



30

Terceirização

Exercício de Atividades de Representação Judicial

e de Consultoria Jurídica

nos municípios paulistas



Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação da EAESP-FGV
Área de concentração: Políticas de Governo
como requisito para obtenção de título de
mestre em Administração Pública

Sergio Seiji Itikawa

Orientador: Prof. Dircêo Torrecilas Ramos

São Paulo
Março/2001

04.05 342.9(816.1)
I89大
Dis.
1394/2001 e.1

SP-00021817-4

Toda a minha gratidão ao meu orientador Professor **Dircêo Torrecilas Ramos**, pela paciência, compreensão e principalmente pela amizade que me foram deferidos e sem os quais este trabalho jamais teria sido concluído.

Meu muito obrigado à **Professora Dora Maria de Oliveira Ramos**, minha colega de trabalho na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, pelos fundamentos extraídos de sua dissertação que possibilitaram a elaboração da presente.

Índice

Capítulo 1 - Introdução

1.1	Representação judicial e consultoria de entidades estatais ..	1
1.2.	Mudança estratégica na administração pública	3
1.3.	A terceirização	6
1.4.	A questão a nível municipal	8
1.5.	Objetivos da investigação	9
1.6.	Hipóteses de trabalho	9
1.7.	Metodologia e fontes de investigação	10

Capítulo 2 – Mudança estratégica na administração pública

2.1.	Histórico da evolução da administração burocrática à administração gerencial.....	13
2.2.	Decreto-Lei 200/67 – Reforma administrativa.....	16
2.3.	Críticas à Constituição de 1988	19
2.4.	A reforma do Estado pelo MARE	
2.4.1.	Os dois objetivos e os setores do Estado	24
2.4.2.	Propriedade estatal, pública-não estatal e privada ...	28
2.4.3.	Tipos de administração mais adequados	31

Capítulo 3 – Privatização

3.1.	O conceito de privatização	36
3.2.	Terceirização	39
3.3.	Atividade-meio e atividade-fim na Administração Pública	40
3.4.	Atividades terceirizáveis	43
3.5.	Limites à terceirização	47
3.5.1	O princípio da legalidade	48

3.5.2. O princípio da eficiência	51
3.5.3 O princípio da economicidade	55
3.6. Terceirização do serviço público	57

Capítulo 4 – Análise de dados e conclusões

4.1. Análise dos dados	
4.1.1 Estruturação dos órgãos de representação jurídica e de consultoria dos municípios paulistas.....	61
4.1.2. Municípios sede de região administrativa e Capital	62
4.2. Conclusões	63
 Bibliografia.....	 68
Anexos	72

1 Introdução

1.1. Representação judicial e consultoria jurídica de entidades estatais.

Uma das atividades necessárias à consecução dos objetivos da administração pública, diz respeito à representação judicial e a consultoria jurídica das entidades estatais.

Por representação judicial entende-se, aquelas atividades relacionadas ao contencioso judicial, à defesa da fazenda pública em juízo. E por consultoria jurídica, aquelas que garantam a supremacia do interesse público sobre o privado e a estrita observância dos princípios que regem a administração pública¹.

Entidades estatais "são pessoas de Direito Público que integram a estrutura constitucionais do Estado e tem poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal"²

A competência para a representação judicial e a consultoria jurídica das entidades estatais, no que toca às esferas da União e das unidades federadas, tem sede constitucional.

A Advocacia Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-

¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 2000

² MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 1996

lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo, nos termos do art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil.

A representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas devem ser exercidas pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto no art. 132 da Constituição Federal.

O ingresso nas classes iniciais das carreiras dessas instituições são feitas mediante concurso público de provas e títulos. Os integrantes dessas carreiras de advogados públicos, ocupam cargos que integram a Administração Direta federal, estadual ou do distrito federal.

Vale dizer que os advogados públicos integram a administração pública burocrática, instituição que ao lado da democracia, foi criada para a proteção dos direitos públicos³.

. Há três tipos de direitos inscritos nos textos constitucionais de países civilizados. Correspondem, cada um desses direitos respectivamente aos estágios pelos quais, segundo Marshall⁴, passa a cidadania: a conquista dos direitos civis (liberdade e propriedade) num primeiro momento, seguindo-se a conquista dos direitos políticos (votar e ser votado) e por fim dos direitos sociais (educação, saúde e cultura).

³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, "Cidadania e Res Pública – A Emergência dos Direitos Públicos", texto de 1996

⁴ MARSHALL, T. H., Cidadania, Classe Social e status, Zahar, 1967

Nessa evolução da cidadania, Bresser Pereira⁵ acrescenta os direitos públicos como um quarto direito. É o direito à *res pública*, o direito do cidadão à distinção entre o bem público e o bem privado.

1.2. Mudança estratégica na administração pública

No contexto das últimas três décadas, evidenciou-se a necessidade da mudança das instituições. “A democracia deveria ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta e a administração burocrática deveria ser substituída por uma administração pública gerencial”⁶.

Quanto à forma mais participativa da democracia, os movimentos sociais de defesa da cidadania, com a conscientização da sociedade quer com relação aos direitos humanos (civis, políticos e sociais), quer com vistas aos direitos públicos, trouxeram à tona uma série de alternativas de intervenção na administração pública tais como o surgimento do chamado terceiro setor.

Certamente esta conscientização, nos países mais desenvolvidos obrigaram os administradores públicos a buscar novos modos de gerenciar o patrimônio público em resposta às pressões sociais.

⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira, cf. 3

⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira, cf. 3.

Nessa busca de intervenções com vistas à inovação reclamada pela sociedade destacaram-se nos Estados Unidos duas linhas de atuação mais expressivas. A linha do “New Public Administration”- NPA, da década de 1980 e nos moldes do “Reinventing Government” – RG, de Osborne & Gaebler na década seguinte. Na Europa e Mercado Comum, reunindo elementos comuns dessas duas linhas, surge o paradigma do “New Public Management”, empregado atualmente na reforma e modernização da administração pública internacional, incluindo-se a reforma iniciada com o governo FHC.

Esse novo paradigma para o gerenciamento público, com base na noção de novas relações de contratação, associada à idéia de diminuir ou remover diferenças entre o setor público e o privado e deslocar o enfoque dos regulamentos procedimentais para a concretização de resultados e intitulada de “New Public Management” ou NPM, apresenta variações quanto aos elementos principais que o compõem⁷, no entanto, pode-se citar alguns deles como sendo:

- Descentralização ou *downsizing* da burocracia pública;
- Busca de alternativas de financiamento (*fund raising*, doação, financiamento de projetos);
- Competição gerenciada entre organizações públicas;
- Mecanismos de mercado (venda de direitos, venda de propriedades, *contracting in*, *contracting out* de empresas privadas ou de organizações sem fins lucrativos);

-Técnicas de gestão do setor privado incluindo-se comunicação com o usuário dos serviços;

-Medição/avaliação de resultados e padrões de qualidade;

Dois princípios básicos do NPM encontram-se na autonomia profissional, gerencial e empresarial do chamado “management” público e a utilização das técnicas de gestão privada que podem ser adotadas no setor público.

Esses elementos associados a experiências inovadoras na administração do setor público constituem o NPM.

Essa mudança estratégica na administração pública, passando pelo “New Public Administration”, “Reinventing Government” e o paradigma internacional europeu do “New Public Management”, de modo geral foi motivada por fatores como a crise fiscal, crise do papel do Estado, crise da burocracia, globalização da economia, crise do orçamento público, controle de gastos e principalmente pelas expectativas dos cidadãos. Todos esses fatores podem ser resumidos à exigência do cidadão, sendo fruto da pressão que pode exercer, enquanto detentor consciente dos direitos humanos e dos direitos públicos que o qualifica a exigir uma resposta da Administração Pública aos seus anseios.

Em decorrência desses fatores, a Administração Pública Brasileira vem passando por um processo de “adequação”, com vistas à modernização do aparelho do Estado.

⁷ MENEGUZZO, Marco, “NPM and Public Administration in Italy”, Milan, Italy, october 1996

1.3. A terceirização

Diversas dessas práticas já apontadas têm sido adotadas em diferentes órgãos nas três esferas de governo, com destaque especial à terceirização.

Segundo Di Pietro⁸, a terceirização que se constitui em prática bastante utilizada pela iniciativa privada, aparece na atualidade entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. E mais, a terceirização constitui-se numa das formas de privatização, em sentido amplo, de que se vem socorrendo a Administração Pública.

A privatização em sentido amplo compreende “todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado, podendo abranger a desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico), a desmonopolização de atividades econômicas, a privatização de serviços públicos (quando a atividade deixa de ser serviço público e volta à iniciativa privada), a concessão de serviços públicos (dada à empresa privada e não mais à empresa estatal, como vinha ocorrendo) e as contratações de terceiros (*contracting out*), em que a Administração Pública celebra ajustes de variados

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Terceirização” in Parcerias na Administração Pública, Atlas, 2ª edição, S. Paulo, 1997

tipos para buscar a colaboração do setor privado, como os contratos de obras e prestação de serviços (a título de terceirização) e os convênios”⁹.

Na Administração Pública, segundo Di Pietro, é a terceirização com contrato de prestação de serviços com fundamento na Lei 8.666, de 21-06-1993, que em seu art. 10 permite que as obras e serviços sejam prestados por execução direta ou indireta em combinação com o art. 6º, inciso II, por sua vez que define serviço, de modo exemplificativo como “toda atividade destinada a obter utilidade de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos- profissionais”.

Conforme Leiria¹⁰, “O Estado se utiliza de terceirização quando compra, junto a fornecedores, bens e serviços usualmente realizados pela máquina estatal. Neste sentido, ela é instrumento de desestatização. Essa prática, se dá em setores não essenciais ou monopolizados, coincidindo com as atividades-meio. Já para o desempenho de atividades-fim, incorpora aos seus quadros, de modo estável, pessoas que desempenham funções tidas como essenciais, tais como a segurança e a justiça. Os serviços judiciários em geral, bem como as funções tidas como essenciais à justiça, são e devem ser desempenhados por

⁹ Cf. *op. Cit.*, pag 113

¹⁰ LEIRIA, Jerônimo Souto, “A terceirização na administração Pública”, *in* Terceirização Passo a Passo, Porto Alegre, SAGRA_DC Luzatto, 1992

agente público *latu sensu*, como o magistrado, o promotor, os advogados da União, e os Procuradores de Estado”.

A questão que portanto se põe, diz respeito às práticas adotadas em busca da administração pública gerencial e até que ponto a terceirização seria aplicável às funções de representação judicial e de consultoria jurídica de entidades estatais.

Conforme já apontado, a representação judicial e a consultoria jurídica das entidades estatais a nível da União e dos estados-membros e Distrito federal estão definidas em sede constitucional, remetendo tais atividades à Advocacia da União e aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal.

1.4. A questão a nível municipal

“A administração local tem características próprias que a distingue das administrações de outras esferas. A administração federal e a estadual, são melhor estruturadas e organizadas, dispondo dos recursos necessários para tal. Há ainda, um distanciamento entre administrador e administrados.

Em contraposição, nos municípios, principalmente naqueles menores, o administrador, no caso o prefeito, tem contato quase que diuturno com a

população; conhece-se pessoalmente o eleitor; existe até intimidade entre a população e o prefeito.”¹¹

Dentro da característica própria da administração local, quanto à representação judicial e a consultoria jurídica nos municípios, na ausência de previsão constitucional quanto ao exercício destas atividades, como na prática, e a nível local, são elas exercidas? Teriam os municípios se organizado de modo análogo à União e os estados-membros, com Procuradorias Gerais do Município, ou outros órgãos jurídicos, ou ainda, terceirizam tais atividades?

1.5. Objetivos da investigação

Constitui objetivo específico desta investigação verificar como, na prática, se desenvolvem as atividades de representação judicial e de consultoria jurídica dos municípios dentro do estado de São Paulo.

1.6. Hipóteses de trabalho

Como hipótese central adota-se a posição de Leiria¹² enquadrando as atividades de representação judicial e de consultoria jurídica, dentro da essencialidade das funções de justiça, vale dizer, não serem as atividades-fim por elas desempenhadas, passíveis de terceirização.

¹¹ depoimento de Mariana Moreira, CEPAM

¹² cf. *op. cit.* Pag. 53

Posição essa reforçada porquanto as atividades de representação judicial e consultoria jurídica das entidades estatais incluem-se na classe de “atividades exclusivas”¹³ conforme classificação constante no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁴.

1.7. Metodologia e fontes de investigação

Foram coletados dados com o auxílio do “Relação de Nomes, Cargos e Endereços dos Executivos Municipais Paulistas – edição fevereiro/99 e através de pesquisa junto prefeituras do estado de São Paulo; através de questionário/entrevista, para a obtenção de dados quanto a quem exerce as atividades de representação judicial e de consultoria jurídica do município, para obter-se um quadro geral da situação dentro do estado.

Foram entrevistados executivos dos órgãos oficiais que prestam assessoria jurídica a municípios, especificamente do CEPAM e da Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios.

Foram esses os dados levantados. Sua análise e conclusões serão apresentadas no Capítulo 4.

No Capítulo 1 foi introduzida a questão objeto da pesquisa com um apanhado a nível mundial dos diversos paradigmas que vem afetando a Administração Pública ao longo das últimas décadas.

No Capítulo 2 será abordada a questão da mudança estratégica na administração pública brasileira, com histórico da evolução da administração burocrática, implantada com base na burocracia weberiana meritocrática.

¹³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, Revista do Serviço Público, Ano 47, Volume 120 Número 1, Jan-abr/1996

¹⁴ BRASIL, Presidente, 1995 (F.H.Cardoso), “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”

Introduzida em nosso país na década de 30, que surgiu como instrumento de proteção democrático contra o patrimonialismo. Segue-se na evolução histórica: o Estado passa a desempenhar importante papel social e econômico. Neste momento, evidenciam-se os problemas da administração burocrática. Dentre os problemas, a questão do *rent-seeking*¹⁵, ou da apropriação do patrimônio público por grupos específicos, surgindo a necessidade de se buscar uma administração pública gerencial.

Dentro do Capítulo 2, será mencionado o Decreto Lei 200/67, que pode ser considerado uma primeira investida da administração pública gerencial no Brasil, mas que não chegou a ser totalmente implementada pelos nossos governantes. Serão apontadas na sequência, as críticas à Constituição de 1988, por haver sacramentado uma administração pública arcaica e extremamente burocrática, na visão de Bresser Pereira¹⁶

Dentro deste Capítulo 2, ainda será apresentada a reforma do Estado preconizada pelo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado -, com o objetivo de facilitar o ajuste fiscal e a médio prazo tornar mais eficiente e moderna a administração pública, fazendo-a voltar-se ao atendimento do cidadão. Também serão tratados os setores do Estado – núcleo estratégico; atividades exclusivas; atividades não-exclusivas ou competitivos; produção de bens e serviços para o mercado.- relacionando-os com os tipos de propriedade – estatal; privada; pública não estatal. Ao final desse capítulo, será comentada a busca pela administração mais adequada, com o traslado dos instrumentos da iniciativa privada para Administração Pública – privatização no sentido amplo.

No Capítulo 3 será tratada a questão da privatização – em sentido amplo como o uso pela Administração de técnicas utilizadas nas empresas privadas ou em sentido restrito, como a venda de ativos públicos ao particular. Será

¹⁵ (Krueger, 1974) definiu *rent-seeking* - algo privatizado por grupos de interesse - era necessário proteger a *res publica* contra a ganância de indivíduos e grupos poderosos

¹⁶ Pereira, Luiz Carlos Bresser, "Da administração pública burocrática à gerencial", 1996

abordado o fenômeno da terceirização na administração pública, analisando-se importância da distinção atividade-meio e atividade-fim por analogia à iniciativa privada, onde apenas aquelas que se enquadram na primeira categoria são terceirizáveis. Ao cuidar-se, ainda neste Capítulo 3 das atividades terceirizáveis, serão vistos que existem previsões legais exemplificando tais atividades. Passar-se-á, a seguir, a examinar a questão das limitações impostas às terceirizações (princípios como da legalidade, da eficiência e da economicidade). Dentro do princípio da legalidade a proibição expressa quanto ao repasse a terceiros de atividades dentre as atribuições de cargos permanentes da Administração.

Todos os tópicos abordados nestes 3 capítulos são necessários para fundamentar a hipótese da impossibilidade de se terceirizar as atividades de representação judicial e de consultoria jurídicas nos municípios, assim como o é nos níveis estadual e federal, nestes por dispositivo constitucional e respaldada em legislação infraconstitucional.

Capítulo 2

Mudança estratégica na administração pública

2.1. Histórico da evolução da administração burocrática à administração gerencial

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada no Brasil na década de 30. Era a implantação da burocracia weberiana meritocrática.

Segundo Bresser Pereira¹⁷ [1998:241], a administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista, assim chamada por confundir o patrimônio pessoal do monarca com o patrimônio público. Para suprir-se a demanda por uma administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público, surgiu a administração burocrática moderna, racional-legal.

¹⁷ Bresser Pereira, "Reforma do Estado e administração pública gerencial", 1998

No momento em que o pequeno Estado liberal¹⁸ do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Portanto, para garantir a propriedade e os contratos era suficiente o Estado pequeno. O problema da eficiência evidencia-se no momento em o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX. Por outro lado, a expansão do Estado , respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, não decorre apenas de problemas de crescimento, e das decorrentes diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

No período pós guerra, a burocracia reafirma-se. No entanto, concomitantemente há uma contaminação da administração pública que passa a sofrer uma grande influência da administração de empresas. As idéias de

¹⁸ No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios - o da Justiça, responsável pela polícia; o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha; o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da Justiça, que o Poder Judiciário realizava

descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública somente ganharia força a partir da década de 70, quando se inicia a crise do Estado, que como consequência levaria à crise também sua burocracia. Mais especificamente, desde a década de 60, ou pelo menos desde o início dos anos 70, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública burocrática¹⁹.

A administração pública gerencial emergiu, portanto, na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking*²⁰ ou da corrupção aberta. E nos anos 80 iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália. Nos Estados Unidos, a revolução administrativa ocorreu principalmente no nível dos municípios e condados - revolução que o

¹⁹ Como diz Ostrom (1973:15): "a sensação de crise que se desenvolveu no campo da administração pública ao longo da última geração originou-se da insuficiência do paradigma inerente à teoria tradicional da administração pública".

²⁰ (Krueger, 1974) definiu *rent-seeking* - algo privatizado por grupos de interesse - era necessário proteger a res *publica* contra a ganância de indivíduos e grupos poderosos

livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o governo* (1992), descreve de forma tão expressiva. Era a administração pública gerencial que estava surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

1.2 Decreto Lei 200/67 – Reforma administrativa

Em 1938, cria-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em substituição ao Conselho Federal do Serviço Público e introduz-se no país, os princípios da administração burocrática. A criação do Dasp representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios

centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica²¹. E, já em 1938 tem-se um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na "administração indireta" deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da "administração direta" ou central.

Credita-se ao Decreto-lei nº 200, de 1967, a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira. À frente da reforma, Amaral Peixoto. O inspirador dessa tentativa foi Hélio Beltrão, o pioneiro das novas idéias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e, depois, como ministro da Desburocratização entre 1979 e 1983, transformando-se em arauto das novas idéias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política que visava, através da administração pública, a "retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado" (Beltrão, 1984: 11).

²¹ O Dasp foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), que, em janeiro de 1989, foi extinta, sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF), que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transformou-se em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). .-

Para Bresser Pereira[1998:244], tentava-se através das reformas iniciadas pelo Decreto-lei nº 200, vencer o excessivo rigor da estrutura burocrática que dominava a Administração. Foi, um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A idéia fundamental contida no bojo do Decreto-lei n. 200/67 foi a descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, contrapondo-se ao pressuposto da rigidez da administração direta, o da maior eficiência da administração descentralizada, conclusão conforme Bertero (1985:17): "subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista"),

O Decreto-lei n. 200, instituiu, em seu artigo 6º, como princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Em decorrência, promoveu-se a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática; houve grande expansão das empresas estatais e das fundações; surgia a figura do empregados celetistas - submetidos ao regime privado de contratação de trabalho - nas unidades descentralizadas da Administração,. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma eficiência maior nas

atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial.

Acompanhando a implantação do Decreto-lei nº 200 constatou-se que a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas se fortaleceu como consequência da possibilidade da contratação de empregados sem concurso público. Uma segunda consequência, esta prejudicial à administração central ou direta, que já estava desprestigiada por ser considerada “burocrática” ou inflexível, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo central do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, optou por contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais²².

Dessa maneira, a tentativa de implementar-se a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. Em meados da década de 70, surgia a crise política do regime militar. Como a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração, a administração pública também entrou em crise.

2.3. Críticas a Constituição de 1988

²² Não obstante o Decreto-lei nº 200 conter referências à formação de altos administradores (art. 94, V) e à criação de um centro de aperfeiçoamento no Dasp (art. 121).

Para Bresser Pereira [1998:245], a transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, significaria, no plano administrativo, uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50, pois os dois partidos que comandavam a transição eram partidos democráticos, mas populista. Com o predomínio de uma espécie de euforia democrático-populista, não tinham os governantes, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país atravessava. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política conservadora no Congresso - o Centrão - mergulhou, em 1988 e 1989, em uma política populista e patrimonialista.

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 “seria uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesçam com o advento da democracia. Por isso a Constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não à indireta” [Bresser Pereira, 1998: 246].

Complementando as críticas, a Constituição de 1988 teria ignorado completamente as novas orientações da administração pública. Refletindo uma falta total de visão para o novo, os constituintes e a sociedade brasileira perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a

ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada (o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras - as autarquias e as fundações públicas - que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico, deixando essa descentralização espaço aberto para o clientelismo, principalmente nos estados e municípios - clientelismo que se acentuara após a redemocratização). A sociedade e os constituintes não teriam percebido que as formas mais descentralizadas e flexíveis da administração, que o Decreto-lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública.

Somente por essa ótica, pode-se explicar porque se decidiu, através da instauração de um "regime jurídico único" para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de igual forma, sem nenhum critério, desde trabalhadores braçais a especialistas como professores e médicos, passando por policiais a assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que esse instituto fora criado para defender o Estado, não seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas a funcionários já existentes; através da extensão a toda administração pública das novas regras, eliminar toda autonomia das autarquias e fundações públicas.

Na crítica de Bresser Pereira[1998:247], contraditoriamente com seu espírito burocrático-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma consequência do corporativismo que recrudescceu com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. Dentre estes privilégios, o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado aliado à instituição de aposentadorias especiais e a possibilidade de acumular aposentadorias (no caso dos professores universitários) elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade²³. Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas de fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral²⁴.

²³ Luís Nassif (1996): "a análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público".

²⁴ Conforme Bresser Pereira (1996) "Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de regime jurídico único. A lei definiu que esse regime jurídico único seria estatutário. Em alguns municípios, a lei definiu para regime único o regime celetista. A Constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a celetistas com mais de cinco anos, não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem mesmo instalados em cargos públicos, que prestassem "concurso de efetivação". Nesse concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como "título". O STF tem concedido liminares sustando a eficácia de leis que repetiram o modelo da lei federal que transformou

Em conclusão às suas críticas, Bresser Pereira constata que “o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Além disso, resultou de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.”

Bresser Pereira reconhece o fato de os administradores públicos brasileiros serem majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Tais qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, constituíram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado desempenhou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infraestrutura e a instalação da indústria de bens de capital nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 80 e a liberalização comercial nos anos 90 não teriam sido possíveis não fossem a competência e o espírito público da burocracia brasileira, mas afirma que as circunstâncias anteriormente citadas contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira.

celetistas em estatutários "de chofre". Até o momento, ninguém, porém, se dispôs a argüir a inconstitucionalidade da Lei nº 8.112, um monumento ao corporativismo”.

Essas são as críticas feitas ao capítulo dedicado à Administração Pública pela Constituição de 1988.

2.4. A reforma do Estado pelo MARE

2.4.1 Os dois objetivos e os setores do Estado

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado, em geral, e do aparelho do Estado e de seu pessoal, em particular. Bresser Pereira é nomeado ministro do novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

O então ministro, propõe que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo - reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais. Na sua visão, para alcançar uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo do mundo atual, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado.

Essa reforma objetivou a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios. onde existisse um claro problema de

excesso de quadros; a médio prazo. tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

Para o ajuste fiscal o meio principal consistiu- se na exoneração de funcionários, por excesso de quadros; na definição clara do teto remuneratório - que até hoje não se efetivou legalmente - dos servidores e da modificação do sistema de aposentadorias. aumentando-se o tempo de serviço exigido e a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três exigiam mudança constitucional. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros foi o desenvolvimento de sistemas de exoneração por desligamento voluntário, os chamados P.D.V. (programa de desligamento voluntário). Nesses sistemas, os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que parte deles se exonere voluntariamente em troca de incentivos (indenização e de treinamento para a vida privada). Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, previa-se a adesão um número substancial de servidores^{25 26}.

²⁵ Resultados estatísticos adesões/população alvo , no Executivo Federal 3.31%, Executivo Estadual 4.33%, Eletropaulo S/A 5%, encontram-se em "Administração Pública e Racionalidade Gerencial: Programs de Desligamento Voluntário, Características e Efeitos Alcançados., IBAP, dezembro/2000.

²⁶ Cf., Bresser Pereira, a primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente. Depois de uma agitada

Conforme preconizado pelo MARE, a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública esperada, a médio prazo, decorreria de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscaria a um só tempo fortalecer a administração pública direta, ou o "núcleo estratégico do Estado", e descentralizar a administração pública, através da implantação de "agências autônomas" e de "organizações sociais" controladas por contratos de gestão. O elo de ligação entre os dois sistemas é o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar²⁷.

A proposta de reforma do aparelho estatal parte da existência de quatro setores dentro do Estado: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e as políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, no nível federal, pelo presidente

intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em primeira instância imbuídos de espírito burocrático, a política foi considerada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária

²⁷ Segundo Pimenta (1994:154): "A institucionalização da função-administração no governo federal ocorreu durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica... O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (regime jurídico único - estatutário).

da República, pelos ministros de Estado e pela cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. Nos níveis estadual e municipal existem núcleos estratégicos correspondentes.

Atividades exclusivas de Estado são aquelas em que é exercido o "poder de Estado", ou seja, o poder de legislar e tributar. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou por envolverem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores seria necessário considerar: a) o tipo de propriedade e b) o tipo de administração pública mais adequados.

2.4.2. Propriedade estatal, pública-não estatal e privada

No núcleo estratégico a propriedade deve ser estatal. O plano da reforma prevê um novo instrumento – o contrato de gestão -, a ser utilizado pelo núcleo estratégico além dos instrumentos tradicionais: - aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário). O contrato de gestão define objetivos e indicadores de desempenho para as entidades executoras ("agências autônomas", no setor das atividades exclusivas de Estado, e as "organizações sociais", no setor de serviços não-exclusivos de Estado) e garante os recursos necessários às entidades.

No setor de bens e serviços para o mercado -, a produção deve ser em princípio realizada pelo setor privado. Por isso o programa de privatização em curso. Daí deriva o princípio da "subsidiariedade": só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal retirou do Estado a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, o que tornou aconselhável privatizá-las. O Estado moderno - que prevalecerá no século XXI - deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor. As empresas podem ser controladas pelo mercado, onde prevalece o princípio da troca. O princípio da transferência, que

rege o Estado, não se aplica a elas; por isso, e devido ao princípio da "subsidiariedade", as empresas devem ser privadas.

No caso das atividades não-exclusivas de Estado, a proposta é que a forma de propriedade dominante seja a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa e como a divisão clássica do direito entre direito público e direito privado sugere - propriedade privada e propriedade pública -, e sim três: a) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresa) ou de consumo privado (famílias); b) a propriedade pública estatal; e c) a propriedade pública não-estatal. A confusão não deriva da divisão bipartite do direito, mas do fato de que, em seguida, o direito público foi confundido ou identificado com o direito estatal, enquanto o direito privado foi entendido como englobando as instituições não-estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas²⁸.

²⁸ Como observa Bandeira de Mello (1975:14), para o jurista, ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um regime jurídico específico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). "Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se lhe reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade nem a

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar; é estatal a propriedade que integra o aparelho do Estado, sendo regida pelo direito administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação "de direito privado", embora regida pelo direito civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas essas organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais²⁹. Sem dúvida, poder-se-ia dizer que, afinal, continuam apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, e sim públicas não-estatais³⁰.

natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida."

²⁹ Bresser Pereira [1998:262] "São ou devem ser" porque uma entidade formalmente pública, sem fins lucrativos, pode, na verdade, não sê-lo. Nesse caso, trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo.

³⁰ Essas instituições são impropriamente chamadas de "organizações não-governamentais" na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. É mais correto falar em organizações não-estatais, ou, mais explicitamente, públicas não-estatais.

Finalmente, no setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deve ser em princípio pública não-estatal. Não cabe ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implica a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, deve ser necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle de mercado se materializa na cobrança dos serviços. Dessa forma, a sociedade atesta permanentemente a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelece um sistema de parceria ou de cogestão entre o Estado e a sociedade civil.

2.4.3. Tipos de administração mais adequados

O objetivo geral preconizado pela reforma administrativa é a evolução gradual de uma administração pública burocrática para a gerencial. Gradual, pois prevê-se que essa mudança, porém, não pode ser realizada de um dia para o outro. Nem deve ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Segundo Bresser Pereira [1998:265], Deve-se aproveitar conquistas desta, os seus aspectos positivos e ao mesmo tempo

eliminar o que já não serve. Enquadram-se na primeira categoria certas instituições burocráticas, como a exigência de concurso ou de processo seletivo público. um sistema universal de remuneração, carreiras formalmente estruturadas e um sistema de treinamento que devem integrar definitivamente a uma administração pública burocrática no país.

Essas instituições, porém, devem ser flexibilizadas para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial. E, sobretudo, na visão do MARE, não impedir a recompensa do mérito pessoal. desvinculado do tempo de serviço. e não aumentar as limitações impostas à iniciativa e à criatividade do administrador público para administrar seus recursos humanos e materiais. Quanto ao treinamento. deve estar prioritariamente relacionado com as necessidades e os programas do novo Estado que se quer implantar, ao invés de subordinar-se às etapas de uma carreira, como quer a visão burocrática. Por outro lado, a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deve variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deve ainda estar presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito da eficiência é fundamental, dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deve ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais.

A reforma da administração pública foi prevista para ser executada em três dimensões: a) a institucional-legal, por meio da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e c) a da co-gestão.

Na dimensão institucional-legal conforme previsto, ocorre a modificação da Constituição, das leis e dos regulamentos. Em um país cujo direito tem origem romana e napoleônica, qualquer reforma do Estado implica uma ampla modificação do sistema legal.

A dimensão cultural da reforma significa, por um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, por outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial.

Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo, com a tramitação de PEC, projetos de emenda constitucional, no Congresso e a aprovação de algumas delas como a da reforma administrativa, da reforma previdenciária entre outros. Todo o debate travado em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura.

Finalmente, a dimensão gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de pôr em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade. Para isso, a criação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas de

Estado, e das organizações sociais, no setor público não-estatal, são as duas tarefas estratégicas.

É importante ter-se em mente os conceitos preconizados pela reforma do aparelho estatal conduzida pelo MARE, pois, dentro do ambiente neoliberal, cujo objetivo é retirar o Estado da economia, muitas vezes se confunde com a tentativa pura e simples de uma redução do tamanho da máquina administrativa. Mas a reforma é também socialdemocrática que tem por objetivo aumentar a governança do Estado, é dar meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economicidade reformas, isto é a reforma pretende alcançar uma administração mais efetiva.

Neste Capítulo 2, foi apresentada a história da evolução da administração pública, desde a implantação da burocrática clássica na década de 30, passando pela tentativa de implantação da reforma administrativa em 1967, através do Decreto-lei n. 200 e finalmente a reforma administrativa que se encontra em andamento. É a reforma administrativa preconizada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A visão apresentada refere-se sobretudo à visão do de Bresser Pereira, que ocupou o cargo de ministro daquela pasta, tendo sido o principal implementador dos ideais da reforma.

Sendo a privatização no sentido amplo, isto é, a utilização de instrumentos utilizados pela iniciativa privada na administração pública e dentre

elas as técnicas de terceirização, no próximo capítulo será feita uma apresentação desses dois temas, voltadas à administração pública.

Capítulo 3**Privatização****3.1. O conceito de privatização**

Também no Brasil, o Estado Social de Direito fez crescer a máquina estatal burocrática. A administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos Bresser Pereira [1998:241]. Evidencia-se neste momento o problema da eficiência da administração.

Para combater e problema, buscam-se instrumentos de direito privado para conduzir a atuação dos negócios públicos. As empresas públicas e sociedades de economia mista são exemplos disso. A contratação pelo Estado de servidores regidos pelas leis trabalhistas, ao lado daqueles admitidos pelo regime estatutário, é outro exemplo³¹. Consta-se hoje, na realidade, o fenômeno do traslado de meios privados para consecução dos fins públicos, sem que constituam eles, necessariamente, novidade absoluta.

³¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Da aplicação do direito privado no direito administrativo*, p. 92/93.

Conforme visto em 1.3., o conceito amplo de privatização compreende todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado. Nessa acepção ampla, há que se considerar a privatização em sentido formal e a privatização em sentido material.

No sentido formal, envolve a utilização por parte dos poderes públicos dos mecanismos do sistema jurídico de caráter privado para o desenvolvimento de sua atividade, sem que ocorra uma troca da sua titularidade³². Opera-se mediante a atuação do Poder Público por meio de formas organizativas de direito privado: empresas públicas e sociedades de economia mista e sob regulação do ordenamento jurídico privado³³, o que acontece no direito brasileiro nos termos do artigo 173, § 1º, II, da Constituição Federal quando o Estado exerce atividade econômica.

Na privatização em sentido material, há a transferência de uma atividade pública para o setor privado, envolvendo situações em que a atividade, sem perder seu caráter de serviço público, passa a ser operada pelo particular, como nas concessões e na transferência do controle acionário de empresas estatais³⁴.

Privatização no seu conceito restrito limita-se à venda de ativos do Estado, denominando-se **desestatização** o conjunto das variadas formas adotadas para transferir à iniciativa privada atividades antes exercidas pelo

³² Gomez Acebo & Pombo. *Teoría y práctica de las privatizaciones*, p. 17.

³³ Antonio Troncoso Reigada. *Privatización, empresa pública y constitución*, p. 42/43, e Gomez Acebo & Pombo. *Teoría y práctica de las privatizaciones*, p. 18

³⁴ Gomez Acebo & Pombo. *Teoría y práctica de las privatizaciones*, p. 18/19.

Estado. Privatização, pois, é apenas uma das formas possíveis de desestatização³⁵.

Na acepção ampla, a privatização, quando associada à execução pelo particular de serviços públicos, não deve ser entendida como a retirada da natureza pública desse serviço. Se a atividade pública passa a ser executada pelo setor privado, quer por meio de concessão ou permissão, quer por meio de terceirização nas suas variadas formas, não retira do Poder Público a titularidade do serviço. A utilização dos meios privados de execução dos serviços, implica a mera transferência da execução material (no caso da contratação de terceiros) ou mesmo da gestão operacional (no caso das concessões e permissões), mas nunca da titularidade do serviço público, constitucionalmente atribuída à Administração. Privatizar não é sinônimo de transformar o regime jurídico que normatiza determinado serviço público³⁶.

Admite-se a privatização da execução do serviço e não da sua titularidade. Juarez Freitas, além da acepção ampla e da restrita, aponta um terceiro sentido para o termo privatização, em que o Poder Público transfere a titularidade do serviço. Essa terceira acepção representa a negação pelo Estado

³⁵ Dora Ramos Aspectos Jurídicos da Terceirização no âmbito da Administração Pública p34 A Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997, que revogou a Lei n. 8.031/90 sacramentou, nos artigos 2º e 4º, a abrangência legal do termo desestatização.

³⁶ Dora Ramos, Aspectos Jurídicos da Terceirização no âmbito da Administração Pública, p 36

da prestação de serviços públicos ou o abandono da sua titularidade, razão pela qual não pode ser aceita.³⁷

Essa transferência da titularidade do serviço público é inconstitucional no nosso direito, dado que o artigo 175 da Constituição Federal prescreve incumbir ao “Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Assim, a titularidade da prestação do serviço público é irrenunciável³⁸.

3.2. Terceirização

A terceirização é um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada pela mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiro estranho aos seus quadros. Esse conceito prescinde da noção de atividade-meio e atividade-fim para ser firmado, uma vez que tanto podem ser delegadas atividades acessórias quanto parcelas da atividade principal da terceirizante³⁹.

No contexto da reforma do Estado, num sentido amplo, sempre que o serviço público seja prestado com o auxílio de terceiro estranho aos quadros

³⁷ O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais, p. 91/92, e O sistema de parceria entre os setores público e privado. Execução de serviços através da concessão, permissão e terceirização. Aplicação adequada destes institutos. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 13, n. 5, maio 1997, p. 329.

³⁸ Juarez Freitas. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*, p. 91/92.

públicos, fala-se, genericamente, em terceirização. São exemplos: a concessão de serviços públicos, gestão de serviços públicos por organizações sociais; as cooperativas de saúde implantadas no Município de São Paulo sob a denominação de PAS – Programa de Apoio à Saúde, e as diferentes técnicas que as transformações do Estado têm introduzido. Nesses exemplos, o Poder Público transfere a gestão do serviço a um gestor operacional.

No conceito restrito, o gestor operacional repassa a um particular, por meio de contrato, a prestação de determinada atividade, como mero executor material, destituído de qualquer prerrogativa de Poder Público. Não se opera a transferência de gestão do serviço público, mas de mera prestação de serviços.

3.3. Atividade-meio e atividade-fim na Administração Pública

No âmbito da empresa privada ganha destaque a discussão sobre atividade-meio e atividade-fim com o objetivo de delimitar a terceirização considerada lícita ou ilícita pelo direito do trabalho⁴⁰. No âmbito privado, em que pese a denominação de ilícita à terceirização da atividade-fim a prática dessa

³⁹ Dora Ramos, Aspectos jurídicos da Terceirização no âmbito da Administração Pública, dissertação, maio/2000

⁴⁰ Enunciado 331 - TST

conduta será juridicamente irrelevante, desde que se preservem os direitos sociais dos trabalhadores envolvidos no contrato.

Pode-se tentar transpor tal critério para a Administração Pública. Atividades-fim da Administração Pública são aquelas diretamente direcionadas aos administrados e aquelas relativas à organização interna da Administração e instrumentais à realização das primeiras são consideradas atividades-meio. Exemplo de atividade-fim é o ensino, o atendimento médico-hospitalar, a pavimentação de ruas e a coleta de lixo. Exemplo das segundas são os serviços contábeis, de arquivo etc.⁴¹

Conforme visto no item 2.4.1 , para a reforma do Estado, foram definidos quatro setores:

a) núcleo estratégico, responsável pelo planejamento e formulação de políticas públicas (no Poder Executivo corresponde ao Presidente da República, Ministros e assessores diretos);

b) atividades exclusivas, que, por corresponderem ao poder estatal de regulamentação, fiscalização e fomento, só pelo setor público podem ser prestadas (ex.: cobrança e fiscalização de impostos, polícia e previdência social básica, serviço de desemprego, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, serviço de trânsito, serviços de saúde, controle do meio ambiente, educação básica, emissão de passaportes etc.);

c) serviços não exclusivos, que não envolvem poder de império estatal, mas que são atividades relevantes por envolverem direitos humanos fundamentais ou por produzirem “ganhos” que não podem ser distribuídos à sociedade sob a forma de lucro: são universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus;

d) produção de bens e serviços para o mercado, que se refere a atividades econômicas que objetivam lucro, mas que ficaram sob o controle estatal em decorrência da insuficiência dos capitais privados para implantá-los ou por serem atividades de caráter monopolístico, em que o interesse público clama pela submissão a um poder regulador⁴².

Tanto as atividades do núcleo estratégico quanto as atividades exclusivas, correspondem àquelas que não poderiam sair da esfera pública de gestão, por estarem umbilicalmente ligados ao núcleo essencial do Estado. São as atividades jurídicas do Estado, intrínsecas à própria manutenção do grupo social enquanto coletividade juridicamente organizada, que não podem ser transferidas para o setor privado, sob pena de perecimento do próprio Estado. No setor das atividades exclusivas devem ainda ser incluídas as funções de controle interno e externo da Administração Pública e de defesa do patrimônio público (notadamente as exercidas pela Advocacia Pública)⁴³.

⁴¹ Odete Medauar. *Direito administrativo moderno*, p.114.

⁴² Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado, item 5.1.

⁴³ Dora Ramos, p.124

Essas atividades, identificadas com o núcleo central do Estado, constituiriam, em um paralelo com o setor privado, a sua atividade-fim, não sendo passível de terceirização. Admite-se apenas e tão-somente o repasse de tarefas acessórias dessas atividades (como a limpeza de uma repartição pública, por exemplo).

Quando a questão se volta à atividade-meio ou atividade-fim de um específico órgão ou entidade pública, a distinção pode ser relativizada. Às vezes, pode-se conceber uma terceirização que se confunda com facetas da atividade-fim do órgão ou entidade. Por exemplo, a FURP – Fundação para o Remédio Popular (fundação de direito público criada pelo Estado de São Paulo pela Lei estadual n. 10.071, de 10 de abril de 1968, e que tem por fins institucionais, dentre outros, a fabricação de medicamentos e produtos afins e sua distribuição aos órgãos e entidades de saúde pública, para atendimento dos segmentos de baixa renda) celebra contratos com laboratórios privados para que estes produzam os remédios que caberia à fundação produzir e que serão por ela posteriormente distribuídos para atendimento dos contratos de fornecimento firmados.

3.4. Atividades terceirizáveis

As atividades acessórias de apoio ao desenvolvimento de atividades próprias da Administração⁴⁴; as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas⁴⁵; conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações⁴⁶; atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais⁴⁷ são elencadas exemplificativamente em textos de nossa legislação como realizáveis mediante contrato com terceiros.

Hoje são firmados contratos de terceirização tendo por objeto a execução de serviços de digitação, de zeladoria, de fotocópias, de leitura de medidores e

⁴⁴ O Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967,

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

...
§ 7º Para melhor desencumbir-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 capacitada a desempenhar os encargos de execução.

⁴⁵ Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, artigo 3º, parágrafo único, "as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas, serão de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato".

⁴⁶ Decreto Federal n. 2.271, de 7 de julho de 1997, elenca, em seu artigo 1º, § 1º, de forma meramente exemplificativa, algumas atividades que se caracterizam como perfeitamente terceirizáveis

⁴⁷ Lei n. 8.666/93, artigo 6º, II

entrega de contas aos usuários de serviços públicos, de arrecadação de pedágio, de coleta de lixo domiciliar, de varrição das vias públicas etc.

Cada vez mais são firmados contratos que envolvem uma variedade de atuações do setor público. Assim, hospitais públicos contratam cooperativas de médicos para prestar serviços próprios de suas especialidades profissionais, deixando de realizar concursos públicos para provimento de seus cargos.

O Poder Público deve manter um núcleo mínimo de poder, responsável pela atividade vital de gestão estratégica das atividades administrativas, mediante a formulação de políticas públicas. No âmbito da função administrativa do Estado, esse núcleo estratégico envolve, também, o exercício das funções de fiscalização, controle da arrecadação tributária e da tesouraria, além de atribuições de controle interno (englobando orientação jurídica), de forma a restar assegurada a adequação e efetividade das políticas implementadas.⁴⁸

Cuida-se assim da manutenção no seio do Estado, sem a atuação do setor privado, dos serviços públicos de caráter essencial. A terceirização atingiria apenas os serviços públicos derivados ou adquiridos (na classificação de Caio Tácito e Maria Sylvia Zanella Di Pietro), de utilidade pública ou de caráter impróprio (no conceito de Hely Lopes Meirelles e Edmir Netto de Araújo), além de ser admitida plenamente quando o Estado desempenha atividade econômica em sentido estrito.

⁴⁸ Dora Ramos, p. 128

Esta última questão decorre da norma do artigo 173 da CF, que dá à atuação estatal no campo econômico, no que se refere ao exercício direto da atividade, caráter excepcional, dado que só admitida em caso de relevante interesse coletivo ou quando necessária à segurança nacional. Se é excepcional a atuação estatal em seara própria do setor privado, o Estado pode legitimamente, quando no exercício dessa atividade, delegar a sua execução material direta a particular contratado.

Analizando a terceirização no âmbito de alguns serviços sociais do Estado, especificamente dos serviços de educação e saúde, Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que é impossível terceirizar “o serviço público como um todo”, sendo admissível apenas a transferência à iniciativa privada de algumas atividades específicas, setorizadas. Em matéria de saúde, a Constituição Federal prevê a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos de saúde (artigo 197)⁴⁹, destacando, no entanto, seu caráter complementar (artigo 199, § 1º)⁵⁰. Assim sendo, a Administração não pode furtar-se a colocar o serviço à disposição da população. Apenas poderá

⁴⁹ Constituição Federal:

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também por pessoa física ou jurídica de direito privado.”

⁵⁰ “Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º. As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

socorrer-se de entidades privadas para melhor assegurar o atendimento das necessidades coletivas.

Tratando-se de serviço público de natureza social, graciosamente prestado aos administrados que dele necessitam, custeado pelos cofres públicos via destinação de recursos orçamentários, não é atividade passível de ser objeto de concessão ou permissão, que pressupõem a cobrança de tarifas dos usuários⁵¹. Daí a conclusão de que a terceirização é o instrumento a ser utilizado para permitir a participação de terceiros na execução do serviço, em atendimento à referência constitucional⁵².

3.5. Limites à terceirização

O princípio subjacente à lógica da terceirização é de que existe uma série de tarefas que o Estado pode dirigir sem as executar diretamente. Isso não significa, no entanto, que todas as atividades materiais acessórias possam ser indistintamente terceirizadas, notadamente se na estrutura administrativa do Poder Público existirem cargos legalmente criados que se destinem a atender aquelas necessidades específicas. Nessa hipótese, ainda que constitucionalmente admissível, a terceirização da atividade estará inviabilizada, fugindo ao poder discricionário do administrador a sua implantação. Além da

⁵¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Parcerias na Administração Pública*, p. 174.

indispensável observância do princípio da legalidade, aliás inerente ao exercício da função pública, outros limites existem à transferência a terceiros de atividades públicas, como será detalhado a seguir. Importa observar, como é evidente, que todos os princípios regedores da Administração Pública implicam limitação à prática de quaisquer atos pelo administrador. Para o processo de terceirização importam em especial o princípio da legalidade, o princípio da eficiência e o da economicidade.

3.5.1. O princípio da legalidade

A Administração Pública tem de se pautar pela estrita observância do princípio da legalidade, que impõe ao administrador a execução de condutas autorizadas pelo ordenamento jurídico, vale dizer, Enquanto o particular pode fazer tudo que não lhe seja vedado pelo ordenamento jurídico, o administrador público só poderá praticar atos que lhe sejam autorizados.

O princípio da legalidade traduz-se na necessidade de o Poder Público atuar em conformidade com a autorização prévia que lhe tenha sido dada pelo ordenamento jurídico, ainda que por mera norma de atribuição de competência⁵³.

⁵² Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Parcerias na Administração Pública*, p. 173/175, e Marcos Juruena Villela Souto. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*, p. 266/272.

⁵³ Odete Medauar. *O direito administrativo em evolução*, p. 142, e *Direito administrativo moderno*, p. 139/140.

Vários diplomas legais, - Decreto-lei 200 / 67, art. 10, § 7º; Lei n. 5.645,/70, artigo 3º, parágrafo único; Decreto Federal n. 2.271/97, art. 1º, § 1º; Lei n. 8.666, de 1993 – autorizam a terceirização de atividades, elencando-as exemplificativamente., por outro lado, a terceirização estará, em princípio, vedada se existirem dentro da organização administrativa do órgão ou entidade pública cargos criados para o exercício daquelas atividades passíveis de terceirização⁵⁴.

Mesmo no caso da existência de cargos, não existe impedimento, para a contratação de terceiro com o caráter de complementariedade ou decorrente de necessidades transitórias.

Dora Ramos ao cuidar do tema conclui que:

“Assim, se a lei criou cargos ou funções para serem preenchidos por servidores públicos, foi por entender que aquelas atividades, pela sua relevância, demandam a existência de servidores regidos por um regime jurídico específico, que lhes impõe direitos e obrigações necessários à salvaguarda da coletividade. Dessa forma, não poderá o

⁵⁴Decreto n. 2.271/97

“Art. 1º. (...)”

§ 2º. Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição

administrador, sem prévia autorização legal, deixar vagos aqueles cargos, contratando com terceiros o desenvolvimento das atividades.

Não poderá o administrador, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, havendo cargo criado, deixar de provê-lo mediante a realização de concurso público, com a intenção de terceirizar as funções a ele inerentes. Também não poderá a Administração, tratando-se de atividade inserida em seu núcleo fundamental, deixar de criar os cargos e empregos necessários à execução dos trabalhos para contratá-los com terceiros estranhos aos seus quadros.

Pode se dar, no entanto, que inexistir cargo ou emprego criado na estrutura administrativa para execução de atividades não coincidentes com o núcleo exclusivo do Estado. Ou poderá mesmo ocorrer que, por decisão do legislador, tenha havido a

legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de Pessoal."

declaração de desnecessidade do cargo ou a sua extinção. Nessas hipóteses, poder-se-á cogitar da terceirização da atividade, desde que observados, dentre outros, os princípios de economicidade e moralidade. Economicidade porque não se poderá admitir que extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, sejam os seus ocupantes colocados em disponibilidade remunerada para contratação de terceiros, o que oneraria duplamente os cofres públicos. Moralidade porque não é admissível que a terceirização seja adotada como forma de favorecimento de interesses privados, burlando a impessoalidade que deve nortear os atos da Administração”⁵⁵.

3.5.2. O princípio da eficiência

⁵⁵ DoraRamos, p. 134/135

A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, incluiu como um dos princípios da Administração Pública o da eficiência⁵⁶.

A Eficiência corresponde à otimização dos meios; a eficácia, à consecução do fim esperado (“fazer a coisa certa”) e a efetividade corresponde à conjugação desses dois fatores, “fazendo a coisa certa da maneira certa”⁵⁷.

A Reforma do Estado iniciada com o governo FHC, conforme visto em 2. incorpora o conceito, apregoando a substituição da Administração burocrática pela Administração gerencial. Os controles deixariam então de ser formais, adotando-se “o controle de resultados”, centrado na qualidade e produtividade do serviço público, exigindo a satisfação da necessidade do “cidadão-cliente”..

O artigo 74 da Constituição Federal brasileira, nos termos em que concebido pelo legislador constituinte de 1988, já se referia ao controle de resultados, ao prever a necessidade de manutenção pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de um sistema de controle interno com a finalidade de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”⁵⁸.

Na terceirização, espera-se que o administrador esteja atento a essa coordenação de fatores, atuando com eficiência de meios para obter a eficácia

⁵⁶ Constituição Federal, artigo 37, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: ...”

⁵⁷ Pedro Sabino de Farias Neto. Privatização, um imperativo de gestão efetiva p. 2.

⁵⁸ Art. 74, II da Constituição Federal

dos resultados, dentro dos parâmetros impostos pelo Estado Democrático e Social de Direito.

Dentro desse conceito, a eficiência da Administração não será obtida pela tão-só adoção de meios privados de gestão. Existe o mito de que a Administração Pública é sempre ineficiente e que operadores privados obtêm, invariavelmente, melhores resultados, a custos reduzidos. Afinal, num raciocínio simplista, se a terceirização dá certo na iniciativa privada, por que não haveria de dar certo também no setor público?

O bom senso impõe, não obstante, que o afã pelas formas privadas seja relativizado.

Para John Donahue⁵⁹, a partir do estudo comparativo de casos concretos nos Estados Unidos, não é a circunstância de determinada atividade ser gerida pelo segmento público ou privado que lhe confere maior ou menor eficiência, mas sim a existência ou não de competição. O monopólio, tanto público quanto privado, é pernicioso, ineficiente, extremamente oneroso aos usuários do serviço público. A competição entre os agentes, no entanto, estimula a eficiência e o barateamento dos custos.

Atuando como limite à terceirização, a eficiência não pode ser alcançada pelo tão-só fato de ser contratada com agentes privados a execução de atividades públicas. Longe do mito privatístico de eficiência, a decisão terceirizante deve estar alicerçada em estudos sérios, evidenciadores de que a

execução por particulares é a que melhor se coaduna com o interesse público. Nesse aspecto, muitas vezes a execução direta de dada atividade pela própria Administração não está presa a critérios imediatistas de obtenção de maior vantagem, envolvendo fatores como confiança no prestador do serviço⁶⁰ ou proteção de outros valores socialmente relevantes (como o aumento do nível de emprego, por exemplo⁶¹).

A decisão de terceirizar não pode ser influenciada por modismos ou pela aparente agilidade proporcionada às estruturas administrativas. A empresa privada, precursora na introdução do processo, nos últimos tempos tem iniciado um movimento de saída da terceirização. “Desterceirizar” talvez possa ser o neologismo que bem represente o fenômeno inverso àquele que marcou a febre de redução das estruturas empresariais.⁶²

Ao se transferir para terceiro a execução de algumas atividades, passa-se a ter um controle apenas indireto da qualidade. De um lado, apostam os defensores do modismo da terceirização que o mercado regulará a qualidade, a partir da competição entre os fornecedores de bens e serviços, de outro, devem ser computados custos adicionais para que não se perca a qualidade - rejeição do produto, espera de nova remessa.

⁵⁹ *Privatização: fins públicos, meios privados*, p. 71/95.

⁶⁰ John Donahue. *Privatização: fins públicos, meios privados*, p. 252.

⁶¹ Gomez Acebo & Pombo. *Teoría y práctica de las privatizaciones*, p. 25.

⁶² Dora Ramos, 2000: p141

No setor público a questão da qualidade assume proporções mais graves. A tutela do interesse público não admite redução de custos com perda da qualidade dos serviços prestados à população.

Em suma, a eficiência, necessariamente perseguida pela Administração, não está obrigatoriamente associada à terceirização ou a outras formas privadas de atuação.

3.5.3. O princípio da economicidade

O princípio da economicidade vem expresso no artigo 70 da Constituição federal⁶³.

O conceito de economicidade pode ser entendido como “racionalidade econômica” voltada para a implementação do “justo” em matéria sócio-econômica⁶⁴; ou como a “máxima eficácia social de uma atividade econômica”, conceito que se afasta da mera produção de lucro⁶⁵.

O princípio da economicidade exige, assim, a aplicação dos recursos de forma racional, para que os resultados alcançados sejam coincidentes com os

⁶³ Constituição Federal, 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.”

⁶⁴ Modesto Carvalhosa, *Direito econômico*, p. 318.

⁶⁵ Modesto Carvalhosa. *Direito econômico*, p. 332, e Eros Roberto Grau. Sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias prestadoras de serviços públicos: o tema do lucro. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 6/269-276, p. 276.

fins almejados pelo interesse público, estando portanto, entrelaçado com o conceito de eficiência, na medida em que a economicidade pressupõe a aplicação eficiente de recursos para que a atuação do Poder Público assuma o máximo de eficácia.

A proximidade entre os conceitos existe. No entanto, a economicidade parece ser uma das facetas a serem atendidas para que se pautem a Administração por uma atuação eficiente. A avaliação dos custos econômicos e sociais, de forma a estabelecer a melhor relação custo/benefício, é um instrumento do administrador para marcar uma administração eficiente.

A modernização da Administração Pública não admite que as decisões sejam tomadas sem a realização de levantamentos capazes de aferir o melhor modo de satisfação das necessidades sociais. A decisão pela contratação de formas privadas de execução do serviço público exige a realização de estudos que permitam constatar a efetiva vantagem dessa solução.

Se no setor privado a terceirização potencializa a redução de custos, no setor público nem sempre as contratações de terceiros tratam de conseguir a diminuição de custos pura e simplesmente. A terceirização pode não trazer economia de recursos ao erário – quer por vício na licitação, quer pela necessidade de subsidiar determinada atividade com vistas à consecução do bem comum.

Não se pode, ainda, desconsiderar o argumento de que, se as técnicas de administração modernas trazidas da iniciativa privada objetivam diminuir o

déficit fiscal, devem incluir em seus custos os crescentes gastos sociais com os marginalizados (seguro-desemprego e outros programas sociais de combate à fome e à miséria), em decorrência do aumento do desemprego e do subemprego. Acresça-se também o potencial crescimento dos índices de criminalidade, gerando gastos com segurança pública e construção de presídios⁶⁶.

3.6. Terceirização do serviço público.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que regulamentou o artigo 169 da Constituição Federal⁶⁷, no setor público, ao lado da questão ideológica acerca do papel a ser desempenhado pelo Estado, surge a necessidade de a Administração Pública adequar-se ao limite de gastos com a folha de pagamento - 50% (no caso da União) e 60% (Estados e Municípios) da receita corrente líquida (artigo 19).

Poder-se-ia pensar na terceirização como um alternativa para a Administração burlar os limites de gastos impostos com pessoal. A regulação da matéria na Lei de Responsabilidade Fiscal é uma tentativa de evitar subterfúgios

⁶⁶ Luiz Alberto Vargas e Almir Goulart da Silveira. A terceirização e o Enunciado 331 do TST. Breves considerações, in Luiz Alberto Vargas (coord.). *Democracia e direito do trabalho*, p. 24.

que coloquem em risco o objetivo de equilíbrio das contas públicas. A solução encontrada foi incluir no limite de gastos com pessoal as contratações de serviços terceirizados⁶⁸, mas apenas aqueles que assumirem caráter de substituição.

No campo privado, as técnicas de terceirização prevêm a necessidade de estreitamento de relações entre os parceiros, para que se configure uma comunhão de esforços tendente a envolver terceirizante e terceirizado na busca de maior eficiência e qualidade, a escolha do contratado deve envolver fatores como “qualidade do produto, capacidade instalada, tecnologia empregada, seu conceito de mercado, seu relacionamento com os clientes e concorrentes, a situação econômica-financeira, preços praticados e, sobretudo, seu interesse na parceria”⁶⁹.

Terceirizante e terceirizado devem atingir tais identidade e integração que preservem a uniformidade de metas. Diz-se que a relação entre tomador e

⁶⁷ Constituição Federal: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

⁶⁸ LC 101/2000 – LRF, Art. 18. ...

§ 1º desse artigo dispõe que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como *Outras Despesas de Pessoal*”.

⁶⁹ Manuel Alvarez. *Terceirização: parceria e qualidade*, p. 7.

parceiro deve estabelecer um liame de cumplicidade e reciprocidade focalizado na realização do objetivo do negócio, preservando a qualidade⁷⁰.

No setor público, dadas as limitações próprias da forma de escolha do contratado, vinculada a um procedimento licitatório em que o menor preço é a regra, nos termos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a eleição do “parceiro” não reproduz os mesmos efeitos que na área privada. O “parceiro”, será na realidade, um mero fornecedor de bens ou serviços, que realizará a prestação desejada pelo Poder Público em troca de uma remuneração.

Ao se pensar na “nova” terceirização, configuração de verdadeiras parcerias no setor público parece melhor se amoldar ao formato do convênio, e não ao do contrato de fornecimento ou de prestação de serviços.

Para Hely Lopes Meirelles, no contrato (com terceiros) as partes têm interesses que se opõem (execução da obra, por exemplo, e percepção do preço correspondente), enquanto no convênio os partícipes têm idênticos objetivos, somando esforços para alcançá-los⁷¹.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro um dos aspectos distintivos entre as duas figuras é a existência entre os conveniados de “objetivos institucionais comuns”, inspiradores da conjugação de esforços para obtenção de resultados mais proveitosos, como ocorre, por exemplo, na associação de um hospital público e um particular para ampliação e/ou diversificação do atendimento. Outro

⁷⁰ Carlos Alberto Ramos Soares de Queiroz. *Manual de terceirização*, p. 87.

⁷¹ *Direito administrativo brasileiro*, p. 358/359.

diferencial é a obtenção de um “resultado” comum usufruído pelos partícipes, como um estudo, um projeto ou uma obra, por exemplo⁷².

Os convênios fundam-se na confiança recíproca entre os partícipes, que desenvolvem uma relação de cooperação para consecução de um fim comum, em que a subsistência do vínculo decorre da adesão continuamente voluntária das partes. Cessada a vontade de manter a cooperação, o vínculo se desfaz sem cominação de sanções⁷³.

Como se vê, a configuração de verdadeiras parcerias no setor público parece melhor se amoldar ao formato do convênio, e não ao do contrato de fornecimento ou de prestação de serviços. Estes, se de realização possível para os fins e na forma autorizada pela Constituição e pela lei, não configuram a terceirização, idealizada como moderno método de gestão tendente a formar relação de parceria.

Para Dora Ramos, muito do que genericamente tem sido decantado como modernidade não passa da celebração de contratos de fornecimento ou prestação de serviços que há décadas são firmados pela Administração, cabendo, assim, desmistificar o véu de novidade da matéria e questionar se, nesse quadro, a “terceirização” permite a obtenção dos mesmos resultados favoráveis obtidos pela empresa privada⁷⁴.

⁷² Maria Sylvia Zanella Di Pietro et al. *Temas polêmicos sobre licitações e contratos*, p. 281/283.

⁷³ Edmir Netto de Araújo. *Do negócio jurídico administrativo*, p. 145/146.

⁷⁴ Dora Ramos p. 157/158

Capítulo 4

Análise de dados e conclusões

4.1. Análise dos dados

4.1.1 Estruturação dos órgãos de representação jurídica e de consultoria do municípios paulistas

Analisando-se o quadro dos municípios e seus respectivos órgãos responsáveis pelas atividades de representação judicial e de consultoria jurídica (Anexo 1), verifica-se que dos 645 municípios paulistas, 357 (55.4%) não possuem em sua estrutura órgão responsável pela prestação daquelas funções. Dentre os demais 288 (44.6%) municípios, encontram-se tais órgãos estruturados e denominados de diversas formas, tais como assessoria (de negócios jurídicos; jurídica; jurídica e legislativa; jurídica e parlamentar; técnica jurídica), coordenadoria (de assuntos jurídicos; de negócios jurídicos), departamento (de assessoria jurídica; de assistência judiciária; de assuntos jurídicos; de negócios jurídicos; jurídico; jurídico municipal; municipal de assuntos jurídicos; municipal de negócios jurídicos); diretoria (de administração e assuntos jurídicos; de assessoria jurídica; de assuntos jurídicos; jurídica); divisão judicial; procurador jurídico; procuradoria; procuradoria geral; procuradoria geral

do município; procuradoria jurídica; procuradoria municipal; secretaria (de administração, finanças e jurídico; de assuntos internos e jurídicos; de assuntos jurídicos; de assuntos jurídicos e cidadania; de justiça; de justiça e direitos humanos; dos negócios jurídicos; dos negócios jurídicos e tributários; de governo e negócios jurídicos; jurídica; municipal de assuntos jurídicos; municipal de administração e assuntos jurídicos; municipal de assuntos jurídicos; municipal de justiça; municipal de justiça e governo; municipal de negócios jurídicos; municipal de negócios jurídicos e administrativo; municipal dos negócios internos e jurídicos; municipal dos negócios jurídicos; municipal dos negócios jurídicos e proteção; municipal jurídica) e setor jurídico.

Observa-se ainda que dentre os municípios que possuem órgão de representação jurídica, a estruturação em secretarias está presente em 29,9% deles; em departamento está presente em 23,9% deles; estruturados em procuradorias correspondem a 23,3%; em assessorias somam 17,4%, ficando as demais estruturação em 5,5% daqueles.

4.1.2. Municípios sede de região de governo e da região metropolitana

Dos municípios sede de região de governo (Anexo 2 – um município sem informação) e da região metropolitana (Anexo 3 – três municípios sem informação), todos atuam com corpo próprio de Procuradores, quer sejam

advogados concursados, quer sejam ocupantes de cargos em comissão. Dentre eles, os municípios de Registro e Araçatuba não contam com advogados concursados, sendo todos ocupantes de cargos em comissão.

Desencumbem-se os ocupantes desses cargos, das atividades de representação judicial, notadamente execução fiscal e emitem pareceres em consultas de interesse da municipalidade.

Recorrem em situações excepcionais (quando ocorre a edição de uma nova legislação com repercussão na administração municipal, por ex. Lei Complementar 101 de 4/05/2000 – lei de responsabilidade fiscal). a órgãos de consultorias externos (Anexo – A), como o CEPAM, CONAM, o IBAM e a PAJM (Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios).

Dois dentre esses municípios deixaram de enviar consultas aos citados órgãos. Apresentam como motivos a demora para obtenção dos pareceres e o posicionamento mais político do que técnico na emissão dos mesmos, .

4.2. Conclusões

Conforme já visto em 1. a competência para a representação judicial e a consultoria jurídica das entidades estatais, no que toca às esferas da União e das unidades federadas, tem sede constitucional, não restando dúvidas quanto à impossibilidade de sua terceirização.

A Advocacia Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo, nos termos do art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil.

A representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas devem ser exercidas pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto no art. 132 da Constituição Federal.

O ingresso nas classes iniciais das carreiras dessas instituições são feitas mediante concurso público de provas e títulos. Os advogados públicos ocupam cargos que integram a Administração Direta federal, estadual ou do distrito federal. Em decorrência, a impossibilidade de terceirização das citadas atividades em qualquer desses níveis, é reforçada pelo §2º do artigo 1º do Decreto n. 2.271/97.

Por analogia à essas esferas, seria de se supor que a advocacia pública a nível municipal, fosse exercida apenas por membros pertencentes ao quadro da administração.

As atividades da advocacia pública situam-se entre aquelas funções essenciais da administração pública, pertencente ao núcleo estratégico do Estado. Incluem-se no núcleo estratégico, o exercício das funções de fiscalização, controle da arrecadação tributária e da tesouraria, além de atribuições de controle interno (englobando orientação jurídica), de forma a restar assegurada a adequação e efetividade das políticas implementadas.

Constitui-se, a atividade em questão, num paralelo com a iniciativa privada, a sua atividade-fim, não sendo passível de terceirização. Admite-se apenas e tão somente o repasse de tarefas acessórias, como a limpeza em sua repartição, por exemplo.

A atividade de representação judicial e de consultoria do município, a exemplo do que ocorre em outras esferas deveria ser exercida pelo servidor público. Reforça tal posição a lição de Cretella Júnior:

“Vinculando-se ao Estado, deixa o funcionário em segundo plano uma série de laços que o prendiam a outras instituições. Ao pensar e emitir pensamentos terá agora presente a situação em que se encontra. Vigiará a opinião antes de emití-la, condicionando-a e conduzindo-a paralela aos fins colimados pelo Estado. Não tem o direito de crítica, no que diz respeito às autoridades que lhe são superiores. Não tem liberdade de revelar segredos de que tem conhecimento em razão de sua especialíssima posição. Comprometeria o Estado. Colocaria em perigo a segurança nacional. O dever de lealdade fixa-lhe a conduta ética. Policia-se.

Restringe-se-lhe em certos casos a liberdade de comércio, o local de residência, o proceder. Aumenta-se-lhe o grau de responsabilidade.

Dá ordens e acata ordens. Coloca-se em primeiro lugar o interesse público. Enfim, movimenta-se num círculo bem definido, balizado por inúmeros deveres e obrigações, decorrentes da missão pública que o Estado lhe confia.”⁷⁵

A relevância daquelas atividades, já definidas a nível federal e estadual, demandam a existência de servidores regidos por um regime jurídico específico, que lhes impõe direitos e obrigações necessários à salvaguarda da coletividade.⁷⁶

No entanto, a administração local tem características próprias que a distingue das administrações de outras esferas. A administração federal e a estadual, são melhor estruturadas e organizadas, dispondo dos recursos necessários para tal. Há ainda, um distanciamento entre administrador e administrados.

Em contraposição, nos municípios, o administrador, no caso o prefeito, tem contato quase que diuturno com a população; conhece-se pessoalmente o eleitor; existe até intimidade entre a população e o prefeito.

O número de municípios no estado de São Paulo, como de resto em outros estados da Federação, aumentou consideravelmente após a promulgação da Constituição de 1988. Em muitos desses novos municípios, a receita principal, constitui-se nas transferências constitucionais, deixando em plano secundário a arrecadação própria do município.

⁷⁵ José Cretella Júnior. *Tratado de direito administrativo*, v. IV, p. 14.

⁷⁶ Dora Ramos, p134

Por outro lado, dentre as atividades de representação judicial, na União e Estados membros, é a execução fiscal que demanda maior volume de serviço.

Os tópicos acima encontram-se entre as razões pelas quais 55,4% dos municípios paulistas não terem nos quadros da Administração servidores públicos incumbidos da representação judicial e da consultoria jurídica.

Por outro lado, considerando-se o conceito de terceirização visto em 3.2. - num sentido amplo, sempre que o serviço público seja prestado com o auxílio de terceiro estranho aos quadros públicos, fala-se, genericamente, em terceirização - , pode-se afirmar que 55,4% dos municípios paulistas terceirizam a atividade de representação judicial e de consultoria jurídica. Havendo necessidade e interesse, o administrador municipal se socorre dos serviços de escritórios particulares contratados para atendimento a casos específicos, ou de assessorias prestadas por órgãos como o CEPAM, IBAM e PAJM.

Portanto, em mais de 50% dos municípios paulistas, quando existe atividade de representação judicial e de consultoria, verifica-se a terceirização, em sentido amplo, em função da peculiaridade da administração local, que a distingue da administração nas demais esferas (federal e estadual).

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Manuel S. B. **Terceirização: parceria e qualidade**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975.

_____. **Curso de Direito Administrativo**, Malheiros Editores, 2000

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro, Record, 1984.

BERTERO, Carlos Osmar. **Administração pública e administradores**. Brasília, Funcep, 1985.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Câmara de Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995.

CARVALHOSA, Modesto. **Direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CEPAM, "**Índice de Desenvolvimento Humano - IDH , - 1996**", Informativo Anual Cepam 2000

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Da aplicação do direito privado no direito administrativo.** Tese. Faculdade de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988.

_____. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Parcerias na Administração Pública.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *et al.* **Temas polêmicos sobre licitações e contratos.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DONAHUE, John D. **Privatização: fins públicos, meios privados.** Trad. José Carlos Teixeira Rocha. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Privatização, um imperativo da gestão efetiva.** *Anuário 1994 do Instituto Liberal de São Paulo*, p. 107-124.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. O sistema de parceria entre os setores público e privado. Execução de serviços através da concessão, permissão e terceirização. Aplicação adequada destes institutos. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, vol. 13, n. 5, p. 327-330, maio 1997.

_____. O Estado essencial e o regime de concessões e permissões de serviços públicos. In: _____ **Estudos de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1995, p. 31-49.

FREITAS Jr., Antonio Rodrigues de, "Administração Pública e Racionalidade Gerencial: Programas de Desligamento Voluntário, Características e Efeitos Alcançados", in *ADVOCACIA PÚBLICA*, IBAP, Ano VI – Edição 12 - Dezembro/2000

GOMEZ ACEBO & POMBO. **Teoria y práctica de las privatizaciones.** Madri: McGraw-Hill, 1997.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites dominantes do país.** São Paulo, Paulicéia, 1994.

KRUEGER, Anne. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64(3), June 1974.

LEIRIA, Jerônimo Souto, "A terceirização na administração Pública", *in* Terceirização Passo a Passo, Porto Alegre, SAGRA_DC Luzatto, 1992

MARSHALL, T. H., **Cidadania, Classe Social e status**, Zahar, 1967

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

_____. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros Editores, 1996

MENEGUZZO, Marco, "NPM and Public Administration in Italy", Milan, Italy, october 1996

NASSIF, Luís. O Brasil e o mito de segurança. *Folha de S. Paulo*. 7-1-1996.

OSTROM, Vincent. *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. [1973]. 2 ed. Tucaloosa, University of Alabama Press, 1989.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, "Cidadania e Res Pública – A Emergência dos Direitos Públicos", texto de 1996

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial", *Revista do Serviço Público*, Ano 47, Volume 120 Número 1, Jan-abr/1996

_____, **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado, REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**, FGV, 1998

_____, "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial", **REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**, FGV, 1998

PIMENTA, Carlos César. Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função pública federal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 28(2), abr. 1994.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização**. 8. ed., São Paulo: STS, 1996.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira, **Aspectos Jurídicos da Terceirização no âmbito da Administração Pública**, dissertação de maio/2000

REIGADA, Antônio Trancoso. **Privatización, empresa pública y constitución**. Madri: Marcial Pons, 1997.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

_____. O capital estrangeiro e a privatização. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 9, n. 7, p. 404-407, jul. 1993.

_____. O programa brasileiro de privatização de empresas estatais. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, v. 29, n. 80, p. 54-65, out./dez. 1990.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 202, p. 1-10, out./dez. 1995.

VARGAS, Luiz Alberto de e SILVEIRA, Almir Goulart da. A terceirização e o Enunciado 331 do TST. Breves considerações. In: VARGAS, Luiz Alberto (coord.). **Democracia e direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 1995, p. 11-38.

ANEXOS

Anexo – A

Órgãos de consultoria jurídica aos municípios

Foram tomadas para referência a atuação de 4 órgãos que prestam assessoria jurídica aos municípios. A Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios, unidade pertencente à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo; o CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima e o IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal e o CONAM, Consultoria em Administração Municipal S/C Ltda.

a) O CEPAM

O CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima, vincula-se à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

Foi instituído e regulamentado pelo decreto 49.092, de 21 de dezembro de 1967, o Cepam inicia suas atividades em 4 de janeiro de 1968. Abrangendo setores como legislação municipal, organização administrativa, orçamento e contabilidade e tributos municipais, a Instituição organiza seu processo de assistência, através da elaboração de documentos, das atividades de formação de quadros técnicos locais e do atendimento a consultas.

Pela lei 902, de 18 de dezembro de 1975. O Cepam torna-se uma fundação. Em 1976, passa a chamar-se Fundação Prefeito Faria Lima (lei 1.251, de dezembro de 1976). Nesse período, verifica-se nova condição institucional e o crescimento e ampliação das demandas municipais.

Com a Constituição de 1988, o município passa a integrar a organização federativa brasileira e o governo municipal a ser exercido por representação pelos Poderes Executivo e Legislativo e, diretamente, pela comunidade local. Institucionalmente, os municípios ficam mais fortalecidos. A Constituição é um marco institucional para os municípios e a atuação do Cepam tem representado suporte essencial para a consolidação do princípio descentralizador. Destacam-se trabalhos para responder aos desafios colocados pelas transformações advindas da nova carta, com as ações para a elaboração das leis orgânicas municipais, os planos diretores e o novo arcabouço institucional do financiamento municipal.

O Cepam atua em parcerias com municípios e, presta suporte técnico ao dia-a-dia das Administrações Municipais em diversa áreas, em especial na área jurídica. Atendendo a essa demanda, o Cepam presta assistência, assessoria e consultoria; elabora estudos e pesquisas; e realiza cursos, seminários e treinamento.

As atividades jurídicas desenvolvidas pelo CEPAM, dizem respeito à consultoria (orientação aos municípios por ocasião da emissão de novas leis

pertinentes à administração municipal, p. ex. Lei de Responsabilidade Fiscal) e não cuidam da representação judicial do município.

Prestando assessoria técnica tradicional em sua história, o Cepam analisa e interpreta os atos normativos de forma simples e objetiva, norteados por decisões com o amparo legal necessário.

- Emite pareceres jurídicos sobre questões de direito municipal e de natureza orçamentária-contábil.
- Analisa Leis Orgânicas e Regimento Interno para proposta de emendas.
- Analisa Código Tributário Municipal para alteração e também atualização.
- Realiza levantamentos e pesquisas (legislação, jurisprudência e temas diversos) em seu acervo e/ou localizando a informação buscada em outras fontes. Pesquisa e fornece cópias dos pareceres jurídicos emitidos pelo Cepam.
- A relação do Cepam com os municípios, no que se refere ao pagamento, tem fundamentação legal na Lei 8.666, de 21/06/93, Artigo 24, incisos II e XIII..

b) Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM

No início dos anos 50, quando a democracia e a descentralização intergovernamental buscavam nova afirmação na República brasileira, surgiu, no interior do movimento municipalista, o **Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM**, uma sociedade civil de caráter técnico-educativo, sem fins

lucrativos, reconhecido de utilidade pública pelo Governo Federal em 1953 (Decreto nº 34.661, de 19 de novembro de 1953) e de caráter filantrópico pelo Conselho Nacional de Serviço Social, por Resolução de 8 de maio de 1974.

A iniciativa da criação do Instituto foi de técnicos de orientação municipalista, oriundos de órgãos como o então BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), o DASP, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a Secretaria de Administração da Prefeitura do Distrito Federal, além de Prefeitos e Vereadores vinculados à Associação Brasileira de Municípios, que redigiram um documento assinado por um sem número de Prefeitos e Vereadores do país. Tratou-se de uma iniciativa que visava oferecer consistência técnica às lutas pela descentralização e pelo fortalecimento dos Governos Municipais no Brasil, fazendo com que, ao longo do tempo, o IBAM fosse se configurando como o braço técnico dos Municípios brasileiros.

Em 1º de outubro de 1952 uma Assembléia Geral reunida no Ministério da Educação e Cultura e presidida pelo então Ministro da Justiça e Negócios do Interior, Embaixador Francisco Negrão de Lima, aprovou os Estatutos do IBAM e elegeu os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração da entidade. Tais estatutos foram covalidados pelo Congresso Anual da ABM.

Desde aquela data o IBAM vem mantendo o caráter de organização não-governamental, fiel aos princípios de sua criação, tendo acumulado capacidade técnica nos diversos campos da Administração Pública e estendendo sua ação

na direção do fortalecimento dos Governos locais e da descentralização democrática aos demais países dos continentes latino-americano e africano.

Hoje o IBAM está instalado em sede própria no Rio de Janeiro que abriga sua equipe permanente, além da equipe de apoio

O IBAM focaliza suas ações diretamente nos Municípios e na ampliação da capacidade institucional das unidades e organizações governamentais. Oferece às Prefeituras e Câmaras Municipais filiadas ao IBAM, serviços concentram-se na área de Consultoria Jurídica e, além de questões referentes a direito público, atendem a outros campos como o de administração financeira e tributária ou de urbanismo.

Os recursos financeiros com que conta o IBAM, derivam das contribuições de seus muitos filiados (Prefeituras e Câmaras Municipais) e também de convênios e contratos por prestação de serviços nas várias esferas de governo, no Brasil e no exterior. A receita do IBAM em 1995 foi de sete milhões e trezentos mil dólares assim distribuídos: 21% das contribuições de seus filiados, 43% de projetos de Organização e Gestão, 15% de projetos de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e 11% da Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR.

c) CONAM

Consultoria em Administração Municipal S/C Ltda.

A **Conam** é uma empresa de consultoria voltada exclusivamente para o setor público municipal, onde atua desde 1979.

Em verdade a atividade de consultoria é a principal, mas a **Conam** dá alentada assessoria aos entes governamentais e lhes oferece programas de computador que possibilitam cumprir rigorosamente as exigências gerenciais e as da ampla legislação vigente no país.

O setor público municipal é ávido por serviços de consultoria. De fato, é a conjugação de dois fatores principais que leva a essa situação. A existência de enorme quantidade de leis, decretos, portarias, instruções etc, todos esparsos, com mutações praticamente diárias, trazem para o agente governamental terrível dificuldade em conhecer e saber aplicar a norma vigente em cada momento.

De outro lado, os baixos níveis remuneratórios desses agentes e a ausência de uma permanente determinação de reciclagem e aperfeiçoamento, além de outros fatores, permitem o “fechamento” do quadro.

Para esses funcionários, o que abrange também dirigentes, receber a informação completa, “digerida”, com indicação das condutas a serem adotadas, imediatamente após a edição de cada norma, representa uma facilidade importantíssima. Poder perguntar como proceder em face de cada caso concreto ou de cada dúvida surgida no dia-a-dia, recebendo pronta resposta provinda de consultores tradicionais e de ampla confiabilidade, é algo que não tem preço para os agentes.

A **Conam** presta ainda, serviços de assessoria aos agentes governamentais, seja fornecendo-lhes minutas de projetos de lei e de outras normas, seja encaminhando-lhes toda matéria divulgada pelo Poder Público, inclusive pelo Tribunal de Contas, já com a interpretação de seu corpo técnico, facilitando, assim, a oportuna tomada de decisão.

d) PAJM

Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios

Um dos órgão de execução da Consultoria Geral, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo é a Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios,

Sua atuação vem regulamentada no artigo 23. Da Lei Complementar n. 478, de 18 de julho de 1986 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado)

“Artigo 23 – É atribuição da Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios prestar assistência jurídica em assuntos de natureza extrajudicial às Prefeituras e Câmaras Municipais.”

Não há ônus para as Prefeituras e Câmaras efetuarem suas consultas.

Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

Lei Complementar n. 478, de 18 de julho de 1986

...

Art. 2º - A Procuradoria Geral do Estado, Órgão integrante da Secretaria do Justiça ⁽¹⁾ tem, com fundamento nos artigos 48 a 51 da Constituição do Estado, as seguintes atribuições:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado;

⁽¹⁾ Após a promulgação da Constituição Estadual, de 5.10.89, a Procuradoria Geral do Estado deixou de ser órgão integrante da Secretaria de Justiça, passando a vincular-se diretamente ao Governador (artigo 98). Os artigos 48 a 51 citados são da Constituição do Estado de São Paulo de 30 de outubro de 1969.

II - representar com exclusividade a Fazenda do Estado junto ao Tribunal de Contas;

III - exercer as funções de Consultoria Jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral;

IV - propor ao Governador medidas de caráter jurídico que visem proteger o patrimônio dos órgãos da Administração centralizada e descentralizada;

V - exercer as funções de Consultoria Jurídica e de fiscalização da Junta Comercial do Estado;

VI - promover privativamente a cobrança da dívida ativa em todo o Estado;

VII - elaborar representações sobre inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais ou municipais, por determinação do Governador;

VIII - representar aos órgãos competentes sobre a inconstitucionalidade de leis ou atos municipais diante da Constituição Estadual, por determinação do Governador ou solicitação do Prefeito ou Presidente da Câmara interessado;

IX - representar, a juízo do Governador, ao Procurador Geral da República para que seja estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal a interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual;

X - representar, a juízo do Governador, ao Procurador Geral da República para que promova perante o Supremo Tribunal Federal a avocação de causas processadas perante quaisquer juízos, nas hipóteses previstas na legislação federal pertinente;

XI - opinar previamente sobre a forma de cumprimento de decisões judiciais e pedidos de extensão de julgados relacionados com a Administração Estadual;
XII - representar ao Governador sobre providências de ordem jurídica que pareçam reclamadas pelo interesse público e pela boa aplicação das leis vigentes;

XIII - propor ao Governador ou aos Secretários de Estado as medidas que julgar necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa, tanto na Administração centralizada como na descentralizada;

XIV - prestar assistência jurídica aos municípios;

XV - prestar assistência judiciária aos necessitados;

XVI - propor ação civil pública.

Anexo – 1

Anexo 1

Relação quantitativa dos órgãos jurídicos dos municípios

assessoria de negócios jurídicos,	2
assessoria jurídica	45
assessoria jurídica e legislativa	1
assessoria jurídica e parlamentar	1
assessoria técnica jurídica	1
coordenadoria de assuntos jurídicos	1
coordenadoria de negócios jurídicos	1
departamento de assessoria jurídica	1
departamento de assistência judiciária negócios jurídicos)	1 (tb assessoria de
departamento de assuntos jurídicos	1
departamento de negócios jurídicos	1
departamento jurídico	60
departamento jurídico municipal	1
departamento municipal de assuntos jurídicos	2
departamento municipal de negócios jurídicos	1
diretoria de administração e assuntos jurídicos	1
diretoria de assessoria jurídica	1
diretoria de assuntos jurídicos jurídica)	2(1 c/ assessoria
diretoria jurídica	4
divisão judicial	3
procurador jurídico	1
procuradoria	1
procuradoria geral	4
procuradoria geral do município	8

procuradoria jurídica	58
procuradoria municipal	3
secretaria da justiça e direitos humanos	1
secretaria de administração, finanças e jurídico	1
secretaria de assuntos internos e jurídicos	1
secretaria de assuntos jurídicos	18
secretaria de assuntos jurídicos e cidadania	1
secretaria de justiça	2
secretaria de justiça e direitos humanos	1
secretaria dos negócios jurídicos	26
secretaria dos negócios jurídicos e tributários	1
secretaria governo e negócios jurídicos	1
secretaria jurídica	2
secretaria municipal de administração e assuntos jurídicos	1
secretaria municipal de assuntos jurídicos	12
secretaria municipal de justiça	1
secretaria municipal de justiça e governo	1
secretaria municipal de negócios jurídicos	11
secretaria municipal de negócios jurídicos e administrativo	1
secretaria municipal dos negócios internos e jurídicos	1
secretaria municipal dos negócios jurídicos	2
secretaria municipal dos negócios jurídicos e proteção	1
secretaria municipal jurídica	1
setor jurídico	3

Anexo – 2

MUNICÍPIO
(sede de região de governo)

ÓRGÃO JURÍDICO

Anexo 2

Adamantina	secretaria jurídica
Andradina	assessoria jurídica procuradoria jurídica
Araçatuba	secretaria de negócios jurídicos
Araraquara	secretaria municipal de negócios jurídicos
Assis	secretaria governo e negócios jurídicos
Avaré	procuradoria jurídica
Barretos	procuradoria jurídica
Bauru	secretaria de negócios jurídicos
Botucatu	secretaria de negócios jurídicos
Bragança Paulista	secretaria municipal dos negócios internos e jurídicos
Campinas	secretaria de negócios jurídicos
Caraguatatuba	procuradoria geral do município
Catanduva	secretaria municipal de negócios jurídicos
Cruzeiro	procuradoria jurídica
Dracena	secretaria de assuntos jurídicos
Fernandópolis	procuradoria jurídica
Franca	procuradoria municipal
Guaratinguetá	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Itapetininga	secretaria de assuntos jurídicos
Itapeva	secretaria municipal dos negócios jurídicos
Jales	procuradoria geral
Jaú	secretaria de justiça
Jundiaí	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Limeira	secretaria municipal dos negócios jurídicos e proteção
Lins	
Marília	procuradoria geral do município
Ourinhos	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Piracicaba	procuradoria geral do município
Presidente Prudente	assessoria jurídica e legislativa
Registro	departamento municipal de assuntos jurídicos
Ribeirão Preto	procuradoria geral do município secretaria de negócios jurídicos
Rio Claro	secretaria municipal de justiça e governo
Santos	procuradoria geral do município secretaria municipal de negócios jurídicos
São Carlos	procuradoria jurídica
São João da Boa Vista	departamento jurídico
São Joaquim da Barra	assessoria jurídica
São José do Rio Preto	secretaria municipal de negócios jurídicos
São José dos Campos	secretaria de assuntos jurídicos
Sorocaba	secretaria de negócios jurídicos
Taubaté	departamento de negócios jurídicos
Tupã	secretaria municipal de negócios jurídicos
Votuporanga	secretaria municipal de assuntos jurídicos

Anexo – 3

MUNICÍPIO
(região metropolitana)

ÓRGÃO JURÍDICO

Anexo 3

Arujá	departamento jurídico
Barueri	departamento de assis assessoria de negócios jurídicos
Biritiba Mirim	assessoria jurídica
Caieiras	secretaria municipal de negócios jurídicos e administrati
Cajamar	
Carapicuíba	secretaria de assuntos jurídicos
Cotia	departamento jurídico
Diadema	secretaria de assuntos jurídicos
Embu	secretaria de assuntos jurídicos
Embu-Guaçu	departamento de assuntos jurídicos
Ferraz de Vasconcelos	departamento jurídico
Francisco Morato	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Franco da Rocha	diretoria de administração e assuntos jurídicos
Guararema	setor jurídico
Guarulhos	secretaria de assuntos jurídicos
Itapecerica da Serra	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Itapevi	secretaria dos negócios jurídicos
Itaquaquecetuba	secretaria de assuntos internos e jurídicos
Jandira	
Juquitiba	secretaria de assuntos jurídicos
Mairiporã	secretaria dos assuntos jurídicos
Mauá	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Mogi das Cruzes	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Osasco	secretaria dos negócios jurídicos
Pirapora do Bom Jesus	
Poá	secretaria de assuntos jurídicos
Ribeirão Pires	secretaria de assuntos jurídicos e cidadania
Rio Grande da Serra	secretaria jurídica
Salesópolis	procuradoria jurídica
Santa Isabel	assessoria jurídica
Santana de Parnaíba	secretaria de negócios jurídicos
Santo André	secretaria de assuntos jurídicos
São Bernardo do Campo	secretaria de assuntos jurídicos
São Caetano do Sul	diretoria de assuntos j assessoria jurídica
São Lourenço da Serra	departamento jurídico
São Paulo	procuradoria geral do secretaria de negócios jurídicos
Suzano	assessoria jurídica
Taboão da Serra	secretaria municipal de negócios jurídicos
Vargem Grande Paulista	procuradoria jurídica

Anexo – 4

município	órgão
Município de Adamantina	secretaria jurídica
Município de Adolfo	departamento jurídico
Município de Aguai	departamento jurídico
Município de Águas da Prata	
Município de Águas de Lindóia	
Município de Águas de Santa Bárbara	assessoria técnica jurídica
Município de Águas de São Pedro	procuradoria geral
Município de Agudos	procuradoria jurídica
Município de Alambari	
Município de Alfredo Marcondes	
Município de Altair	
Município de Altinópolis	
Município de Alto Alegre	departamento jurídico
Município de Alumínio	procuradoria jurídica
Município de Álvares Florence	
Município de Álvares Machado	
Município de Álvaro de Carvalho	departamento jurídico
Município de Alvinlândia	
Município de Americana	coordenadoria de negócios jurídicos
Município de Américo Brasiliense	
Município de Américo de Campos	
Município de Amparo	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Analândia	
Município de Andradina	assessoria jurídica / procuradoria jurídica
Município de Angatuba	
Município de Anhembi	
Município de Anhumas	
Município de Aparecida	
Município de Aparecida d'Oeste	
Município de Apiaí	departamento municipal de assuntos jurídicos
Município de Araçatuba	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Araçatuba	secretaria de negócios jurídicos
Município de Araçoiaba da Serra	
Município de Aramina	
Município de Arandu	
Município de Arapeí	
Município de Araraquara	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Araras	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Arco-Íris	
Município de Arealva	
Município de Areias	
Município de Areiópolis	
Município de Ariranha	
Município de Artur Nogueira	diretoria jurídica
Município de Arujá	departamento jurídico
Município de Aspásia	departamento jurídico
Município de Assis	secretaria governo e negócios jurídicos
Município de Atibaia	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Auriflama	
Município de Avaí	
Município de Avanhadava	
Município de Avaré	procuradoria jurídica

município	órgão
Município de Bady Bassitt	
Município de Balbinos	
Município de Bálsamo	
Município de Bananal	
Município de Barão de Antonina	coordenadoria de assuntos jurídicos
Município de Barbosa	
Município de Bariri	procuradoria jurídica
Município de Barra Bonita	departamento jurídico
Município de Barra do Chapéu	
Município de Barra do Turvo	
Município de Barretos	procuradoria jurídica
Município de Barrinha	
Município de Barueri	departamento de assistência judiciária / assessoria de negócios jurídicos
Município de Bastos	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Batatais	departamento municipal de negócios jurídicos
Município de Bauru	secretaria de negócios jurídicos
Município de Bebedouro	departamento jurídico
Município de Bento de Abreu	
Município de Bernardino de Campos	
Município de Bertioga	secretaria de administração, finanças e jurídico
Município de Bilac	
Município de Birigui	secretaria de negócios jurídicos
Município de Biritiba Mirim	assessoria jurídica
Município de Boa Esperança do Sul	
Município de Bocaina	
Município de Bofete	
Município de Boituva	
Município de Bom Jesus dos Perdões	secretaria de negócios jurídicos
Município de Bom Sucesso de Itararé	
Município de Borá	
Município de Boracéia	departamento jurídico
Município de Borborema	
Município de Borebi	
Município de Botucatu	secretaria de negócios jurídicos
Município de Bragança Paulista	secretaria municipal dos negócios internos e jurídicos
Município de Braúna	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Brejo Alegre	
Município de Brodowski	Procuradoria Geral do Município
Município de Brotas	
Município de Buri	assessoria jurídica
Município de Buritama	
Município de Buritizal	
Município de Cabrália Paulista	
Município de Cabreúva	departamento jurídico
Município de Caçapava	secretaria da justiça e direitos humanos
Município de Cachoeira Paulista	assessoria jurídica e parlamentar
Município de Caconde	assessoria jurídica
Município de Cafelândia	
Município de Caiabu	
Município de Caieiras	secretaria municipal de negócios jurídicos e administrativo
Município de Caiuá	
Município de Cajamar	

município	órgão
Município de Cajati	
Município de Cajobi	
Município de Cajuru	secretaria de negócios jurídicos
Município de Campina do Monte Alegre	
Município de Campinas	secretaria de negócios jurídicos
Município de Campo Limpo Paulista	departamento jurídico
Município de Campos do Jordão	procuradoria jurídica
Município de Campos Novos Paulista	assessoria jurídica
Município de Cananéia	departamento jurídico
Município de Canas	diretoria de assuntos jurídicos
Município de Cândido Mota	procuradoria jurídica
Município de Cândido Rodrigues	
Município de Canitar	
Município de Capão Bonito	
Município de Capela do Alto	
Município de Capivari	
Município de Caraguatatuba	procuradoria geral do município
Município de Carapicuíba	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Cardoso	
Município de Casa Branca	procuradoria jurídica
Município de Cássia dos Coqueiros	
Município de Castilho	procuradoria jurídica
Município de Catanduva	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Catiguá	
Município de Cedral	
Município de Cerqueira Cesar	procuradoria jurídica
Município de Cerquillo	
Município de Cesário Lange	
Município de Charqueada	assessoria jurídica
Município de Chavantes	
Município de Clementina	assessoria jurídica
Município de Colina	procuradoria jurídica
Município de Colômbia	
Município de Conchal	assessoria jurídica
Município de Conchas	
Município de Cordeirópolis	
Município de Coroados	
Município de Coronel Macedo	assessoria jurídica
Município de Corumbataí	procuradoria geral
Município de Cosmópolis	departamento jurídico
Município de Cosmorama	
Município de Cotia	departamento jurídico
Município de Cravinhos	
Município de Cristais Paulista	
Município de Cruzália	departamento jurídico
Município de Cruzeiro	procuradoria jurídica
Município de Cubatão	assessoria jurídica
Município de Cunha	
Município de Descalvado	procuradoria jurídica
Município de Diadema	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Dirce Reis	
Município de Divinolândia	

município	órgão
Município de Dobrada	departamento jurídico
Município de Dois Córregos	procuradoria jurídica
Município de Dolcinópolis	
Município de Dourado	
Município de Dracena	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Duartina	
Município de Dumont	
Município de Echaporã	departamento jurídico
Município de Eldorado	departamento jurídico
Município de Elias Fausto	departamento jurídico
Município de Elisiário	
Município de Embaúba	
Município de Embu	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Embu-Guaçu	departamento de assuntos jurídicos
Município de Emilianópolis	departamento jurídico
Município de Engenheiro Coelho	
Município de Espírito Santo do Pinhal	departamento jurídico
Município de Espírito Santo do Turvo	
Município de Estiva Gerbi	
Município de Estrela do Norte	procuradoria jurídica
Município de Estrela d'Oeste	procuradoria jurídica
Município de Euclides da Cunha Paulista	
Município de Fartura	
Município de Fernando Prestes	
Município de Fernandópolis	procuradoria jurídica
Município de Fernão	
Município de Ferraz de Vasconcelos	departamento jurídico
Município de Flora Rica	
Município de Floreal	
Município de Flórida Paulista	divisão jurídica
Município de Flórida	
Município de Franca	procuradoria municipal
Município de Francisco Morato	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Franco da Rocha	diretoria de administração e assuntos jurídicos
Município de Gabriel Monteiro	
Município de Gália	assessoria jurídica
Município de Garça	procuradoria jurídica
Município de Gastão Vidigal	procuradoria jurídica
Município de Gavião Peixoto	
Município de General Salgado	
Município de Getulina	
Município de Glicério	
Município de Guaiçara	
Município de Guaimbê	
Município de Guafra	
Município de Guapiaçu	
Município de Guapiara	
Município de Guará	secretaria de justiça
Município de Guaraçai	
Município de Guaraci	
Município de Guarani d'Oeste	
Município de Guarantã	

município	órgão
Município de Guararapes	
Município de Guararema	setor jurídico
Município de Guaratinguetá	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Guareí	
Município de Guariba	
Município de Guarujá	departamento jurídico
Município de Guarulhos	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Guataporá	
Município de Guzolândia	assessoria jurídica
Município de Herculândia	
Município de Holambra	procuradoria jurídica
Município de Hortolândia	secretaria de negócios jurídicos
Município de Iacanga	assessoria jurídica
Município de Iacri	
Município de Iaras	
Município de Ibaté	departamento de dívida ativa
Município de Ibirá	
Município de Ibirarema	
Município de Ibitinga	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Ibiúna	assessoria jurídica
Município de Icém	
Município de Iepê	
Município de Igarapu do Tietê	
Município de Igarapava	
Município de Igaratá	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Iguape	departamento jurídico
Município de Ilha Comprida	departamento jurídico
Município de Ilha Solteira	
Município de Ilhabela	procuradoria jurídica
Município de Indaiatuba	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Indiana	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Indaporã	
Município de Inúbia Paulista	procuradoria jurídica
Município de Ipaussu	
Município de Iperó	
Município de Ipeúna	departamento jurídico
Município de Ipirá	
Município de Iporanga	departamento jurídico
Município de Ipuã	assessoria jurídica
Município de Itacemópolis	departamento jurídico
Município de Itapua	
Município de Itapuru	
Município de Itaberá	
Município de Itai	departamento jurídico
Município de Itajobi	departamento jurídico
Município de Itaju	assessoria jurídica
Município de Itanhaém	
Município de Itaóca	
Município de Itapeçerica da Serra	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Itapetininga	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Itapeva	secretaria municipal dos negócios jurídicos
Município de Itapevi	secretaria dos negócios jurídicos

município	órgão
Município de Itapira	
Município de Itapirapuã Paulista	
Município de Itápolis	procuradoria jurídica
Município de Itaporanga	
Município de Itapuí	
Município de Itapura	
Município de Itaquaquecetuba	secretaria de assuntos internos e jurídicos
Município de Itararé	
Município de Itariri	
Município de Itatiba	secretaria de negócios jurídicos
Município de Itatinga	procuradoria jurídica
Município de Itirapina	
Município de Itirapuã	
Município de Itobi	departamento jurídico
Município de Itu	secretaria municipal de justiça
Município de Itupeva	
Município de Ituverava	
Município de Jaborandi	
Município de Jaboticabal	
Município de Jacaré	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Jaci	
Município de Jacupiranga	departamento jurídico
Município de Jaguariúna	
Município de Jales	procuradoria geral
Município de Jambeiro	
Município de Jandira	
Município de Jardinópolis	
Município de Jarinu	assessoria jurídica
Município de Jaú	secretaria de justiça
Município de Jeriquara	
Município de Joanópolis	
Município de João Ramalho	
Município de José Bonifácio	
Município de Júlio Mesquita	
Município de Jumarim	assessoria jurídica
Município de Jundiaí	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Junqueirópolis	
Município de Juruá	assessoria jurídica
Município de Jussara	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Lagoinha	
Município de Laranjal Paulista	assessoria de negócios jurídicos
Município de Lavínia	
Município de Lavrinhas	
Município de Leme	secretaria de negócios jurídicos
Município de Lençóis Paulista	procuradoria jurídica
Município de Limeira	secretaria municipal dos negócios jurídicos e proteção
Município de Lindóia	
Município de Lins	
Município de Lorena	procuradoria
Município de Lourdes	procurador jurídico
Município de Louveira	
Município de Lucélia	

município	órgão
Município de Lucianópolis	
Município de Luís Antônio	assessoria de negócios jurídicos
Município de Luizânia	
Município de Lupércio	
Município de Lutécia	
Município de Macatuba	
Município de Macaúbal	
Município de Macedônia	
Município de Magda	
Município de Mairinque	procuradoria jurídica
Município de Mairiporã	secretaria dos assuntos jurídicos
Município de Manduri	
Município de Marabá Paulista	
Município de Maracáí	
Município de Marapoama	
Município de Mariópolis	
Município de Marília	procuradoria geral do município
Município de Marinópolis	
Município de Martinópolis	departamento jurídico
Município de Matão	secretaria de negócios jurídicos
Município de Mauá	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Mendonça	
Município de Meridiano	
Município de Mesópolis	
Município de Miguelópolis	departamento jurídico
Município de Mineiros do Tietê	departamento jurídico
Município de Mira Estrela	departamento jurídico municipal
Município de Miracatu	
Município de Mirandópolis	diretoria jurídico
Município de Mirante do Paranapanema	assessoria jurídica
Município de Mirassol	assessoria jurídica
Município de Mirassolândia	assessoria jurídica
Município de Mococa	assessoria jurídica
Município de Mogi das Cruzes	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Mogi Guaçu	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Moji Mirim	departamento jurídico
Município de Mombuca	
Município de Monções	
Município de Mongaguá	
Município de Monte Alegre do Sul	
Município de Monte Alto	
Município de Monte Aprazível	departamento jurídico
Município de Monte Azul Paulista	
Município de Monte Castelo	
Município de Monte Mor	
Município de Monteiro Lobato	diretoria de assessoria jurídica
Município de Morro Agudo	
Município de Morungaba	procuradoria geral do município
Município de Motuca	
Município de Murutinga do Sul	
Município de Nantes	
Município de Narandiba	

município	órgão
Município de Natividade da Serra	
Município de Nazaré Paulista	departamento jurídico
Município de Neves Paulista	
Município de Nhandeara	
Município de Nipoá	
Município de Nova Aliança	
Município de Nova Campina	departamento jurídico
Município de Nova Canaã Paulista	
Município de Nova Castilho	
Município de Nova Europa	
Município de Nova Granada	departamento jurídico
Município de Nova Guataporanga	divisão judicial
Município de Nova Independência	assessoria jurídica
Município de Nova Luzitânia	
Município de Nova Odessa	assessoria jurídica
Município de Novais	
Município de Novo Horizonte	
Município de Nuporanga	departamento jurídico
Município de Ocaçu	
Município de Óleo	
Município de Olímpia	
Município de Onda Verde	
Município de Oriente	
Município de Orindiúva	
Município de Orlândia	procuradoria jurídica
Município de Osasco	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Oscar Bressane	
Município de Osvaldo Cruz	Assessoria jurídica
Município de Ourinhos	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Ouro Verde	
Município de Ouroeste	
Município de Pacaembú	assessoria jurídica
Município de Palestina	
Município de Palmares Paulista	
Município de Palmeira d'Oeste	
Município de Palmital	departamento jurídico
Município de Panorama	departamento jurídico
Município de Paraguaçu Paulista	
Município de Paraibuna	diretoria jurídica
Município de Paraíso	
Município de Paranapanema	assessoria jurídica
Município de Parapuã	
Município de Parapuã	
Município de Pardinho	
Município de Pariquera-Açu	
Município de Parisi	assessoria jurídica
Município de Patrocínio Paulista	departamento jurídico
Município de Paulicéia	
Município de Paulínia	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Paulistânia	
Município de Paulo de Faria	
Município de Pederneiras	departamento jurídico

município	órgão
Município de Pedra Bela	
Município de Pedranópolis	
Município de Pedregulho	
Município de Pedreira	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Pedrinhas Paulista	
Município de Pedro de Toledo	
Município de Penápolis	procuradoria jurídica
Município de Pereira Barreto	procuradoria jurídica
Município de Pereiras	
Município de Peruíbe	procuradoria geral
Município de Piacatu	
Município de Piedade	procuradoria jurídica
Município de Pilar do Sul	secretaria dos negócios jurídicos e tributários
Município de Pindamonhangaba	procuradoria jurídica
Município de Pindorama	
Município de Pinhalzinho	
Município de Piquerobi	
Município de Piquete	departamento de assessoria jurídica
Município de Piracaia	
Município de Piracicaba	procuradoria geral do município
Município de Piraju	procuradoria jurídica
Município de Pirajuí	divisão jurídica
Município de Pirangi	
Município de Pirapora do Bom Jesus	
Município de Pirapozinho	
Município de Pirassununga	
Município de Piratininga	procuradoria jurídica
Município de Pitangueiras	
Município de Planalto	
Município de Platina	procuradoria jurídica
Município de Poá	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Poloni	
Município de Pompéia	
Município de Pongai	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Pontal	procuradoria jurídica
Município de Pontalinda	
Município de Pontes Gestal	
Município de Populina	
Município de Porangaba	assessoria jurídica
Município de Porto Feliz	assessoria jurídica
Município de Porto Ferreira	
Município de Potim	assessoria jurídica
Município de Potirendaba	
Município de Pracinha	
Município de Pradópolis	
Município de Praia Grande	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Pratânia	departamento jurídico
Município de Presidente Alves	
Município de Presidente Bernardes	
Município de Presidente Epitácio	secretaria de negócios jurídicos
Município de Presidente Prudente	assessoria jurídica e legislativa
Município de Presidente Venceslau	procuradoria jurídica

município	órgão
Município de Promissão	departamento jurídico
Município de Quadra	
Município de Quatá	
Município de Queiroz	
Município de Queluz	
Município de Quintana	
Município de Rafard	
Município de Rancharia	procuradoria municipal
Município de Redenção da Serra	
Município de Regente Feijó	procuradoria jurídica
Município de Reginópolis	
Município de Registro	departamento municipal de assuntos jurídicos
Município de Restinga	
Município de Ribeira	
Município de Ribeirão Bonito	
Município de Ribeirão Branco	
Município de Ribeirão Corrente	
Município de Ribeirão do Sul	assessoria jurídica
Município de Ribeirão dos Índios	
Município de Ribeirão Grande	
Município de Ribeirão Pires	secretaria de assuntos jurídicos e cidadania
Município de Ribeirão Preto	procuradoria geral do município
Município de Rifaina	
Município de Rincão	departamento jurídico
Município de Rinópolis	
Município de Rio Claro	secretaria municipal de justiça e governo
Município de Rio das Pedras	
Município de Rio Grande da Serra	secretaria jurídica
Município de Riolândia	
Município de Riversul	
Município de Rosana	departamento jurídico
Município de Roseira	
Município de Rubiácea	
Município de Rubinéia	departamento jurídico
Município de Sabino	
Município de Sagres	
Município de Sales	
Município de Sales Oliveira	
Município de Salesópolis	procuradoria jurídica
Município de Salmourão	
Município de Saltinho	assessoria jurídica
Município de Salto	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Salto de Pirapóra	
Município de Salto Grande	procuradoria jurídica do município
Município de Sandovalina	
Município de Santa Adélia	
Município de Santa Albertina	
Município de Santa Barbara d'Oeste	secretaria de negócios jurídicos
Município de Santa Branca	procuradoria jurídica
Município de Santa Clara d'Oeste	
Município de Santa Cruz da Conceição	departamento jurídico
Município de Santa Cruz da Esperança	

município	órgão
Município de Santa Cruz das Palmeiras	assessoria jurídica
Município de Santa Cruz do Rio Pardo	procuradoria jurídica
Município de Santa Ernestina	
Município de Santa Fé do Sul	
Município de Santa Gertrudes	
Município de Santa Isabel	assessoria jurídica
Município de Santa Lucia	
Município de Santa Maria da Serra	assessoria jurídica
Município de Santa Mercedes	assessoria jurídica
Município de Santa Rita do Passa Quatro	procuradoria jurídica
Município de Santa Rita d'Oeste	
Município de Santa Rosa do Viterbo	diretoria jurídica
Município de Santa Saete	
Município de Santana da Ponte Pensa	
Município de Santana de Parnaíba	secretaria de negócios jurídicos
Município de Santo Anastácio	
Município de Santo André	secretaria de assuntos jurídicos
Município de Santo Antonio da Alegria	
Município de Santo Antonio de Posse	departamento jurídico
Município de Santo Antonio do Aracanguá	assessoria jurídica
Município de Santo Antonio do Jardim	
Município de Santo Antonio do Pinhal	
Município de Santo Expedito	
Município de Santópolis do Aguapeí	
Município de Santos	procuradoria geral do município /secretaria municipal de negócios ju
Município de São Bento do Sapucaí	
Município de São Bernardo do Campo	secretaria de assuntos jurídicos
Município de São Caetano do Sul	diretoria de assuntos jurídicos / assessoria jurídica
Município de São Carlos	Procuradoria jurídica
Município de São Francisco	assessoria jurídica
Município de São João da Boa Vista	departamento jurídico
Município de São João das Duas Pontes	
Município de São João de Iracema	
Município de São João do Pau D'Alho	
Município de São Joaquim da Barra	assessoria jurídica
Município de São José da Bela Vista	
Município de São José do Barreiro	setor jurídico
Município de São José do Rio Pardo	secretaria de negócios jurídicos
Município de São José do Rio Preto	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de São José dos Campos	secretaria de assuntos jurídicos
Município de São Lourenço da Serra	departamento jurídico
Município de São Luís do Paraitinga	assessoria jurídica
Município de São Manuel	secretaria de negócios jurídicos
Município de São Miguel Arcanjo	
Município de São Paulo	procuradoria geral do município /secretaria de negócios jurídicos
Município de São Pedro	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de São Pedro do Turvo	
Município de São Roque	procuradoria jurídica
Município de São Sebastião	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de São Sebastião da Gramma	
Município de São Simão	
Município de São Vicente	secretaria de negócios jurídicos

município	órgão
Município de Sarapuí	
Município de Sarutaia	
Município de Sebastianópolis do Sul	
Município de Serra Azul	
Município de Serra Negra	
Município de Serrana	departamento jurídico
Município de Sertãozinho	
Município de Sete Barras	
Município de Severínia	
Município de Silveiras	
Município de Socorro	departamento jurídico
Município de Sorocaba	secretaria de negócios jurídicos
Município de Sud Mennucci	procuradoria jurídica do município
Município de Sumaré	
Município de Suzanópolis	
Município de Suzano	assessoria jurídica
Município de Tabapuã	departamento jurídico
Município de Tabatinga	
Município de Taboão da Serra	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Taciba	
Município de Taguaí	
Município de Taiaçu	
Município de Taiúva	
Município de Tambaú	
Município de Tanabi	
Município de Tapiraí	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Tapiratiba	
Município de Taquaral	
Município de Taquaritinga	departamento jurídico
Município de Taquarituba	
Município de Taquarivaí	
Município de Tarabai	
Município de Taramã	secretaria municipal de administração e assuntos jurídicos
Município de Tatuí	
Município de Taubaté	departamento de negócios jurídicos
Município de Tejuapá	
Município de Teodoro Sampaio	departamento jurídico
Município de Terra Roxa	
Município de Tietê	
Município de Timburi	
Município de Torre de Pedra	
Município de Torrinha	procuradoria jurídica
Município de Trabiju	assessoria jurídica
Município de Tremembé	assessoria jurídica
Município de Três Fronteiras	procuradoria jurídica
Município de Tuiuti	departamento jurídico
Município de Tupã	secretaria municipal de negócios jurídicos
Município de Tupi Paulista	
Município de Turiúba	
Município de Turmalina	
Município de Ubarana	setor jurídico
Município de Ubatuba	procuradoria municipal

município	órgão
Município de Ubirajara	
Município de Uchôa	secretaria municipal jurídica
Município de União Paulista	
Município de Urânia	
Município de Uru	
Município de Urupês	
Município de Valentim Gentil	
Município de Valinhos	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Valparaíso	
Município de Vargem	
Município de Vargem Grande do Sul	procuradoria jurídica / assessoria jurídica
Município de Vargem Grande Paulista	procuradoria jurídica
Município de Várzea Paulista	procuradoria jurídica
Município de Vera Cruz	
Município de Vinhedo	secretaria municipal dos negócios jurídicos
Município de Viradouro	
Município de Vista Alegre do Alto	
Município de Vitória Brasil	
Município de Votorantim	secretaria dos negócios jurídicos
Município de Votuporanga	secretaria municipal de assuntos jurídicos
Município de Zacarias	

Modelo de Questionário aplicado junto às prefeituras:

1) Identificação do município e do prestador de informações.

Município de _____

Informações prestadas por:

Nome:

Cargo:

Telefone para contato:

2) A representação judicial é feita por

a) Procuradores do Município (funcionário público concursado)

b) Advogado ocupante de cargo em comissão

c) Advogado contratado

d) Convênios com órgãos oficiais de assessoria jurídica (quais):

e) outros

(quais) _____

3) Quantidade de ações em andamento em que a Administração municipal é parte:

a) Matéria fiscal _____

b) Matéria cível _____

c) Matéria trabalhista _____

d) Outras (especificar): _____

4) A consultoria jurídica é prestada por:

- a) Procuradores do Município (funcionário público concursado)
- b) Advogado ocupante de cargo em comissão
- c) Advogado contratado
- d) Convênios com órgãos oficiais de assessoria jurídica (quais):

e) outros

(quais)

Modelo de Roteiro seguido durante as entrevistas com os executivos (Cepam, PAJM)

- 1) Identificação do entrevistado:
(Nome, cargo, formação)
- 2) Identificação e composição do órgão (profissionais que nele atuam, qual o vínculo existente entre o profissional e o órgão)
- 3) Histórico da instituição
- 4) Objetivos do órgão
- 5) Clientela - quem se socorre dos seus serviços
- 6) Matéria mais tratadas
- 7) Volume de serviços realizados nos últimos 2 anos
- 8) experiências a cerca da execução da representação judicial e consultoria jurídica dos municípios.