

# AS TRANSFORMAÇÕES ADMINISTRATIVAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO – A FUNÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF

*ADMINISTRATIVE CHANGES, PUBLIC POLICY AND THE IMPLEMENTATION OF THE  
BUDGET OF THE UNION – THE ROLE OF THE CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF*

*LAS TRANSFORMACIONES ADMINISTRATIVAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EJECUCIÓN  
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN – LA FUNCIÓN DE LA CAIXA ECONÔMI-  
CA FEDERAL – CEF*

**Têmis Limberger<sup>1</sup>**

**Marcelo Quevedo<sup>2</sup>**

- 
- 1 Doutora em Direito Público pela Universidade Pompeu Fabra - UPF de Barcelona. Pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilha. Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eletrônico - IBDE, da Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática - FIADI e da Rede Brasileira de Pesquisadores em Direito Internacional. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Endereço eletrônico: temis@via-rs.net.
  - 2 Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMG e em Processo Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNICRUZ. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Advogado da Caixa Econômica Federal. Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, Brasil. Endereço eletrônico: quevedo@via-rs.net

**Resumo:** A Caixa Econômica Federal (CEF) passou gradativamente a atuar como braço operacional do governo federal na efetivação das políticas públicas. O surgimento dessa atividade peculiar, não tipicamente financeira\bancária, está intimamente relacionada ao esforço do Estado para produzir respostas capazes de enfrentar os desafios advindos das constantes e profundas transformações socioeconômicas que marcam o pós Constituição de 1988. A atuação da empresa na atividade econômica tem se fundamentado na realização de um duplo interesse coletivo, com uma função social econômica e outra eminentemente social. Essa inovadora forma de prestação de serviços públicos tem permitido a superação da cultura patrimonialista e incorporado importantes valores da visão gerencial sem abdicar do controle público sobre a operacionalização das políticas, balizando-se pela consecução dos objetivos Constitucionais de forma a assegurar a centralidade dos direitos individuais e sociais, afastando a atuação da administração pública dos desvios de modelos baseados principalmente no interesse econômico privado.

**Palavras-chaves:** Instituição financeira. Agente de políticas públicas. Princípios constitucionais da ordem econômica e atuação dos bancos públicos.

**Abstract:** The Caixa Econômica Federal gradually began to act as the operating arm of the federal government in the execution of public policies. The emergence of this specific activity, which is not typically financial/banking related, is closely related to the efforts of the State to produce responses capable of facing the challenges arising from the constant and profound socioeconomic changes that mark the post-1988 Constitution period. The company's operations in economic activity have been based on the achievement of a double collective interest; one with an economic and social function, the other eminently social. This innovative form of provision of public services has enabled an overcoming of the culture of property and incorporated important values of managerial vision, without abdicating public control over the implementation of policies, supported by the achievement of the Constitutional objectives,

to ensure the centrality of individual and social rights, moving the public administration away from the challenges of models based mainly on private economic interests.

**Keywords:** Financial institution. Agent of public policy. Constitutional principles of economic order and performance of public banks.

**Resumen:** La *Caixa Econômica Federal* (CEF) pasó gradualmente a actuar como el brazo operacional del gobierno federal en la realización de las políticas públicas. La aparición de esa actividad peculiar, que no es típicamente financiera\bancaria, está íntimamente relacionada al esfuerzo del Estado para producir respuestas capaces de enfrentar los desafíos que resultan de las constantes y profundas transformaciones socioeconómicas que marcan el período posterior a la Constitución de 1988. La actuación de la empresa en la actividad económica se ha fundamentado en la realización de un doble interés colectivo, con una función social económica y otra eminentemente social. Esa innovadora forma de prestación de servicios públicos ha permitido la superación de la cultura patrimonialista e incorporado importantes valores de la visión gerencial sin abdicar del control público sobre la operacionalización de las políticas, orientándose por la consecución de los objetivos constitucionales para garantizar la centralidad de los derechos individuales y sociales, alejando la actuación de la administración pública de los desvíos de modelos basados principalmente en el interés económico privado.

**Palabras clave:** Institución financiera; Agente de políticas públicas; Principios constitucionales de orden económico; Actuación de los bancos públicos.

## INTRODUÇÃO

 Os direitos consagrados pela Constituição de 1988 frutificaram a partir de uma conjuntura política *sui generis*, que possibilitou a afirmação de um conjunto de direitos sociais em um País marcado pela

desigualdade social e regional e pelos desafios que perpassam o desenvolvimento econômico. A efetividade do modelo de Estado Social no Brasil ocorreu, contudo, em um momento de constantes e profundas transformações socioeconômicas no mundo - em especial as que se passaram a denominar como *Globalização*. Tais mudanças alteraram (em muito) a capacidade de regulação, de intervenção e de financiamento do Estado, ao mesmo tempo em que colocaram em xeque o consenso existente em torno do Estado Social. Como decorrência, acentuou-se a tensão entre as crescentes demandas sociais por proteção e por direitos sociais e a dinâmica imposta pelos mercados globalizados aos Estados Nacionais.

Particularmente no Brasil, a efetividade dos Direitos Sociais é desafiada a enfrentar, de forma especialmente aguda todos os elementos presentes na chamada crise do Estado Social; a atender às pressões sociais pela efetivação dos direitos sociais; a lidar com a escassez de recursos financeiros; e a buscar novas formas de atuação que aumentem a eficiência e a abrangência dos serviços públicos para abarcar as necessidades decorrentes do processo de inclusão social e de urbanização, do aumento da escolaridade, dentre outras circunstâncias.

Logicamente, para enfrentar tais demandas, é indispensável refletir e compreender o Estado Social como um fenômeno histórico que não fica incólume ao tempo. Da mesma forma, os elementos que compõem a dinâmica da chamada crise do Estado, também ocasionaram releituras e adaptações nos paradigmas tradicionais do Direito Público, em geral, e da atuação estatal na concretização dos valores constitucionais, em particular. Essa revisão tem se refletido principalmente no embate entre o projeto constitucional vigente e o projeto econômico que, a partir de então, se pretendeu hegemônico, forçando reinterpretções e mudanças no papel tradicional do funcionamento do Estado.

Dentre as profundas transformações sociais e econômicas que colocam entraves à afirmação do modelo de Estado Social brasileiro e às alterações na estrutura administrativa do Estado brasileiro indispensáveis à efetividade dos direitos Constitucionais, este artigo pretende debater e analisar a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) como braço operacional do Governo Federal na efetivação das políticas públicas.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO REFLEXO DO MODELO DE ESTADO SOCIAL EM CONSTRUÇÃO

Partindo da concepção do Estado como expressão do desenvolvimento cultural e econômico da sociedade e a burocracia pública como seu instrumento de ação, facilmente se compreende a existência de fortes reflexos da dinâmica colonial de desenvolvimento do País e da sua inserção econômica dependente sobre a organização administrativa estatal. Nesse sentido, os trabalhos de FAORO<sup>3</sup> e HOLANDA<sup>4</sup> apontam os reflexos da divisão estamental de poderes entre segmentos sociais privilegiados para estabelecer estatutos políticos e/ou administrativos visando ao controle da administração, gerando o denominado patrimonialismo na Administração Pública. Como uma das consequências desse, haveria a inibição da economia pela falta de racionalidade e de segurança dos estatutos administrativos impostos e pela ausência de um quadro de funcionários com qualificação profissional formal, o que se contrapõe totalmente ao ideal Weberiano da *administração racional*, que tem por fim perseguir obrigações objetivas<sup>5</sup>.

Assim, se pode identificar nesse peculiar desenvolvimento - social, econômico e cultural - da sociedade Brasileira e, por consequência, da burocracia pública, a origem do acentuado clientelismo, da utilização do *espaço público* para fins particulares e da tolerância com os desvios dos bens públicos (corrupção) que assolam o Brasil até hoje<sup>6</sup>.

A concretização dos objetivos constitucionais coloca o desafio de superação das mazelas da herança patrimonialista, juntamente com a necessidade de

---

3 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

4 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

5 De forma simplificada, pode-se descrever a *administração racional* Weberiana como uma estrutura hierarquizada, composta por cargos com funções definidas e submetidos a um sistema rigoroso de disciplina e de controle, ocupados por profissionais qualificados.

6 Em que pese o fato de que os doutrinadores citados tenham focado sua análise numa sociedade ainda essencialmente rural, tais características foram se transmitindo com as devidas adaptações na medida em que a sociedade brasileira se urbanizava e se tornava mais complexa. Essa capacidade de adaptação da burocracia patrimonial não passou despercebida por Holanda (1995, p. 146), que alerta que "O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos".

modernização da máquina pública nacional. Por outro lado, a adoção de políticas sociais universais não só gera novas oportunidades de investimento (habitação, transporte, saneamento, infraestrutura, dentre outras), mas possibilita a expansão da demanda dos trabalhadores e oportuniza o desenvolvimento tecnológico por meio da socialização dos riscos desse investimento. Nesse último aspecto, basta imaginar os reflexos dos investimentos em educação sobre a produtividade. Também como decorrência desse processo, as questões trabalhistas (salários e condições de trabalho) deixam a esfera privada e passam a interessar à sociedade, refletindo o caráter de regulação política assumido pelo Estado Social. E justamente essa correlação entre a efetividade de direitos sociais e o desenvolvimento econômico/tecnológico que torna os direitos sociais referenciais para aferir o desenvolvimento humano alcançado por um País - a saber, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - frente aos seus pares, inclusive fortemente correlacionados com a capacidade de inserção econômica dos países na economia mundial.

Nesse sentido, Kertenetzky<sup>7</sup>, a partir da experiência Escandinava, demonstra que as políticas sociais universais desses países foram decisivas em seu processo de desenvolvimento. Portanto, os direitos sociais, antes de uma decorrência do desenvolvimento capitalista - como defendem alguns adeptos do pensamento econômico liberal - podem ser entendidos no sentido de um verdadeiro pressuposto para o seu desenvolvimento.

Nesse panorama, a discussão sobre a efetividade dos direitos sociais também não pode desconsiderar a herança patrimonialista e sua influência na máquina pública com o fito de compreender plenamente o alcance dos princípios constitucionais da Administração Pública, dentro do contexto de evolução/modernização da burocracia Estatal. Na análise do tema, torna-se indispensável atentar às profundas mudanças e às influências decorrentes da chamada reforma administrativa dos anos 1990 - também denominada reforma de inspiração gerencial. Nesse aspecto, a resposta aos desafios dá especial atenção à valoração da eficiência e à busca da transferência de serviços públicos a particulares, o que

---

7 KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

redefiniu o conceito de serviço público e do espaço de intervenção do Estado na atividade econômica.

A reforma do Estado buscava então responder a quatro problemas interdependentes, que podem ser resumidos como: a) a delimitação do tamanho do Estado; b) a redefinição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da governança ou da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; d) o aumento da governabilidade ou da capacidade política do governo de intermediar interesses, de garantir legitimidade e de governar.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), aprovado em vinte e um de Setembro de 1995, classificava a atuação do Estado em quatro setores: 1) núcleo estratégico: composto pelos órgãos responsáveis pela elaboração das leis e das políticas públicas; 2) atividades exclusivas: atividades de fiscalização, de polícia e de regulação, principalmente; 3) serviços não exclusivos: serviços sociais do Estado, como universidades e hospitais; 4) setor de produção de bens e de serviços: ou seja, as atividades econômicas.

O objetivo central do Plano era limitar a atuação do Estado ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas. Os serviços não exclusivos seriam transferidos para terceiros, por meio do estabelecimento de relações de parceria, e os serviços de produção de bens e de serviços seriam privatizados. Buscava-se estabelecer o modelo de administração, a forma de propriedade e o tipo de instituição organizacional capaz de assegurar maior eficiência em cada setor de atuação do Estado, ficando a cargo da administração pública gerencial (direta) do Estado somente atividades consideradas exclusivas, definidas num núcleo estratégico de atuação.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais. No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal.<sup>8</sup>

8 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [S.l.], jun. 2007. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia\\_Publica\\_construcao\\_Brasil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2015. p. 100.

Entre o núcleo estratégico de atividades consideradas como exclusivas da administração pública e as atividades econômicas estrito senso, criava-se um espaço de atuação misto para os serviços considerados pela reforma como *não exclusivos*, em que deveriam atuar tanto órgãos estatais quanto os entes *não estatais* em colaboração ou em cooperação com a administração pública. Como observa Moreira Neto<sup>9</sup>, há uma evolução doutrinária no Direito Administrativo, que leva à ruptura do monopólio da interpretação do interesse público unicamente pela Administração, em virtude da sua competência legal, para incluir a participação dos administrados no controle do interesse público, o que teria colocado a finalidade - a busca da satisfação do interesse público - em um novo patamar, permitindo que a Administração buscasse relações de cooperação e de colaboração com entes não estatais. Em suma, a Administração deve primar pela satisfação dos interesses públicos, podendo inclusive atribuir poderes (competência) para que sejam exercidos da forma necessária (flexibilidade), visando atender ao interesse público em concreto (eficiência).

Nessa ótica doutrinária em que a reforma entende que as atividades sociais - a exemplo de escolas comunitárias, de creches e de hospitais -, podem (e devem) ser gratuitas e integralmente financiadas pelo poder público, defende-se que adoção de um regime de propriedade público não estatal prestado por organizações de direito privado sem fins lucrativos garantiria serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que priorizam o lucro em detrimento do interesse público.

As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada através do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado, e que sejam submetidas aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a Reforma Gerencial pode reduzir, mas não acabar. Logo, se não devem ser privadas, nem

9 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 29-30.

estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. 'Propriedade pública', no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; 'nãoestatal' porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte - e em certos casos, inteiramente - financiadas pelo Estado.<sup>10</sup>

A prestação de serviços públicos por organizações sociais sem fins lucrativos, segundo preconiza a reforma, também asseguraria maior grau de eficiência em razão da liberação de entraves e de controles burocráticos, na medida em que poderia ser controlada por resultados com relativa facilidade e estaria submetida a um ambiente econômico competitivo, com o controle e a participação da sociedade na gestão<sup>11</sup>. Nessa conjuntura, as forças políticas defensoras do neoliberalismo - principalmente a partir dos anos de 1990 - também pautaram um conjunto de políticas de redução do papel do Estado, de desregulamentação, de privatizações e de liberalização, visando à mudança radical na tradição normativa de serviço público que forçava a aproximação com institutos jurídicos de origem estrangeiros, especialmente estadunidense.

As alterações produzidas pela(s) reforma(s) logicamente se refletiram na noção de serviço público e, como visto, resultaram diretamente das tensões criadas pelo modelo constitucional, da luta para sua concretização e, especialmente, das condicionantes do processo de globalização, as quais, em grande parte, geraram ou acentuaram os elementos que compõem a chamada *crise do Estado*. A ênfase na eficiência, na qualidade e no resultado da prestação dos serviços públicos, passaria a influenciar todo o modelo jurídico e suas formas de atuação.

Eficiência, contudo, não pode ser vista de modo reducionista e economicista, mas correlacionada e decorrente do conceito mais amplo e complexo do "Direito a boa Administração Pública".

10 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [S.l.], jun. 2007. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia\\_Publica\\_construcao\\_Brasil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf). Acesso em: 17 set. 2015. p. 100.

11 As experiências posteriores de prestação de serviços através de Organizações Sociais de Interesse Público (OSIP) e Organizações Sociais colocariam em xeque esse pressuposto por deixarem claras várias fragilidades do modelo no que diz respeito ao controle e ao resultado.

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.<sup>12</sup>.

A eficiência, portanto, deve ser entendida como um elemento obrigatório a permear toda a Administração, seja na proteção dos direitos do administrado, na organização administrativa ou na prestação de serviços e políticas públicas. E, seguindo o direito a boa administração pública, trata-se não de uma simples diretriz ao administrador, mas um dever do qual correspondente um direito constitucional do administrado.

A orientação da Administração por maior eficiência na prestação dos serviços públicos teve por consequência imediata a inovação e a criação de novos institutos. Se por um lado o Estado restringiu sua participação na atividade econômica via privatizações e quebras de monopólios, por outro buscou criar novas formas de atuação, via delegação de serviços públicos aos particulares, de terceirizações, de parcerias com entidades públicas ou privadas, de gestão associada e de colaboração com outros entes. Moreira Neto<sup>13</sup> irá dividir essas novas atividades em: a) atividades de cooperação, relativas ao âmbito interno da Administração, as quais dizem respeito à autonomia gerencial desenvolvida através dos contratos de gestão, e a gestão associada por meio da realização de consórcios públicos e de convênios de cooperação; e b) atividades de colaboração, referentes ao âmbito externo da Administração, as quais tangem à gestão em parceria via convênios e contratos de gestão e à gestão admitida via reconhecimento.

Importante depreender que a efetividade da função social e a construção da sociedade mais justa e solidária preconizada pela CF de 1988 ensejam, por si só, o desafio de estruturar e de gerir a prestação dos serviços públicos indispensáveis à concretização de direitos sociais simultaneamente para um grande contingente

12 FREITAS, Juarez. *Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22

13 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 31.

populacional espalhado em um vasto território, sob as expectativas de uma sociedade recém-saída de um período ditatorial e com um governo premido pela pressão política das notórias carências sociais. O constituinte, então, buscou responder a esses desafios na medida em que traçou os limites e as formas de um modelo de atuação estatal determinado, preservando ao gestor público, contudo, um espaço de ajuste e de modernização das formas de prestação do serviço público, conforme as necessidades vigentes.

Destarte, essa posição transparece em recente julgamento - em quinze de maio de 2015 - da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923, que analisou o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.637/98, no que diz respeito à transferência ao setor privado da responsabilidade pela prestação de serviços de saúde, de educação, de proteção ao meio ambiente, de patrimônio histórico e de acesso à ciência mediante a celebração de contratos de prestação de serviços com Organizações Sociais, instituídas na forma da lei, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou:

A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevalentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva.

Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), esporte e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que "são deveres do Estado e da Sociedade" e que são "livres à iniciativa privada", permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição.

A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da

regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários.<sup>14</sup>

Em se tratando das formas de intervenção do Estado na ordem econômica, Barroso<sup>15</sup> explica que é necessário diferenciar a prestação de serviços públicos diretamente - pelos órgãos despersonalizados da Administração - ou indiretamente - pelas entidades com personalidade jurídica própria - e a prestação de serviços econômicos.

Na prestação indireta abrem-se duas possibilidades: pode o Estado constituir pessoas jurídicas públicas (autarquias e fundações públicas) ou privadas (sociedades e economia mista e empresas públicas) e, mediante lei (CF, art. 37, XIX), outorgar a tais entes a prestação dos serviços público, seja de educação, água ou qualquer outro. Ou pode, por outro lado, delegar à iniciativa privada, mediante contrato ou outro ato negocial, a prestação do serviço. Serve-se aí o Estado de figuras jurídicas como a concessão e a permissão. Mais recentemente, têm sido concebidas diferentes formas de delegação, identificadas genericamente como terceirizações, que incluem espécies negociais como a franquia e o contrato de gestão, dentre outros.<sup>16</sup>

O trabalho de interpretação e de harmonização jurídica que transcorre desse processo de transformação do direito administrativo, como elucidam Silva<sup>17</sup> e Conrado<sup>18</sup>, permitiu a geração de um conceito de *serviço público à Brasileira*. A experiência Brasileira teria conseguido reformar e modernizar os serviços públicos sem afrontar os princípios constitucionais vigentes. O Estado manteve a titularidade dos serviços públicos sem abrir mão do poder e da

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade - ADIN nº 1.923/DF**. Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional Interessados: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências e Sindicato dos Trabalhadores e Servidores em Serviços de Saúde públicos, conveniados, contratados e/ou consorciados ao SUS e previdência do Estado do Paraná – SINDSAÚDE/PR. Relator Min. Ayres Britto. Julgado: 15 maio 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Terceiro\\_Setor/Jurisprudencia\\_ACP/Voto \\_\\_\\_ ADI1923LF.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Terceiro_Setor/Jurisprudencia_ACP/Voto___ADI1923LF.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2015. p. 2-3.

15 BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 396.

16 BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 396-397.

17 SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares: serviço público “à brasileira”? **RDA**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 45-24, 2002.

18 CONRADO, Regis da Silva. **Serviços públicos à brasileira**: fundamentos jurídicos, definição e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2013.

capacidade regulatória sobre os serviços delegados, não descaracterizando sua natureza pública.

Por outro lado, certas imposições, como a obrigação de universalização de alguns serviços públicos, considerados absolutamente essenciais, revelam-se altamente democráticas, pelo fim que perseguem de estabelecer coesão social e territorial. Entretanto, a par destes serviços essenciais e sujeitos à obrigação de universalização, que formam o que poderia chamar de 'o núcleo duro' dos serviços públicos, são oferecidas outras modalidades, cujo leque cada dia se amplia pelo avanço tecnológico, sem aquelas obrigações, mas que atendem aos interesses e necessidades dos destinatários que, nestes casos, serão mais clientes que usuários.<sup>19</sup>

Enfim, ainda neste tema, interessa observar que as mudanças socioeconômicas e as tensões por elas geradas sobre o modelo constitucional Brasileiro suscitarão uma transformação acentuada<sup>20</sup> da noção de serviço público. Para Barroso<sup>21</sup>, o perfil constitucional do Estado Brasileiro, nos domínios administrativo e econômico, se alterou por um conjunto amplo de reformas econômicas levadas a efeito por emendas e por legislação infraconstitucional, cujas alterações poderiam ser agrupadas em três categorias: 1) a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro; 2) a flexibilização de monopólios estatais; e 3) a desestatização.

Por conseguinte,

Tais transformações modificaram as bases sobre as quais se dava a atuação do Poder Público, tanto no que diz respeito a prestação de serviços públicos como à exploração de atividades econômicas. A diminuição expressiva da atuação empreendedora do Estado transferiu sua responsabilidade principal para o campo da regulação e fiscalização dos serviços delegados à iniciativa privada e das atividades econômicas que exigem regime especial. Foi nesse contexto que surgiram as agências reguladoras, via institucional pela qual se consumou a mutação do papel do Estado em relação à ordem econômica.<sup>22</sup>

19 SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas econômicas**: a questão da função social. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 236.

20 O professor Diego de Figueiredo Moreira Neto irá utilizar o termo *mutações do direito administrativo* para definir o conjunto de transformações de paradigma por que passa o Direito Administrativo na atualidade.

21 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 413.

22 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 413.

De modo geral, contudo, pode-se apurar que as diretrizes constitucionais estruturantes do serviço público foram mantidas, mas as formas de atuação, os instrumentos de prestação dos serviços públicos e da concretização dos objetivos constitucionais consagrados passaram por significativas transformações com destaque para a abertura de um espaço maior de atuação social de entes privados e para o resultado e a eficiência da prestação pública.

## **A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE DE EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A experiência dos bancos públicos no Brasil - especialmente da Caixa Econômica Federal (CEF) - também é emblemática nas mudanças ocorridas na prestação do serviço público no País: originalmente concebida para atuar no mercado bancário e financeiro tradicional, a CEF tornou-se um dos principais braços operacionais do Governo Federal na efetivação das políticas públicas. Alguns dos programas e das políticas públicas mais importantes do governo nos últimos anos têm sido administrados através da estatal: Bolsa-Família, Seguro-Desemprego, Programa de Integração Social (PIS), Programa Minha Casa Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para citar os mais conhecidos.

Além do mais, a empresa pública passou a gerenciar alguns dos principais fundos públicos responsáveis pelo financiamento de obras de infraestrutura, de desenvolvimento urbano, de habitação, de mobilidade, de saneamento e de educação, a exemplo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), dentre outros programas.

Instituição criada por Dom Pedro II com o propósito de proteger as economias populares, a CEF acompanhou toda a evolução da Administração Pública brasileira, passando de autarquia à empresa pública Federal. Nos últimos anos, no entanto, a empresa passou gradativamente a abranger várias políticas públicas, dentre as quais, a gestão dos contratos de repasse do Orçamento Geral da União (OGU). Essa nova forma de ação pública surgiu justamente num momento em

que o Estado realizava grandes esforços administrativos para produzir respostas capazes de enfrentar os obstáculos advindos da necessidade de modernização do aparelho administrativo burocrático e de efetividade aos objetivos da ordem Constitucional.

Na década de 90, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) foram criados com o intuito de reorganizar e de reordenar o Sistema Financeiro Nacional comandado pelo Banco Central.

O PROER, composto pela Medida Provisória nº 1.179 e pela Resolução nº 2.208, ambas de três de novembro de 1995, teve por diretriz o incentivo à fusão e à incorporação de bancos sob a orientação do Banco Central. Juntamente com o PROES, os Programas estimularam um processo de concentração do setor financeiro, de abertura ao capital internacional e de redução do papel dos bancos públicos - principalmente, os estaduais - no Sistema Financeiro Brasileiro. Logo, como a Administração Pública Brasileira - que, salienta-se, promovia marcante reforma administrativa naquele momento, com objetivo de obter maior grau de eficiência -, a CEF também reformulou profundamente sua estrutura organizacional e redefiniu suas áreas de atuação. E assim,

Como consequência dessa reengenharia, a empresa passou a ter três segmentos bem definidos nas suas operações: serviços financeiros (operações bancárias); desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental e infra-estrutura); e transferências de benefícios (serviços delegados pelo governo federal na área social).<sup>23</sup>

Por decorrência, a empresa visivelmente buscou reafirmar seu papel social num momento de redefinições e de redução do espaço de atuação no Estado Brasileiro, em especial em atividades econômicas produtivas e concorrenciais. O interesse público que motivava a exploração do Estado da atividade econômica enquanto banco comercial - com base no que consta no art. 173 da CF - podia ser encontrado na existência de falhas de mercado, na garantia de acesso de todos os

23 SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas econômicas**: a questão da função social. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 155.

brasileiros à rede bancária, no incentivo à concorrência, dentre outras justificativas sempre sujeitas a contrapontos e a objeções. Entretanto, a presença do interesse público na intervenção do Estado como instrumento de desenvolvimento urbano e de viabilização de políticas sociais configura um anseio público quase inquestionável diante da realidade socioeconômica Brasileira.

E será com essa dualidade funcional - banco comercial e braço operacional do governo na prestação de políticas públicas - que a empresa se firmará como a responsável pela condução dos principais programas de governo na última década. Uma trajetória *sui generis* na medida em que transcendeu as atribuições tradicionais de um banco comercial estatal, orientado para o atendimento de prioridades socialmente definidas via operações de financiamento, com subsídios - ou não - para agregar igualmente a missão da gestão e da execução de prioridades delegadas pelo Poder Público.

### **A Dupla Função Social: banco comercial e agente de execução de políticas públicas**

No que diz respeito à função social desempenhada pela CEF, mais uma vez, calha ressaltar que se manifesta com dupla incidência: há uma função social econômica expressa na atuação como banco comercial a qual se soma a outra função social, como agente de políticas públicas. Na primeira - função social econômica - o interesse coletivo que autoriza a atuação do Estado na atividade econômica se manifesta fundamentalmente na busca de objetivos constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e da marginalização social. Na condição de agente de políticas públicas, essa função social se amplia, materializando uma série de direitos sociais constitucionais, a saber, o direito à moradia, ao transporte, à alimentação, ao trabalho, à educação e à assistência aos desamparados<sup>24</sup>, através de um conjunto de programas governamentais sob a gestão da empresa, como se verá a seguir.

---

24 A Emenda Constitucional nº 90, de quinze de Setembro de 2015, incluiu o transporte como direito social.

Como Banco Comercial, a empresa tem desempenhado reconhecido papel de fomento da atividade econômica nacional ao longo de sua história, ressaltando-se principalmente no tocante ao financiamento habitacional, respondendo por mais de 67% das operações imobiliárias do país. Para além disso, disponibiliza capital de giro e financiamento para setores da indústria, do comércio e dos serviços e crédito para o consumo das famílias, direcionando esforços para segmentos relevantes para o projeto de desenvolvimento do país - como micro e pequenas empresas, construção naval e mobilidade urbana - ou para públicos socialmente articulados com programas de inclusão social do governo (microcrédito)<sup>25</sup>.

Outro aspecto significativo da função social da atuação como banco comercial é o fomento ao desenvolvimento regional, à infraestrutura e ao saneamento básico. Nesse segmento, a CEF desempenha papel crucial na medida em que são operações que somente se viabilizam com financiamento de longo prazo e com taxas de juros mais baixas que as geralmente praticadas pelo mercado financeiro não estatal Brasileiro. A infraestrutura e o saneamento, por exemplo, respondiam por aproximadamente 8,9% da carteira de crédito total da empresa em 2014. Nesse segmento, os recursos do FGTS constituem a principal fonte de recursos para viabilizar os projetos de longo prazo na área de infraestrutura, possibilitando atualmente investimentos em energia, em portos, em hidrovias, em ferrovias, rodovias e em saneamento.

A função social presente na atuação no mercado de crédito ficou especialmente evidente com a atuação anticíclica promovida pelos bancos públicos no quarto trimestre de 2008. A retração do crédito pelos bancos privados em razão do aprofundamento da crise financeira global somente não teve efeitos mais nefastos na economia nacional em razão da atuação dos bancos públicos. A expansão da oferta de crédito para contrapor os efeitos recessivos oriundos da escassez de crédito privado (política econômica anticíclica), tanto do setor interno como externo, foi crucial naquele momento para evitar maiores efeitos sobre a atividade econômica, o nível de emprego e até a quebra de alguns setores produtivos.

---

25 A CEF detinha 18,1% do mercado de crédito bancário nacional, segundo informa o Relatório de Sustentabilidade da empresa de 2013.

Por fim - e igualmente importante - é a função social de promoção e de expansão da atividade bancária, ou seja, do processo que permite e/ou que facilita o acesso das classes menos favorecidas - vulneráveis e residentes em locais de baixa densidade populacional - aos produtos e aos serviços bancários tradicionais. Esses segmentos, em regra, não são atrativos ao mercado privado pela baixa rentabilidade que proporcionam, e por muitas vezes se localizarem em regiões de baixa densidade populacional, o que os torna pouco atrativos aos investimentos do setor privado. Com isso, é pontualmente o cumprimento dessa função social que motiva a empresa a manter canais de atendimento em todos os municípios do País, possuindo inclusive três agências-barco e vinte e seis caminhões-agência, com o objetivo de permitir o atendimento das populações nas localidades mais isoladas.

O acesso popular aos produtos do mercado bancário e ao crédito simboliza uma função social econômica que não pode ter sua importância subestimada. Primeiramente, porque assegura a proteção dos recursos financeiros das populações de renda inferior. Dessa feita, facilita o acesso aos produtos bancários, os quais devidamente articulados com políticas públicas de incentivo e crédito (microcrédito) podem induzir processos de geração de renda, emprego, desenvolvimento social e regional - logo, são fatores essenciais em quaisquer esforços para a realização dos objetivos constitucionais de redução das desigualdades, de erradicação da pobreza e da marginalização. Em segundo lugar, pois a soma das reservas financeiras das pequenas economias desse grande contingente populacional possibilita a constituição de um montante expressivo de recursos financeiros (*funding*) que se revelam vitais para o financiamento de projetos de interesse coletivo e social priorizados pela instituição (infraestrutura, habitação, desenvolvimento urbano, dentre outros).

Em síntese, esses exemplos consubstanciam o relevante interesse coletivo no campo econômico para atuação do Estado, através de uma empresa estatal, na atividade econômica, na forma disposta pelo art. 173 da CF. Mas o interesse coletivo igualmente se materializa, inclusive com maior clareza, nas atividades desempenhadas como agente de políticas públicas, seja prestando serviços na gestão de benefícios sociais, de programas governamentais ou atuando como mandatário da União na execução das transferências voluntárias do OGU.

## A Atuação como Agente de Políticas Públicas

Embora geralmente a discussão das políticas públicas seja afeita à Ciência Política e à Gestão Pública, essa temática também está diretamente ligada à ciência do Direito. Afinal, não é possível realizar políticas públicas - sejam elas quais forem - sem suporte normativo. Basta lembrar que a simples consagração de um direito social não significa sua concretização e que a efetividade do direito pressupõe a adoção de um conjunto de atividades de ordem político-administrativa, também própria do universo jurídico. Na seara do direito, ocorrerá toda a formalização da estrutura administrativa, do modelo institucional responsável por operacionalizar as políticas públicas, dando efetividade ao direito. Especialmente no campo das políticas públicas se visualizará essa interligação, através do diálogo constante entre o direito e a política.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.<sup>26</sup>

Nesse sentido que as funções sociais desempenhadas pela CEF a qualificam como agente de políticas públicas do Governo Federal. Indiscutivelmente as funções exercidas pela empresa possuem grande visibilidade e reconhecimento social, as quais, simplificadaamente, podem ser divididas em dois grandes grupos de atribuições: a gestão de benefícios sociais e a gestão de programas governamentais. Como já afirmado, na condição de agente de políticas públicas, a função social da empresa é ampliada para além do fomento econômico, já que é responsável por um conjunto de programas sociais que concretizam direitos constitucionais, quais sejam: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (direito à moradia); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (direito ao transporte); Programa Bolsa-Família (direito à alimentação e à assistência aos desamparados); Seguro-Desemprego, PIS e FGTS (direito ao trabalho); dentre outros.

26 DALLARI BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

Os programas listados demonstram que o Estado, para concretizar seu projeto social constitucional, necessita dispor de instrumentos públicos capazes de gerir e operacionalizar suas políticas sociais de forma eficiente, descentralizada e autônoma.

No ponto que toca à gestão de programas de governo, foram consideradas as atividades que envolvem financiamentos - com subsídio ou com incentivo governamental -, mas que requerem, para a concretização de seus objetivos, a articulação de esforços públicos e privados, especialmente com os demais entes da Federação.

A remuneração pelo Estado à empresa pública para gestão desses programas não gera, por si só, qualquer vantagem indevida ou outro efeito causador de distorções no mercado concorrencial bancário. Isso porque a remuneração deve incluir apenas os custos adicionais gerados pela execução do serviço mais uma taxa de lucro condizente. Portanto, uma vez observado tal pressuposto, restam afastados possíveis questionamentos sobre a existência de vantagem econômica ou financeira indevida pela remuneração recebida, sob o ponto de vista do direito econômico.

### Os contratos de repasse do Orçamento Geral da União - OGU

Os contratos de repasse sintetizam uma alternativa dentre os instrumentos utilizados para a realização das transferências voluntárias dos recursos do OGU. O conceito de transferências voluntárias encontra-se na Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000 - a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.<sup>27</sup>

---

27 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo: 007.452/2003-5**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLightConteudo?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3537353235&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&osicaoDocumento=0>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

As transferências voluntárias de recursos dos órgãos ou das entidades da administração pública direta e indireta da União podem ser realizadas para qualquer órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada sem fins lucrativos. Tratando-se de transferências voluntárias da União<sup>28</sup>, efetuam-se dentro da política federativa brasileira como forma de auxiliar, de cooperar e de atuar conjuntamente na resolução de problemas e na efetivação de políticas públicas.

Na década de 1990, exatamente no momento em que se projeta a discussão da Reforma Administrativa voltada à visão gerencial do aparelho burocrático do Estado, a CEF passou a atuar na condição de mandatária da União na formalização, no acompanhamento e na execução dos contratos de repasse firmados pela União para a transferência voluntária de recursos aos demais entes federativos. Então,

A partir do ano de 1995, a instituição passou a exercer um papel inédito, acompanhando e fiscalizando a correta aplicação de recursos públicos federais repassados do Orçamento Geral da União para os Estados e Municípios brasileiros ou outras entidades públicas e privadas, com fundações universitárias e hospitalares. Também é a Caixa Econômica Federal que está encarregada de repassar recursos oriundos de outras fontes internas ou externas, como é o caso dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras instituições multilaterais.<sup>29</sup>

Inicialmente, as atividades foram assumidas em razão de acordo de cooperação firmado entre a União e a CEF, na qualidade de mandatária, com a previsão dos limites dos poderes outorgados e as funções a serem desempenhadas pela Instituição Financeira. Essa opção do gestor público pela transferência das atividades deve ser analisada à luz de dois fatores: a influência do programa

28 Além das transferências voluntárias, a União também realiza transferências obrigatórias, ou seja, aquelas transferências de recursos financeiros determinadas em lei ou na Constituição, na quais inexistente qualquer poder discricionário da autoridade pública quanto à conveniência e à oportunidade ou ao momento do repasse para o outro ente federativo. As transferências voluntárias, por sua vez, são realizadas em razão do juízo discricionário da autoridade pública, sendo realizadas mediante contratos e convênios para alcançar objetivos previamente pactuados no instrumento de transferência.

29 SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares: serviço público "à brasileira"? **RDA**, Rio de Janeiro, v. 230, 2002. p. 222.

de Reforma Administrativa com visão gerencial que tem, dentre suas diretrizes, o estabelecimento de parcerias com o objetivo de alcançar maior eficiência, priorizando-se o controle por resultados; e as carências de recursos e a inadequação estrutural dos órgãos da administração direta em realizar um crescente número de políticas públicas através da sua própria estrutura administrativa e de pessoal. Nesse último aspecto, por diversas vezes, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisar questionamentos sobre a legalidade desse procedimento, consignou como um dos principais motivos que levaram os gestores a buscar a parceria com a instituição “[...] a necessidade de redução dos estoques de processos pendentes de avaliação final de obras e o reduzido quadro técnico existente nos Ministérios para atendimento do grande volume de contratos celebrados anualmente.” (TCU) (como se vê em TC 007.594\2002-9 e em TC 004.736\2002-6). Nesse ponto de vista, o Acórdão nº 788/2006 do TCU assim se manifestou:

Constatou-se que vários órgãos da administração pública, por não possuírem estrutura para acompanhamento e fiscalização dos recursos transferidos por convênio, optaram por contratar instituição financeira oficial, no caso a CEF, para celebração de contratos de repasse para a transferência de recursos da União para Estados e Municípios, sobretudo por causa de sua estrutura capilarizada, mais próxima, portanto, do local de execução do convênio.<sup>30</sup>

Além do mais, inúmeros problemas de controle, de prestação de contas e de irregularidades decorrentes de falhas estruturais, administrativas e operacionais em convênios operacionalizados de forma direta pela União consolidaram gradativamente o papel da CEF como agente operador dos contratos de repasse da União, especialmente em razão dos bons resultados obtidos pela empresa na sua execução, decorrentes da capilaridade, da flexibilidade, do controle e da economicidade advindos dos ganhos de escala e do escopo que possui diante das formas tradicionais de atuação do poder público. Por conseguinte,

Os novos serviços foram confiados à Caixa Econômica Federal em razão da reconhecida qualidade técnica e experiência de muitos anos do corpo profissional da instituição em áreas as mais diversas, como análise econômica, jurídica, engenharia e gestão. A eficiência na

---

30 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 788/2006**. Brasília, DF, 24 de maio de 2006a.

gestão da aplicação de recursos públicos, respaldada pelos organismos internacionais, tem um significado todo especial, pois representa uma vitória contra a corrupção e o desperdício de dinheiro destinado a obras sociais ou de interesse público.<sup>31</sup>

As vantagens dos serviços prestados pela CEF, no que trata do controle, da eficiência, da economicidade e da regularidade da execução em relação aos procedimentos tradicionais dos órgãos da Administração Pública, também foram constatadas pelo TCU, como exemplifica o trecho da TC 007.452/2003-5:

[...] a atuação da CAIXA nos contratos de repasse tem contribuído de forma satisfatória para o cumprimento das metas de transferências voluntárias, consignadas nas leis orçamentárias, de recursos da União para os outros entes da Federação; e os procedimentos adotados pela CAIXA nos contratos de repasse podem ser considerados como boa prática na administração pública e a estrutura existente para acompanhar a execução das obras e serviços contratados tem se mostrado eficiente quanto ao aspecto da legalidade, tendo em vista o fato de que a atuação da CAIXA inibe a ocorrência de situações irregulares, como a não-execução do objeto pactuado, o desvio de finalidade, a má aplicação dos recursos e o superfaturamento. O fato de a CAIXA efetivar medições das obras é um ponto positivo no processo, posto que o acompanhamento da execução do objeto permite que haja a regular aplicação dos recursos, dentro dos padrões de qualidade exigidos pelas normas técnicas, a preços compatíveis com o mercado; à época da ANOP (Auditoria de Natureza Operacional), a CAIXA contava com empregados em seu quadro com diversas formações como: engenheiros, arquitetos, assistentes técnicos, técnicos sociais, técnicos de fomento e analistas, além de contar com 2.644 empresas de engenharia e 170 empresas de trabalho social terceirizadas e habilitadas a prestarem serviços referentes à operacionalização dos contratos de repasse.<sup>32</sup>

As atribuições da CEF eram delimitadas, em termos de cooperação firmada com a União, com base no Decreto nº 1.819, de dezesseis de fevereiro de 1996, que sucintamente previa:

31 SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares: serviço público "à brasileira"? **RDA**, Rio de Janeiro, v. 230, 2002, p. 222.

32 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo: 007.452/2003-5**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLightContenteudo?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3537353235&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&sort =RELEVANCIA &ordem=DESC&highlight=&posicao Documento=0>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

Art. 1º As transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes.

Art. 2º As transferências de que trata o artigo anterior poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo o Ministério competente para a execução do programa ou projeto deverá firmar, com a instituição ou agência financeira escolhida, o respectivo instrumento de cooperação, em que serão fixados, dentre outros, os limites de poderes outorgados.

O caráter genérico do decreto ocasionou diversos questionamentos quanto à legalidade da contratação da CEF. O TCU foi instado a se manifestar sobre aspectos concernentes à atuação da instituição, especialmente quanto ao percentual acordado para pagamento pela fiscalização das obras e para subcontratação dos serviços de engenharia, e a possibilidade do exercício de função fiscalizadora das licitações realizadas pelos entes contratantes (Estados e Municípios) pela mandatária. Por decorrência, justificou-se o aperfeiçoamento do regramento legal dos contratos de repasse, através do Decreto nº 6.170, de vinte e cinco de julho de 2007.

Na condição de mandatária da União, compete à CEF a operacionalização do contrato, ou seja: a) a instrução das propostas selecionadas; b) a celebração dos contratos de repasse; c) o acompanhamento através do recebimento e da análise dos Planos de Trabalhos, da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas previamente selecionadas; d) a vistoria da execução das obras e serviços; e) a disponibilização dos dados e das informações quanto ao acompanhamento da prestação de contas.

Desse modo, a atuação da CEF ocorre em cada uma das fases entre a seleção dos planos de trabalho e a prestação de contas final. A seleção dos projetos que

serão contemplados com recursos, em regra, é realizada através de chamamento público ao qual deverá ser dada ampla publicidade, com divulgação no Portal de Convênios da União e na página oficial do órgão ou da entidade concedente. O chamamento público deverá estabelecer os critérios objetivos da seleção no que tange à qualificação técnica e à capacidade operacional do proponente. Assim, a entidade interessada em contratar deverá primeiramente realizar o cadastramento junto ao SICONV e apresentar um Plano de Trabalho, que deverá conter: a) a descrição do objeto a ser executado; b) a justificativa; c) a importância do projeto; d) as metas a serem atingidas; e) o público beneficiado e os resultados esperados; f) a estimativa dos recursos financeiros necessários, discriminando o valor do repasse e da contrapartida da entidade contratada; g) o prazo de execução previsto; h) as informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução, dentre outros pontos.

Uma vez selecionado, o proponente efetuará a contratação e deverá apresentar um projeto básico, o qual deve caracterizar a obra e/ou o serviço-objeto do contrato, com todos os elementos necessários para demonstrar a viabilidade técnica, os custos, as fases, o tratamento do impacto ambiental, a avaliação do custo da obra ou do serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução. Em todas as fases, a CEF também presta assistência aos proponentes por meio do seu corpo técnico profissional. No que se refere à avaliação de custos, por exemplo, a CEF desenvolveu e disponibilizou aos interessados o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).

Outro elemento indispensável aos entes públicos contratantes compreende a demonstração de cumprimento das exigências legais para a realização de transferência voluntária existentes na CF, na LRF (Lei Complementar nº 101/2000), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na legislação Federal pertinente. Dentre outras exigências, o proponente deverá evidenciar: a) que observou os limites de gastos com pessoal; b) que publicou o relatório de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; c) que regulamentou e que arrecadou todos os tributos previstos nos art. 155 e 156 da CF; d) que não possui pendências financeiras e contratuais com a União; e) que atende aos limites constitucionais de aplicação

em saúde e em educação; f) que há previsão orçamentária de contrapartida no orçamento do ente contratante; g) que tem licença ambiental; h) que respeita os limites legais de endividamento; e i) que comprova os poderes inerentes à propriedade do imóvel quando o objeto do contrato envolver obra ou benfeitorias em imóvel.

O proponente poderá comprovar o atendimento das exigências da CF, da LRF, da LDO e da legislação Federal aplicável através de extrato emitido pelo subsistema denominado Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), que verifica o atendimento dessas exigências, além das quais logicamente o proponente deverá também cumprir todas as exigências específicas previstas em cada um dos programas governamentais responsáveis pela transferência dos recursos. Com o atendimento desses requisitos, o contrato de repasse será firmado e publicado nos respectivos Diários Oficiais, que estabelecerá detalhadamente: a) o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição; b) as obrigações de cada um dos partícipes; c) a contrapartida, quando couber, e a forma de sua aferição, quando atendida por meio de bens e de serviços; d) as obrigações do interveniente, quando houver; e) a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas; f) a obrigação do contratante prorrogar *de ofício* a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado; g) a prerrogativa de o órgão ou a entidade transferidor(a) dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade; h) a classificação orçamentária da despesa, mencionando se o número e a data da Nota de Empenho ou da Nota de Movimentação de Crédito e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e os empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro; i) o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver; j) a obrigatoriedade de o conveniente ou o contratado incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos por tal

Portaria, mantendo-o atualizado; k) a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria; l) no caso de órgão ou de entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize; m) a obrigação do conveniente de manter e de movimentar os recursos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do Governo Federal; n) a definição, se for o caso, do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou da extinção do instrumento, que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente; o) a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo contratante, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade; p) o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas concedentes ou contratantes e os do controle interno do Poder Executivo Federal, e do TCU aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto; q) a faculdade de os partícipes rescindirem o instrumento a qualquer tempo; r) a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o Projeto Básico não ter sido aprovado ou apresentado no prazo estabelecido, quando for o caso; s) a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos convênios, dos contratos ou dos instrumentos congêneres, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa; t) a previsão de, na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade; u) a forma de liberação dos recursos ou de desbloqueio; v) a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV; w) o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse; x) a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público; y) o prazo para apresentação de prestação de contas, dentre outros.

Todas as condições e os procedimentos supracitados são rigorosamente acompanhados e verificados pela CEF em cada fase da execução contratual.

Na análise do projeto, por exemplo, o corpo de engenharia da CEF analisa a viabilidade da execução do objeto e do cumprimento das metas previstas. Outra consideração essencial sobre a atuação da instituição diz respeito à objetividade e à padronização da sua atuação, uma vez que todos os procedimentos, as funções e as responsabilidades são minuciosamente regrados por normativos internos.

Uma vez firmado o contrato e aprovado o projeto, ocorrerá a liberação do contratado para realizar o processo licitatório. A documentação referente, as atas e as informações sobre os participantes e as respectivas propostas apresentadas, além das informações pertinentes às dispensas e às inexigibilidades, devem obrigatoriamente ser registradas no SICONV. Nesse aspecto, outra questão imprescindível toca aos poderes da CEF, na condição de mandatária da União, quanto à fiscalização do procedimento licitatório efetuado pelos entes contratados. Não compete à mandatária adentrar no mérito da legalidade do processo licitatório, isso porque não possui poderes para atuar como órgão de controle externo, devendo se limitar a verificar a ocorrência formal da licitação.

Outra questão pontual - já examinada pelo TCU - tange à possibilidade de contratação da CEF apenas para a realização de vistoria de avaliação final da execução do objeto do contrato. Entendeu o TCU que a contratação direta da CEF apenas para esse objetivo se afasta do modelo de contrato de repasse típico, pois não há interveniência do agente financeiro para transferência de recurso, mas apenas para vistoria da execução do objeto. Comprovada a realização da licitação, a CEF procederá a autorização ao ente contratado, para proceder ao início da obra objeto do contrato de repasse. Após a conclusão de cada etapa da obra - conforme consta no cronograma de execução - será realizada a vistoria pelos profissionais de engenharia da empresa, sendo após atestado o cumprimento da etapa e efetuada a liberação e o pagamento. Os recursos destinados à execução de contratos de repasse são mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após a verificação da regular execução do objeto pela CEF na condição de mandatária da União.

Por fim, deverá o contratado realizar a prestação de contas diretamente no SICONV, apresentando: a) o relatório de cumprimento do objeto; b) a declaração

de realização dos objetivos a que se propunha o contrato de repasse; c) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou a relação de treinados ou de capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso; d) o comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e e) o termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou o contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio ou ao contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Constatada a omissão no dever de prestar contas, após oportunizada a regularização das pendências existentes, deverá ser instaurada Tomada de Contas Especial (TCE), ou seja, o procedimento administrativo que objetiva apurar a responsabilidade por danos causados ao erário público e obter o seu ressarcimento. Em síntese, pode-se concluir que a atuação da CEF como mandatária da União na efetivação da transferência voluntária dos recursos do OGU representa dupla evolução em relação aos procedimentos burocráticos tradicionalmente utilizados pela Administração Pública direta. Primeiramente, porque atinge os objetivos de descentralização e de eficiência almejados tanto pela Reforma Administrativa de 1967, quanto pela Reforma Administrativa de cunho gerencial dos anos de 1990. De outra forma, há perceptível aperfeiçoamento da relação federativa, da transparência e do controle público e social sobre a gestão e a aplicação dos recursos, especialmente em razão de todo o procedimento ser de responsabilidade de um quadro técnico profissional contratado por concurso público - pouco suscetível a pressões políticas - estando, em todas as suas etapas, minuciosamente regrado por normativos internos da empresa.

Nesse ponto, importa registrar que o quadro técnico profissional da empresa - especialmente os profissionais de Engenharia e de Arquitetura - tem desempenhado um conjunto amplo e importante de atividades na seara do planejamento urbano e da infraestrutura, inclusive no que diz respeito à orientação à assessoria aos Estados e aos Municípios. Do mesmo modo, tal característica de agente técnico não sujeito às injunções político-ideológicas diretas permite que a instituição atue como importante espaço de interlocução e de articulação de esforços entre os entes federativos (União, Estado e Municípios) governados por

partidos políticos distintos na busca da execução de programas e de políticas públicas de interesse comum.

Em suma, nota-se a superação da cultura patrimonialista sem se abdicar do controle público sobre a operacionalização das políticas públicas, ganhando-se eficiência, controlando-se resultados e descentralizando-se a execução. Enfim, consolida-se um modelo de gestão que aprimora o Estado Democrático, reforça o federalismo e permite a eficiente concretização das políticas públicas.

Ainda no que diz respeito à economicidade e à eficiência, deve-se também considerar que o modelo dos contratos de repasse permite que o custo dos serviços prestados seja contabilizado detalhadamente, facilitando ao Governo Federal dimensionar e adequar suas políticas públicas em relação ao seu custo de execução. Nessa perspectiva, por exemplo, alguns programas podem possuir objetos cujo valor de execução não justifique a realização de contratos de repasse em razão do seu próprio custo administrativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a CF tenha deixado clara a valorização preferencial da livre iniciativa e da propriedade privada no desempenho das atividades econômicas, estipulou um marco referencial para a atuação do Estado bastante amplo, ao prescrever tal possibilidade para atender aos *imperativos de segurança nacional e interesse coletivo*. Nesse último ponto, cumpre destacar que os fundamentos da intervenção estatal estão correlacionados à percepção da sociedade de que algumas atividades com características e impacto social não possibilitam a prestação ou a estruturação voltada ao simples objetivo de lucro, mas sim com vistas a alcançar o interesse público e a construção do bem-estar social.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que somente com a CF de 1988 o Estado brasileiro deu um passo para constituir uma administração pública burocrática clássica, em conformidade com a concepção Weberiana. Contudo, já naquele momento, as necessidades sociais e econômicas exigiam um salto qualitativo no modelo de gestão pública: já não bastava a superação da herança patrimonialista;

passava a ser fundamental a modernização do aparelho burocrático estatal com a introdução de novas formas de atuação capazes de atingir um novo patamar de eficiência, no qual também se valorizassem as formas de controle, de participação social, de descentralização e de transparência.

O intento do projeto de Reforma Gerencial era limitar a atuação do Estado ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas. Buscava-se assim estabelecer um modelo de administração, a forma de propriedade e o tipo de instituição organizacional capazes de assegurar maior eficiência em cada setor de atuação do Estado, ficando a cargo da administração pública gerencial (direta) do Estado somente atividades consideradas exclusivas, definidas num núcleo estratégico de atuação.

À vista disso, constata-se que as políticas públicas atualmente sob a responsabilidade da CEF - em especial, a função de mandatária da União na execução das transferências de Recursos do OGU - estariam compreendidas no modelo proposto pela Reforma Gerencial. Entretanto, nesse modelo competiriam a entes privados, e em particular, as organizações sociais e as organizações sociais de interesse público. Ocorre que, por natureza, os entes privados focam sua gestão e sua atuação fundamentalmente na equação custo-benefício, o que claramente não coaduna com o modelo e os objetivos Constitucionais no que concerne à estruturação da prestação de políticas públicas, já que a interpretação e a concretização do princípio da eficiência na administração pública - que se expressa pelo art. 37 da CF - devem se realizar de forma a assegurar a máxima efetividade aos direitos constitucionais (e não com objetivo puramente economicista). Ou seja, à administração compete se estruturar administrativamente a fim de validar a máxima efetividade dos direitos e dos princípios constitucionais, assegurando a plena realização dos compromissos pactuados - fonte, em última instância, da legitimidade do Estado Democrático de Direito.

O Poder público, portanto, deve ser um promotor da cidadania, dos laços de solidariedade social e humana, não podendo reduzir sua função a de simples promotor de relações mercantis que acabam por igualar as complexas relações da cidadania ao puro conceito de consumidor. E nesse processo, a mensuração da

eficiência deve obrigatoriamente considerar também os valores imateriais, como a transparência da gestão pública, a construção de uma cultura de planejamento e de inovação, o compartilhamento de informações, a afirmação dos valores democráticos e federativos, a gestão participativa, dentre outros.

Novamente, como já afirmado, o foco prioritário na economicidade e no resultado lucrativo contábil, na maioria das vezes, não permite o atendimento aos anseios da sociedade pela estruturação de serviços com centralidade nos direitos individuais e sociais, com a descentralização e a participação social na sua governança e com o estabelecimento de redes entre os entes federativos e a sociedade na sua constituição e funcionamento, dentre outros valores presentes e integrantes de uma *nova concepção de serviço público* em construção.

Justamente dos problemas decorrentes das dificuldades de controle público sobre as experiências de transferências à iniciativa privada nos moldes da reforma gerencial e da incapacidade de tal modelo atender aos novos anseios da sociedade quanto aos serviços públicos que se identificam o surgimento, a ampliação e a afirmação do papel da CEF na prestação de políticas públicas da União. Essa opção do gestor público pela transferência das atividades deve ser analisada à luz de dois fatores: a influência do programa de Reforma Administrativa com visão gerencial que tem, dentre suas diretrizes, o estabelecimento de parcerias com o objetivo de alcançar maior eficiência, priorizando-se o controle por resultados e as carências de recursos e a inadequação estrutural dos órgãos da administração direta em realizar um crescente número de políticas públicas através da sua própria estrutura administrativa e de pessoal.

Nesse último aspecto, ilustram os pareceres do TCU - que, por diversas vezes, ao analisar questionamentos sobre a legalidade desse procedimento, consignou como um dos principais motivos que levaram os gestores a buscar a parceria com a instituição - “[...] a necessidade de redução dos estoques de processos pendentes de avaliação final de obras e o reduzido quadro técnico existente nos Ministérios para atendimento do grande volume de contratos celebrados anualmente”. Além do mais, os inúmeros problemas de controle, de prestação de contas e de irregularidades que vêm de falhas estruturais, administrativas

e operacionais em convênios operacionalizados de forma direta pela União também foram importantes no processo gradativo de consolidação do papel da CEF como agente operador dos contratos de repasse da União. O processo assim se ampliou e se consolidou, especialmente em razão dos bons resultados obtidos pela empresa na sua execução, decorrentes da capilaridade, da flexibilidade, do controle e da economicidade advindos dos ganhos de escala e do escopo que demonstrou permitir diante das formas tradicionais de atuação do poder público. Essa tensão entre projeto político divergente parece ter sido um dos principais elementos motivadores do surgimento do modelo de execução dos contratos de repasse do OGU operacionalizados pela CEF.

Dentro dessa perspectiva de transformações, que se deve analisar a adequação das funções assumidas pela empresa em face da autorização prevista no art. 173 da CF. O interesse coletivo que legitima a atuação da empresa se verifica no cumprimento de relevante função social, sob o ponto de vista econômico, ao promover fomento do crédito, financiamento da infraestrutura, consumo e investimentos e gestão de fundos de financiamento de obras de infraestrutura, de desenvolvimento urbano, de habitação, de mobilidade, de saneamento, de educação e de projetos sociais, além de sua transformação em um dos principais braços operacionais do Governo Federal na efetivação das políticas públicas.

Em razão disso, a atuação da empresa na atividade econômica se fundamenta na realização de um duplo interesse coletivo, com função social econômica e outra eminentemente social. A função social econômica se manifesta fundamentalmente na busca de objetivos constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e da marginalização social. Na condição de agente de políticas públicas, essa função social se amplia, materializando uma série de direitos sociais constitucionais (o direito à moradia, ao transporte, à alimentação, ao trabalho, à educação e à assistência aos desamparados). Mas o interesse coletivo da atuação do Estado na seara econômica através da CEF igualmente se materializa, inclusive com maior clareza, nas atividades não tipicamente financeiras desempenhadas pela empresa - em

especial, na atuação como agente de políticas públicas. Ademais, nesta condição, que são prestados os serviços de gestão de benefícios sociais, de programas governamentais e a gestão dos contratos de repasse do OGU.

Isso posto, essa inovadora forma de prestação de serviços públicos tem propiciado conjugar os ganhos de eficiência, de controle e de produtividade almejados pelas medidas de reforma do Estado com o domínio e a titularidade sobre a estrutura operacional dos serviços públicos preconizados pela ordem constitucional. Motivado inicialmente pela carência de pessoal e pela inadequação estrutural da Administração Direta para gestão dos contratos de repasse, o modelo de prestação de serviços públicos tem demonstrado ser capaz de atingir muitos dos objetivos preconizados pela reforma gerencial na medida em que valoriza o planejamento, a flexibilização, a descentralização da gestão, o controle de resultado e o incentivo à eficiência. Ainda no que toca à economicidade e à eficiência, a execução dos contratos de repasse pela CEF tem possibilitado a contabilização detalhada dos custos dos serviços prestados, facilitando ao Governo Federal dimensionar e adequar suas políticas públicas em relação ao seu custo de execução.

Pode-se concluir, ainda, que a atuação da CEF como mandatária da União na efetivação da transferência voluntária dos recursos do OGU representa também grande evolução em relação aos procedimentos burocráticos tradicionalmente utilizados pela Administração Pública direta, especialmente por qualificar a relação federativa e assegurar transparência, controle público e social sobre a gestão e a aplicação dos recursos. Nesse aspecto, há claro rompimento com a tradição patrimonialista da Administração Pública, pois todo o procedimento é de responsabilidade de um quadro técnico profissional contratado por concurso público - pouco suscetível a pressões políticas - estando, em todas as suas etapas, minuciosamente regido por normativos internos da empresa. E são essas características que permitem à instituição atuar como importante espaço de interlocução e de articulação de esforços entre os entes federativos (União, Estado e Municípios), governados por partidos políticos distintos, na busca da execução de programas e de políticas públicas de interesse comum, dirimindo conflitos e somando esforços entre todos os atores responsáveis e interessados na

implementação de programas públicos, cujo bom exemplo pode ser constatado pela atuação no PAC.

Em síntese, o modelo adotado supera a cultura patrimonialista e incorpora importantes valores da visão gerencial sem abdicar do controle público sobre a operacionalização das políticas públicas através da transferência de serviços tipicamente públicos a entidades privadas com fins lucrativos. Um modelo que se baliza pela consecução dos objetivos Constitucionais - quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; de reduzir as desigualdades e de promover o bem de todos, sem preconceitos - de forma a assegurar a centralidade dos direitos individuais e sociais, afastando a atuação da administração pública dos desvios baseados unicamente no interesse econômico privado.

Valores alinhados à abordagem da Administração Pública do *novo serviço público* preconizam o diálogo com os valores constitucionais e democráticos, via as estratégias de racionalização, de negociação e de intermediação de interesses entre os cidadãos. Portanto, um serviço público focado no cidadão (e não no cliente), pautado pelo desejo de contribuir para a sociedade (e não para o mercado), abarca como principais diretrizes:

- a) a descentralização administrativa;
- b) o compartilhamento de responsabilidade entre as esferas de Governo na execução de políticas públicas;
- c) a elaboração de processos ágeis, flexíveis e permeáveis a mecanismos de gestão de resultados e de controle social;
- d) a condução por funcionários públicos guiados por lei, por valores, por normas profissionais, por interesses dos cidadãos e por estruturas de colaboração com a liderança compartilhada.

Em suma, trata-se de características condizentes com um modelo de gestão que aprimora o Estado Democrático, reforça o Federalismo, assegura o controle público e social, garante a descentralização e permite a eficiente concretização das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade - ADIN nº 1.923/DF**. Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista –PDT. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional Interessados: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências e Sindicato dos Trabalhadores e Servidores em Serviços de Saúde públicos, conveniados, contratados e/ou consorciados ao SUS e previdência do Estado do Paraná – SINDSAÚDE/PR. Relator Min. Ayres Britto. Julgado: 15 maio 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Terceiro\\_Setor/Jurisprudencia\\_ACP/Voto\\_\\_ADI1923LF.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Terceiro_Setor/Jurisprudencia_ACP/Voto__ADI1923LF.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 788/2006**. Brasília, DF, 24 de maio de 2006a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo: 007.452/2003-5**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/juris/Svl\\_HighLightConteudo?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3537353235&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&posicao Documento=0](https://contas.tcu.gov.br/juris/Svl_HighLightConteudo?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3537353235&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&posicao Documento=0)>. Acesso em: 16 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [S.l.], jun. 2007. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia\\_Publica\\_construcao\\_Brasil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, n. 47, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poder-publico/sinapi/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Sobre a Caixa**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 01 dez. 2015.
- CONRADO, Regis da Silva. **Serviços públicos à brasileira**: fundamentos jurídicos, definição e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.
- DALLARI BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- KRELL, Andreas Joaquim. A recepção das teorias alemãs sobre “conceitos jurídicos indeterminados” e o controle da discricionariedade no Brasil. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2004.
- MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares: serviço público “à brasileira”? **RDA**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 45-24, 2002.
- SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas econômicas**: a questão da função social. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Recebido em: jun/2016

Aprovado em: set/2016