Número 8 – dezembro 2006 / janeiro/fevereiro 2007 – Salvador – Bahia – Brasil

CONTRATO DE GESTÃO E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Prof. Gustavo Henrique Justino de Oliveira
Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo na FGV-SP. Advogado e Consultor em Curitiba.

Precisamos de uma renovação gerencial de nossas Administrações Públicas tanto quanto de uma renovação paralela e coerente de seu Direito. Ambos os processos devem avançar conjuntamente e mantendo um diálogo permanente, pois respondem às exigências constitucionais igualmente indispensáveis do Estado Democrático e Social de Direito e dos princípios de eficácia e eficiência. (Joan PRATS I CATALÁ, Direito e gerenciamento nas administrações pública: notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas, 1996. p. 29.).

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2.1 Reforma de Estado e Reforma Administrativa. 2.2 Reformar e Modernizar: Significado e Alcance das Ações de Transformação Administrativa. 2.3 Uma Experiência Recente: a Reforma da Administração Pública em Portugal (2003). 2.4 Tendência do Estado Contemporâneo: a Política de Modernização Administrativa. 3. CONTRATO DE GESTÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O § 8o DO ART. 37. 3.1 Contrato de Gestão no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). 3.2 A Matriz Constitucional do Contrato de Gestão: uma Inovação da EC n. 19/98. 3.3 O Contrato de Gestão de Base Constitucional: Proposta de Definição. 4. CONTRATO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. 4.1 Contrato de Gestão como Acordo Administrativo Organizatório. 4.2 Contrato de Gestão como Instrumento de Programação Administrativa Derivada. 4.3 Contrato de Gestão e Contratualização do Controle Administrativo. 4.3.1 A avaliação de desempenho e de resultados: especificidades a partir do sistema administrativo brasileiro. 4.4 Caso Paradigmático na Esfera Federal: a Modernização do INMETRO operada pela via do Contrato de Gestão. 4.4.1 As agências executivas: considerações a respeito do modelo instituído. 4.4.2 Contratos de gestão do INMETRO: a terceira geração (2003-2005). 4.4.3 Síntese crítica. 4.5 Reemergência do Contrato de Gestão: as Experiências dos Estados de Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 constitucionalizou o contrato de gestão no Brasil, inserindo o § 8o no art. 37 do Texto Original, cujo preceito tem a seguinte redação: "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". (g.n.)

Entretanto, cabe esclarecer que a experiência brasileira com a utilização do contrato de gestão pela Administração Pública teve início com a edição do Decreto n. 137, de 27 de maio de 1991 o qual, instituindo o Programa de Gestão das Empresas Estatais-PGE, estabelecia em seu art. 8° que "as empresas estatais poderão submeter ao CCE [Comitê de Controle das Empresas Estatais] propostas de **contratos individuais de gestão,** no âmbito do PGE, objetivando o aumento de sua eficiência e competitividade".1 (g.n.) Com base nessa estipulação normativa, foram firmados contratos de gestão com a Companhia Vale do Rio Doce (1992-1996) e a Petrobrás (1994-1997).

Considerada somente a esfera federal, ao diploma legislativo aludido seguiram-se diversas previsões referentes a contratos de gestão a serem firmados (i) com os Serviços Sociais Autônomos (p. ex. Associação das Pioneiras Sociais; Lei federal n. 8.246, de 22 de outubro de 1991), (ii) com as Agências Reguladoras (p. ex. Lei federal n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996; Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL), (iii) com as Organizações Sociais (Lei federal n. 9.637, de 15 de maio de 1998), (iv) com as Agências Executivas (Lei federal n. 9.649, de 27 de maio de 1998; arts. 51 e 52) e (v) com determinados Órgãos Administrativos (Lei federal n. 9.724, de 1o de dezembro de 1998; Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha -OMPS).

Embora o emprego desse **acordo administrativo organizatório e colaborativo**2 não tenha ainda recebido a devida atenção da doutrina pátria e

---

1 O Decreto n. 3.735, de 24 de janeiro de 2001, revogando o Decreto n. 137/91, estipulou no inc. VI do art. 1° incumbir ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão a aprovação dos pleitos de empresas estatais federais, encaminhados pelos respectivos Ministérios supervisores que tenham por objeto o contrato de gestão a que se refere o *caput* do art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

2 Nesta oportunidade não será apreciada a temática atinente à natureza jurídica do contrato de gestão. O tema foi enfrentado na tese de doutoramento intitulada "O contrato de gestão na Administração Pública brasileira", apresentada e defendida pelo autor em maio de 2005 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Odete MEDAUAR. Sem prejuízo disso, cumpre registrar que no sistema administrativo brasileiro, o contrato de gestão tem natureza jurídica de **acordo administrativo**, visando basicamente a disciplinar relações entre órgãos e entidades administrativas ou entre a Administração pública e organizações privadas sem fins lucrativos, cujo objeto

alcançado a merecida projeção na Administração Pública federal, renova-se atualmente o interesse pelo contrato de gestão no quadro nacional. É que Estados como Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina recentemente editaram leis e decretos tendentes a servir de base para processos de reforma e modernização de suas Administrações Públicas, os quais acabaram contemplando o contrato de gestão como poderoso recurso de índole gerencial.

O presente artigo insere-se nesse contexto, e tem por finalidade examinar o contrato de gestão como instrumento de modernização administrativa.

2. MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 REFORMA DE ESTADO E REFORMA ADMINISTRATIVA

Reforma Administrativa exprime uma das vertentes da **Reforma do Estado**, representando um conjunto de medidas direcionadas a modificar as estruturas, organização, funcionamento, tarefas e instrumentos da Administração Pública, com a finalidade de melhor capacitá-la para servir aos fins do Estado e aos interesses da sociedade.

Para Diogo Freitas do AMARAL trata-se de “um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a Administração Pública de um dado país, por forma a torná-la, por um lado mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a regem”.3 Enfatiza Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO que uma reforma administrativa deve anteceder às demais reformas que integram o panorama da Reforma de Estado, e constitui-se na mais importante delas, “pois passa a ser o mais decisivo instrumento para levar a cabo todos os demais aspectos da reforma de Estado”.4

A generalização das causas da transformação e a similitude dos problemas enfrentados pelos países desenvolvidos foram fatores preponderantes no alastramento do fenômeno reformador do Estado e, por extensão, das reformas da Administração Pública. No entanto, ao contrário do

---

é o desenvolvimento programado de uma atividade administrativa sob um regime de cooperação ou de colaboração entre os envolvidos, a partir de bases previamente negociadas, podendo o ordenamento jurídico conferir efeitos vinculantes aos compromissos eventualmente firmados.

3 AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. 5. reimp. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1, p. 199.

4 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa.* Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 17. O autor vislumbra cinco linhas de transformação que permeariam a cruzada por uma nova configuração da Administração Pública: (i) passar dos modelos tutelares [de Estado] aos instrumentais; (ii) dos modelos burocráticos aos gerenciais; (iii) dos modelos processualizados aos de resultados; (iv) dos modelos voltados às eficácia aos voltados à eficiência; e (v) dos modelos que acentuam a ética intencional àqueles que destacam a ética de resultados (Ibid., p. 18.).

que poder-se-ia supor, tais semelhanças não motivaram o surgimento e a adoção de soluções homogêneas.

Tal assertiva não implica desconsiderar as inovações advindas dos movimentos reformadores e modernizadores ocorridos em outros países, pois efetivamente há um **mínimo denominador comum** no que tange às transformações ocorridas a partir dos recentes Programas de Reforma e Modernização de Estado e da Administração Pública.

Manuel VILLORIA MENDIETA elenca propostas de promoção de um ajuste fiscal para a eliminação do déficit público; privatizações e desregulamentações; busca da qualidade na prestação dos serviços públicos com a inevitável orientação ao cliente; desconcentração e descentralização; maior participação das organizações não-governamentais na gestão dos serviços; tentativas de redução do hiperpositivismo jurídico; criação de instrumentos de combate à corrupção.5

Odete MEDAUAR lista maior sensibilidade quanto aos direitos dos cidadãos, que implica valorização do cidadão; identificação e aplicação de índices de qualidade, de padrões de produtividade e avaliação da satisfação dos usuários de serviços públicos; quebra total ou parcial de monopólios; regulação de setores privatizados e de atividades sensíveis, sobretudo mediante agências reguladoras ou autoridades independentes; estímulo à concorrência nos serviços públicos; ampliação das parcerias público-privado; forte descentralização; simplificação de procedimentos; deslegificação, entendida como maior atribuição de poder normativo à cúpula do Poder Executivo, a agências reguladoras ou ainda a entes locais e ao próprio setor a ser regulado (auto-regulação total ou parcial); controle de gestão e incentivo à participação dos cidadãos isolados ou associados na tomada de decisões.6

2.2 REFORMAR E MODERNIZAR: SIGNIFICADO E ALCANCE DAS AÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA

Entretanto, se o tema a ser enfrentado é a **Reforma de Estado**, mais do que sistematizar as transformações ocorridas mundialmente ou ainda em curso, importa perquirir acerca do sentido e alcance das ações de **reformar** e **modernizar**. Somente assim torna-se possível estabelecer e imprimir nova forma, conteúdo e direção à atuação estatal contemporânea.

Reformar traduz-se em ações que visam precipuamente alterar uma forma existente, a ela conferindo novas linhas. Certamente a finalidade da modificação tende ao aprimoramento do objeto; à sua reconstrução ou restauração. E se o intuito é obter a melhor forma possível, parece lógico que

---

5 VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia.* Madrid: Inap, 1996. p. 17.

6 MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução.* 2. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 133-134.

reformar não significa somente corrigir imperfeições. Importa em retificar ou suprimir os erros detectados, excluindo tudo aquilo que for desprovido de serventia ou revelar-se anacrônico, porém conservando as características e qualidades fundamentais do objeto.

De outro lado, a intensidade dessas alterações dependerá, com efeito, da utilidade que se pretende dar àquele objeto. Assim, ao fim do processo a que foi submetido, é de esperar-se que o mesmo esteja mais funcional, ou seja, demonstre maior aptidão para cumprir com as tarefas a ele inerentes e com outras que porventura lhe sejam cometidas ao cabo das transformações sofridas. E o alcance da reforma poderá desencadear tão-somente modificações de cunho estrutural; ou essas, acrescidas de modificações de fundo ou de conteúdo.

Vê-se, assim, que a dinâmica da reforma do Estado constitui-se em um fenômeno transformador de grandes proporções e amplitude, receptor do influxo de demandas, pleitos, reivindicações e proposições de toda ordem, com predomínio daqueles de natureza político-ideológica, o que por si só o torna extremamente intrigante e desafiador.7

Por seu turno, **modernizar** também sugere mudanças, porém mudanças direcionadas a provocar um conjunto de adaptações de uma dada realidade aos novos tempos. Da ação modernizante não decorre, obrigatoriamente, alterações de grande monta, alterações profundas, manifestando-se por meio de intervenções mais pontuais, que têm por fim promover constantes ajustes em uma estrutura prévia (a qual ainda denota alguma utilidade), em face do transcurso do tempo e da evolução de tudo o que integra o cenário no qual o objeto a ser modernizado encontra-se inserido.

A dinâmica modernizante do Estado é, em princípio, menos complexa que a reformadora, e dela acaba fazendo parte. Isso ocorre porque **modernização** expressa a busca por novas formas e modelos de gestão das tarefas hodiernamente levadas a cabo por órgãos e entidades, justamente para otimizar sua execução, tornando-a mais eficaz, eficiente e efetiva.

Embora marcantes em significado, reforma e modernização são termos usual e indistintamente empregados para refletir o processo de transformação do Estado e da Administração Pública na atualidade. No entanto, parece evidente que o termo reforma findou prevalecendo.

Apesar disso, há de ser esclarecido que **Reforma de Estado** pretende

---

7 Para Fernando Henrique CARDOSO, "a complexidade da reforma do Estado é dupla. De um lado, apresenta-se o desafio de entender com precisão a tarefa, definir os passos a serem dados, partindo não apenas de uma análise teórica abstrata, mas de uma correta inserção dessa análise no contexto histórico brasileiro. Mas isso não é suficiente. A questão é complexa também pelo lado político. Nenhuma reforma desse tipo pode ter êxito se não estiver lastreada na articulação de maiorias políticas estáveis, capazes de assegurar a execução consistente das mudanças e, o que é talvez mais difícil, capazes de promover a transformação de toda uma cultura bucrocrática sedimentada ao longo do tempo" (CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap, 1998. p. 7-9. p. 7.).

traduzir uma intensa e enérgica intervenção nas estruturas e modo de funcionamento estatais, principalmente em virtude das especiais razões que comumente determinam sua instauração. É um fenômeno impregnado de nuances e matizes em razão dos diferentes fundamentos políticos e ideológicos que lhe servem de base. E as transformações dela resultantes têm o condão de inaugurar um novo e original **marco legal-institucional** no país em que eclode, distinto daquele que vigorava no momento imediatamente anterior ao irrompimento do fenômeno reformador.

É provável que nesse ponto resida uma diferença entre os fenômenos reformador e modernizador. Se **reformar** representa um processo gerador de novas bases, fundamentos e tarefas para o Estado, espera-se que tal processo atinja tal objetivo e esgote-se, o que necessariamente torna a **Reforma do Estado**, além de excepcional, justificado, circunstancial e prospectivo, um acontecimento datado, e não permanente ou incessante. O que deve ter perenidade é o processo de modernização do Estado, tal qual foi acima descrito. Inclusive, seria correto afirmar que todo processo de reforma deveria dotar o Estado de mecanismos e instrumentos suficientes para garantir um permanente processo de ajustes e adaptações de sua organização e funções aos novos tempos, tornando dispensável a instituição de periódicas reformas para cumprir tal desiderato.8

Aqui jaz, portanto, o motivo pelo qual muitos dos fenômenos intitulados **Reforma do Estado** nada têm de reformadores, pois constituem-se em autênticos movimentos de modernização da Administração Pública, sem provocar profundas modificações no marco institucional-legal do Estado.9

Finalmente, um importante ponto a ser destacado é que tanto as propostas formuladas no bojo desses processos (p. ex. novos modelos de gestão pública e formas de organização das entidades componentes da Administração Pública), quanto os instrumentos e ferramentas utilizados para viabilizá-las devem ser pensados, forjados e conformados a partir do sistema jurídico-administrativo10 de cada país. Por via de conseqüência, a exata apreensão e correta interpretação dessas inovações operadas nos planos

---

8 BRESSER PEREIRA alude a um **permanente processo de reforma**, pois o Estado não possuiria um sistema automático de correção - mesmo que imperfeito - do tipo que existe com relação ao mercado. A administração das organizações burocráticas – dentre as quais o Estado é a mais importante – é um processo que necessita de constantes correções de curso, que necessita estar em permanente reforma" (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:* para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 34, 1996. p. 65.).

9 Bem por isso Luis Fernando DUQUE POBLETE defende que "a idéia central da reforma do Estado é adequar as instituições públicas com o fim de implementar programas radicalmente diferentes dos que existiam antes da mudança política ocorrida" (DUQUE POBLETE, Luis Fernando. Reforma Administrativa. *Revista de Administração Pública,* São Paulo, v. 31, n. 3, p. 133-188, mai./jun. 1997. p. 139.). Ainda para o autor, Reforma do Estado "consiste na relativamente drástica adequação das estruturas e funções do sistema político, com a finalidade de cumprir a idéia de país de uma nova elite política que conquistou o poder por revolução, golpe de Estado ou uma significante maioria eleitoral" (Id.).

10 Norberto BOBBIO assinala que "o termo 'sistema' é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências". E embora apresente três significados do vocábulo, enfatiza aquele segundo o qual o ordenamento jurídico seria um sistema "porque não podem coexistir nele *normas incompatíveis*" (BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico.* 10. ed. Brasília: UNB, 1999. p. 76-80.).

jurídico, institucional, organizacional e de gestão hão de ser realizadas frente ao conjunto de regras, princípios e valores que compõem tais sistemas jurídicos.

2.3 UMA EXPERIÊNCIA RECENTE: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL (2003)

No contexto internacional, cumpre apontar que a **experiência portuguesa** com o fenômeno transformador do Estado é uma das mais recentes, e ainda encontra-se em curso.

Em junho de 2003, o Primeiro-Ministro José Manuel Durão Barroso apresentou ao país as *Linhas de orientação para a reforma da Administração pública*.11 Em 10 de julho do mesmo ano, tais linhas diretivas foram aprovadas por meio da Resolução do Conselho de Ministros n. 95/2003.

No aludido ato normativo consta que "a reforma da Administração Pública tem sido unanimemente perspectivada, ao longo dos últimos anos, como uma exigência indispensável ao desenvolvimento sócio-económico, devendo constituir-se como vector de competitividade e dinamismo numa sociedade moderna", bem como "influenciará, directa ou indirectamente, muitas outras reformas sectoriais, a propor ou em curso, das quais o País também carece, pelo que constituirá a grande prioridade da acção reformadora do Governo". Tal reforma tem como objetivos gerais (i) prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência; (ii) delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente; (iii) promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão; (iv) introduzir uma nova idéia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários; (v) apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos. Tais objetivos deverão ser concretizados a partir de três eixos fundamentais, a saber (a) organização do Estado e da Administração; (b) liderança e responsabilidade, e (c) mérito e qualificação.

Entre as ações elencadas para atingir tais objetivos, destacam-se (i) a busca pela identificação e diferenciação das funções essenciais, que só ao Estado compete desenvolver e assegurar, das funções acessórias, que podem ser prestadas por outras entidades, e ainda das funções que deixaram de ter sentido útil, (ii) a edição de um novo quadro legal para a organização administrativa, que deverá traduzir-se na redução dos níveis hierárquicos, na promoção da desburocratização dos circuitos de decisão, na melhoria dos processos, na colaboração entre serviços, na partilha de conhecimentos e

11 As informações sobre a Reforma em Portugal foram extraídas do site <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/MF/Comunicacao/Outros_Documentos/20030624_MEF_Linhas_Reforma_AP.htm>. Acesso em 20 abr. 2004.

numa correta gestão da informação, de acordo com as seguintes linhas de atuação; e (iii) no âmbito da liderança e da responsabilidade deverá promover-se a revisão do *Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública*, a partir dos princípios da moderna gestão pública, designadamente na capacidade de liderança, na definição de responsabilidades e funções a cada nível hierárquico e nos mecanismos de prestação de contas e avaliação de resultados.

2.4 TENDÊNCIA DO ESTADO CONTEMPORÂNEO: A POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

É pertinente ressaltar que nesse cenário transformador, os países vêm encontrando obstáculos institucionais muito similares para a implementação de suas reformas de Estado.

Luc ROUBAN e Jacques ZILLER asseveram que no transcurso das reformas, à descentralização das responsabilidades foi oposta a centralização dos procedimentos financeiros; à vontade de determinar com mais clareza as competências das funções, opõem-se a fragmentação dos níveis de decisão e a multiplicação dos atores administrativos; à vontade de tornar impessoal o fornecimento de bens e serviços públicos opõe-se uma politização crescente da função pública, cada vez mais chamada a defender as opções governamentais e desenvolver políticas públicas prioritárias.12

De qualquer modo, a tônica mundial dos processos de transformação do Estado contemporâneo parece ser a institucionalização de uma **política de modernização da gestão pública**, referida por Odete MEDAUAR como "reforma administrativa por ações contínuas".13 Tal estratégia teria por foco principal consolidar e aprofundar os programas e ações reestruturantes, nas quais os países decidiram engajar-se nas últimas duas ou três décadas.

Com efeito, porque dotada de perenidade, a elaboração de uma política estatal de modernização é mais condizente com o que a sociedade contemporânea espera do Estado: atualização constante frente às demandas sociais, promoção dos necessários ajustes e afastamento de indesejáveis distorções em sua estrutura e funcionamento, gerando, por meio de suas ações, intervenções e regulações, melhores e maiores benefícios à população.

Um tema incandescente no direito público mundial, muitas vezes inserido nos movimentos reformadores e modernizadores do Estado, é o atinente ao emprego em larga escala de métodos e técnicas negociais ou contratualizadas no campo das atividades perpetradas pelos órgãos e entidades públicas. Tais atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas, como também contemplar a sua interação com

---

12 ROUBAN, Luc; ZILLER, Jacques. ROUBAN, Luc; ZILLER, Jacques. De la modernisation de l'administration a la réforme de l'état. *Revue française d'administration publique,* Paris, n. 75, p. 345-354, juil./sept. 1995. p. 350.

13 MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução.* 2. ed., 2003. p. 134.

organizações dotadas de finalidade lucrativa (setor privado) ou destituídas de finalidade lucrativa (terceiro setor).

Joan PRATS I CATALÁ alude a uma **mudança paradigmática do direito administrativo**, a partir (i) do desenvolvimento de teorias e técnicas de construção e gestão de redes interorganizativas, (ii) do incremento do interesse pelas relações interadministrativas, (iii) do manejo da gestão pública sob a orientação de diferentes formas convencionais ou participativas, distintas do ato administrativo tradicional, e (iv) do desenvolvimento do posicionamento jurídico do cidadão perante os serviços públicos a serem prestados.14

Aqui insere-se a discussão acerca do contrato de gestão, a qual será a seguir desenvolvida.

3. CONTRATO DE GESTÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O § 8O DO ART. 37

3.1 CONTRATO DE GESTÃO NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (1995)

Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO ressalta que no contexto da reforma do Estado e da modernização da Administração Pública, entre as inúmeras propostas engendradas "deve-se destacar a necessidade de adotar novas metodologias administrativas que possibilitem uma gestão mais rápida, econômica e transparente, como é o caso (...) da **administração por objetivos**".15 (g.n.)

E prossegue o autor:

> *Tornou-se necessário criar condições organizativas e funcionais para que o Estado recupere um mínimo aceitável de eficácia, notadamente no campo da administração pública, e principalmente naquelas atividades em que sua atuação, por lhe ser própria, é insubstituível e indelegável. Por outro lado, deve-se estimular a participação da sociedade, em tudo o que seja possível, para a boa realização dos cometimentos do Estado;* ***isso não significa a recessão do princípio da autoridade mas o seu temperamento com o princípio da participação, introduzindo ou estimulando as modalidades consensuais de emprego do poder administrativo público****.16 [g.n.]*

No *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* - encarado como o

---

14 PRATS I CATALÁ, Joan. Direito e gerenciamento nas administrações pública: notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público,* Brasilia, a. 47, v. 120, n. 2, p. 23- 46. mai./ago. 1996. p. 40.

15 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração privada temporária de caráter interventivo em banco estadual negociada consensualmente com o Banco Central: implicações da lei n. 8.666/93. *Boletim de Direito Administrativo,* São Paulo, a. 12, n. 4, p. 178- 188, abr. 1996. p. 183.

16 Ibid., p.183-184.

documento oficial que contém as principais informações e orientações sobre a Reforma Administrativa brasileira iniciada em 1995 - existem diversas menções ao **contrato de gestão**. Entretanto, em nenhuma delas apontava-se para a necessidade de que sua implementação - para os termos pretendidos pela cúpula reformadora - ocorresse pela via da expressa previsão no Texto Constitucional.

Eis as referências ao instituto ora em exame no documento assinalado:

6 Objetivos

...

6.3 Objetivos para as Atividades Exclusivas:

*- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas,17 administradas segundo um **contrato de gestão**; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;18 ... [sem grifo no original]*

6.4 Objetivos para os Serviços não-exclusivos:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária;19 ... [sem grifo no original]

6.5 Objetivos para a Produção para o Mercado

...

*- Implantar **contratos de gestão** nas empresas que não puderem ser privatizadas.20 ... [sem grifo no original]*

8. Projetos

...

8.1.3 Organizações Sociais e Publicização

---

17 Tais "agências autônomas" foram posteriormente denominadas **agências executivas**, qualificação instituída pelos artigos 48 e 49 da Medida Provisória n. 1.549-28, de 14 de março de 1997, a qual foi posteriormente convertida na Lei federal n. 9.649/98.

18 BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.* Brasília, 1995. p. 57.

19 Ibid., p. 58.

20 Ibid., p. 59.

> ...
>
> *Entende-se por "organizações sociais" as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar* ***contrato de gestão*** *com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária.21 [sem grifo no original]*
>
> ...
>
> *8.2.2 Indicadores de Desempenho*
>
> *Este projeto, essencial para a implementação das agências autônomas e das organizações sociais, terá de ser realizado em parceria pelo MARE com o Ministério do Planejamento e Orçamento, implicará um esforço sistemático e amplo para definir indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas do Estado. Estes indicadores, somados mais adiante à definição de um orçamento global, serão a base para a celebração de* ***contrato de gestão*** *entre o dirigente da entidade e o respectivo ministro. E a partir do* ***contrato de gestão*** *será possível implantar um modelo de administração pública gerencial.22 ... [sem grifo no original]*

Em consonância com o objetivo maior de implantação de um **modelo gerencialista** na Administração pública brasileira, a idéia central era, de um lado, utilizar o **contrato de gestão** como um **instrumento de ligação entre o denominado Núcleo Estratégico e os demais setores do aparelho do Estado**,23 quais sejam, (i) setor de atividades exclusivas, (ii) setor de serviços não-exclusivos e (iii) setor de produção para o mercado.

Assim, por meio do contrato de gestão visava-se imprimir a **contratualização das relações do Estado**, seja (i) com suas entidades descentralizadas (agências executivas e empresas estatais), seja (ii) com as entidades privadas - portanto externas ao aparelho do Estado - qualificadas como organizações sociais.

De outro lado, além da assinalada **contratualização das relações** buscava-se, por meio do contrato de gestão, instaurar a denominada **contratualização dos controles a cargo do Estado, com foco no controle de resultados**, uma das características tidas como das mais relevantes no contexto do modelo gerencialista sugerido pela equipe reformadora.

Contudo, convém ressaltar que a previsão do instituto como uma forma de alcançar os fins acima aludidos - **contratualização das relações** e **contratualização do controle, com ênfase nos resultados** - deu-se pela edição de distintas Medidas Provisórias,24 convertidas nas Leis federais n.

---

21 Ibid., p. 74.

22 Ibid., p. 76.

23 Cf. RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. In: PETRUCCI, Vera; Schwarz (Orgs). *Administração pública gerencial*: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: ENAP, 1999. p. 197-220.

24 Respectivamente Medida Provisória n. 1.591, de 09 de outubro de 1997 e Medida Provisória

9.637/98 e 9.649/98, em momentos anteriores à própria promulgação da EC n. 19/98.

Vale ainda enfatizar que na Exposição de Motivos Interministerial n. 49/95 - parte integrante da Mensagem Presidencial n. 866/95 que originalmente encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa ao Congresso Nacional - consta como um dos resultados esperados da reforma administrativa "incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios na forma de prestação de serviço à sociedade com os recursos disponíveis, em respeito ao contribuinte".25 Outro resultado seria "romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle ...".26

3.2 A MATRIZ CONSTITUCIONAL DO CONTRATO DE GESTÃO: UMA INOVAÇÃO DA EC N. 19/98

Estabelecidas essas premissas, cumpre afirmar que o preceito insculpido no § 8o do art. 37 da Constituição de 1988 - doravante denominado **matriz constitucional do contrato de gestão** - não abriga todas as funções a ele cometidas pelo nosso ordenamento.

A rigor, a EC n. 19/98 não instituiu o contrato de gestão no sistema administrativo brasileiro, e sim o constitucionalizou, a ele conferindo contornos e funções específicas, e dependentes de densificação infraconstitucional ("... cabendo à lei dispor sobre: ...").

É que em nosso sistema, antes mesmo da previsão constitucional do § 8° do art. 37, predominava a diversidade da disciplina jurídica do contrato de gestão.

Assim, resta claro que a unidade terminológica adotada pelo legislador pátrio não é uma decorrência da unidade de disciplina jurídica do instituto. Tampouco é resultado da uniformidade de funções a ele reservadas em nosso ordenamento.27

Em verdade, a terminologia unívoca constitui-se em um complicador

---

n. 1.549-28, de 14 de março de 1997.

25 Diário do Senado Federal, 02. dez. 1997, p. 26.481.

26 Id.

27 Leila CUELLAR pondera que "não existe um conceito legal genérico e único para identificar o que se pretende abranger sob o nome 'contrao de gestão'. (...) O que há, então, são definições casuísticas, estabelecidas nos textos legais em que se prevê a celebração de contrato de gestão e para fins específicos de cada caso. ..." (CUELLAR, Leila. Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso. In: BOCKMANN, Egon; CUELLAR, Leila. *Estudos de direito econômico.* Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 279-329. p. 298.).

para o exame do instituto, pois a locução **contrato de gestão** é utilizada para representar relações e situações distintas entre si. Por tais razões, no caso brasileiro o mais correto é referir-se a **contratos de gestão**.

Sem prejuízo disso, parece que a intenção do constituinte reformador foi a de salientar e disseminar, por meio da criação de um novo instituto jurídico, uma **nova forma de desempenhar as atividades administrativas**, sobretudo sob o ponto de vista interno da organização administrativa. Nessa **nova forma de administrar** há o **predomínio de técnicas dialógicas**, que necessariamente colocam em relevo as **funções de interação e negociação entre órgãos e entidades administrativas**, as quais visam estipular uma **programação das ações** a serem desenvolvidas, com o intuito de permitir uma melhor **avaliação do desempenho** e **controle dos resultados** oriundos dessas ações.

Os **contratos de gestão** de compleição brasileira são **acordos administrativos**, os quais não se distiguem sob o ponto de vista **estrutural**, uma vez que demandam todos o encontro de ao menos duas declarações de vontade para a sua formação. São vontades declaradas buscando atingir a um **fim comum**, expressando originalmente a idéia de **cooperação e colaboração de interesses**, e não a de contraposição, típica da qualificação do acordo como um contrato.

3.3 O CONTRATO DE GESTÃO DE BASE CONSTITUCIONAL: PROPOSTA DE DEFINIÇÃO

Tecidas essas considerações, o contrato de gestão de base constitucional pode ser definido como **um instrumento originário da administração por objetivos, por meio do qual são ampliadas as autonomias gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração pública, com a estipulação de metas de desempenho e fixação negociada de resultados, os quais deverão ser atingidos a partir da execução de uma série programada de atos (programação derivada), cuja finalidade é conferir efetividade a planos, programas e políticas públicas (programação originária), promovendo assim a eficiência**[28] **na gestão pública**.

A seguir, a partir do Texto Constitucional e da experiência brasileira serão evidenciadas algumas funções atinentes ao contrato de gestão em nosso sistema.

---

28 Embora atrelada à temática ora enfrentada, a discussão acerca da noção jurídica da eficiência escapa dos limites originalmente traçados para o desenvolvimento deste trabalho. Sem prejuízo disso, concorda-se com Paulo MODESTO para quem a eficiência enquanto princípio jurídico da Administração Pública traduz "a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público" (MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do serviço público*, Brasília, a. 51, n. 2, p. 107-119, abr./jun. 2000 p. 116.).

4. CONTRATO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

4.1 CONTRATO DE GESTÃO COMO ACORDO ADMINISTRATIVO ORGANIZATÓRIO

Segundo o relatório *O contrato de gestão no serviço público*, produzido pela ENAP, o instituto em tela é entendido como "toda relação negociada entre o Poder Público e suas instâncias operativas",29 por meio do qual busca-se "maior eficiência mediante formas alternativas de controle que privilegiam a autonomia gerencial e os resultados, e não os meios da ação administrativa".30

O documento assinalado explicita a noção apresentada:

> *O contrato de gestão é uma relação interna a um poder, na qual uma das partes, em última instância, está contida na outra, naquela representada pelo Poder Público, entendido na atividade inerente ao próprio Estado. Daí o conteúdo de negociação se caracterizar, antes de tudo, pelo estabelecimento de compromissos, sob determinadas condições, que são definidos a partir das estratégias e dos objetivos inerentes a cada entidade. 31*

Com efeito, o contrato de gestão de feição constitucional tem a natureza jurídica de **acordo administrativo organizatório**, pois tem por **objeto** a **fixação de metas de desempenho para órgãos ou entidades administrativas**, conforme depreende-se da redação do § 8° do art. 37 da Carta Magna.

Segundo Luiz Carlos Bresser PEREIRA, "se os objetivos estratégicos são resultados de dimensão mais geral pretendidos pela instituição, as metas de desempenho são ações mais concretas e objetivas, necessárias ao atingimento dos objetivos estratégicos e que vão constituir a matéria-prima da avaliação do desempenho instituticonal".32

Além das metas de desempenho, devem ser definidos no contrato de gestão os **indicadores de desempenho**, os quais na visão de Luiz Carlos Bresser PEREIRA devem ser "expressos em unidades de medida que sejam as mais significativas para aqueles que vão utilizá-los, seja para fins de avaliação seja para subsidiar a tomada de decisão com base na informação por eles

---

29 FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O contrato de gestão no serviço público.* Brasília: ENAP, 1993. p. 105.

30 Id.

31 Ibid., p. 108.

32 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*, 1998. p. 229.

geradas".33

Por intermédio do instituto em exame, o poder público amplia as autonomias gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades administrativas. Celebrado o contrato de gestão de feição constitucional, opera-se uma **diferenciação autorizada de regime jurídico** a que antes se encontrava submetido o órgão ou a entidade administrativa. Para tanto, a contrapartida exigida pelo poder público é a melhoria do desempenho das atividades e a otimização dos resultados a serem alcançados por esses órgãos e entidades.

Assim, visa o **contrato de gestão** basicamente a disciplinar (i) **relações intra-administrativas** (entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica de direito público interno) ou (ii) **relações interadministrativas** (entre órgãos da Administração pública direta e entidades da Administração pública indireta).

4.2 CONTRATO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO ADMINISTRATIVA DERIVADA

A Constituição de 1988 estipula no § 1° do art. 165 que "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". De outro lado, entre as matérias objeto da lei de diretrizes orçamentárias, o § 2° do art. 165 arrola "as metas e prioridades da administração pública federal ...".

Assim, a **programação originária** das diretrizes, objetivos, metas e prioridades da administração pública federal determinada pela Carta Magna é realizada pela legislação infraconstitucional correspondente.

A Lei Federal n. 10.933, de 11 de agosto de 2004, a qual instituiu o Plano Plurianual 2004/2007,34 dispõe no § 1° do art. 1° que "integram o Plano Plurianual: I - Anexo I - Orientação Estratégica de Governo; II - Anexo II - Programas de Governo; III - Anexo III - Órgão Responsável por Programa de Governo; e IV - Anexo IV - Programas Sociais. O art. 2° desse diploma legislativo estipula que "os Programas, no âmbito da Administração Pública Federal, para efeito do art. 165, 1º, da Constituição, são os integrantes desta Lei". No Anexo I são descritos os megaobjetivos a serem perseguidos, quais sejam (i) inclusão social e redução das desigualdades sociais, (ii) crescimento

33 Ibid., p. 230. Sobre indicadores de desempenho no setor público, cf. BATISTA, Fábio Ferreira. *A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado.* Texto para discussão n. 664. Brasília: IPEA, 1999; TIRONI, Luiz Fernado et al. *Critérios para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público.* Texto para discussão n. 238. Brasília: IPEA, 1991 e _____. *Indicadores da qualidade e produtividade:* um relato de experiências no setor público. Texto para discussão n. 263. Brasília: IPEA, 1992.

34 Sobre os Planos Plurianuais de 1991-1995, 1996-1999 e 2000-2003, cf. GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo federal:* o PPA 2000-2003. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais e (iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Por sua vez, a Lei Federal n. 10.934, de 11 de agosto de 2004, a qual versa sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005, preconiza em seu art. 2o que "as ações prioritárias, e as respectivas metas, da Administração Pública Federal para o exercício de 2005 são as constantes do Anexo I desta Lei, cujas dotações necessárias ao cumprimento das metas fixadas deverão ser incluídas no projeto e na lei orçamentária".

Obviamente que as competências para o desenvolvimento dos programas, projetos e ações necessárias para a implementação das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal são estabelecidas em lei, e distribuídas entre os órgãos e entidades integrantes do aparato administrativo federal. Todavia, o § 8° do art. 37 determina a possibilidade de que a efetivação da **programação originária** prevista nos diplomas legislativos assinalados ocorra por meio de uma **programação derivada**, a ser minuciosamente detalhada por meio dos contratos de gestão.

Desse modo, é possível encarar o **contrato de gestão** como um **acordo administrativo organizatório, cuja função é a difusão da normatividade programática prevista no ordenamento pátrio (programação originária), por intermédio da estipulação de uma programação de metas de desempenho a serem cumpridas pelos órgãos e entidades da Administração pública (programação derivada), com a conquista de determinados resultados**.

No entanto, para que o contrato de gestão possa efetivamente cumprir com essa função, a programação das metas de desempenho e estipulação dos resultados a serem atingidos pela Administração pública devem estar perfeitamente integradas com a realização do planejamento e a programação do orçamento do Estado.35

Ademais disso, há a necessidade de operar a concatenação das diferentes programações (e ações) administrativas, razão pela qual concorda-se com Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, para quem a função do contrato de gestão, seria a de viabilizar a **coordenação gerencial na administrativa pública**:

> *Com efeito, a redescoberta das possibilidades da coordenação de ações para o gerenciamento da Administração Pública, valendo-se das múltiplas formas de interação e de atuação agregada dos próprios órgãos já existentes no aparelho do Estado entre si, e desses com as miríades de entidades da sociedade civil organizada, têm rasgado um vasto e riquíssimo campo de experiências*

35 Nesse sentido, cf. ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. *Revista de Administração de Empresas,* São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999. p. 45. A autora destaca que "nos contratos de gestão federais, a equipe de acompanhamento dos contratos funcionou em paralelo com a de orçamento, o que trouxe inconsistências e reduziu seu poder de supervisão dos contratos" (Ibid., p. 46.).

gerenciais, em que institutos antigos vão se remodelando e novos vão sendo criados com vistas à maior eficiência e à maior visibilidade da gestão dos interesses públicos. ***Nessa linha, no âmbito interno da Administração Pública, desenvolveu-se e aperfeiçoou-se o antigo conceito de cooperação, tanto valendo-se das formas clássicas dos consórcios e dos convênios, quanto através dos novíssimos contratos de gestão, na verdade, acordos para a realização de programas específicos de administração pública, por isso mesmo mais adequadamente denominados de acordos de programa, voltados a ampliar a autonomia gerencial dos órgãos públicos e a estimular a gestão associada de serviços públicos, para superar os avelhentados emperramentos da hierarquia burocratizada.****36 [g.n.]*

4.3 CONTRATO DE GESTÃO E CONTRATUALIZAÇÃO DO CONTROLE ADMINISTRATIVO

A contratualização das relações intra-administrativas e interadministrativas tem por finalidade estabelecer regras claras e específicas a respeito do **controle interno da Administração Pública**,37 exercido pelo Poder Executivo sobre seus órgãos e entidades administrativas, embora o foco principal do contrato de gestão seja o de efetivar o controle de eficiência (avaliação de desempenho e de resultados).

A Constituição de 1988 preceitua em seu art. 74 que "os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União e IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional".

A Lei federal n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal), estipula em seu art. 19 que "o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o

36 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública: administração pública e autonomia gerencial. contrato de gestão. organizações sociais. a gestão associada de serviços públicos. consórcios e convênios de cooperação. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, n. 214, p. 35-53, out./dez. 1998. p. 41-42.

37 No Brasil, defendendo ser essa uma das funções do contrato de gestão em nosso sistema, cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002., p. 225.

controle externo no exercício de sua missão institucional". Por seu turno, o art. 24 do diploma legislativo aludido estipula a competência dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual; II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; III -avaliar a execução dos orçamentos da União; IV - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União; V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União; VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados; VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis; VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais; IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal; X - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal e XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

Segundo Odete MEDAUAR, o poder público submete a ação administrativa a várias espécies de controle. O **controle administrativo** é um deles (ao lado dos controles políticos, judicial e mistos), e encontra-se "a cargo do Executivo e órgãos administrativos dos demais poderes sobre suas próprias atividades, para que atendam ao interesse público, respeitem a lei e as exigências técnicas (eficácia), é um controle de mérito, de legalidade e de eficácia".38 Esse controle administrativo subdivide-se, de acordo com a autora, em (i) **auto-tutela** ou **auto-revisão**, (ii) **controle hierárquico**, em que "a autoridade administrativa superior exerce controle hierárquico sobre os atos e sobre a pessoa dos agentes que lhe são subordinados..."39 e (iii) **tutela administrativa**, entendida como "fiscalização de um órgão central sobre uma pessoa jurídica administrativa descentralizada, dotada de poder próprio de decisão em matéria específica".40

O art. 19 do Decreto-lei n. 200/67 dispõe que "todo e qualquer órgão da administração federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente ...". Assim, na esfera federal controle hieráquico e tutela administrativa encontram-se integrados na atividade de **supervisão ministerial**, uma vez que o § único do art. 20 do Decreto-lei n. 200/67 estatui

38 MEDAUAR, Odete. *Controle administrativo das autarquias.* São Paulo: Bushatsky, 1976. p. 48.

39 Ibid., p. 49.

40 Ibid., p. 49-50.

que “a supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao ministério, nos termos desta lei”. Por seu turno, o art. 21 de referido diploma legislativo estabelece que “o Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este título com apoio nos órgãos centrais”.

Ora, cumprindo ao contrato de gestão de feição constitucional a contratualização dessa supervisão ministerial, parece claro que as **partes** desse ajuste são, de um lado, o **poder público**, na pessoa do Ministro de Estado competente; de outro, os **administradores dos órgãos e entidades administrativas**.

Nesse viés, o contrato de gestão (i) formaliza e reforça os compromissos legais de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração pública, (ii) evidencia e concentra as responsabilidades administrativas (previstas em lei) na figura de seus administradores, afastando a diluição de responsabilidades funcionais, tão comum no sistema administrativo brasileiro, (iii) permite que haja negociação com relação às metas e os resultados a serem atingidos, induzindo a democratização interna da organização administrativa, por meio de um processo de horizontalização das estruturas hierárquicas e (iv) torna competências e responsabilidades dos agentes públicos mais acessíveis e transparentes para os outros Poderes e para a população, configurando assim um instrumento de referência para o exercício do controle externo da Administração pública, aí incluído o controle social a ser levado a efeito pela sociedade.

4.3.1 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E DE RESULTADOS: ESPECIFICIDADES A PARTIR DO SISTEMA ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Compreendida como o processo de comparação entre as metas estabelecidas pela organização e os resultados efetivamente alcançados, a **avaliação de desempenho** foi inserida no Texto Constitucional pela EC n. 19/98, podendo ser analisada sob dois enfoques: (i) enfoque institucional, a ser levada a efeito sobre os órgãos e entidades administrativas por meio da implementação do contrato de gestão (§ 8° do art. 37) e (ii) enfoque funcional, a ser levada a efeito sobre o desempenho dos servidores públicos (inc. III do § 1° do art. 41 e § 4° do art. 41).

Nesse viés, pertinentes são as ponderações de Odete MEDAUAR, para quem “a rigidez no funcionamento da estrutura hierarquizada da Administração, a conseqüente diluição de responsabilidades, os aspectos desfavoráveis do controle hierárquico acarretaram a busca de novos métodos de direção e novas técnicas de controle”.41 A autora, tendo por referência a experiência

41 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 47.

estrangeira,42 coloca em evidência uma noção mais ampla de controle das atividades administrativas, por ela denominada **controle de gestão**:

> *Acreditamos que dificilmente se atingirá o ponto de abolição total do controle hierárquico, no aspecto de legalidade ou de mérito, embora se devam buscar novas técnicas de gestão e em decorrência novas técnicas de controle, de que é exemplo o controle de gestão. Evidente que um controle tão abrangente como o de gestão, que recai sobre um conjunto de atividades desenvolvidas para atendimento de um objetivo, aborve o de legalidade e o de mérito e tem a vantagem, segundo se depreende, do acompanhamento simultâneo da atuação, com medidas corretivas a cada passo, impedindo a dispersão e o mau uso dos recursos alocados; por outro lado, quebra a rigidez da estrutura hierarquizada, sem deixar no entanto, de observar certo escalonamento, pela existência de um agente controlador e de um chefe de projeto. Necessário se tornar tentar aplicar essa nova técnica e estudar os resultados, ...43*

Em que pese ser premente, até por determinação constitucional, promover-se a eficiência na Administração Pública brasileira, parece claro que no sistema administrativo pátrio a eficiência não é e não pode configurar um fim em si mesma, assim como a atividade da Administração pública não pode ser avaliada tão-somente em razão dos resultados alcançados.

A noção de regime jurídico-administrativo brasileiro, cujas bases encontram-se solidamente fixadas em nossa Constituição, exige a conciliação da eficiência com os demais valores e princípios que desse regime fazem parte.

É evidente que a gestão pública há de ser permanentemente avaliada a partir de critérios que envolvam aspectos de legalidade, o que inclui o controle hierárquico.44 Todavia, o emprego de métodos e técnicas organizacionais de ponta que eventualmente possibilitem mensurar o desempenho e os resultados conquistados pelo desenvolvimento da ação administrativa, devem ser igualmente implementados.

Nesse contexto, merece destaque opinião de José Joaquim Gomes CANOTILHO:

---

42 Exemplificando, destaca Gaetano D'AURIA que na Itália "o Decreto-lei n. 470/1993 tornou obrigatória nas administrações - seja do Estado ou das entidades públicas, seja das regiões ou de entidades locais - a instituição, onde ainda não existam, de serviços de controle interno ou núcleos de avaliação, 'com a tarefa de verificar, através de avaliações comparativas dos custos e dos rendimentos, a realização dos objetivos, a correta e econômica gestão dos recursos públicos, a imparcialidade e o bom andamento da ação administrativa' " (D'AURIA, Gaetano. Os controles. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 47, v. 120, n. 3, p. 129-143. set./dez. 1996. p. 131.).

43 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*, 1993. p. 49.

44 Lafayette PONDÉ afirma que "a hierarquia é própria das administrações centralizadas, cada qual com a sua própria composição orgânica. É uma articulação de órgãos de um mesmo sistema, uns com poder de mando sobre outros, em uma escala de graus - os superiores sobre os intermediários, estes sobre os inferiores -, todos com ação na mesma área de competência material. Tal é a linha central da ordenação hierárquica: a identidade da competência e o poder de supervisão, ou vigilância, de impor instruções e ordens, a que corresponde o dever de obediência. O traço característico da hieraquia é essa ingerência do superior, mediante o poder de dar ordens ao inferior, no exercício de uma área de competência comum (PONDÉ, Lafayette. Considerações sobre o controle administrativo. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 163, p. 1-15, jan./ mar. 1986. p. 9.).

> *Ao reconhecer-se (...) à administração, um papel criativo de modo a adaptar-se a evoluções inesperadas, impõe-se, como corolário do Estado de direito, o reforço, relativamente a esta administração, do controlo político e jurídico. Trata-se, portanto, de conciliar o princípio da legalidade da administração com o princípio da oportunidade ou optimidade, de forma a administração poder assegurar com eficiência a realização do bem comum sem comprometer as garantias do Estado de direito. O princípio da eficiência da administração ergue-se a princípio constitutivo do princípio da legalidade, desde que isso não signifique preterição das dimensões garantisticas básicas de um Estado de direitos. Estas garantias ficariam, por exemplo, comprometidas se as tarefas atribuídas à administração se transformassem em 'cheque em branco' a uma burocracia ou tecnocracia sem transparência democrática (...) e isentas de quaiquer mecanismos de controlo de natureza política ou jurisdicional.45*

Prestigiar a **eficiência** e o **controle de resultados** significa dar cumprimento aos ditames constitucionais, principalmente aos preceitos inseridos no *caput* do art. 37 e no inc. II do art. 74.46 E resta claro que a observância desses comandos não poderia justificar a não observância de outros comandos constitucionais, principalmente aqueles referentes à **legalidade** e ao **controle de legalidade**, igualmente previstos no *caput* do art. 37 e no inc. II do art. 74 da Carta Magna.

Portanto, no sistema administrativo brasileiro controle de legalidade e controle de eficiência devem coexistir, e jamais excluírem-se mutuamente. Daí defender-se a existência de um controle de gestão da Administração pública brasileira,47 o qual necessariamente engloba controle de legalidade e controle de resultados.

Tais controles são exercidos na forma e nos limites previstos em lei, a partir das bases fixadas na Lei Maior, sendo que a previsão expressa do **contrato de gestão** na Constituição Brasileira acaba realçando a importância de serem estabelecidos mecanismos de controle de gestão especialmente voltados à avaliação do desempenho e dos resultados alcançados pela máquina administrativa.

Esclarecidos esses pontos, cabe notar ainda que a avaliação de desempenho e de resultados encontra-se relacionada a um dos modelos de cunho gerencialista mais desenvolvidos e aplicados no setor público

---

45 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 713.

46 O inc. II do art. 74 da Constituição de 1988 preconiza que "Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (..) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado".

47 Serge ALECIAN e Dominique FOUCHER definem **controle de gestão** como "conjunto de meios executados por uma organização para ajudar os responsáveis operacionais a permitir, permanentemente, que eles atinjam seus objetivos utilizando seus recursos de modo otimizado" (ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 165.). Para os autores, "o controle de gestão consiste (...) em dispor de informações contínuas sobre três séries de elementos essenciais: os objetivos (o que se pretende fazer ou atingir), os meios (os recursos e os métodos utilizados para atingi-los), os resultados (o que se obtém depois)" (Id.).

contemporâneo, conhecido genericamente por **Administração por objetivos-APO**, cujos princípios metodológicos básicos são elencados por Luciano PAREJO ALFONSO: (i) identificação e priorização de necessidades e definição de objetivos destinados à sua satisfação, (ii) determinação de um preciso plano de atuação para cumprir os objetivos: estratégia; (iii) estabelecimento dos programas, com reserva de recursos e determinação de responsáveis, (iv) execução das atividades e tarefas previstas nos programas, (v) desenho de um sistema de acompanhamento e controle do cumprimento dos programas e de avaliação dos resultados em relação aos objetivos estabelecidos e (vi) estabelecimento de um sistema de incentivo para o adequado desenvolvimento dos programas.48

4.4 O CASO PARADIGMÁTICO NA ESFERA FEDERAL: A MODERNIZAÇÃO DO INMETRO OPERADA PELA VIA DO CONTRATO DE GESTÃO

No âmbito federal, a experiência recente mais significativa envolvendo o contrato de gestão como instrumento de modernização administrativa diz respeito ao ajuste firmado entre a União Federal e o INMETRO, até a presente data única autarquia qualificada como agência executiva.

4.4.1 AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO MODELO INSTITUÍDO

Agência Executiva é uma qualificação a ser conferida por decreto presidencial a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado.49

As entidades eventualmente qualificadas como Agências Executivas não deixam de ser consideradas pessoas jurídicas de direito público, pessoas administrativas, permanecendo como entidades integrantes da Administração Pública Indireta Federal.

Tais entidades não passariam a constituir uma nova entidade estatal, pois permaneceriam inalteradas as relações de trabalho dos servidores a elas subordinados. É preciso ressaltar que as entidades interessadas na

---

48 PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia, principio de la actuación de la administración. In: _____. *Eficacia y administración*: tres estudios. Madrid: INAP, 1995. p. 89-152. p. 117. Cf. ainda MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*, 1993. p. 47-50.

49 O tema atinente às agências executivas ainda não despertou interesse na doutrina brasileira. Cf. ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado, 1999. p. 48-49; BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas. *Cadernos MARE da Reforma do Estado n. 10*, Brasília: MARE, 1997. 54 p.; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*, 1998. p. 225-234; MOREIRA, Egon Bockmann. As agências executivas brasileiras e os "contratos de gestão". In: MOREIRA, Egon Bockmann; CUELLAR, Leila. *Estudos de direito econômico*, 2004. p. 231-257 e NUNES, Marcos Alonso. *Agências executivas:* estratégias de reforma administrativa. Texto para discussão n.18. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 37 p.

qualificação de Agências Executivas devem manifestar seu interesse, com o aval do Ministério supervisor. Ou seja, a participação no *Projeto Agências Executivas* não é compulsória, e sim voluntária, por adesão.

As entidades autárquicas e fundacionais que atuarem na arrecadação de impostos, promoção da seguridade social básica, garantia da segurança pública, regulamentação e regulação de mercados, uma vez qualificadas como Agências Executivas, seriam objeto de medidas organizacionais específicas, no sentido de ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos, além de eliminar fatores restritivos à sua atuação institucional

O procedimento a ser seguido pelas instituições candidatas ou unidades-piloto foi estabelecido originalmente pelos artigos 48 e 49 da Medida Provisória nº 1.549-28, de 14.03.97, convertida na Lei Federal nº 9.649/98.

Atualmente a matéria é regulada pelos artigos 51 e 52 da Lei Federal nº 9.649, de 27 de maior de 1998 e pelos Decretos Presidenciais nº 2.487 e 2.488, ambos de 02.02.98.50

Dois são os requisitos a serem implementados pela entidade candidata à qualificação, e que devem ser apresentados ao Poder Executivo.

O **primeiro requisito** é a formulação de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional. Este plano deverá definir diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidades institucional da Agência. O art. 2º do Decreto nº 2.487/98 estabelece um conteúdo mínimo deste plano, enumerando nove pontos a serem enfrentados em sua formulação, dentre eles (i) a implantação de programa permanente de capacitação e de sistema de avaliação de desempenho de seus servidores e (ii) a identificação de indicadores de desempenho institucionais, destinados à mensuração de resultados.

O **segundo requisito** é a assinatura de um **contrato de gestão**, entre a instituição e o Ministério supervisor (signatários principais), contando também com a participação do MARE, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento e Orçamento (intervenientes).

O contrato de gestão definirá relações e compromissos entre os signatários, constituindo-se em instrumento de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, para efeito de supervisão ministerial e de manutenção da qualificação como Agência Executiva. O art. 4º do Decreto nº 2.487/98 estabelece o conteúdo básico dos contratos de gestão, que

50 Há também a Instrução Normativa nº 07, do MARE, de 03.07.97, que estabelece normas instrumentais sobre concursos para servidores, contratação de estagiários e outros assuntos referentes à parte operacional e interna das Agências Executivas.

deverão conter, principalmente, objetivos e metas da entidade, com seus respectivos planos de ação anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho. Dentre estes objetivos e metas, destacam-se: 1. a satisfação do cliente (usuários, cidadãos); 2. amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados; 3. adequação de processos de trabalho essenciais ao desempenho da entidade; 4. racionalização de dispêndios, em especial com custeio administrativo e 5. arrecadação proveniente de receitas próprias, nas entidades que disponham dessas fontes de recursos.

Os contratos de gestão das agências executivas deverão conter disposições acerca (i) das medidas legais e administrativas a serem instituídas com a finalidade de assegurar maior autonomia gerencial, (ii) as responsabilidades dos signatários e intervenientes em relação às metas e objetivos do contrato, (iii) o prazo de vigência e as condições para sua revisão, renovação e rescisão, (iv) as penalidades a serem aplicadas à entidade e aos dirigentes, em caso de faltas cometidas.

A agência deverá encaminhar ao Ministério supervisor e aos intervenientes relatórios de desempenho semestrais. O contrato de gestão será acompanhado por uma unidade administrativa designada pelo responsável pelo Ministério supervisor, sendo que avaliações parciais periódicas serão levadas a efeito pelo mesmo Ministério e pela Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda. Tanto as avaliações parciais quanto a conclusiva serão publicadas no Diário Oficial, na forma de extrato.

O contrato terá a duração mínima de um ano, sendo admitida a revisão de suas disposições em caráter excepcional e devidamente justificada. Tanto para a assinatura do contrato, quanto para sua renovação, a Agência deverá obter pronunciamento favorável dos ministérios intervenientes. Entretanto, o pedido de renovação deverá ser precedido de avaliação conclusiva, a cargo do Ministério supervisor, dos resultados alcançados pela Agência Executiva.

O artigo 5º do Decreto nº 2.487/98 determina a ampla divulgação dos planos estratégicos, como forma de induzir e possibilitar o controle social. O próprio termo contratual, bem como sua revisão ou renovação, será publicado no Diário Oficial da União, em até 15 dias contados da assinatura do intrumento.

Há também a figura do **Protocolo de Intenções**, documento a ser celebrado entre o MARE (originalmente), o Ministério Supervisor e a entidade interessada na qualificação como Agência Executiva e que obrigatoriamente deverá anteceder a assinatura do contrato de gestão. Na prática, o plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional será um anexo do Protocolo de Intenções.

Finalmente, mediante uma Portaria Interministerial será nomeada uma Comissão Coordenadora, com integrantes do MARE, Ministério supervisor e da unidade candidata, com a finalidade de analisar e acompanhar o plano estratégico, até a assinatura do contrato de gestão.

Por sua vez, o Decreto nº 2.488/98 estabelece medidas de organização administrativa das Agências Executivas, tais como (i) competência para editar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores, previamente aprovados pelo MARE e pelo Ministério supervisor; (ii) sua execução orçamentária e financeira não estará sujeita a limites nos valores para movimentação, empenho e pagamento, mas aos termos do contrato de gestão.

Decreto Presidencial de 20 de julho de 1998 dispôs em seu art. 1° que "fica qualificado como Agência Executiva o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, Autarquia Federal criada pela Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973".

Até o presente momento, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO é a única autarquia federal qualificada como agência executiva,51 cujas atribuições encontram-se enumeradas no art. 3° da Lei federal nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999: I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo CONMETRO; II - elaborar e expedir, com exclusividade, regulamentos técnicos na área de Metrologia, abrangendo o controle das quantidades com que os produtos, previamente medidos sem a presença do consumidor, são comercializados, cabendo-lhe determinar a forma de indicação das referidas quantidades, bem assim os desvios tolerados; III - exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal; IV - exercer o poder de polícia administrativa na área de Avaliação da Conformidade, em relação aos produtos por ele regulamentados ou por competência que lhe seja delegada e V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de Metrologia Legal em todo o território brasileiro, podendo celebrar convênio com órgão e entidades congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para esse fim.

4.4.2 CONTRATOS DE GESTÃO DO INMETRO: A TERCEIRA GERAÇÃO (2003-2005)

A entidade firmou o primeiro contrato de gestão em 1998,52 o qual vigorou até julho de 2001. O segundo contrato de gestão foi firmado em 2001, com prazo de duração de 27 de julho de 2001 a 31 de dezembro de 2002, tendo sido firmado Termo Aditivo para validar repactuação das cláusulas primeira, segunda e terceira. Finalmente, encontra-se em vigor o terceiro contrato de gestão, firmado em 01 de janeiro de 2003 com prazo de duração

51 Para maiores dados sobre a qualificação do INMETRO em agência executiva, cf. OLIVEIRA, Ricardo. *O processo de transformação do Inmetro em agência executiva.* 1998. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0033919.html> Acesso em: 10 abr. 2003.

52 Instrumento integralmente publicado no Diário Oficial da União de 06 de outubro de 1998, Seção 3, p. 48-51.

até 31 de dezembro de 2005.53

A cláusula primeira do Contrato de Gestão 2003-2005 especifica o objeto do ajuste,54 qual seja, a pactuação de resultados a serem alcançados pelo Inmetro no período de vigência do contrato.

As obrigações do INMETRO encontram-se dispostas na CLÁUSULA SEGUNDA: "I - Modernizar a Gestão de Pessoas até 2005 com apoio da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, no que diz respeito a aprovação do plano de trabalho e aos recursos necessários; II - Participar do Prêmio da Qualidade do Governo Federal a partir do ciclo 2003, obtendo reconhecimento da gestão, no mínimo, na faixa prata; III - Ampliar o nível de informatização do Inmetro, priorizando a elaboração e a implantação do Portal Corporativo, com apoio da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, no que diz respeito à aprovação do plano de trabalho e aos recursos necessários; IV - Consolidar o Sistema de Informações Gerenciais do Inmetro, com prioridade para a Rede de Indicadores do Planejamento, até 2005; V - Apresentar, até dezembro de 2003, índice de eficácia que meça os tempos médios de atendimentos dos serviços prestados, com apoio da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, no que diz respeito a aprovação do plano de trabalho e aos recursos necessários; VI - Implementar, no âmbito de sua área de atuação, o Plano Brasileiro de Avaliação da Conformidade e o Plano Nacional de Metrologia; VII - Promover a educação para a metrologia e a qualidade, conforme Plano Estratégico do Inmetro; VIII - Promover a disseminação das informações tecnológicas produzidas pelo Inmetro, conforme seu Plano Estratégico; IX - Implementar acordos de reconhecimento mútuo para facilitar as exportações de setores chave da economia e X - Desenvolver e implementar Plano de Fiscalização de Produtos Regulamentados, até 2005".

Os recursos orçamentários e financeiros necessários para a execução do contrato de gestão estão apontados na cláusula terceira, ao passo que as medidas de ampliação da autonomia de gestão do Inmetro, dispostas na cláusula quarta, são as seguintes: "I - Não se aplicarão ao Inmetro os limites anuais para realização de serviços extraordinários, de que trata o Decreto nº 948, de 5 de outubro de 1993, desde que previamente atestada a existência de recursos orçamentários disponíveis, devendo o Inmetro estar preparado para apresentar justificativa sobre a necessidade da realização do serviço, sempre que solicitada. II - Fica delegada ao Presidente do Inmetro competência para: a) Aprovação ou readequação de sua estrutura regimental ou seu estatuto, sem aumento de despesas, observadas as disposições específicas previstas em lei e o quantitativo de cargos destinados à entidade; b) Autorização de afastamento do País dos servidores civis da instituição, tratada no art. 2º do Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995; c) Regulamentação do registro de freqüência de seus funcionários; d) Fixação de limites específicos, aplicáveis

53 Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/gestao/contratos.asp>. Acesso em: 07 ago. 2004.

54 Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/gestao/contrato2003.asp>. Acesso em: 15 set. 2004.

ao Inmetro, para a concessão de suprimento de fundos para atender a despesas de pequeno vulto, prevista no inciso III do art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, observadas as demais disposições do referido Decreto; e) Edição de regulamento próprio dispondo sobre valores de diárias no País e condições especiais para sua concessão, observado o disposto no art. 2º do Decreto nº 343, de 19 de novembro de 1991, nos § 1º e 3º do art. 58 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pelo Ministério do Planejamento; III - Fica o Inmetro dispensado da celebração de termos aditivos a contratos e a convênios de vigência plurianual, quando objetivarem unicamente a identificação dos créditos à conta dos quais devam correr as despesas relativas ao respectivo exercício financeiro".

O parágrafo único da cláusula apontada aduz que o INMETRO publicará, no Diário Oficial da União: I - O regulamento relativo à concessão de diárias, de que trata a alínea "e" do inciso II acima; II - Os dados relativos a número, valor, classificação funcional programática e de natureza da despesa, correspondentes à nota de empenho ou de movimentação de créditos, de que trata o inciso III acima.

A cláusula quinta refere-se aos procedimentos de avaliação de resultados e desempenho, sendo que a cláusula sexta estabelece que "o presente Contrato poderá ser alterado ou ter revistas suas metas, por iniciativa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ou do Inmetro, mediante proposta devidamente justificada".

A cláusula sétima enumera as hipóteses de rescisão do ajuste (I - Descumprimento dos resultados e das metas pactuadas, sem justificativa aceita e II - Por acordo entre as partes, devidamente justificadas as razões), sendo que o § 1° dessa cláusula determina que "a rescisão deste Contrato importa na desqualificação do Inmetro como Agência Executiva e na imediata suspensão das medidas de ampliação de autonomia de gestão de que trata a Cláusula quarta, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior a adoção dos atos necessários à revogação das mesmas". Ao lado disso, no campo das sanções contratuais, o § 2° dessa cláusula estipula que "são nulos os atos praticados em contrariedade à suspensão de que trata o parágrafo anterior, sujeitando aqueles que o praticarem às sanções legais cabíveis".

Finalmente, a cláusula oitava refere-se à publicidade do instrumento do ajuste, e a cláusula nova, à sua vigência.

4.4.3 SÍNTESE CRÍTICA

Cabe apontar que os contratos de gestão envolvendo órgãos administrativos e agências executivas são **acordos administrativos organizatórios,** cuja função principal é a de propagar e incrementar a eficiência na gestão pública.

No caso das agências executivas, para a formulação do modelo a equipe reformadora brasileira inspirou-se claramente no modelo britânico das *Next Step Agencies*.

Contudo, cabe ressaltar que o sistema britânico permite dotar seus órgãos e entidades de uma maior flexibilidade de gestão, cumprindo ao contrato de gestão firmado com os Ministérios estabelecer - casuística e por vezes originalmente - as regras a que se submeterão as agências executivas. Ao reverso, no Brasil, o contrato de gestão somente pode estabelecer a flexibilização da gestão a partir de regras que estejam estabelecidas no ordenamento, não podendo afastar controles sem prévia previsão legal.

Os contratos de gestão do INMETRO revelam que a experiência das agências executivas pode ser extremamente salutar para o aprimoramento da gestão das entidades administrativas prestadoras de serviços, sendo possível estender essa prática a outros entes e órgãos da Administração pública.

No entanto, insta reiterar que para o contrato de gestão cumprir com sua função primordial (promoção da eficiência), há de serem estipuladas obrigações para o próprio Estado (Administração central), e tais obrigações devem ser por ele respeitadas. O Estado deve comprometer-se com a entidade administrativa qualificada como agência executiva, afastando, por exemplo, excessivo contingenciamento orçamentário, os quais acabam neutralizando o conteúdo da negociação do contrato de gestão.55

Se na esfera federal o caso do INMETRO parece ser um exemplo isolado - ainda que bem sucedido - de utilização do contrato de gestão como instrumento de modernização administrativa, a aplicação desse ajuste nos termos assinalados vem ganhando força em alguns estados da Federação. É o que se pretende analisar no item a seguir.

4.5 REEMERGÊNCIA DO CONTRATO DE GESTÃO: AS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS, PERNAMBUCO E SANTA CATARINA

Indubitavelmente, é o Estado de **Minas Gerais** que vem se destacando no emprego do contrato de gestão como instrumento de modernização administrativa.56

---

55 Nesse sentido, cf. ANDRÉ, Maristela Afonso de. *A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado,* 1999. p. 48.

56 O Estado de São Paulo teve uma experiência significativa com a implantação de contratos de gestão na Administração direta e indireta, iniciada a partir de 1992 e estendida até 1995, com ajustes dessa espécie firmados com 25 estatais e com 88 órgãos e entidades da Administração direta e indireta. Os contratos de gestão paulistas foram encarados como instrumentos de modernização e reestruturação das empresas estatais, tendo sido editadas regras que buscavam disciplinar a celebração desses ajustes (SÃO PAULO. Resolução SPG-11, de 23 de outubro de 1993. Dispõe sobre instruções para elaboração dos contratos de gestão de 1994. Diário Oficial do Estado, Seção I, São Paulo, 103 (197), p. 7-10, 21 out. 1993.). Os estudos preliminares e o desenvolvimento de metodologia específica para a implementação

A sistemática de implantação do "acordo de resultados" é estruturante, ao lado de diversas outras providências, do Programa de Modernização da Administração Pública estadual conhecido como "Choque de Gestão".57

A Lei estadual n. 14.694, de 30 de julho de 2003, alterada pela Lei estadual n. 15.275, de 30 de julho de 2004, "disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo".

Nos termos do art. 4º do diploma legislativo aludido, "o Acordo de Resultados terá como objetivos fundamentais: I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade; II - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social; III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência; IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais; V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados; VI - aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado; VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados".

De acordo com o art. 5º da Lei estadual n. 14.694/03, "os Acordos de

---

desses ajustes tiveram lugar na Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. A propósito, cf. SÃO PAULO. COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO – PRODESP. *Contrato de Gestão*: instrumento de qualidade gerencial, 1994; FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. Projeto 317-C1116: *Contrato de Gestão*. Programa de capacitação para a Coordenadoria de Planejamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão - CPA/SPG. São Paulo, 1992 e FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. Projeto 300-00002/318-PO175/318-PN5136: *Desenvolvimento de estudos para a implantação de contratos de gestão na administração pública federal – ENAP/PNUD*. São Paulo, 1992. Sobre aspectos específicos dessa experiência com contratos de gestão, cf. ANDRÉ, Maristela Afonso de. Contratos de gestão: contradições e caminhos da administração pública. *Revista de Administração de Empresas,* São Paulo, v. 35, n. 3, p. 6-13, mai./ jun. 1995; _____. O desempenho de empresa pública no setor metroviário. *Revista de Administração,* São Paulo, v. 25, p. 34-46, abr./ jun. 1990; BARROS, José Manoel de Aguiar. Contrato de gestão para melhorar relação entre empresas e governo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 02 jan. 1992. p. 5; FISCHMANN, Adalberto A.; ROBLES, Léo Tadeu. A experiência de implantação de contratos de gestão - CGS no estado de São Paulo: o caso das empresas públicas não financeiras. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea,* São Paulo, v. I, n. 8, p. 254-269, set. 1995; MERLO, Edgard Monforte. *Contrato de gestão*: análise da experiência paulista em empresas públicas do setor energético. São Paulo, 1995. 111 f. Dissertação. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade; Universidade de São Paulo; OTA, Ricardo Toshio. Contrato de Gestão: melhores resultados nos serviços públicos. *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo, v. 6, n.3, p. 126-128, jul./ set. 1992; ROBLES, Léo Tadeu. *Considerações sobre a gestão de empresas estatais e o instrumento do contrato de gestão.* São Paulo, 1994. 123 f. Dissertação. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade; Universidade de São Paulo.

57 Informações extraídas do site oficial da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (MG). Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/acordo_resultado.asp>. Acesso em: 07 ago. 2005.

Resultados de que trata esta Lei conterão, sem prejuízo de outras especificações, cláusulas que estabeleçam: I - metas, indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos, prazos de consecução, otimização de custos e eficácia na obtenção dos resultados; II - estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, durante a vigência do Acordo de Resultados; III - direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado, em especial em relação às metas estabelecidas; IV - compromissos dos intervenientes, quando for o caso; V - sistemática de acompanhamento, controle e avaliação, com critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do Acordo; VI - penalidades aplicáveis aos signatários, em caso de descumprimento injustificado de metas e obrigações pactuadas, bem como do cometimento de eventuais faltas; VII - vedação, ao acordado, da utilização dos recursos pactuados no Acordo de Resultados como garantia na contratação de operações de crédito; VIII - critérios para o cálculo de prêmios de produtividade atribuídos ao pessoal do órgão ou entidade participante, provenientes da economia com despesas correntes, observado o disposto nos arts. 32 a 34 desta Lei; IX - condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão do Acordo; e X - prazo de vigência, que não poderá ser superior a três anos".

No campo da flexibilização do regime jurídico dos órgãos e entidades que firmarem acordos de resultados com a Administração Central, o art. 26 da lei mencionada arrola as seguintes possibilidades: I - abrir créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada em decreto e no Acordo de Resultados, dentro de cada grupo de despesa, mediante a anulação de créditos até o referido limite; II - efetuar a alteração dos quantitativos e da distribuição dos cargos de provimento em comissão, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não sejam alteradas as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não haja aumento de despesa; III - editar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores, observadas as diretrizes da SEPLAG; IV - aplicar as modalidades especiais de licitação previstas nos arts. 54 a 58 da Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997, na forma do regulamento; V - aplicar os limites estabelecidos no parágrafo único do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

De acordo com dados concedidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, foram celebrados acordos de resultados com Advocacia Geral do Estado - AGE, Instituto de Pesos e Medidas de Minas Gerais - IPEM, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, Instituto Estadual de Florestas - IEF, Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS e Subsecretaria da Receita Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda - SRE/SEF.

No Estado de **Pernambuco** foi editada a Lei Complementar n. 49, de 31

de janeiro de 2003, a qual "dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências". O art. 66 desse diploma legislativo estipula que "os órgãos da administração direta e indireta do Estado assinarão, em prazo não superior a doze meses, com as Secretarias de Estado a que se vinculem, ouvida a Comissão Diretora de Reforma do Estado, termos de desempenho e contratos de gestão, com índices quantificáveis, relativos a metas com referenciais comparativos, atrelados a sistema de conseqüências, em função dos resultados alcançados". O §1º do artigo indigitado estabelece que "os indicadores de desempenho serão fruto de processo de planejamento estratégico, coordenado pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado, em articulação com a Secretaria de Planejamento", ao passo que o seu §2º prescreve que "os resultados da execução do planejamento estratégico e dos seus indicadores quantificáveis serão monitorados através de processo coordenado pelas Secretarias de Administração e Reforma do Estado e de Planejamento".58

Quando comparada à legislação mineira, há uma especificidade na legislação pernambucana, representada pela obrigatoriedade de celebração do contrato de gestão por todo e qualquer órgão e entidade administrativa integrante da Administração Pública estadual, dentro do prazo legal acordado. A utilização dos contrato de gestão no contexto modernizador ora em questão é integrante do PROGESTÃO - Programa Pernanbucano de Modernização da Gestão Pública, o qual é coordenado pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado.

Finalmente, o Estado de **Santa Catarina** vem despontando no cenário nacional por meio da realização de inovações na seara da modernização administrativa. Foi editada a Lei Complementar n. 284, de 28 de fevereiro de 2005, conhecida como Lei da Reforma Administrativa, a qual estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Em seu artigo 205, tendo por referência o modelo federal, há a previsão de serem firmados contratos de gestão com autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas. O Programa de Modernização Administrativa vem sendo coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, a qual conta em sua estrutura com uma Gerência de Contrato de Gestão, unidade integrante da Diretoria de Desenvolvimento Regional e Fortalecimento da Descentralização.59

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora distintos e matizados, os processos de reforma e modernização do Estado levados a cabo no mundo a partir de 1970 produziram um elenco de respostas altamente diversificado, envolvendo mudanças significativas na

58 Informações extraídas do site oficial da Secretaria de Administração e Reforma do Estado (PE). Disponível em: <http://www.sare.pe.gov.br/progestao.html>. Acesso em: 07 ago. 2005.

59 Informações extraídas do site oficial da Secretaria de Estado do Planejamento (SC). Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/>. Acesso em: 17 ago. 2005.

organização, função e gestão da Administração pública.

Nesse contexto, ao lado do planejamento das linhas mestras das ações estatais, da previsão do seu ciclo de produção e do modo como serão fiscalizadas e controladas, evidenciou-se a indispensável e constante programação, tanto das atividades a serem exercidas, como dos resultados que efetivamente devem ser atingidos, promovendo-se assim a densificação do interesse público abstratamente estabelecido na legislação.

Conforme assinalou Odete MEDAUAR, "se a disciplina jurídica da Administração pública centraliza-se no direito administrativo e se a Administração integra a organização estatal, evidente que o modo de ser e atuar do Estado e seus valores, repercutem na configuração dos conceitos e institutos desse ramo do direito".60

Nesse quadro de transformações, portanto, surgem novos institutos e categorias do direito administrativo, notadamente de índole gerencial, como é exemplo o **contrato de gestão**.

O contrato de gestão tem natureza jurídica de **acordo administrativo**, visando basicamente a disciplinar relações entre órgãos e entidades administrativas ou entre a Administração pública e organizações privadas sem fins lucrativos, cujo objeto é o desenvolvimento programado de uma atividade administrativa sob um regime de cooperação ou de colaboração entre os envolvidos, a partir de bases previamente negociadas, podendo o ordenamento jurídico conferir efeitos vinculantes aos compromissos eventualmente firmados.

Embora a experiência brasileira na utilização do contrato de gestão seja irregular e intermitente, da legislação de base emerge a multifuncionalidade desse ajuste.

Encarado como instrumento de modernização do aparato administrativo, destacam-se as seguintes funções: (i) formalizar acordos administrativos organizatórios, (ii) efetivar a programação administrativa derivada e (iii) promover a contratualização do controle administrativo, com foco especial na avaliação de desempenho e de resultados da ação administrativa.

Ademais disso, o contrato de gestão (i) formaliza e reforça os compromissos legais de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração pública, (ii) evidencia e concentra as responsabilidades administrativas (previstas em lei) na figura de seus administradores, afastando a diluição de responsabilidades funcionais, (iii) permite que haja negociação com relação às metas e os resultados a serem atingidos, induzindo a democratização interna da organização administrativa, por meio de um processo de horizontalização das estruturas hierárquicas e (iv) torna competências e responsabilidades dos agentes públicos mais acessíveis e transparentes para os outros Poderes e para a população, configurando assim um instrumento de referência para o exercício do controle externo da

60 Odete MEDAUAR. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed., 2003. p. 77-78.

Administração pública, aí incluído o controle social a ser levado a efeito pela sociedade.

A exemplo do que vem ocorrendo nos Estados de Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina, aliada à experiência - ainda incipiente - no plano federal, o contrato de gestão certamente vai consolidar-se como um poderoso instrumento de modernização da Administração Pública brasileira, a exemplo do ocorrido em inúmeros países, como a França, a Inglaterra, a Nova Zelância e os Estados Unidos, entre outros.

BIBLIOGRAFIA

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. 5. reimp. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. *Revista de Administração de Empresas,* São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

BATISTA, Fábio Ferreira. *A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado.* Texto para discussão n. 664. Brasília: IPEA, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico.* 10. ed. Brasília: UNB, 1999.

BOCKMANN, Egon; CUELLAR, Leila. *Estudos de direito econômico.* Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 279-329.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas. *Cadernos MARE da Reforma do Estado n. 10*, Brasília: MARE, 1997. 54 p.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.* Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap, 1998.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:* para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 34, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

D'AURIA, Gaetano. Os controles. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 47, v. 120, n. 3, p. 129-143. set./dez. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DUQUE POBLETE, Luis Fernando. Reforma Administrativa. *Revista de Administração Pública,* São Paulo, v. 31, n. 3, p. 133-188, mai./jun. 1997.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. Projeto 300-00002/318-PO175/318-PN5136: *Desenvolvimento de estudos para a implantação de contratos de gestão na administração pública federal – ENAP/PNUD*. São Paulo, 1992.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. Projeto 317-C1116: *Contrato de Gestão*. Programa de capacitação para a Coordenadoria de Planejamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão - CPA/SPG. São Paulo, 1992.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O contrato de gestão no serviço público.* Brasília: ENAP, 1993.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo federal:* o PPA 2000-2003. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

MEDAUAR, Odete. *Controle administrativo das autarquias.* São Paulo: Bushatsky, 1976.

_____. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. *O direito administrativo em evolução.* 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do serviço público*, Brasília, a. 51, n. 2, p. 107-119, abr./jun. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração privada temporária de caráter interventivo em banco estadual negociada consensualmente com o Banco Central: implicações da lei n. 8.666/93. *Boletim de Direito Administrativo,* São Paulo, a. 12, n. 4, p. 178- 188, abr. 1996.

_____. *Apontamentos sobre a reforma administrativa.* Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. Coordenação gerencial na administração pública: administração pública e autonomia gerencial. contrato de gestão. organizações sociais. a gestão associada de serviços públicos. consórcios e convênios de cooperação. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, n. 214, p.

35-53, out./dez. 1998.

NUNES, Marcos Alonso. *Agências executivas:* estratégias de reforma administrativa. Texto para discussão n.18. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 37 p.

OLIVEIRA, Ricardo. *O processo de transformação do Inmetro em agência executiva.* 1998. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0033919.html> Acesso em: 10 abr. 2003.

PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia, principio de la actuación de la administración. In: _____. *Eficacia y administración*: tres estudios. Madrid: INAP, 1995. p. 89-152.

PETRUCCI, Vera; Schwarz (Orgs). *Administração pública gerencial*: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: ENAP, 1999.

PONDÉ, Lafayette. Considerações sobre o controle administrativo. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 163, p. 1-15, jan./ mar. 1986.

PRATS I CATALÁ, Joan. Direito e gerenciamento nas administrações pública: notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público,* Brasilia, a. 47, v. 120, n. 2, p. 23- 46. mai./ago. 1996.

ROUBAN, Luc; ZILLER, Jacques. ROUBAN, Luc; ZILLER, Jacques. De la modernisation de l'administration a la réforme de l'état. *Revue française d'administration publique,* Paris, n. 75, p. 345-354, juil./sept. 1995.

SÃO PAULO. COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO – PRODESP. *Contrato de Gestão*: instrumento de qualidade gerencial, 1994.

SÃO PAULO. Resolução SPG-11, de 23 de outubro de 1993. Dispõe sobre instruções para elaboração dos contratos de gestão de 1994. Diário Oficial do Estado, Seção I, São Paulo, 103 (197), p. 7-10, 21 out. 1993.

TIRONI, Luiz Fernado et al. *Critérios para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público.* Texto para discussão n. 238. Brasília: IPEA, 1991.

_____. *Indicadores da qualidade e produtividade:* um relato de experiências no setor público. Texto para discussão n. 263. Brasília: IPEA, 1992.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia.* Madrid: Inap, 1996.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Contrato de Gestão e Modernização da Administração Pública Brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº. 8, dezembro 2006./ janeiro/fevereiro 2007. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível