

M-60

Reestruturação do INEP

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho constituído para estudar a reestruturação do INEP, dentro das novas diretrizes da Reforma Administrativa do MEC, concluiu seus trabalhos no prazo fixado. A falta de uma regulamentação da figura de órgão autônomo, prevista no Decreto-lei nº 200/67, determinou certas alterações nas atividades estabelecidas no cronograma constante do anexo (I), sobretudo naquelas que orientariam a nova estruturação. Acrescenta-se a este aspecto jurídico-administrativo propriamente dito, a necessidade de se fazer um estudo mais prolongado sobre a função do INEP no sistema administrativo federal, relativamente ao contexto educação nacional. Com base nessas análises foi sugerido um anteprojeto de regulamento do INEP que, definindo suas finalidades, objetivos e organização básica, estabelece, também, o grau conveniente de autonomia administrativa e financeira do órgão. Este documento permitirá que se processe a implantação propriamente dita da Reforma do INEP, fase em que será estudada em detalhes a sua reorganização.

Por outro lado, alguns dispositivos legais foram considerados como necessários para caracterizar a autonomia do órgão quanto à composição do quadro de pessoal. Parecer e anteprojeto sobre o assunto, elaborados pelo INEP e acolhidos pelos demais órgãos autônomos do MEC, encontram-se em anexo.

Quanto ao levantamento dos recursos humanos, no item respectivo é apresentada uma totalização de funcionários segundo cargos e funções e não propriamente o estoque de qualificação do elemento humano atualmente existente, estudo que está programado para ser elaborado na fase subsequente.

Relativamente ao levantamento de acervos e recursos materiais, foi feita uma atualização dos dados constantes no órgão de controle deste material. A partir de 1º de outubro, para aprofundar o trabalho, contar-se-á com o assessoramento de uma equipe externa.

Algumas recomendações são, finalmente, sugeridas de modo a experimentar, ainda no corrente ano, a organização em termos de administração por objetivos, elaborando ao mesmo tempo um programa para 1971.

2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

2.1 REGULAMENTAÇÃO DO INEP

Para consecução dos trabalhos, procurou-se ouvir, preliminarmente diversos representantes de entidades que por suas finalidades ou regime administrativo se assemelham ao INEP. Dentre elas podemos mencionar: Fundação Getúlio Vargas, Centro Nacional de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Centro de Estudo e Planejamento Social da PUC, CERIS da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais da UNESCO, GEIPOT do Ministério dos Transportes e IMPA do Conselho Nacional de Pesquisas.

Contatos, igualmente, foram estabelecidos com técnicos que, por sua experiência e capacitação apresentaram sugestões sobre o novo INEP. Neste particular ressaltamos a contribuição do Comandante Lamartine Pereira da Costa do MINIPLAN, atualmente na Divisão de Educação Física do MEC, que em oportunidades recentes fez estudos sobre a organização do IPEA e da própria Reforma Administrativa do MEC. Externou sua opinião no documento anexo (II), no qual procurou uma definição aproximada de pesquisa educacional, seu relacionamento com o planejamento e as funções básicas do INEP no sistema MEC e na rede institucional de pesquisa. Assinalou, conseqüentemente, qual poderia ser a organização do INEP, a fim de atingir em uma escala de tempo um ponto de equilíbrio de desenvolvimento da pesquisa.

Considerando este documento como fundamental procurou o grupo, observada a técnica da análise de sistema, definir os fins e os objetivos do órgão, bem como sua organização básica, seguindo os princípios de coordenação, descentralização e planejamento da Reforma Administrativa.

Adotou, também, a flexibilidade de organização preconizada pela Reforma do MEC, o que permitirá o desenvolvimento de suas funções segundo objetivos definidos em projetos ou programas específicos.

Por outro lado, analisando o parágrafo único do art. 14 do Decreto nº 66.967/70, chegou-se à conclusão de que seria necessário, antes da elaboração do regimento do órgão, um regulamento (anexo III) que definisse a organização básica e compe

tência do INEP, proporcionando-lhe o grau conveniente de autonomia, conforme o artigo 172 do Decreto Lei nº 200/67.

2.2 REGULAMENTAÇÃO PARA ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Paralelamente, o Diretor do INEP, por sugestão do GT, propôs a convocação dos dirigentes dos órgãos autônomos do MEC para estabelecimento de pontos comuns na definição do grau conveniente da autonomia administrativa e financeira. O parecer que constitui o anexo (IV) serviu como documento preliminar. Verificou-se que dois aspectos poderiam merecer uma definição mais adequada: o quadro de pessoal e o fundo especial, instituído pelo art. 15 do Decreto nº 66.967/70.

2.2.1 Quadro de Pessoal

Dado o caráter/^{técnico} dos órgãos autônomos e sua conseqüente especificidade, sentiu-se ser necessário o estabelecimento de um quadro próprio de pessoal. Para tanto elaborou-se um Anteprojeto de Lei, que deverá ser encaminhado ao Senhor Ministro, juntamente com proposição de constituição de uma Comissão Interministerial para se estudar a matéria (anexo V).

2.2.2 Fundo de Estudos e Pesquisas Educacionais (FEPE)

A fim de que as dotações orçamentárias consignadas aos órgãos autônomos e recursos de fontes diversas constituam efetivamente um fundo especial, permitindo que mais facilmente o órgão programe suas atividades, sugeriu-se fôsem as mesmas globalmente transferidas aos respectivos fundos, dispensada a a caracterização por projetos ou atividades e elementos de despesa. Nesse sentido foi feita minuta de portaria ministerial que se encontra no anexo (VI). Esta proposição poderá ser objeto de citação no próprio regulamento proposto para o INEP, tendo em vista não ser incompatível com as Normas Orçamentárias em vigor desde 1964. O Decreto-lei nº 200/67, posterior à Lei nº 4.320/64 possibilitou a criação do fundo especial, assegurando aos órgãos autônomos tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta (art. 172).

2.3 LEVANTAMENTO DO PESSOAL

Com base no questionário preenchido pelo pessoal do INEP (efetivos, requisitados, CLT e eventuais) foram elaborados quadros cujos resumos constam do anexo (VII). Trata-se de um levantamento no qual estão totalizados o número de pessoas, segundo os cargos e funções, e o montante de recursos a eles atribuídos. O grau de qualificação, por necessidade de estudo mais específico, deverá ser examinado na segunda fase do trabalho da Reforma do INEP, já proposto no cronograma anexo(VIII).

Resumidamente, constatou-se que o INEP, incluídos seus Centros de Pesquisas e Audiovisuais possui 1.298 elementos, assim discriminados:

593 efetivos
166 contratados em regime CLT
322 eventuais
217 requisitados

Dêsse número, 62 funcionários efetivos encontram-se à disposição de outros órgãos.

2.4 LEVANTAMENTO DO ACÉRVO E RECURSOS MATERIAIS

Uma primeira fase de complementação de levantamentos anteriores foi levada a efeito, estando apenas na dependência de dois Centros pertencentes a este órgão para encerramento dos trabalhos. Terá início em outubro uma segunda fase, que deverá se desenvolver paralelamente à implantação da reforma do INEP. Espera-se obter um cadastro completo, dentro de técnicas que possibilitem um controle patrimonial por computação eletrônica, bem como o estabelecimento de um "lay-out", de acordo com as novas tendências conferidas ao órgão pela Reforma Administrativa. O cronograma de execução deste levantamento compõe o anexo (IX).

3. RECOMENDAÇÕES

Por todo o exposto, entende o Grupo que, uma vez definidas a regulamentação do órgão, a situação de pessoal e a transferência de recursos orçamentários sob a forma de dotação global, terá o INEP condições de implementar seus progra-

mas de trabalho em nova fase, dentro do espírito da Reforma do MEC.

Além disso, recomenda que se realize uma reunião com os atuais diretores dos Centros de Pesquisas e Audiovisuais, o mais breve possível, para informar sobre as linhas básicas da reforma do INEP e do próprio Ministério. Nesta ocasião poderá ser reexaminada a programação do órgão para o último trimestre, de modo a constituir alguns grupos-tarefa para projetos específicos. Tal iniciativa permitirá, igualmente, um equacionamento das medidas necessárias à formulação do programa para 1971, inclusive quanto à prestação de serviços remunerados.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1970.

Dora Martini
Eliomar Brito Viana
Elza Nascimento Alves
Elza Rodrigues Martins
Horácio Piedras
Isolina Cardoso Mathias
Jesus Belo Galvão
Ondina Marques de Souza Dique
Oswaldo Faria de Souza Junior
Paulo Pereira Ramos
Sonia Botelho Junqueira
Zenaide Cardoso Schultz

Observação: Colaboraram ainda com o GT, na fase final dos trabalhos, Lúcia Marques Pinheiro e Nise Pires.

ANTEPROJETO DE REGULAMENTODA FINALIDADE

Art. 1º - O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e Cultura, constituído como órgão autônomo, de acordo com o Artigo 14 do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, vinculado à Secretaria Geral, nos termos do § 5º, do Artigo 1º do referido Decreto, tem por finalidade básica realizar estudos, pesquisas e experimentação na área educacional.

Art. 2º - Para a consecução de suas finalidades, compete ao INEP:

- I - estudar e pesquisar a situação da educação no País, fornecendo subsídios para a elaboração de uma política educacional;
- II - promover experimentação e realizar estudos e pesquisas visando a soluções inovadoras, para o aperfeiçoamento da educação nacional;
- III - colaborar com órgãos federais, estaduais, municipais e instituições particulares para a implantação das soluções indicadas pelas pesquisas e experimentação pedagógica;
- IV - manter serviços de documentação e divulgação relacionados com suas atividades;
- V - promover formação e aperfeiçoamento de pessoal no campo de estudos e pesquisas educacionais;
- VI - estabelecer e acompanhar, em articulação com os órgãos competentes, em escala nacional, um plano de prioridades em pesquisas educacionais.

Art. 3º - O INEP manterá, onde convier e de conformidade com seus planos e atividades, centros de estudos, pesquisas e experimentação próprios ou em regime de cooperação.

DA ORGANIZAÇÃO

Art. 4º - O INEP, administrado por um Diretor e um Diretor Adjunto, nomeados em comissão, tem a seguinte organização básica:

- I - Comissão de Programas
- II - Assessoria Técnica
- III - Divisão de Atividades Auxiliares
- IV - Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais
- V - Central de Documentação e Informação.

DA COMPETÊNCIA

Art. 59 - Compete ao Diretor administrar o INEP, praticando os atos necessários ao desempenho desta função.

Parágrafo Único - O Diretor será substituído em suas faltas e impedimentos por pessoa por ele indicada.

Art. 69 - Compete à Comissão de Programas elaborar o plano geral do órgão.

Art. 79 - Compete à Assessoria Técnica, sob a supervisão do Diretor, coordenar interna e externamente as atividades fim do INEP e prestar assessoramento ao Diretor em decisões de ordem técnica.

Art. 89 - Compete à Divisão de Atividades Auxiliares, sob a supervisão do Diretor Adjunto, apoiar administrativamente as atividades fim do órgão.

Art. 99 - Compete aos Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais operar as atividades fim programadas segundo o plano geral do órgão.

Parágrafo Único - Os Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais terão como titulares Coordenadores apoiados por uma Assessoria Técnica e um Serviço de Atividades Auxiliares.

Art. 109 - Compete a Central de Documentação e Informação reunir, analisar e divulgar documentação relativa à educação no país e no exterior.

Parágrafo Único - A Central de Documentação e Informação terá como titular um Coordenador apoiado por uma Assessoria Técnica e um Setor de Atividades Auxiliares.

DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Art. 11 - A autonomia administrativa do INEP compreenderá, principalmente:

- I - estabelecimento de normas internas de administração geral;
- II - gerência e movimentação do Fundo de que trata o artigo 12 deste regulamento
- III - organização do pessoal na forma da lei.

Art. 12 - Para assegurar a autonomia financeira do INEP, os recursos a seguir discriminados serão creditados no Fundo de Estudos e Pesquisas Educacionais (FEPE), instituído com base no Art. 13 do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970:

- I - dotações globais do orçamento da União e de créditos adicionais a êle destinados;
- II - recursos transferidos por órgãos da administração direta e indireta;
- III - repasses de outros fundos;
- IV - legados, doações, subvenções e auxílios de pessoa física ou jurídica nacional, estrangeiras e internacionais a favor do INEP;
- V - produto da venda de material, inclusive de publicações do INEP;
- VI - rendas provenientes de prestação de serviços;
- VII - produto de rendas resultantes de outras operações do INEP de natureza comercial mediante contratos, ajustes, convênios e acôrdos celebrados com Estados e Municípios e com organismos ou entidades públicas ou particulares, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- VIII - reversão de quaisquer importâncias, inclusive quando fôr o caso, das relativas a bolsas de estudo ou auxílios individuais;
- IX - saldo verificado no fim de cada exercício que constituirá receita do exercício seguinte;
- X - receitas diversas.

Art. 13 - O INEP poderá prestar serviços compatíveis com suas atividades e atribuições, mediante retribuição, bem como subcontratar serviços.

DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14 - Os programas de trabalho do INEP podem não ser executados por Grupos-Tarefa, de acôrdo com que estabelece o artigo 99 do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970.

Art. 15 - O Centro Brasileiro e os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais, criados pelo Decreto nº 38.460, de 28 de dezembro de 1965, serão organizados como Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais, a fim de se adaptarem à nova estrutura do INEP.

Art. 16 - Os casos omissos do presente regulamento serão decididos pela Direção Geral.

Art. 17 - Este regulamento entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Conceito de Órgão Autônomo na
Administração Pública Brasilei-
ra

A conceituação de órgão autônomo há de partir, neces-
sariamente, da noção geral de Administração Pública.

"O conceito de administração pública - ensina o Pro-
fessor HELY LOPES MEIRELLES - não oferece contornos bem definidos,
que pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos
diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa."

Prossegue o ilustre Professor:

"Em sentido lato, administrar é gerir inte-
rêsses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos
bens entregues à guarda e conservação alheia. Se
os bens e interesses geridos são individuais, rea-
liza-se administração particular; se são da cole-
tividade, realiza-se administração pública. Admi-
nistração Pública, portanto, é a gestão de bens e
interesses qualificados da comunidade, no âmbito
federal, estadual ou municipal, segundo os precei-
tos do direito e da moral, com o fim de realizar
o bem comum.

No Direito Público - do qual o Direto Admi-
nistrativo é um dos ramos - a locução administra-
ção pública tanto designa pessoas e órgãos gover-
namentais como a atividade administrativa em si
mesma. Assim sendo, pode-se falar de administra-
ção pública aludindo-se aos instrumentos de go-
verno, como à gestão mesma dos interêsses da cole-
tividade.¹

Nota do Autor - 1 - Para evitar confusão
no espírito do leitor escreveremos sem-
pre com maiúsculas a expressão Adminis-
tração Pública quando nos referirmos a
pessoas e órgãos administrativos, e, com
minúsculas - administração pública - quan-
do aludirmos à atividade administrativa
em si mesma.

Como bem sentia ALESSI, subjetivamente a Ad-
ministração Pública é o conjunto de órgãos a ser-
viço do Estado, e, objetivamente é a expressão do
Estado agindo "in concreto" para a satisfação de
seus fins de conservação, de bem-estar individual
dos cidadãos e de progresso social.²

Nota do Autor - 2 - RENATO ALESSI - Di-
ritto Administrativo - 1949 - pág. 37.

Na amplitude desse conceito entram não só os órgãos pertencentes ao Poder Público, como também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração direta (entidades estatais e autárquicas) e a indireta (entidades paraestatais e particulares).

No trato jurídico, a palavra administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses. Mas o que desejamos assinalar é que os termos administração e administrador importam sempre na idéia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que as expressões propriedade e proprietário trazem in situ a idéia de disponibilidade e alienação. Por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente de conservação e utilização dos bens confiados a sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do titular de tais bens e interesses para os atos de alienação, oneração, destruição e renúncia. (Grifei)

Tem, assim, a administração pública, a natureza de um múnus público para quem a exerce, pois, os fins se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada.

Segundo o Professor CIRNE LIMA, - "o fim, e não a vontade do administrador domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra de direito" - (RUI CIRNE LIMA - Princípios de Direito Administrativo Brasileiro, 1954, pág. 19).

Na gestão dos negócios públicos, o administrador é armado com os seguintes poderes administrativos:

- I - VINCULADO - é aquêle que o direito positivo - a lei - confere ao administrador público para a prática de ato de sua competência, determinando o conteúdo, o modo, o tempo e a forma de seu cometimento.
- II - DISCRICIONÁRIO - é o que o direito concede à Administração de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo (não se confunde com poder arbitrário).

- III - HIERÁRQUICO - é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escolonar as funções de seus órgãos e serviços, estabelecendo relação de subordinação entre os servidores do seu quadro administrativo. Na lição de MÁRIO MASAGÃO (Curso de Direito Administrativo, 1959, I/74), "hierarquia é o vínculo que coordena e subordina uns aos outros os órgãos do Poder Executivo, graduando a autoridade de cada um." A hierarquia é privativa da função executiva, como elemento típico da organização e disciplina dos serviços administrativos.
- IV - DISCIPLINAR - é a faculdade que se confere ao administrador público de reprimir as infrações funcionais de seus subordinados, no âmbito interno da Administração.
- V - REGULAMENTAR - é a faculdade de que dispõem os Chefes do Executivo (federal, estadual e municipal) de explicitar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos normativos autônomos sobre a matéria de sua competência, ainda não regulada por lei.
- VI - DE POLÍCIA - é a faculdade discricionária que se reconhece à Administração Pública, de condicionar e restringir o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente, os de propriedade, em benefício do bem-estar da coletividade.

Feitas estas considerações de ordem geral, sobre Administração Pública, veremos, em síntese, a organização administrativa brasileira no âmbito federal, a qual está regulada pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com as alterações dos Decretos-leis nºs. 900, de 29/9/69, 991 de 21/10/69 e 1.093, de 17/3/70.

A administração federal é exercida em todo território Nacional e compreende:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
- a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista.

As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

"A Administração Direta - nos ensina J. DE NAZARÉ T. DIAS - encampa os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Compreende os órgãos diretamente subordinados às principais autoridades da Administração Federal, o Presidente e os Ministros de Estado. É a Administração Centralizada, isto é aquela que possui a personalidade jurídica de Direito Público inerente ao próprio Estado. É o Serviço Público Federal, na sua forma mais ostensiva de presença do Poder Executivo. A Reforma Administrativa dirige-se, preponderantemente, à Administração Direta, exatamente por se constituir esta no aparelhamento de ação administrativa imediata do Poder Executivo, visando a assegurar-lhe condições de funcionamento eficaz, modernizando-a. As normas e preceitos constantes da Reforma Administrativa devem ser entendidos como endereçadas à Administração Direta, que deve obedecer a sistemas gerais de comportamento dotados de suficiente flexibilidade para contemplar as peculiaridades pertinentes a certos setores do conjunto administrativo. A esse propósito, cumpre assinalar que, apesar de consubstanciar normas e procedimentos racionais, simplificadores e flexíveis para a Administração Direta, a Lei se preocupou em destacar a necessidade de assegurar o máximo de maleabilidade possível a certos órgãos da Administração Direta que, embora não gozando - por força dessa condição - de personalidade jurídica própria e de outros requisitos caracterizadores das entidades que não a integram, exigem tratamento diverso do aplicável aos demais, sem prejuízo da supervisão ministerial que a todos alcança.

A essa categoria especial de órgão da Administração Direta a Lei emprestou a denominação genérica de "Órgãos Autônomos", prescrevendo que o Poder Executivo lhes assegure autonomia administrativa e financeira no grau conveniente e esclarecendo que abrangem "serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos de supervisão ou execução de atividades de pesquisa ou ensino de caráter industrial (art.172)."

Como se vê, os "Órgãos Autônomos" são desmembramentos da Administração centralizada que não chegam a se erigir em pessoa jurídica, mas gozam de certa autonomia administrativa e fi

nanceira (instituição de fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria), para o desempenho de suas atribuições especiais, embora hierarquicamente subordinados à Presidência da República ou ao Ministério a que se vinculam.

Em seqüência, diz o ilustre Professor NAZARÉ DIAS:

"Trata-se de manifestação coerente com os intuitos da Reforma Administrativa decorrentes dos princípios que a inspiram. Sem fixar critérios rígidos para a manutenção ou exclusão de um órgão na Administração Direta, preocupou-se, entretanto, a Reforma em acentuar que os serviços possuidores das peculiaridades enunciadas devem ser objeto de tratamento especial, levando-se em conta na sua gestão as peculiaridades que os distinguem dos órgãos mais caracteristicamente administrativos. Exemplifiquemos: se um Museu - que é uma unidade administrativa de configuração peculiar - estiver classificado entre os órgãos integrantes da Administração Direta há que considerar as condições típicas de seu funcionamento, distinguindo-o de um Departamento de Administração (para citar um órgão de caráter eminentemente administrativo)".

"Tais órgãos, - na expressão de HELY MEIRELLES - estruturalmente, constituem um meio termo entre o serviço estatal (centralizado) e o serviço autárquico (descentralizado), - pois continuam integrando a Administração unitária federal, como peças de seu mecanismo governamental, isolados mas conjugados com a ação dos Ministérios a que pertencem e estão subordinadas".

As considerações de ordem doutrinária aqui aduzidas adicionaremos a adequação dos princípios à realidade da legislação positiva brasileira e, sobretudo, às normas programáticas consagradas na Lei de Reforma Administrativa.

Ora, dispõe o Título II - Dos Princípios Fundamentais - através do artigo 6º do Decreto-lei nº 200/67 que a Reforma Administrativa se faça, dentre outros, pela aplicação do princípio de descentralização.

Ao definir a descentralização em termos de realização prática, no plano da Administração Federal, dispõe a Lei que se distinga claramente o nível de direção do de execução.

Pormenorizando, o parágrafo 2º do art. 10 do Decreto-lei 200/67 estipula a liberação da estrutura central de direção das rotinas e tarefas de execução e determina, ainda, que tais estruturas se concentrem em atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. O parágrafo 3º do mesmo artigo, por sua vez define a administração casuística, em nível de execução, como a dos serviços que estão em contacto com os fatos e com o público.

Em resumo, os Órgãos Centrais ficarão reservados, tão-somente, para a expedição de atos administrativos de caráter normativo, fugindo de todo o desgaste executivo.

Uma das formas evidentes de descentralização é a concessão de autonomia a determinados setores executivos especializados. Não se trata, aqui, de delegação de competência, porque a delegação de competência não alija do delegante a competência para o ato, sendo, essencialmente, pessoal e revogável.

Ora, o afastamento da estrutura central de direção das tarefas executivas é medida definitiva e irrevogável dentro do sistema.

Em outras palavras, delega-se, provisoriamente, a competência que se detém e que se pode voltar a deter; mas, quando se dá a um órgão autonomia se lhe confere privatividade da instância executiva.

Seria o mesmo do que ocorre no caso da competência originária e em grau de recurso na esfera judiciária.

Evidentemente, e a menos que se trate de caso específico de competência originária, não obstante a supremacia do Supremo Tribunal Federal, ninguém poderia iniciar uma ação pela Corte Suprema. Da mesma forma, a instância executiva na Administração Pública, não pode ser evitada.

Mas se a autonomia dos setores executivos é uma forma de se dar cumprimento à descentralização de que fala a lei, essa autonomia há de ser deferida em termos de real possibilidade de ação.

A autonomia administrativa começa pela autonomia financeira, a possibilidade de manuseio das dotações próprias e específicas, mas jamais terá realidade objetiva se a atividade-fim não dispuser de um quadro de executores também específico e adequado.

Ensina MÁRIO MASAGÃO que ao Estado compete a execução dos serviços públicos, mas tal execução depende, evidentemente, da atividade humana.

Ora, a atividade humana é limitada em todos os sentidos, razão pela qual se devem delimitar, em qualidade e campo de atuação, as atividades cometidas a cada órgão, a cada setor e até a cada servidor do Estado. Tanto assim é, que a própria lei define os cargos públicos como um conjunto de atribuições e responsabilidades (Lei 3780/60, art. 49, I).

A Reforma Administrativa, ao traçar normas referentes a pessoal, manda que se proceda a uma revisão imediata da lotação das unidades administrativas, a fim de que tal lotação possa corresponder às suas estritas necessidades.

É evidente a necessidade da medida.

A descentralização executiva exige atividades específicas e especializadas, aproveitamento, mediante reajuste, afastamento dos servidores desnecessários ou injustáveis ao serviço.

Para se entender o problema, citaremos exemplos flagrantes da impossibilidade de se manter uma norma geral de classificação de cargos, para unidades especializadas.

É notório que o Ministério da Educação possui duas unidades de ensino emendativo: uma que se dedica aos deficientes visuais e outra aos deficientes da audição e da fala.

Ora, é óbvio que, em primeiro lugar, a lotação dos servidores especializados nos ramos específicos só pode ser exclusiva e definitiva.

Não há possibilidade de permuta entre professores especializados de ensino de cegos, de surdos ou dos antigos professores do SAM, muito embora a lei lhes dê classificação comum.

Na realidade, as entidades executivas especializadas têm necessidade de quadro único e autônomo, também especializado.

A peculiaridade não é só do magistério: uma datilógrafa de "BRAILLE", que escreve em máquina especial e até em diversas línguas, adaptando os símbolos e sinais, só pode pertencer ao quadro do Instituto Benjamin Constant, e deve ter classificação específica.

Ninguém que não possua habilitação específica, especializada, poderá ser removido para preencher cargo de lotação de tal datilógrafa que deve possuir uma caracterização específica, que a fixe às atribuições do cargo.

O INEP é um órgão tipicamente de pesquisa educacional. Sua atividade-fim é específica, e se lhe foi deferida autonomia é para que possa executar os serviços públicos relevantes e prioritários que lhe estão afetos, desembaraçando-se dos entraves que lhe advêm de normas gerais. Para ter autonomia administrativa o INEP tem que ter quadro próprio.

O que ocorrerá, quando se proceder à revisão dos planos de trabalho do INEP e da lotação do órgão tornado autônomo, é que muitos cargos a serem integrados no Quadro Único da entidade se revelarão desnecessários no novo sistema, outros inadequados.

O remédio vem especificado na própria lei da Reforma Administrativa que traçou normas para o problema dos chamados cargos ociosos.

Ora, ocioso não é, nos termos da lei, o funcionário relapso, descumpridor de seus deveres, porquanto para tal funcionário jamais se poderia cogitar de redistribuição, mas de aplicação de regime disciplinar pelo descumprimento dos deveres funcionais.

Cargo ocioso ou funcionário ocioso é, pois, aquele que, por motivos de ordem técnica, se tornou desnecessário ou desajustado às tarefas do órgão a que prestava serviços.

A solução para os ociosos é dada pelas formas de redistribuição, reajustamento (art. 94, X, da Lei da Reforma Administrativa) e só em último caso, pela disponibilidade.

Para se dar cumprimento à reforma no INEP, é necessária, portanto, a revisão dos cargos nêle lotados, visando a um Quadro Único adequado e ajustado às suas reais necessidades, respeitados, evidentemente, os direitos adquiridos dos servidores.

Para tanto, faz-se mister que a estruturação do Quadro Único seja precedida de respaldo legal, a fim de que se afastem os óbices advindos da legislação específica geral.

Competindo ao Poder Executivo, por outro lado, nos termos do parágrafo único do artigo 94 do Decreto-lei nº 200/67, enviar mensagem que consubstancia a revisão do pessoal a que aqui nos referimos, permitimo-nos apresentar anteprojeto de lei que julgamos possa resolver definitivamente o assunto.

"Sub censura"

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1970

as.) Horacio Piedras

Assessor

ANTEPROJETO DE LEI

LEI Nº DE DE DE 1970.

DISPÕE SOBRE O QUADRO ÚNICO DE PESSOAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Os funcionários lotados no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura, transformado em Órgão Autônomo, pelo Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, passarão a integrar o Quadro Único de Pessoal do INEP.

§ 1º - A fim de atender às finalidades específicas e às peculiaridades do órgão, poderão ser transformados os atuais cargos e funções do INEP, atribuindo-se-lhes novos vencimentos e denominações não previstas no atual sistema de classificação.

§ 2º - Fica assegurado, durante o prazo de um (um) ano, a partir da data da publicação do Quadro Único, a faculdade de o INEP devolver, aos Quadros do Ministério da Educação e Cultura, os funcionários cujos cargos, não alijados do sistema geral de classificação de cargos, forem considerados desnecessários aos seus programas de trabalho.

Art. 2º - Por necessidade imperiosa do serviço e a critério do Ministério da Educação e Cultura, poderá o INEP recrutar, dentre o pessoal da Administração Federal, Direta ou Indireta, e das Fundações instituídas por lei federal e de cujos recursos participe a União, servidores cujas situações serão ajustadas nas condições do artigo 1º, passando a integrar o seu Quadro Único de Pessoal.

Art. 3º - O Poder Executivo expedirá os atos complementares necessários à regulamentação e execução da presente Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de de 1970, 1499 da Independência e 829 da República.

ANEXO

Senhor Diretor:

Em aditamento ao parecer emitido em 25 de agosto de 1970 e em consonância com a proposta do Dr. Paulo Ramos, Assessor da Direção deste Instituto, juntamos, ainda, minuta de anteprojeto de lei, em que as providências indicadas para o IIEP são ampliadas de maneira a que se solucionem global e uniformemente as situações de pessoal, presentes e futuras, de todos os órgãos do Ministério da Educação e Cultura tornados autônomos na forma do artigo 172 do Decreto-lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900/69.

"Sub censura"

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1970

Horacio Piedras
Assessor

ANTEPROJETO DE LEI

LEI Nº DE DE DE 1970.

DISPÕE SÔBRE OS QUADROS ÚNICOS DE
PESSOAL DOS ÓRGÃOS AUTÔNOMOS DO
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Os funcionários lotados nos Órgãos Autônomos do Ministério da Educação e Cultura passarão a integrar os Quadros Únicos de Pessoal dos referidos Órgãos.

§ 1º - A fim de atender às finalidades específicas e às peculiaridades de cada órgão, poderão ser transformados os atuais cargos e funções dos mesmos, atribuindo-se-lhes novos vencimentos e denominações não previstas no atual sistema de classificação.

§ 2º - Fica assegurada, durante o prazo de um (1) ano, a partir da data da publicação dos Quadros Únicos, a faculdade de os órgãos respectivos devolverem aos Quadros do Ministério da Educação e Cultura, os funcionários cujos cargos, não aliçados do sistema geral de classificação de cargos, forem considerados desnecessários aos seus programas de trabalho.

Art. 2º - Por necessidade imperiosa do serviço e a critério do Ministério da Educação e Cultura, poderão os órgãos autônomos do referido Ministério recrutar dentre o pessoal da Administração Federal, Direta ou Indireta, e das Fundações instituídas por lei federal e de cujos recursos participe a União, servidos cujas situações serão ajustadas nas condições do artigo 1º, passando a integrar os Quadros Únicos de Pessoal.

Art. 3º - O Poder Executivo expedirá os atos complementares necessários à regulamentação e execução da presente Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de de 1970, 1499 da
Independência e 829 da República.

Senhor Ministro,

Acolhendo sugestão do Grupo de Trabalho designado para os estudos preliminares decorrentes da recente transformação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em Órgão Autônomo, de acordo com o artigo 14 do Decreto nº 66 967, de 27 de julho de 1970, tenho a honra de submeter a exame de V. Exa. o anexo anteprojeto de lei que dispõe sobre o Quadro Único de Pessoal do referido Instituto.

2. O documento foi elaborado com o objetivo de que, para ter autonomia administrativa, o INEP tem que ter quadro próprio. A autonomia administrativa começa pela autonomia financeira - a possibilidade de manuseio das dotações próprias e específicas - mas jamais terá realidade objetiva se a atividade-fim não dispor de um quadro de executores também específico e adequado.

3. O INEP é um órgão tipicamente de pesquisa educacional. Sua atividade-fim é específica, e se lhe foi deferida autonomia é para que possa executar os serviços públicos relevantes e prioritários que lhe estão afetos, desembaraçando-se dos entraves que lhe advêm de normas gerais. Na realidade, as entidades executivas especializadas têm necessidade de quadro único e autônomo, também especializado.

4. Vale notar que, no plano da Administração Federal, ao definir a descentralização em termos de realização prática, dispõe a Lei da Reforma Administrativa que se distinga claramente o nível de direção do de execução. Uma das formas evidentes de descentralização é a concessão de autonomia a determinados setores executivos especializados.

5. Para se dar cumprimento à reforma no INEP, é necessário, portanto, a revisão dos cargos nele lotados, visando a um quadro único adequado e ajustado às suas reais necessidades, respeitados, evidentemente, os direitos adquiridos dos servidores. Pa-

na tanto, faz-se mister que a estruturação do quadro único seja precedida do respaldo legal, a fim de que se afastem os óbices advindos da legislação específica geral.

6. Resta esclarecer que a matéria aqui tratada mereceu o apoio dos Diretores do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), razão pela qual juntamos, ainda, anteprojeto de Lei em que as providências indicadas para o INEP são ampliadas de maneira a que se solucionem global e uniformemente as situações de pessoal, presentes e futuras, de todos os órgãos do Ministério da Educação e Cultura tornados autônomos na forma do artigo 172 do Decreto-lei nº 200, de 1967, com a redação dada pelo Decreto nº 900, de 1969.

7. Nestas condições, ao elevar à apreciação de V.Exa. os inclusos anteprojetos, consubstanciando as medidas acima mencionadas, permito-me esclarecer que o assunto já mereceu aprovação da ilustre Dra. Maria Arruda Baccarat, Assistente Jurídico deste Ministério, bem como sugerir seja a presente matéria estudada, em caráter definitivo, por uma Comissão Interministerial composta de representantes do Ministério da Educação e Cultura, do Ministério do Planejamento e do Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

Aproveito a oportunidade para apresentar a V.Exa. meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

ANTEPROJETO DE LEI

LEI Nº

DE

DE

DE 1970.

DISPÕE SOBRE O QUADRO ÚNICO DE
PESSOAL DO INSTITUTO NACIONAL DE
ESTUDOS PEDAGÓGICOS.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e
em sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º - Os funcionários lotados no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura, transformado em Órgão Autônomo, pelo Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, passarão a integrar o Quadro Único de Pessoal do INEP.

§ 1º - A fim de atender às finalidades específicas e às peculiaridades do órgão, poderão ser transformados os atuais cargos e funções do INEP, atribuindo-se-lhes novos vencimentos e denominações não previstas no atual sistema de classificação.

§ 2º - Fica assegurado, durante o prazo de um (um) ano, a partir da data da publicação do Quadro Único, a faculdade de o INEP devolver, aos Quadros do Ministério da Educação e Cultura, os funcionários cujos cargos, não alijados do sistema geral de classificação de cargos, forem considerados desnecessários aos seus programas de trabalho.

Art. 2º - Por necessidade imperiosa do serviço e a critério do Ministério da Educação e Cultura, poderá o INEP recrutar, dentre o pessoal da Administração Federal, Direta ou Indireta, e das Fundações instituídas por lei federal e de cujos recursos participe a União, servidores cujas situações serão ajustadas nas condições do artigo 1º, passando a integrar o seu Quadro Único de Pessoal.

Art. 3º - O Poder Executivo expedirá os atos complementares necessários à regulamentação e execução da presente Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de _____ de 1970. 1499 da Independência e 859 da República.

ANTEPROJETO DE LEI

LEI Nº

DE DE

DE 1970.

DISPÕE SOBRE OS QUADROS ÚNICOS DE PESSOAL DOS ÓRGÃOS AUTÔNOMOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA:

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Os funcionários lotados nos Órgãos autônomos do Ministério da Educação e Cultura passarão a integrar os Quadros Únicos de Pessoal dos referidos Órgãos.

§ 1º - A fim de atender às finalidades específicas e às peculiaridades de cada órgão, poderão ser transformados os atuais cargos e funções dos mesmos, atribuindo-se-lhes novos vencimentos e denominações não previstas no atual sistema de classificação.

§ 2º - Fica assegurada, durante o prazo de um (1) ano, a partir da data da publicação dos Quadros Únicos, a faculdade de os órgãos respectivos devolverem aos Quadros do Ministério da Educação e Cultura, os funcionários cujos cargos, não aliçados do sistema geral de classificação de cargos, foram considerados desnecessários aos seus programas de trabalho.

Art. 2º - Por necessidade imperiosa do serviço e a critério do Ministério da Educação e Cultura, poderão os órgãos autônomos do referido Ministério recrutar dentre o pessoal da Administração Federal, Direta ou Indireta, e das Fundações instituídas por lei federal e de cujos recursos participe a União, servidores cujas situações serão ajustadas nas condições do artigo 1º, passando a integrar os Quadros Únicos de Pessoal.

Art. 3º - O Poder Executivo expedirá os atos complementares necessários à regulamentação e execução da presente Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de de 1970, 1499 da Independência e 829 da República.

MINUTA DE PORTARIA MINISTERIAL

O Ministro de Estado da Educação e Cultura, no uso de suas atribuições, e considerando que os Arts. 19 do Decreto nº 66 662, de 5 de junho de 1970 e 14 do Decreto nº 66 967, de 27 de julho de 1970, asseguraram autonomia administrativa e financeira, respectivamente, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), nos termos do Art. 172 "in fine" do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/67, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 29/10/69;

Considerando a instituição de um fundo especial de natureza contábil em cada um dos órgãos autônomos acima referidos, cujas atividades exigem tratamento diverso dos demais órgãos da administração direta;

Considerando que a lei que estatui normas gerais do Direito Financeiro vigente é anterior ao Decreto-Lei nº 200/67 que cria os órgãos autônomos e institui fundos especiais para esses órgãos;

Considerando a conveniência de não somente estabelecer um critério uniforme de funcionamento dos fundos, como também possibilitar melhor operatividade dos órgãos autônomos, RESOLVE:

I - Os recursos orçamentários que integrarão o fundo especial de cada órgão autônomo serão consignados a seu favor, globalmente, no Orçamento das Unidades Orçamentárias às quais estejam respectivamente vinculados.

II - Os recursos orçamentários, bem como os extra-orçamentários, constitutivos do Fundo, serão objeto de plano de aplicação podendo ser modificados sempre que houver necessidade, mediante justificativa ao titular da Secretaria Geral, a quem cabe aprová-los.

III - Os planos de aplicação referidos no item anterior expressarão o montante das dotações e indicarão as atividades que serão atendidas com os recursos que constituem o Fundo.

IV - A escrituração do Fundo e seu regime financeiro obedecerão às seguintes disposições:

- a) registro da receita com indicação das dotações por categoria econômica e síntese de fontes,
- b) empenho prévio das despesas com indicação das dotações correspondentes,
- c) processamento e pagamento das contas de fornecimento e serviços prestados por terceiros e dos recolhimentos legais;
- d) processamento e recolhimento das contas de serviços prestados por terceiros;
- e) controle e balanço orçamentário
- f) controle e balanço financeiro,
- g) controle e balanço patrimonial,
- h) apuração e registro dos custos globais e analíticos executados diretamente ou por intermédio de terceiros.

TRABALHOS DE REESTRUTURAÇÃO
DO INEP (IIª FASE)

ANEXO VIII

OUTUBRO		NOVEMBRO			DEZEMBRO		
A							
	B						
		C					
			D				
		E					
			F				
				G			
					H		
						I	
	J						

ATIVIDADES:

- A - Entrevistas
- B - Estrutura
- C - Funcionograma
- D - Regimento
- E - Distribuição das funções por áreas de trabalho

- F - Fichas de Funções
- G - Classificação
- H - Treinamento
- I - Enquadramento
- J - Levantamento da qualificação do pessoal

LEVANTAMENTO DE RECURSOS MATERIAIS (PATRIMONIAL)

OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO		
A								
B								
	C							
	D							
			E					
				F				
					G			
							H	
								I
								J

ATIVIDADES:

- A - Padronização da nomenclatura dos itens de material
 B - Elaboração de formulário de levantamento de material
 C - Elaboração da ficha patrimonial
 D - Elaboração das plantas baixas das instalações
 E - Levantamentos dos bens patrimoniais
 F - Análise dos dados levantados

- G - Tabulação
 H - Computação
 I - Processamento das fichas patrimoniais
 J - Processamento de mapas distribuindo os bens patrimoniais, por dependência de cada órgão