

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SEU IMPACTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO CONTRATO DE GESTÃO

NICHETTI, MARIA HELENA¹
SILVA, MARCELLA CRISTINA BRAZÃO²

RESUMO: No presente artigo, será exposto, de forma objetiva, o princípio da eficiência e seu impacto na administração pública, no contexto do contrato de Gestão, do Direito Administrativo, previsto na Constituição Federal de 1988. Essencialmente, busca-se constatar a evolução histórica da Administração Pública, o princípio da eficiência antes e depois da emenda constitucional n.º 19/98, seus objetivos, bem como a reforma administrativa gerada após essa emenda, além disso, os reflexos que causam ao contrato de gestão e o seu reconhecimento como agência executiva. Para tanto, serão apontadas as principais causas e impactos do princípio da eficiência na administração pública, no contrato de gestão e os critérios da Administração Pública. Ainda, serão analisados os posicionamentos que tratam do tema em questão, nas doutrinas e na legislação vigente. A relevância do assunto estudado se ancora no campo da administração pública e no impacto sofrido no âmbito do contrato de gestão, sendo um compromisso constitucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios, de entidade pública estatal a ser qualificada como Agência Executiva.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência, Administração Pública, Contrato de gestão.

THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY AND ITS IMPACT ON PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE MANAGEMENT CONTRACT

ABSTRACT: In this paper, the principle of efficiency and its impact on public administration will be shown objectively, in the context of the Management Contract, in Administrative Law, provided for in the Federal Constitution of 1988. Essentially, it seeks to verify the historical evolution of Public Administration, the efficiency principle before and after the constitutional amendment No. 19/98, its objectives, as well as the administrative reform generated after this amendment, and the effects on the management contract and its recognition as an executive agency. Therefore, the main causes and impacts of the principle of efficiency in public administration, in the management contract, and the criteria of Public Administration will be pointed out. Also, the positions of doctrines and the current legislation that deal with the subject in question will be analyzed. The relevance of the subject studied is anchored in the field of public administration and in the impact suffered under the management contract, being a constitutional commitment through the public power to be qualified as an Executive Agency.

KEYWORDS: Efficiency, Public Administration, Management contract.

1 INTRODUÇÃO

O assunto do presente artigo refere-se ao Direito Administrativo. O tema, no que lhe concerne, trata do Princípio da Eficiência e seu impacto na administração pública, no âmbito do contrato de gestão. A administração Pública sempre esteve presente na sociedade, seu início se deu no final do Século XVIII e início do Século XIX, nascendo com o Estado de Direito e tendo como base a Revolução Francesa. Nesse período, o funcionamento da Administração Pública era regido por

¹ Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário FAG, e-mail: marinichetti@hotmail.com

² Docente orientador do curso de Direito do Centro Universitário FAG, e-mail: marcela@fag.edu.br

normas que ficavam espalhadas, não havendo uma área específica para sua atuação, nem uma base de princípios informativos que resultassem em autonomia (CUNHA JUNIOR, 2019).

Contudo, ao longo do século XX, a Administração Pública foi se desenvolvendo e no ano de 1988, com o surgimento da Constituição Federal conquistou o seu espaço passando a ter um modelo gerencial, voltado para o cidadão e tendo como base a dignidade da pessoa humana, sendo que desde então recebeu uma nova interpretação jurídica (CUNHA JUNIOR, 2019).

Em 1998, com a reforma administrativa, a emenda constitucional de número 19, iniciou regras relativas ao projeto de reforma do Estado ao plano constitucional e, com isso, acrescentou ao caput do artigo 37 o princípio da eficiência. A partir dessa inclusão, o Estado visava à garantia de direitos aos usuários dos diversos serviços prestados por seus delegados. A incorporação desse princípio revelou o descontentamento da sociedade e a impotência para lutar contra a deficiente prestação de serviços públicos, bem como o fim do sistema burocrático (CARVALHO FILHO, 2015).

Menciona-se ainda, que o princípio da eficiência também está previsto no artigo 2º, da lei 9.784/1999, tendo como objetivo fazer com que a Administração Pública seja desempenhada de forma eficiente e transparente, que a realização de suas atribuições seja feita de forma rápida, para que se obtenha um melhor rendimento, celeridade e desempenho adequado (CUNHA JUNIOR, 2019).

Ainda convém lembrar, que a reforma administrativa na emenda constitucional de n.º 19 além de instituir o princípio da eficiência, estabeleceu o contrato de gestão, essa reforma administrativa melhorou a prestação de serviços da Administração Pública, obtendo bons resultados (CHAVES *et al.*, 2010).

Ressalta-se, desse modo, que nos contratos de gestão há uma necessidade de um serviço prestado com boa qualidade sendo indispensável à eficiência, para que possa ser realizado com presteza, perfeição e rendimento profissional, uma vez que o contrato de gestão busca maior eficiência da Administração Pública (BASTOS, 2001).

Cabe destacar, que no contrato de gestão há um acordo firmado entre a Administração Direta Centralizada e entidades da Administração Indireta, além de órgãos da própria Administração Pública Direta, assumindo o compromisso de cumprir determinadas metas (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

A propósito, os contratos de gestão são instrumentos utilizados pelo Poder Público, pretendendo, em primeiro lugar, buscar a eficiência administrativa e fazer com que a prestação do serviço influencie no bem-estar social, por meio de um plano de reestruturação da própria entidade. Encontra-se, aí, o cerne da questão, uma vez que se a Administração Pública for bem executada,

organizada com objetivos e metas para serem alcançadas, irá acabar com os controles burocráticos, resultando na eficiência, produzindo bons resultados (ALMEIDA, 2014).

Assim, destaca-se que a temática discutida é de grande relevância, visto que se trata de um princípio constitucional com reflexo na administração pública, por meio de um contrato de gestão. Desse modo, reitera-se, que conforme o ordenamento jurídico brasileiro, à administração Pública deve zelar e aplicar o princípio da eficiência, para que seja realizado de forma rápida qualquer tipo de burocracia (CUNHA JUNIOR, 2019).

Nessa perspectiva, o objetivo geral desse artigo se pauta em esclarecer, após análise dos dispositivos legais, pensamentos dos doutrinadores sobre o princípio da eficiência e em contratos de gestão. À vista disso, a metodologia empregada para realização dessa pesquisa foi bibliográfica, buscando suporte teórico-metodológico em leis, artigos jurídicos, dentre outros.

A partir disso, destacam-se os seguintes objetivos específicos: contextualizar os principais fatores acerca do tema, analisar o princípio constitucional da eficiência antes e depois da emenda de n.º 19/98 e, por fim, refletir sobre a opinião de doutrinadores especialistas sobre o tema.

Destarte, o princípio da eficiência trata-se do dever da administração Pública em realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, para que se obtenha o melhor resultado.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na visão de Cunha Junior (2019), a Administração Pública começou a partir da organização do Estado Moderno, no final do século XVIII e início do século XIX, nasceu com o Estado de Direito, advento da Revolução Francesa que limitou o poder e subordinação do Estado ao império da Lei de Jurisdição e da responsabilização dos agentes públicos por seus atos arbitrários. A lei passou a regulamentar as relações entre a Administração Pública e os administrados frente ao interesse público.

Diante disso, o que existiam eram normas esparsas sobre todo o funcionamento da Administração Pública, à competência de seus órgãos, os poderes do fisco, a utilização de bens públicos utilizados pelo povo e a servidão pública, não havendo uma área específica que fosse baseada em princípios informativos próprios que reproduzissem autonomia (DI PIETRO, 2018).

Dessa forma, cabe destacar, que ao longo do século XX, a Administração Pública se desenvolveu consideravelmente com as modificações do Estado de Direito, em suas fases, social, liberal e democrática, a partir da Constituição de 1988. De um jeito burocrático, passou a um modelo gerencial, voltado para o cidadão, visando à dignidade da pessoa humana, incluindo a força normativa

da Constituição, normatividade dos princípios, centralidade dos direitos, aplicação direta dos direitos fundamentais e uma nova interpretação jurídica (CUNHA JUNIOR, 2019).

Nesse contexto, ressalta-se que as variações do Estado de Direito foram essenciais para alterarem os dispositivos constitucionais aplicáveis à Administração Pública, obtendo grande relevância a partir da promulgação da Carta Magna, incluindo um novo modelo de administração (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

Em adição, Cunha Junior (2019) afirma que o Estado é um acontecimento político, que ocorreu de um processo histórico de vivência de diversos povos do mundo, evoluindo desde a antiguidade, a partir da Polis Grega da Civita romana, sendo reconhecido no início da Idade Média.

Na origem grega, o cidadão qualificava o habitante da Pólis que exercia a política, participando de discussões e decisões referentes à Pólis, denominada como uma organização, de direitos e de deveres previsto no ordenamento jurídico vigente (PALUDO, 2010). Nas palavras de Paludo quanto à aplicação do ordenamento jurídico:

Eram excluídos escravos, as mulheres, os velhos e as crianças. Estes não possuíam cidadania. Apenas o cidadão grego participava da democracia. Na época medieval, a cidadania era exercida pelo rei, pelo Clero e pela nobreza. As demais classes sociais não possuíam direitos sociais, eram posses do rei. No estado moderno as revoluções sociais tinham por objetivo a busca de direitos para todas as classes sociais. Com o surgimento do Capitalismo, continua a divisão de classes social, só que agora mais difusa, pois todos são iguais perante a lei. No Brasil, vivemos num Estado Democrático de Direito, onde exercermos a democracia mediante a participação do debate público e possuímos cidadania. Vimos, então, que a cidadania em seus primórdios, era exercida apenas por algumas pessoas de classes sociais, as que tinha poder. A desigualdade social sempre gerou direitos as classes que detinham o poder, os excluídos socialmente não possuíam direito a ter direitos (PALUDO, 2010, p. 256).

À luz do que expõe Paludo (2010), o ordenamento jurídico dessa época pregava que apenas o rei e a nobreza poderiam exercer o poder de cidadania, sendo que os demais não o possuíam. Por outro lado, com o advento do estado moderno, as revoluções sociais tinham o objetivo de promover os direitos sociais de igualdade, mas nem sempre foi assim, uma vez que geravam mais direitos às classes que possuíam mais poder econômico.

2.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANTES DE EC. 19/98

Conforme Pereira (2010), no Brasil, a decisão política adotada pelo governo Getúlio Vargas, de estruturar o aparelho do Estado, com caráter autoritário, centralizador e com a implantação de uma burocracia nos moldes “weberianos”, começou a ser viabilizada com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1936. Tais medidas tinham o objetivo de suprimir a administração patrimonialista, que naquele período prevalecia no país. Logo na década seguinte, teve

o início da formação do Estado empresário, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Entretanto, após a Morte de Getúlio Vargas, em 1945, retomaram as práticas patrimonialistas, deteriorando o aparelho do Estado.

Além disso, as principais práticas patrimonialistas combatidas pela burocracia foram o clientelismo e a confusão estabelecida entre o patrimônio público e o privado, um exemplo foi à criação do instituto de concurso público, em 1934, que propunha a seleção de funcionários baseada na competência técnica e nos conhecimentos. Assim, surgem novos padrões trabalho, a administração se torna mais especializada, com a divisão das tarefas e a hierarquização da autoridade. As atuações do Estado se tornam tecnicamente mais complexas, impessoais e profissionais (CHAVES *et al.*, 2015).

Em busca de maior eficiência, foi necessária uma nova reforma por meio do decreto lei de n.º 200 de 25/02/1967, no então governo do presidente Castelo Branco, que criou novas diretrizes atribuindo aos ministérios de Estado, integrantes da Administração Federal, o encargo de assegurar a eficiência administrativa no âmbito das respectivas atribuições (UBIRAJARA FILHO, 1999).

Esse novo diploma legal definiu novos rumos para a Administração Pública, por exemplo, autonomia de gestão, descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo, por meio da criação de empresas estatais, fundando uma administração voltada para o desenvolvimento, conservando uma forte centralização política na União. A consequência dessas mudanças, no aparelho do Estado, é o enfraquecimento da administração direta, deteriorando sua capacidade de formulação de políticas (PEREIRA, 2010).

Para Chaves *et al.* (2015), com o excessivo crescimento da administração pública indireta, o governo militar não tinha instrumentos de controle suficientes para comandar as atividades do Estado em todas as suas frentes. Cria-se, então, em 1979, o Ministério da Desburocratização, com o objetivo de frear o crescimento da administração pública indireta e criar mecanismos para aproximar a sociedade do Estado por meio da simplificação dos processos administrativos.

Em 1980 ocorreram grandes mudanças, no papel do governo e da Administração Pública, vale ressaltar que nesse mesmo período vários países fizeram reformas conduzidas pelo governo Federal. Aqui no Brasil, essas mudanças ocorreram na abertura de mercado, desregulamentações e privatizações. Esses processos de reforma começam de maneira bastante lenta no governo Sarney e ganham um expressivo aumento no Governo Collor, no início dos anos 1990, com a abertura da economia brasileira que visava à construção e a reconstrução das capacidades administrativas e institucionais (PEREIRA, 2010).

Cabe ressaltar, que com as modificações ocorridas começaram a reduzir o tamanho da máquina administrativa, o objetivo era de que como isso o Estado aumentasse a sua eficiência, nas áreas em

que se considerava realmente imprescindível sua atuação. Esse novo modelo de administração, conhecido como administração gerencial, para ser implantado necessitou de inúmeras alterações na Constituição, com edições de leis infralegais, tendo como justificativa à crise do Estado, uma vez que seria incapaz de realizar os necessários investimentos e desempenhar eficientemente todas as suas atribuições previstas pela Constituição Federal (ALEXANDRINO e PAULO, 2006).

2.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA APÓS DA EC 19/98

As bases burocráticas da Constituição Federal tornaram inviável a prática de medidas necessárias, por meio disso, implementou-se um Plano Diretor com o objetivo de efetivar o princípio da eficiência (CHAVES *et al.*, 2010).

Dessa forma, foi publicada a Emenda Constitucional de n.º 19 em 1998, Chaves *et al.* comenta sobre a emenda:

Está emenda é de caráter reformista intenta instrumentalizar as mudanças á plena adoção do novo paradigma de administração. É o fundamento legal, por exemplo da reforma no regime jurídicos dos servidores públicos, que impôs teto remuneratório e flexibilização da estabilidade do servidor, do limite Constitucional de despesas com pessoal, das regras especiais de licitação para empresas públicas e sociedades de economia mista, e da indicação para a elaboração de uma lei de defesa dos usuários dos serviços públicos. Mas, do ponto de vista da reforma do aparelho estatal, amais importante alteração imposta pela Emenda e que mais fortemente estabeleceu a tônica da Administração Gerencial no Brasil foi à introdução do princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal, que norteou definitivamente a evolução da administração pública brasileira (CHAVES *et al.*, 2010, p.16).

No ponto de vista de Carvalho Filho (2015), a EC 19/98 implantou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentando ao Caput do art.37, o princípio da eficiência. Com essa inclusão, o governo planejava garantir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados por seus delegados. A incorporação desse princípio revelou o descontentamento da sociedade, diante da impotência para lutar contra a deficiente prestação de serviços públicos e os incontáveis prejuízos causados (CARVALHO FILHO 2015).

Como caracteriza Ubirajara Filho (1999), o Poder executivo deveria rever e readequar as normas relativas aos servidores, seguindo os princípios de aumento da produtividade, profissionalização e aperfeiçoamento, com a constituição de dirigentes capazes de garantir à qualidade da ação governamental, como, também, a dispensa do servidor efetivo ou estável, por meio de processo administrativo, o que por vezes, não ocorre.

Acrescenta-se, também, que o processo contínuo de reforma desencadeou modelos organizacionais com menos graus hierárquicos, menos chefias, porém, cada um dotado de poder de

decisão. Desse modo, para conferir essa aptidão, aos hierarquicamente inferiores, houve uma redução drástica dos cargos em comissão, eliminação de órgãos com atribuições semelhantes, aplicação rigorosa da exigência de concurso público para investidura em cargo, função e emprego público, treinamento e reciclagem constante dos servidores, instituição de carreiras em todas as funções com avaliação verdadeira do mérito, redução de exigência de papéis e documentos inúteis, bem como a implantação de controle de resultados de gestão (MEDAUR, 2018).

Esse foi o momento de fortalecer, novamente, o núcleo estratégico do Estado, sem deixar de lado a evolução da competência autônoma da administração indireta, tendo sempre em vista a eficiência, a eficácia e a efetividade. À vista disso, foram criados os tratados de gestão, com o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, ampliando os programas de privatização (CHAVES *et al.*, 2010).

Para Pereira, (2010), a Administração pública voltada ao modelo de gestão privada deve lembrar que não pode perder a perspectiva de que o setor privado visa o lucro, enquanto a Administração Pública busca realizar sua função social. Essa função social deve ser voltada para a maior qualidade e eficiência possível na sua prestação de serviços. Assim sendo, não se pode falar em ignorar as questões relacionadas à eficácia e a eficiência no setor público, embora subordinadas ao critério de efetividade, no que se refere a sua função social.

Destaca-se, que a emenda 19/1998 foi o instrumento legitimador mais desejado na reforma da Administração Pública, sendo reconhecida como Emenda da “Reforma Administrativa”, pois modificou as relações Estado-agentes públicos, Estado-entidade privada e Estado-entidades empresariais, sendo gradativamente implementada por meio da edição de leis e atos infralegais regulamentando as diretrizes inseridas na Constituição pela Emenda (ALEXANDRINO e PAULO, 2006).

2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Na visão de Meirelles (2016), o princípio da eficiência é um princípio constitucional incorporado expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, por força da Emenda Constitucional n.º 19/98. O dispositivo diz que a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Contudo, o princípio da eficiência também encontra previsão legal no artigo 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, que diz: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade,

finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1999).

Ao articular sobre o assunto, Cunha Júnior (2019) afirma que o princípio da Eficiência obriga a Administração Pública a desempenhar uma boa administração para que as realizações de suas atribuições sejam de forma rápida, perfeita e obtenha melhor rendimento, celeridade e desempenho adequado, para que assim, não haja qualquer forma de burocracia.

Salienta-se, que os deveres fundamentais do administrador são o poder de agir, dever de eficiência, dever de probidade e dever de prestar contas. O dever de eficiência está atrelado à imposição de elevado padrão de qualidade na atividade administrativa, na exigência de que o administrador e os agentes públicos em geral tenham sua atuação regrada por celeridade, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, entre outros, sendo um dever imposto a todos os níveis da Administração Pública. (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

Ademais, o dever de eficiência administrativa é fundamental para a rapidez e perfeita assistência do interesse público, pois uma administração burocrática e travada não realiza uma ótima gestão, haja vista que para alcançar a eficiência, faz-se necessária a celeridade e a plenitude, bem como estar alinhada aos interesses da comunidade (CUNHA JUNIOR 2019).

Assim, para obter o cumprimento desse dever, a eficiência funcional inclui não só a produtividade do executor do cargo ou da função, como, também, a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela administração, para que o que se avaliam os resultados (MEIRELLES, 2016). A esse respeito Alexandrino e Paulo (2008) reiteram:

Exemplos de corolários desse novo paradigma introduzido no texto constitucional, representando a adoção do modelo de gestão pública usualmente denominado administração gerencial, marcado pela ênfase na eficiência e nos controles de resultados, são: a possibilidade de perda do cargo do servidor público estável em razão de insuficiência de desempenho, o estabelecimento, como condição para a aquisição de estabilidade, de avaliação especial de desempenho, a possibilidade de celebração de contratos de gestão entre o poder Público e seus órgãos e entidades, visando propiciar um maior controle dos resultados de suas atividades, entre outros (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, p. 215).

Cunha Júnior (2019) salienta que para manter uma gestão de eficiência se deve satisfazer completamente a necessidade ensejada. Uma administração Pública morosa e deficiente gera obrigação de indenizar a sociedade pelos danos causados derivados da não rapidez e de sua imperfeição.

Na opinião de Di Pietro (2018), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos em relação à forma de atuação do agente público do qual se espera um excelente desempenho, quanto as suas atuações, para obter os melhores resultados. E o outro aspecto está relacionado com a melhor maneira de estruturação e organização para disciplinar a administração pública.

Meirelles (2016) alega que o princípio da eficiência requisita que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É um princípio contemporâneo da Administração Pública, que não se contenta em desempenhar apenas com a legalidade, mas, também, exigir resultados positivos para o serviço público e satisfatórios atendimentos das necessidades da sociedade.

De acordo com Carvalho Filho (2015), com a inclusão desse princípio, o governo pretendia atingir os direitos dos usuários dos diversos serviços, por meio da Administração Pública ou por seus delegados, bem como estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Ademais, a inserção desse princípio revelou o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra os serviços prestados pelo Estado ou por delegados, que eram sempre inacessíveis para os usuários, sem meios efetivos para assegurá-los.

2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública não é só um governo, é a complexa máquina administrativa caracterizada por uma ótica formal, sendo, também, uma atividade desenvolvida por indispensável aparelhamento que possibilita ao Estado o preenchimento de seus fins, é a atividade que o Estado desenvolve, por meio de seus órgãos, para a consecução do interesse público (CRETELLA, 2000).

Para Pereira (2010), a Administração Pública é a soma de todo o aparelho de Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum. Desse modo, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos que atuam como um eixo de transição entre o governo e a sociedade.

De acordo com Di Pietro (2018), a expressão Administração Pública tem dois sentidos, sendo subjetivo, formal ou orgânico. Esses sentidos designam os entes que exercem a atividade administrativa, constituído pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, encarregados de atuar na atividade estatal, ou seja, função administrativa. Logo, o sentido objetivo, material ou funcional, designa a atividade exercida pelos entes.

Na esteira desse pensar, Meirelles (2016) aponta que:

A Administração Pública é um conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo in concreto para a satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social. Na amplitude desse conceito entram não só órgãos pertencentes ao Poder Público, como, também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado, no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração centralizada (entidades estatais) e a descentralizadas (entidades autarquias, funcionais, empresariais e outras) e os entes de cooperação (entidades paraestatais) (MEIRELLES, 2016, p. 89).

Desse modo, a Administração Pública constitui objeto específico do direito administrativo, como um conjunto de pessoas ou entidades jurídicas de direito público ou privado, de órgãos públicos e de agentes públicos que estão por lei, incumbidos do dever e poder de exercer a função ou atividade administrativa, consistente em realizar concreta, direta e imediatamente os fins constitucionalmente atribuídos ao Estado (CUNHA JUNIOR, 2019).

2.5 CONTRATO DE GESTÃO

De acordo com Alexandrino e Paulo (2008), o contrato de gestão é um ajuste firmado entre a Administração Direta Centralizada e entidades da Administração Indireta, ou entre órgãos da própria Administração Pública Direta, sendo que estes órgãos ou entidades assumem o compromisso de cumprir determinadas metas e, em contrapartida, ganham maior liberdade em sua atuação administrativa, passando a sujeitar-se, basicamente, ao controle relativo ao atingimento dos resultados pactuados. Ademais, a lei de consórcios Públicos de n.º 11.107/2005 apresenta a possibilidade de celebração ao protocolo de intenções, estabelecendo as condições para sua celebração no inciso X do artigo art. 4º da referida lei (BRASIL, 2005).

Conforme Almeida (2014), os contratos de gestão têm como pretensão cativar a Gestão por Objetivos ou Gestão por Resultados, servindo como eixo central para a Administração Pública, de forma a deslocar o controle normativo, jurídico, fiscal, orçamentário e tarifário, para o controle de metas a serem alcançadas. Sendo assim, se a Administração for bem executada irá reduzir burocracia e aumentará a eficiência.

Para Bastos (2001), o contrato de gestão deve ser visto como um compromisso de resultados, ou seja, compromisso constitucional, firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios e uma entidade pública estatal, a ser qualificada com Agência Executiva, ou entidade não estatal, qualificada como Organização Social.

Nas palavras de Di Pietro, (2018), o propósito do contrato de gestão é o de outorgar maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao contrato, bem como a de assegurar a regularidade das transferências financeiras previstas, uma vez que assume busca cumprir metas expressivas para eficiência.

Para Meirelles (2016), o contrato de gestão é considerado estratégico para a reforma do aparelho administrativo do Estado. Não apresenta uniformidade de tratamento nas várias leis que o contemplam, mas sua finalidade é possibilitar à Administração Superior a fixação de metas e prazos de execução a serem cumpridos, pela entidade privada ou pelo ente da administração indireta, a fim de permitir melhor controle de resultados.

De acordo com Alexandre e Paulo (2006), o contrato de gestão é um instituto ligado à noção de eficiência na administração dos recursos públicos, um dos mais importantes postulados na Administração Gerencial, cuja implantação vem sendo inserida mediante as diversas alterações em âmbito constitucional legal.

Nesse sentido, Bastos (2001) explana que o contrato de gestão busca maior eficiência da Administração Pública, necessitando, portanto, apresentar-se como um documento flexível e dinâmico, no que diz respeito ao acompanhamento e avaliação do contrato de gestão. Esse tipo de contrato de atuação serve como um instrumento de aferição da qualidade dos serviços prestados pelas entidades contratadas.

Para Meirelles (2016), a EC 19/98 acrescentou um parágrafo, ao art. 37 da CF, dispondo que 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. Esse contrato tem por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre o prazo de duração, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos e obrigações e responsabilidades dos dirigentes à remuneração do pessoal.

Insta salientar, que o artigo 37 da Constituição Federal trata dos contratos de gestão:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal (BRASIL, 1988).

Desse modo, destaca-se que os contratos de gestão são um instrumento utilizado pelo Poder Público, pretendendo em primeiro lugar buscar a eficiência administrativa e fazer com que a prestação dos serviços influencie no bem-estar social (ALMEIDA, 2014).

De acordo com Di Pietro (2018), embora o dispositivo constitucional não mencione a expressão contrato de gestão, é a esse tipo de contrato a que se refere, com peculiaridade de que o mesmo poderá ser celebrado não apenas com entidades da Administração Indireta, mas, também, com órgãos (sem personalidade jurídica), da própria Administração Direta. Isso significa que há a possibilidade de ocorrer com dois órgãos sem personalidade jurídica própria. Assim sendo, em qualquer caso, o objetivo é definir metas de desempenho, ampliar a autonomia e permitir o controle de resultado em função das metas estabelecidas.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2006), a Lei n.º 9.649/98 promulgada antes da Emenda nº 19/98, autorizou o Poder Executivo qualificar as agências Executivas, a autarquia o ou a fundação

pública, que houvesse celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, para fim de cumprir objetivos e metas com estes acertados.

Ainda conforme Alexandrino e Paulo (2008), o decreto n.º 6.017/2007 menciona a possibilidade de o contrato de gestão ser celebrado nos termos do art. 51, da lei nº 9.649/98, ou seja, entre o Poder Público e autarquia ou fundação pública qualificada como agência executiva (BRASIL, 2007).

2. 6 AGÊNCIA EXECUTIVA

Na visão de Cunha Junior (2019), considera-se agência executiva a autarquia ou fundação pública, que celebra com o órgão da Administração Pública direta um contrato de gestão, tendo em vista às melhorias da qualidade de gestão, a eficiência e redução de custos, para, então, obter maiores privilégios. Além disso, as agências executivas não são entidades geradas para o desempenho de competência específica e sim um status, um título jurídico ou até pode ser enquadrada em qualificação que se confere a uma autarquia ou uma fundação pública já existente.

Segundo Melo (2014), com este *nomen Juris*, a agência executiva ganhou status legal, com o advento da Lei 9.649/98 em seus art. 51 e 52, que dispôs sobre a organização da Presidência da República. Essa lei limitou-se a especificar que qualificação de agência executiva seria feita por ato do Presidente da República, para autarquias ou fundações que tivessem plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento, bem como contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor ou executivo.

Para Alexandrino e Paulo (2006), a Agência Executiva não constitui uma estrutura formal da Administração Pública. Por outro lado, concebe uma qualificação especial, que poderá não ser conferida pelo Poder Público às autarquias e fundações que com ele celebrem contrato de gestão e atendam aos demais requisitos fixados pela Lei 9.649/98. Haja vista que encontra previsão legal no artigo 51, incisos e parágrafos da referida lei, transcreve-se, por pertinência, os referidos artigos:

Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão (BRASIL, 1998).

Conforme Di Pietro (2018) salienta, após a celebração do contrato de gestão, o reconhecimento como agência executiva é feito por decreto. Esta qualificação implica no reconhecimento de um regime jurídico especial, que confere tratamento diferenciado à fundação pública ou a autarquia quanto à sua autonomia de gestão. Caso a entidade descumpra os requisitos exigidos por lei e no contrato de gestão, poderá ser desqualificada mediante decreto. Dessa forma, deixará de ser agência executiva, sem ter alteração na condição de autarquia ou fundação.

Destaca-se, que a única consequência da titulação de agência executiva é o relevo causado perante a qualificação, conforme Mello:

Esta titulação, aparentemente, não leva a nada. Em rigor, a consequência única de relevo decorrente da qualificação de uma autarquia ou fundação como agência executiva é a que aparece não na lei própria, mas em outra lei, da mesma data dela (n. 9648 de 27.5.1998; a saber: a ampliação dos limites de isenção ao dever de licitar para as agências executivas. Esta lei agregou aos 23 itens de dispensa de licitação previsto no art. 24 da Lei 8.666, de 12.06.1993, mas um, o de n. XXIV, e aí acrescentou um parágrafo único no qual amplia os de isenção ao dever de licitar quando se trate de sociedade de economia mista, empresa pública ou agência executiva. O que há, pois, por detrás desta qualificação é mais uma vez a revelação de que o executivo – e sua “Reforma Administrativa” – tem horror dos mecanismos moralizadores da licitação e que busca, por todos os meios, escapar o quanto possa a Lei 8.666, de 12.06.1993 (MELLO, 2014, P.187).

Desse modo, cabe explicar que existem duas normas jurídicas diretamente relacionadas à celebração dessa espécie de contrato de gestão, prevista no art. 37, § 8º, sendo estas bases Constitucionais, dentre elas, a ampliação dos limites de valor de contratações, sendo dispensável a licitação. Para a administração geral, é dispensável a licitação quando o valor do contrato é de até 10% do valor máximo admitido para a utilização pela modalidade convite, sendo que a Lei n.º 9.962/00 estabelece que os empregados públicos, contratados eventualmente, antes de 02.08.2007, pela administração Direta, autarquias e fundações públicas federais, poderão rescindir, unilateralmente, o contrato de trabalho dos seus empregados públicos (ALEXANDRINO e PAULO 2008).

Cumprir dizer, que em 1998, o Brasil recebe a primeira agência executiva no plano federal, o Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, que assinou o contrato de gestão de três anos com os ministérios da Indústria e Comércio, Administração Federal, Planejamento de orçamento (MODESTO, 2002).

A primeira agência executiva qualificada foi o Inmetro, outros que se candidataram à qualificação foram o IBGE, INSS, CADE, INPI e a Secretaria de Defesa Agropecuária, sendo que nenhum desses organismos concluiu o processo de reestruturação que lhe permitisse obter o status de agência executiva no ano de 1998 (COSTA, 2010).

Destaca-se, que atualmente são exemplos de agências executivas federais, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO e Conselho Administrativo de Defesa Econômica- CADE, além de que os Estados e Municípios, dentro de sua competência material, poderão qualificar suas autarquias ou fundações públicas como agência executiva (CUNHA JUNIOR, 2019).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao levarem-se em consideração os aspectos apresentados, constatou-se que com o advento da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública, fortaleceu-se e se tornou qualificada um novo modelo para a gestão pública, esse período marcou os direitos da pessoa humana e, também, os direitos fundamentais, voltados para os interesses da população.

Vislumbrou-se, ainda, que antes do surgimento da Constituição Federal, o Brasil apresentava características de um Estado controlador e violento. Nessa fase, ficou evidente a predominância de um sistema de burocracia, marcado pela administração patrimonialista responsável por danificar o Estado, pois o patrimônio público, bem como o privado, começou a colapsar. Com o crescimento do clientelismo, outro fator que ajudou a acabar com o Estado, a burocracia foi fundamental para romper com esses conflitos, mas resultou em uma grande confusão, pois houve uma tremenda bagunça com os procedimentos que ficaram devagar, além da falta de preocupação em atender corretamente todas as necessidades dos indivíduos.

Desse modo, havia uma grande necessidade de atender os indivíduos de uma maneira diferente, com mais presteza. Então, surge a reforma no decreto 200 de 1967, em que o presidente Castelo Branco criou novos procedimentos para garantir eficiência administrativa. Esses procedimentos acarretaram nas mudanças ocorridas no Estado, que geraram o enfraquecimento da administração direta, o que acabou reduzindo a sua qualidade de formular políticas.

Averiguou-se, que com a capacidade e o crescimento da administração pública indireta, o governo militar não possuía instrumentos para o controle das atividades do Estado, em razão disso, foi criado o ministério da desburocratização, que visava à construção de novas formas para que a população tivesse mais contato com o Estado, à vista disso, o ministério achou essencial tornar mais simples o possível os processos administrativos.

Ademais, a reforma administrativa alterou a emenda constitucional de n.º 19, construindo novas regras para o projeto que tinha interesse em reformar o Estado. Nesse sentido, foi acrescentado o princípio da eficiência na Constituição Federal, em que o Estado queria o melhor atendimento para toda a população que utilizasse os serviços públicos, acreditando na readequação das normas,

almejava que o servidor público tivesse profissionalização e buscava pela perfeição dos servidores, para garantir que esses fossem capazes de prestá-lo com qualidade. Outra modificação trazida pela Emenda Constitucional n.º 19/98 e que merece ser destacada é o contrato de gestão, em que o ajuste do poder público com os demais órgãos deve ser feito de maneira eficiente, sendo que a atuação da administração pública deve afastar o controle normativo.

Salienta-se, que outro ponto que foi destacado é a relevância dos contratos de gestão, pois é um instrumento utilizado pelo Poder Público, que busca em primeiro lugar a eficiência administrativa e faz com que a prestação dos serviços reflita na satisfação dos indivíduos.

Chegou-se, assim, a conclusão de que para o bom funcionamento da administração Pública é necessário eficiência, pois a administração Pública é um conjunto de órgãos e serviços do Estado que deve haver a satisfação de suas atribuições, com o objetivo de atender da melhor forma possível o cidadão, tornando, desse modo, a prestação de serviços repleta de qualidades indispensáveis. Percebeu-se, que são vários os pontos que devem ser cuidadosamente sopesados, a fim de verificar a aplicabilidade do princípio da eficiência na administração pública, no contrato de gestão.

Desse modo, após a verificação da legislação vigente, da opinião dos estudiosos sobre o tema e estudos bibliográficos, acredita-se que a Constituição Federal busca concretizar o princípio da eficiência no contrato de gestão, pois este contrato está ligado à noção de eficiência na administração de recursos públicos e um dos mais importantes postulados na administração Gerencial. O princípio da eficiência busca o alcance de bons resultados em uma gestão perfeita, realizada de forma rápida, sempre respeitando garantias e direitos fundamentais, portanto, esse princípio é um meio eficaz e válido para realizar um bom contrato de gestão.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M e PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicando**. 13 ed. São Paulo: Editora Método, 2008.

ALEXANDRINO, M e PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicando**. 12 ed. São Paulo: Editora Impetus, 2006.

ALMEIDA, B, M. **Contratos de Gestão**. 2014. Disponível em: <
<https://jus.com.br/artigos/33672/contratos-de-gestao>. Acesso em: 15 mai. 2020

BACHTOL, C **Noções de Administração Pública**. Curitiba: Editora e- Tec Brasil. 2012.

BASTOS, C, R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

BRASIL, Constituição (1988), Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, DF, 05 out 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/civil-03/constituicao/constituicao.htm> acesso em: 24 de mar.2020.

BRASIL. **Lei n. 9.649**, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: >http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm. Acesso em 10 de mai. 2020

BRASIL. **Lei n. 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BRASIL. **Lei n. 11.107**, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: >http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 10 de mai. 2020

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

COSTA, F. L. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010

CHAVES, E, A, O. *et al.*. **Gestão Pública**: A visão dos Técnicos Administrativos em Educação das Universidades Públicas e Institutos Federais. 2 ed. Salvador: Editora Pontocom, 2015.

CRETELLA, J, J. **Manual de direito administrativo**: Curso moderno de graduação. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

CUNHA JÚNIOR, D. C. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

MEDAURO, O. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Fórum,2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Editora Malheiros LTDA, 2014.

MODESTO, P. **Agências executivas**: A organização administrativa entre o casuísmo e a padronização. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/2587/agencias-executivas>. Acesso em 01 ju. 2020.

PALUDO, V. P. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier,2010.

PEREIRA, J. M. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3 ed. São Paulo: Editora: Atlas, 2010.

THEODORO, J. H. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria Geral do Direito Civil e processo de conhecimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

UBIRAJARA FILHO, C. **A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Disponível em <http://www.revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 12 mai. 2020.