



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Lília Ribeiro Fernandes

A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO PODER LEGISLATIVO

Brasília

2020

Lília Ribeiro Fernandes

A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO PODER LEGISLATIVO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

2020

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: __/__/__

Fernandes, Lília Ribeiro.

A descentralização administrativa no Poder legislativo [manuscrito] / Lília Ribeiro Fernandes. -- 2020.

91 f. : il.

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen). 2. Descentralização administrativa, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Contrato de gestão, Brasil. I. Título.

CDU 35.072.1:342.52(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO PODER LEGISLATIVO.

Autor (a): Lília Ribeiro Fernandes

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 13 de fevereiro de 2020.

Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano
Membro - Câmara dos Deputados

Prof.ª Dr.ª. Marilda de Paula Silveira
Membro - Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Ao Deus vivo, que renova as minhas forças a cada manhã; aos meus pais, que me ensinaram o caminho da retidão, da educação e da disciplina; ao meu esposo, que me apoia incondicionalmente.

Agradecimentos

Ao Professor Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho, que se tornou um amigo, agradeço as valiosas orientações, bem como a paciência e a atenção a mim dispensadas. Aos colegas de trabalho, agradeço o conhecimento compartilhado.

“Entrega o teu caminho ao Senhor, confia nele, e o mais ele fará.” (Sl 37:5)

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados (CD) cresceu e se diversificou significativamente, mas sua gestão permaneceu centralizada, exigindo maior esforço de planejamento e alocação de recursos para atividades bem distintas – indo das atribuições propriamente legiferantes a atividades-meio como a gestão de tecnologia da informação e a gestão hospitalar. O emprego do instituto da descentralização administrativa poderia ser um caminho para redução desse esforço e melhoria da eficiência. Este trabalho se propôs, portanto, ao exame das possibilidades de aplicação do instituto da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD e, por não haver experiência prévia de utilização do instituto no âmbito do Poder Legislativo, escolheu-se analisar a experiência mais próxima que se teve disso, qual seja a autonomização de órgãos no âmbito do Senado Federal (SF), optando-se por um estudo qualitativo e descritivo da experiência prévia havida na Secretaria de Tecnologia da Informação do SF, o Prodasen, haja vista seu pioneirismo na aplicação da tecnologia da informação no Poder Legislativo ser comumente atribuído à autonomia que lhe era conferida. Como referencial teórico, analisou-se a descentralização administrativa no Brasil, sob a ótica da esfera federal, sustentando-se a constitucionalidade da sua adoção no âmbito do Poder Legislativo e delineando-se as atividades administrativas no âmbito da CD que seriam passíveis de descentralização. Abordou-se o histórico da reforma gerencial no Brasil, destacando-se o uso do contrato de gestão para controle de desempenho de atividades descentralizadas, e, para a compreensão do componente político inerente a qualquer processo decisório no âmbito administrativo de uma casa legislativa, acolheu-se a ótica da teoria da escolha racional. Ao fim da pesquisa, foi possível concluir que a concessão de autonomia para o desempenho de determinadas atividades contribui, de fato, para uma maior eficiência, sendo recomendável, todavia, que, em uma eventual descentralização, haja uma definição prévia, via contrato de gestão, de metas e objetivos a serem cumpridos pelo ente descentralizado, garantindo-se uma coerência com a missão institucional do ente central.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Descentralização administrativa. Contrato de gestão. Teoria da Escolha Racional. Prodasen.

ABSTRACT

Over the past few decades, the organizational structure of the Chamber of Deputies (CD) has grown and diversified significantly, but its management has remained centralized, requiring greater planning and resource allocation efforts for very distinct activities - ranging from properly legalizing tasks to middle activities as the information technology and hospital management. The employment of the institute of administrative decentralization could be a way of reducing this effort and improving efficiency. Therefore, this work aimed to examine the possibilities of application of the decentralization institute in the scope of the administrative activities of the CD and, since there was no previous experience of using the institute within the Legislative Branch, we chose to analyze the closest experience of that, what is the autonomization of organs within the Federal Senate (SF), doing a qualitative and descriptive study of previous experience in the Secretariat of Information Technology of the SF, Prodasen, given its pioneering in the application information technology in the Legislative Branch is commonly attributed to its autonomy. As a theoretical framework, we analyzed the administrative decentralization in Brazil, from the perspective of the federal sphere, supporting the constitutionality of its adoption within the Legislative Branch and outlining the administrative activities within the CD that could be decentralized. The history of management reform in Brazil was approached, highlighting the use of the management contract to control the performance of decentralized activities, and, to understand the political component inherent in any decision-making process in the administrative scope of a legislative house, it was used the optics of rational choice theory. At the end of the research, it was concluded that granting autonomy for the performance of certain activities actually contributes to greater efficiency, however, it is recommended that, in any eventual decentralization, there should be a prior definition, through a management contract, of the goals and objectives to be met by the decentralized entity, ensuring coherence with the institutional mission of the central entity.

Keywords: Legislative Branch. Administrative decentralization. Management contract. Rational Choice Theory. Prodasen.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Setores do Estado segundo o PDRAE	36
FIGURA 2: Organograma da Câmara dos Deputados	43
FIGURA 3: Organograma do Senado Federal	49

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Descentralização Administrativa no Poder Executivo	26
QUADRO 2: Estrutura da Câmara dos Deputados conforme Resolução nº 20, de 1971	42
QUADRO 3: Setores da Câmara dos Deputados	46
QUADRO 4: Atividades desempenhadas no âmbito da Câmara dos Deputados.....	48
QUADRO 5: Relação entre as forças causais, as variáveis e as fontes de pesquisa	59
QUADRO 6: Relação entre as variáveis de pesquisa e as perguntas de entrevista.....	60
QUADRO 7: Relação entre as forças causais, as variáveis e os resultados	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DL	Decreto-Lei
DG	Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados
EC	Emenda Constitucional
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
IPC	Instituto de Previdência dos Congressistas
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PRODASEN	Secretaria de Tecnologia da Informação
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
SGM	Secretaria-Geral da Mesa
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	18
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	18
2.1.1 Entes da Administração Pública Indireta.....	21
2.1.1.1 <i>Autarquias</i>	21
2.1.1.2 <i>Fundações</i>	22
2.1.1.3 <i>Empresas públicas e Sociedades de economia mista</i>	24
2.1.2 Descentralização material e Órgãos autônomos	27
2.1.3 Descentralização administrativa no Poder Legislativo.....	29
2.2 REFORMA GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	32
2.3 CÂMARA DOS DEPUTADOS. HÁ, EM SUA ESTRUTURA, ATIVIDADES DESCENTRALIZÁVEIS?.....	42
2.4 TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL.....	50
3 METODOLOGIA	54
3.1 PROCESSOS METODOLÓGICOS	54
3.2 UNIDADE DE ANÁLISE.....	58
3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS	58
3.4 ENTREVISTAS	59
4 ANÁLISE DE DADOS: O QUE SE PODE OBSERVAR NA EXPERIÊNCIA DO PRODASEN?	61
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO PRODASEN	61
4.2 NATUREZA DE ÓRGÃO AUTÔNOMO OU SUPERVISIONADO	62
4.2.1 Tipos de Autonomia	66
4.2.2 Estrutura e Supervisão	69
4.2.3 Legislação	73
4.3 RESULTADOS GERENCIAIS	74
4.4 PERDA DA AUTONOMIA.....	76
5 CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

A descentralização administrativa é um instituto antigo no Brasil. Durante a reforma administrativa da Era Vargas, em meados dos anos 1930, surgiram as primeiras empresas estatais, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional. A criação, não só de estatais, mas de outros entes da administração indireta, foi a solução encontrada pelo Estado para geração de desenvolvimento em uma economia que ainda transitava do estágio agrícola para o industrial.

Com a reforma administrativa de 1967, demarcada legalmente pela edição do Decreto-Lei (DL) nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano, a descentralização torna-se um dos princípios da administração federal (PIMENTEL, 2008), consolidando-se a divisão que temos até hoje da Administração Pública em administração direta e indireta.

Previu-se também, no mesmo diploma legal, a possibilidade de existirem órgãos da própria administração direta com autonomia administrativa e financeira, sujeitos apenas a supervisão ministerial, embora formalmente continuassem órgãos da administração central.

Na década de 1990, a descentralização também permeou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Havia, naquela época, a necessidade de uma maior estruturação da grande quantidade de órgãos e entes indiretos existentes até então. Propuseram-se, assim, a privatização das estatais que produziam diretamente para o mercado, o repasse de atividades não exclusivas de Estado para organizações sociais e a celebração de contratos de gestão para os órgãos e entes da Administração que realizassem atividades exclusivas de Estado.

Ao longo dessas reformas, a descentralização foi expressamente prevista para o Poder Executivo federal, tendo em vista, é claro, o fato de que a administração do Estado se encontra basicamente sob sua incumbência, sendo a função administrativa típica da sua atuação. Por várias décadas essa ênfase no Executivo permaneceu, sendo a descentralização pouco explorada pelos demais Poderes.

Ocorre, todavia, que a lógica que norteia a descentralização no Executivo – que é a transferência de atividades acessórias para outros entes, a fim de que se concentrem os recursos em atividades centrais – também é cabível no Poder Legislativo. Desse modo, questiona-se: por que não a adotar no âmbito deste Poder?

Uma das diretrizes estratégicas do Ciclo de Gestão 2012-2023 da Câmara dos Deputados (CD) é aperfeiçoar a gestão da Casa, com linhas de atuação dedicadas a melhorar a eficiência administrativa, a qualidade do gasto e a utilização dos recursos (BRASIL, [2012]).

A complexidade existente na gestão da CD deve-se, em boa parte, ao seu formato organizacional. O embrião da atual estrutura foi definido pela Resolução nº 20, de 1971, e, em razão do aumento das atribuições administrativas assumidas pela CD ao longo desses quase 50 anos, essa estrutura cresceu e se diversificou.

Hoje, a Casa é composta por órgãos político-legislativos, integrados por parlamentares, os quais exercem as atividades típicas do Legislativo, por órgãos de apoio direto à atuação parlamentar, tais como a Secretaria-Geral da Mesa, o Departamento de Comissões, o Departamento de Taquigrafia e a Consultoria Legislativa, e por órgãos de apoio organizacional, a exemplo da Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação, do Departamento Médico e do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento.

Uma estrutura tão grande e diversificada gera, evidentemente, maiores dificuldades para a gestão, que tem que se dividir no planejamento e alocação de recursos para atividades bem distintas, indo da atividade fim à gestão de tecnologia da informação ou gestão hospitalar.

Desse modo, entendemos que a descentralização administrativa pode ser um instrumento interessante para reformular a estrutura organizacional da CD e, por conseguinte, reduzir essa complexidade gerencial, contribuindo para um funcionamento mais eficiente da Casa.

Considerando essas questões, o problema de pesquisa que aqui se apresenta é: **quais as possibilidades de aplicação do instituto da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD?**

Parte-se, primeiramente, de um aporte teórico acerca do surgimento e evolução da descentralização administrativa no Brasil, sob a ótica da esfera federal, com análise das disposições do DL nº 200/67 no tocante à composição da administração federal indireta – formada por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – e à previsão dos órgãos autônomos – unidades componentes da administração direta, mas dotados de autonomia administrativa e financeira. Em seguida, discorre-se sobre a constitucionalidade da adoção da descentralização no Poder Legislativo, pressuposto básico para a existência da pesquisa. Examina-se, ainda, a descentralização no âmbito da reforma promovida a partir do PDRAE, com enfoque na inovação representada à época pela inserção, em nosso ordenamento jurídico, do contrato de gestão. Por fim, adota-se a teoria da escolha racional como referencial teórico para a compreensão do componente político inerente a qualquer processo decisório no âmbito administrativo de uma casa legislativa.

A pesquisa enquadra-se na linha de pesquisa do mestrado “Gestão Pública no Poder Legislativo” e justifica-se em razão de não haver registro histórico de qualquer ocorrência de descentralização administrativa no Poder Legislativo.

A experiência mais próxima de uma descentralização deu-se no Senado Federal (SF), em que se conferiu, por tempo considerável, status de órgãos autônomos a órgãos de apoio organizacional da referida Casa e em cuja estrutura ainda existe um órgão nessa condição, o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB).

Ao buscar-se o histórico da estrutura administrativa do SF desde a edição do DL nº 200/1967, optou-se pelo estudo do Prodasen – órgão do SF que permaneceu autônomo por maior período de tempo – em razão de ter sido pioneiro na aplicação da tecnologia da informação no Poder Legislativo, sendo seu sucesso comumente atribuído à autonomia que lhe era conferida.

Tem-se, pois, como objetivo geral da pesquisa a análise, a partir da experiência prévia no SF, das possibilidades de aplicação do instituto da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD.

Como objetivos específicos, listam-se:

- a) analisar o processo histórico de criação do Prodasen, com ênfase sobre a influência da ação política, os aspectos jurídicos, o grau de autonomia e os mecanismos de controle de resultados;
- b) delinear os parâmetros legais e contratuais que viabilizariam eventual descentralização de órgão da CD.

Quanto à metodologia, escolheu-se uma abordagem descritiva e qualitativa, visto que a pesquisa qualitativa se destina a estudos que não buscam medição objetiva e quantificação de resultados, envolvendo, na verdade, “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada” (GODOY, 1995a, p. 58).

A opção por esse tipo de abordagem neste trabalho justifica-se pela necessidade de se relatar de forma detalhada a experiência havida no Prodasen e pelo caráter exploratório da pesquisa, que envolve a obtenção de dados a partir das percepções dos indivíduos envolvidos no processo.

Dentre as possibilidades de se realizar uma pesquisa qualitativa, optou-se, neste caso, por fazê-la a partir do estudo de caso, estratégia metodológica que tem sua utilidade quando se pretende analisar acontecimentos contemporâneos, seja pela sua observação direta, seja pela realização de entrevistas (YIN, 2010).

Como procedimentos metodológicos, adotaram-se a pesquisa bibliográfica, a coleta documental e a realização de entrevistas semiestruturadas.

Além deste capítulo introdutório, o presente trabalho é formado por mais quatro. O Capítulo 1 destina-se à revisão bibliográfica, discorrendo-se sobre o histórico da descentralização administrativa e da reforma gerencial no Brasil, sobre a constitucionalidade da aplicação da descentralização em atividades administrativas no Legislativo, abordando-se a estrutura organizacional da CD e as atividades administrativas passíveis de descentralização, e sobre a teoria da escolha racional. O Capítulo 2 trata da metodologia adotada durante esta pesquisa. O Capítulo 3 examina o processo histórico estrutural do Prodasen a partir dos resultados provenientes da análise dos dados levantados pela pesquisa documental e pelas entrevistas realizadas. O Capítulo 4, por sua vez, apresenta as conclusões do trabalho. Por fim, relacionam-se as referências bibliográficas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A descentralização, como princípio geral informador do Direito Público, caracteriza-se pelo exercício diluído do poder político estatal entre os diversos órgãos e entidades públicas. De modo amplo, é conceituada como “qualquer método de distribuição do planejamento, da decisão, da execução e do controle administrativos entre entes, órgãos, ou agentes, sejam coordenados, sejam subordinados entre si” (MOREIRA NETO, 2009, p. 136).

Em seu significado mais restrito, a descentralização contrapõe-se à centralização administrativa. Enquanto esta consiste na “situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, ou seja, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional. Pela descentralização, ele o faz indiretamente, isto é, delega a atividade a outras entidades” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 447).

Seu surgimento se deu em decorrência da necessidade de maior eficiência na prestação de serviços públicos e na própria organização e funcionamento administrativos diante do aumento da quantidade e da complexidade das atividades estatais a partir do final do século XIX.

No Brasil, com a reforma administrativa de 1967 – implementada pelo DL n° 200, de 25 de fevereiro de 1967 –, estabeleceu-se a descentralização como princípio fundamental da Administração Federal (art. 6º, III), com três planos de concretização, dispostos no § 1º do art. 10 do DL:

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

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967, p. 1).

Registre-se que, tecnicamente, não há que se falar em descentralização nos planos das alíneas “a” e “b” do dispositivo acima transcrito. Na alínea “a”, o que há é desconcentração administrativa, que difere classicamente do conceito de descentralização. Na alínea “b”, há apenas uma cooperação entre os entes federativos. Assim discorre Maria Sylvania Zanella Di Pietro sobre as referidas hipóteses:

No primeiro caso, não há descentralização, mas desconcentração; no segundo, há apenas cooperação entre governos federal, estadual e municipal para a execução de serviços de interesse comum; na terceira, com referência a contrato, há apenas execução indireta de obras e serviços por terceiros, conforme previsto no artigo 10 da Lei nº 8.666, de 21-6-93. Apenas com referência à concessão pode-se entender que o termo descentralização foi empregado adequadamente, abrangendo a descentralização por colaboração. As demais modalidades não se enquadram nos processos de descentralização já referidos (DI PIETRO, 2013, p. 477).

Para a clássica e dominante doutrina administrativista pátria, a descentralização difere da desconcentração. Aquela implica a necessária criação de pessoas jurídicas pela Administração Pública, ao passo em que esta se traduz apenas por uma repartição de competências entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica:

Descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Difere da desconcentração pelo fato de ser esta uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica [...]. A desconcentração liga-se à hierarquia. A descentralização supõe a existência de, pelo menos, duas pessoas, entre as quais se repartem as competências (DI PIETRO, 2013, p. 470).

O DL nº 200/67 dividiu a Administração Federal em Direta e Indireta (art. 4º), sendo a primeira composta pela Presidência da República e os Ministérios, e a última composta pelas seguintes entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Desse modelo federal, verifica-se uma correspondência da centralização administrativa com a Administração Direta, e, em parte, da descentralização administrativa com a Administração Indireta.

Diz-se em parte, porque a descentralização, tradicionalmente, pode-se dar de duas formas: delegação ou outorga. A primeira, também chamada de descentralização por colaboração, dá-se quando o Estado, por contrato ou simples ato unilateral, transfere a mera execução de um serviço público a uma pessoa privada – física ou jurídica, a depender da situação –, permanecendo uma fiscalização estatal sobre essa atuação. Como a titularidade do serviço permanece com o Estado, pode-se afirmar que o controle exercido sobre o delegatário é bem amplo:

A descentralização por colaboração é feita por contrato ou ato unilateral, pelo qual se atribui a uma pessoa de direito privado a execução de serviço público, conservando o Poder Público a sua titularidade. Isso lhe permite dispor do serviço de acordo com o interesse público, envolvendo a possibilidade de alterar unilateralmente as condições de sua execução e de retomá-la antes do prazo estabelecido; o controle é muito mais amplo do que aquele que se exerce

na descentralização por serviço, porque o Poder Público é que detém a titularidade do serviço, o que não ocorre nesta última (DI PIETRO, 2013, p. 474).

A segunda forma de descentralização, abordada neste trabalho, também chamada de descentralização por serviços, ocorre quando o Estado, por meio de uma lei, cria ou autoriza a criação de uma entidade, transferindo-lhe a titularidade e a execução de um serviço público. É o que se dá, portanto, quando o Estado cria alguma entidade da Administração Indireta.

Nesse caso, o desempenho do serviço pelo ente descentralizado se dá com independência em relação ao ente instituidor, que só pode interferir dentro dos limites legais e apenas para garantir que aquele não se desvie dos fins para os quais foi criado (DI PIETRO, 2013). Trata-se do chamado controle ou tutela.

Entre a administração direta e os entes da indireta, portanto, o que existe é uma relação de vinculação, em que estes se sujeitam a um controle finalístico – também chamado de tutela administrativa ou supervisão – por parte da administração central, o qual depende de expressa previsão legal que estipule os limites e os instrumentos de controle.

Não há que se falar, nesse caso, em controle hierárquico, o que implica dizer que a administração direta não terá sobre qualquer ente da indireta poderes de comando, de fiscalização, de revisão, de punição, de solução de conflitos de competência e de delegação ou avocação de competências:

Hierarquia pode ser definida como o vínculo da autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca a subalterno. Os poderes do hierarca conferem-lhe uma contínua e permanente autoridade sobre toda a atividade administrativa dos subordinados. Tais poderes consistem no (a) poder de comando, que o autoriza a expedir determinações gerais (instruções) ou específicas a um dado subalterno (ordens), sobre o modo de efetuar os serviços; (b) poder de fiscalização, graças ao qual inspeciona as atividades dos órgãos e agentes que lhe estão subordinados; (c) poder de revisão, que lhe permite, dentro dos limites legais, alterar ou suprimir as decisões dos inferiores, mediante revogação, quando inconveniente ou inoportuno o ato praticado, ou mediante anulação, quando se ressentir do vício jurídico; (d) poder de punir, isto é, de aplicar as sanções estabelecidas em lei aos subalternos faltosos; (e) poder de dirimir controvérsias de competência, resolvendo os conflitos positivos (quando mais de um órgão se reputa competente) ou negativos (quando nenhum deles se reconhece competente), e (f) poder de delegar competências ou de avocar, exercitáveis nos termos da lei (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 150-151).

2.1.1 Entes da Administração Pública Indireta

2.1.1.1 Autarquias

As autarquias são criadas para incorporar um serviço que pertence à administração centralizada. Constituem pessoas jurídicas de direito público, voltadas para o desempenho de um serviço público típico e detentoras de todas as prerrogativas próprias de Estado, ficando sujeitas apenas ao controle finalístico do ente criador.

Sua primeira definição legal constou do DL nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, segundo o qual se considerava autarquia “o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei” (art. 2º).

Hoje, seu conceito se encontra no DL nº 200/1967, que assim a define:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967, p. 1).

O referido dispositivo esclarece bem a razão de ser de uma autarquia: viabilizar um melhor funcionamento de atividades típicas da administração pública por meio da gestão administrativa e financeira descentralizada.

Esse “melhor funcionamento” decorre do fato de que apenas a atividade objeto de descentralização fica a cargo da autarquia, que a desempenha de forma autônoma, com uma organização própria, por meio de um quadro de pessoal especializado, selecionado por concurso público.

Sua criação e extinção dão-se por lei, sendo essa uma exigência que vem desde os decretos-leis acima mencionados e que consta do atual inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988).

Em decorrência de constituírem pessoas jurídicas diversas do ente criador, são titulares de direitos e obrigações próprios, com capacidade de autoadministração e liberdade de atuação dentro dos limites legais:

Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são assuntos próprios; seus negócios, negócios próprios; seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de “autonomia” financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativa e financeira

necessariamente são de suas próprias alçadas – logo, descentralizadas (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 161).

Submetem-se ao regime jurídico de direito público, não possuindo fins lucrativos e sendo dotadas das prerrogativas e restrições inerentes ao regime jurídico administrativo, como “autoexecutoriedade, autotutela, possibilidade de alteração e rescisão unilateral dos contratos, impenhorabilidade de seus bens, juízo privativo, imunidade tributária, sujeição à legalidade, à moralidade, à licitação, à realização de concursos públicos etc.” (DI PIETRO, 2013, p. 484).

Dessa forma, os atos das autarquias constituem atos administrativos – dotados, pois, de presunção de legitimidade e veracidade, exigibilidade e executoriedade – e os contratos por elas firmados são contratos administrativos – devendo ser precedidos de licitação e seguir os ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seus bens são públicos e, por conseguinte, imprescritíveis – não podendo ser adquiridos via usucapião – e impenhoráveis – em caso de execução judicial, as autarquias submetem-se ao regime de precatórios do art. 100 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Respondem direta e objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, na forma do § 6º do art. 37 da CF/88. Apenas quando esgotarem seus recursos é que o Estado, na pessoa do ente criador da autarquia, responderá – o que caracteriza a responsabilidade subsidiária deste.

Considerando o seu objeto, a finalidade a que se prestam e o regime jurídico a que estão submetidas, pode-se concluir que as autarquias são, em tese, apropriadas à concretização de uma descentralização administrativa no âmbito do Poder Legislativo, tema de aprofundamento deste trabalho.

2.1.1.2 Fundações

No tocante à fundação pública, eis a definição que o DL nº 200/1967 confere para essa entidade da administração indireta:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...] IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967, p.1).

Apesar de constar da definição acima a natureza jurídica privada da fundação pública, a doutrina dominante entende possível a existência tanto de fundação pública de direito público (dotada de personalidade jurídica de direito público), quanto de fundação pública de direito privado (dotada de personalidade jurídica de direito privado). Nesse sentido também é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹ (STF) e do Superior Tribunal de Justiça² (STJ).

Corroborando esse entendimento, cita-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Quando o Estado institui pessoa jurídica sob a forma de fundação, ele pode atribuir a ela regime jurídico administrativo, com todas as prerrogativas e sujeições que lhe são próprias, ou subordiná-la ao Código Civil, neste último caso, com derrogações por normas de direito público. Em um e outro caso se enquadram na noção categorial do instituto da fundação, como patrimônio personalizado para a consecução de fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade. Em cada caso concreto, a conclusão sobre a natureza jurídica da fundação – pública ou privada – tem que ser extraída do exame da sua lei instituidora e dos respectivos estatutos (DI PIETRO, 2013, p. 495).

No caso de fundação pública de direito privado, sua criação e extinção devem ser autorizadas por lei, e sua personalidade jurídica só é adquirida com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (art. 5º, § 3º, do DL nº 200/1967), sendo ela adequada “para a execução de atividades não exclusivas do Estado, ou seja, aquelas que são também desenvolvidas pelo setor privado, como saúde, educação, pesquisa, assistência social, meio ambiente, cultura, desporto, turismo, comunicação e até mesmo previdência complementar do servidor público” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 517).

Já as fundações públicas de direito público são consideradas espécie de autarquia, sendo conhecidas como fundações autárquicas ou autarquias fundacionais, e seu traço marcante é o fato de ser um patrimônio personificado para o desempenho de uma função estatal típica. Nesse sentido:

A diferença entre uma autarquia e uma fundação autárquica é meramente conceitual: aquela é definida como um serviço público personificado, em regra, típico do Estado; esta é, por definição, um patrimônio personalizado destinado a uma finalidade específica, usualmente de interesse social. Repita-se, o regime jurídico de ambas é, em tudo, idêntico (ALEXANDRINO, 2010, p. 60).

¹ Precedentes do STF: RE 101126, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/1984, DJ 01-03-1985 (BRASIL, 1984); e RE 215741, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 30/03/1999, DJ 04-06-1999 (BRASIL, 1999).

² Precedente do STJ: REsp 204.822/RJ, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 26/06/2007, DJ 03/09/2007 (BRASIL, 2007).

Devem as fundações públicas de direito público seguir, portanto, todo o regime jurídico autárquico abordado anteriormente, sendo voltadas ao desempenho de funções estatais típicas.

2.1.1.3 Empresas públicas e Sociedades de economia mista

No DL nº 200/1967, com redação dada pelo DL nº 900, de 29 de setembro de 1969, constam as seguintes definições para as empresas públicas e as sociedades de economia mista federais:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...] II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (BRASIL, 1967, p. 1).

Verifica-se que tanto as empresas públicas como as sociedades de economia mista – ambas pessoas jurídicas de direito privado – foram idealizadas para a exploração de atividade econômica.

Originariamente, deveriam ser criadas por lei. Contudo a CF/88 passou a exigir apenas autorização legal para a criação de tais entidades (art. 37, XIX), prevendo como objetivo delas não só a exploração de atividades econômicas, mas também a prestação de serviços públicos com potencial de exploração lucrativa, não se incluindo aqui serviços próprios e exclusivos do Estado:

Mas, segundo nos parece, o objetivo dessas entidades é o desempenho de atividades econômicas, ainda que se possa considerar, dentro do sentido amplo, a prestação de serviços públicos. Por outro lado, é importante registrar que não são todos os serviços públicos que poderão ser exercidos por sociedades de economia mista e empresas públicas, mas somente aquele que, mesmo sendo prestados por empresa estatal, poderiam sê-lo pela iniciativa privada. Desse modo, excluem-se aqueles serviços ditos próprios do Estado, ou seja, aqueles que só o Estado pode executar, como a segurança pública, a prestação de justiça, a defesa da soberania nacional. Excluem-se também aqueles outros que têm acentuada coloração social e que, por isso mesmo, se apresentam deficitários, como os de assistência social a certas categorias sociais ou os de apoio a regiões desfavorecidas (CARVALHO FILHO, 2012, p. 494-495).

Quando se dedicarem à exploração de atividades econômicas em sentido estrito, serão regidas pelo art. 173 da CF/88, que estabelece que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Nesse caso, as estatais sujeitam-se predominantemente ao regime jurídico próprio das empresas privadas, embora a CF/88 as subordine, por exemplo, à contratação de pessoal mediante concurso público e à proibição de acumulação de cargos, empregos e funções (art. 37, II e XVII) (BRASIL, 1988).

Para regulamentar o art. 173 da CF/88, editou-se a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2016a).

Nos termos da mencionada Lei, “empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios” (art. 3º, *caput*) (BRASIL, 2016a, p 1), sendo admitida no capital da empresa pública – desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município – a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3º, parágrafo único). Pode a empresa pública ser constituída sob qualquer formato societário admitido em nosso ordenamento jurídico, sendo seu capital integralmente público.

Já a sociedade de economia mista é “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta” (art. 4º) (BRASIL, 2016a, p. 1). Portanto, diferentemente da empresa pública, a sociedade de economia mista necessariamente será constituída sob a forma de sociedade anônima, com capital público e privado.

A realização do interesse coletivo de que trata o *caput* do art. 173 da CF/88 deverá ser orientada, nos termos do § 1º do art. 27 da Lei nº 13.303/2016, para o alcance do bem-estar econômico, para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, para a ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, e para o desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de

produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

No caso de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos – entendendo-se, aqui, os serviços públicos passíveis de exploração com intuito lucrativo, a exemplo dos serviços de telefonia, de transporte coletivo, de fornecimento de energia elétrica –, aplica-se o art. 175 da CF/88, e não o art. 173, sendo o seu regime jurídico predominantemente de direito público em decorrência do próprio princípio da continuidade dos serviços públicos (ALEXANDRINO, 2010).

Considerando que as estatais não se prestam à realização de atividades não-econômicas – isto é, atividades exclusivas de estado e atividades de interesse social sem finalidade lucrativa –, pode-se concluir serem elas impróprias para a hipótese jurídica de descentralização que este trabalho investiga.

Para melhor compreensão, sintetizamos os entes da administração indireta do Poder Executivo e suas principais características no Quadro 1.

Quadro 1: Descentralização Administrativa no Poder Executivo

Ente	Natureza jurídica	Forma de criação	Tipo de atividade
Autarquia	Pessoa jurídica de direito público	Criação por lei de iniciativa do Poder Executivo.	Atividade exclusiva de estado
Fundação	Pessoa jurídica de direito público	Criação por lei de iniciativa do Poder Executivo.	Atividade exclusiva de estado
	Pessoa jurídica de direito privado	Criação autorizada por lei de iniciativa do Poder Executivo.	Atividade não exclusiva de estado
Empresa pública	Pessoa jurídica de direito privado	Criação autorizada por lei de iniciativa do Poder Executivo.	Atividade econômica; e serviço público com potencial lucrativo

Sociedade de economia mista	Pessoa jurídica de direito privado	Criação autorizada por lei de iniciativa do Poder Executivo.	Atividade econômica; e serviço público com potencial lucrativo
-----------------------------	------------------------------------	--	--

Fonte: a autora, 2020.

2.1.2 Descentralização material e Órgãos autônomos

Até o momento, tratou-se do formato em que se dá a descentralização administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. Porém é de absoluta importância registrar a ressalva feita por Alexandre Santos de Aragão no sentido de que, para que haja uma descentralização material – isto é, uma descentralização de fato, real, não meramente formal – o que importa mesmo é que seja conferido relevante grau de autonomia a determinado centro de competência, seja este um órgão ou uma pessoa jurídica diversa:

A mera criação de pessoa jurídica da Administração Indireta, sem que possua um grau de razoável autonomia para desenvolver suas atribuições, não tornará o seu desempenho mais ágil e eficiente. A desconcentração também é, por sua vez, mera forma de organização interna que não altera os vínculos hierárquicos tradicionais. Nenhuma delas, portanto, se tomadas nos seus conceitos tradicionais, constituirão necessariamente verdadeira descentralização. Em todo o mundo, podemos constatar que a Administração Pública caminha para a descentralização em sentido material, sendo irrelevante a sua caracterização formal/tradicional, vista acima. O que importa é que a determinados centros de competência seja conferida considerável autonomia de atuação, independentemente de eles serem constituídos ou não como pessoas jurídicas (ARAGÃO, 2003, p. 124).

Afastando-se da clássica contraposição entre descentralização e desconcentração, verifica-se que a efetiva descentralização estará presente sempre que um órgão ou ente administrativo possuir “prerrogativas e garantias suficientes ao desempenho autônomo de funções destacadas do poder central. A nota fundamental é a não-vinculação hierárquica” (ARAGÃO, 2003, p. 125).

Desse modo, em uma situação formal de desconcentração, pode-se ter verdadeira descentralização, o que ocorreria no caso de a um órgão componente da administração direta ser conferido um grau de autonomia que lhe permita perseguir com liberdade seus próprios interesses. Por outro lado, em uma situação formal de descentralização, esta pode não estar presente de fato em razão da reduzida autonomia conferida ao ente criado.

Uma descentralização administrativa efetiva, portanto, independe da formalidade de criação de ente diverso deslocado da estrutura da administração direta. Basta, na verdade, que o ente ou órgão que se pretende descentralizado seja dotado de autonomia suficiente e, ao mesmo tempo, desvinculado de subordinação hierárquica em relação ao ente central.

Descentralização administrativa e autonomia encontram-se, assim, intrinsecamente relacionadas. É de se ressaltar que não é qualquer grau de autonomia que caracteriza a descentralização administrativa, sendo necessário para tanto que a autonomia compreenda a junção de três fatores: auto-organização, autogoverno e autoadministração. O primeiro deles envolve o poder de normatização própria, ou seja, de editar seus atos constitutivos. O segundo implica o poder de escolha de seu quadro diretivo. O terceiro deles abrange o poder de autoexecução de seu normativo e a capacidade de persecução dos seus objetivos.

Pontue-se que o DL nº 200/1967 trouxe a figura dos “órgãos autônomos”, assegurando-lhes autonomia administrativa e financeira no grau que for considerado conveniente pelo Poder Executivo, o que, materialmente, poderia implicar descentralização administrativa, conforme já explicado acima, apesar de formalmente se tratar de uma desconcentração por termos unidades despersonalizadas situadas na estrutura da administração pública direta. Eis os termos do art. 172 do referido decreto:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir 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 (BRASIL, 1967, p. 1).

Fala-se, nesse caso, em descentralização por autonomização de órgãos:

O que importa determos neste tópico é que os órgãos públicos autônomos só poderão ser considerados como manifestações da descentralização administrativa se, além da capacidade para as relações interorgânicas, comum a todos os órgãos, também possuírem capacidade para travar relações intersubjetivas, próprias apenas dos órgãos autônomos e, portanto, descentralizados (ARAGÃO, 2003, p. 134).

Partindo-se do pressuposto de que não existe hierarquia no âmbito da descentralização, pode-se dizer em relação a órgãos autônomos efetivamente descentralizados que estes – assim

como os entes da administração indireta – devem-se sujeitar apenas ao controle finalístico da administração central, escapando, desse modo, do liame hierárquico próprio da desconcentração. Conclui-se, assim, que a relação entre a administração direta e qualquer ente ou órgão materialmente descentralizado é de vinculação, e não subordinação.

Os esforços de descentralização administrativa contidos no DL nº 200/1967 deram-se com o objetivo de alcance de uma maior eficiência no funcionamento da administração pública brasileira. Todavia esse movimento não foi suficiente para causar as mudanças pretendidas. Apenas na década de 1990, com a reforma gerencial promovida a partir do PDRAE (BRASIL, 1995), é que se conseguiu um aprimoramento da administração pública federal com um melhor gerenciamento dos entes descentralizados, conforme veremos mais adiante.

2.1.3 Descentralização administrativa no Poder Legislativo

A descentralização administrativa é algo corriqueiro no âmbito do Poder Executivo, mas bastante incomum nos demais Poderes, o que suscita de pronto o questionamento se isto seria permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No tocante à viabilidade jurídica da existência de uma administração indireta vinculada ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário, o *caput* do art. 37 da CF/88 não deixa dúvidas a esse respeito quando faz alusão à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 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: [...] (BRASIL, 1988, p. 1).

Nesse sentido é o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho:

Sempre que se faz referência à Administração Indireta do Estado, a ideia de vinculação das entidades traz à tona, como órgão controlador, o Poder Executivo. Entretanto, o art. 37 da Constituição alude à administração direta, indireta e fundacional de *qualquer dos Poderes* da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim dizendo, poder-se-ia admitir a existência de entidades de administração indireta vinculadas também às estruturas dos Poderes Legislativo e Judiciário, embora o fato não seja comum, por ser o Executivo o Poder incumbido basicamente da administração do Estado (CARVALHO FILHO, 2012, p. 454).

Contrário a esse entendimento, Lucas Furtado argumenta que a descentralização só é permitida constitucionalmente para atribuições administrativas, e a prova disso seria o fato de estar inserida no capítulo da Administração Pública. Conclui ele então que não há “qualquer

permissivo constitucional que legitime a criação de autarquias ou mesmo de fundações públicas no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário” (FURTADO, 2016, p. 134).

O argumento apresentado é plenamente consistente no tocante ao fato de que a descentralização tratada no art. 37 da CF/88 é a administrativa, não havendo sentido em se falar na descentralização de atividades típicas legislativas e judiciais. Todavia os Poderes Legislativo e Judiciário não exercem apenas atividades típicas, possuindo também atribuições administrativas passíveis de descentralização, estando os referidos Poderes alcançados pelas disposições constantes do capítulo da Administração Pública do texto constitucional.

Por óbvio que uma descentralização administrativa nos Poderes Legislativo ou Judiciário só pode ser pensada sem qualquer interferência do Executivo, em respeito ao princípio constitucional fundamental da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da CF/88.

Desse modo, uma lei que crie ou autorize a criação de um ente da administração indireta vinculada ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário deve ser necessariamente de iniciativa privativa do chefe do respectivo Poder – e não do chefe do Poder Executivo – e deve prever sua supervisão pela direção desses Poderes. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

Impende ressaltar, todavia, a hipótese de criação ou extinção de uma entidade da administração indireta vinculada ao Poder Legislativo, ou vinculada ao Poder Judiciário. Nesses casos, a iniciativa da lei respectiva não será, evidentemente, do Chefe do Poder Executivo, mas sim do respectivo Poder a que esteja vinculada a entidade (ALEXANDRINO, 2010, p.33).

Ademais, não seriam todas as atividades administrativas que seriam passíveis de descentralização. No particular, e mais precisamente em relação à CD, realizamos os devidos aprofundamentos no tópico 1.3 deste capítulo.

É de se registrar que nunca se chegou ao STF um caso que envolvesse a análise da constitucionalidade de um ente de administração indireta vinculada ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário. A Suprema Corte já se debruçou, na verdade, sobre a viabilidade constitucional de uma autarquia interestadual de desenvolvimento.

Tratava-se do “Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul”, autarquia interestadual de natureza econômica formada com capitais das três unidades da federação da região sul do país. Entendeu o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 120.932, que, no sistema constitucional brasileiro, não há espaço para a criação de uma autarquia que extrapola o âmbito material da função administrativa da entidade criadora. Para melhor compreensão, cita-se importante trecho do julgado:

38. Essas lições, contudo, não se prestam apenas a explicar – como iniludivelmente o fazem – o fundamento constitucional do poder das unidades federadas para personalizar serviços públicos específicos e criar autarquias: na medida em que desvelam a fonte de legitimação desse poder estadual de criação de pessoas jurídicas administrativas, simultaneamente, lhe demarcam a fronteira intransponível, que coincide, na expressão de Medeiros, com a “órbita de [...] atribuições geográfica e institucional” do Estado-membro, delimitada, esta, pela esfera constitucional dos seus “poderes de autogoverno”.

39. É restrição que decorre do próprio conceito jurídico de autarquia.

40. De fato. A personalidade de direito público, que é o dado essencial das autarquias, é derivação da personalidade jurídica do ente estatal, que as institui, como técnicas de realização de sua função administrativa, em setor específico subtraído da Administração Direta.

[...]

45. De tudo resulta que a criação de uma autarquia pressupõe que a sua destinação institucional se compreenda toda no âmbito material da função administrativa da entidade matriz.

[...]

48. Essa relação de pertinência da atividade fim da autarquia à esfera da administração própria da entidade matriz é, a um tempo, pressuposto de validade da instituição da primeira e do controle ou tutela, que, sobre a mesma, há de ser exercida, pela pessoa estatal matriz (BRASIL, 1992, p. 24-28).

Vê-se, pois, que se trata de situação absolutamente diversa da cogitada por esta pesquisa, não incidindo aqui os óbices constitucionais ali verificados.

No âmbito do Poder Judiciário, tem-se notícia da ocorrência de descentralização administrativa no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), que criou uma autarquia a ele vinculada, o Instituto Pedro Ribeiro de Administração Judiciária (IPRAJ), com a finalidade de planejamento, coordenação, direção, execução e controle das atividades de apoio administrativo em matéria de finanças, de pessoal, de suprimento, de desenvolvimento de recursos humanos e organizacionais, de assistência e de previdência do Tribunal (BRASIL, 2009).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entendeu pela irregularidade da descentralização havida por entender que a autarquia criada não se prestava à efetiva execução de um serviço público, tratando-se, na verdade, de verdadeiro órgão de apoio administrativo. Ademais, considerou que a boa administração financeiro-orçamentária de um Tribunal não permitiria sua descentralização em favor de terceiros.

Essa experiência vai ao encontro do que tem sido defendido nesta pesquisa, de que a descentralização administrativa, seja no Poder Judiciário, seja no Poder Legislativo, apesar de constitucionalmente viável, não é ampla e irrestrita, conforme delineado no tópico 1.3 deste capítulo.

No âmbito do Poder Legislativo federal, registre-se que, por meio da Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963 (BRASIL, 1963), posteriormente revogada pela Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982, foi criado o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa (BRASIL, 1982). De início, a Comissão de Constituição e Justiça da CD entendeu que o IPC possuía natureza autárquica. Posteriormente, o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversas oportunidades³, firmou o entendimento de que o IPC era uma entidade fechada de previdência privada, o que descaracterizou o caso, portanto, como um exemplo de descentralização administrativa.

Por fim, no que tange à autonomização de órgãos através do contrato de gestão consagrado no art. 37, § 8º, da CF/88, não há qualquer óbice jurídico à sua adoção pelos demais Poderes, haja vista estar este instrumento contratual à disposição de toda a Administração Pública brasileira.

2.2 REFORMA GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Quando se fala em Administração Pública, pensa-se na estrutura estatal existente e na sua forma de funcionamento. O Brasil, ao longo de sua história, tem transitado entre diferentes formas de administração do Estado.

Durante todo o período monárquico, predominou uma administração tipicamente patrimonialista, em que o Estado era propriedade do rei, cujo poder tinha origem divina. Apesar de completamente incompatível com a sociedade moderna, fato é que, até os dias atuais, combatem-se resquícios dessa forma de administração, como o clientelismo e o fisiologismo (COSTIN, 2010).

Com o advento e a evolução do capitalismo industrial, desenvolveu-se a administração pública burocrática, marcada por diversas características que demonstram o empenho em se deixar para trás as marcas do patrimonialismo (COSTIN, 2010).

A Teoria Burocrática da Administração, proposta por Max Weber (1864-1920), tinha como prioridade a separação entre o público e o privado, entre o político e o técnico. Dentre seus princípios norteadores, encontravam-se o formalismo – a estrutura das organizações, as atividades e os procedimentos deveriam ser exaustivamente regulamentados –, a impessoalidade – regras de acesso ao serviço público e de promoção na carreira deveriam ser

³ Citam-se, como exemplos, os seguintes precedentes: TC 013.117/93-9, que deu origem à Decisão Plenária nº 575/93; TC 018.911/94-3, que deu origem à Decisão Plenária nº 354/95; TC 013.192/95-7, que deu origem à Decisão Plenária nº 867/97.

pautadas em bases objetivas –, a hierarquização – as decisões seriam tomadas dentro de uma lógica administrativa hierárquica –, e o rígido controle de meios – os procedimentos do cotidiano administrativo deveriam ser constantemente monitorados, de forma a se evitar a imprevisibilidade (COSTIN, 2010).

O referido modelo encontrava-se focado na efetividade dos mecanismos de controle, motivo pelo qual a rigidez e o formalismo foram protagonistas desse perfil de administração, nele predominando a centralização administrativa. Sobre a Administração Burocrática:

A superioridade dessa forma de organização sobre suas predecessoras históricas fundamenta-se, principalmente, no conhecimento técnico, que lhe confere caráter racional e a transforma num instrumento de dominação preciso, estável, seguro, rigorosamente disciplinado, capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Dentro dessa perspectiva, Weber parece considerar a administração burocrática como consequência natural e inevitável do desenvolvimento do processo social histórico, sobretudo através da evolução do capitalismo, transformando-se numa necessidade para as novas e complexas formas de organização da produção econômica, baseadas numa tecnologia mecanizada, capitalistas ou socialistas (OLIVEIRA, 1970, p. 52).

Até os anos 1980, a burocracia weberiana predominou em boa parte dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mas dada a complexidade do Estado Social, com suas inúmeras atribuições – prestação de serviços públicos, regulação, políticas públicas –, o modelo de Weber começou a se mostrar engessado e ineficiente, haja vista o formalismo excessivo que lhe era inerente.

A administração pública gerencial surge em resposta às demandas por maior eficiência administrativa. Trata-se de modelo que foca no cidadão como cliente dos seus serviços. Autonomia gerencial do administrador público, verificação da efetividade das políticas e dos serviços públicos a partir da mensuração dos resultados e responsabilização por desempenho são algumas das ênfases promovidas por esse formato de administração. A estrutura organizacional deixa de ser preponderantemente verticalizada, promovendo-se a descentralização do desempenho das atividades administrativas, ou seja, o Estado exercendo suas atividades de forma indireta, por meios de outras entidades.

No Brasil, esse modelo gerencial de administração pública teve seu primeiro momento – ainda tímido, todavia – na reforma administrativa de 1967, em que se concentraram esforços na descentralização administrativa, acreditando-se que isso traria a eficiência inviabilizada pela alta rigidez da administração central. Mas como a contratação de pessoal se dava pela legislação trabalhista, sem a exigência de concurso público, isso permitiu a sobrevivência do patrimonialismo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A crise da administração pública burocrática brasileira se acentuou no regime militar, que não conseguiu se desvencilhar do patrimonialismo e, somado a isso, não se preocupou em bem aparelhar os quadros de pessoal através da realização de concurso público para a alta administração e da redefinição das carreiras (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O constituinte de 1988, no intuito de reagir ao patrimonialismo, acabou por ensejar um retrocesso burocrático. Apesar de ter tido o mérito de impor a obrigatoriedade de realização de concurso público para a admissão de pessoal, o texto constitucional trouxe um excessivo enrijecimento burocrático e uma série de privilégios corporativistas – a exemplo de aposentadoria com proventos integrais para servidores públicos, independentemente do tempo de serviço prestado ao Estado –, exigiu um regime jurídico único para o setor público e implementou uma estabilidade funcional por demais ampla – não limitada apenas às carreiras que exercem atividades típicas de estado –, o que acarretou numa administração pública de alto custo e baixa qualidade, não orientada à satisfação das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996):

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados (BRASIL, 1995, p. 28).

A partir de 1995, deu-se um segundo – e mais impactante – momento de implementação de uma administração pública gerencial no país, com a reforma promovida a partir do PDRAE (BRASIL, 1995).

Dentre outras coisas, buscou-se, com a referida reforma, o reforço da governança estatal “através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, 1995, p. 13).

Para tanto, o PDRAE partiu da divisão do aparelho estatal em quatro setores: 1º) núcleo estratégico; 2º) atividades exclusivas; 3º) serviços não exclusivos; e 4º) produção de bens e serviços para o mercado.

O primeiro corresponde ao setor responsável pela definição de leis e políticas públicas e pela tomada de decisões, inserindo-se aí, portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e, dentro do Poder Executivo, o Presidente da República e sua assessoria direta. O segundo setor abrange serviços que decorrem do poder extroverso do Estado, razão

pela qual só este pode realizá-los, como aqueles que envolvem o poder de regulamentação e de fiscalização. O terceiro diz respeito a serviços que podem ser prestados tanto pelo Estado quanto por particulares, como saúde e educação. O quarto setor já corresponde a atividades econômicas com intuito lucrativo que são realizadas pelo Estado, seja porque faltou investimento do setor privado, seja porque são objeto de monopólio.

Segundo o PDRAE, no núcleo estratégico, mais importante que a eficiência seria a efetividade, uma vez que “o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas” (BRASIL, 1995, p. 42). Considerando que o formalismo excessivo da administração pública burocrática traria como vantagem uma maior segurança na implementação das decisões tomadas, entendeu-se interessante que, nesse núcleo, houvesse um misto desse tipo de administração com a gerencial.

Nos outros três setores, a eficiência teria proeminência, já que o relevante na abrangência deles é “atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo” (BRASIL, 1995, p. 42). Neles, então, a administração deveria ser necessariamente gerencial.

No tocante às formas de propriedade adequadas para cada setor, nos dois primeiros a propriedade tem que ser estatal, no quarto setor a privada é a mais indicada. Quanto ao terceiro setor, o PDRAE indica como propriedade ideal a pública não-estatal, “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 43).

O PDRAE tinha como um dos seus objetivos principais a redução do papel do Estado de executor direto de serviços, estimulando-se a privatização – com a transferência da atividade de produção para o setor privado – e a publicização – com o repasse de atividades não-exclusivas do Estado para o setor público não-estatal. Nota-se, assim, que a descentralização permeou o PDRAE.

A divisão dos setores, com a indicação do tipo ideal de administração e de propriedade para cada um deles, foi bem resumida na Figura 1.

Figura 1: Setores do Estado segundo o PDRAE

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		●		●

Fonte: BRASIL (1995, p. 48).

A reforma gerencial promovida pelo PDRAE, focada no aprimoramento cada vez maior da eficiência administrativa, inovou, ainda, ao trazer o contrato de gestão como ferramenta de melhor gerenciamento dos entes descentralizados, acompanhando o movimento internacional de adoção de instrumentos de contratualização de resultados, conforme relatou Schwarz:

As experiências de constituição de contratos de gestão e de instrumentos similares, como Termos de Parceria, Acordos de Resultados e Contratos de Desempenho Institucional têm apresentado um movimento de crescimento, que pode ser verificado nos três níveis do Poder Executivo do setor público brasileiro. A experiência brasileira acompanha, de algum modo, o movimento internacional de adoção de instrumentos de contrato de gestão, promovido particularmente em países como Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Inglaterra, França, Dinamarca, Nova Zelândia e Noruega, conforme extensamente relatado por Trosa 2001 e nos artigos publicados pela OCDE (literatura preliminar indicada adiante). Em geral, a busca da consolidação de experiências de contratos de gestão nesses países vinha no sentido de alcançar externalidades positivas em termos de racionalização dos gastos do setor público, ampliar o controle do uso dos recursos do governo central, de coordenação do processo de descentralização, de aperfeiçoamento das informações disponíveis sobre o que as organizações públicas efetivamente fazem e deveriam fazer, e no aperfeiçoamento dos procedimentos de accountability (SCHWARZ, 2009, p. 2).

O contrato de gestão teve sua origem no direito francês – embora com nomenclaturas diversas, como contratos de programa, contratos de empresa, contratos de plano e contratos de objetivos –, tendo sido utilizado primeiramente para vincular a programas governamentais empresas privadas que recebiam recursos públicos. Posteriormente, passou a ser instrumento

do controle administrativo sobre empresas estatais. E, num terceiro estágio de evolução de sua utilidade, o contrato de gestão passou a ser celebrado com entes da própria Administração Direta, sem personalidade jurídica própria, os chamados centros de responsabilidade. Segundo Di Pietro:

O contrato de gestão foi idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre as suas empresas estatais. Mas, antes disso, o contrato de gestão já era utilizado como meio de vincular a programas governamentais determinadas empresas privadas que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado. Mais recentemente, os contratos de gestão passaram a ser celebrados com os próprios da Administração Direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria; são os chamados centros de responsabilidade que se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão (DI PIETRO, 1996, p. 1).

No direito francês, por meio desse tipo de contrato, o ente central flexibiliza seu controle sobre entidade diversa – uma empresa ou um centro de responsabilidade –, conferindo-lhe maior autonomia de gestão, em troca do seu comprometimento com a realização de fins predefinidos.

No Brasil, adotou-se a nomenclatura “contrato de gestão” para esse modelo francês. No PDRAE, essa modalidade contratual apareceu como o instrumento de relação entre o Núcleo Estratégico⁴ e as Agências Autônomas (em essência, autarquias e fundações com poder de estado), sendo também aplicável na relação do Estado com organizações sociais e empresas estatais:

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará 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. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (Pimenta, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autônoma das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o

⁴ “NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 41).

contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

No Caderno “Agências Executivas” da série “Cadernos MARE da reforma do estado”, o então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) colocou o contrato de gestão como o “principal instrumento para a supervisão ministerial, para a gestão estratégica da instituição e para a consolidação da administração gerencial” (BRASIL, 1997a, p. 32), já que é baseado na definição dos objetivos, metas, planos de ação e indicadores de desempenho com os quais o ente descentralizado se compromete ao longo de um período de tempo predeterminado, sendo um facilitador da transparência e do *accountability*. Com ele, passa-se de um controle meramente burocrático para um controle sobre os resultados de fato alcançados pelo ente descentralizado a partir de um acompanhamento efetivo do seu desempenho.

Como bem afirmou Modesto (2000), no direito público, a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade é um valor fundamental e um requisito de validade jurídica da atuação administrativa. Com esse propósito, pois, o contrato de gestão foi inserido em nosso ordenamento jurídico.

O conceito de contrato de gestão e das mudanças a ele associadas foi incorporado à CF/88 com a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998, a qual incluiu o § 8º no art. 37 do texto constitucional. Criou-se ali a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da administração direta e indireta por meio da celebração do referido contrato:

Art. 37. [...]

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal (BRASIL, 1998b, p. 1).

O contrato de gestão destina-se, assim, não só ao cumprimento de metas de desempenho fixadas no instrumento contratual, mas também à ampliação da autonomia de órgãos e entes da administração. Define-se nele um programa a ser cumprido pelo órgão ou ente celebrante e, em contrapartida, amplia-se sua autonomia, contratualizando-se a tutela administrativa.

Essa contratualização da atividade administrativa representa um movimento em prol da consensualidade no exercício da função pública com o objetivo de fomento da eficiência não só de empresas estatais e de entidades administrativas personalizadas, mas também de unidades administrativas despersonalizadas (MODESTO, 2013).

Quanto a esta última hipótese, muito já se discutiu acerca da estranheza de se ter órgãos – entes sem personalidade jurídica – firmando contrato:

O art. 37, § 8º, pressupõe não apenas os contratos referidos, mas, já agora, pretendeu, baldadamente, é claro, introduzir impossíveis contratos entre “órgãos da Administração direta” para ampliar-lhes a autonomia. O disparate apresenta-se já de saída, pois:

a) órgãos não têm autonomia – logo, não haveria como ampliá-la;

[...]

c) sem embargo, o dislate supremo reside em que é juridicamente inexecutável um contrato entre órgãos, pois estes são apenas repartições internas de competências do próprio Estado. São parcelas dele, dissolvidas em sua intimidade, tal como as partes de um dado indivíduo o são de seu próprio corpo. Os órgãos do Estado são o próprio Estado. Ao contrário deste, não têm personalidade jurídica. Só pode contratar quem seja sujeito de direitos e obrigações, vale dizer: pessoa. Portanto, nem o Estado pode contratar com seus órgãos, nem eles entre si, que isto seria um *contrato consigo mesmo* – se se pudesse formular suposição tão desatinada (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 233).

Todavia o que se deve ter em mente é que um órgão pode ser sujeito de direitos e deveres, apesar de desprovido de personalidade jurídica própria, uma vez que constitui um “centro parcial de imputação”:

Com a repartição de funções, instituição de órgãos específicos para funções específicas, cada órgão é um centro parcial de imputação, como o Estado é o centro total de imputação, de criação e de aplicação do direito. Cada órgão é um plexo de atribuições, de faculdades, de poderes e de deveres: é um feixe de competência. Como núcleo parcial de competência é um ponto de imputação (de referência, de atribuição, de pertinência). A subjetivação, o fazer de um centro de imputação, um sujeito-de-direito, é um processo técnico no interior do sistema jurídico. [...] A subjetivação de cada órgão permite explicar as relações jurídicas interorgânicas. Se cada órgão do poder não tiver uma individualidade subjetiva (de sujeito-de-direito), abre-se caminho para a confusão de poderes (VILANOVA, 2000, p. 265-266).

Ressalte-se não ser peculiaridade do direito público um ente despersonalizado ser sujeito de direitos, bastando, para tanto, citarmos exemplos clássicos encontrados no direito civilista, como a massa falida e o espólio. No particular, cita-se importante conclusão de Paulo Modesto:

Órgão não é pessoa, por ser unidade de atribuição despersonalizada, integrante da Administração Pública direta ou indireta (art. 1º, § 2º, I, da Lei nº 9.784/99). Mas órgão pode ser sujeito de direito, termo de relação jurídica, parte em

relações interorgânicas e parte em relações processuais. Essas relações internas não quebram a unidade de ser do Estado, que se mostra uno nas relações com terceiros, conquanto complexo nas suas relações orgânicas. Não importa o nome que se dê a esse dado do direito positivo: “personalidade formal”, “personalidade judiciária”, “personalidade imperfeita”, “quase personalidade”, “personalidade reflexa”, “subjetividade sem personalidade” são apenas rótulos utilizados para salientar a participação de órgãos em relações jurídicas disciplinadas pelo direito positivo brasileiro e reconhecidas também no direito comparado, seja pelo direito posto, seja pela jurisprudência dos Tribunais (MODESTO, 2013, p. 27-28).

Pontue-se que, em decorrência dessa previsão de celebração de contrato de gestão por órgãos da administração direta, pode-se concluir pela recepção constitucional da figura dos “órgãos autônomos”, constante do art. 172 do DL nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, mencionada anteriormente (BRASIL, 1967, p. 1).

Em termos práticos, para a confecção de um contrato de gestão adequado, é essencial que os objetivos e metas a serem definidos guardem coerência com a missão institucional do ente central, e que os indicadores de desempenho sejam variados e apropriados para a comunicação de resultados (MARE, 1997).

É imprescindível também que fiquem explicitados no contrato: o plano de ação a ser seguido para o alcance dos objetivos definidos; os recursos que serão disponibilizados; o nível de autonomia que será concedido ao ente/órgão celebrante; as sistemáticas de acompanhamento e avaliação do desempenho e dos resultados, com definição das instâncias competentes, da periodicidade e dos instrumentos a serem utilizados para tanto; as obrigações e responsabilidades das partes contratantes; as condições de vigência, alteração e rescisão contratuais; os mecanismos de publicidade; e o foro competente para resolução de eventuais conflitos (MARE, 1997).

Essa estrutura do contrato de gestão encontra-se delineada no Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998, o qual “dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências” (BRASIL, 1998a, p. 1).

O art. 4º do referido Decreto relaciona os seguintes elementos mínimos de um contrato de gestão:

Art. 4º O contrato de gestão conterá, sem prejuízo de outras especificações, os seguintes elementos:

I - **objetivos e metas** da entidade, com seus respectivos **planos de ação** anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho;

II - demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação anuais com o **orçamento** e com o **cronograma** de desembolso, por fonte;

III - **responsabilidades** dos signatários em relação ao atingimento dos objetivos e metas definidos, inclusive no provimento de meios necessários à consecução dos resultados propostos;

IV - **medidas legais e administrativas** a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de **assegurar maior autonomia** de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a **disponibilidade de recursos** orçamentários e financeiros imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos e metas;

V - critérios, parâmetros, fórmulas e conseqüências, sempre que possível quantificados, a serem considerados na avaliação do seu cumprimento;

VI - penalidades aplicáveis à entidade e aos seus dirigentes, proporcionais ao grau do descumprimento dos objetivos e metas contratados, bem como a eventuais faltas cometidas;

VII - condições para sua **revisão, renovação e rescisão**;

VIII - **vigência**.

§ 1º Os contratos de gestão fixarão objetivos e metas relativos, dentre outros, aos seguintes itens:

- a) satisfação do cliente;
- b) amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;
- c) adequação de processos de trabalho essenciais ao desempenho da entidade;
- d) racionalização de dispêndios, em especial com custeio administrativo;
- e) arrecadação proveniente de receitas próprias, nas entidades que disponham dessas fontes de recursos.

§ 2º Os objetivos e metas definidos no contrato de gestão observarão **a missão, a visão de futuro e a melhoria do modelo de gestão**, estabelecidos no plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional referido no art. 2º deste Decreto.

[...] (BRASIL, 1998a, p. 1, grifos nossos).

Trata-se o contrato de gestão – como ferramenta de contratualização de desempenho que é – de relevante mecanismo de apoio à descentralização administrativa e consequente aperfeiçoamento da gestão pública, como bem consignou Schwarz:

O processo de contratualização de desempenho é um importante mecanismo de apoio à descentralização administrativa – o processo de negociação e estabelecimento de metas favorece o alinhamento da atividade descentralizada com os objetivos prioritários de governo e o monitoramento e avaliação sistemáticos contribuem para o aperfeiçoamento da gestão e das relações entre as instâncias de formulação e implementação das políticas públicas. Estejam ou não formalizados em instrumentos jurídicos, os contratos de gestão, ou, amplamente falando, os contratos que visam acordos em torno de resultados a serem atingidos pelas contratadas, aparentam ser bons instrumentos para a gestão de parcerias entre os entes, bem como para o estabelecimento de metas de desempenho institucionais (SCHWARZ, 2009, p. 3).

Ao longo das reformas havidas, verifica-se que a descentralização sempre esteve presente no cotidiano do Poder Executivo, mas foi pouco explorada pelos demais Poderes, sendo o objetivo deste trabalho demonstrar que a lógica que norteia a descentralização no Executivo – que é a transferência de atividades acessórias para outros entes, concentrando-se

os recursos em atividades centrais – também é cabível no Poder Legislativo, mais precisamente na CD.

2.3 CÂMARA DOS DEPUTADOS. HÁ, EM SUA ESTRUTURA, ATIVIDADES DESCENTRALIZÁVEIS?

Considerando a viabilidade jurídica de uma descentralização administrativa no Poder Legislativo, conforme delineado no subtópico 1.1.3 deste capítulo, é forçoso perguntar: há vantagem em se pensar no uso desse instituto no âmbito do Poder Legislativo Federal, mais especificamente na CD? Quais seriam as atividades administrativas passíveis de descentralização no âmbito da CD?

A resposta a essas perguntas passa pela análise da estrutura organizacional da CD. O embrião da atual estrutura organizacional foi definido pela Resolução nº 20, de 1971. A estrutura administrativa básica era formada pelos órgãos relacionados no Quadro 2 (BRASIL, 1971a).

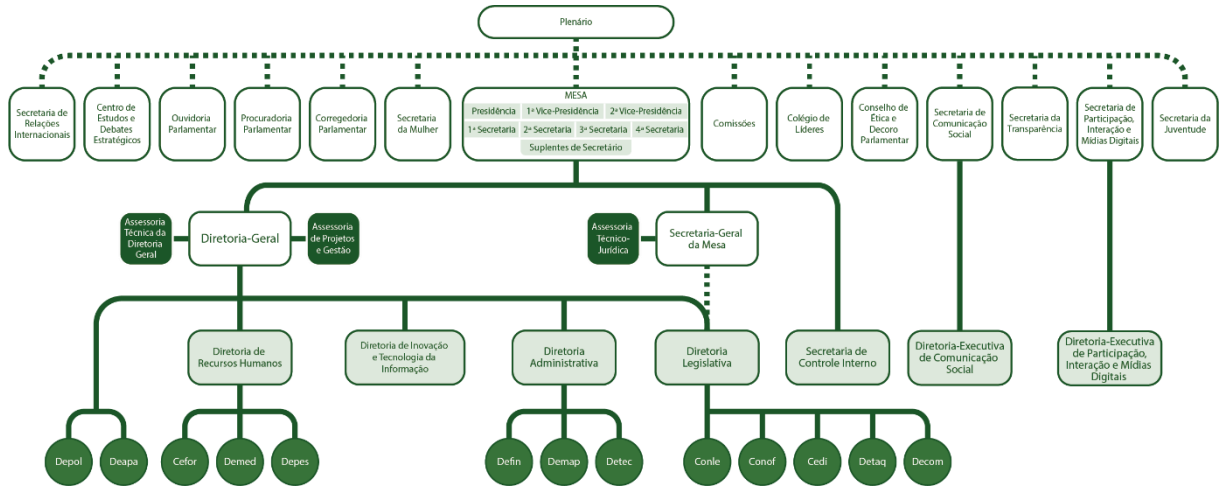
Quadro 2: Estrutura da Câmara dos Deputados conforme Resolução nº 20, de 1971

Órgão	Estrutura
Mesa	Presidência e Secretarias.
Assessoria Jurídica	-
Assessoria de Divulgação e Relações Públicas	1. Seção Administrativa; 2. Seção de Recursos Técnicos; 3. Serviço de Divulgação; 4. Serviço de Relações Públicas.
Secretaria-Geral da Mesa	1. Gabinete do Secretário-Geral; 2. Seção de Atas; 3. Seção de Autógrafos.
Diretoria-Geral	1. Gabinete do Diretor-Geral; 2. Auditoria Interna; 3. Assessoria Técnica; 4. Administração do Palácio Tiradentes; 5. Divisão de Assistência Médica; 6. Divisão de Segurança; 7. Divisão de Seleção e Treinamento; 8. Diretoria Administrativa: a) Departamento de Pessoal; b) Departamento de Administração; c) Departamento de Finanças; d) Divisão de Secretariado Parlamentar. 9. Diretoria Legislativa: a) Centro de Documentação e Informação; b) Departamento de Comissões; c) Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação.

Fonte: a autora, 2020. Baseada em BRASIL, 1971a.

Ao longo dos anos, essa estrutura cresceu e se diversificou, tendo, além dos órgãos político-legislativos, diversos outros órgãos de apoio direto e geral, conforme se pode visualizar no organograma constante da Figura 2.

Figura 2: Organograma da Câmara dos Deputados



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados, [201-].

Observam-se, no primeiro nível, órgãos político-legislativos, integrados por parlamentares, que exercem as atividades típicas do Legislativo, quais sejam deliberar sobre proposições normativas e fiscalizar a atuação do Executivo federal no exercício da representação conferida por mandato popular. Dentre esses órgãos, encontram-se a Mesa Diretora, as Comissões, o Colégio de Líderes, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e os gabinetes dos Deputados.

Nos demais níveis, há órgãos de apoio direto à atuação parlamentar, tais como a Secretaria-Geral da Mesa (SGM) – diretamente subordinada à Mesa Diretora –, e a Diretoria Legislativa (Dileg) – que engloba em sua estrutura o Departamento de Comissões (Decom), o Departamento de Taquigrafia (Detaq), o Centro de Documentação e Informação (Cedi), a Consultoria Legislativa (Conle) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) –, diretamente subordinada à Diretoria-Geral (DG).

E há, ainda, órgãos de apoio organizacional, também diretamente subordinados à DG: a recém-criada Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação (Ditec) – antigo Centro de Informática (Cenin); a Diretoria Administrativa, que abrange o Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Defin), o Departamento de Material e Patrimônio (Demap) e o Departamento Técnico (Detec); e a Diretoria de Recursos Humanos, que compreende o Centro

de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), o Departamento Médico (Demed) e o Departamento de Pessoal (Depes).

A CD é organizada numa estrutura hierárquica, sendo seu órgão máximo o colegiado denominado Mesa Diretora, composto por sete deputados federais ocupantes dos cargos de Presidente, Primeiro-Vice-Presidente, Segundo-Vice-Presidente, Primeiro-Secretário, Segundo-Secretário, Terceiro-Secretário e Quarto-Secretário. Nos termos do art. 14 do Regimento Interno da CD (RICD) (BRASIL, [2019]), à Mesa Diretora incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da CD, os quais serão regidos por regulamentos especiais, aprovados pelo Plenário, observando-se o disposto no art. 37 da CF/88 e os princípios da descentralização administrativa e da agilização de procedimentos (art. 262, caput e I, do RICD).

No topo da estrutura administrativa da CD, diretamente subordinados à Mesa, tem-se os seguintes órgãos: a DG, a SGM e a Secretaria de Controle Interno. O funcionamento da CD é direcionado pela Mesa e, a partir das deliberações desta, a DG planeja e coordena todas as atividades administrativas da Câmara. O Diretor-Geral, apesar de ser o ordenador de despesas, atua dentro dos limites orçamentários aprovados pela Mesa e da delegação de competências, conforme dispõem os arts. 265 e 274 do RICD. O que se constata, portanto, desse formato estrutural da CD é que seu corpo gerencial não possui autonomia decisória.

A estrutura hoje existente na CD se justifica pelo aumento de atribuições administrativas assumidas ao longo desses quase 50 anos passados desde a definição estrutural de 1971. Isso se reflete no próprio espaço físico da instituição, conforme se vê em Medeiros (2014):

Imaginemos agora um núcleo urbano composto por expressiva diversidade de edifícios, totalizando mais de 170.000m² de área construída e 210.000 m² de espaços verdes em seu centro. Nele existem palácios, garagens, hospitais, centros de treinamento, salas de trabalho, capela, jardins, praças. E não apenas: para o seu funcionamento, há agências bancárias, restaurantes, lanchonetes, bancas de revista, agências postais, barbearias, áreas de exposição, redes de televisão, museus, etc. [...] A cidade descrita, por mais inusitado que soe, é a Câmara dos Deputados. [...] Circulam diariamente entre 20.000 e 30.000 pessoas, população superior a mais de 74% dos municípios brasileiros, nos espaços que compõem o Complexo Arquitetônico Principal da Casa [...] (MEDEIROS, 2014, p. 20-22).

Esse crescimento adicionou uma grande complexidade à gestão, a qual tem que se dividir no planejamento e na alocação de recursos para atividades bem distintas – indo das atribuições propriamente legiferantes à gestão de tecnologia da informação ou gestão hospitalar.

As atividades desenvolvidas na CD podem ser resumidas em três principais grupos: “atuação parlamentar”, “suporte direto à atuação parlamentar” e “suporte organizacional”. No primeiro, inserem-se as funções normais ou típicas do Poder Legislativo, que são aquelas relacionadas à elaboração legislativa, à fiscalização e à representação parlamentar, cujo exercício a própria CF/88 atribuiu aos parlamentares (arts. 44 a 75 da CF/88). Por abranger funções estatais indelegáveis que representam a própria essência do Poder Legislativo, pode-se dizer que o grupo “atuação parlamentar” – fazendo-se um paralelo com os setores do Estado delineados no PDRAE – equivaleria ao setor “núcleo estratégico” do PDRAE, responsável pela definição de leis e políticas públicas e pela tomada de decisões, conforme delineado no tópico 2.2.

No grupo “suporte direto à atuação parlamentar”, encontram-se as atividades que viabilizam diretamente o próprio exercício das funções típicas acima referidas, constituindo um apoio técnico inerente ao processo legislativo – que vai desde a elaboração de proposições legislativas até a sua discussão e deliberação – e à fiscalização orçamentária, bem como à representação parlamentar, inserindo-se aqui atribuições relacionadas à garantia de transparência e ao tratamento de informações sensíveis aos parlamentares, ao processo legislativo, à fiscalização e ao funcionalismo público. Por envolver o desempenho de atividades que decorrem do poder extroverso estatal, pode-se considerar esse segundo grupo equivalente ao setor “atividades exclusivas” do PDRAE, haja vista a destinação deste setor a desempenho de serviços que só o Estado pode realizar.

Quanto ao grupo “suporte organizacional”, foram nele consideradas todas as demais atividades de apoio desempenhadas no âmbito da CD. Nesse amplo universo, há atividades que também equivaleriam ao setor “atividades exclusivas” do PDRAE, visto que entrariam na lógica acima de serviços que só o Estado pode realizar. Para esse enquadramento, todavia, o critério utilizado não estaria limitado ao idealizado pelo PDRAE, qual seja a atividade decorrer do poder extroverso estatal – o que seria o caso, por exemplo, das atividades desempenhadas pelo controle interno da CD e pela polícia legislativa –, mas levaria em consideração também o fato de algumas atividades de suporte organizacional envolverem a manipulação de informações sensíveis ao parlamento e ao funcionalismo público ou serem indispensáveis ao próprio funcionamento do Poder Legislativo, como o assessoramento jurídico aos gestores e a atividade de tecnologia da informação que envolve a manipulação de informações e processos sensíveis à atividade legislativa, e que, por tais motivos, não poderiam sair do espectro estatal.

Já no tocante às atividades de suporte organizacional que agregam conhecimento e proporcionam apoio e bem-estar a todo o quadro de pessoal da CD, aos seus membros e muitas

vezes à própria sociedade, mas que não estão estritamente ligadas às atividades típicas do parlamento, tampouco lidam com informações sensíveis ao funcionamento deste, essas sim poderiam corresponder, numa análise paralela ao modelo do PDRAE, ao setor “serviços não-exclusivos” do PDRAE, que foi pensado para abranger serviços relacionados a direitos como saúde e educação, que podem ser prestados tanto pelo Estado quanto por particulares.

É de se ressaltar, no particular, que não se pretende aqui uma correlação perfeita entre as atividades desempenhadas no âmbito da CD com os setores do Estado delineados no PDRAE, haja vista o espectro muito mais abrangente deste – desenhado para todo o Estado e envolvendo descentralização por delegação e por outorga – em relação ao presente trabalho, cujo olhar está voltado para uma descentralização por outorga no âmbito da CD.

Nesse sentido, inclusive, cabe pontuar que não há, no âmbito da CD, atividades que se enquadrem no setor de “produção para o mercado” do PDRAE, destinado à área de atuação das empresas, caracterizado pelo exercício de atividades econômicas lucrativas.

Feitas essas ponderações, sintetiza-se, no Quadro 3, essa correspondência das atividades desempenhadas no âmbito da CD com os setores do Estado delineados no PDRAE.

Quadro 3: Setores da Câmara dos Deputados

Setores (PDRAE)	Atividades da CD
Núcleo Estratégico	Atuação parlamentar
Atividades Exclusivas	Suporte direto à atuação parlamentar; Suporte organizacional indispensável ao funcionamento do parlamento ou que manipule informações sensíveis ao parlamento e ao funcionalismo público
Serviços não-exclusivos	Demais atividades de suporte organizacional
Produção para o mercado	Não se aplica

Fonte: a autora, 2019.

Como já afirmado, as atividades típicas do Poder Legislativo inserem-se no grupo “atuação parlamentar”. Por óbvio, conforme já visto neste trabalho, tais atividades não podem ser objeto de descentralização administrativa. Ademais, como já visto no tópico 1.1.3, nem todas as atividades administrativas seriam passíveis de descentralização.

Seriam equivalentes às atividades exclusivas de Estado do PDRAE não passíveis de descentralização as atividades de suporte direto à atuação parlamentar, bem como as de suporte organizacional que envolvam a manipulação de informações sensíveis ao parlamento e ao

funcionalismo público ou que sejam indispensáveis ao próprio funcionamento do Poder Legislativo. Dentre elas, citem-se:

- a) atividades de apoio técnico ao processo legislativo – que vai desde a elaboração de proposições legislativas até a sua discussão e deliberação – e à fiscalização orçamentária;
- b) atividades de apoio à representação parlamentar, envolvendo aquelas diretamente relacionadas à garantia de transparência, com o tratamento de informações sobre os parlamentares, bem como informações sensíveis ao processo legislativo, à fiscalização e ao próprio funcionalismo público;
- c) controle interno;
- d) atribuições de suporte organizacional que envolvam assessoramento jurídico aos gestores, administração de pessoal e financeiro-orçamentária, além das relacionadas à aquisição de bens e serviços indispensáveis ao funcionamento do parlamento;
- e) atividade de tecnologia da informação que envolva a manipulação de informações e processos sensíveis à atividade legislativa;
- f) polícia legislativa.

Por outro lado, seriam descentralizáveis as atividades de suporte organizacional que agregam conhecimento e proporcionam apoio e bem-estar a todo o quadro de pessoal da Casa, aos seus membros e à sociedade, mas que não estão estritamente ligadas às atividades típicas do parlamento ou não manipulam informações sensíveis ao funcionamento deste. Estariam aqui inseridas as seguintes atividades, sem prejuízo de outras:

- a) assistência à saúde dos membros e servidores;
- b) ações para o desenvolvimento da cidadania na sociedade;
- c) seleção de servidores;
- d) capacitação do público interno e externo;
- e) comunicação social (rádio e tv);
- f) atividade de tecnologia da informação de suporte operacional que não envolva a manipulação de informações e processos sensíveis à atividade legislativa;
- g) pesquisa documental e bibliográfica;
- h) biblioteca;
- i) manutenção de acervo histórico.

No Quadro 4, sintetizam-se os três grupos de atividades desempenhadas no âmbito da CD, conforme a possibilidade ou não de descentralização.

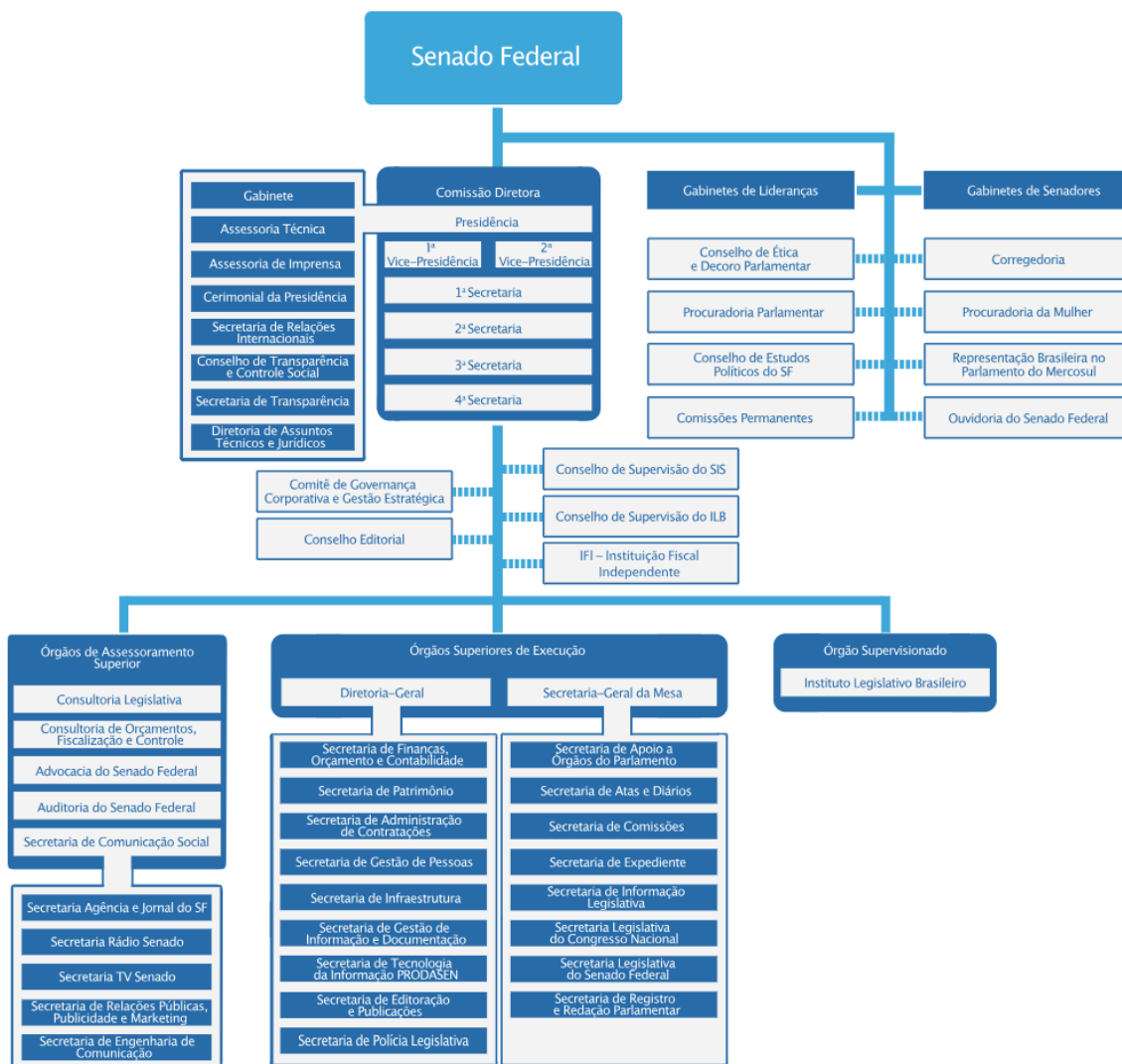
Quadro 4: Atividades desempenhadas no âmbito da Câmara dos Deputados

Atividade	Função	Possibilidade de descentralização?
Atuação parlamentar	Elaboração legislativa	Não, pois são atividades típicas do Poder Legislativo.
	Fiscalização	
	Representação parlamentar	
Suporte direto à atuação parlamentar	Apoio técnico ao processo legislativo	Não, pois são indispensáveis ao desempenho das atividades típicas do Poder Legislativo.
	Apoio técnico à fiscalização orçamentária	
	Apoio técnico à representação parlamentar	
Suporte organizacional	Administração de pessoal	Não, pois envolvem a manipulação de informações sensíveis ao parlamento e ao funcionalismo público ou são indispensáveis ao próprio funcionamento do Poder Legislativo.
	Administração financeiro-orçamentária	
	Aquisição de bens e serviços indispensáveis ao funcionamento do parlamento	
	Assessoramento jurídico aos gestores	
	Controle interno	
	Polícia legislativa	
	Tecnologia da informação (quando envolver a manipulação de informações e processos sensíveis à atividade legislativa)	
	Ações para o desenvolvimento da cidadania na sociedade	Sim, pois apesar de agregarem conhecimento e proporcionarem apoio e bem-estar ao quadro de pessoal e aos membros da Casa, bem como à sociedade, não estão estritamente ligadas às atividades típicas do parlamento e não lidam com informações sensíveis ao funcionamento deste.
	Assistência à saúde dos membros e servidores	
	Biblioteca	
	Capacitação do público interno e externo	
	Comunicação Social (Rádio e TV)	
	Manutenção de acervo histórico	
	Pesquisa documental e bibliográfica	
	Seleção de servidores	
Tecnologia da informação (de suporte operacional que não envolva a manipulação de informações e processos sensíveis à atividade legislativa)		

Fonte: a autora, 2019.

Como já dito anteriormente, não há registro histórico de descentralização administrativa no Poder Legislativo, e a experiência mais próxima que temos disso, em razão da autonomia a eles conferida, seriam os órgãos supervisionados do SF. Na estrutura organizacional deste, como não poderia deixar de ser, também há órgãos político-legislativos exercentes da atividade legislativa típica e órgãos de apoio direto e geral, conforme se verifica no organograma constante da Figura 3.

Figura 3: Organograma do Senado Federal



Fonte: BRASIL. Senado Federal, [2019].

Ao Prodasen, por exemplo, órgão de apoio organizacional hoje diretamente subordinado à Diretoria-Geral do Senado, conferiu-se, por período de tempo considerável, status de órgão autônomo, nos termos do art. 172 do DL nº 200/1967. Órgão dessa natureza é chamado, na estrutura administrativa do Senado, de “órgão supervisionado”. Pelo organograma acima, nota-se que remanesce na estrutura do SF apenas um Órgão Supervisionado: o ILB.

Acreditamos que a descentralização administrativa se apresenta como um instrumento interessante para a redução da complexidade que envolve a gestão da CD, considerando-se que certas atividades de apoio organizacional poderiam ser descentralizadas através da criação de autarquias ou fundações voltadas para produção de serviços de apoio ao Legislativo, com uso do contrato de gestão, nos mesmos moldes do que já ocorre no Executivo.

Em razão de ter sido pioneiro na aplicação da tecnologia da informação no Poder Legislativo, sendo seu sucesso comumente atribuído à autonomia que lhe era conferida, analisou-se, mais adiante, o histórico do Prodasen, abordando-se sua criação e funcionamento como órgão autônomo a partir dos dados colhidos na documentação pertinente e nas entrevistas realizadas.

2.4 TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL

A adoção ou não da descentralização administrativa no âmbito do Poder Legislativo perpassa, necessariamente, por uma decisão gerencial. O comportamento dos agentes competentes para essa tomada de decisão pode ser explicado pelo olhar da teoria da escolha racional.

Esta teoria surgiu nos Estados Unidos, entre as décadas de 1950 e 1960, com a finalidade de analisar empiricamente o comportamento dos indivíduos a partir do pressuposto básico de que estes são autointeressados. Tem como principais expoentes Anthony Downs, com a obra “Uma teoria econômica da democracia”, publicada em 1957, e Mancur Olson, com “A lógica da ação coletiva”, em 1965.

A referida teoria usa o conceito econômico de racionalidade para a compreensão do comportamento social e político. Downs, com a obra mencionada, marcou essa inserção da abordagem econômica na ciência política (BAERT, 1997, p. 5).

Segundo Downs (1999 [1957]), racionalidade implica um agir orientado à maximização de preferências a partir de um cálculo utilitarista, atento à minimização dos custos envolvidos.

A análise econômica, portanto, consiste de dois importantes passos: descoberta dos objetivos que aquele que toma decisão está perseguindo e análise de quais meios de atingi-los são os mais razoáveis, isto é, exigem a menor aplicação de recursos escassos. [...] Nessa análise, o termo *racional* nunca é aplicado aos fins de um agente, mas somente a seus meios. Isso resulta da definição de *racional* como eficiente, isto é, maximizar o produto no caso de um dado insumo, ou minimizar o insumo no caso de um dado produto. (DOWNS, 1999 [1957], p. 26-27).

Para o referido autor, um homem racional é aquele que se comporta a partir de noções de preferência e transitividade:

Um homem racional é aquele que se comporta como se segue: (1) ele consegue sempre tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada urna é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras; (3) seu ranking de preferência é transitivo; (4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferência; e (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas (DOWNS, 1999 [1957], p. 28).

Fala-se, portanto, em “premissa da conectividade” como pressuposto da racionalidade:

Racionalidade, neste contexto, significa que, ao agir e interagir, os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências ao mesmo tempo que minimizar os custos envolvidos. A racionalidade pressupõe, portanto, “premissa da conectividade”, isto é, o indivíduo envolvido é capaz de estabelecer um completo ordenamento das alternativas (BAERT, 1997, p. 3).

Desse modo, a racionalidade dos indivíduos encontra-se atrelada ao seu autointeresse. As preferências são ordenadas conforme as crenças e os valores dos indivíduos e considerando, ainda, o custo de oportunidade que envolve cada escolha, não sendo possível uma ordenação de preferências no nível público, social ou coletivo. A teoria da escolha racional apenas preconiza que haja consistência entre as crenças e as decisões tomadas (SILVA, 2005).

Mancur Olson (2015 [1965]) trabalhou com a ideia de racionalidade na teoria das organizações e concluiu equivocada a premissa de que grupos agem para promoção de seus interesses comuns em virtude de seus membros agirem por interesse pessoal. Para o autor, mesmo que estes almejem racionalmente a maximização do seu bem-estar pessoal, eles não agirão voluntariamente para alcançar os objetivos comuns do grupo. Só o farão se coagidos ou incentivados a tanto.

Sob a perspectiva dos atores inseridos dentro da máquina estatal, tanto políticos quanto burocratas, o que se tem são ordenações racionais de preferências privadas que não resultam numa ordenação coletiva racional. Não há no Estado, portanto, escolhas coletivas e públicas racionais, e sim escolhas privadas de políticos e burocratas, cujas ações são, dentro do possível, controladas pelo ordenamento jurídico (SILVA, 2005).

Para o estudo desse comportamento burocrático racional, em que os políticos eleitos e os burocratas nomeados são movidos por interesses e objetivos próprios, e não pelo interesse

público, Adam Przeworski (2006) sugeriu fazê-lo sob a ótica da teoria da agência, também conhecida como problema “principal-agente”.

Trata-se de teoria que tem como fundamento uma relação contratual – formal ou informal, explícita ou implícita – em que uma parte (principal) delega a outra parte (agente) o exercício de determinada atividade e a tomada de decisões a esta relacionadas. O problema de agência tem lugar quando o principal não possui informação perfeita que lhe permita avaliar a atuação do agente. Conforme Adam Przeworski:

Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*. Em termos genéricos, portanto, o problema que o *principal* tem de enfrentar é o seguinte: Como induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade –, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses (PRZEWORSKI, 2006, p. 45).

O problema “principal-agente”, portanto, é “uma questão de supervisão e controle de comportamento de agentes que podem agir de forma oculta” (SILVA, 2005, p. 8), razão pela qual, no âmbito da administração pública, é imprescindível o estabelecimento de contratos eficientes, em que haja incentivos para que o agente dirija seu comportamento a um resultado ótimo para ele e para o principal:

É fundamental entender que as regras básicas que orientam a ação dos agentes dentro do Estado são, além das leis de controle sobre a ação do Homem público, os contratos de incentivo. A princípio, a lei e as regras do setor público existem para limitar e orientar, no âmbito da administração pública, o comportamento dos agentes públicos na direção do interesse social. Entretanto, há um problema que transcende o poder das leis, regras e regulamentos em controlar o comportamento dos agentes públicos: eles têm seus próprios interesses, que podem coincidir ou não com interesses dos gestores hierarquicamente superiores. Nesse sentido, a administração pública tende a ser mais imperfeita do que se imagina à primeira vista. Os contratos de incentivo podem ser mecanismos de definição das regras do jogo e dos pay-offs na administração pública, de forma a minimizar os desvios do Estado vis-à-vis ao interesse da sociedade em geral. A regra do jogo na administração pública cria a estrutura de incentivos que direciona as escolhas individuais e, portanto, determina a alocação mais ou menos eficiente e eficaz dos recursos públicos. Tais incentivos motivam racionalmente os talentos de uma organização. Caso contrário, se não há contratos adaptados a incentivos dentro do governo, há a tendência ao desperdício de recursos econômicos e tecnológicos (conhecimento humano) em atividades que não agregam nada à eficiência organizacional (SILVA, 2005, p. 11).

No que diz respeito aos objetivos desta pesquisa, afigura-se adequada a análise do processo histórico de criação do Prodasen – em especial as decisões de concessão e retirada de autonomia – sob a ótica da teoria da escolha racional e do problema “principal-agente”, haja vista ser inafastável, neste estudo de caso, a necessidade de se perscrutar as motivações dos agentes envolvidos.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo discorre acerca dos processos metodológicos, da unidade de análise e dos procedimentos para coleta de dados a serem adotados nesta pesquisa.

Ressalte-se que as variáveis de análise estabelecidas para a realização da pesquisa tiveram como suporte a fundamentação teórica disposta no Capítulo 1.

3.1 PROCESSOS METODOLÓGICOS

Para responder ao problema de pesquisa proposto, qual seja desvendar as possibilidades de aplicação do instituto da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD, escolheu-se uma abordagem qualitativa.

Como se sabe, a pesquisa qualitativa surgiu no âmbito das ciências sociais, mais especificamente na antropologia e na sociologia, a partir da segunda metade do século XIX. Contudo, somente na década de 1970 essa modalidade de pesquisa ganhou atenção dos estudos realizados no âmbito das organizações (GODOY, 1995a).

Dentre as características básicas dessa abordagem de pesquisa, destacam-se o fato de ela ter o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como elemento essencial, uma vez que este constitui “o instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados” (GODOY, 1995a, p. 62).

A pesquisa qualitativa é essencialmente descritiva, visto que, ao ter como preocupação principal averiguar, a partir da perspectiva dos participantes, como determinado fenômeno se manifesta em toda sua complexidade, o seu foco de análise acaba sendo o processo, e não o mero resultado (GODOY, 1995a).

No caso deste trabalho, a escolha pela abordagem qualitativa justificou-se pela necessidade de compreensão do processo de autonomização do Prodasen e pelo caráter exploratório da pesquisa, que envolve a obtenção de dados a partir das percepções dos indivíduos envolvidos no processo.

Dentre as possibilidades de se realizar uma pesquisa qualitativa, optou-se por fazê-la a partir de um estudo de caso, que constitui um tipo de pesquisa “cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito

ou de uma situação em particular” (GODOY, 1995b, 25). Tem utilidade quando se pretende analisar acontecimentos contemporâneos, seja pela sua observação direta, seja pela realização de entrevistas. Segundo Robert Yin:

O estudo de caso é preferido no exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O estudo de caso conta com muitas das mesmas técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidência geralmente não incluídas no repertório do historiador: observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos (YIN, 2010, p. 32).

Corroborando esse entendimento, Arilda Godoy:

No estudo de caso, o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação. Tem como técnicas fundamentais de pesquisa a observação e a entrevista. Produz relatórios que apresentam um estilo mais informal, narrativo, ilustrado com citações, exemplos e descrições fornecidos pelos sujeitos, podendo ainda utilizar fotos, desenhos, colagens ou qualquer outro tipo de material que o auxilie na transmissão do caso (GODOY, 1995b, p. 26).

Trata-se o estudo de caso de estratégia de pesquisa adequada para quando se deseja responder às questões “como” e “por quê” determinados fenômenos ocorrem e para “quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real” (GODOY, 1995b, p. 25). Conforme pontua Gilberto Martins:

O estudo de caso é próprio para a construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real – pesquisa naturalística – com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno. Sustentada por uma plataforma teórica, reúne o maior número possível de informações, em função das questões e proposições orientadoras do estudo, por meio de diferentes técnicas de levantamento de informações, dados e evidências. Como se sabe, a triangulação de informações, dados e evidências garante a confiabilidade e a validade dos achados do estudo. Busca-se, criativamente, apreender a totalidade de uma situação – identificar e analisar a multiplicidade de dimensões que envolvem o caso – e, de maneira engenhosa, descrever, compreender, discutir e analisar a complexidade de um caso concreto, construindo uma teoria que possa explicá-lo e prevê-lo. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa. O trabalho de campo – estudo do caso – deverá ser precedido por um detalhado planejamento, a partir de ensinamentos advindos do referencial teórico e das características próprias do caso (MARTINS, 2008, p. 10).

Este trabalho enquadra-se na hipótese de estudo de caso, uma vez que analisa uma faceta específica do comportamento organizacional do SF, que é a autonomização de órgãos, a partir da experiência havida no Prodasen.

Em sendo o estudo de caso o tipo de pesquisa apropriado para se compreender um fenômeno dentro de um determinado contexto e a partir dos processos nele envolvidos, é evidente a pertinência de sua escolha para a análise de comportamento organizacional, principalmente quando se busca o entendimento acerca de processos de inovação e mudança organizacionais (GODOY, 2010).

Como procedimentos metodológicos, adotaram-se a pesquisa bibliográfica, a coleta documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. Segundo Antônio Carlos Gil:

A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas (GIL, 2010, p. 30).

No caso, a pesquisa bibliográfica deste trabalho teve como suporte a doutrina acerca da descentralização administrativa e da reforma gerencial no Brasil, em especial no âmbito federal, com análise do PDRAE. Adotou-se, também, o trabalho de teóricos da escolha racional como referencial para a compreensão do componente político inerente a qualquer processo decisório no âmbito administrativo de uma casa legislativa.

A pesquisa documental, por sua vez, consistiu em consulta à legislação pertinente e aos normativos da CD e do SF, em especial as Resoluções que dispõem sobre a estrutura administrativa de ambas as Casas e os atos concernentes ao Prodasen, tendo havido nessa busca o auxílio específico do Centro de Documentação e Informação da CD (CEDI), do Serviço de Pesquisa Parlamentar da Coordenação de Biblioteca do SF (SEPESP) e da Coordenação de Arquivo da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação do SF (SGIDOC). A consulta a esses documentos foi fundamental para compreensão da estrutura das duas Casas e, em especial, do referido órgão do SF, desde o advento do DL nº 200/1967.

No tocante às entrevistas qualitativas, costuma-se recorrer a elas quando se deseja uma análise profunda da perspectiva dos atores envolvidos no fenômeno estudado, visto que permitem o conhecimento dos dilemas por eles enfrentados e uma melhor compreensão dos fatos ocorridos. Nesse sentido, Jean Poupart:

Do exame das justificativas habitualmente alegadas pelos pesquisadores para recorrer à entrevista de tipo qualitativo, três tipos de argumentos se destacam. O primeiro é de ordem epistemológica: a entrevista de tipo qualitativo seria

necessária, uma vez que uma exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais é considerada indispensável para uma exata apreensão e compreensão das condutas sociais. O segundo tipo de argumento é de ordem ética e política: a entrevista de tipo qualitativo parece necessária, porque ela abriria a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais. Destacam-se, por fim, os argumentos metodológicos: a entrevista de tipo qualitativo se imporia entre as “ferramentas de informação” capazes de elucidar as realidades sociais, mas, principalmente, como instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores (POUPART, 2010, p. 216).

Assim, como uma das principais fontes de informação em um estudo de caso, as entrevistas serão primordiais para averiguar as razões que levaram à concessão de autonomia ao Prodasen, bem como à sua retirada, qual o grau dessa autonomia, como ocorria a supervisão desse órgão e quais os resultados gerenciais desse formato. Sobre as entrevistas como fonte de dados em estudo de caso, cita-se lição de Robert Yin:

Em geral, as entrevistas são uma fonte essencial de evidência do estudo de caso porque a maioria delas é sobre assuntos humanos ou eventos comportamentais. Os entrevistados bem-informados podem proporcionar insights importantes sobre esses assuntos ou eventos. Eles também podem fornecer atalhos para a história prévia dessas situações, ajudando-o a identificar outras fontes relevantes de evidência (YIN, 2010, p. 135).

A escolha será por um formato semiestruturado de entrevistas, em que, apesar de haver definição prévia de um roteiro de questões pensadas para o pesquisador, mantém-se a flexibilidade necessária para que elas se dêem como conversas guiadas, sem rigidez, possibilitando a formulação de novas questões:

As entrevistas são conversas guiadas, não investigações estruturadas. Em outras palavras, embora seja observada uma linha de investigação consistente, a verdadeira corrente de questões, na entrevista de estudo de caso, será provavelmente fluida, não rígida (YIN, 2010, p. 133).

Para o acesso aos entrevistados, será utilizada a técnica da “bola de neve” pelas redes sociais naturais, em que a captura de participantes dar-se-á a partir do contato com servidores do SF que integrem ou tenham integrado a estrutura do Prodasen:

A partir da definição dos critérios de formação da investigação centrada na teoria (que responde aos questionamentos "a quem, quantos, quantas vezes"), há que se preocupar o pesquisador com a organização do processo de seleção, com a questão: como ter acesso aos selecionados? Sierra (1988, p. 312-313) sugere que o acesso aos entrevistados deve organizar-se através de uma técnica, denominada "bola de neve" pelas redes sociais naturais. A captura de sujeitos participantes da amostra se dá por meio de amigos, parentes, contatos pessoais e conhecidos. Visando evitar uma ruptura entre os momentos da vida cotidiana e a elaboração dos discursos na entrevista, o convite aos

entrevistados deve ser precedido por um contato realizado através dos canais naturais nos quais o sujeito desenvolve sua atividade (GODOI, 2010, p. 309).

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE

Como bem afirmou Robert Yin, “a seleção da unidade de análise apropriada é uma consequência quando você especifica exatamente suas questões de pesquisa primárias” (YIN, 2010, p. 52).

Nesta pesquisa, a definição da unidade de análise deu-se a partir do problema inicial colocado: quais as possibilidades de aplicação do instituto da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD?

Como não há registro histórico de descentralização no Poder Legislativo, e a experiência mais próxima que temos disso seria a autonomização de órgãos do SF, casa de natureza semelhante à CD, a escolha natural foi responder àquela pergunta a partir desta experiência.

Ao buscar-se o histórico da estrutura administrativa do SF desde a edição do DL nº 200/1967, optou-se pelo estudo do Prodasen – órgão do SF que permaneceu autônomo por maior período de tempo – em razão de ter sido pioneiro na aplicação da tecnologia da informação no Poder Legislativo, sendo seu sucesso comumente atribuído à autonomia que lhe era conferida:

No caso do Brasil, o Prodasen aparentemente obteve sucesso na criação de uma instituição tecnologicamente viável, em razão da autonomia de que desfrutava, sem intervenção política. Caso tivesse havido uma intervenção política forte, as necessidades de curto prazo dos parlamentares teriam tido precedência sobre as necessidades de longo prazo de institucionalizações (BAAKLINI, 1993, p. 159).

Compreender “por que” se conferiu autonomia ao Prodasen, “por que” foi ela retirada e “como” isso se dava na prática tornou-se o ponto de partida para a definição das variáveis de análise da pesquisa.

3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

No tocante à coleta de dados, três princípios devem guiar esse processo para assegurar a confiabilidade da evidência do estudo de caso: o uso de múltiplas fontes de evidência; a construção de uma base de dados; e a preocupação em se manter um encadeamento de

evidências, de modo que um observador externo consiga transitar das questões iniciais do estudo para as conclusões finais e vice-versa (YIN, 2010).

A possibilidade de utilização de múltiplas fontes de evidência é um dos pontos fortes de um estudo de caso, pois permite que haja uma convergência de linhas de investigação, com triangulação e corroboração dos dados. Nesta pesquisa, pretende-se que as entrevistas a serem realizadas, bem como os documentos e a legislação analisados, triangulem sobre o mesmo conjunto de variáveis de análise, gerando essa corroboração e checagem de dados.

As variáveis de análise desta pesquisa foram definidas a partir das forças causais críticas relacionadas: a) à ação política que possa ter influenciado na concessão/retirada de autonomia ao Prodasen; b) à existência de legislação específica nesse sentido; c) à eficácia da legislação existente; d) ao grau de autonomia conferido ao Prodasen; e) à existência de mecanismos de controle de resultados; f) à eficácia dos mecanismos de controle; e g) aos resultados gerenciais obtidos com a autonomização dos órgãos.

Pode-se resumi-las no Quadro 5, correlacionando-as com as forças causais e as fontes de dados.

Quadro 5: Relação entre as forças causais, as variáveis e as fontes de pesquisa

Forças causais	Variáveis de análise	Fontes de dados
Decisão Política	Ocorrência de ação política	Entrevista
Legislação	Existência de legislação	Documento
	Adequação da legislação	Entrevista Documento
Autonomia	Grau de autonomia	Documento Entrevista
Controle de resultados	Existência de mecanismos de controle de resultados	Documento Entrevista
	Eficácia dos mecanismos de controle de resultados	Entrevista
Resultados gerenciais	Resultados gerenciais	Entrevista

Fonte: a autora, 2019.

3.4 ENTREVISTAS

Para as entrevistas, foram selecionados três ex-Diretores-Executivos e três servidores do Prodasen. Escolheu-se por fazê-las de forma semiestruturada, com um roteiro de

questionamentos prévios elaborados com base nas variáveis de análise selecionadas, conforme Quadro 6.

Quadro 6: Relação entre as variáveis de pesquisa e as perguntas de entrevista

Variável	Verificação em entrevista
Ação Política	Como se deu a criação do Prodasen? Qual a justificativa apresentada para a escolha da natureza jurídica do órgão? O que levou à retirada da natureza de órgão autônomo do Prodasen?
Adequação da legislação	A legislação que amparava a atuação do ente criado estava adequada ao seu funcionamento? Houve problemas jurídicos?
Grau de autonomia	O ente possuiu autonomia? De quais tipos? Como se dava a supervisão do órgão pela Direção do SF?
Existência de mecanismos de controle de resultados	Existiam mecanismos de controle da atuação do órgão (contrato de gestão ou instrumento congênere)?
Eficácia dos mecanismos de controle de resultados	Como você avalia a eficácia dos mecanismos de controle?
Resultados gerenciais	Na prática, a natureza autônoma do órgão gerou que resultados gerenciais? Houve melhora nos resultados?

Fonte: a autora. 2019.

4 ANÁLISE DE DADOS: O QUE SE PODE OBSERVAR NA EXPERIÊNCIA DO PRODASEN?

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO PRODASEN

O Prodasen foi criado na década de 70 em um contexto político peculiar. À época, o Brasil vivia sob a égide de um regime militar, em que o Congresso Nacional (CN) se encontrava enfraquecido, com poderes restritos:

O Congresso brasileiro possuía, então, como prerrogativas, aquelas que lhe consentia a Emenda Constitucional nº 1, outorgada em 1969 pela junta militar que assumira o poder, juntamente com a edição do AI-5, baixado em dezembro de 1968. Prerrogativas tão tênues que até o cumprimento do mandato parlamentar não estava garantido pelo *status quo* (BRASIL, 2003, p. 9).

Embora o poder estivesse totalmente concentrado nas mãos do Executivo, quem detinha toda a memória legislativa era o Poder Legislativo federal. Em razão disso, era de interesse do Executivo a organização de toda essa informação detida pelo Congresso em um sistema computacional que lhe fosse acessível (BAAKLINI, 1993).

Por outro lado, era necessária melhoria na eficiência e na eficácia do processo legislativo. Acontecia de se pedir pesquisa na biblioteca do Senado para subsidiar a feitura de pareceres sobre proposições legislativas em tramitação e, quando o resultado da pesquisa chegava, a proposição já tinha-se tornado lei. Além disso, a própria elaboração do orçamento da União demandava todo um trabalho matemático e econômico para visualização da evolução de despesas e investimentos. Tudo isso gerou a ideia de utilização de computadores no processo legislativo. Nesse sentido, transcrevem-se as falas de entrevistados durante esta pesquisa:

Então, eu me lembro de um caso que foi o que iniciou a gente a pensar nesse assunto que foi o Código de Trânsito apresentado pelo governo que, quando chegou no Senado, eu trabalhava na assessoria legislativa, a assessoria foi chamada a dar um parecer e pediu-se uma pesquisa na biblioteca do Senado para elaboração do parecer. Quando a pesquisa chegou, a lei já era lei há muito tempo. A gente começou a se preocupar com a rapidez de pesquisa que era necessária naquele ambiente de processo legislativo. Isso por um lado. Por outro lado, a assessoria fazia a elaboração legislativa do orçamento da União, que, naquela época, era muito formal. Nós começamos a tentar usar métodos matemáticos, econômicos para ver a evolução do orçamento, das despesas correntes, dos investimentos e, para isso, a gente começou a usar um equipamento que era uma espécie de máquina de escrever com um minicomputador embutido que fazia cálculos, curvas. Então, nós vimos a utilidade desse instrumento. [...] Daí começou a ideia de se passar a utilizar mais computadores no âmbito do processo legislativo. Pedimos ao então

Presidente do Senado, João Cleófas, a autorização para formalmente estudarmos a questão (ENTREVISTADO 1, 2019).

A computação foi vista como uma ferramenta importante para auxiliar na elaboração do orçamento (ENTREVISTADO 2, 2019).

O início deu-se com o Presidente à época do SF, o Senador João Cleófas, que “nomeou um grupo de trabalho para ‘estudar e preparar um relatório sobre a viabilidade do projeto de desenvolvimento de um centro de computação de grande porte ligado ao Congresso Nacional’” (BRASIL, 2003, p. 11). Sobre os achados desse grupo, citou um dos entrevistados:

Nesse estudo, verificamos que a capacidade de automação era muito maior do que se imaginava. Com isso, apresentamos um projeto ao Cleófas, que já estava no fim de sua gestão, já tendo sido escolhido o Senador Petrônio Portella como o sucessor, o qual, num gesto de genialidade política, viu o potencial do projeto e determinou o aprofundamento dos estudos. Quando apresentamos a ele um estudo mais profundo, ele viu, na conversa conosco, que aquilo tinha uma potencialidade muito maior que simples pesquisa bibliográfica, que aquilo ali era um instrumento muito importante que nos permitiria, fundamentalmente, controlar o orçamento público e, com isso, controlar o Executivo. Desenvolvemos, então, o projeto com uma visão de longo prazo, mas com muitos cuidados (ENTREVISTADO 1, 2019).

Em outubro de 1970, o Presidente do SF, o Senador Petrônio Portella, encampou essa iniciativa e instituiu uma força-tarefa para estudar a viabilidade do projeto. Em janeiro de 1971, a referida força-tarefa recomendou o estabelecimento de um centro de processamento de dados no SF, cuja missão seria adquirir “os recursos e as tecnologias necessárias para coletar, processar, armazenar e recuperar as informações importantes para a melhoria da eficiência e da eficácia do processo legislativo” (BAAKLINI, 1993, p. 143).

Através do Ato do Presidente do SF nº 13, de 6 de outubro de 1971, constituiu-se o Grupo de Trabalho (GT) para “implantação de Serviços de Processamento Eletrônico de Dados do Senado Federal (Prodasen)” (art. 1º), diretamente subordinado ao Presidente do SF e cujo Diretor Executivo seria “um elemento de reconhecida competência em Processamento Eletrônico de Dados, contratado pelo Senado Federal” (art. 2º, § 2º) (BRASIL, 1971a).

4.2 NATUREZA DE ÓRGÃO AUTÔNOMO OU SUPERVISIONADO

No Boletim Informativo nº 7, de agosto/setembro de 1972, publicado pelo GT referido acima, consta entrevista do Senador Wilson Gonçalves, parlamentar da Arena cearense, defendendo um corpo de técnicos de excelência para o Prodasen e uma estrutura flexível para o órgão, conforme consta do trecho abaixo transcrito:

Do ponto de vista administrativo funcional, a meu ver, esse corpo de técnicos deveria ser selecionado pelo critério da competência, especialização e dedicação ao trabalho. Ser estruturado de forma flexível, de modo a que seus integrantes recebessem periodicamente o estímulo de melhoria funcional, sem a rigidez e o formalismo referentes ao funcionalismo público. A segurança do servidor neste campo de atividade, quanto à sua permanência, deveria resultar mais da sua eficiência e do seu comportamento como servidor, do que do tempo de serviço que porventura possuía (BRASIL, 1972a, p. 3-4).

Considerando que, durante o regime militar, o CN não exercia qualquer participação significativa na formulação de políticas públicas ou na fiscalização do Executivo, o Prodasen não foi concebido com a finalidade de atender a necessidades imediatas do Legislativo. Pelo contrário, seu destino era funcionar como uma base de dados nacional, disponível não só a membros e servidores do CN, do Poder Executivo federal, do Poder Judiciário e dos Governos estaduais, mas também às organizações privadas e aos próprios indivíduos (BAAKLINI, 1993). Assim, em 1972, o Prodasen foi inaugurado como órgão supervisionado, conforme Resolução nº 58, de 1972, do SF, (BRASIL, 1972c) com autonomia nos termos do art. 172 do DL nº 200/67.

Essa autonomia foi fruto da insistência do Diretor Executivo do Prodasen à época⁵, que, no primeiro memorando⁶ enviado ao Presidente do SF, dedicou-se a defendê-la perante a administração do SF, argumentando que a inovação que se pretendia com a criação do Prodasen só seria possível se o órgão funcionasse fora das amarras burocráticas próprias do CN, com máxima autonomia gerencial e financeira possível para a definição de prioridades e a contratação de serviços. Transcreve-se importante trecho do referido memorando:

II – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

A implementação de um Centro de Processamento de Dados envolve, por se tratar de uma atividade tecnologicamente complexa, uma série de fatores cujo tratamento é divorciado das rotinas administrativas convencionais. Consequentemente, a consecução do objetivo máximo delineado, ou seja, a implementação de um eficiente sistema de processamento de informações no Senado Federal, ficará seriamente prejudicado caso inexista autonomia administrativa e funcional do Prodasen no trato dos problemas que lhe são afetos.

Por outro lado, vários são os aspectos técnico-administrativos, pertinentes ao processamento de dados, que não se enquadram nas contingências funcionais que normalmente regem os órgãos públicos. Dentre eles, destacam-se:

- 1 – as deficiências crônicas existentes na seleção de pessoal técnico de alto nível;
- 2 – a ausência de níveis salariais compatíveis com os do mercado de trabalho, evitando a costumeira evasão do pessoal técnico qualificado; e

⁵ De 1972 a 1975, o Diretor Executivo do Prodasen foi Octavio Gennari Netto.

⁶ DE-14 de 1971.

3 – a impossibilidade de contratação de serviços de terceiros, equipamentos e matérias operacionais em velocidade condizente com as necessidades operacionais.

[...]

III – SUGESTÕES BÁSICAS

Face ao diagnóstico elaborado, apresentaremos as seguintes sugestões corretivas:

1 – constituição de um Órgão com Autonomia Limitada, de acordo com o previsto no artigo 172 do decreto-lei 200 (nos moldes do Centro Gráfico), que absorva as atuais funções do PRODASEN e que possua, como característica fundamental, uma política de custos e preços de serviços. Os diversos órgãos do Senado Federal e, talvez, da Câmara dos Deputados, possuiriam dotações específicas, consignadas no orçamento anual, a fim de retribuírem ao Prodasen os serviços prestados.

A grande vantagem desse processo de custos é que possibilita avaliar, a qualquer momento, a administração do Órgão em seu aspecto industrial, bem como evitar desperdícios pela falta de objetividade em bem servir a custos mínimos (BRASIL. Senado Federal, 1971b, p. 1-3).

Corroborando o exposto acima, transcrevem-se as falas de entrevistados durante esta pesquisa:

E ficou muito claro que **a criação desse órgão teria que ser feita fora das regras**, porque, na ocasião, o salário que se queria pagar ao Gennari era várias vezes superior aos salários do Senado, inclusive dos senadores, então já não poderia ser algo dentro da estrutura do Senado. Isso foi o primeiro motivo. Segundo, **seria um órgão de um processo tão dinâmico que não se podia depender de uma licitação** para comprar fita de computador e deixar o computador parado três meses. Então, se criou essa figura do órgão supervisionado, ou seja, o Senado ia entrar numa área administrativa que ele não tinha nenhum conhecimento, que tinha que ser feita por técnicos basicamente de fora e **era inviável fazer concurso para contratar programadores naquela época**. Essa foi a razão de se criar um órgão supervisionado (ENTREVISTADO 1, 2019, grifos nossos).

Os salários do Prodasen eram mais altos que os do Senado. Eram **salários de mercado**, para poder atrair pessoas para trabalhar lá (ENTREVISTADO 2, 2019, grifos nossos).

Uma das razões de o Prodasen ter virado essa referência em tecnologia era o fato de ele gozar de autonomia administrativa e financeira. Isso permitia uma **flexibilidade, por exemplo, na contratação de pessoal, de fornecedores de tecnologia**. Eram poucas as pessoas, na época, que eram especializadas em informática. Eram poucas também as empresas que dominavam a tecnologia mais avançada, como a IBM. A autonomia permitia, portanto, mais facilmente fazer escolha técnica na compra de hardware, software. A natureza da atividade do Prodasen demandava **respostas mais rápidas** (ENTREVISTADO 2, 2019, grifos nossos).

Quando o projeto do Prodasen nasce, já se vislumbrava uma abertura do Congresso Nacional. Lideranças como Petrônio Portella tinham claramente essa visão de que uma das formas de evidenciar que essa abertura era possível era modernizar o Legislativo. O caminho pela relativa autonomia do Prodasen permitiria acelerar o processo de modernização do Legislativo. Quem conduziu toda a confecção dessa solução de autonomia relativa como órgão

supervisionado, como aventado no Decreto-lei 200, foi o Eduardo e o José Lucena. O que ocasionou isso? De um lado, a existência de problemas operacionais, porque a implementação dos recursos de pessoal e materiais necessários à operação do Prodasen se dava no contexto de um convênio com o Serpro, que funcionava como uma espécie de operador das necessidades do Prodasen. Eu me recordo que apenas a construção do prédio se deu sob a gestão do Senado. Mas toda a parte de hardware, software e ‘peopleware’, como a gente chamava, se deu no contexto desse convênio realizado com o Serpro, na gestão de Octavio Gennari Neto. Decidiu-se então estudar de se ter uma área administrativa própria, rompendo os nossos laços fraternos com o Serpro. Chegamos à configuração do Decreto-lei 200, vigente à época, que permitia à administração direta criar órgão com autonomia limitada. Ninguém à época havia utilizado esse permissivo do Decreto-lei. **Essa autonomia limitada se dava pela possibilidade de: primeiro, o Prodasen ter um orçamento próprio, distinto do Senado Federal; segundo lugar, o Prodasen ter um quadro de pessoal próprio, regido pela CLT; terceiro lugar, o Prodasen ter renda própria.** A limitação da autonomia se dava pela circunstância de que todo o nosso programa de trabalho, toda a nossa gestão seria fiscalizada, primeiro por um Conselho, segundo pela vinculação do Prodasen à Mesa do Senado, a um dos seus membros, normalmente o Primeiro-Secretário. O Prodasen passou a ter um regimento próprio. **Isso permitia ao Prodasen ter agilidade na tomada de decisões**, o que o mantinha em condições operacionais próprias de um processo de natureza industrial. **Esse modelo viabilizava um processo de gestão cujos recursos e projetos não competissem com os demais órgãos do Senado.** Boa parte do êxito do Prodasen foi em razão da autonomia. Se não fosse isso, muito dificilmente teríamos a agilidade e um processo decisório muito rápido como a tecnologia da informação e a sua evolução exigiam (ENTREVISTADO 3, 2019, grifos nossos).

Eu não estava aqui na época da criação, mas tive oportunidade de conversar com pessoas da época. E o que se fala é que essa ideia, esse formato teria sido imaginado para afastar a parte técnica/tecnologia da parte política do senado, para evitar influência o máximo possível. Eles perceberam que **a tecnologia era crítica e importante para o senado e não quiseram contaminá-la com decisões políticas.** E de fato essa separação funciona; a influência política é bem menor. **Essa autonomia permitiu a gente estar sempre no estado da arte da tecnologia.** A gente que fazia a organização interna, a contratação e a gestão de pessoal, o orçamento. A autonomia, principalmente a orçamentária, é que **permitia se decidir onde que a gente ia investir.** As independências de gestão orçamentária e de pessoal eram muito importantes. A gente também tinha autonomia na parte normativa, porque a gente tinha nosso próprio regulamento (ENTREVISTADO 4, 2019, grifos nossos).

A razão da autonomia conferida era **afastar a influência política da parte técnica e possibilitar a contratação de mão-de-obra especializada sem essa influência.** A questão da prospecção tecnológica era muito facilitada. Tinham boas cabeças com grandes soluções. Na época, a IBM era a grande parceira nossa. **Era possível fazer parcerias sem se pensar em questões hierárquicas de autorizações.** Tinha uma área que ficava fazendo prospecção tecnológica: o que vai acontecer daqui a dez anos, como a gente vai estar daqui a dez anos, o que a gente precisa adquirir para estar nesse estágio daqui a dez anos. Então, a gente tinha essa questão de poder pensar o futuro da tecnologia, baseado em grandes cabeças que tinham sonhos estratégicos alcançáveis (ENTREVISTADO 5, 2019, grifos nossos).

A partir dos relatos dos entrevistados e dos documentos relacionados à criação do Prodasen, vê-se que a vontade política de apoiar a criação do Prodasen e de acolher as orientações da área técnica no tocante ao formato mais adequado ao funcionamento do órgão foi indispensável para sua concretização. Destaca-se, no ponto, a visão que teve o Senador João Cleófas – bem como o Senador Petrônio Portella, que o sucedeu na presidência do SF – de que, com a correta implementação desse centro de processamento de dados, adviria um protagonismo político do Poder Legislativo.

Sob a ótica da teoria da escolha racional, constata-se a tomada de decisão política guiada pelo autointeresse dos parlamentares, que viram no Prodasen um projeto que lhes permitiria o controle de informação, o controle do orçamento público e, em última análise, o controle do Executivo em um período marcado pela fragilidade do Poder Legislativo frente ao regime militar.

Visualiza-se, nesse panorama, os parlamentares (principal) delegando aos servidores (agente) todo o desenvolvimento desse centro de processamento de dados que permitiria o alcance dos objetivos desejados por aqueles.

4.2.1 Tipos de Autonomia

Nos termos do art. 483 da Resolução nº 58, de 1972, do SF, em sua redação original, o Prodasen gozaria da autonomia constante do art. 172 do DL nº 200/67, com as limitações estabelecidas em regulamento próprio, que também disciplinaria a natureza, organização e atribuições dos empregos, o regime disciplinar e o de direitos e vantagens do pessoal. Esse regulamento teria que ser aprovado pela Comissão Diretora do SF.

O primeiro Regulamento do Prodasen foi instituído pelo Ato nº 10, de 1974, da Comissão Diretora do SF (BRASIL, 1974), que não trouxe maiores detalhamentos sobre a autonomia do Prodasen, limitando-se a repetir que o órgão gozava da autonomia administrativa e financeira prevista no art. 172, do DL nº 200/67.

A Resolução nº 57, de 1976, em seu art. 2º, alterou o art. 483 da Resolução nº 58, de 1972, para estabelecer que, em virtude da autonomia financeira do Prodasen, a Comissão Diretora do SF estava autorizada a “instituir fundos especiais, de natureza contábil, a cujo crédito seriam levados todos os recursos vinculados às atividades desses órgãos, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria” (art. 483, § 3º) (BRASIL, 1972c).

Em 1976, a Comissão Diretora do SF, por meio do Ato nº 19, revogou o Ato nº 10, de 1974. O Prodasen permaneceu um órgão supervisionado, com autonomia administrativa e

financeira, mas, além da supervisão e do controle exercidos pelo Conselho de Supervisão, passou a se sujeitar também à auditoria interna do SF. Foi com esse ato também que se teve um detalhamento dessa autonomia, com pormenorização das atividades dela decorrentes.

A autonomia administrativa, segundo o art. 4º do Ato nº 19, de 1976, abaixo transcrito, caracterizava-se pelo desempenho das seguintes atividades:

Art. 4º - A autonomia administrativa assegurada ao PRODASEN, em conformidade com o art. 483, da Resolução nº 58, de 1972, com a nova redação dada pela Resolução nº 57, de 1976, caracteriza-se pelo exercício das atribuições conferidas ao Órgão pela referida Resolução e por este Regulamento, bem como pelo desempenho das seguintes atividades:

- I - celebração de contratos, convênios e ajustes;
- II - prestação de serviços no âmbito de suas atividades e de acordo com as normas vigentes, cobrando dos usuários o respectivo valor;
- III - contratação de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho e legislação complementar, bem como a prática dos atos de administração pertinentes;
- IV - designação de pessoal para o desempenho de Empregos e Funções de seu Quadro de Pessoal;
- V - aquisição de material, contratação de serviços e realização de obras de acordo com as normas de licitação vigentes;
- VI - administração e conservação do seu patrimônio e do que esteja sob sua guarda;
- VII - imposição, parcelamento e dispensa de multas ou taxas;
- VIII - estabelecimento de normas internas de administração geral financeira e de funcionamento de seus serviços;
- IX - estabelecimento de normas e fixação de competência para os Órgãos de hierarquia imediatamente inferior aos definidos pelo presente Regulamento;
- X - outras que lhe forem conferidas pela Comissão Diretora pelo Conselho de Supervisão (BRASIL, 1976a, p. 1).

Já a autonomia financeira, segundo o art. 5º do Ato nº 19, de 1976, caracterizava-se pelo exercício das atividades de recebimento e aplicação dos recursos, bem como pela prática dos atos de gestão orçamentária e financeira do Fundo Especial, criado e regulamentado por Ato da Comissão Diretora do SF.

Competia ao Diretor-Executivo do Prodasen concretizar essas atividades, conforme se depreende do art. 14 do referido Ato, abaixo transcrito:

Art. 14 - A orientação e direção das atividades administrativas, financeiras e operacionais atribuídas à Diretoria Executiva, serão exercidas pelo Diretor-Executivo, a quem compete especificamente:

- I - representar o PRODASEN nos atos da esfera administrativa, adotando as medidas necessárias para a sua representação em juízo ou fora dele, quando necessário;
- II - **celebrar contratos, convênios e ajustes;**
- III - **contratar e dispensar pessoal** sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho e legislação complementar, praticando todos os atos de administração pertinentes, na forma do Plano de Pessoal e demais normas

baixadas pelo Conselho de Supervisão e Comissão Diretora do Senado Federal;

IV - gerir o Fundo Especial do PRODASEN e movimentar os seus recursos, na forma estabelecida pelo regulamento competente;

V - baixar normas internas dispondo sobre rotinas de trabalho e funcionamento dos serviços das áreas administrativas e financeira, de informática e de processamento de dados, inclusive aprovando os respectivos manuais de serviço;

VI - designar os titulares das Funções em Comissão, em conformidade com o Plano de Pessoal, assim como os titulares de Emprego em Comissão cuja nomeação não seja privativa de autoridade superior;

VII - aplicar penas disciplinares aos servidores do PRODASEN;

VIII - elaborar e submeter à aprovação do Conselho de Supervisão:

a) as diretrizes e normas da política de ação e de prestação de serviços do PRODASEN nas áreas administrativas, financeira, de informática e de processamento de dados;

b) o Plano de Pessoal do PRODASEN e suas faixas salariais;

c) pedido de autorização para contratar, por aquisição ou locação, equipamentos de processamento e transmissão de dados, inclusive microfilmagem;

d) proposta de tabelas de custos dos serviços executados pelo PRODASEN para terceiros;

e) o Plano Diretor do PRODASEN;

IX - elaborar e submeter ao Conselho de Supervisão para apreciação e encaminhamento à Comissão Diretora:

a) a previsão de despesa anual do PRODASEN, para inclusão no orçamento do Senado Federal, assim como a proposta de orçamento interno do Fundo Especial do Órgão e suas alterações no decorrer do exercício;

b) os balancetes, o balanço anual e a prestação de contas, inclusive o relatório anual de atividades;

X - constituir comissões de sindicância e inquérito, decidindo sobre suas conclusões;

XI - solicitar à Comissão Diretora, servidores do Senado Federal e de outros Órgãos, para o exercício de atividades no PRODASEN;

XII - autorizar pedidos de redução ou isenção de pagamento de serviços prestados a usuários, cujo valor não exceda a 20 (vinte) vezes o Valor de Referência, submetendo ao Presidente do Conselho de Supervisão os pedidos cujo valor seja superior àquele limite e inferior ou igual a 100 (cem) vezes o Valor de Referência, e ao Presidente do Senado Federal aqueles que excedam a este limite;

XIII - divulgar as atividades e os atos da administração do PRODASEN;

XIV - praticar os demais atos de gestão administrativa, financeira e operacional do Órgão, dentro dos limites de competência fixados no art. 48, da Resolução nº 58, de 1972, com a nova redação dada pela Resolução nº 57, de 1976, e neste Regulamento (BRASIL, 1976a, p.1, grifos nossos).

Pela análise das entrevistas em conjunto com os normativos do Prodasen, nota-se a forte autonomia que detinha o Prodasen, com poderes de auto-organização e de autoadministração, tendo a Diretoria Executiva à época relevantes atribuições como celebrar contratos e ajustes, contratar e dispensar pessoal, baixar normas internas, designar ocupantes

para funções de confiança, aplicar penas disciplinares aos seus servidores, gerir o fundo e movimentar recursos, dentre outras.

Todavia verifica-se que não se tratava de uma autonomia ilimitada. Quem editava o regulamento do órgão era a própria Comissão Diretora do SF através dos seus atos normativos, que definiu dois órgãos para a estrutura do Prodasen: o Conselho de Supervisão e a Diretoria Executiva (arts. 46 da Resolução nº 58, de 1972; 3º do Ato nº 10, de 1974; 1º da Resolução nº 57, de 1976; 6º e 12 do Ato nº 19, de 1976; 233 da Resolução nº 9, de 1997). Ademais, o Prodasen não detinha o poder de autogoverno, uma vez que não escolhia seu quadro diretivo, conforme veremos a seguir.

4.2.2 Estrutura e Supervisão

Ao Conselho de Supervisão competia, nos termos do art. 47 da Resolução nº 58, de 1972, do SF (BRASIL, 1972c), em sua redação original: apreciar e encaminhar à Comissão Diretora a programação orçamentária do órgão; propor ao Presidente do SF a indicação do Diretor-Executivo do Prodasen e aprovar suas contas; estabelecer programa de atendimento e, quando for o caso, a tabela de custos dos trabalhos de computação eletrônica de dados; aprovar os contratos de aquisição ou locação de equipamentos e as faixas salariais do Prodasen, bem como outras tarefas correlatas. Esse Conselho era presidido por um membro da Comissão Diretora do SF por ela indicado e integrado ainda por outros quatro membros também por ela designados (art. 484).

À Diretoria Executiva competia a direção dos serviços do órgão, sendo suas atribuições (art. 49): realizar a integração administrativa do Prodasen; estabelecer normas internas; orientar a política da Administração, consoante normas legais e deliberações da Comissão Diretora e do Conselho de Supervisão; solicitar à Comissão Diretora servidores do Quadro de Pessoal do SF para o exercício de atividades no Prodasen; controlar a aquisição e circulação de manuais de equipamentos e serviços e outras publicações técnicas; supervisionar e orientar a instalação de terminais de computador; manter registro de convênios de prestação de serviços; e representar e divulgar o Prodasen. O Diretor-Executivo era indicado pelo Conselho de Supervisão, sendo escolhido e designado pelo Presidente do SF (art. 485).

Com o Ato nº 10, de 1974, prevê-se expressamente que ao Conselho compete a supervisão e fiscalização das atividades do Prodasen, e acrescentam-se as seguintes competências ao órgão: apreciar e encaminhar à Comissão Diretora as previsões de investimento; aprovar os relatórios mensais do Diretor-Executivo; e aprovar os balancetes

mensais e os balanços anuais do Prodasen. Ademais, passa o Conselho a ter que submeter à Comissão Diretora do Senado Federal: o quadro de pessoal, seus níveis de salário e critérios de promoção; os regimentos necessários ao melhor desempenho do Prodasen; os pedidos de autorização para a realização de obras de valor superior a 500 (quinhentos) salários mínimos regionais, ou que alterem o estilo arquitetônico do Prodasen ou conjunto do Senado Federal; e os pedidos de aumento de cota orçamentária para a realização de seus serviços (art. 4º). Sua composição permanece a mesma (BRASIL, 1974).

No referido ato, não há previsão de indicação do nome do Diretor-Executivo pelo Conselho, sendo ele designado pelo Presidente do SF (art. 13). Passa o Diretor a ter como atribuições expressas fazer cumprir as deliberações da Comissão Diretora do SF e do Conselho de Supervisão do Prodasen; manter as despesas dentro dos duodécimos orçamentários; e propor ao Conselho de Supervisão o orçamento do Prodasen e a obtenção de verbas suplementares, a admissão, promoção e dispensa de servidores do Prodasen, e a aprovação de propostas para compra de material e execução de obras de valor superior a 50 (cinquenta) salários mínimos regionais (BRASIL, 1974).

Registre-se que o Prodasen tinha uma Comissão de Licitação própria composta de três membros, servidores dos seus quadros, indicados pelo Diretor Executivo *ad referendum* do Conselho de Supervisão, para exercer as funções do colegiado, sem prejuízo de suas atribuições normais (art. 20).

Com a Resolução nº 57, de 1976, que alterou a Resolução nº 58, de 1972, além das atribuições já conferidas ao Conselho, retorna-se sua atribuição de indicação do nome do Diretor-Executivo ao Presidente do SF e prevê-se expressamente que lhe compete estabelecer, dentro da orientação fixada pela Comissão Diretora, as diretrizes e normas da política de ação do Prodasen nas áreas administrativa, financeira, de informática e processamento de dados (art. 47). Ademais, o Conselho passa a ser presidido pelo Primeiro-Secretário do SF e integrado pelo Diretor-Executivo do Prodasen, na qualidade de membro nato, além de outros quatro membros designados pela Comissão Diretora.

No que tange à Diretoria Executiva, a mencionada Resolução prevê expressamente como sua competência o assessoramento, no que tange às atribuições do Prodasen, à Comissão Diretora na formulação da política de modernização administrativa e legislativa do Senado Federal, proporcionando, inclusive, os estudos técnicos e os serviços necessários à sua consecução.

Em 1976, conforme já afirmado neste trabalho, a Comissão Diretora do SF, por meio do Ato nº 19 (BRASIL, 1976a), revogou o Ato nº 10, de 1974, tendo o Prodasen permanecido

um órgão autônomo controlado pelo Conselho de Supervisão, passando a se sujeitar também à auditoria interna do SF. Segundo o art. 6º do Ato nº 19, abaixo transcrito, competia ao Conselho:

Art. 6º - Ao Conselho de Supervisão, além das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 47, da Resolução nº 58, de 1972, com a nova redação dada pela Resolução nº 57, de 1976, compete:

I - aprovar, por proposta do Diretor-Executivo, a estrutura e competências dos Órgãos de hierarquia inferior aos definidos pelo presente Regulamento;

II - apreciar e submeter à Comissão Diretora, pedidos de autorização do Diretor-Executivo para a realização de obras que alterem o estilo arquitetônico do PRODASEN ou do conjunto do Senado Federal;

III - aprovar o Plano Diretor do PRODASEN, dentro da orientação fixada pela Comissão Diretora;

IV - aprovar a política e o Plano de Pessoal do PRODASEN, compreendendo a avaliação e a classificação de cargos, a administração de salários, o quadro de pessoal, os sistemas de recrutamento e seleção, treinamentos e desenvolvimento, de avaliação de desempenho, de promoção e reclassificação e de incentivos e benefícios;

V - exercer as demais atribuições que lhe foram conferidas por este Regulamento (BRASIL, 1976a, p. 1).

Ao Diretor-Executivo do Prodasen competia concretizar essas atividades, conforme competência delineadas no já transcrito art. 14.

Em 1982, com a edição do Ato nº 4 da Comissão Diretora, o Diretor-Executivo do Prodasen teve seus poderes reduzidos, passando o Conselho de Supervisão a autorizar a designação de titulares de funções em comissão; a decidir sobre conclusão de comissões de sindicância ou de inquérito; a autorizar reduções e isenções de serviços prestados a usuários; a homologar as concorrências públicas; a autorizar a celebração de convênios ou prestação de serviços; e a autorizar a contratação e dispensa de pessoal.

No tocante à supervisão exercida pela direção do SF sobre o Prodasen, mencionaram os entrevistados:

Os quadros diretivos do Prodasen eram escolhidos pelo Presidente do Senado. Os quadros gerenciais eram escolhidos pela direção do Prodasen. O órgão tinha autonomia para contratação de pessoal. Na época, havia um acordo não escrito, em que a Diretoria do Prodasen não aceitava interferência para contratação de seus quadros técnicos. Quanto ao quadro administrativo, desde que preenchesse as condições, aceitava-se indicação. Mas se costumava, por exemplo, colocar anúncio no jornal para contratar pessoas para trabalhar no administrativo. O supervisor era o Primeiro Secretário. Existia um Conselho de Supervisão, formado ou não por servidores do Senado, indicados pelo Presidente do Senado. Naquela época, o Senado era muito homogêneo. Havia um grau de confiança muito grande entre o quadro político e a cúpula administrativa. O Conselho editava as normas. O Diretor do Prodasen tinha liberdade até determinada alçada; fora daquilo tinha que pedir aprovação do Conselho. **A supervisão, do ponto de vista formal, era bem rígida; do ponto de vista real, era baseada em confiança.** Houve a criação de uma nota de desempenho, atribuída ao órgão pelo Conselho de Supervisão. O diretor executivo dividia essa nota entre as diversas divisões, e os diretores

das divisões entre seus funcionários. Havia uma resolução. Mas **não havia um método sofisticado de avaliação, com indicadores precisos; os indicadores eram mais baseados em confiança.** Lembro, todavia, que os indicadores do Prodasen equivaliam aos indicadores da Philips; eram excelentes. A falha é que não deviam ser tão baseados em confiança, mas, nesse contexto, eram eficazes (ENTREVISTADO 1, 2019, grifos nossos).

A supervisão se dava pelo Conselho de Supervisão. De início, sua composição era para ser de pessoas de fora (ex: professores da UNB, da PUC-RJ). Com o tempo, pessoas de dentro do Senado passaram a fazer parte do Conselho, como o DG, o SGM, o Diretor de Finanças. Começaram com o tempo a questionar o orçamento do Prodasen, a remuneração do seu pessoal (ENTREVISTADO 2, 2019).

A supervisão do Prodasen se dava pelo Conselho, que apreciava a proposta orçamentária apresentada para o exercício subsequente, sendo responsável pela aprovação do orçamento do Prodasen e do seu fundo. Além disso, o Prodasen estava subordinado a auditorias do Senado e do Tribunal de Contas, segundo os critérios de gestão de toda a administração pública (ENTREVISTADO 3, 2019).

Havia um conselho de supervisão que validava as decisões técnicas que eram tomadas aqui (Prodasen). O Primeiro Secretário era o contato mais direto com a parte técnica. Normalmente, as coisas eram submetidas a ele como sugestão/proposta, para então se dar ciência ao Conselho e este validar a fazer. Mas a autonomia era muito grande, porque tecnicamente não havia influência do Primeiro Secretário; eles praticamente acatavam as decisões técnicas tomadas aqui (Prodasen). O contato formal era esse: Primeiro Secretário e Conselho de Supervisão, que, em última instância, era quem batia o martelo nas coisas que deveria se fazer aqui (Prodasen) (ENTREVISTADO 4, 2019, grifos nossos).

O Conselho de Supervisão era o que hoje conhecemos como governança. Era o conselho que dava as diretrizes e fiscalizava a gestão do Prodasen. A supervisão direta se dava pelo primeiro-secretário (ENTREVISTADO 6, 2019).

Pelos normativos analisados, vê-se que o controle se dava formalmente via Conselho de Supervisão, responsável, por exemplo, pela aprovação da programação orçamentária e da previsão de investimentos do órgão, do quadro de pessoal e da política salarial, e de parte das aquisições. Mas, na prática, a partir dos relatos dos entrevistados, nota-se que havia uma grande liberdade de atuação por parte da área técnica, que definia e perseguia, sem interferência política, as prioridades de atuação do Prodasen.

Constata-se, ainda, que não havia mecanismos de controle de atuação do órgão que se aproximassem de algo como um contrato de gestão, com uma definição prévia de um plano de ação, de objetivos e metas alinhados com a vontade do ente central, de uma sistemática de acompanhamento e avaliação de desempenho e de resultados.

4.2.3 Legislação

No tocante à legislação vigente que viabilizara esse formato de órgão autônomo, com liberdade de contratação de pessoal e de aquisições, é de se ressaltar sua adequação no momento de criação do Prodasen, em 1972.

Na Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, vigente à época da criação do Prodasen, não se exigia regime jurídico único para os servidores públicos, o que permitia escolher-se entre o estatutário e o celetista (BRASIL, 1969). Desse modo, o SF, na plena liberdade de organizar seus serviços por meio de resolução, conforme autorizado pelo referido texto constitucional, adotou o formato de órgão autônomo para o Prodasen, nos termos do art. 172 do DL nº 200/1967, definindo o regime celetista para o quadro de pessoal deste órgão (BRASIL, 1967). Os empregados do Prodasen passaram a servidores públicos estatutários apenas após a CF/88, que, em seu art. 39, estabeleceu o regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, tendo a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instituído o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1990).

No tocante à contratação de obras e serviços, às compras e às alienações da administração pública, a obrigatoriedade constitucional de processo de licitação pública para tanto adveio com a CF/88 (art. 37, inciso XXI), tendo sua regulamentação se dado com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Mas registre-se que o DL nº 200/1967 já previa, de forma simplificada, a observância ao princípio da licitação.

Transcrevem-se as falas de alguns entrevistados sobre a adequação da legislação:

A implantação foi tranquila. A legislação amparava. A Constituição dava liberdade ao Senado, e ainda dá, de organizar seus serviços por meio de Resolução (ENTREVISTADO 1, 2019).

Chegamos à configuração do Decreto-lei 200, vigente à época, que permitia à administração direta criar órgão com autonomia limitada. Ninguém à época havia utilizado esse permissivo do Decreto-lei (ENTREVISTADO 3, 2019).

Não havia lacuna legislativa que prejudicava os trabalhos. Pelo contrário. Só facilidades. Agora que tem mais legislação que rege o que a gente faz, mais instâncias decisórias, contratação pela Lei 8.666/93, que a gente teve que aprender a usar (ENTREVISTADO 4, 2019).

Pela análise documental, o que se verificou como lacuna no nosso ordenamento jurídico à época da criação do Prodasen foi, de fato, a inexistência de um instrumento contratual

como o contrato de gestão – que conferisse ao órgão essa maior autonomia em troca de um comprometimento com a realização de fins predefinidos –, que só foi incorporado à CF/88 com a EC nº 19, de 4 de junho de 1998, a qual incluiu o § 8º no art. 37 da CF, como já analisado neste trabalho.

4.3 RESULTADOS GERENCIAIS

No período inicial da existência, beneficiando-se da fraqueza do CN e da autonomia que lhe foi conferida, o Prodasen dedicou-se a projetos de longo prazo, sem a preocupação de atender a desejos e necessidades imediatas do CN. Conforme relata Baaklini:

Se alguma vez houve uma oportunidade para administradores, tecnocratas e peritos em informática decidirem que informações os parlamentares deveriam receber, e obter os recursos e o tempo necessários para implementar estas decisões, a experiência brasileira foi a que mais se aproximou dela (BAAKLINI, 1993, p. 139).

Abdo Baaklini elenca, ainda, os seguintes benefícios advindos dessa autonomia:

Os benefícios da autonomia do Prodasen eram diversos. Do ponto de vista tecnológico, permitiu-lhe estabelecer o seu próprio caminho e atrair para seus quadros alguns dos melhores especialistas em informática do país, mediante a oferta de salários atraentes. Teve condições de comprar *hardware* e *software* da IBM. Finalmente, foi capaz de vender seus serviços e produtos a órgãos do governo, a organizações privadas ou a indivíduos que tinham condições de pagar por eles. Em resumo, o Prodasen foi capaz de seguir as suas próprias necessidades internas, sem ser afetado por orientações políticas contínuas e próximas dele. Pôde consolidar suas operações e dar-lhes viabilidade tecnológica, sem se preocupar se eram relevantes para os objetivos de fortalecimento do Congresso e de modernização de seus processos legislativos e administrativos (BAAKLINI, 1993, p. 146).

Nos primeiros anos de existência, o Prodasen desenvolveu o Sistema Administrativo Integrado (SAI), que representava um grande banco de dados com informações de administração de pessoal, de orçamento, de compras e estoques e de serviços médicos, bem como o Sistema de Informações do Congresso (Sicon), que era formado por vários sistemas, dentre eles:

- a) Sistema Biblioteca (BIBR): continha informações sobre livros e documentos do acervo das bibliotecas da CD, do SF, do STF, bem como de alguns ministérios;
- b) Sistema Discursos (DISC): continha todos os discursos feitos, a partir de 1973, em sessões plenárias no SF;

- c) Sistema de Jurisprudência (JURI): continha decisões dos tribunais e permitia pesquisa livre e por data, número e origem;
- d) Sistema Parlamentares (PARL): controlava a presença dos parlamentares em sessões do plenário e das comissões;
- e) Sistema Periódicos (PERI): continha informações sobre jornais e revistas do acervo das bibliotecas da CD, do SF, do STF, bem como de alguns ministérios;
- f) Sistema Matérias Legislativas (MATE): continha informações sobre o andamento dos projetos de lei da CD e do SF, permitindo pesquisa por número, autor e assunto;
- g) Sistema de Normas Jurídicas (NJUR): continha normas constitucionais, legais e infralegais e permitia pesquisa livre, por assunto, data, título e fonte;
- h) Sistema de Orçamento (ORCA – ACOR): continha dados do orçamento apresentados pelo Executivo desde 1980, bem como dados de sua execução, que eram alimentados por informações concedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU);
- i) Sistema Thesaurus (THES): continha palavras e expressões para recuperação de informações do banco de dados.

Registre-se também o desenvolvimento do Projeto Constitucional, que foi muito importante para o processo de redação da Constituição, para o incentivo da participação popular e para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, conforme relatado por Baaklini:

Como uma ilustração dessa nova orientação, o Prodasen desenvolveu o Projeto Constitucional, um sistema para auxiliar no processo de redação da Constituição, que tinha três componentes: o primeiro envolvia a alimentação do sistema com mais de 35 constituições brasileiras e estrangeiras, para comparação e referência; o segundo consistia em uma campanha para incentivar a participação popular na redação da nova Constituição (sugestões foram coletadas através de questionário desenvolvido pelo Prodasen, distribuído pelo país com o apoio dos meios de comunicação, e alimentadas ao sistema podendo ser recuperadas de diversas formas, principalmente por assunto); o terceiro componente foi projetado para auxiliar a Assembleia Nacional Constituinte nas suas funções de redação durante as deliberações constitucionais de 1987 e 1988 (BAAKLINI, 1993, p. 158).

Isso tudo se deu em decorrência de o Prodasen deter um quadro de pessoal extremamente competente e dedicado ao trabalho, comprometido com a modernização do processo legislativo e com o alcance de resultados, e com autonomia para definir suas prioridades. Nesse sentido, citam-se trechos das entrevistas:

Como resultados gerenciais, podemos citar: 1. quadro de funcionários extremamente dedicados, eficientes, comprometidos com o trabalho e com os objetivos; 2. tínhamos controles rígidos de frequência, de cumprimento de tarefas, coisa que não havia no Senado; 3. temos o fato de que atingimos todos os objetivos fixados, o Prodasen desenvolveu o primeiro sistema integrado de acompanhamento legislativo no mundo em um ano, o que mostra sua eficiência; 4. havia capacitação permanente dos servidores (ENTREVISTADO 1, 2019).

Em primeiro lugar, pela primeira vez na história da gestão da tecnologia da informação no Brasil, um órgão da administração direta – dotado de autonomia relativa – teve um funcionamento adequado sem ser estrangulado pelos ritos próprios da administração direta. Em segundo lugar, viu-se que o corporativismo prejudica a higidez dos órgãos da administração pública, sendo ele causa de ineficiência e ineficácia na administração pública; o servidor público deve ser fiel à instituição, não a quem o nomeou para determinado cargo (ENTREVISTADO 3, 2019).

Nesse período de autonomia, a gente aprendeu a administrar, a gerir as coisas, a contratar. Então, a gente tem aqui dentro a cultura de gestão, de planejamento, de organização, de montar equipe de trabalho, de foco no resultado, de entrega do produto final. É isso que a gente tem de legado. Sempre que o Senado precisava de se mobilizar para alguma coisa, era aqui que acontecia. As CPI's, no começo, aconteciam aqui dentro. Tudo relacionado à constituinte se deu aqui dentro. A facilidade de envio de pessoas para treinamento/capacitação era enorme. Imagine cada técnico participar de 7 a 8 eventos de capacitação no ano. Por isso se produzia muito, se tinha muito resultado, se disponibilizava muita novidade para o Senado; as pessoas ficavam atualizadas e estimuladas para o trabalho (ENTREVISTADO 4, 2019).

Historicamente, eu percebo o Prodasen um órgão muito técnico, sem viés político. A preocupação sempre foi usar a tecnologia da informação e o processamento de dados para auxiliar o processo legislativo. Sempre foi composto por um corpo técnico, altamente especializado, que buscava, através da tecnologia, os melhores produtos, os melhores recursos da época, para auxiliar o processo legislativo (ENTREVISTADO 6, 2019).

4.4 PERDA DA AUTONOMIA

Baaklini (1993) aponta que, a partir de 1975, sob a direção de Eduardo Jorge Caldas Pereira, servidor do corpo permanente do SF, o Prodasen teria passado a desenvolver suas atividades conforme as necessidades prioritárias do Legislativo, as quais teriam sido negligenciadas nos primeiros anos de existência do órgão. O foco principal do Prodasen passaria a ser a assistência ao CN em suas várias funções. Para tanto, foram renegociados os contratos com usuários privados, de modo a priorizar o atendimento ao CN e às entidades públicas relacionadas com o seu trabalho, e a contratação de pessoal, antes focada apenas em profissionais especialistas em tecnologia, passou a buscar pessoas que também compreendessem a complexidade que envolve o processo legislativo.

O processo de consolidação do Prodasen no Senado e sua institucionalização como órgão de natureza autônoma e com estrutura organizacional definitiva ocorreu a partir desse período, cujas principais marcas foram a preocupação com a administração dos recursos humanos e a implantação de procedimentos formais para recrutamento, avaliação e promoção de pessoal (SIMÕES, 2005, p. 71).

Toda a experiência bem-sucedida do Prodasen deu-lhe uma visibilidade, gerando o desejo de muitos de controlá-lo, uma vez que seria um ambiente não só propício à geração de empregos, mas em que se teria acesso a poderosos sistemas de informação. Em agosto de 1982, foi nomeado um novo Diretor-Executivo, Rui Oscar Dias Janiques, servidor recém ingressado no SF, especializado em tecnologia da informação, mas com pouca experiência na área legislativa, que teria cedido, segundo Baaklini (1993), às pressões de redução das prerrogativas do órgão.

De fato, como já se viu, em 1982, com a edição do Ato nº 4 da Comissão Diretora, o Diretor-Executivo do Prodasen teve seus poderes reduzidos, passando o Conselho de Supervisão a autorizar a designação de titulares de funções em comissão, bem como a contratação e dispensa de pessoal. Começaram a ser admitidas no Prodasen pessoas sem a qualificação adequada ou mesmo desnecessárias. A nomeação e demissão do Diretor-Executivo tornou-se questão política, passando a ter menos relevância a qualificação técnica da pessoa indicada para o cargo. Em 1985, foi nomeado Waldwyn Bueno Neto para a posição, que não era especialista em tecnologia da informação, tampouco servidor do SF. Nessa fase, iniciou-se um declínio da autonomia do Prodasen, com trocas constantes de sua liderança (BAAKLINI, 1993).

No tocante à perda da autonomia do Prodasen, importante transcrever as falas dos entrevistados:

A retirada da autonomia foi um longo processo. No meu entender, começou quando o Senador Itamar Franco foi o supervisor do Prodasen. Na medida em que a política foi tomando conta, os senadores se sentiram no direito de participar mais, de influenciar mais nas decisões. O diretor do Prodasen tinha poder absoluto de contratar pessoal, de fixar salários, de fazer compras, de fazer obras. Era o único órgão de informática do Brasil que não estava sujeito ao controle do Executivo. Na época, o Executivo tinha a SEI, Secretaria de Informática, e qualquer órgão do Brasil, para comprar qualquer coisa de informática, tinha que ter autorização da SEI para importar um equipamento também. O Prodasen não. Tanto que o Prodasen foi, nessa época, o protagonista dos maiores avanços de aplicação de informática no Brasil, porque não precisava de pedir autorização. Então, **na medida em que os políticos foram tentando interferir mais, a autonomia do Prodasen foi sendo restringida** (ENTREVISTADO 1, 2019, grifos nossos).

No início, o Prodasen falava para o usuário: ‘eu sei o que você precisa’. Com o passar dos anos, o usuário passou a questionar: ‘eu que sei o que quero’. O

usuário passou a querer interferir e definir a solução que ele queria para seus problemas. Além disso, a autonomia começou a ser questionada, uma vez que o mercado passou a oferecer muita tecnologia, a deixá-la mais acessível (ENTREVISTADO 2, 2019).

O **Senador Itamar, quando Terceiro Secretário**, passou a demandar uma evolução do sistema que havia de acompanhamento de projetos, com informações mais detalhadas e um levantamento mais rápido. **Ele deixou claro que queria interferir no sentido de trazer mais para perto toda essa informação detida pelo Prodasen.** Passou-se ao questionamento do tipo: ‘você tem toda essa autonomia e não consegue me responder’ (ENTREVISTADO 2, 2019, grifos nossos).

O que causou a perda de autonomia? Política. Simples assim. Ao longo dos anos, aos pouquinhos, foram vendo a atenção que o órgão tinha, o tamanho do orçamento, que girava em torno de 80 milhões/ano, só perdendo para o orçamento de pessoal do senado. Era dinheiro do prodasen, dinheiro do interlegis, poder e influência política dentro do senado, porque **se conversava direto com a mesa do senado, e muitos diretores não gostavam disso.** Então, **houve a questão política mesmo, mas também houve a questão da política interna de servidor, a briga de espaço dentro da casa** (ENTREVISTADO 4, 2019, grifos nossos).

O interlegis nasceu dentro do prodasen, que teve a ideia de capilarizar a informática pelas assembleias legislativas e câmaras municipais. Esse projeto virou ‘menina dos olhos’, porque os políticos conseguiram enxergar que eles podiam atuar lá na ponta. O quê que o interlegis fazia? Ele ‘pegava’ uma câmara pequenininha do interior do Maranhão e oferecia computador, impressoras, condições de fazer um portal com folha de pagamento, com automatização do processo legislativo. Os vereadores adoravam a ideia, e a câmara aderiu. As assembleias legislativas dos estados foram as primeiras contempladas com equipamentos, etc. Essa capilarização da informática, fazê-la chegar lá nos confins, isso brilhou os olhos dos políticos, que viram nisso a oportunidade de capilarizar a sua influência. **Embora a autonomia do prodasen já estivesse sob ataque há bastante tempo, esse projeto do interlegis também foi um impulso para a perda da autonomia,** porque era financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), envolvia muita grana. Então, o Senado também queria estar à frente disso e não deixar por conta do prodasen (ENTREVISTADO 5, 2019, grifos nossos).

Antes da perda da autonomia, nossa conversa era direta com o Primeiro-Secretário. Agora, a gente tem que ir ao diretor-geral, que faz o meio de campo com a primeira secretaria (ENTREVISTADO 6, 2019).

Registre-se que o Senador Itamar Franco foi Terceiro-Secretário do SF na Mesa Diretora de 1981-1982 (PASSOS, 2013), período que de fato coincide com a redução de alguns dos poderes do Diretor-Executivo do Prodasen, como visto acima.

Além da interferência política, outro fator foi citado por entrevistados como causador da perda de autonomia: conflitos corporativos entre servidores do SF e empregados do Prodasen. Com o passar do tempo, estes começaram a desejar alguns benefícios daqueles, como

jornada reduzida e horas extras, o que acabou por dar força à cúpula política e administrativa do SF, que desejava a incorporação do Prodasen à estrutura do SF. Citam-se as seguintes falas:

Criou-se também uma disputa com os quadros permanentes da Casa, que viam as diretorias do Prodasen como diretorias ambicionadas; já o pessoal do Prodasen gostaria de ter algumas das facilidades que tinham os servidores do Senado (ex: horas extras). **Demandas corporativas de ambos os lados foram gerando também esse enfraquecimento.** Na medida em que o pessoal do Prodasen pede vantagens dadas no Senado, este pede que abra mão de suas prerrogativas (ENTREVISTADO 1, 2019, grifos nossos).

Eu colocaria como **fator determinante da perda de autonomia o movimento corporativista dos funcionários do Prodasen**, quando perceberam e desejaram que as suas remunerações tivessem os mesmos padrões dos funcionários de maior hierarquia do Senado Federal. Eles gostariam de ter os mesmos critérios de remuneração, com os mesmos ‘penduricalhos’ que a administração direta acabou institucionalizando no Senado, bem como jornada de trabalho de seis horas, permissão de serem requisitados pelos gabinetes dos senadores sem qualquer restrição. No momento em que a gestão de pessoal cedeu a esses anseios corporativistas, a defesa ideológica da autonomia ficou enfraquecida. **O Senador Itamar, quando membro da Mesa, pediu para ser supervisor do Prodasen e foi nessa época que as demandas corporativistas mais avançaram. Isso colaborou para a perda da autonomia.** Outro ponto que acredito possa ter causado a perda de autonomia, mas falo sem a convicção que tenho quanto aos demais motivos: **Agacieli Maia passou a ser Diretor-Geral e ele queria que o Senado tivesse um projeto de gestão única. Ele teria mais poder se a gráfica e o Prodasen deixassem de ser administrados por um conselho e passassem a ser subordinados à diretoria-geral do Senado.** Ele, então, conseguiu que a Mesa do Senado tomasse essa decisão, acabando de vez com a autonomia do Prodasen (ENTREVISTADO 3, 2019, grifos nossos).

O escândalo do painel eletrônico do SF⁷, ocorrido em 2001, em momento algum foi indicado pelos entrevistados como motivo para a perda de autonomia do Prodasen, que teria decorrido, na verdade, de um processo iniciado muito anteriormente. Eis trechos das entrevistas nesse sentido:

O episódio do painel eletrônico quebrou a magia do prodasen, mas o processo de fragilidade da autonomia já vinha há bastante tempo. Antigamente, não se permitia que funcionários do Prodasen fossem lotados em gabinetes do Senado. Nessa época, isso já era comum. Diretor do Prodasen já cedia a indicação do Conselho de Supervisão, já se posicionava mais politicamente. A prova de que não começou nesse episódio é que,

⁷ Em 2001, conversas do então Senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) com procuradores da república revelaram que o parlamentar teria a relação de todos os votos contra e a favor da cassação do ex-senador Luiz Estêvão, ocorrida em 28 de junho de 2000. Isso gerou suspeita de violação do painel eletrônico do SF, o que culminou na renúncia de ACM e de José Roberto Arruda, à época líder do governo no SF. Perante a Comissão do SF que investigou o caso, a Dra. Regina Borges, ex-diretora executiva do Prodasen, confessou que entregou a lista dos votos a Arruda, que a teria pleiteado em nome de ACM. Tentou-se, sem sucesso, entrevista com a referida Diretora-Executiva do Prodasen, que ocupou a direção do Prodasen por dois períodos: 2/3/1991 a 14/3/1994 – 20/2/1997 a 28/2/2001.

antigamente, um Presidente do Senado não teria a coragem/audácia de propor algo do tipo (ENTREVISTADO 1, 2019, grifos nossos).

O painel foi a desculpa final para retirada da autonomia do Prodasen. Já se entendia nesse sentido. Em torno de 1994, 1995, houve uma reforma administrativa no Prodasen, momento em que se questionou a autonomia. Houve um episódio interessante, o Presidente era Sarney, o DG era Agaciel Maia, que era um dos que tentavam retirar essa autonomia, sob argumento de economia. Houve um trabalho da FGV do RJ envolvendo a reformulação da estrutura do Senado em busca de maior celeridade, propondo o Prodasen inserido como uma Secretaria do Senado. O Presidente Sarney pediu ao Presidente do Bradesco e ao do Itaú que indicassem pessoas da tecnologia dos dois bancos para estudar essa questão da autonomia do Prodasen e listar os argumentos favoráveis e contrários. Eles apresentaram um documento escrito favorável à manutenção da autonomia do Prodasen, contrário, pois, à conclusão da FGV. Teve-se um fôlego então até 2003 (ENTREVISTADO 2, 2019, grifos nossos).

A questão do painel eletrônico foi a gota d'água, o balde já estava cheio. Era a desculpa que faltava (ENTREVISTADO 4, 2019).

O painel foi a gota d'água. Não é a gota d'água que derrama o copo; o copo já estava cheio (ENTREVISTADO 6, 2019).

O Prodasen permaneceu como órgão supervisionado até 2003, quando, por meio do Ato nº 4, a Comissão Diretora do SF – sob o argumento da necessidade de padronizar os atos de gestão administrativa e financeira do órgão, com a finalidade de coibir desvios de finalidade, de evitar a duplicidade de atividades e de exercer o indispensável e efetivo controle da Casa sobre o planejamento estratégico do órgão – determinou a vinculação do Prodasen ao Órgão Central de Coordenação e Execução do SF (Diretoria Geral), com perda de sua autonomia.

Depreende-se, de todo o exposto, que o fato de o Prodasen ter tido muita liberdade para definição de seus projetos prioritários – o que lhe possibilitou o alcance de resultados surpreendentes – gerou, com o tempo, desconforto na classe política, que desejava um atendimento de suas necessidades mais imediatas.

Como já demonstrado, não havia um instrumento formal de controle da gestão do órgão pelo ente central, o que abriu espaço para o surgimento do problema de agência: o principal não possuir o controle e a supervisão adequados, sem um instrumento eficiente que lhe permita deter as informações necessárias para avaliar a atuação do agente e que incentive o comportamento do agente em direção a um resultado desejado por ambos. Isso aliado aos conflitos corporativos, que envolviam também o desejo da Diretoria-Geral do SF de ter controle direto sobre todos os órgãos, fortaleceu o movimento pela incorporação do Prodasen aos quadros do SF como uma secretaria, sem autonomia.

Sintetiza-se, no Quadro 7, a correlação entre as forças causais e as variáveis de análise desta pesquisa com os achados sobre a experiência do Prodasen como órgão autônomo.

Quadro 7: Relação entre as forças causais, as variáveis e os resultados

Forças causais	Variáveis de análise	Resultados
Decisão Política	Ocorrência de ação política	Houve proeminência da ação política, tanto na concessão de autonomia ao Prodasen, quanto na sua retirada.
Legislação	Existência de legislação	A legislação, à época da criação do Prodasen, amparava a concessão de autonomia ao órgão.
	Adequação da legislação	A legislação, à época da criação do Prodasen, não era plenamente adequada, pois não havia, em nosso ordenamento jurídico, um instrumento contratual de controle nos moldes do contrato de gestão.
Autonomia	Grau de autonomia	A autonomia conferida era limitada, envolvendo poderes de auto-organização e de autoadministração, mas não de autogoverno.
Controle de resultados	Existência de mecanismos de controle de resultados	Inexistência de mecanismos de controle de atuação do órgão que se aproximassem de algo como um contrato de gestão.
	Eficácia dos mecanismos de controle de resultados	Análise prejudicada pela conclusão da variável anterior.
Resultados gerenciais	Resultados gerenciais	A concessão de autonomia ao Prodasen, com liberdade para definição de suas prioridades e dedicação a projetos de longo prazo, gerou maior eficiência no desempenho de suas atividades.

Fonte: a autora, 2019.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as possibilidades de aplicação da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD, tendo em vista o potencial que ela representa para a reformulação da estrutura organizacional da Casa e a redução de sua complexidade gerencial. Considerando a ausência de experiência prévia de utilização do instituto no âmbito do Poder Legislativo, a referida análise deu-se a partir da experiência mais próxima que se teve disso, a autonomização de órgãos no âmbito do SF, optando-se por um estudo de caso sobre o Prodasen, haja vista seu pioneirismo na aplicação da tecnologia da informação no Poder Legislativo ser comumente atribuído à autonomia que lhe era conferida.

Definiram-se, assim, os seguintes objetivos específicos para esta pesquisa: analisar o processo histórico de criação do Prodasen, com ênfase sobre a influência da ação política, os aspectos jurídicos, o grau de autonomia e os mecanismos de controle de resultados; e delinear os parâmetros legais e contratuais que viabilizariam eventual descentralização de órgão da CD.

Para alcance dos objetivos pretendidos, fez-se, na primeira parte deste trabalho, um apanhado bibliográfico e documental da descentralização administrativa no Brasil, sob a ótica da esfera federal, e, para a compreensão do componente político inerente a qualquer processo decisório no âmbito administrativo de uma casa legislativa, adotou-se a teoria da escolha racional para referencial teórico. Verificou-se que o instituto da descentralização é utilizado há tempos no Executivo federal, sempre com o propósito de melhorar a realização de atividades do Estado por meio de entes com maior agilidade na gestão, e que o contrato de gestão, inserido no ordenamento jurídico brasileiro a partir da reforma administrativa da década de 1990, em muito contribuiu para o aperfeiçoamento da gestão de entes descentralizados ou autônomos, na medida em que permitiu uma definição, com maior clareza, dos resultados a serem alcançados pelo ente/órgão contratado no espaço de tempo definido no ajuste.

Demonstrou-se a constitucionalidade da adoção da descentralização no âmbito do Poder Legislativo, à luz da literalidade do *caput* do art. 37 da CF/88, e apontou-se a necessidade de a lei que eventualmente criar ou autorizar a criação de um ente da administração indireta vinculada ao Poder Legislativo ser de iniciativa privativa do chefe do respectivo Poder, em respeito ao princípio constitucional fundamental da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da CF/88.

Ao se analisar a estrutura organizacional da CD, fez-se um paralelo com os setores do Estado definidos pelo PDRAE. Delineou-se que a descentralização tratada no art. 37 da CF/88 é a administrativa, não havendo sentido em se falar na descentralização das atividades típicas

do Poder Legislativo – equivalentes ao núcleo estratégico do PDRAE –, e que, mesmo no âmbito administrativo, essa descentralização não é ampla e irrestrita. Partiu-se, primeiramente, da separação entre atividades que representam suporte direto à atuação parlamentar e atividades voltadas ao suporte organizacional. Aquelas equivaleriam às atividades exclusivas de estado do PDRAE não passíveis de descentralização, assim como as de suporte organizacional indispensáveis ao funcionamento do parlamento ou que envolvam a manipulação de informações sensíveis ao parlamento e ao funcionalismo público. As demais atividades de suporte organizacional, que agreguem conhecimento e proporcionem apoio e bem-estar ao quadro de pessoal da Casa, mas que não sejam indispensáveis ao funcionamento do parlamento ou não lidem com informações sensíveis ao funcionamento deste, seriam descentralizáveis.

No estudo de caso do Prodasen, buscou-se compreender “por que” se conferiu autonomia ao referido órgão, “por que” foi ela retirada e “como” isso se dava na prática. A partir de forças causais críticas relacionadas à ação política que possa ter influenciado na concessão/retirada de autonomia ao órgão, à existência e à eficácia da legislação, ao grau de autonomia conferido ao órgão, à existência de mecanismos de controle de resultados, à eficácia desses mecanismos e aos resultados gerenciais obtidos com a autonomia, definiram-se as seguintes variáveis de análise: ocorrência de ação política, existência de legislação, adequação da legislação, grau de autonomia, existência de mecanismos de controle de resultados, eficácia dos mecanismos de controle de resultados e resultados gerenciais.

Com base nas entrevistas realizadas e nos documentos e na legislação analisados, todos abordando o mesmo conjunto de variáveis de análise, obteve-se uma corroboração e checagem de dados, tendo-se chegado às seguintes constatações quanto ao período em que o Prodasen foi um órgão supervisionado.

A autonomia que lhe foi conferida, apesar de limitada, envolvia poderes de auto-organização e de autoadministração, e dava-lhe liberdade para perseguir seus próprios interesses e definir suas prioridades de ação, tendo a ação política – tanto na concessão quanto na retirada dessa autonomia do órgão – sido bastante proeminente.

Quando da criação do órgão, guiados pelo autointeresse de deter um centro de processamento de dados que viabilizasse futura preponderância do Poder Legislativo no cenário político, os senadores envolvidos no processo apoiaram a configuração do Prodasen como órgão autônomo, com liberdade para a definição das contratações e aquisições necessárias ao sucesso do projeto. Sob a ótica da teoria da escolha racional, visualizou-se, nesse panorama, os parlamentares (principal) delegando aos servidores (agente) todo o desenvolvimento desse centro de processamento de dados que permitiria o alcance dos objetivos desejados por aqueles.

O Prodasen não detinha o poder de autogoverno, já que o Conselho de Supervisão, órgão responsável pela supervisão e fiscalização de suas atividades e pela escolha do Diretor-Executivo do órgão, era formado por membros indicados pela Direção do SF, sendo em regra presidido pelo Presidente da referida casa legislativa.

Constatou-se que, apesar de formalmente competir ao Conselho o controle do Prodasen, na prática a área técnica do Prodasen detinha grande liberdade para definir e perseguir, sem interferência política, as prioridades de atuação do órgão. Contudo não havia mecanismos de controle de atuação do órgão que se aproximassem de algo como um contrato de gestão, com uma definição prévia de um plano de ação, de objetivos e metas alinhados com a vontade do ente central, de uma sistemática de acompanhamento e avaliação de desempenho e de resultados. E, de fato, analisando-se a legislação da época da criação do Prodasen, verificou-se a inexistência em nosso ordenamento jurídico de um instrumento contratual como o contrato de gestão, que só foi incorporado à CF/88 com a EC nº 19/1998, a qual incluiu o § 8º no art. 37 da CF.

Com o decorrer do tempo, o volume de autonomia concedido sem a simultânea adoção de um instrumento de controle eficiente acabou por dar surgimento ao problema de agência: o principal não possuir o controle e a supervisão adequados, sem um instrumento que lhe permita deter as informações necessárias para avaliar a atuação do agente e que incentive o comportamento do agente em direção a um resultado desejado por ambos. A classe política passou, portanto, a desejar total controle sobre o funcionamento do órgão, tendo isso sido reforçado pelos conflitos corporativos, que envolviam também o desejo da Diretoria-Geral do SF de ter controle direto sobre todos os órgãos, o que fortaleceu o movimento pela incorporação do Prodasen aos quadros do SF como uma secretaria, sem autonomia.

A partir dessa experiência no SF, pode-se concluir que a concessão de autonomia para o desempenho de determinadas atividades torna-o mais eficiente, visto que possibilita a definição de estratégias e o alcance de objetivos muitas vezes inviáveis quando dependentes de uma estrutura decisória central que tem que realizar planejamentos simultâneos para uma multiplicidade de atividades.

Com a descentralização, ao mesmo tempo em que se visualiza esse aumento de eficiência no desempenho da atividade objeto dela, tende-se a simplificar a gestão do ente central, cujos esforços voltar-se-ão ao desempenho de um menor número de atribuições, ficando, em relação às atividades descentralizadas, responsável apenas pela sua supervisão.

Todavia o que também se apreendeu dessa experiência do Prodasen é que, para uma eventual descentralização administrativa no âmbito do Poder Legislativo, não se pode jamais

descuidar dos anseios dos seus membros, eleitos pelo povo e legitimados à definição das prioridades da casa legislativa em que exercem seus mandatos. A melhor forma de não os deixar em descompasso com os planejamentos e objetivos traçados pela área técnica é uma definição prévia, via contrato de gestão, de metas e objetivos que guardem coerência com a missão institucional do ente central, contratualizando-se uma sistemática de acompanhamento e avaliação de desempenho e de resultados. Esse tipo de medida certamente minimiza as chances de desvios de finalidade e traz efetivo controle do ente central sobre o planejamento estratégico do ente descentralizado, objetivos esses que se pretendiam alcançar com a retirada da autonomia do Prodasen, conforme justificado no Ato nº 4, de 2003, da Comissão Diretora do SF.

No tocante a se evitar a duplicidade de atividades, finalidade também pretendida no referido ato, registre-se que, quando se fala em descentralização no Poder Legislativo, seu potencial máximo, em termos de maior eficiência aliada à qualidade do gasto público, terá lugar em sua concretização pelo CN – CD e SF fazendo-o em conjunto, não isoladamente –, pois ao invés de duplicidade de estrutura e atividades em ambas as Casas, teremos sua unificação para o CN.

Pontue-se, por fim, que, apesar de entendermos potencialmente vantajosa para a gestão de casas legislativas, mormente as que possuam uma complexidade gerencial tal qual se vê na CD e no SF, a adoção da descentralização em seu âmbito deve-se dar em conjunto com outras medidas que colaborem para a simplificação da gestão, de modo a trazer maior eficiência e, sempre que possível, diminuição de custos, a exemplo da terceirização.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Descentralização administrativa: sua evolução face às reformas à Constituição de 1988. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte: Curitiba, ano 3, n. 11, p. 117-146, jan./mar. 2003.
- BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil**. Tradução Beatriz Lacerda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 63-74, fev. 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros: 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 out. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm. Acesso em: 29 jan. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 20 out. 2018.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 17 out. 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 20 out. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963**. Brasília, DF: Presidência da República, 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4284.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982.** Brasília, DF: Presidência da República, 1982a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7087.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Gestão estratégica na Câmara dos Deputados:** diretrizes estratégicas 2012-2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2012]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/diretrizes-estrategicas-2012-2023>. Acesso em: 7 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Papel e estrutura da Câmara:** estrutura organizacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [201-]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>. Acesso em: 9 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 1 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 20, de 1971.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1971a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-20-30-novembro-1971-321275-publicacaooriginal-37908-pl.html>. Acesso em: 9 set. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria. **Despacho/Ofício n.º [sem número]/2009.** Processo nº 337.015. Assunto: consulta IPRAJ/TJ/BA. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 3 ago. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/apraj.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências executivas.** Brasília, DF: MARE, 1997a. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 9.).

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 19, de 1976. Regulamento do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal - PRODASEN. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 158, seção n. 2, p. 7709, 27 nov. 1976a. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=201755>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 4, de 1982. Altera o Regulamento do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal: Ato da Comissão Diretora nº 19, de 1976. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 30, seção n. 2, p. 735, 26 mar. 1982b. Disponível em:

<https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=201968>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Ato do Presidente [n. 13]. [Constitui Grupo de Trabalho para implantação de Serviços de Processamento Eletrônico de Dados do Senado Federal (PRODASEN)]. **Boletim do Pessoal**, Brasília, DF, n. 86, p. 10, 6 out. 1971a. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=217594>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Institucional**: estrutura [organizacional do Senado Federal]. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura>. Acesso em: 9 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Memorando DE - 14/1971**. Brasília, DF: Senado Federal, 1971b. Assunto: Prodasen – relatório de atividades do período 20/09/71 a 20/11/71.

BRASIL. Senado Federal. **Prodasen**: Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal: 30 anos: 1972/2002. Brasília, DF: Livraria Suspensa, 2003.

BRASIL. Senado Federal. Prodasen: Grupo de Trabalho para a Implantação de Processamento Eletrônico de Dados no Senado. **Boletim Informativo**, Brasília, DF, n. 7, ago./set. 1972b. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/200918>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 57, de 1976. Altera dispositivos do Regulamento Administrativo do Senado Federal, aprovado pela Resolução nº 58, de 1972. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 105, seção n. 2, p. 5480, 4 set. 1976b. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=205764>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 58, de 1972. Dispõe sobre o Regulamento Administrativo do Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 128, seção n. 2, p. 4445, 11 nov. 1972c. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=205757>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Gestão de Informação e Documentação. Ato nº 10, de 1974 da Comissão Diretora. Regulamento do Centro de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 83, seção n. 2, p. 2839, 7 ago. 1974. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=224048>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Especial 204822/RJ**. Trata-se de dois recursos especiais, interpostos pela União e por Aldenor Sales da Silva Fonseca e outros. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura, 26 de julho de 2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8903270/recurso-especial-resp-204822-rj-1999-0016112-2-stj/relatorio-e-voto-14028394>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 120932/RS**. Execução Fiscal. Recorrente: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul. Recorrido: União. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 24 de março de 1992. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14709258/recurso-extraordinario-re-120932-rs/inteiro-teor-103101455?ref=juris-tabs>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 101126/RJ**. Acumulação de cargo, função ou emprego. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Alcenir de Azevedo e outros. Relator: Min. Moreira Alves, 24 de outubro de 1984. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/908477/recurso-extraordinario-re-101126-rj/inteiro-teor-100589584?ref=juris-tabs>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 215741/SE**. Conflito de competência entre a Justiça Federal e a Justiça comum. Recorrente: Fundação Nacional da Saúde FNS. Recorrida: Rosa Helena Britto Bahia e outros. Relator: Min. Maurício Corrêa, 30 de março de 1999. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14697164/recurso-extraordinario-re-215741-se>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, jan./abr. 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da Administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão: contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 45/46, p. 173-194, 1996. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm>. Acesso em: 5 dez. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOI, Christiane Kleinübing; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 10, p. 301- 323.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 4, p. 115-146.

- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57- 63, mar./abr. 1995a.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995b.
- MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 8-18, jan./abr. 2008.
- MEDEIROS, Valério A. S. de; CUNHA, Izabela R. M. **Plano diretor de uso dos espaços: caderno técnico 01**. Brasília: Edições Câmara, 2014.
- MODESTO, Paulo. Autovinculação convencional da administração pública: o contrato de gestão no interior da administração pública brasileira. **Revista Internacional de Contratos Públicos**, Salvador, n. 1, fev. 2013.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. rev., refundida e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- OLIVEIRA, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 47-74, jul./dez. 1970.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EdUSP, 2015.
- PASSOS, Elenice. **Mesas Diretoras do Senado Federal: 1891 a 2014**. 2. ed. Brasília: Senado Federal: Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, 2013.
- PIMENTEL, A. Fonseca. Dinâmica da reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, n. 59, v. 4, p. 469-479, out./dez 2008.
- POUPART, Jean. Entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 215-253.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente x principal. *In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 39-73.
- SCHWARZ, Letícia. **Contratos de gestão no governo federal: produto I**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 12 maio 2009. Programa de estratégia e plano de ação para a efetividade do desenvolvimento no Brasil – Prodev. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/content/contratos-de-gest%C3%A3o-no-governo-federal>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Abrindo a caixa preta do estado: a economia política da informação. *In*: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal (Orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005. v. 1, p. 70-80.

SIMÕES, Mário. Prodasen: 33 anos de história: a serviço da modernização do Senado e do Legislativo brasileiro. **Senatus**: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 70-76, nov. 2005.

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.