

Centros de competência: novos personagens na administração

Autor(a): Paulo Modesto

Publicado em: 28 de agosto de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/centros-de-competencia-novos-personagens-na-administracao>

Fonte original: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-mapa-da-organizacao-administrativa>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/centros-de-competencia-novos-personagens-na-administracao#ep-0179a322

Resumo

Os centros de competência integram a organização administrativa. São unidades administrativas matriciais, compostas por órgãos e entidades

Texto integral

A organização administrativa brasileira é povoada por personagens ausentes dos livros de Direito Administrativo. Entre eles destaco os centros de competência. Essas unidades administrativas exemplificam a pluralidade dos arranjos institucionais do Estado no século 21 e dão forma a laboratórios de inovação, centros de serviços compartilhados ou autoridades de missão. Instituídos por atos infralegais, como regra, essas unidades podem ser voltadas à própria administração pública (shared service centers de primeira geração, como o ColaboraGov ou GNova Lab) ou ao atendimento integrado do cidadão (SSCs de segunda geração, como o SAC-Bahia e o Poupatempo-SP) ou, ainda, com o avanço da digitalização, integrar serviços “back office” e “front office” (SSCs de terceira geração), para alcançar interoperabilidade total e omnicanalidade completa (X-Road da Estônia, GovTech de Singapura). Centros de competência são unidades administrativas matriciais, compostas por órgãos e entidades, voltadas ao cumprimento de missões temporárias, prestação de serviços integrados ou centralização de serviços transversais, caracterizadas pela coordenação dirigida a projetos, mutabilidade estrutural e ausência de hierarquia unitária. São “hubs” administrativos, núcleos de organização em rede, associados a projetos de experimentação administrativa e arranjos colaborativos avançados [1]. Despertaram a atenção quando ficou claro que reformas administrativas podem ser implementadas através de micro reformas de gestão. Organização hierárquica e organização matricial Para compreender os centros de competência é importante distinguir dois paradigmas organizacionais opostos: o modelo hierárquico tradicional e o modelo matricial. O modelo hierárquico, retratado pela burocracia weberiana, ordena a autoridade administrativa em bases racionais-legais a partir de quatro princípios: a) unidade de comando (cada agente responde a um superior); b) hierarquia estável e vertical (cadeia de comando direta); c) coordenação centralizada (soluções de conflito e articulação com comunicação formal descendente); d) especialização funcional (divisão fixa de tarefas entre departamentos especializados). Este modelo prioriza a estabilidade organizacional e o controle centralizado em estruturas rígidas. A organização matricial representa estrutura flexível que rompe

deliberadamente com os fundamentos do modelo hierárquico tradicional: a) admite dupla subordinação (colaboradores reportam a dois ou mais chefes, o funcional e o de projeto); b) coordenação multidirecional (gerentes promovem trabalho conjunto e evitam duplicações); c) mutabilidade estrutural (deslocamentos dinâmicos de recursos e agentes entre projetos); d) autoridade dispersa (poder distribuído entre os responsáveis pelos projetos). Neste modelo, flexibilidade e adaptabilidade respondem a ambientes dinâmicos ou temporários que exigem expertise multidisciplinar [2]. Referenciais no Brasil e no exterior Emprega-se o termo “centro de competências” para designar uma variedade ampla de organismos matriciais: (a) organismos de missão (unidades em rede para concentrar decisões em situações pontuais ou de emergência); (b) organismos de serviço (unidades para integrar serviços ao público ou concentrar atendimento transversal interno a órgãos ou entidades públicas). Os organismos de serviço são conhecidos como *shared service centers* (SSCs): unidades que concentram recursos para prestar serviços comuns de modo integrado. Quando dirigidos ao público, são denominados “balcões únicos” (ou SSCs “front office”) [3]. Quando dirigidos apenas aos próprios serviços administrativos, são os “serviços compartilhados ou codivisos” (ou SSCs “back office”). Mas já existem experiências para quebrar os “balcões”, internos e externos, em favor de um governo digital interoperável e abrangente, voltando à “prestação proativa e a prestação preditiva”, que “eliminam a necessidade de um requerimento porque a própria entidade administrativa tem a iniciativa” [4]. Um modo simples de compreender um centro de competências de primeira geração é visualizá-lo como elo dedicado que fornece serviços de apoio para várias partes de uma organização administrativa, comportando-se como uma unidade centralizada ocupada com processos ou funções dos órgãos ou entidades associadas. Como regra, nos serviços compartilhados equipes matriciais são formadas por agentes que mantêm vínculo com a unidade de origem e, por designação, atuam em projetos específicos ou serviços comuns centralizados. Essas equipes são formadas para eliminar duplicidades de estruturas, reduzir custos, ampliar a eficiência operacional ou padronizar processos. Em Portugal, conforme Domingos Soares Farinho, “a noção de centros de competência surge ligada à estrutura matricial”, voltada para “áreas operativas que se desenvolvam por projectos”, visando “equipas multidisciplinares com mobilidade funcional”, como “um dos tipos de organização interna dos serviços da administração direta do Estado” [5]. Na Itália, os “Centri di Servizi Condivisi” — Centros de Serviços Compartilhados (CSC) — têm o objetivo de racionalizar, padronizar e otimizar processos internos de órgãos públicos por meio da centralização de funções de suporte, infraestrutura tecnológica (Centri Elaborazione Dati) e serviços administrativos. É uma diretriz semelhante a adotada no Brasil. No Brasil, o Centro de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (ColaboraGov), instituído pelo Decreto nº 11.837/2023, representa exemplo de estrutura matricial de primeira geração, promovendo “compartilhamento de serviços administrativos” para 13 ministérios. Sua governança é compartilhada através do Comitê Interministerial de Governança e instâncias de apoio interministeriais [6]. O Decreto nº 11.837/2023 invoca como base legal os § 2º e § 3º do art. 50 da Lei 14.600/2023, que autorizou a execução da “administração patrimonial, de material, de gestão de pessoas, de serviços gerais, de orçamento e finanças, de contabilidade e de tecnologia da informação” dos vários ministérios, bem como a Consultoria Jurídica, “por meio de arranjos colaborativos” [7]. Outro exemplo é o GNova Lab (ENAP), laboratório de inovação que opera transversalmente através de “metodologias ágeis e abordagens multidisciplinares inspiradas no design e ciências sociais” [8]. Já os centros de competência de segunda geração (SSCs “front office”) são os “balcões únicos”. No Brasil, o exemplo pioneiro foi o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), criado em 1995 no Estado da Bahia e que serviu de inspiração para serviços

análogos em Portugal (2000), em São Paulo (1997) e em vinte e três outros estados brasileiros e no Distrito Federal [9] . O SAC integra 550 serviços ao cidadão em locais seguros e visitados, como shopping centers, ou em formato móvel simplificado (SAC móvel), e segue padrões uniformes de marcação de entrevistas, limpeza, funcionamento, contratação de trabalhadores temporários e gestão de custos.

Características dos centros de competência Os centros de competência são unidades da organização administrativa. Não são programas convencionais. São arranjos colaborativos com identidade organizatória, sem personalidade jurídica, cuja força de trabalho é composta por agentes dos órgãos e entidades associadas ou pessoal temporário. Não são unidade orçamentária, nem possuem competências legais próprias, conquanto tenham a missão de integrar serviços comuns ou coordenar atividades transversais a diferentes órgãos. Por tudo isso, a rigor, não são tecnicamente órgãos públicos (unidades de competência e recursos orçamentários dinamizada por agentes titulares, sem personalidade jurídica própria) ou entidades (pessoas jurídico-administrativas, autonomizadas para ação administrativa indireta do Estado). São uma terceira espécie: organismos de integração ou unidades de rede , ainda sem disciplina legal detalhada no direito brasileiro. São cinco as características gerais dos centros de competências: unidades da organização, eventualmente de caráter provisório ou temporário; dinamizadas por agentes de órgãos da administração direta ou de entidades da administração indireta e, eventualmente, por pessoal externo especialmente contratado; viabilizadas como arranjos colaborativos de natureza orgânica, isto é, vínculos interorgânicos e intersubjetivos constitutivos; inconfundíveis com os órgãos ou as entidades que o integram em forma de rede, embora possam deles receber recursos e força de trabalho especializada; detentores de identidade organizatória, mas sem possuem personalidade jurídica ou recursos orçamentários próprios (não são órgãos nem entidades). As estruturas de rede buscam capturar sinergias econômicas e oferecer serviços com métricas de qualidade semelhantes, acessíveis e de melhor visibilidade ao público. Ao lado disso, os centros de competência de caráter temporário ou para missões específicas, constitutivo de equipes multissetoriais, facilitam o enfrentamento de problemas, urgências ou questões transitórias que não cabem nas rígidas divisões entre órgãos e entidades (ex: respostas a pandemias, coordenação de grandes eventos esportivos internacionais ou crises ambientais).

Fundamentos normativos para a criação de centros de competência por atos sublegais A Constituição Federal, no artigo 84, VI, “a”, permite ao presidente dispor por decreto sobre organização da administração federal “quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. Introduzido pela EC 32/2001, esse dispositivo inaugurou no país os regulamentos de organização, que conferem ao chefe do Executivo margem razoável de estruturação administrativa. Esses regulamentos não podem criar órgãos, mas podem constituir organismos de rede , desde que estes não sejam dotados de personalidade jurídica própria, competências materiais com eficácia externa e dotação orçamentária exclusiva. Percebidos como agregados de órgãos e entidades, unidades de relação, podem ser criados por ato do Executivo, por razões de flexibilidade administrativa e governança organizatória. A criação por ato sublegal tem sido a fórmula adotada para a instituição de laboratórios de governo, centros de inovação, núcleos de integridade e câmaras interministeriais no governo brasileiro. E a criação de centros de competência ultrapassa, atualmente, a própria administração do Poder Executivo. No Brasil, a Resolução 385/2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), autorizou a criação pelos tribunais de todo o país de Núcleos de Justiça 4.0 , verdadeiros organismos matriciais jurisdicionais , que operam sem sede física fixa, com estrutura totalmente digital, integrando juízes no exercício de função jurisdicional, equiparados a unidades judiciárias ou varas tradicionais. Os Núcleos 4.0 rompem com o modelo tradicional de organização do Judiciário, introduziram flexibilidade territorial e

coordenação em rede, dinâmica de mandato para juízes (designados por prazo certo) e elementos muito semelhantes aos dos centros de competência, embora com particularidades relevantes, inviáveis de explorar nos limites deste texto [10] . Conclusão O que vem de ser dito evidencia que os centros de competência podem (e devem) ser reconhecidos não apenas como ferramentas de gestão, ou programas informais, mas como personagens institucionais com papel relevante na arquitetura administrativa brasileira. Sua inclusão expressa no “mapa organizativo” estatal propicia ganhos em segurança e accountability, sendo útil elaborar arcabouço normativo mínimo e geral que lhes dê respaldo e delimite fronteiras de atuação. A proposta de uma terceira categoria jurídica – os organismos matriciais ou centros de competência – não representa mero exercício doutrinário, mas resposta a um tempo que pede simplificação administrativa, integração organizativa e administração transparente. O caso brasileiro do ColaboraGov, com suas instâncias de governança estruturadas e economia estimada de R\$ 2,37 bilhões em quatro anos, demonstra que arranjos matriciais podem gerar benefícios concretos quando adequadamente institucionalizados. A organização administrativa, ao contrário do que muitos imaginam, não é um cenário estático de personagens conhecidos. [1] Sobre experimentação administrativa, cf. MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da Experimentação. 2ª.ed. São Paulo: Ed. Juspodium, 2025. 360p. [2] Sobre o modelo matricial e sua aplicação à administração público, cf. MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento . Brasília: ENAP, 2007. Ver, ainda, sobre o modelo hierárquico: GONÇALVES, Pedro Costa. Manual de Direito Administrativo. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019, p. 508-511. Para uma revisão sobre estudos de “design organizacional”, sobretudo no âmbito empresarial (mas não apenas), destacando o crescente interesse por “organizações planas” e a persistência de estruturas hierarquizadas, cf. Joseph, J., & Sengul, M. (2024). Organization Design: Current Insights and Future Research Directions. Journal of Management, 51(1), 249-308. <https://doi.org/10.1177/01492063241271242> (Original work published 2025). [3] Sobre os “balcões únicos”, analisando a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e Conselho, de 12.12.2006, com observações muito pertinentes, cf. NEVES, Ana F. Direito da Organização Administrativa e Serviço Público. Coimbra: Almedina, 2023, p.104-108. [4] Consultar sobre o ideal do modelo “non-stop shop”, viável apenas com amplíssima digitalização, em: NEVES, Ana F., ob. Cit, p. 107. [5] FARINHO, Domingos Soares. Centros de Competência e Estruturas Partilhadas. In: AMADO GOMES, Carla; NEVES, Ana F.; SERRAO, Tiago. Dicionário da Organização Administrativa. Coimbra: Almedina, 2025, p. 235. [6] <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/conheca-o-colaboragov> [7] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm [8] Ver: Brandalise, Isabella; Ferrarezi, Elisabella e LEMOS, Joselene. Colaboração internacional para inovação: o caso do GNova e do Mindlab . Brasília: Enap, 2018.<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3527> [9] Cf, sobre o histórico institucional do SAC: <https://www.sac.ba.gov.br/index.php/Institucional-Historico.html> [10] Para desenvolvimentos, cf. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2024, p. 348 e segs.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. Centros de competência: novos personagens na administração. conjur_import, 28 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-mapa-da-organizacao-administrativa>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/centros-de-competencia-novos-personagens-na-administracao>. Acesso em: 21 ago. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2025, August 28). Centros de competência: novos personagens na administração. *conjur_import*. <https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-mapa-da-organizacao-administrativa>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2025. "Centros de competência: novos personagens na administração." *conjur_import*, August 28. <https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-mapa-da-organizacao-administrativa>

BibTeX

```
@article{paulo-modesto-centros-de-compet-ncia-novos-personagens-2025,  
author = {Modesto, Paulo},  
title = {Centros de competência: novos personagens na administração},  
journal = {conjur_import},  
year = {2025},  
url = {https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-map  
a-da-organizacao-administrativa},  
urldate = {2025-08-28}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/centros-de-competencia-novos-personagens-na-administracao>

PDF gerado em 2026-08-21 11:02 UTC