

Tema em Destaque

A Nova Gestão Pública Brasileira*

Palestra proferida por:

Jair Eduardo Santana

Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP

Eu inicio a abordagem dizendo que o título é sugestivo, pois diz respeito à Nova Gestão Pública Brasileira e, em uma conversa dessas, me permito dizer que se é fato que nós temos uma nova gestão é porque é possível fazer referência a uma velha gestão. E como demarcar, portanto, a questão de uma nova e de uma velha gestão na Administração Pública? Bom, nós sabemos que de uns tempos para cá a Administração Pública tem passado por significativas transformações de ordem principalmente normativa; então, vamos dizer que a Administração, a estrutura, traz vícios de longa data, mas evidente que as normas têm um conteúdo mutante dessa realidade que nos cerca. O que quero dizer com isso? Quero dizer que o trabalho feito em termos de levar ao público algumas ponderações e algumas de nossas idéias tem o condão de permitir uma reflexão a respeito das estruturas e dos fun-

damentos que nos movem em torno de temas como esses, ou seja, nós não podemos enxergar os assuntos que nos cercam hoje com os olhos e com a postura de 1967, de 1969 e, lamentavelmente, a Administração ainda padece desses vícios; é claro que atualmente a sociedade toda está reclamando por posturas mais eficientes por parte da Administração Pública; as demandas são sempre crescentes, nós sabemos disso; os recursos financeiros e orçamentários estão sempre na linha da escassez, mas sabemos que é possível otimizar a aplicação desses recursos e um dos caminhos de otimização é a boa gestão; então, se fôssemos tomar um divisor de águas entre a nova gestão e a velha gestão talvez nós pudéssemos começar a conversar acerca da própria Constituição Federal; nós, aplicadores do direito, aplicadores pragmáticos e concretos do direito, temos que ter uma base,

* Painel nas Jornadas de Estudos NDJ de Direito Administrativo, realizado no dia 4 de dezembro de 2007, no Rio de Janeiro – RJ.

um início de conversa, e um início de conversa é um início normativo, porque a Administração Pública está parametrizada por normas e por princípios. Tomemos a Constituição de 1988 como um marco regulatório: nós estamos sujeitos a alguns princípios; claro, alguns estão escritos, outros não, mas os princípios expressos, o da legalidade – esse é tranqüilo, todos nós já conhecemos, que a Administração deve estar a todo instante debaixo da lei, fazendo aquilo que a lei permite – é um princípio secular, para não dizer milenar, todos nós já sabemos disso, mas há outros princípios como o da moralidade, o princípio da publicidade, o princípio trazido pela Emenda Constitucional nº 19/98, que é o princípio da eficiência; eu sei que para muitos, quando se fala em princípios, a conversa parece perder consistência, parece ficar no nível da abstração, mas não é isso; eu me lembrei agora há pouco, antes de sentar aqui, que há pouco mais de dezesseis anos eu me preocupava muito com a questão de alguns instrumentos de participação política e fazia pesquisa, e continuo gostando muito da matéria sobre participação política e democracia, aquilo que há década e meia tinha um significado que hoje, olhando o meu escrito, vejo que é algo que está decantado na sociedade, ou seja, os instrumentos de participação têm sido efetivados de uma forma mais concreta, e a Justiça Eleitoral tem propiciado esse debate, esse diálogo entre a sociedade e a própria Administração Pública. Bem, o mesmo fenômeno eu vejo acontecer em relação a esse princípio da eficiência, embora ele tenha sido trazido para o nosso meio, para o nosso convívio, em 1998; muitas Administrações ainda não se apropriaram do real significado desse princípio, pois se preocupam quando muito em aplicar a simples legalidade, ou seja, a legalidade contenta alguns, mas não estamos mais nessa fase, precisamos dar um passo além, ou seja, tanto em relação à Constituição Federal como à legislação subalterna – é uma legislação com vários espectros que recomenda que a Administração tenha uma *performance* muito mais satisfatória do que outrora. Essa eficiência deverá ser desenvolvida sob padrões éticos e morais que vão se engatar com a própria impessoalidade e com a própria probidade daquele que atua em nome da Administração Pública. Eu lembraria, por exemplo, que há quase uma década, no ano

de 2000 especificamente, nós tivemos alterações significativas nesse cenário com uma nova potencialização do vetor. O que eu estou a dizer? Estou a dizer que a Administração Pública, a partir de 2000, ganhou também um novo impulso, ou seja, nós temos um marco: a Constituição de 1988; aí temos um segundo marco: as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, que tratou e reformulou toda a Administração Pública; em 2000 nós tivemos uma nova modificação, e quem está na Administração Pública há mais tempo, como é o meu caso, há vinte anos, percebe esse divisor de águas, pois a partir de 2000 nós já começamos a nos preocupar com atingimento de metas e com o controle dos nossos custos; hoje, lamentavelmente, muitos ainda não se deram conta de que esse é o comando normativo;

seja qual for a sua unidade administrativa tem que necessariamente passar pelo planejamento, e esse planejamento tem que estabelecer metas; além disso, a execução do planejado tem que passar por controle, e esse controle verificará exatamente o que eu estou falando, se o atingimento das metas foi feito de acordo com determinado custo, ou seja, a energia despendida para atingimento de determinadas metas tem que ser uma energia proporcional, e quando eu falo de energia não é só energia financeira, não estou só me referindo aos recursos públicos.

Exemplo do que digo nesse instante é exatamente esse final de ano; a Administração ou as Administrações parecem estar ainda com o conceito de velha gestão, porque está acontecendo o mesmo corre-corre de anos passados; uns dizem “não conseguirei mais empenhar, há uma montanha de processos, há contratações diretas a serem feitas”; enfim, parece que é aquele caos na Administração, e isso tudo tem que ser minimizado; eu tenho até uma explicação filosófica para isso: há muito tempo eram as intempéries do dia-a-dia que ditavam o nosso horário; amanhcia, nós tínhamos que sair da toca ou da caverna para nos alimentar, porque fome nós tínhamos; ao entardecer nós tínhamos que nos recolher, nos abrigar – isso há muito tempo; depois, com a evolução dos tempos, o sino da igreja foi tomando esse papel de regular o nosso

tempo; com a Revolução Industrial foi o apito da fábrica que passou a ditar o nosso horário de entrada, de saída e de alimentação, ou seja, a nossa fome, o nosso relógio biológico passou a ser regulado pelo apito da fábrica, e esse apito hoje é substituído pelo celular, pelo *iPod*, pelo *e-mail*, pelo *messenger* e essa parafernália toda que nos cerca, ou seja, nós não temos uma relação correta com o tempo; o ser humano não tem e isso se reflete na Administração Pública porque nós não conseguimos planejar. Ontem ainda fiz uma visita no meu setor para saber como seria a finalização do ano e vejo lá aquela angústia dos setores porque ouvi: “O orçamento está aqui ainda, nós não conseguimos adquirir, tem que gastar, tem que empenhar, tem que fazer”; ora, por que nós não planejamos? Por que esses danados desses procedimentos todos? Por que todos têm aquela etiqueta auto-adesiva vermelha com dizeres em branco “urgente”? Tem alguns que colocam a culpa nas etiquetas, inclusive achando que o problema é da etiqueta! O problema não é da etiqueta, o problema é o nosso planejamento. Então, se nós tivermos condições de estabelecer previamente um bom planejamento ou um planejamento razoável, se nós tivermos condições de estabelecer as nossas metas, como quer a legislação, como quer a Constituição Federal, como quer a Lei Complementar nº 101/00, que também decanta nesse mesmo sentido, se nós tivermos, enfim, condições de estabelecer todos esses parâmetros, nós teremos condições, inclusive, de medir o nosso esforço. E o que significa isso? Significa que nós poderemos medir o nosso custo, que é o que a legislação quer, o art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/00, que se casa perfeitamente com o art. 74 da Constituição Federal; o dispositivo da lei complementar é incisivo ao dizer que “a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, ou seja,

não basta gerir, não basta executar, tem que acompanhar e tem que saber o custo, porque já foi o tempo que nós podíamos dizer com retidão que a função administrativa não tem custo; ora, tem custo sim, claro que tem custo; a decisão judicial, que é a atividade-fim da qual participo, tem que ter um custo, o custo é tomado obviamente pela atividade-

meio; eu lhes perguntaria qual é o custo da sua aquisição, do seu processo administrativo, da sua sindicância, da sua atividade-meio, ou seja, qual é o custo do seu negócio?

Na atividade privada, se fosse feita essa pergunta, certamente vocês saberiam, eu preciso vender tantos cafezinhos para poder ter lucro, porque o objetivo é o lucro. E na Administração Pública, qual é o objetivo? Os objetivos são as metas que deverão ser postas no planejamento. Nós temos todo um instrumental legislativo, normativo, farto; nós temos normas sobrando para compreender essa dinâmica toda; houve modificações muito grandes nesse setor; o primeiro ponto seria destacar os princípios que estarão regendo a atividade administrativa, as normas e, a partir desse ponto, para uma nova sedimentação cultural administrativa, precisamos incutir isso tudo na Administração Pública, principalmente nos servidores, visando uma modificação de culturas, sem a qual nós não seguiremos adiante; precisamos mudar e, para que isso mude, evidentemente, temos que conversar, temos que capacitar, temos que treinar, temos que simular, temos que utilizar o nosso setor administrativo, às vezes, como laboratório, realizando experiências, verificando a *performance* que desenvolvemos na nossa Administração. Vejam que não é nenhuma abordagem de cunho motivacional; palestras motivacionais são bem feitas aí pelo Amir Klink, pelo Nuno Cobra, não por mim, mas vejam que coisa: “Contrato de prestação de serviços de capina e roçada. Execução por servidores públicos municipais. Dano ao erário. Contrato de fornecimento de areia. Ausência de controle do recebimento e da utilização. Desorganização administrativa. Violação aos princípios. Consciente desorganização da gestão da coisa pública”. Vamos a um extratozinho do que se passou: “o Prefeito, no exercício da chefia da gestão administrativa, tem o dever de instituir instrumentos de controle do recebimento e utilização dos bens adquiridos pelo ente público de modo a resguardar o interesse público. Prática ato de improbidade administrativa o prefeito que consente se desenvolva a atividade administrativa de aquisição e utilização de bens sem qualquer controle interno. Conquanto ausente prova cabal do dano ao erário, a ausência total de controle interno constitui ato de improbidade administrativa que

viola os princípios que dominam a atividade administrativa pública por revelar a consciente desorganização na gestão da coisa pública. Hipótese em que houve o pagamento pela aquisição de mais de 50.000 m³ de areia sem qualquer registro de entrega nem da destinação à satisfação do interesse público. Ação procedente em parte”. O que houve aqui? Presumo que tenha havido um contrato, esse contrato foi mal executado e quero até com a minha ingenuidade acreditar que essa areia foi entregue; uma coisa que eu sempre digo é que a instrumentalização da execução de um contrato é até mais importante do que, às vezes, a própria execução fática, ou seja, pode funcionar tanto como atenuante, como excludente de uma responsabilização que porventura venha a acontecer; enfim, é importante que o gestor de um contrato – daqui a pouco nós já vamos falar dele – saiba instrumentalizar isso tudo, porque se ele não instrumentaliza, se ele não tem a documentação – foi onde eu disse, pode ser até que a areia tenha sido entregue, mas não havia controle, não havia registro –, e se não há registro, diz a regra, qual é a conclusão a que chega o fiscal da lei (no caso a ação foi movida pelo Ministério Público)? A conclusão é que o fato não aconteceu e a consequência os senhores sabem; aqui se trata de uma ação de improbidade administrativa; a Lei nº 8.429/92, que está em pleno vigor, uma lei muito atuante que gera como consequência o ressarcimento do dano, a perda do cargo, a suspensão de direitos políticos por até dez anos, gera multa, gera proibição de contratar com o Poder Público, ou seja, é uma lei pesada sob esse aspecto, então é importante que saibamos disso tudo e consigamos levar adiante aquele propósito da Administração Pública. Eu estou aqui também com alguns dados recentes e são dados interessantes – se o que eu disse até então não os motiva ao estudo, pode ser que isso aqui seja um referencial interessante. Bom, no ano de 2007 o TCU condenou 367 gestores irresponsáveis e determinou que eles pagassem, imputou multa, imputou débito em um montante superior a 89 milhões de reais, ou seja, é muita gente que está sendo fiscalizada; os motivos que mais ensejaram no âmbito da União o julgamento de irregularidades no primeiro trimestre foram: dano ao erário decorrente de ato de gestão, ato de gestão ilegítimo ou ato de

gestão antieconômico e prática de gestão ilegal ou infração a norma – que ficou com 28%. Vamos dizer que tivesse havido uma falcatrua aí no caso da entrega da areia, que eu não sei se é o caso, é tão grave, tão ocorrente como aquelas hipóteses onde há gestões mal feitas e não é levada a efeito como deveria ser. Então, casos assim fazem com que pensemos nessa figura que agora já começamos a enfrentar, que é a figura do gestor; nesse cenário que eu desenhei até o presente instante nós temos significativas modificações; em 2000 veio a lei fiscal e imprimiu um novo ritmo à gestão; na mesma data a Medida Provisória 2026, de 4.5.00, dando uma nova ferramenta para a Administração Pública; essas modificações todas que têm ocorrido, o pregão eletrônico que se transformou na via obrigatória para alguns, o Decreto nº 5.504/05, as modificações que estão chegando agora na legislação por força do Projeto de Lei nº 7.709/07, enfim, tudo isso está modificando essa pintura com relação ao cenário da gestão, e agora nós temos que compartimentalizar o estudo; se nós temos arrumada a fase de meio, é correto que nós ainda não arrumamos a fase de início nem a fase de fim. Os professores costumam dizer que as licitações têm duas etapas, vocês estão acostumados a ouvir isso não é? Etapa interna e etapa externa; eu sempre disse que não é assim que nós deveríamos olhar para o assunto, isso para mim é um olhar atomizado, um olhar pequeno, cartesiano, vamos dizer assim; penso eu que todo procedimento tem que ser enxergado de uma vez só, ou seja, a etapa interna, assim, é importante como etapa de deflagração, a etapa de elaboração de um projeto básico, de um termo de referência, a questão de ir ao mercado para tomar o orçamento estimativo, a elaboração dos editais, instrumento convocatório etc., tudo isso é muito importante; a etapa da licitação propriamente dita, dos avisos até a homologação, com isso nós não temos tido tanto problema – a comunidade jurídica tem os problemas tradicionais com relação à habilitação, julgamento de proposta, mas o problema central hoje não está aí; os problemas centrais estão nessa primeira fase que é a etapa interna; pulamos da segunda etapa para a etapa do contrato, da execução do contrato; e a quarta etapa que seria a do controle de tudo isso, mas não o controle da

legalidade, porque a legalidade está presente a todo instante; mas o controle da eficiência, o controle da boa gestão de tudo isso que está acontecendo, por que o que se passa na prática?

Um contrato mal celebrado cujas bases tiveram como nascedouro um termo de referência ou um projeto básico mal elaborado não pode ser deixado para o gestor do contrato; o gestor não é mágico, ele não conseguirá arrumar aquilo tudo que foi mal contratado; se foram contratadas para prestação de serviço contínuo pessoas a menos ou pessoas a mais, o gestor do contrato muitas vezes ficará num limite insuportável, porque os acréscimos, as supressões não serão cabíveis naquela situação; então, o trabalho de campo preliminar muitas vezes conduzirá o gestor do contrato a uma situação insustentável; é preciso que a Administração se integre sistematicamente e também o gestor se integre a todas as etapas do procedimento.

Não podemos do dia para a noite designar um servidor, o gestor, no caso, e colocar no colo dele um contrato que ele desconhecia até então. A par de tudo que já falei, nós temos condições e devemos olhar para esses assuntos de uma forma mais sistêmica, mais abrangente, mais sistematizada, mais aberta e não considerar as etapas de licitação de forma compartimentalizada ou estanque. Eu falei isso tudo de uma forma mais aberta, mais abrangente e aproveitei na verdade a oportunidade para dizer isso tudo; o tema do nosso encontro nem sugeria isso tudo, é uma questão um pouquinho mais específica e é para ela que eu vou agora. Se nós já temos arrumadas as etapas antecedentes, a etapa interna, a etapa preparatória, a etapa da licitação propriamente dita, temos agora a parte da execução do contrato. É ali, então, que se destaca a figura do gestor, o gestor dos contratos; eu é que quis ampliar e potencializar a questão da gestão, não somente para o gestor de um contrato em especial, mas as gestões todas que devem ser desenvolvidas na Administração Pública. A ação, nos casos das licitações e dos contratos, é tipicamente instrumental porque não contratamos por contratar, não adquirimos por adquirir; temos necessidades administrativas, e a satisfação do interesse público é que tem que ser provida; mas

uma vez que isso tudo já foi ultrapassado nós estamos na fase de verificar se o desejado está sendo obtido pela Administração, ou seja, se aquilo que a Administração quer está de fato sendo realizado. Então, é importante nesse instante da nossa conversa instrumentalizar, e já faço menção ao próprio processo, aos autos do procedimento; eu já tinha feito menção aqui à importância vital, fundamental e burocrática de se terem autos de procedimento muito bem tocados; insisto no caso da areia, pode ser que tenha sido entregue, não sei, pode ser que tenha havido defeito na instrumentalização; o processo pode funcionar como atenuante, como excludente ou pode, quem sabe, funcionar também como uma séria agravante; então, é importante que o gestor do contrato tenha consciência disso e que seja não um burocrata específico, mas que adote a postura do formalismo, não um formalismo exagerado, evidente, porque também os princípios não compactuam com esse formalismo exagerado; é um formalismo temperado, lembrando que o procedimento em si mesmo não é o fim, é o meio, e por não ter a Administração condensado em si essa principiologia toda é que nós encontramos muitas vezes desavenças travadas entre os particulares e a Administração Pública. Por exemplo: quem não sabe que o contrato deve ser cumprido em linhas gerais? Todo mundo sabe; o contrato foi feito, foi elaborado para ser cumprido, mas às vezes não o é por uma questão muito simples, uma questão de não-compreensão por parte da Administração Pública a respeito dessas questões básicas que envolvem os contratos administrativos; por exemplo, aqui tem uma referência na qual a Administração Pública – esse caso é conhecido lá no Paraná – entendeu que não deveria conceder o reajuste nas tarifas de pedágios e essa briga vai ocorrer de novo, certamente vai explodir, porque há contratos que serão celebrados daqui a pouco com esse novo leilão que aconteceu e há contratos antigos que são firmados em bases normativas diferenciadas; não tem como comparar, então, não dá para dizer que lá no Paraná vai se pagar o pedágio a 10, 17 reais, como é o caso de São Paulo, e para ir de São Paulo a Belo Horizonte vai se pagar alguns centavos; o consumidor vai achar estranho: eu rodo 100 km na estrada, na BR Y, e pago X, e na BR Z, lá no Sul, pago X+; são as regras

do jogo. Houve um caso em que o procedimento que se instaurou em Brasília falou sobre o perigo de dano inverso; o simples descumprimento de cláusulas contratuais por parte do Governo viola o princípio da segurança jurídica e inspira riscos nos contratos para com a Administração Pública. Se o particular contratou com a Administração Pública e há uma previsão para reajustamento, para revisões, para tudo, enfim, para modificações em relação à álea econômica do ajuste, isso tem que ser cumprido, ou seja, é o princípio da fidelidade que está escrito na própria Lei nº 8.666/93.

Será que, e aí é outro caso, a omissão contratual em relação à correção monetária desobriga a Administração de pagar? O contrato não falou que tem que pagar em caso de inadimplência da própria Administração, ou seja, a Administração, quando for pagar, tem que fazer a liquidação da fatura com correção monetária ou sem correção monetária? Este também é um caso que teve que chegar ao STJ para se dizer que a submissão de contratos administrativos às cláusulas nele estabelecidas, como prevê a legislação licitatória, não exime, é evidente, a Administração de pagar a correção monetária, ainda que omissa a respeito o contrato; o descumprimento da avença no caso se deu pelo atraso do pagamento, e não pela incidência da correção monetária que nada mais é do que a recomposição do valor da moeda, é evidente;

assim, então, os casos todos vão se multiplicando: a Administração, porque não tinha lançado o recebimento definitivo e se achou no direito de não pagar, não pagou, simplesmente; outra decisão do STJ demonstra que o contrato de empreitada foi realizado por etapas, ou seja, a preços unitários; o termo de recebimento e de entrega definitivo da obra é desnecessário para comprovar execução dos serviços, devendo haver o pagamento dos valores ajustados no contrato, sob pena de enriquecimento ilícito; o termo de recebimento e de entrega definitivos da obra somente é lavrado quando do término da execução da obra, não tendo qualquer relação com os serviços executados e cujo preço reclamado foi faturado pelo executor da obra e permanece até hoje sem pagamento. Então, por que eu lhes ci-

tei alguns poucos casos da jurisprudência? Porque são situações do dia-a-dia que acabam parando na justiça, creio eu, até por desconhecimento desse setor da Administração que é capitaneada pelo gestor. Então, de forma mais específica verifiquemos; olhem para o art. 67 e encontrarão a figura que ora estamos falando, mas se me permitirem voltem um pouquinho algumas páginas para olhar o art. 54, porque antes de abordar a figura do gestor é importante lembrar aos senhores também que, quando nós falamos de contratos administrativos, objeto da gestão, lembramos que estamos dentro, geograficamente, de um setor que é composto por 26 artigos; “puxa, mas o gestor tem que conhecer só 26 artigos?” Não, pelo contrário, o gestor – se fosse dizer à minha moda diria que ele é uma Barsa, mas os mais jovens diriam que ele é um Wikipédia – é um sujeito enciclopédico, porque entenderá de tudo, e o primeiro ponto a se conhecer é exatamente os contratos administrativos, saber que dentro desses 26 artigos há uma irradiação muito grande para outros setores, porque esses artigos estão compreendidos entre os artigos 54 e o 80, é a parte dos contratos administrativos; os artigos 54 a 59 dizem respeito às disposições preliminares, às regras gerais; o bloco seguinte trata da formalização dos ajustes administrativos; só um dispositivo, o art. 65, trata das alterações qualitativas, quantitativas, e ali está o reequilíbrio, a revisão e aquela bagunça toda dos erros: revisão, repactuação, reajustamento, realinhamento etc.; a execução dos contratos está dos arts. 66 a 76, e a inexecução, atraindo para o setor, obviamente, toda questão relativa às penalidades nos artigos 77 a 80; então, não seria correto dizer para os senhores que a figura do gestor se limitaria aos arts. 66 a 80, pois na verdade sua função se desenvolve sobre uma citação bem mais ampla, bem mais delicada e bem mais dinâmica; mas é ali no art. 67 que nós vamos encontrar um recado específico do legislador para que obrigatoriamente nós tenhamos a figura do gestor; todo contrato deverá – ou seja, não há faculdade, é dever – ser acompanhado e fiscalizado por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e para subsidiá-lo de informações pertinentes a esta atribuição; então, fiquemos já no *caput* deste dispositivo; a

Administração fez a licitação, elaborou bem a sua etapa interna, as regras todas foram muito bem observadas, tudo está dentro dos conformes; homologou o procedimento, convocou para assinatura do contrato, o contrato terá início, ou seja, terá início a execução de um determinado ajuste; a partir daqui, então, surge essa figura de competências múltiplas, de atribuições plurais; é claro que aqui os senhores já podem saber que se há erros, como de fato há, muitos deles podem ser evitados e corrigidos nessa fase, porque pensem que alguém estará acompanhando toda a execução contratual, do início ao fim, toda ela, sem prejuízo da existência daqueles outros organismos intracelulares existentes na Administração Pública, como é o caso das comissões de recebimento de obra, comissão de recebimento de material, aqueles diligenciamentos todos que são possíveis de serem feitos, até mesmo sob comando do gestor de um determinado contrato, coisas que não se excluem; o fato é que a Administração tem que zelar para que o contrato seja cumprido fielmente, aliás, é o que diz o art. 66; nós começamos a falar da figura do gestor pelo art. 67, mas não nos esqueçamos que o artigo antecedente diz exatamente isso: “o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”, ou seja, o princípio da fidelidade vem ancorado pelo próprio princípio da vinculação do contrato ao edital, o princípio da isonomia, porque alterar as regras durante a execução do ajuste muitas vezes não é possível, embora haja manifestações nesse sentido durante a execução do contrato para melhor se adequar; essas adequações e alterações às vezes são permitidas, às vezes não, às vezes é caso de revogação, de se levar ao desfazimento do ajuste e se licitar novamente; a depender das circunstâncias pode ser que isso aconteça; então, partindo desse princípio da fidelidade, olhemos para a figura do gestor, uma pessoa de competências múltiplas, de atribuições plurais, de conhecimento diverso – eu já encontrei gestor que nem sabe que é gestor, porque foi designado, mas nunca viu o processo!

Nós temos que lembrar que há uma distinção necessária entre o gestor do ajuste e aqueles

que o amparam, os seus auxiliares, os próprios fiscais, ou seja, a Administração tem que saber escolher o gestor, cujas atribuições estão englobadas pelo próprio gerenciamento, pelo sistêmico, mas esse gestor tem que estar amparado por outros servidores, por fiscais; então, lembremos que é necessário distinguir essas figuras, a figura do gestor e a figura do fiscal, e, dentro ainda da função de fiscal, há fiscal que vai a campo, aquele que está com a mão na massa e aquele outro que pode ser incumbido, por hipótese, da fiscalização documental, a depender do contrato;

estou pensando num contrato de obra; um gestor de um contrato de obra não necessariamente tem que ir a campo, não tem que fazer a chamada para saber se os funcionários da empreiteira estão prestando serviço, e o que está lá no campo, fazendo os apontamentos, fazendo eventualmente medição, não é ele também que cuida da verificação dos encargos previdenciários, trabalhistas, se a parte documental está sendo bem cuidada; então, a depender das circunstâncias, um gestor terá sob o seu comando diversos fiscais, tudo vai depender obviamente do objeto. Agora, se nós não temos condições de organizar muito bem isso na Administração Pública, que nós cuidamos então dos contratos de maior recurso, que expressam volume maior, ou seja, cuidemos do grosso, porque se não temos condições, se não temos pessoas suficientes para zelar por todos os nossos ajustes, vejamos quais são os ajustes de uma parcela mais significativa, de maior expressão econômica, para que nós cuidemos desses; é claro que um contrato de pequena monta não inspira os mesmos cuidados em relação ao contrato de grande monta. Estamos lá no meu Tribunal com uma licitação grande, e estávamos montando um planejamento para execução da obra na parte de gestão, uma força-tarefa, porque haveria um pico da obra onde nós teríamos simultaneamente trabalhando quase 2 mil funcionários trazidos pela empreiteira; era uma coisa inédita para a gente, uma novidade, porque as nossas construções normalmente não têm esse pessoal todo, são obras de 20, 30, 40 milhões no máximo, mas obra de meio bilhão, não. Podemos contratar, se for obra, engenheiros, arquitetos, pessoal competente para auxiliar o trabalho do gestor.

Sempre deverá existir uma compatibilidade entre a formação técnica profissional do gestor e o objeto; é interessante, então, que para obras, para os contratos de obras e nos contratos de serviços de execução de engenharia nós tenhamos como gestor alguém que seja da área;

o risco de haver alguma coisa errada ou negativa é minimizado nessas circunstâncias, porque quem entende de execução de uma obra, quem entende mais que um engenheiro tem que ser um engenheiro; agora pode ser, como eu disse, que a Administração não tenha em seus quadros esse engenheiro e se não tiver em seus quadros esse engenheiro, vai captar onde? No mercado externo; se for necessário faz licitação; se for o caso, contratação direta, aí depende também das circunstâncias e de quem vai ser contratado; de qualquer forma eu diria para os senhores, derivando da leitura desse art. 67, que o gestor, portanto, é alguém que terá que ser designado formalmente, é alguém que tem que ter um perfil apropriado para isso.

Quando eu falo perfil quero crer que o gestor deve ostentar determinadas habilidades, habilidades pessoais, habilidades natas ou habilidades adquiridas através de cursos, treinamentos, capacitação, porque sabidamente há pessoas que não têm esse viés, não têm esse perfil e a Administração, portanto, não deveria impor essa tarefa, que é uma tarefa para lá de árdua, a um servidor que não detém essas características; o gestor, por outras palavras, é o cartão de visitas da unidade administrativa, é ele que se relacionará com o mercado externo, com o empreiteiro, com o prestador de serviços, com o fornecedor; ele é a cara da tua unidade administrativa.

O gestor é uma peça-chave para Administração Pública e por isso tem que ser muito bem escolhido por parte da autoridade máxima ou de quem tenha competência para fazer a designação. Não estamos impedidos, portanto, de ter um só gestor cuidando da gestão de diversos ajustes; é possível que um gestor assuma 2, 3, 4, 5, 10, 15 contratos, pode ser, se me perguntarem, mas eu diria que depende do contrato, depende do objeto, depende da circunstância; é casuístico, pode

ser que um gestor, como lhes falei, seja insuficiente para um grande contrato. Agora, não tem como nós designarmos uma parilha de gestores; o que recomendamos fazer é sempre designar o gestor e o seu substituto, o seu suplente, porque na falta do gestor, responderá pela gestão o suplente, porque às vezes, lamentavelmente, vemos o seguinte: “Cadê o gestor?” “A gestora está gestando, está de licença-maternidade”. “Quem está responsável?” “Responsável formalmente designado não tem ninguém”. Ora, quem responde pela gestão do ajuste? Tem que ter um representante da Administração Pública, por isso é necessário ter o primeiro suplente, o segundo suplente e tantos quantos forem necessários, e, além do gestor e do suplente, os próprios fiscais ou se quiserem outros nomes, não importa a nomenclatura, mas que haja auxiliares à gestão, auxiliares esses que estejam locados nos setores técnicos respectivos; então, se há necessidade de ter lá um contador, alguém do setor orçamentário, alguém das finanças públicas, alguém para fazer todo o acompanhamento documental, que se tenha um fiscal de documentos dessa área, um fiscal para atestar os serviços prestados, que se tenha isso tudo. Agora, sempre que nós pudermos pensar na execução de um ajuste de uma forma sistêmica, em forma de uma rede de conexões, tanto melhor se nós tivermos condições de estabelecer mecanismos através dos quais as pontas, o objetivo final alimentar o centro; imaginemos a gestão de contratos no que diz respeito à prestação de serviços continuados ou serviços contínuos; serviços de vigilância, serviços de limpeza e conservação; o nosso Estado tem 853 Municípios; para atravessar o Estado, de norte a sul, são uns 1700 Km; como é que o gestor vai saber, estando ele no centro, na capital do Estado, se o serviço de limpeza, de conservação está sendo bem prestado no norte, no sul, no leste e no oeste? Então, como é que ele vai saber se o limpador de vidro lá do sul está embriagado de segunda a sexta e não aparece no trabalho há mais de quinze dias? Como fiscalizar isso? Como controlar isso? Então, quero dizer para os senhores que é necessário, dependendo dessas circunstâncias, nem sempre a idéia geral vale para tudo, estabelecer mecanismos de alimentação do próprio gestor;

o gestor tem que ser informado de tudo que se passa debaixo do seu contrato, porque não adianta nós capacitarmos o gestor, termos um gestor que é o engenheiro, doutor, PhD etc., alguém da Ciência da Administração com todos os títulos, todo o perfil, que não é alimentado por informações a respeito da execução do ajuste. Então, vale sempre essa idéia de que as pontas têm que alimentar o meio, e essa alimentação só se dá através da instituição de um excelente mecanismo de informações, criando-se rotinas, evidentemente.

Então, esse nosso gestor se valerá do seu fiscal, do seu auxiliar que se reportará sempre, e nós temos que fazer essa exigência; devemos sempre exigir a figura do preposto que é o representante da empresa e a ele nos reportarmos. Nessa tônica ou nesse nível de conversa eu lhes diria que a chave do sucesso, se é que essa chave existe,

está no planejamento da própria gestão, ou seja, quem tem contrato para executar, tem que ter gestor; o gestor tem que ser designado e esse gestor tem que saber do seu papel, ele tem que conhecer tudo o que diz respeito ao próprio contrato, tem que conhecer o processo, tem que conhecer edital, porque lá no edital e no contrato estarão o próprio objeto, os prazos, a forma de execução, a vigência, garantia, caso haja, as penalidades; e a partir do conhecimento disso tudo é que o gestor, portanto, terá que desenvolver o seu papel; se esse gestor desconhecer esse ambiente todo, dentro do qual ele deverá transitar, e não conseguir fazer esse planejamento, aí nós certamente ficaremos na velha gestão e não conseguiremos passar para a nova fase que inaugura uma nova mentalidade e uma nova maneira de conduzir as questões da Administração Pública.