidade, elementos destacados pela administração pública e pela sociedade como relevantes, e das formas jurídico-institucionais definidas, organizando as características das entidades em públicas e privadas, tomando como base a relação de controle e execução.

Os dados obtidos decorrentes da análise de leis e obras foram organizados de forma sistemática a partir da busca de atender ao objetivo definido quanto a dicotomia entre público e privado realizando a seleção de trechos, organizando e estruturando de forma a agrupar as informações existentes em dois grandes grupos: público e privado, e a área de interseção dos modelos foi definida como misto.

Desse modo, a obtenção de informações e variáveis sobre a temática central foi realizada por meio de análise sistemática, ou seja, uma revisão a partir de uma busca planejada com o intuito de responder ao objetivo proposto e que utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar, coletar e avaliar criticamente os estudos incluídos na revisão. (CASTRO, 2001). (KUZMA, DOLIVEIRA e SILVA, 2017)

A partir da vivência laboral em uma instituição pública de educação, especificamente em uma unidade de transporte de passageiros e cargas, foi possível identificar as dificuldades administrativas decorrentes do modelo de gestão da administração direta, modelo primarizado, e também do uso da contratação de empresas privadas, terceirização, para fornecimento de recursos humanos, manutenção e abastecimento para desenvolvimento das atividades da unidade.

As dificuldades administrativas encontradas destacam-se com relação ao controle na diversidade de contratos de prestação de serviços, com repetição de estruturas administrativas gerando demanda para administrar e fiscalizar. Com relação a execução dos serviços na perda de qualidade em decorrência dos contratos de terceirização serem efetivados privilegiando a economicidade o que reduz a capacidade de remuneração dos prestadores de serviço, funcionários, e restringindo a capacidade de treinamento.

A análise das referências teóricas buscou identificar elementos socioculturais quanto a governança e sustentabilidade que direcionam a influência da sociedade na administração pública, corroborados em leis, regulamentações e orientações que direcionam as práticas da gestão pública atual.

A fonte de informações primárias foi definida a partir de uma pesquisa da existência de modelos primarizado (próprio) e/ou terceirizado (privado) realizada em Universidades Federais e Institutos Federais da região sul do Brasil. Como fonte de informações secundárias a pesquisa utilizou conteúdos oriundos de livros e artigos de pesquisadores relacionados com leis, normatizações e metas definidas pela administração pública.

A análise dos dados levou em consideração uma busca quantitativa em relação as características públicas e privadas existentes nos modelos jurídico-institucionais disponíveis para serem utilizados pela administração pública para implantação de estruturas de administração indireta.

Quanto à validação da pesquisa, o embasamento teórico visa a coerência entre os conceitos de governança e sustentabilidade com a legislação e normatizações vigentes e, em relação as características legais das formas jurídico-institucionais, focando nas características público e privadas.

As características públicas e privadas são atribuídas a cada forma jurídico-institucional em relação a itens de controle e execução visando diferenciar a administração pública direta, indireta e privada, criando um gráfico para identificação das diferenças estruturais entre as formas jurídico-institucionais.

EMBASAMENTO TEÓRICO

A governança surge nas discussões da área corporativa com a captação de recursos para ampliação das empresas e a divisão do controle individual, do fundador ou família,

para o compartilhamento do controle, a partir da venda ou investimentos representado em participações na empresa, criando a categoria de investidores, acionistas e posteriormente a literatura ampliando a compreensão e atuação com a nominação de *stakeholders*. O termo *Stakeholder* possui criação atribuída ao filósofo Robert Edward Freeman ao se referir aos “grupos que sem seu apoio a organização deixaria de existir”, possui hoje a compreensão como pessoa ou grupo que possui participação, investimento, ações ou influência em uma determinada empresa ou negócio, sendo possível ser utilizando no ambiente público e privado.

Governança corporativa: pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores). (LA PORTA et al., 2000). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

A governança representa as medidas de fiscalização, monitoramento e controle dos *stakeholders* sobre a empresa, efetivadas pelo acesso a informação, visando proteger seu investimento e manter a empresa produzindo lucros que vão remunerar os acionistas.

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos. (PETERS, 2012). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Partindo do conceito de Governança Corporativa para compreender a Governança Pública é possível equivaler a empresa ao estado, a administração pública de uma forma geral, e a influência dos *stakeholders* pode ser compreendida pela interferência dos cidadãos, de forma individual ou representa por grupos, classes, associações ou partidos, buscando acessar informações, fiscalizar o uso das estruturas, aplicação de recursos e prestação de serviços públicos.

Dessa forma é possível compreender a governança pública originada na Governança Corporativa como forma de analisar e solucionar os problemas decorrentes da relação entre

“proprietários”, acionistas, *stakeholders* e gestores de uma empresa, quanto a busca acesso às informações sobre o funcionamento para direcionarem, de acordo com o direito de voto ou participação na propriedade da empresa, as metas e objetivos visando proteger seus investimentos e lucros futuros.

A governança pública realiza os seus objetivos ao proporcionar ferramentas para os *stakeholders*, cidadãos, “garantirem” a melhor aplicação dos seus “investimentos”, representados nas contribuições (impostos, taxas, licenças) para produzirem “lucro” em forma de melhorias e benefícios referentes a qualidade de vida da sociedade.

Governança é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. Políticas é a gestão das finanças públicas, gerencial, e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das **demandas da coletividade**. (grifo nosso) (MATIAS-PEREIRA, 2016)

O conceito de governança trazido por Matias-Pereira está ligado à capacidade do Estado em desenvolver suas atividades e atender as determinações legais, expressadas nos Princípios Fundamentais da Constituição Federal, e as demandas da coletividade (sociedade) visando adequar os modelos de administração pública de acordo com a cultura, tecnologia e situações político-econômicas atuais que orientam as ações dos representantes públicos.

A governança está presente na administração pública com a implantação de leis exemplificadas em: Código de Ética do Servidor, Lei da Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso a Informação, regulamentações específicas do Tribunal de Contas da União, determinações do Ministério da Justiça e manifestações populares que influenciam as ações da administração pública visando um modelo de governança que atenda ao bem público em contraponto à ações que denotam favorecimento para determinados indivíduos e grupos sociais.

De acordo com Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlatos à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014)

A partir dessa compreensão de estado como regulador das atividades privadas e públicas decorre a compreensão de Estado Mínimo, o que fundamenta diversas ações de terceirização, desburocratização e desestatização para retirar da administração pública a prestação de serviços não essenciais para a produção de ações relativas ao bem público,

maximizando o potencial de gestão, fiscalização e controle. No modelo de Estado Mínimo a administração pública foca nas atividades consideradas exclusivas ao poder público, delegando a administração indireta e privada as atividades de execução de serviços não essenciais, autorizados por lei, definidos, por exemplo, por fins específicos para atuação de Fundação (BRASIL, 2015). Decorre dessa ação de “esvaziamento” dos serviços compreendidos como não exclusivos do Estado a criação de agências reguladoras, empresas públicas e fundações para realizar atividades não exclusivas com mais flexibilidade e agilidade.

A inclusão da compreensão do conceito de sustentabilidade na cultura social como: “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades e aspirações”, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE), que aconteceu em junho de 1972, em Estocolmo, traz à discussão a importância da preocupação com o uso consciente dos recursos do planeta, animais, plantas e relações humanas de forma a contribuir com manutenção das condições de sobrevivência humana em contraponto com uma exploração descontrolada e egoísta dos recursos do planeta e humanos.

Savitz e Weber (2007) conceituam a expressão “desenvolvimento sustentável de organizações produtivas” como a busca de um equilíbrio entre o que é socialmente desejável, economicamente viável e ambientalmente sustentável. (KUZMA, DOLIVEIRA e SILVA, 2017)

A efetividade da compreensão da importância da sustentabilidade é comprovada a partir da introdução dos conceitos e objetivos nos projetos operacionais, relações humanas e produtos sustentáveis nas empresas que convergem com os interesses da população, do governo e das entidades de defesa do meio ambiente qualidade de vida. (MUNCK e SOUZA, 2009).

O objetivo da sustentabilidade se alinha com os objetivos constitucionais definidos pelo: 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*”, da Constituição Federal e, se materializa, com a criação de: **Regulamentações:** DECRETO Nº 7.746, DE 5 DE JUNHO DE 2012, estabelece critérios e práticas para a promoção do

desenvolvimento nacional sustentável; **Metas:** A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública, estimula os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade, **Incentivos:** Lei Nº 12.836/13 autoriza governos a criar incentivos para edificações urbanas e loteamentos que contam com práticas sustentáveis e **Entes Administrativos:** Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, que tem por objetivo principal propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal, objetivando o desenvolvimento nacional sustentável.

Esses modelos para efetivação da sustentabilidade em ações demonstram a ampliação do reconhecimento da administração pública pela busca de uma sociedade com mais qualidade de vida com relação ao meio ambiente, relações sociais e econômicas, em contraste com os objetivos e metas anteriores de desenvolvimento econômico despreocupado com o impacto ambiental e social.

A partir da discussão do conceito primordial da sustentabilidade desenvolve-se a compreensão das áreas que compõe sustentabilidade organizacional (social, ambiental e econômica) necessitam de um desenvolvimento conjunto, com a finalidade de atingir um resultado que congrega as áreas expressadas pelo desenvolvimento sustentável representado na efetividade dos projetos, ações e resultados que estão de acordo com os preceitos da sustentabilidade.(CALLADO, 2010). (KUZMA, DOLIVEIRA e SILVA, 2017)

A sustentabilidade organizacional abrange o ambiente social, empresarial e público congregando valores culturais de uma sociedade que reconhece os valores apresentados pela sustentabilidade como necessários para a manutenção do desenvolvimento social e produção de qualidade de vida para a população.

A Sustentabilidade organizacional representa a compreensão generalista da sustentabilidade transcendendo uma limitação relacionada ao meio ambiente como sendo apenas a terra, animais e plantas, e trazendo a reflexão sobre a relação entre toda a matéria e seres vivos que compõe o planeta Terra.

A implantação dos conceitos de sustentabilidade organizacional representam a adequação do modelo de administração pública aos avanços tecnológicos, desenvolvimento educacional da população e valores atuais que direcionam a sociedade.

Os objetivos que fundamentam a Governança e a Sustentabilidade compõem os Princípios Fundamentais da Constituição da República expressos nos artigos 1º ao 4º, orientando a responsabilidade dos cidadãos e seus representantes.

Com o intuito de estabelecer formas para atingir esses objetivos e controlar os desvios que surgem na constante disputa entre interesses particulares (FARIA, 2017) e ações para o bem comum são criadas as regulamentações e normatizações que direcionam as práticas da administração pública.

LEGISLAÇÃO

A discussão sobre modelos jurídico-institucionais alternativos à administração pública direta depende da compreensão de conceitos fundamentais relacionados com a administração pública e referências legais que definem e orientam a criação e funcionamento das instituições públicas.

Administração pública direta – é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa das estatais, tais como: Presidência da República, Ministérios e Secretarias. (MATIAS-PEREIRA, 2016)

A Administração Pública direta possui uma estrutura de contratação morosa de recursos humanos, prestadores de serviço e aquisição de produtos devido às exigências e procedimentos de concursos e licitações.

A contratação de recursos humanos, prestadores de serviço e aquisição de produtos pela administração pública direta ocorre por:

- a) Concurso público para vagas efetivas no regime estatutário, Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990.
- b) Concurso público para vagas temporárias por prazo determinado, casos específicos, Lei nº-8.745 de 9 de Dezembro de 1993.
- c) Nomeação em cargos em comissão e função de confiança por tempo determinado, art. 37 da Constituição Federal, Lei Nº 11.526, de 4 de Outubro de 2007, Lei Nº 8.911, de 11 de Julho de 1994.
- d) Contratação por Licitação Pública de empresas terceirizadas prestadoras de serviços e fornecedoras de produtos, por tempo determinado, LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Nº 13.429, de 31 de Março de 2017.

Quanto a contratação de recursos humanos sob regime estatutário, há obrigatoriedade da realização de um concurso público com uma estrutura de seleção, garantias e responsabilidades relativos à contratação dos servidores que segue fundamentos legais ao selecionar profissionais de maneira impessoal, destacando o comprometimento com o bem público e gerando proteção a sua atividade com garantias relativas a estabilidade regimental. Possui como crítica a dificuldade de adequação de profissionais que não desenvolvam sua atividade de forma eficiente dado a elementos de estabilidade contratual.

Os cargos em comissão e função de confiança são uma ferramenta utilizada para contratação ou remuneração extra de profissionais especializados que vão atuar por tempo determinado na administração pública tendo sua seleção baseado em critério discricionário dado ao gestor do órgão, entidade ou unidade da administração pública. Apresenta como crítica a possibilidade de uso para favorecimento de indivíduos ou grupos específicos.

A contratação de serviços e produtos apresenta regras que buscam atender aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, artigo 37 Constituição Federal, gerando procedimentos e etapas que demandam tempo para efetivação.

Administração pública indireta – é o conjunto de entes, personalizados, que, vinculados a um ministério e ou secretaria, prestam serviços públicos ou de interesse público, tais como autarquias, fundações públicas, empresa pública e sociedade de economia mista. Possuem personalidade jurídica própria e executam atividades do governo que são desenvolvidas de forma descentralizada. (MATIAS-PEREIRA, 2016)

A administração indireta tem a função de ferramenta de apoio a administração direta e pode possuir flexibilidade na gestão dos contratos de recursos humanos, podendo utilizar normas da CLT, o que apresenta vantagens com relação à agilidade para seleção, contratação e demissão de acordo com as necessidades da entidade.

Quanto a contratação de empresas e compra de produtos identifica-se também a flexibilidade pelo processo de licitação podendo ocorrer dentro da entidade, seguindo as determinações da administração pública, mas reduzindo as etapas de autorizações e restrições financeiras produzindo agilidade na definição de critérios para os contratos. Ambas as formas de contratação, decorrentes da legislação que rege a administração

indireta, recebem críticas quanto a possibilidade de direcionamento e favorecimento de indivíduos, empresas ou grupos específicos da sociedade.

Os modelos que atendem essa proposta de Administração Pública Indireta com legislação privada são entidades de prestação de serviço autônomo, criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, criados com objetivo de desenvolver atividades da Administração Pública Direta definidos como: Empresa Pública, Fundação Pública e Sociedade de Economia Mista, exceto a Autarquia que possui toda sua estrutura de gestão e execução caracterizada por elementos públicos.

Cabe destacar as principais características entre os modelos existentes para compreender as diferenças estruturais.

Autarquia – é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica “**de direito público**”, patrimônio e receita próprios “**veiculados a administração direta**”. Tem como objetivo executar atividades tipicamente da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Veja o artigo 5º do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.(MATIAS-PEREIRA, 2016)

Empresa pública – possui personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, capital exclusivo ou das entidades estatais (União, Estado e/ou Município), criadas por lei, pode ter mais de um sócio. Exemplos ECT, EMBRAPA.(MATIAS-PEREIRA, 2016)

Sociedade de Economia Mista – tem personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, cujo capital social em ações com direito a voto pertence à entidade (União, Estado e/ou Município) ou entidade da administração pública indireta: Banco do Brasil, Petrobras.(MATIAS-PEREIRA, 2016)

Fundação – conforme a Constituição Federal, podem ser pessoas de direito público (fundação autárquica) ou privado (fundação estatal), são assemelhadas as autarquias, criadas por lei com as atribuições específicas que lhe forem conferidas no ato de sua instituição, são autônomas em termos administrativos e financeiros, sem fins lucrativos, com patrimônio próprio, **desenvolvem atividades não típicas do estado**. Exemplo: IBGE, IPEA. (MATIAS-PEREIRA, 2016). A Fundação Autárquica equivale a Autarquia.

DIAGNÓSTICO GERAL

Dentre os modelos de administração pública, legalmente instituídos, é possível apresentar as características referentes ao controle, execução, flexibilidade e agilidade comparadas com o modelo de tomada de decisões pela controlado pela Administração Pública, Privada ou Misto, no caso da participação de ambas.

Características entre as terminologias Público, Privado e Misto.

Público - O modelo de administração pública possui como diferencial o alto rigor de procedimentos regidos por regras, normas e fiscalizações de diversos órgãos, assim como dos cidadãos, o que permite mais etapas de controle das ações.

Em contrapartida tempo de reação para a implantação de projetos é ampliado devido a necessidade de cumprir diversas etapas. Nas funções de normatização e fiscalização da vida em sociedade estas etapas são garantidoras de maior credibilidade nas ações e permitem buscar reduzir as ações de favorecimento de indivíduos ou grupos específicos.

A execução de atividades administrativas a partir do excesso de etapas, aumenta o tempo de tomada de decisão quanto a contratação de pessoas, serviços e produtos limitando e prejudicando a prestação de serviços pela administração pública.

Privado - A administração privada possui menor interferência da poder público na tomada de decisão e direcionamento das ações, recebendo interferência pública apenas na delimitação e fiscalização da sua atividade com relação ao cumprimento da legislação pertinente a cada área.

Na tomada de decisão existe liberdade da administração privada em escolher a forma, quantidade, entidades e tempo de elaboração dos contratos para recursos humanos, produtos, equipamentos ou outros elementos necessários para o funcionamento do seu negócio.

Essa maior liberdade na tomada de decisão permite flexibilidade a agilidade na alteração dos seus contratos visando adequação as demandas do mercado, sociedade ou situações inesperadas que alteram sua capacidade de produzir renda.

Decorre dessa flexibilidade um grande risco, tanto para o aumento da sua eficiência quanto para a inadequação ao mercado e inviabilização da sua existência.

Misto - O termo misto apresentado representa um ambiente onde há participação da administração pública e privada quanto a tomada de decisões ou fiscalização sobre

determinada área da entidade. Essa área de interligação entre os dois modelos administrativos permite contribuição mútua nos elementos que direcionam a tomada de decisão, mas, geram contradições quanto aos elementos relacionados ao lucro, tendo o modelo da administração pública sendo direcionada para atender objetivos do bem comum e a administração privada visando o favorecimento de indivíduos ou grupos investidores.

Gráfico: Matriz Público x Privado, comparação das características públicas e privadas das formas jurídico-institucionais:

PÚBLICO		MATRIX PÚBLICO X PRIVADA					
contratação terceiros	Licitação Pública	Licitação Pública	Licitação	Licitação	Licitação	Direta	
criação	Pública	Pública	Pública	Pública	Pública	Privada	
contratação pública	Direta	Direta	Direta	Direta	Direta	Licitação	
controle	Público	Público	Público	Misto	Misto	Privado	
gestão	Pública	Pública	Pública	Mista	Mista	Privada	
prestação de contas	Pública	Pública	Pública	Mista	Mista	Privada	
lucro	Sem fins Lucrativos	Sem fins Lucrativos	Sem fins Lucrativos	Com fins Lucrativos	Com fins Lucrativos	Com fins Lucrativos	
gestão de recursos	Pública	Pública	Pública	Privada	Privada	Privada	
recursos humanos	Estatutário	Estatutário	ClT	ClT	ClT	ClT	
regime jurídico	Direito Público	Direito Público	Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado	
		PRIVADO					
		Estado	Autarquia Fundação Autarquia	Fundação Estatal	Empresa Pública	Sociedade Economia Mista	Terceirizada

***Fonte: Autores.**

Quadro descritivo das características das formas jurídico-institucionais:

Contratação de terceiros – Público: Licitação – seleção a partir de edital de licitação definido por entidades ou órgãos da administração pública. **Privado:** Direta – negociação direta entre empresas.

Criação – Público: Por lei e autorização legislativa. **Privado:** Registro nos órgãos responsáveis.

Contratação Pública – Público: Convênio – termo de convênio ou parceria entre entidades ou órgãos da administração pública. **Privado:** Licitação – seleção a partir de edital de licitação definido por entidades ou órgãos da administração pública.

Controle – Público: Representantes da Administração Direta. **Misto:** Representantes da Administração Direta e Acionistas Privados. **Privado:** Proprietários/acionistas..

Gestão – Público: Representantes da Administração Direta **Misto:** Representantes da Administração Direta e Acionistas Privados. **Privado:** Proprietários/acionistas.

Prestação de Contas – Público: Órgãos e instituições públicas de controle e fiscalização. **Misto:** Órgãos e instituições públicas de controle e fiscalização e proprietários/acionistas. **Privado:** Proprietários/acionistas.

Lucro – Público: Sem fins lucrativos – não distribui lucro entre os membros. **Privado:** Com fins lucrativos – distribui lucros entre os proprietários..

Gestão de Recursos – Público: Definidos pela Administração Direta. **Privado:** Definidos pelos proprietários/acionistas.

Recursos Humanos – Público: Estatutário – rege pela lei 8112 11/12/1990. **Privado:** CLT – rege pela Consolidação das Leis Trabalhistas, lei 9.962 de 22/08/2000.

Regime Jurídico – Público: Legislação do Direto Público. **Privado:** Legislação do Direto Privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa possibilitou criar um gráfico para identificar, de forma simples, a participação da administração pública no controle e execução nas formas jurídico-institucionais criando um elemento facilitador para tomada de decisão quanto qual forma possui mais características relevantes para cada objetivo de desestatização.

Atualmente os gestores públicos direcionam suas decisões para implantação de entidades da administração pública indireta visando flexibilizar e agilizar a execução de atividades não essenciais. Cabe destacar que a tomada de decisão exige uma reflexão crítica sobre quais impactos surgem em decorrência de cada modelo escolhido com relação a: redução de controle da administração pública, aumento de investimento do capital privado, possibilidade de privatização, geração de lucro a investidores destoar do objetivo do bem público, criação de monopólio, risco de favorecimento em contratos de recursos humanos e empresas, flexibilidade de gerenciamento de contratos, e como estes impactos podem

prejudicar a realização do objetivo fundamental da administração pública que é a *promover o bem de todos*.(BRASIL, 1988)

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967**. Congresso Nacional. Brasília. 1967.
- BRASIL. **LEI Nº 7.596, DE 10 DE ABRIL DE 1987**. Congresso Nacional. Brasília. 1987.
- BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Congresso Nacional. Brasília. 1988.
- BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Congresso Nacional. Brasília. 2000.
- BRASIL. **LEI Nº 9.962, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2000**. Congresso Nacional. Brasília. 2000.
- BRASIL. **LEI Nº 13.151, DE 28 DE JULHO DE 2015**. Congresso Nacional. Brasília. 2015.
- FARIA, J. H. **Poder, Controle e Gestão**. Curitiba: Juruá, 2017.
- KUZMA, E. L.; DOLIVEIRA, S. L. D.; SILVA, A. Q. Competências para a sustentabilidade organizacional: uma revisão sistemática. **Cadernos EBAPE.BR**, Setembro 2017. 428-444.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2016.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **PORTARIA Nº 3, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2018**. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E CIDADANIA AMBIENTAL. Brasília. 2018.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **SEI/MMA - 0158018 - Plano Anual de Contratações**. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Brasília. 2018.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E. G. **Projeto Fundação Estatal**. Secretaria de Gestão. Brasília, p. 48. 2007.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos**. Secretaria de Gestão/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Tribunal de Contas da União. Brasília, p. 96. 2014.
- WEBER, E. M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1996.