



Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A eficiência administrativa vista sob o ângulo do contrato de gestão

Mariana Coelho de Andrade

Rio de Janeiro
2014

MARIANA COELHO DE ANDRADE

A eficiência administrativa vista sob o ângulo do contrato de gestão

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Artur Gomes

Rio de Janeiro

2014

A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA VISTA SOB O ÂNGULO DO CONTRATO DE GESTÃO

Mariana Coelho de Andrade

Graduada pela Universidade Cândido Mendes. Advogada. Pós-graduanda na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: O art. 37, *caput*, da CRFB/88 previa, originalmente, quatro princípios administrativos: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 19/98, o poder constituinte derivado introduziu um novo princípio, o da eficiência, além de introduzir, no § 8º do art. 37, o contrato de gestão. O núcleo deste trabalho é discutir o contorno do novo princípio constitucional, a constitucionalidade e as virtudes do contrato de gestão e analisar de que maneira tal contrato é um instrumento eficaz para concretizar o princípio da eficiência administrativa.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Princípio da eficiência. Contrato de gestão.

Sumário: Introdução. 1. Os contornos do princípio da eficiência administrativa, introduzido na CRFB/88 pela Emenda Constitucional n. 19/98. 2. A constitucionalidade e as virtudes do contrato de gestão. 3. Como o contrato de gestão é um instrumento eficaz para a concretização do princípio da eficiência administrativa. Conclusão.

INTRODUÇÃO

O art. 37, *caput*, da CRFB/88, em sua redação original, trouxe um rol de princípios norteadores da atuação da administração pública, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Com a chamada “reforma administrativa”, instituída pela Emenda Constitucional n. 19/98, buscou-se a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro, com uma gestão gerencial da administração pública no lugar da gestão burocrática.

A administração gerencial não rompeu por completo com a administração burocrática, entretanto, buscou avanços nos métodos de gestão pública.

Dentre as inovações trazidas, foram instituídos o princípio da eficiência administrativa e o contrato de gestão, incluídos, respectivamente, no *caput* e no § 8º do art. 37 da CRFB/88. A reforma objetivou a melhoria na prestação dos serviços da administração pública, a fim de alcançar uma maior qualidade do serviço e a concretização de políticas públicas. Buscou, ainda, uma maior produção de resultados, o alcance de metas de desempenho e uma maior presteza na máquina estatal.

Em que pese a intenção do legislador em equipar a máquina administrativa com ferramentas que primam pelo desempenho e pelo resultado, o contrato trazido pela reforma constitucional trouxe dúvidas acerca da constitucionalidade do instituto e controvérsias quanto a real efetividade desse instrumento.

É cediço que os princípios são pilares do ordenamento jurídico. A compreensão do direito se inicia pelo estudo de tais normas, que possuem alto grau de abstração. Portanto, é indispensável que os operadores do direito encontrem medidas eficazes e capazes de concretizar os princípios.

O trabalho proposto procura demonstrar como o contrato de gestão concretiza o princípio da eficiência administrativa. Apresentam-se os questionamentos trazidos pela doutrina acerca do instituto e as virtudes da figura constitucional, que pode servir como instrumento norteador da atuação estatal e até mesmo como um meio de controle interno e externo da administração pública.

1. OS CONTORNOS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, INTRODUZIDO NA CRFB/88 PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19/98.

O Brasil, ao longo dos anos, sofreu algumas reformas administrativas. Cunha¹ sintetiza três importantes marcos históricos: a reforma burocrática da Constituição de 1937, a reforma de 1967, que teria sido um ensaio de descentralização e desburocratização, e, por fim, a reforma que teria tido início no ano de 1995, na qual já haveria uma proposta de administração pública gerencial. O autor cita, ainda, o entendimento de Pedro Thomé de Arruda Neto, que aponta quatro momentos histórico-didáticos de modelos de gestão pública, quais sejam: patrimonialista, burocrático, gerencial e pós-gerencial. O modelo pós-gerencial apresentaria como diferencial um elemento essencial, qual seja, uma democracia participativa constitucional.

Com a entrada em vigor da CRFB/88, de forte cunho social, a administração burocrática, pautada na centralização de decisões, na hierarquia e na unidade de comando, não se mostrou suficiente para a satisfação dos anseios da sociedade e nem para a manutenção do funcionamento das políticas públicas. Foi necessário buscar um novo modelo de administração, marcado pela participação, que fosse consensual e que estivesse em consonância com os princípios constitucionais.

O modelo burocrático deu lugar à chamada administração pública gerencial, que se baseia em uma sociedade democrática e plural. Como fundamentos dessa nova gestão, pode-se citar a transferência de recursos e atribuições, a descentralização administrativa, que, por consequência, deu maior autonomia aos administradores, um controle posterior dos atos administrativos, no lugar de um controle rígido passo a passo, e uma organização com poucos níveis hierárquicos, voltada para o atendimento do cidadão. Nesse modelo, os anseios da sociedade devem ser considerados e respeitados pelo Estado.

O grande momento da administração pública gerencial se deu com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98, que ficou conhecida como “reforma administrativa”. Essa

¹ CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Atlas, 2012, p. 388-393.

reforma constitucional inovou em matérias relacionadas à estabilidade de servidores públicos, ao regime de remuneração dos agentes públicos e a já mencionada gestão gerencial da administração pública.

A mudança de paradigma foi primordial para a modernização da máquina administrativa estatal, e, dentre as importantes inovações, destaca-se o princípio da eficiência administrativa e o contrato de gestão, previstos, respectivamente, no *caput* e no § 8º do art. 37 da CRFB/88.

Os princípios são pilares de qualquer ordenamento jurídico, portanto, são o ponto de partida na análise de todas as normas jurídicas. Quanto à estrutura, os princípios possuem um alto de grau de abstração, a fim de acomodar as diversas regras que regulamentam a conduta humana de forma mais específica. Quanto ao seu conteúdo, os princípios estão mais próximos dos valores de justiça e, dentre as suas funções, estão as de conferir unidade e harmonia ao sistema jurídico, além de atenuar eventuais tensões normativas.

Destaca-se, ainda, que os princípios possuem um núcleo essencial, que não podem sofrer restrições em caso de conflito entre normas constitucionais.

Considerando, portanto, que o princípio incluído pela Emenda Constitucional n.19/98 está regulando a atuação da administração pública direta e indireta, de qualquer dos poderes dos entes federados, cumpre analisar quais são os seus contornos. A análise de sua abrangência serve para identificar os seus possíveis desdobramentos e, conseqüentemente, perceber de que modo este princípio pode ser concretizado.

Di Pietro² leciona que o princípio apresenta

[...] dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar,

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.84.

disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

De maneira geral, o princípio da eficiência administrativa traduz uma maior presteza na máquina estatal e exige uma maior qualidade na prestação de serviços públicos. A mudança da gestão burocrática para a gestão gerencial foi dirigida à apresentação de resultados, de produtividade, de metas de desempenho, e, conjuntamente, a avaliação dessas performances. Em suma, a reforma propôs que objetivos fossem alcançados quando da realização das atividades administrativas.

Em decisão do final do ano de 2002, publicada no Informativo de Jurisprudência nº 0158, ao julgar o MS 7.762-DF³, a Primeira Seção do E. STJ afirmou que a inércia do poder público em analisar pedido de autorização de rádio comunitária configuraria uma ofensa ao princípio da eficiência. Esta decisão cita expressamente o princípio em comento, e coaduna-se com a ideia de este princípio é um importante instrumento na avaliação da atuação do agente público.

Mendes⁴, afirma que “ser eficiente é alcançar o mais alto grau de resultados com o mínimo de sacrifícios, mas não necessariamente materiais. A natureza dos resultados e dos sacrifícios é estabelecida em razão da função que se busca desempenhar”.

É importante, portanto, que o Estado busque ações que promovam um maior patamar de direitos com a menor imposição de gravames possível.

Em um Estado Democrático de Direito, em que o poder emana do povo e no qual existe forte proteção aos direitos e garantias constitucionais, a eficiência administrativa não pode significar um alto grau de resultados em detrimento dos direitos reconhecidos pelo

³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 7.762-DF. Relator: Ministro Paulo Medina. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22princ%EDpio+da+efici%EAncia%22&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

⁴ MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Atlas, 2012, p. 363.

ordenamento constitucional. A administração pública terá que alcançar um equilíbrio entre o alcance da produtividade almejada, sem, no entanto, ferir direitos e garantias constitucionais.

Mas o princípio da eficiência deve se coadunar não apenas com os direitos e garantias previstos expressamente na CRFB/88 e na legislação infraconstitucional. Deve estar em conformidade também com os princípios implícitos, assim reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência pátria.

Carvalho Filho⁵ salienta que o núcleo do princípio da eficiência é a busca pela produtividade e pela economicidade, sendo de suma importância a redução de desperdícios de dinheiro público. Para tal, importante que os serviços públicos sejam prestados com presteza e rendimento funcional.

Ainda, segundo o autor, é indispensável que não se confundam as expressões eficiência, eficácia e efetividade. A primeira representaria o modo pelo qual se realiza a atividade administrativa. A segunda tem relação direta com os meios e instrumentos utilizados pelos agentes públicos no exercício de suas atividades. Por fim, a terceira expressão é voltada para o aspecto de obtenção de resultados com as ações administrativas.

Verifica-se, portanto, que os contornos do princípio da eficiência administrativa estão ligados à forma como a Administração Pública consegue o máximo de resultados com o menor dispêndio possível. Não se pode perder de vista, entretanto, que os direitos e garantias fundamentais devem ser respeitados por aqueles que exercem funções públicas.

Presteza é a palavra que norteia a atuação da administração pública após a adoção de um modelo administrativo gerencial.

2. A CONSTITUCIONALIDADE E AS VIRTUDES DO CONTRATO DE GESTÃO PREVISTO NO ART. 37 § 8º DA CRFB/88.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27-30.

O contrato de gestão foi uma das inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 19/98. Entretanto, esta não foi a primeira vez que a expressão “contrato de gestão” apareceu no ordenamento jurídico pátrio.

Ensina Mello⁶ que a primeira menção da nomenclatura se deu por meio do Decreto 137/91, que instituiu o Programa de Gestão de Empresas Estatais e tinha por objetivo promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais. Já a primeira lei a tratar de contratos de gestão foi a Lei n. 8.246/91, que autorizou o poder executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais. Tal lei, entretanto, não esclarecia o que se entendia por contrato de gestão.

O contrato de gestão instituído pela Emenda Constitucional n. 19/98, previsto no § 8º do art. 37 da CRFB/88, foi criado em um contexto de reforma administrativa e, em síntese, seria um ajuste realizado no âmbito interno da administração pública.

Segundo Mello⁷, o rótulo “contrato de gestão” teria sido utilizado para fazer referência a duas realidades distintas: os contratos travados com pessoas jurídicas integrantes do próprio Estado, e os contratos travados com pessoas alheias ao próprio Estado, que seriam as Organizações Sociais.

Ao analisar o dispositivo, Oliveira⁸ leciona que o termo “contrato de gestão” possui duas aplicações diferentes em nosso ordenamento jurídico: o contrato de gestão interno ou endógeno e o contrato de gestão externo ou exógeno.

De acordo com o autor, o contrato de gestão interno ou endógeno é o previsto no § 8º do art. 37 da CRFB/88. Seria o ajuste realizado no âmbito da própria Administração Pública com a finalidade de garantir uma maior eficiência administrativa por meio de metas de

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo. Malheiros. 2013. p. 231.

⁷ *Ibid.*, p. 229-230

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo. Método. 2012. p. 276-279.

desempenho, além de conceder uma maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira do órgão ou entidade administrativa.

O contrato de gestão externo ou exógeno, por outro lado, seria o ajuste realizado entre a Administração Pública e uma entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social, que prevê metas de desempenho e incentivos públicos à entidade privada, na forma da Lei n. 9.637/98.

Para analisar as críticas oferecidas ao dispositivo constitucional e também as considerações favoráveis ao artigo, cumpre analisar o inteiro teor do § 8º do art. 37 da CRFB/88⁹, que assim determina:

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

I: o prazo de duração do contrato;

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

III: a remuneração do pessoal.

Pela leitura do parágrafo, destacam-se duas características principais do contrato de gestão. Primeiro, a fixação de metas e da ampliação de autonomia do órgão ou entidade por meio de um ajuste. Além disso, a ideia de que este contrato é um instrumento de controle de resultados.

Em relação ao contrato de gestão firmado com as entidades conhecidas como Organizações Sociais, não há controvérsia quanto à constitucionalidade de tal instrumento. Trata-se de um ajuste com uma entidade pertencente ao chamado Terceiro Setor, que engloba entidades privadas sem fins lucrativos e que desenvolvem atividades de relevante interesse social.

⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2014.

Existe lei regulando tal contrato, qual seja, a Lei n. 9.637/98, que em seu art. 5º¹⁰ prevê tratar-se de um “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução das atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º”.

O artigo primeiro em comento apresenta atividades de cunho social, tais como cultura, saúde, estudo científico e preservação do meio ambiente.

Tendo em vista que tais entidades formalizam vínculos jurídicos com o Estado, o direito administrativo é aplicado na hipótese. De acordo com Mello¹¹, este contrato de gestão seria pura e simplesmente um contrato administrativo, já que se trata de uma típica relação contratual entre o poder público e uma pessoa jurídica de direito privado.

Ultrapassada a análise acerca dos contratos firmados com as entidades privadas, destaca-se que as maiores discussões doutrinárias aparecem em relação à expressa previsão constitucional acerca da possibilidade de os contratos de gestão serem pactuados com sujeitos integrantes do próprio aparelho administrativo do Estado.

Segundo Mello¹², a autonomia gerencial, administrativa e financeira das entidades da Administração indireta não pode ser ampliada por contrato, como preconiza o dispositivo inserido pela Emenda Constitucional n. 18/98.

Elucida o autor que a autonomia de tais pessoas jurídicas advém da lei, e se um contrato pudesse alterá-la, o poder Executivo estaria adentrando nas atribuições do poder Legislativo, o que fere a separação de poderes, prevista no art. 2º da CRFB/88. O dispositivo constitucional mencionado pode ser entendido como uma cláusula pétrea, já que proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir a separação de poderes não pode sequer ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 24 jul.2014.

¹¹ MELLO, op. cit., p. 240.

¹² Ibid., p. 237.

O § 8º do art. 37 da CRFB/88 faz expressa referência aos órgãos públicos. Para entender a discussão acerca da impossibilidade de celebração de contrato entre órgãos, cumpre analisar de forma breve suas principais características.

Di Pietro¹³ ensina que dentre as várias teorias existentes para explicar as relações do Estado com os seus agentes, a adotada por nosso ordenamento jurídico foi a Teoria do Órgão, de Otto Gierke. Elaborada na Alemanha, esta teoria preconiza que a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio de órgãos, de maneira que quando os agentes públicos pertencentes a estes órgãos manifestam a sua vontade, o fazem como se fossem o próprio Estado.

Carvalho Filho¹⁴ conceitua os órgãos públicos como sendo “o compartimento na estrutura estatal a qual são cometidas funções determinadas, sendo integrado por agentes que, quando a executam, manifestam a vontade do próprio Estado”. Ensina o autor, ainda, que em relação à capacidade processual, o órgão é despersonalizado.

De acordo com Mello¹⁵, o dispositivo constitucional pretendeu introduzir algo que seria impossível - a ampliação de autonomia dos órgãos da administração indireta por meio de contratos.

Ensina o autor que os órgãos não possuem autonomia, portanto, esta não poderia ser ampliada. Acrescenta que se as competências de tais órgãos tivessem sido estabelecidas por decreto regulamentar, nos limites estabelecidos por lei, a modificação só poderia surgir de um ato unilateral daquele que as estabeleceu, e jamais por meio de um contrato.

Por se tratar de repartição interna de competência, ainda segundo o autor, não seria juridicamente possível um contrato entre órgãos, já que estes são repartições internas de um mesmo Estado. Não seria possível um contrato consigo mesmo.

¹³ DI PIETRO, op. cit., p. 520-521.

¹⁴ CARVAHO FILHO, op. cit., p. 15.

¹⁵ MELLO, op. cit., p. 238.

Por fim, acresce que a vontade e ação dos órgãos são a própria vontade e ação de seus agentes. Portanto, no momento em que a administração pública contrata algo, quem está a realizar a contratação é o próprio Estado, manifestando-se por meio de seus órgãos.

Em suma, de acordo com o autor, no que se refere ao contrato entre órgãos públicos, o dispositivo constitucional deverá ser considerado como não escrito, não havendo interpretação que salve o dispositivo.

Em que pese o entendimento acima esposado, de renomado doutrinador brasileiro, a doutrina pátria não é unânime em relação à inconstitucionalidade do § 8º do art. 37 da CRFB/88.

Justen Filho¹⁶, ao analisar a autonomia das agências reguladoras, que têm a natureza jurídica de autarquias, avalia o dispositivo constitucional em comento e ensina que o parágrafo inserido no art. 37 da CRFB/88 pela Emenda Constitucional n. 19/98 não é nem inconstitucional e nem inútil.

Segundo o autor, a interpretação a ser feita pelo dispositivo não pode ser literal. A administração indireta não pode ter a competência ampliada por meio de um contrato, mas apenas por meio de lei. Assim, no caso de a matéria estar prevista em âmbito legal, poderia sofrer regulamentação por meio de um contrato. Ensina o autor que o art. 37 § 8º da Constituição da República deveria sofrer uma interpretação conforme à constituição.

No estudo da hermenêutica constitucional, ao tratar do princípio da interpretação conforme à constituição, Lenza¹⁷ leciona que ao se deparar com normas plurissignificativas, ou seja, normas que possuem mais de uma significação, o intérprete deve preferir a exegese que não seja contrária ao texto constitucional. Destaca o autor que esta espécie de interpretação só é admitida quando existir um espaço de decisão, e, dentre as várias

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 709-710.

¹⁷ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 215.

interpretações possíveis de se alcançar, deve-se optar por aquela que esteja em conformidade com a constituição.

De volta ao texto constitucional, por fim, ensina Justen Filho¹⁸ que caberia à lei, nos limites estabelecidos pela Carta Magna de 1988, determinar a autonomia que está garantida aos órgãos integrantes da Administração indireta, sendo o contrato de gestão uma mera via de concretização das determinações que já estariam exaustivamente previstas em lei.

Moreira Neto¹⁹ também analisa os contratos de gestão previstos constitucionalmente. Segundo o autor, o termo “contrato de gestão” seria uma designação inadequada, na medida em que não existem prestações recíprocas entre as partes e nem interesses antagônicos. Ressalta que muitas vezes os entes envolvidos não possuem sequer personalidade jurídica para contratar.

Ensina o doutrinador que o contrato de gestão é na verdade uma modalidade de contrato de programa, que é caracterizada pelo ajuste entre as partes que acordam uma mútua cooperação, por meio de uma expansão legalmente admitida da autonomia gerencial de uma entidade ou de um órgão administrativo participante, a fim de programar atividades de interesses de todos aqueles que participaram do acordo de vontades.

Diante da divergência acima exposta, encabeçada por doutrinadores de peso no estudo do Direito Administrativo brasileiro, possível verificar que a constitucionalidade ou não do contrato de gestão, previsto no § 8º do art. 37 da CRFB/88, merece uma análise cuidadosa, que engloba mais do que a mera leitura fria do dispositivo constitucional.

A questão perpassa por uma análise profunda das partes envolvidas no contrato de gestão, sua natureza jurídica e os objetivos buscados pelo legislador quando da criação da Emenda Constitucional n. 19/98.

¹⁸ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 710-711.

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 214-216.

Em relação aos contratos de gestão celebrados entre a Administração Pública e as Organizações Sociais, o tema não requer maiores discussões, e o ajuste possibilita a parceria social com entidades do Terceiro Setor. Trata-se de um quadro em que se busca o fomento social. Entretanto, quanto ao ajuste firmado no âmbito da Administração indireta, a análise deve ser cautelosa.

Conforme exposto anteriormente, a reforma constitucional realizada por meio da promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98 ocorreu com o intuito de buscar uma administração pública gerencial, com vistas a modernizar a máquina estatal e a substituir os métodos tradicionais de controle estatal. O objetivo do legislador foi buscar um novo modelo de administração. Assim, para preservar o ideal inspirador da reforma constitucional, o contrato de gestão previsto no § 8º do art. 37 da CRFB/88 deve ser interpretado conforme à constituição, nos moldes propostos pelo doutrinador Marçal Justen Filho.

De fato, uma interpretação literal levaria a inconstitucionalidade do dispositivo, tendo em vista que as competências dos órgãos públicos não podem ser ampliadas por meio de um contrato, dependem de lei. Entretanto, havendo lei que assegure a função de cada órgão, os contratos de gestão podem ser importantes instrumentos de concretização dos princípios e regras legalmente previstos. Não se trata de ampliar a autonomia dos órgãos, mas de permitir a existência de um instrumento que possibilite o exercício das atividades legalmente previstas.

A expressão “contrato de gestão” não deve ser analisada no sentido técnico-jurídico, pois não se trata de acordo de vontades destinados a gerar direitos e obrigações para ambas as partes. Há, como elucida o professor Moreira Neto²⁰, um “simples acordo de vontades concorrentes, em que se programam atuações específicas e exercícios de competências legalmente flexibilizados, que visam ao atingimento de resultados, especificados, quando não

²⁰ Ibid., p. 215.

quantificados, de interesses comuns entre os pactuantes”. Há interesses comuns e convergentes daqueles que participam de sua celebração, portanto, poderia ser considerado um ato administrativo complexo.

Em relação à ausência de personalidade jurídica dos órgãos públicos, o que os impossibilitaria de celebrar um contrato de gestão, Moreira Neto²¹ esclarece, ainda, que com o intuito de desenvolver o programa de autonomia de gestão administrativa de órgãos públicos, por meio dos contratos de gestão, a CRFB/88 estendeu a estes órgãos uma ficção jurídica de personalidade, restrita à sua participação nesses atos jurídicos complexos, tendo estendido aos administradores outra ficção jurídica, a de representação legal dos órgãos, com poderes de vinculá-los ao acordo.

Portanto, pela análise de todos os ângulos acima expostos, pode-se entender pela constitucionalidade do contrato de gestão trazido pela Emenda Constitucional n.19/98. O instrumento traz um importante meio de concretização da Administração Pública Gerencial, que busca resultados e desempenho, além de ser importante método de concretização de regras legalmente previstas.

3. COMO O CONTRATO DE GESTÃO É UM INSTRUMENTO EFICAZ PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.

Conforme explicitado anteriormente, os princípios formam uma base do ordenamento jurídico e, dentre outras funções, conferem unidade ao sistema jurídico.

O princípio da eficiência administrativa, como os demais princípios previstos na legislação pátria, traz consigo forte carga de abstração, mas esta característica não impede que

²¹ Ibid, p. 215-216.

a doutrina trace linhas gerais acerca dos aspectos e da aplicação prática deste princípio, que foi uma inovação trazida pela Emenda Constitucional n. 19/98.

Quando o princípio em comento foi estudado no primeiro capítulo do presente trabalho, verificou-se que a reforma constitucional buscou uma maior presteza e uma maior qualidade na prestação dos serviços públicos exercidos pela administração pública.

Restou esclarecido, ainda, que este princípio exige o alcance de um alto grau de resultados, sem que isso resulte na imposição de fortes gravames ao administrado. A eficiência administrativa deve alcançar sempre um equilíbrio entre o alcance de produtividade e a conservação de direitos e garantias constitucionais, ainda que estas garantias estejam previstas de forma implícita no ordenamento jurídico.

Para verificar se o contrato de gestão seria uma ferramenta hábil a alcançar tais vetores, cumpre analisar alguns benefícios do contrato de gestão.

Justen Filho²², ao apresentar as virtudes do contrato de gestão, esclarece que o contrato amplia a transparência administrativa e produz uma pauta de controle dos ocupantes do cargo público. Segundo o autor, este contrato, por trazer a definição formal de objetivos, metas e políticas, produz a fixação de uma política setorial, o que acarreta na racionalização das atividades estatais.

Esclarece o doutrinador, ainda, que por meio de tal contrato, surgiria uma espécie de instrumento que seria norteador da atuação governamental estatal. Haveria um dever de congruência das decisões posteriores em relação àquelas decisões adotadas anteriormente por meio do contrato.

Diante das peculiaridades do princípio da eficiência e das virtudes do contrato de gestão, acima explicitadas, verifica-se que este contrato é de fato um instrumento válido e

²² JUSTEN FILHO, *op.cit.*, p. 712.

hábil a concretizar a administração pública gerencial, e, assim, pode trazer um melhor desempenho das atribuições do poder público.

A indicação de objetivos, metas e estratégias permite a todos o conhecimento das políticas adotadas pela administração pública, e com isso permite-se verificar se de fato os resultados perquiridos pela administração estão sendo cumpridos. Há um forte instrumento de controle da atuação daqueles que exercem cargos públicos, pois o contrato permite examinar se o desempenho da administração pública foi satisfatório ou não.

O contrato de gestão torna-se também um importante instrumento de controle interno e externo da Administração. Justen Filho²³, ao analisar a relevância jurídica do contrato, aduz que os Órgãos Parlamentares, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário podem verificar a validade das decisões administrativas em razão dos termos previstos no contrato de gestão.

Quando analisa o princípio da eficiência administrativa, Mendes²⁴ conclui que o primado da eficiência passou por estágios: “outrora, uma utopia distante; com a atual Constituição, um desejo próximo; dez anos mais tarde, uma aspiração reafirmada de forma expressa para, hoje, ser considerada nos critérios de controle das gestões públicas, mas ainda segundo parâmetros estreitos”. Finaliza o autor afirmando que se precisa incluir uma nova etapa, a de aferir a gestão pública à luz do princípio da eficiência administrativa.

Por todo o acima exposto, verifica-se que o contrato de gestão pode ser considerado um critério de aferição e controle de gestão pública.

CONCLUSÃO

O modelo de administração pública gerencial, cujo grande momento se deu com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98, buscou um modelo consensual, marcado

²³ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 712-713.

²⁴ MENDES, op. cit., p. 374.

pela participação e trouxe consigo uma forte descentralização administrativa e uma maior autonomia dos administradores.

A inserção do princípio da eficiência administrativa na CRFB/88 veio exigir uma melhor atuação dos agentes públicos, dos quais se espera um melhor desempenho de suas atividades, a fim de alcançar melhores resultados.

Os administradores públicos devem buscar a concretização deste importante princípio, e não se pode perder de vista que o contrato de gestão, que também foi inserido na Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 19/98, é um importante instrumento para o alcance dos resultados pretendidos.

Em que pese à divergência acerca da constitucionalidade do contrato de gestão, ao longo deste trabalho ficou demonstrado que o contrato de gestão deve sofrer uma interpretação conforme à constituição, e, com isso, torna-se uma ferramenta válida e útil à concretização deste importante princípio constitucional. Como dito, este contrato amplia a transparência administrativa e se torna uma forma de controle dos agentes públicos. A própria validade das decisões administrativas pode ser verificada por meio dos termos previstos no contrato de gestão.

Assim, sem perder de vista que o princípio da eficiência administrativa busca o alcance de resultados com um pequeno dispêndio de recurso, sempre respeitando garantias e direitos fundamentais, o contrato de gestão é um meio válido e eficaz para a concretização deste princípio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 24 jul.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. MS 7.762-DF. Relator: Ministro Paulo Medina. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22princ%EDpio+da+efici%EAncia%22&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo. Malheiros. 2013.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo. Método. 2012.