

Contratos administrativos e o tempo



» BRUNO DANTAS
Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)

como dogma intocável: o texto originalmente assinado torna-se sagrado, qualquer modernização, infidelidade. O administrador, impedido de adaptar, refugia-se na omissão. E a sociedade, que depende desses serviços, paga o preço da paralisia.

A saída não está nesse dogma, mas em reconhecer uma simetria que o direito ignora: o juiz, o gestor e o controlador decidem na mesma condição — informação incompleta, normas vagas, contingências irreduzíveis. A teoria processual descreve a incerteza do juiz; a economia institucional, a do gestor; a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) reconhece a do controlador ao determinar que o decisor considere as circunstâncias de fato ao tempo da conduta.

É nesse horizonte que a consensualidade revela sua função mais profunda. Não serve para afastar sanções, e sim para promover, de forma assistida, as mudanças substanciais sem as quais esses contratos já não conseguem atender ao interesse público. Quando o controle reúne à mesa o gestor, o parceiro privado e o auditor — este não como acusador, mas como testemunha técnica que expõe em tempo real seu olhar —, a modernização contratual deixa de ser infidelidade e se torna ato institucional.

Os resultados acumulados em três anos confirmam a hipótese. Foram mais de 40 pedidos, com acordos homologados em rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, energia e telecomunicações. Os ativos analisados superam R\$ 300 bilhões; os investimentos viabilizados somam dezenas de bilhões. No setor de telecomunicações, a solução consensual

encerrou a maior arbitragem já movida contra a Administração Pública federal. Não são números modestos: traduzem o que significa governar contratos vivos em vez de venerar textos mortos.

É preciso, contudo, dissipar um equívoco: o consenso sério é sempre ponto de chegada — nunca ponto de partida. Exige mapeamento do problema, cenário rigoroso de não acordo, avaliação comparativa das alternativas. Sem essa disciplina, não há consenso, há capitulação disfarçada.

No primeiro capítulo de Isaías, após severa admoestação ao povo de Israel, o Senhor não profere sentença. Convida: “Vinde, pois, e arrazoemos.” É a autoridade soberana que, podendo impor, escolhe dialogar — não porque duvide de si mesma, mas porque sabe que a justiça mais legítima é aquela construída na presença do outro.

Em 2022, por decisão unânime e com apoio do Ministério Público de Contas — hoje voz obrigatória —, o Tribunal de Contas da União (TCU) criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex/Consenso). Nesta semana, o Supremo examinará a ação contra a secretária: de um lado, um partido que se autoproclama liberal; do outro, 100% dos governadores de Estado, em manifestação favorável — eles que vivem, na ponta, a paralisação dos investimentos em contratos falidos.

A verdadeira força de uma instituição não se mede pelo volume de sanções que aplica, mas pela capacidade de produzir soluções que a sociedade reconheça como justas. Para tanto, é preciso parar de confundir o retrovisor com o para-brisa.

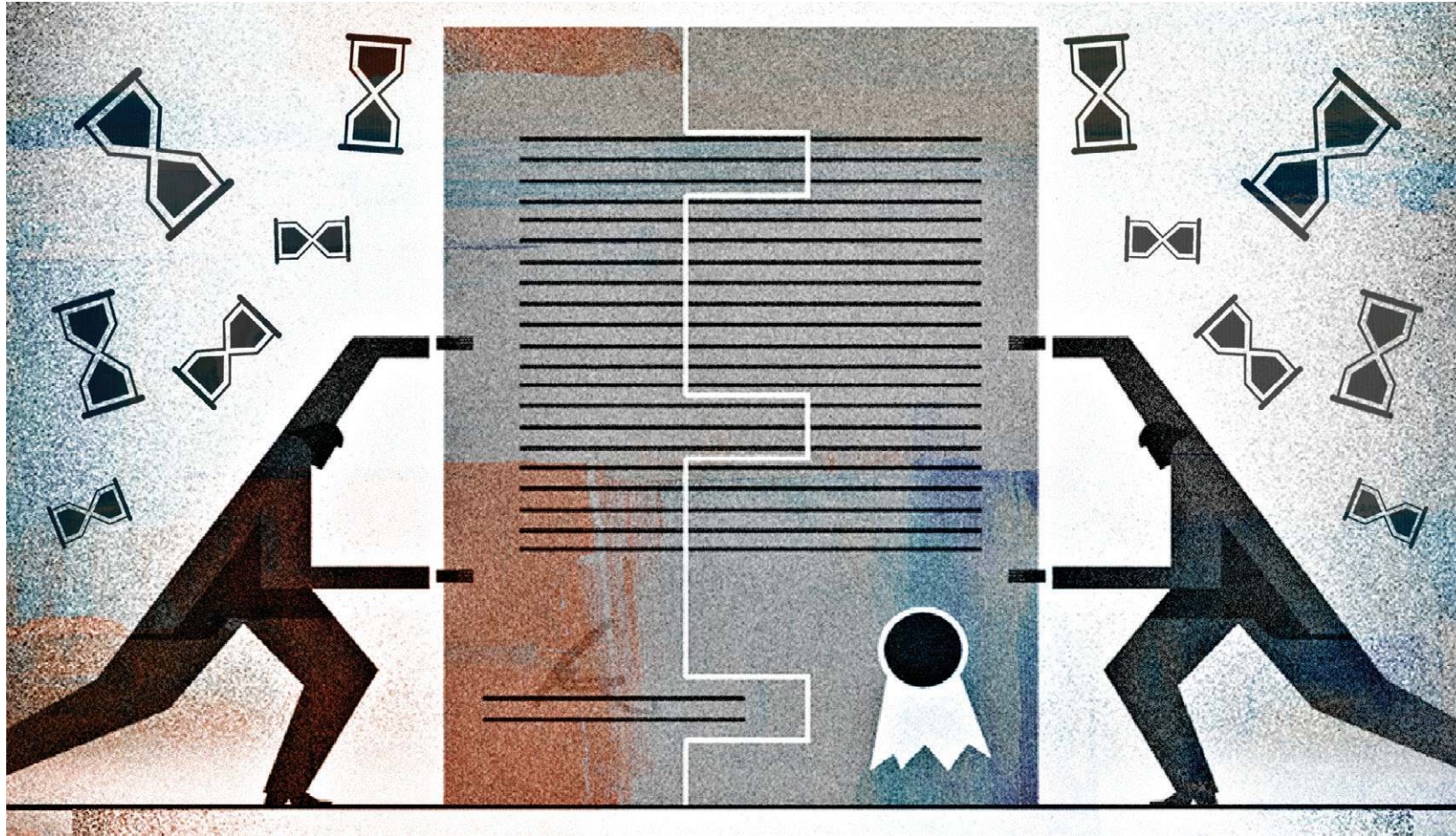
Imagine ser convocado, hoje, a julgar uma decisão tomada há 20 anos num país que já não existe mais. O mundo mudou: a tecnologia avançou, o mercado se transformou, três crises econômicas se sucederam. Você sabe como a história terminou — o decisor de então, não. E, ainda assim, cabe a você dizer se aquela escolha foi acertada.

Esse exercício de ventriloquia retrospectiva é o problema diário do controle dos contratos administrativos de longa duração — concessões, parcerias público-privadas, obras de infraestrutura. Não se confunde com a fiscalização de licitações ordinárias, em que tempo, regras e condições são bem delimitados.

Toda concessão de 30 anos é, por definição, um contrato incompleto. Nenhum redator antecipa pandemias, choques tecnológicos, mutações demográficas — e Oliver Hart, Nobel de Economia, fez disso teoria: a incompletude é condição estrutural da racionalidade humana, não falha de redação.

Daí decorre o fenômeno que costumamos chamar de infantilização do gestor público. Diante de contratos que já não correspondem à realidade, invoca-se a vinculação ao instrumento convocatório

Maurenilson Freire/CB/DA Press



Endividamento público e as restrições ao próximo governo



» BENITO SALOMÃO
Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia (PPGE/UFU)

tributária é definida do lado real da economia. As preferências de famílias representativas quanto a consumir e trabalhar atuam como limitações à capacidade do governo de coletar tributos. Em linhas gerais, ao decidir tributar, o governo produz distorções na economia que refletem em alterações nas preferências da família representativa, produzindo um resultado social subótimo. Como não há moeda, isso condiciona também a capacidade de o governo se endividar, já que haverá limitações a ampliar a tributação para o pagamento dessa dívida. Esse é um resultado dinamicamente consistente, uma vez que a dívida pública emitida (ou paga) por um governo condicionará a necessidade de tributar (ou não tributar) do próximo governo.

Ao relaxar a hipótese de economia de escambo e inserir moeda no modelo, o resultado sofre uma flagrante modificação. Se há a possibilidade de emitir moeda, a restrição à tributação é substituída pelo incentivo à emissão de moeda; o pagamento da dívida pública se dá por via do imposto inflacionário. Logo, se o primeiro governo se endividou, ele cria o incentivo para que o próximo pague isso emitindo moeda e criando inflação. Essa solução é dinamicamente inconsistente, já que cria o incentivo para que um governo crie moeda (inflação) de forma discricionária para lidar com a dívida herdada do governo anterior.

O modelo foi pensado para uma economia sob moeda exógena e para a qual a clássica relação entre moeda e nível de preços da Teoria Quantitativa da Moeda se verificasse. Não é o caso das modernas economias que adotam Regimes de Metas de Inflação e que têm bancos centrais independentes. Em outras palavras, nem o nexos causal entre moeda e inflação são o tema relevante das economias contemporâneas, tampouco governos pagam dívida

pública emitindo moeda (na prática, eles pagam dívida antiga com emissão de dívida nova). Mas há alguma aplicação do modelo de Lucas e Stockey ao caso contemporâneo.

A alegoria da economia de escambo (trocas) ilustra que existem restrições do lado real da economia que limitam a carga tributária e a dívida pública. Ainda que a inserção de moeda, e consequentemente a inflação, flexibilize essas restrições, o financiamento inflacionário do governo também apresenta custos sociais. Ademais, há na sociedade brasileira uma aversão à inflação que funciona como um limitador da economia política ao supracitado incentivo de pagar dívida pública por via de emissão monetária.

Digressões teóricas à parte e voltando para o caso brasileiro, a dívida pública avançou 8 pontos do PIB em três anos. O próximo governo herdará uma DBGG próxima a 80% do PIB. Apenas para que se tenha uma ideia, há 10 anos, em dezembro de 2015, esse indicador estava em 65,5% do PIB, e esse endividamento esteve no epicentro da grave crise econômica que acometeu a economia entre 2014 e 2016.

É claro que não há paralelos entre aquele momento e o atual, nem é meu objetivo alardear crises à frente. É claro também que inúmeros choques acometeram a economia brasileira desde 2015, foram acomodados via política fiscal (é pra isso que ela existe!) e ajudaram a explicar o atual patamar. Mas que fique claro: o próximo governo não terá margem para elevar o endividamento público em mais 8 pontos do PIB. Ou, em outras palavras, há uma restrição à política fiscal que o próximo governo, independentemente do eleito, herdará. Seria bom que os meios para estabelecer a relação dívida/PIB, que afetarão diretamente a sociedade, passassem por uma ampla discussão durante a eleição.

Visto, lido e ouvido

Desde 1960

Circe Cunha // circecunha.df@dabr.com.br



Uma referência em questão: o Hospital das Forças Armadas

Durante décadas, o Hospital das Forças Armadas (HFA), em Brasília, foi símbolo de excelência médica no serviço público brasileiro. Equipamentos de ponta, corpo clínico qualificado e estrutura moderna colocavam a instituição entre as mais bem avaliadas do país, não apenas no âmbito militar, mas no sistema de saúde como um todo. Hoje, porém, pacientes reclamam de um processo gradual de deterioração.

Relatos recorrentes apontam para dificuldades no atendimento, atrasos em procedimentos, carência de insumos e equipamentos defasados. Situações que, isoladamente, poderiam ser atribuídas a problemas pontuais, mas que, somadas ao longo do tempo, revelam um quadro estrutural mais profundo. O que antes era referência passa a conviver com sinais claros de desgaste institucional. Um dos fatores centrais desse processo está na redução ou na insuficiência de investimentos ao longo dos anos.

Hospitais de alta complexidade exigem atualização constante de tecnologia, manutenção de equipamentos e capacitação contínua de equipes. Sem esse ciclo permanente de modernização, a defasagem torna-se inevitável. Dados gerais sobre o sistema público de saúde no Brasil mostram que o investimento per capita ainda enfrenta limitações quando comparado a países com sistemas equivalentes. No caso de instituições específicas, como o HFA, a situação se agrava quando há ausência de planejamento estratégico de longo prazo voltado à preservação de sua capacidade operacional.

Outro ponto crítico é a gestão de pessoal. Profissionais altamente qualificados, quando inseridos em ambientes com limitações estruturais, tendem a enfrentar desmotivação. Falta de recursos, sobrecarga de trabalho e dificuldades operacionais impactam diretamente a qualidade do atendimento e o clima organizacional. Em hospitais, onde a eficiência depende da integração entre equipes e tecnologia, esse tipo de desgaste tem efeitos imediatos.

Especialistas em administração hospitalar destacam que a qualidade do serviço está diretamente ligada à combinação de fatores como infraestrutura adequada, financiamento contínuo e valorização do corpo técnico. A ausência de qualquer um desses elementos compromete o funcionamento do sistema como um todo. No caso do HFA, soma-se ainda uma questão institucional mais ampla. Hospitais militares ocupam um espaço específico dentro do sistema de saúde, atendendo não apenas militares, mas também seus dependentes e, em alguns casos, o público civil. Essa dupla função exige equilíbrio delicado entre missão institucional e capacidade operacional.

É importante, contudo, analisar o fenômeno com cautela. A deterioração de instituições públicas raramente é resultado de uma única gestão ou de um único período. Em geral, trata-se de um processo cumulativo, resultado de decisões sucessivas, prioridades orçamentárias e contextos econômicos diversos. Ainda assim, o impacto sobre a população atendida é imediato. O futuro, caso não haja intervenção consistente, tende a seguir trajetória de declínio. Esse é o risco clássico de instituições que deixam de ser prioridade em políticas públicas.

Por outro lado, fizemos contato com a comunicação social da instituição, em que o coronel Sergio nos informou o seguinte: “Nesses 54 anos de história, o Hospital das Forças Armadas tem prezado pela posição de referência na capital da República. Os problemas enfrentados atualmente pela instituição estão sendo mapeados para serem resolvidos pontualmente. Numa busca constante de acompanhar o desenvolvimento tecnológico, o HFA comemora a aquisição de uma plataforma robótica. Além disso, em recente pesquisa realizada foi percebido uma melhoria no grau de satisfação de nossos usuários. Mas a gestão atual está focando nas baixas avaliações e tomando providências para mitigar os problemas”. Por acesso livre ao blog do Ari Cunha, o leitor pode acompanhar um vídeo criado por ocasião do aniversário da instituição.

O futuro, por sua vez, dependerá das escolhas feitas agora. Enfrentar essa fase com coragem e determinação é a única forma de preservar e eventualmente recuperar o papel que o Hospital das Forças Armadas já desempenhou no sistema de saúde brasileiro.

A frase que foi pronunciada:

“Não é o mais forte da espécie que sobrevive, nem o mais inteligente, mas, sim, aquele que melhor se adapta às mudanças.”

Charles Darwin

História de Brasília

Outra solução também dada pelo presidente foi sobre o caso dos professores. Hoje haverá aula no ensino médio, e os professores já deixaram as casas do BNDE, invadidas na madrugada de 21 de abril. (Publicada em 17/5/1962)