



## A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL ENTRE DEPUTADOS FEDERAIS E GESTORES ADMINISTRATIVOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### THE PRINCIPAL-AGENT RELATIONSHIP BETWEEN DEPUTIES AND ADMINISTRATIVE MANAGERS IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

Nilson Matias de Santana\*

**Resumo:** O artigo descreve os principais elementos da teoria da agência e verifica, por meio de uma abordagem exploratória, se a relação agente-principal pode ser utilizada para caracterizar o relacionamento entre os Deputados Federais, por intermédio da Mesa Diretora, representada pelo Presidente, e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados, na figura do Diretor-Geral. A conclusão é que tal relacionamento, embora de forma mitigada, pode ser considerado uma relação de agência.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; Função Administrativa; Teoria do Agente-principal.

**Abstract:** This article describes the core elements of the agency theory and analyzes through an exploratory approach, if the agent-principal relationship characterizes the link between the federal deputies and administrative managers in the Chamber of Deputies of Brazil. The conclusion is that such connection can be considered an agency relationship, albeit in a mitigated version.

**Keywords:** Legislative Branch; Chamber of Deputies; Administrative Function, Agency Theory.

#### 1 Introdução

Como membros do Poder Legislativo, os parlamentares – Deputados e Senadores – são agentes políticos com a prerrogativa de exercer as funções que lhe são inerentes por sua condição de representantes eleitos pelo Povo. Uma das funções do Legislativo é a função administrativa, que, embora sem estar inserida no escopo da função precípua do Poder Legislativo – que é legislar - é desempenhada na condição de função atípica, sob a direção de

---

\* Nilson Matias de Santana, graduado em Direito, especialista em Direito Constitucional, especialista em Processo Legislativo. Atualmente é analista legislativo da Câmara dos Deputados (nilsonmatias@gmail.com).

gestores nomeados pelos membros do Poder, para dirigir a estrutura responsável por essa atribuição.

O artigo pretende responder a seguinte questão: a relação entre os Deputados Federais e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados pode ser explicada pela teoria do agente-principal?

Para representar os Deputados Federais, o texto leva em consideração a Mesa Diretora, que é eleita por eles para dirigir a Casa durante dois anos. No que se refere aos gestores, considerou-se o Diretor-Geral, que detém as atribuições relacionadas à função administrativa, como representante da cúpula dirigente, diretamente subordinada à Mesa. Tal representação, em ambos os casos, não significa necessariamente unanimidade de pensamento, uma vez que os representados gozam de autonomia em seus respectivos âmbitos de atuação.

Na primeira parte do texto, aborda-se o exercício da função administrativa pelo Poder Legislativo, como função atípica, dentro da clássica divisão de funções do Estado, difundida por Montesquieu.

Sob essa ótica, demonstra-se que a Câmara dos Deputados atua como órgão público, realizando licitações, provendo cargos, administrando bens públicos etc.

A seção seguinte, após conceituar estrutura organizacional, com fundamento nos estudos de Mintzberg (2012), apresenta, em linhas gerais, a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados e identifica a sua cúpula dirigente.

Na seção 4, faz-se breve revisão da literatura a respeito da Teoria da Agência, registrando-se seus aspectos centrais.

Na seção seguinte, analisa-se a aplicação dessa teoria ao relacionamento entre os deputados, por meio da Mesa Diretora, representada pelo Presidente, e os dirigentes administrativos da Câmara dos Deputados, na figura do Diretor-Geral.

A última parte do texto foi reservada para as considerações finais.

## **2 A função administrativa no Poder Legislativo**

É comum se identificar o Poder Legislativo com a sua função de produtor das leis: um espaço institucional onde são produzidas as normas jurídicas de competência da União. Quando muito, os mais esclarecidos não esquecem a função de controle exercida pelas Casas Legislativas. Há, no entanto, uma imensa lacuna quando se trata de uma atividade que, embora sem estar inserida no escopo da função precípua do Poder Legislativo, é exercida com muita pujança tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal e que, efetivamente, oferece o suporte necessário para que a atividade principal de produzir leis possa se desenvolver: a função administrativa.

Nesse sentido, não há como negar que as Casas Legislativas do Congresso Nacional também atuam como verdadeiros órgãos executivos, administrando recursos, propondo soluções

para os problemas decorrentes do seu funcionamento, firmando contratos para aquisição de bens e a prestação de serviços, realizando o provimento do quadro de pessoal, a capacitação de seus servidores, terceirizando atividades, etc. Para se ter uma ideia da importância da função administrativa, o orçamento de 2013 prevê despesas na ordem de R\$ 8,5 bilhões para as duas Casas Legislativas. Somente a Câmara dos Deputados deverá administrar um orçamento de aproximadamente R\$ 5 bilhões.

Em relação à Câmara dos Deputados, integrante do Poder Legislativo, Instituição fundamental para a Democracia, é importante compreender na íntegra o seu papel de órgão público, que exerce também a função administrativa.

É na teoria da separação dos poderes, esboçada de forma ainda incipiente por Aristóteles e sistematizada por Montesquieu, que se obtém o conceito de funções do Estado. Inicialmente, a cada um dos poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) deveria, segundo assinala Oliveira (2003), corresponder uma das funções do Estado. Trata-se aqui do critério subjetivo (algumas vezes chamado “formal”) de classificação das funções, que leva em consideração apenas o órgão que pratica o ato. Por esse critério, “a função legislativa seria a prática de atos pelo Poder Legislativo; a jurisdicional, a realização de atos pelo Poder Judiciário e a função administrativa seria a desenvolvida pelo Poder Executivo” (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Essa separação estanque das funções do Estado, no entanto, logo se revelou impraticável. “A evolução da sociedade criou exigências novas, que atingiram profundamente o Estado” (DALLARI, 2007, p. 222).

Conforme afirma Bastos (1975, p. 98), “o esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro, onde cada poder, de certa forma, exercite as três funções jurídicas do Estado”.

Assim, embora cada órgão exerça uma função precípua, especializada, não deixa de atuar também nas outras duas funções.

Para Modesto, “a Constituição brasileira reparte o exercício do poder do Estado em dois planos distintos. No plano horizontal, define como órgãos ou Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (MODESTO, 2001, p. 2). Já no plano vertical, trata da distribuição de competências entre os entes federados. Ainda segundo o autor baiano, devido a essa separação horizontal de poderes, impõe-se “uma diferenciação funcional dos órgãos superiores do Estado por meio da referência direta às três funções clássicas: legislação, administração (ou execução) e jurisdição”.

No caso do Poder Legislativo, embora pelo critério da especialização, sua função típica seja a atividade legiferante, a função judicante pode ser identificada quando, por exemplo, o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade e os Ministros de Estado nos delitos da mesma natureza. Além disso, exerce a função administrativa ao atuar, entre outras atividades, na gestão dos bens públicos sob sua responsabilidade, no provimento do

seu quadro de pessoal, no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar sobre seus servidores (DI PIETRO, 2004).

Essa função administrativa é exercida por meio de uma estrutura própria em cada uma das Casas legislativas.

### 3 A estrutura administrativa da Câmara dos Deputados

Mintzberg (2012) afirma que se pode definir a estrutura de uma organização, de maneira singela, como a soma das maneiras pelas quais o trabalho foi dividido em tarefas distintas e também pelo modo como se coordena a realização dessas tarefas.

Em uma definição mais específica, “as estruturas organizacionais são um sistema de relações formais e informais, revestido de relativa perenidade, que se estabelecem entre pessoas, grupos e unidades funcionais de uma organização” (BERGUE, 2011, p. 204).

Conforme as suas necessidades e características, as organizações se estruturam para atingir os seus objetivos.

Para Mintzberg (2012, p. 20), “as organizações são estruturadas para capturar e dirigir os sistemas de fluxos e para definir os inter-relacionamentos das diferentes partes”. Para representar a estrutura, independentemente da configuração adotada, Mintzberg propõe o diagrama da figura 1, onde a estrutura de uma organização é dividida em cinco partes.

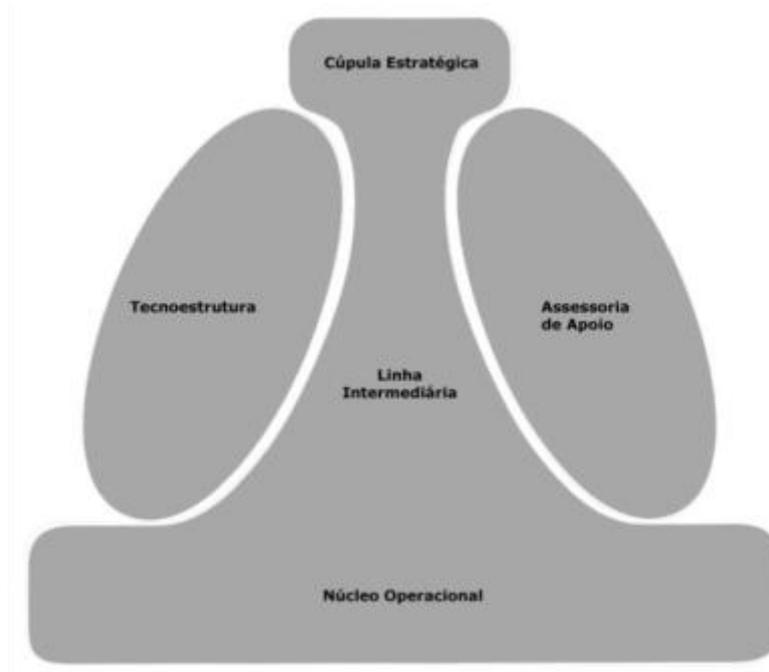


Figura 1: As cinco partes de uma organização

Fonte: Mintzberg (2012)

Na base do diagrama, encontram-se aqueles que estão diretamente envolvidos com o

produto final da organização, o chamado Núcleo Operacional. “O Núcleo Operacional da organização envolve os membros – os operadores – que executam o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços” (MINTZBERG, 2012, p. 23). O topo é ocupado pela alta direção, denominada de Cúpula Estratégica. À medida que a organização cresce em tamanho e complexidade, surge a necessidade de uma hierarquia de autoridade entre o Núcleo Operacional e a Cúpula Estratégica, que é designada como Linha Intermediária, que representará o elo entre os que executam o trabalho e os que administram de uma forma ou de outra (MINTZBERG, 2012).

Minstzberg (2012) não define explicitamente o que é tecnoestrutura. O termo foi proposto por Galbraith (1985) para definir o imenso grupo que se estende “desde os funcionários mais graduados da organização até se encontrar, no perímetro externo,” (GALBRAITH, 1985, p. 64) com o núcleo operacional, abrangendo assim, os que contribuem, com os seus conhecimentos especializados, talento ou experiência, para as tomadas de decisão do grupo. Ou seja, pode-se conceituar a tecnoestrutura como a parte da organização responsável pelo suporte técnico ao planejamento e ao processo decisório. Na tecnoestrutura, localizam-se os analistas e assessores de apoio, fora do fluxo de trabalho operacional, que estão a serviço da organização com a função de utilizar técnicas analíticas para tornar mais eficaz o trabalho de outras pessoas. “Em uma organização plenamente desenvolvida, a tecnoestrutura pode operar em todos os níveis da hierarquia” (MINTZBERG, 2012, p.27).

Por fim, completando o diagrama da figura 1, a Assessoria de Apoio, formada por numerosas unidades, concebidas para dar apoio à organização por meio de atividades fora de seu fluxo de trabalho operacional.

A partir dessa anatomia da organização, Minzberg (2012) apresenta cinco modelos clássicos de configurações de estruturas organizacionais, conforme o quadro 1. Deve-se ter em mente que esses são modelos básicos, puros, ideais, o que significa afirmar que, no mundo real, o mais comum é encontrar combinações ou variações desses modelos, com predominância de um ou de outro.

Quadro 1: As cinco configurações da estrutura organizacional

<b>Configuração estrutural</b>	<b>Primeiro mecanismo de coordenação</b>	<b>Parte-chave da organização</b>	<b>Tipo de descentralização</b>
Estrutura simples	Supervisão direta	Cúpula estratégica	Centralização vertical e horizontal
Burocracia mecanizada	Padronização dos processos de trabalho	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
Burocracia profissional	Padronização das habilidades	Núcleo operacional	Descentralização vertical e horizontal
Forma divisionada	Padronização dos <i>outputs</i>	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
<i>Adhocracia</i>	Ajustamento mútuo	Assessoria de apoio	Descentralização seletiva

Fonte: Mintzberg (2012).

A estrutura organizacional atual da Câmara dos Deputados, embora tenha passado por várias alterações, com criação de novos órgãos, extinção e alteração de outros, mudanças de nomenclatura, é, em essência, a mesma da Resolução nº. 20, de 30 de novembro de 1971 (BRASIL, 1971). A figura 1 reproduz o organograma da estrutura atual da Câmara dos Deputados disponível no portal eletrônico da Instituição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), ainda muito similar à estrutura de 1971. Vale registrar que, embora conste da figura, o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica foi recentemente extinto pela Resolução nº. 26, de 26 de março de 2013 (BRASIL, 2013). Em seu lugar, pela mesma norma, foi criado o Centro de Estudos e Debates Estratégicos.

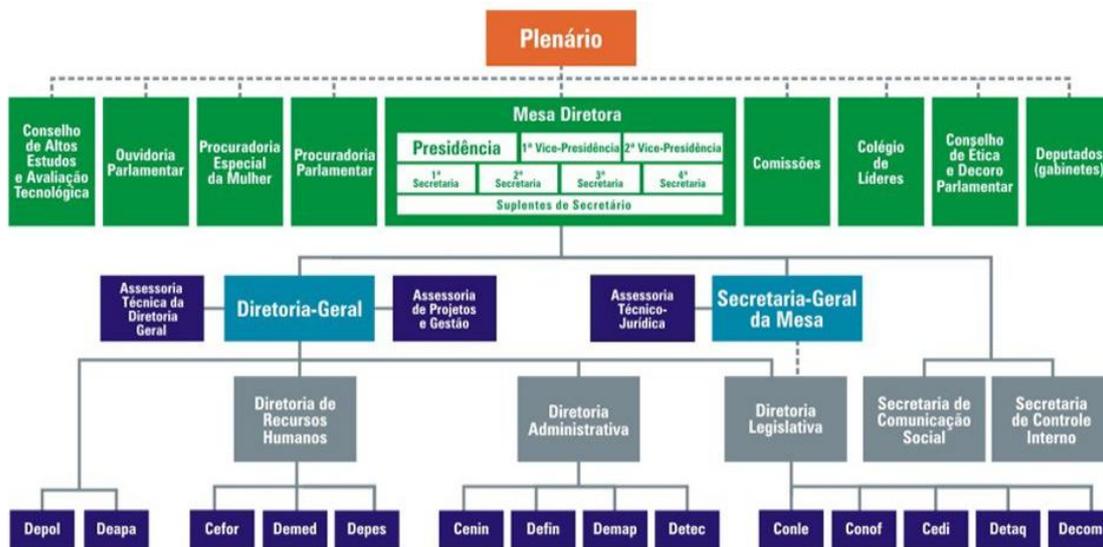


Figura 1: Estrutura administrativa da Câmara dos Deputados

Fonte: Câmara dos Deputados, 2013.

Entre as configurações de Mintzberg (2012), a que melhor retrata a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados parece ser a Burocracia Mecanizada, cujas características são assim descritas:

(...) tarefas operacionais rotineiras e altamente especializadas; procedimentos muito formalizados no núcleo operacional; proliferação de normas, regulamentos e comunicação formalizada em toda a organização; grandes unidades no nível operacional; confiança na base funcional para agrupamento de tarefas; poder de tomada de decisão relativamente centralizado; e estrutura administrativa elaborada com nítida distinção entre linha e assessoria. (MINTZBERG, 2012, p. 186)

### 3.1 O papel da Mesa Diretora

Segundo o art. 2º da Resolução nº. 20, de 1971, “Compete à Mesa da Câmara dos Deputados, de conformidade com o Regimento Interno, a suprema direção dos órgãos que integram a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1971, p. 1).

Na qualidade de Comissão Diretora, a Mesa tem a incumbência dirigir tanto os

trabalhos legislativos quanto **os serviços administrativos** da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012). Neste trabalho, será abordada apenas a direção dos serviços administrativos, uma vez que o objeto de estudo está vinculado à função administrativa.

A Mesa é integrada por deputados e eleita pelo Plenário em escrutínio secreto para um mandato de dois anos, sendo vedada a recondução dentro da mesma Legislatura (BRASIL, 2012). É composta por um Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, contando, ainda, com quatro suplentes de Secretário (BRASIL, 2012).

Do ponto de vista da função administrativa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012) estabelece as seguintes atribuições para a Mesa Diretora:

- a) decidir conclusivamente, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos da Câmara;
- b) propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- c) prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos da Câmara, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas aos servidores, ou colocá-los em disponibilidade;
- d) requisitar servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer de seus serviços;
- e) aprovar a proposta orçamentária da Câmara e encaminhá-la ao Poder Executivo;
- f) encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessários ao funcionamento da Câmara e dos seus serviços;
- g) estabelecer os limites de competência para as autorizações de despesa;
- h) autorizar a assinatura de convênios e de contratos de prestação de serviços;
- i) aprovar o orçamento analítico da Câmara;
- j) autorizar licitações, homologar seus resultados e aprovar o calendário de compras;
- k) exercer fiscalização financeira sobre as entidades subvencionadas, total ou parcialmente, pela Câmara, nos limites das verbas que lhes forem destinadas;
- l) encaminhar ao Tribunal de Contas da União a prestação de contas da Câmara em cada exercício financeiro.

Algumas dessas atribuições, como, por exemplo, conceder licenças e vantagens devidas aos servidores, assinatura de contratos de prestação de serviços, foram, por meio de vários atos normativos, delegadas ao Diretor-Geral.

### 3.2 Cúpula dirigente

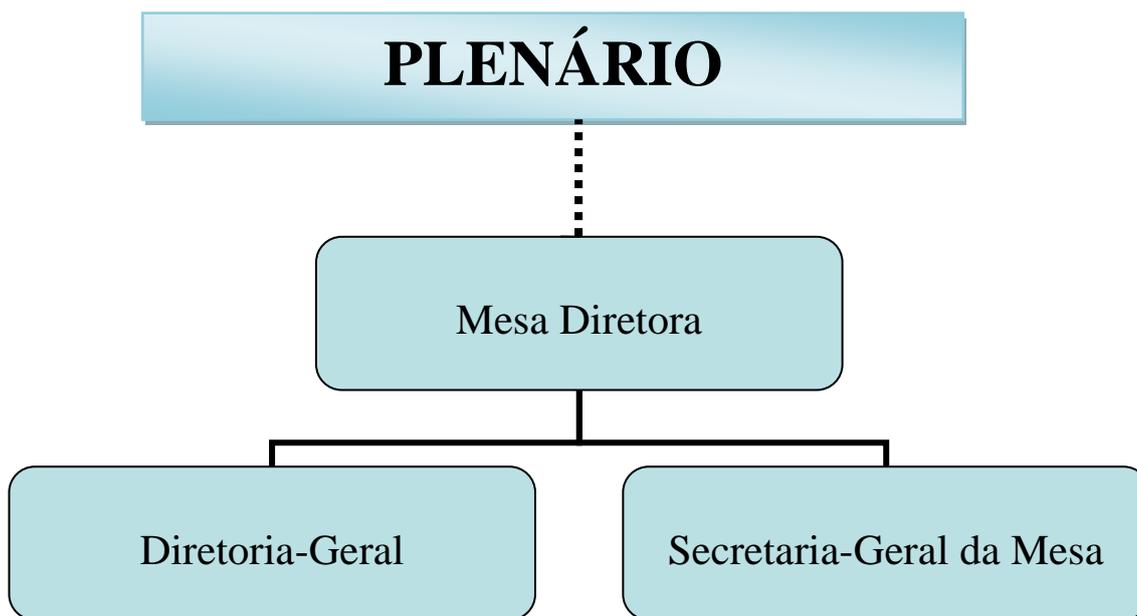


Figura 2: Cúpula dirigente da Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria

A figura 2 é uma simplificação da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. Considerou-se cúpula dirigente os dois órgãos com atribuições executivas, diretamente ligados à Mesa Diretora.

A resolução nº. 20, de 1971 (BRASIL, 1971), da Câmara dos Deputados estabelece as atribuições do Diretor-Geral e do Secretário-Geral da Mesa (Quadro 2)

Quadro 2: Principais atribuições da Cúpula Dirigente

DIRETOR-GERAL	SECRETÁRIO-GERAL DA MESA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejar, coordenar, orientar, controlar e dirigir atividades administrativas da Câmara dos Deputados;</li> <li>• Aprovar os programas de trabalho das unidades sob sua direção;</li> <li>• Servir de elemento de articulação entre a Secretaria da Câmara e a do Senado, em assuntos administrativos;</li> <li>• Apresentar à Mesa, no início da sessão legislativa, a proposta de orçamento da Câmara para o exercício seguinte;</li> <li>• Receber, transmitir, cumprir e fazer cumprir as deliberações da Mesa;</li> <li>• Solicitar à Mesa a requisição de servidores públicos para prestação de serviço à Câmara;</li> <li>• Propor à Mesa reajustamento de vencimentos do pessoal da Câmara, com base em estudos realizados pelo órgão competente;</li> <li>• Propor à Mesa a abertura de créditos adicionais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar e dirigir as atividades de elaboração legislativa da Diretoria Legislativa;</li> <li>• Secretariar as reuniões da Mesa, e desta com os Presidentes de Comissões e das Lideranças, redigir e numerar as respectivas atas e súmulas;</li> <li>• Assessorar a Mesa na direção dos trabalhos de Plenário;</li> <li>• Assessorar a Mesa nas solenidades e atos oficiais;</li> <li>• Servir de elemento de articulação entre a Secretaria da Câmara e a do Senado em assuntos de elaboração legislativa;</li> <li>• Transmitir ao Diretor-Geral ou, quando assim lhe for determinado, a qualquer dos serviços da Câmara dos Deputados, as deliberações, despachos ou ordens da Mesa ou do Presidente;</li> <li>• Coordenar a elaboração da Ordem do Dia, segundo as instruções do Presidente da Câmara dos Deputados;</li> <li>• Preparar a pauta das reuniões da Mesa;</li> </ul>

<b>DIRETOR-GERAL</b>	<b>SECRETÁRIO-GERAL DA MESA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propor ao 1º-Secretário o Quadro de Lotação do pessoal da Câmara dos Deputados;</li> <li>• Propor ao 1º-Secretário normas sobre a prestação de serviços extraordinários;</li> <li>• Submeter ao 1º-Secretário normas sobre controle de frequência;</li> <li>• Autorizar a realização de concursos e provas e homologar os seus resultados;</li> <li>• Designar o presidente e os membros de comissões de inquérito administrativo, bem como os respectivos substitutos.</li> <li>• Determinar a instauração de processo administrativo;</li> <li>• Comunicar à autoridade judiciária a ocorrência de crime apurado em inquérito, remetendo os autos àquela autoridade;</li> <li>• Impor a pena disciplinar de suspensão até 30 (trinta) dias e a de destituição de função, propondo ao 1º-Secretário as que excederem de sua competência;</li> <li>• Opinar sobre a requisição de funcionário da Câmara para prestar serviços a outros órgãos do Poder Público;</li> <li>• Autorizar a prestação de serviços externos, no Distrito Federal, de caráter urgente, encaminhando à deliberação do 1º-Secretário a não prevista nesta hipótese;</li> <li>• Autorizar a execução de quaisquer obras de reparo e conservação nos edifícios da Câmara;</li> <li>• Constituir Comissão Permanente de Licitação, para julgamento de habilitação preliminar às concorrências e oferecer parecer conclusivo nos processos de concorrência e tomada de preços;</li> <li>• Assinar cheques de emissão da Câmara dos Deputados;</li> <li>• Aplicar penalidade aos fornecedores de material e prestadores de serviços pelo inadimplemento de cláusula contratual, mediante proposta dos órgãos competentes;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assinar o expediente das reuniões da Mesa;</li> <li>• Promover a manutenção do protocolo de recebimento e distribuição de todas as proposições e requerimentos;</li> <li>• Numerar as decisões da Mesa e as Resoluções da Câmara dos Deputados;</li> <li>• Providenciar o preparo e numeração das emendas das proposições de Plenário e encaminhá-las ao Diretor do Departamento de Comissões, com indicação da legislação citada no corpo do projeto;</li> <li>• Fazer rever a redação, para publicação no Diário do Congresso Nacional, das proposições de Plenário;</li> <li>• Encaminhar cópia das decisões da Mesa e das Resoluções da Câmara aos órgãos interessados;</li> <li>• Assessorar o Presidente da Câmara dos Deputados na distribuição dos projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, indicações e requerimentos de informações, verificando se estão de acordo com as normas regimentais;</li> <li>• Distribuir, aos órgãos competentes, o expediente encaminhado à Mesa;</li> <li>• Classificar, quanto à espécie e quanto à prioridade e preferência, as proposições de Plenário, para estudo pelas Comissões, encaminhando-as ao Diretor do Departamento de Comissões;</li> <li>• Promover o colecionamento de pareceres e decisões da Mesa, bem como das atas publicadas no Diário do Congresso Nacional;</li> <li>• Submeter ao Presidente as proposições em condições de serem arquivadas nos termos constitucionais e regimentais;</li> <li>• Promover o colecionamento de originais dos atos assinados pelo Presidente, remetendo cópia ao Departamento de Administração e ao Departamento de Pessoal quando o assunto interessar a esses órgãos;</li> <li>• Supervisionar a datilografia e conferência do expediente oficial da Câmara dos Deputados sobre matéria legislativa, em especial dos requerimentos de informação e solicitações de audiência;</li> <li>• Providenciar o encaminhamento do expediente através do Protocolo-Geral;</li> <li>• Propor ao Diretor-Geral os funcionários que devam ser lotados na Secretaria-Geral da Mesa e na Diretoria Legislativa;</li> <li>• Estudar, por incumbência do Presidente da Câmara, qualquer matéria levada ao conhecimento da Mesa;</li> </ul>

Fonte: Resolução nº 20/71 (BRASIL, 1971).

Algumas dessas atribuições foram extintas ou absorvidas por outras, bem como nasceram novas atividades similares, tendo em vista o processo de modernização da Câmara dos Deputados. Mas, como a norma permanece em vigor, optou-se pela transcrição, que retrata a essência da natureza das atribuições dos dois cargos.

Percebe-se, pelo elenco de atribuições, que a parte substancial da função administrativa fica a cargo do Diretor-Geral, cabendo ao Secretário-Geral da Mesa a instrumentalização das atividades ligadas à elaboração legislativa.

#### **4 A teoria do agente-principal**

A teoria do agente-principal, juntamente com a teoria dos custos de transação, constitui-se em um dos fundamentos da economia institucional e da visão econômica da organização (GORBANEFF, 2001). Trata-se de uma abordagem que nasceu a partir da teoria dos contratos (FERNÁNDEZ-CARRO, 2009; MARTINEZ, 1998; ROCHA et al, 2012).

Conforme ressalta Martinez (1998), a teoria do agenciamento vem sendo abordada em várias áreas das ciências sociais, podendo-se encontrar trabalhos em: Economia, Finanças, Marketing, Ciência Política, Psicologia, Sociologia e Contabilidade.

Embora oriunda da Economia, a teoria do agente-principal – também chamada de teoria da agência ou teoria do agenciamento – pode ser aplicada a qualquer situação em que se possa identificar uma relação de agência, envolvendo duas partes: o agente e o principal.

A relação agente-principal, ou simplesmente relação de agência, é definida por Jensen e Meckling (1976) nos seguintes termos:

Define-se uma relação de agência como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, há boas razões para presumir que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308). (Tradução livre).

Essa relação tem origem na separação entre proprietário e administrador no mundo empresarial quando o crescimento da empresa e a complexidade das transações envolvidas assim o exigem.

Enquanto uma empresa é pequena, gerida diretamente por seu proprietário, a relação de agência inexistente (ROCHA et al, 2012). No entanto, o desenvolvimento das atividades empresariais, que se tornam mais numerosas e complexas, provoca o crescimento da estrutura organizacional. Nesse instante, o proprietário necessita delegar a gestão a terceiros, nascendo assim a relação de agência.

A teoria do agente-principal parte do pressuposto de que é possível, em uma relação de natureza econômica, identificar duas partes: o agente e o principal. O principal contrata o agente para realizar um trabalho. Para isso, o principal delega uma parte do seu poder decisório ao

agente (GORBANEFF, 2001).

Nas sociedades anônimas, a relação agente-principal é bem caracterizada, podendo-se identificar, vários binômios, conforme os papéis desempenhados pelos envolvidos. “A relação entre principal e agente não se refere apenas à relação entre proprietário e gerente, mas também entre gerente e acionistas, debenturistas, credores, clientes, governo, comunidade” (ROCHA et al, 2012, p. 330).

Várias características constitutivas, bem como fenômenos na administração pública, podem ser explicados e compreendidos a partir da teoria do agente-principal, desenvolvida no campo das ciências econômicas. A dicotomia política/administração está implícita na própria teoria, que é especialmente útil para compreender o relacionamento entre política e burocracia (FREDERICKSON et al., 2012).

Sob esse prisma, a título exemplificativo, revela-se a dicotomia na dificuldade de controle do principal sobre o agente no caso de movimentos específicos do processo orçamentário, quando “carreiras, órgãos ou setores da administração pública em busca de ampliação de espaços” (BERGUE, 2011, p. 185) perseguem seus próprios objetivos em detrimento do interesse público. Assim, a diversidade de objetivos entre o principal e o agente é um dos elementos que explicam a já referida dicotomia.

Bergue (2011) salienta que, conforme a perspectiva dos diferentes contextos, na administração, os papéis de agente e principal podem mudar.

Quadro 3: Representações do agente e do principal em distintos contextos

<b>Contexto</b>	<b>Principal</b>	<b>Agente</b>
Empresa	Proprietário ou acionista	Executivo ou empregado
Administração pública (estrito)	Administrador público	Servidor público
Administração pública (amplo)	Cidadão	Agentes públicos

Fonte: Bergue, 2011, p.185

A relação agente-principal produz alguns problemas, uma vez que nem sempre os objetivos das duas partes envolvidas estão alinhados. Martinez (1998), com objetivos didáticos, sintetiza em um diagrama os problemas de agenciamento na relação agente-principal (figura 4).

O primeiro problema que se pode identificar entre o principal e o agente é o da assimetria da informação. O agente, por sua posição de executor, detém mais informações a respeito da atividade que executa do que o principal. A Economia denomina esse problema de informação oculta (*hidden information*) ou seleção adversa (*adverse selection*) (GORBANEFF, 2001; SATO, 2007).

O outro problema dessa relação é o fato de que o principal não conhece todas as ações praticadas pelo agente, que, para maximizar seus ganhos, pode ocultar ações que foram

praticadas contra os interesses do principal. Tal risco, chamado risco moral (*moral hazard*) é inerente à relação de agência.

Ao tratar desses dois problemas, Sato (2007) assim se expressa:

O risco moral envolve situações onde as ações dos agentes não são de conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem observadas. Já a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados (SATO, 2007, p. 52).

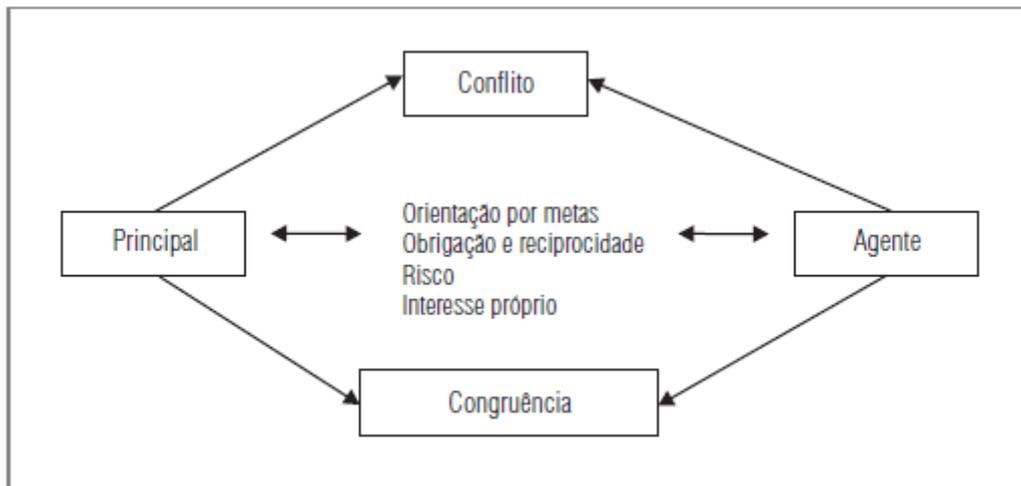


Figura 4 – A relação agente-principal

Fonte: Sato, 2007.

Gorbaneff (2007) esclarece a característica de assimetria da informação entre o agente e o principal:

(...) a informação entre o principal e o agente é assimétrica. Isso significa afirmar que o agente conhece melhor que o principal o negócio, ofício ou profissão que desempenha. A Economia denomina esta situação de problema da informação oculta, *hidden information* ou seleção adversa, *adverse selection*. (GORBANEFF, 2001, p. 38). (Tradução livre).

A fim de proteger os seus interesses, o principal necessita adotar mecanismos capazes de diminuir os efeitos negativos tanto da seleção adversa quanto do risco moral.

O principal pode, por exemplo, limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para que o agente aja sempre em sintonia com os seus interesses (JENSEN e MECKLING, 1976). Isso ocorre quando o agente é premiado pelo alcance de determinada meta estabelecida pelo principal.

Outro mecanismo utilizado pelo principal é manter estrutura paralela que fiscalize as atividades do agente. Nas grandes corporações, é comum a utilização de auditorias independentes, a fim de se aferir a convergência das ações do agente com os objetivos da organização.

Os custos de manutenção desses mecanismos de controle utilizados pelo principal para

facilitar o monitoramento do agente ou a criação de incentivos são chamados de custos de agência (SATO, 2007). Jensen e Meckling (1976) chegam a apresentar uma abordagem matemática para esses custos, no caso de empresas de capital aberto (sociedades anônimas).

Apesar dos custos inerentes, a relação de agência é estabelecida em benefício do principal, visando à otimização dos seus ganhos ao delegar a um agente tarefas que ele não deseja ou não pode praticar diretamente, seja por necessidade de se dedicar a outras atribuições, seja porque o agente, devido a sua especialização, detém maior expertise. Nesse sentido, os custos de agência podem ser encarados como investimentos em busca de maior produtividade.

### **3 Deputados e gestores: uma relação de agência?**

Conforme já descrito acima, na relação de agência, um dos sujeitos da relação (o principal) encarrega ou “contrata” outro sujeito (o agente) para, em seu nome, desempenhar determinada tarefa que ele, o principal, não deseja ou não pode ocupar-se diretamente. No caso da Câmara dos Deputados, tanto o Diretor-Geral quanto o Secretário-Geral da Mesa são nomeados pelo Presidente para, em seu nome, ocuparem-se das atividades relativas à função administrativa. Seria essa uma relação de agência? Em caso afirmativo, quais as características que poderiam determinar tal qualificação? Estariam presentes todos os elementos da teoria do agente-principal?

Do ponto de vista da função administrativa, a Mesa da Câmara dos Deputados delega várias atividades ao Diretor-Geral e ao Secretário-Geral da Mesa, que atuam na gestão da estrutura, que permite que ações como prover cargos, promover licitações, conceder benefícios e aposentadorias, manter a infraestrutura e a logística para o funcionamento da Casa, sejam executadas, a fim de que os objetivos institucionais pretendidos pela Mesa Diretora venham a ser alcançados.

A Mesa, por meio do Presidente, escolhe os ocupantes dos cargos de Diretor-Geral e Secretário-Geral da Mesa. Haveria objetivos diferentes entre o Presidente e o Diretor-Geral, por exemplo? Em outras palavras, considerando-se o Presidente (representando a Mesa Diretora) como o principal e o Diretor-Geral como agente, como identificar a ocorrência de risco moral?

Embora a cúpula dirigente inclua o Diretor-Geral e o Secretário-Geral da Mesa, a análise levada a efeito neste artigo concentrar-se-á na relação entre o Presidente (como representante da Mesa) e o Diretor-Geral, uma vez que, conforme já registrado, é nele que se concentram as atribuições diretamente ligadas à função administrativa.

#### **3.1 O risco moral**

Do ponto de vista normativo, no mundo do dever-ser, tanto o Presidente quanto o Diretor-Geral são agentes públicos. Nesse sentido, seria impróprio falar em objetivos individuais, uma vez que a vontade da Administração, de acordo com o princípio da legalidade

estrita, é a vontade da lei, não havendo, portanto, liberdade nem vontade individuais (MEIRELLES, 2005). Mesmo quando a norma confere alguma margem de discricionariedade ao administrador público, tal margem não pode ser confundida com o arbítrio absoluto, uma vez que todo ato administrativo, ainda que discricionário, deve ser motivado. “A discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, a sua atuação passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei” (DI PIETRO, 2004, p. 205). Assim, por esse prisma, deveria haver sempre convergência de objetivos, o que afastaria os problemas potenciais que caracterizam a relação de agência.

No mundo real (o mundo do ser), no entanto, as organizações públicas não diferem tanto assim, no que se refere aos problemas de gestão, das organizações privadas. Tanto o Presidente quanto o Diretor-Geral são pessoas reais com valores, ideologias, ambições, crenças, virtudes e defeitos.

O Presidente – assim como os demais membros da Mesa – é eleito pelo Plenário. Assim, ao assumir o mandato, precisa, no exercício de suas atribuições, atender as expectativas dos seus eleitores. Algumas dessas expectativas passam muitas vezes por questões administrativas (como, por exemplo, aumento de verba de gabinete, distribuição de cargos, etc). Daí a importância de escolher um Diretor-Geral alinhado com seus objetivos.

O quadro 4 retrata, a título de exemplo, uma hipotética configuração de objetivos do Presidente e do Diretor-Geral no exercício dos seus respectivos cargos.

Doravante, a análise será realizada tendo como paradigma a relação da Mesa, por meio do Presidente, com o Diretor-Geral.

Escolheu-se o Diretor-Geral porque boa parte da função administrativa típica é exercida sob a sua responsabilidade, mas as características indicadas podem ser aplicadas também à relação Presidente – Secretário-Geral da Mesa.

Quadro 4 – Objetivos pessoais hipotéticos no cargo

<b>Presidente</b>	<b>Diretor-Geral</b>
Aumentar possibilidades de reeleição Concretizar promessas de campanha Atender interesses dos deputados Defender interesses partidários	Adquirir reputação de bom gestor público Manter-se no cargo indefinidamente Defender interesses corporativos Defender interesses partidários

Fonte: elaboração própria

Os objetivos hipotéticos do quadro 4 podem ser coincidentes em vários momentos. Uma das formas de garantir isso é a escolha do Presidente incidir sobre alguém notoriamente alinhado com seus objetivos. Mas nem sempre isso será possível. Seja porque existe sempre a possibilidade de dissimulação, seja porque o Presidente pode ser levado, por razões políticas, a nomear alguém que não foi realmente sua escolha pessoal. Negociações para distribuição dos

cargos da Mesa podem, por exemplo, incluir a indicação de um Diretor-Geral à revelia da vontade do Presidente. Nesse caso, o risco moral existirá.

### **3.2 A assimetria da informação**

Um dos problemas mais relatados pela literatura referente à teoria da agência é o da assimetria da informação entre o principal e o agente. No caso da relação entre o Presidente da Câmara dos Deputados e o Diretor-Geral, essa característica fica bem evidenciada, uma vez que a Mesa Diretora se envolve mais diretamente com a função legiferante e, muitas vezes, somente em grau recursal, mantém um contato mais profundo com a função administrativa. Isso ocorre devido à multiplicidade de atribuições do Presidente (BRASIL, 2012), que incluem atividades relativas às sessões da Câmara dos Deputados, organização da agenda de proposições, reuniões com o Colégio de Líderes, além da própria função de presidir as reuniões da Mesa. Tal assimetria de informações se manifesta mais fortemente naquelas atribuições que, formalmente, são da competência privativa da Mesa, como, por exemplo, a concessão de aposentadoria a servidores e deputados. A informação relativa a esse procedimento administrativo é controlada pela Diretoria-Geral. Assim, ao conceder a aposentadoria, o Presidente decide, a partir da premissa de que a informação ali contida é verdadeira, admitindo, portanto, com fundamento nas informações fornecidas pelo Diretor-Geral, que os requisitos legais para a concessão do benefício foram todos preenchidos. Mas não detém a informação real.

### **3.3 O controle da relação**

Conforme visto na seção 2, o principal dispõe de mecanismos para mitigar tanto o risco moral quanto a assimetria da informação. Nas organizações públicas, as normas de controle da gestão pública (controle interno e externo) funcionam como o limitador de possíveis desvios na relação agente-principal. Além disso, o cuidado com a própria reputação profissional muitas vezes também atua como freio na atuação do agente, principalmente quando ocupa um cargo demissível *ad nutum*.

Na relação Mesa (representada pelo Presidente) – Diretor-Geral, há a possibilidade de demissão *ad nutum*, o que compensa a assimetria de informação e previne uma atitude abertamente desleal por parte do agente. Não se pode esquecer também de que toda a atividade administrativa é submetida à fiscalização da Secretaria de Controle Interno, o que funciona como um fator de redução do risco moral.

Na verdade, todas as normas de controle da administração pública, o regime disciplinar do servidor público, a assessoria técnico-jurídica da Mesa Diretora, atuam como fator que mitiga eventual risco moral ou assimetria da informação. Além disso, por expressa determinação regimental, um membro da Mesa, o Primeiro-Secretário, é o superintendente dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados.

Cabe aqui ressaltar a importância do Primeiro-Secretário como primeira instância recursal contra atos do Diretor-Geral, de acordo com o art. 19, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012), o que se constitui em poderoso instrumento de controle. Da mesma forma, o Regimento atribui ao Primeiro-Secretário a função de intérprete natural do “ordenamento jurídico de pessoal e dos serviços administrativos da Câmara” (BRASIL, 2012).

Por fim, o controle social da opinião pública, expresso por meio da mídia, também pode ser considerado como um instrumento regulador da normalidade da relação, uma vez que tanto o Presidente (o principal) quanto o Diretor-Geral ou o Secretário-Geral da Mesa (no papel de agentes) não desejam uma exposição negativa nos meios de comunicação.

Convém ressaltar a complexidade da atuação do agente político no Parlamento, que, conforme a configuração adotada pode assumir diversos papéis, atuando ele próprio como agente na relação com o cidadão, trazendo-o também, ainda que de maneira indireta, para o foco da função administrativa dentro do Poder Legislativo.

#### **4 Conclusão**

A análise leva a concluir pela validade da aplicação da teoria da agência para compreender a relação entre a Mesa Diretora, representando os deputados federais, e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados, nas figura do Diretor-Geral. Entretanto, deve-se registrar que os problemas inerentes à relação agente-principal (risco moral e assimetria da informação), embora presentes, são mitigados pela configuração da estrutura organizacional daquela Casa legislativa.

Muitas das atribuições relativas à função administrativa são, do ponto de vista formal, exercidas diretamente pela Mesa Diretora, que delegou apenas parte dessas atribuições. Além disso, um membro da Mesa, o Primeiro-Secretário, por determinação regimental, exerce o papel de superintendente dos serviços administrativos, o que funciona como um elemento de controle das atividades do agente. Assim, o chamado custo de agência é bastante baixo devido aos arranjos institucionais que estabelecem um forte controle sobre as atividades tanto do Diretor-Geral quanto do Secretário-Geral da Mesa.

Ainda assim, repita-se, entende-se que a relação agente-principal é aplicável ao caso estudado, embora de forma mitigada, em virtude da presença, na relação, dos seguintes fatores:

- a) toda a atividade administrativa é submetida à fiscalização da Secretaria de Controle Interno;
- b) as normas de controle da administração pública, o regime disciplinar do servidor público, a atuação da assessoria técnico-jurídica da Mesa Diretora, podem mitigar eventual risco moral ou assimetria da informação;
- c) o controle social da opinião pública, expresso por meio da mídia, também pode ser

considerado como um instrumento regulador da normalidade da relação, uma vez que tanto o Presidente (o principal) quanto o Diretor-Geral ou o Secretário-Geral da Mesa (no papel de agentes) não desejam uma exposição negativa nos meios de comunicação;

- d) o fato de, por expressa disposição regimental, o Primeiro-Secretário, membro da Mesa Diretora, ser o superintendente dos assuntos administrativos, bem como primeira instância recursal contra atos do Diretor-Geral, constitui-se em eficiente instrumento de controle das ações do agente por parte do principal.

Note-se que, ao se afirmar que, nas condições descritas, o relacionamento entre o Presidente da Câmara dos Deputados e o Diretor-Geral pode ser considerado uma versão mitigada de uma relação agente-principal, não significa negar que tal relação esteja descaracterizada, mas apenas que, quando comparada com a relação paradigma definida no trabalho inovador de Jensen e Meckling (1976), essa relação já envolve instrumentos institucionais que diminuem eventuais custos de agência, sem, entretanto, anulá-los.

Convém ressaltar que a delegação do exercício de parte das atribuições administrativas da Mesa ao Diretor-Geral, embora sujeita ao risco moral e à assimetria de informação, libera os membros daquele Colegiado, e em especial o Presidente, para que se dedique com mais intensidade às atividades ligadas à função legiferante, o que pode ser considerada uma forma de aumentar a eficiência e efetividade do trabalho do Parlamento.

No futuro, a análise poderá se ampliada para toda a estrutura organizacional, incluindo a possibilidade de se propor novos arranjos organizacionais que explorem as potencialidades da relação agente-principal e possibilitem maior eficiência na gestão da Câmara dos Deputados.

## Referências

BASTOS, C. R. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução n. 20, de 30 de novembro de 1971. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 dez. 1971. Seção 1, p. 1-39.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 10. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <[http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento\\_interno\\_10ed.pdf?sequence=15](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=15)>. Acesso em: 13 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução n. 26, de 26 de março de 2011. **Diário da Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 mar. 2013, p. 6720.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura administrativa**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>> Acesso em: 15 maio 2013.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNÁNDEZ-CARRO, R. La teoría de principal-agente en los estudios de ciencia y tecnología. **Arbor**, n. 738, p. 809-824, jul-ago/2009. Disponível em: <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/332/333>>. Acesso em: 12 maio 2013.

FREDERICKSON, H. G. et al. **The public administration theory primer**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2012.

GALBRAITH, J. K. **O novo Estado industrial**. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GORBANEFF, Y. Teoría de la agencia y sus aplicaciones en el mercadeo. **Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, n. 18, pp. 37-46, jul-dez/ 2001. Universidad Nacional de Colombia. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81801804>>. Acesso em 10 maio 2013.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, n. 3. p. 305-360. North-Holland Publishing Company, 1976.

MARTINEZ, A. L. Agency theory na pesquisa contábil. In: Encontro da associação nacional de programas de pósgraduação em contabilidade, 22.,1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MODESTO, P. Função administrativa. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.º. 4, julho, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

OLIVEIRA, R. F. **Ato administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ROCHA, I.; PEREIRA, A. M.; BEZERRA, F. A.; NASCIMENTO, S. Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. **REGE**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 327-340, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/49903/0>> Acesso em: 15 maio 2013.

SATO, F. R. L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro v. 41, n. 1. p. 49-62, jan./fev. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-7612200700010000](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7612200700010000)>. Acesso em: 18 maio 2013.

Artigo recebido em: 27/06/2013

Artigo aceito para publicação em: 12/12/2013