

A política cearense de incentivo às organizações sociais e a análise do controle sobre os resultados apresentados nos últimos dez anos

The Ceará policy of incentive to social organizations and the analysis of the control on the results presented in the last ten years

Liliana Costa de Oliveira¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente, no âmbito do estado do Ceará, sobre os resultados alcançados com os contratos de gestão relacionados à política de incentivo às organizações sociais, especificamente nestes últimos 10 (dez) anos de implementação da política em comento. Tem-se como questões de fundo deste estudo: a apresentação de um breve histórico sobre a instituição do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais; a descrição de como se dá a execução e fiscalização dos contratos e suas prestações de contas; e destaque para a análise do controle dos resultados dos contratos de gestão. A metodologia de pesquisa é do tipo bibliográfica e qualitativa, com técnicas de análise comparada e documental. Por fim, destaca-se como conclusões a ausência de análise financeira, da apuração dos resultados alcançados, assim como do acompanhamento e análise dos indicadores desses resultados, com a devida publicidade para a sociedade do montante dos saldos financeiros remanescentes devolvidos ou apropriados e da apuração da eficiência das organizações sociais, objeto deste estudo.

¹ Mestranda em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Universidade Vale do Acaraú (UVA) e Contadora pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: liliana.oliveira27@yahoo.com.br

Palavras-Chave: Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Prestação de Contas. Transparência.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the existing control, within the state of Ceará, Brazil, on the results achieved with the management contracts related to the policy of incentive to social organizations, specifically in the last 10 (ten) years of implementation of the policy in question. The main issues of this study are: the presentation of a brief history about the institution of the State Program to Encourage Social Organizations; the description of how the execution and supervision of the contracts and their rendering of accounts are performed; and the highlighting of the analysis of the control of the results of the management contracts. The research methodology is of the bibliographic and qualitative type, with techniques of comparative and documentary analysis. Finally, the conclusions drawn are the absence of financial analysis, the calculation of the results achieved, as well as the monitoring and analysis of the indicators of these results, with adequate publicity for the society of the amount of the remaining financial balances returned or appropriated and the calculation the efficiency of the social organizations, object of this study.

Keywords: Social Organizations. Management Agreement. Accountability. Transparency.

Recebido: 16-10-2018

Aprovado: 22-01-2019

1 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Na busca de instituir novas formas de administração pública, em 1997 o Governo Federal aprovou a Medida Provisória nº 1.648 que, pos-

teriormente, em 1998, culminou na publicação da Lei Federal nº 9.637, dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a absorção de suas atividades por organizações sociais, entre outros.

Na replicação do modelo inserido pela União, os estados, não sendo estes obrigados a seguir o modelo da Lei Federal, instituíram suas leis sobre organizações sociais com as adaptações que lhes foram peculiares, em especial no que diz respeito aos serviços que entenderam ser conveniente que sejam prestados pelo setor privado.

Nesse sentido, o estado do Ceará, nos últimos dias do exercício de 1997, instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, por meio da Lei nº 12.781, dispondo também sobre a qualificação destas entidades, cujas atividades foram dirigidas, inicialmente, conforme estabelecia o artigo 1º: ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social e à saúde.

Em 2004, a redação do artigo em comento teve sua primeira alteração passando a incluir nas atividades, o esporte. Posteriormente, em 2008, o rol das atividades foi ampliado e foram incluídas as áreas do turismo, desporto e lazer, por meio da Lei nº 14.158, publicada em 1º de julho.

E, mais recentemente, em 2016, o leque de atividades foi expandido, conforme se lê abaixo:

Art. 1º. O Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer e ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes.

De acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2008/2009* (CEARÁ, 2008), elaborado pela Coordenadoria de Co-
operação Técnico-Financeira (Cotef), da Secretaria do Planejamento e
Gestão (Seplag), no âmbito do Governo do estado do Ceará, tem-se que o
maior volume de recursos contratados foi destinado para metas, atividades
e produtos na área da saúde.

A tabela 1, a seguir, apresenta os valores contratados em 2008, por
Secretaria ou Órgão e seu respectivo percentual em relação ao montante
total.

Tabela 1: Recursos dos contratos de gestão alocados por Secretaria em 2008

(Valores em R\$)

SECRETARIA OU ÓRGÃO	VALOR CONTRATADO EM 2008 (ATÉ DEZEMBRO)	%
SESA	34.109.307,45	31,78
SECITECE	24.495.517,79	22,83
STDS	20.118.468,03	18,75
SDA	9.887.811,62	9,21
SECULT	8.429.034,94	7,85
SCIDADES	6.869.403,49	6,41
SEDUC	1.805.054,00	1,68
SECON	1.342.242,88	1,25
VICEGOV	258.808,32	0,24
IDACE	-	-
SRH	-	-
TOTAL GERAL	107.315.648,52	100

Fonte: Seplag (2008)

Nesse mesmo contexto, de acordo com o *Relatório de acompanha-
mento dos contratos de gestão* (CEARÁ, 2018b), referente ao 1º semestre
de 2018 e elaborado pela coordenadoria anteriormente mencionada ao fim
do semestre em baila, foram celebrados 22 novos contratos de gestão, 10

aditivos de acréscimo de valor e 5 aditivos de repactuação de metas ou prazo sem repercussão financeira, perfazendo um valor financeiro de R\$ 871.052.093,74.

Importante também mencionar que, até o final do primeiro semestre de 2018, o estado do Ceará qualificou como organização social (OS) 06 (seis) entidades civis de direito privado sem fins lucrativos e que de 2008 até junho de 2018 houve um crescimento de mais de oito vezes (8,11) no volume de recursos contratados, se comparado a 2008.

A tabela 2, a seguir, apresenta os valores contratados em 2018 até o mês de junho pela Secretaria ou Órgão e seu respectivo percentual em relação ao total. Pode-se, da referida tabela, destacar que o maior volume de recursos contratados continua sendo destinado para metas, atividades e produtos na área da saúde.

Tabela 2: Recursos dos contratos de gestão alocados por Secretaria em 2018

(Valores em R\$)

SECRETARIA OU ÓRGÃO	VALOR CONTRATADO EM 2018 (ATÉ JUNHO)	%
SESA	670.577.000,62	76,98
SEDUC	92.515.488,48	10,63
SECULT	30.036.251,08	3,45
DAS	24.646.756,24	2,83
STDS	19.264.501,73	2,21
SECITECE	17.589.102,95	2,02
SCIDADES	6.516.412,42	0,75
IDACE	5.599.998,00	0,64
SRH	3.329.750,00	0,38
SEAPA	976.832,22	0,11
TOTAL GERAL	871.052.093,74	100

Fonte: Seplag (2018)

Diante dos números apresentados, cabe destacar que somente a Se-

cretaria da Saúde (SESA) ficou responsável pela aplicação de 76,98% dos recursos contratados a fim de dar continuidade aos serviços prestados pelo Hospital Geral Waldemar Alcântara (HGWA), Hospital Regional do Cariri (HRC), Unidades de Pronto Atendimento (Messejana, Praia do Futuro, Altran Nunes, Canindezinho, José Walter e Conjunto Ceará), Hospital Regional Norte (HRN) e Hospital Regional Sertão Central (HRSC).

Contudo, pelo relatório acima mencionado, não se tem o real valor que foi utilizado nas metas e tão pouco os resultados e benefícios alcançados com as contratações dessas Organizações.

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente no Ceará sobre os resultados apresentados por meio dos contratos de gestão, especificamente nestes últimos 10 anos de repasses de recursos às entidades em epígrafe, relacionados à política de incentivo às organizações sociais.

Para consecução deste trabalho, partiu-se de um levantamento teórico acerca do surgimento e caracterização das supramencionadas pessoas jurídicas, dos princípios que as regem, do que diz à legislação quanto à forma de execução e fiscalização dos contratos de gestão e, finalmente, das respectivas prestações de contas aos contratantes, aos órgãos de controle, à sociedade e demais interessados, para tornar transparente a utilização dos recursos públicos e garantir a boa e regular aplicação dos mesmos.

2 O REFERENCIAL TEÓRICO

A temática contrato de gestão não é um tema com grande divulgação e poucos servidores públicos e cidadãos conhecem seu escopo, objetivos e legislação. Dito isso, acredita-se pertinente esclarecer alguns conceitos que se farão necessários ao melhor entendimento do assunto em tela. Ademais, considera-se prudente citar a quais princípios constitucionais os contratos de gestão se vinculam e qual a legislação aplicável às organizações sociais.

2.1 Conceitos introdutórios

Organização social, de acordo com AZEVEDO (1999, p. 124), é uma qualificação, um título que se outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade.

Além disso, e de acordo com o artigo 1º da Lei Estadual nº 12.781/97, poderão ser qualificadas como OS, pelo poder Executivo:

As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei. (CEARÁ, 1997)

Nesse contexto, com o objetivo de alcançar melhores resultados na administração pública, conforme Bittencourt (2005), criaram-se instrumentos no âmbito do Direito Público para conferir maior autonomia aos entes administrativos ou estabelecer parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Dentre tais medidas, sobressai o contrato de gestão.

Referido contrato, no âmbito da Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998b), em seu artigo 5º, é o:

instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º.

No âmbito do estado do Ceará, o *Manual de celebração do contrato de gestão*, elaborado pela Seplag, traz que:

O Contrato de Gestão é uma espécie de ajuste criado pela Lei Federal 9.637, de 15/05/98, que reúne características dos contratos e convênios tradicionais. Sua principal finalidade é a disponibilização de recursos públicos para entidades do terceiro setor, que obtenham para tanto, a qualificação de organizações sociais (OS). (CEARÁ, 2018a, p. 6)

Diante do exposto, cabe destacar a diferença entre o contrato de gestão e o contrato administrativo que, segundo Meirelles (2001), é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, ou seja, é realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Pressupõe como pacto consensual, liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei. O autor complementa que é o ajuste que a administração, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público nas condições estabelecidas pela própria administração.

Passados os primeiros esclarecimentos dos conceitos acima, retornamos ao tema contrato de gestão que, conforme já mencionado anteriormente, no âmbito do estado do Ceará teve como marco regulatório o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997.

Em 2013, as Leis nº 15.356 e 15.408, de 12 de junho e 12 de agosto, respectivamente, alteraram alguns dispositivos da Lei nº 12.781/97 que serão abordados a seguir.

2.2 Vinculação aos princípios constitucionais e a legislação aplicável às OS

De acordo com Oliveira (2017), como inovação em relação às constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 regulamenta um capí-

tulo específico para a organização da administração pública e determina, no artigo 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses são considerados os princípios da administração pública explícitos e aos quais nos deteremos durante a nossa explanação a seguir.

A citada autora apresenta a legalidade como um dos mais importantes princípios para a administração pública e tem como núcleo basilar o disposto no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1998c), que estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim, o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta e só pode fazer o que a lei lhe autoriza.

No que se refere à impessoalidade, Oliveira (2017) lembra que a imagem de administrador público não deve ser identificada quando a administração pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois atua em nome do interesse público. Além disso, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas, posto que todos devem ser tratados de forma igual.

Com base na manifestação do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1994) sobre moralidade, a supracitada autora relata que o STF analisou o princípio da moralidade administrativa e se manifestou afirmando que “o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César” (OLIVEIRA, 2017, p. 151).

Por fim, de acordo com Justen Filho (2014), o princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados a conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um.

Para Moraes (2002), a regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.

Assim, nos dias atuais, cada vez mais o Estado brasileiro vem buscando novas formas de administração pública, saindo do então modelo vigente, que consiste em grande concentração de atividades realizadas pelo Poder Público, o qual já há muito tempo vem trazendo sinais de sua grande ineficácia, para um modelo denominado como administração gerencial (ALEXANDRINO; PAULO, 2002, p. 62), cujo objetivo é tentar reduzir ao máximo a atividade administrativa, concentrando-se apenas nas atividades em que não se admite delegação, as denominadas competências exclusivas do Estado, uma tentativa de conferir maior eficiência aos serviços públicos tidos como essenciais.

Diante desse novo cenário, o princípio da eficiência nos é inserido e impõe que não mais se aceita que o serviço seja prestado pelo Estado, apenas pelo simples fato de que a legislação o obriga a realizá-lo, mas que tais serviços sejam realizados dentro dos parâmetros idealizados, alcançando melhores resultados (DI PIETRO, 2000, p. 83).

Finalizando, nas palavras de Liliana Costa de Oliveira, temos que, no âmbito da eficiência, o administrador tem o dever de fazer uma boa gestão, devendo trazer as melhores saídas sob a legalidade da lei, bem como as mais efetivas. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à reforma administrativa do Estado.

No que se refere à Constituição Estadual (CEARÁ, 2016 [1989], p. 16), os princípios acima elencados estão instituídos no inciso IV do artigo 14, que assim dispõe:

O estado do Ceará, pessoa jurídica de direito público interno, exerce em seu território as competências que, explícita ou im-

plicitamente, não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, observados os seguintes princípios: [...] IV – respeito à legalidade, impessoalidade, à moralidade, à publicidade, à eficiência e à probidade administrativa.

Posto isso, é agregador trazer à baila o que se compreende por probidade administrativa. De acordo com o Dicionário (2018):

Honestidade e rigor que os funcionários públicos devem ter no exercício da função pública; respeito às leis e às normas, dentro dos limites éticos e morais: é preciso fortalecer as atividades de probidade administrativa que evitem a má-fé, o favorecimento e o apadrinhamento.

Tamanha importância é dada ao referido princípio, que foi instituída uma lei específica para tratar dos casos a ele relacionados, qual seja a Lei nº 8.429/1992, denominada como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Cabe destacar, ainda no que se relacione ao tema, o termo improbidade é empregado em outros textos legais, entre os quais podemos citar o Novo Código Civil, em seu artigo 422, que diz que a conclusão e a execução dos contratos estão sujeitas aos princípios de probidade e boa-fé.

Ademais, cita-se que a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) estabeleceu hipóteses de inexigibilidade que visam à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato.

Por fim e trazendo para o tema em comento, segundo a Lei estadual nº 15.408, de 12 de agosto de 2013, em seu artigo 18, que alterou o caput do artigo 18 da Lei nº 12.781/97:

Art.18. A organização social deverá dispor de regulamento próprio, contendo os procedimentos a serem adotados para fins de aquisição de materiais, obras, serviços e empregados, com a utilização de recursos provenientes do Contrato de Gestão, observados os princípios da *legalidade*, da *impessoalidade*, da *moralidade*, da *eficiência*, da *transparência*, da *isonomia* e da *publicidade*. (CEARÁ, 2013c, grifos nossos)

Dito isso e conforme enfatiza Oliveira (2017), a utilização de recursos provenientes dos contratos de gestão devem obedecer ao conjunto dos princípios acima mencionados, sendo que a observação a um não exclui a obrigatoriedade de observação aos demais, ou seja, não é porque uma conduta ou ato é legal, atende à lei, que o(a) mesmo(a) é moral ou muito menos transparente. A organização social deve, portanto, observar a todos os princípios e não somente a um deles.

Portanto, ainda citando as palavras da supramencionada autora, se, conforme artigo 13 da Lei nº 12.781/97, às Organizações em comento que celebrarem contrato de gestão puderem ser destinados recursos e bens públicos necessários ao cumprimento de seus objetivos, e esses recursos, de acordo com o seu parágrafo 3º, recebidos pela OS por meio do contrato de gestão, forem aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas previstas no referido contrato, há de se entender que a destinação está bem definida, qual seja, os recursos destinam-se ao cumprimento das metas.

Contudo, sobre o assunto em tela e novamente trazendo o observado por Oliveira (2017) no que diz respeito à apropriação do saldo financeiro remanescente, a mesma Lei estadual nº 15.356/13, em seu artigo 13, parágrafo 5º estabelece que:

Art. 13 [...].

§ 5º Atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10 desta Lei, os saldos financeiros remanescentes *poderão* ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (CEARÁ, 2013b, grifo nosso)

Vê-se, do exposto, que há uma possibilidade dos recursos destinados primordialmente à aplicação nas metas pactuadas terem nova destinação.

Outro ponto, no âmbito dos princípios constitucionais e de suma importância, o qual deve ser observado pelas organizações em baila, é a

publicidade dos resultados alcançados por meio dos contratos de gestão, inclusive atestados pelas contratantes e pelo próprio Estado.

3 O OBJETIVO DO ESTUDO

Uma das poucas fontes de pesquisa sobre os contratos de gestão firmados pelo estado do Ceará é o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão*, elaborado semestral e/ou anualmente pela Secretaria do Planejamento e Gestão e já mencionado anteriormente. Citado relatório apresenta, entre outros tópicos, a evolução nos últimos anos; o volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e as organizações sociais; como se deu a alocação desses recursos por Secretaria, por organização social, por fontes e por componentes de despesa. Além disso, traz uma descrição das atividades desenvolvidas pela Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira, quais sejam: a análise de contratos e aditivos e o acompanhamento das avaliações dos contratos de gestão.

Pode-se concluir que a Coordenadoria supramencionada faz um trabalho prévio e concomitante à execução dos contratos de gestão, no âmbito do estado do Ceará, por meio do Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG). O acompanhamento dos processos de avaliação dos contratos se dá com a inclusão, pelos contratantes, dos documentos referentes à avaliação dos contratos, a qual é realizada pelas comissões de avaliação.

Aprofundando o tema da fiscalização e avaliação desses contratos, temos que, conforme preconiza o artigo 10 da Lei nº 15.356/13:

Art.10. A execução dos contratos de gestão, de que trata esta Lei, será fiscalizada e avaliada por Comissão de Avaliação composta por 3 (três) representantes do órgão ou entidade supervisora da área da atividade fomentada, designados por ato formal do Secretário de Estado ou autoridade competente.

§1º À Comissão de Avaliação incumbirá:

[...].

III – avaliar os relatórios apresentados pela organização social;
IV – elaborar e encaminhar ao Secretário relatório conclusivo da avaliação procedida;

[...].

§2º A organização social apresentará à Comissão de Avaliação, mensalmente, relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo das metas propostas com os resultados alcançados e a correspondente execução financeira.

§3º A Comissão de Avaliação realizará avaliação trimestral dos resultados alcançados e encaminhará ao Secretário de Estado do órgão ou entidade contratante, ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§4º Diante de fatos supervenientes que venham comprometer resultados esperados com a execução do Contrato de Gestão, a Comissão de Avaliação poderá propor a revisão de quantidades e valores das metas estabelecidas.

§5º A revisão de metas, de que trata o parágrafo anterior, deve ser autorizada previamente pelo Secretário ou autoridade competente do órgão ou entidade supervisora, e formalizada por meio de Termo Aditivo. (CEARÁ, 2013b)

Conforme apontado por Oliveira (2017), o trabalho das comissões se encerra com a elaboração do relatório de avaliação final, limitado ao cumprimento ou não das metas pactuadas. Atos como: análise financeira, devolução ou apropriação do saldo financeiro remanescente, resultados alcançados e a eficiência das organizações sociais em comento não são mencionados ou publicados, tornando o processo de transparência e de controle dos contratos de gestão prejudicados.

O que não se vê devidamente publicizado é o que as respectivas organizações conseguiram realizar, pois nos sítios eletrônicos das contratantes e das contratadas, da Seplag e dos órgãos de controle, não há divulgação dos resultados, o que prejudica a transparência e bloqueia o controle social.

Por fim, seguindo a legislação e os manuais mais adiante descritos, bem como a evolução considerável, nos últimos 10 anos, do volume de

recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e tais entidades, passando de 107 milhões, em 2008, para mais de 870 milhões até junho de 2018, este trabalho tem como objetivo analisar o controle existente, atualmente, sobre os resultados alcançados desde a instituição, pelo estado do Ceará, da política de incentivo às organizações sociais, apresentar as lacunas existentes na legislação estadual em vigor, no que se refere às exigências de publicidade e comprovação da eficiência, por parte das organizações, dando transparência às ações e tornando o processo de controle social mais completo e eficiente.

4 O CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Outro ponto de grande relevância trazido por Oliveira (2017) e tratado por Rachel Zolet (2011) que não se pode deixar de lembrar e que se refere ao tratamento jurídico conferido às organizações sociais em tela, é a carência de previsão legal com relação ao controle exercido pela administração pública, no que toca à destinação dos recursos públicos auferidos por tais entidades.

É de se ressaltar que os recursos destinados às organizações sociais aqui destacadas para a execução do contrato de gestão, não ficam consignados no orçamento da União, mas sim constituem receita própria das entidades beneficiadas. Desse modo, a execução do contrato de gestão não se sujeita aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais.

Ainda no que diz respeito ao controle administrativo das receitas despendidas com os serviços públicos, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 935) pontua que:

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus

objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações governamentais).

Assim, é de se vislumbrar que, conforme menciona Silva (2011, p. 24), não é dado ao Estado expender recursos públicos de forma livre, sem se submeter à prestação de contas, afinal, em observância aos princípios constitucionais que lhe são impostos, assujeita-se a um rigoroso controle de gastos, tanto em relação à administração direta como no que toca às entidades da administração indireta.

Nessa ótica, Rachel Zolet (2011) traz à tona a discussão sobre a aplicabilidade do controle de gastos públicos com as organizações sociais, haja vista que, muito embora estas não se enquadrem na categoria de entes da administração pública indireta, utilizam-se de bens, recursos e pessoal concedidos pelo Estado, na consecução de atividades de interesse público.

Todavia, Silva (2011, p. 25) ainda destaca que, não obstante a existência de previsão legal quanto à obrigatoriedade de as organizações sociais prestarem contas das verbas públicas recebidas, há de se ponderar que, conforme anteriormente exposto, os idealizadores da reforma do Estado conceberam a atividade das organizações sociais com base em um controle de resultados, ou seja, com a avaliação de desempenho das entidades, das metas atingidas, como forma de controle de sua atuação.

Ademais, ainda conforme Silva (2011, p. 25), pelas palavras de Claudia Costin, por esse mecanismo, “controlam-se os resultados da ação pública, e não o cotidiano da gestão”, com o que “diminui-se a burocracia e os gastos a ela relacionados e permite-se aos usuários dos serviços e aos

cidadãos em geral saber como está sendo empregado o dinheiro público e a efetividade a eles prestado”.

Novamente citando Rachel Zolet (2011), há quem cogite a inaplicabilidade do controle administrativo nos termos ora explicitados, sendo aplicável, por seu turno, exclusivamente, o controle periódico dos resultados estabelecidos no contrato de gestão.

No entanto, Silva (2011, p. 25) nos traz a discordância de Ferrari para tal entendimento, ao asseverar que:

Em sendo as organizações sociais instrumentos criados pela reforma do Estado, para que este possa, por meio de simples atividade de fomento, tornar efetivo o interesse público, inadmissível conceber que sejam submetidas apenas ao controle finalístico de suas condutas, diante da atual crise política brasileira e as reiteradas notícias de corrupção.

Por fim, SILVA (2011, p. 25) conclui que o ordenamento jurídico acabou por impor a tais organizações o mesmo controle a que se submetem as demais entidades que laboram com recursos públicos, a fim de garantir a estrita observância das disposições constitucionais, embora a intenção dos idealizadores da reforma do aparelho do Estado fosse a submissão do contrato de gestão apenas a controle de resultados.

5 O PROBLEMA

No âmbito do estado do Ceará, a Cotef é responsável por assessorar as Secretarias nas negociações de operações de crédito, cooperações técnicas e/ou financeiras e, mais especificamente em seu artigo 20, inciso VIII, coordenar a padronização de procedimentos para o gerenciamento de operações de crédito, interno ou externo, oneroso ou não oneroso, *contratos de gestão* e parcerias público-privadas (grifo nosso), conforme

Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017 (CEARÁ, 2017), que aprovou o regulamento da Seplag.

No âmbito dessa padronização, a Cotef elaborou instrumentos que foram disponibilizados pela Secretaria supracitada para orientar as contratantes quando das negociações, assinaturas e gerenciamento dos contratos de gestão.

Dentre os principais instrumentos, podemos destacar, além do Manual de celebração dos contratos de gestão, o *Manual de avaliação dos contratos de gestão* ([200-?]), que apresenta as principais instruções acerca da sistemática de avaliação dos contratos de gestão. O *Manual de Avaliação* dispõe, assim, sobre a avaliação final:

[...] a Comissão deverá apurar se realmente todas as metas contratadas foram 100% executadas. Caso contrário, os recursos referentes à execução destas metas deverão ser devolvidos ao Tesouro Estadual, através de Documento de Arrecadação Estadual (DAE). (CEARÁ, [200-?])

Em contraponto, o artigo 9º da Lei nº 15.356, de 12 de junho de 2013, estabelece que

atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10, os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (CEARÁ, 2013b)

Dito isso, aponta-se a falta de padronização, por parte do estado do Ceará, dos procedimentos e dos prazos da prestação de contas, por parte das organizações em baila, para os casos de apropriação dos saldos financeiros.

Ademais, também se aponta que não há menção nos relatórios produzidos pela Seplag, e/ou publicidade por parte das contratantes, dos valo-

res apropriados pelas OS, nem se houve prestação de contas de tais valores e suas respectivas aprovações.

Considerando que os recursos supostamente apropriados são recursos públicos, tal apropriação sem transparência à sociedade, aos órgãos de controle e demais interessados no acompanhamento de sua destinação – que era, inicialmente, específica, com publicidade dada por meio de uma publicação do contrato – não deveria ser realizada sem a devida divulgação e respectiva prestação de contas de sua real aplicação.

Portanto, como bem mencionado por Oliveira (2017):

Não se vê, devidamente explícito, na legislação, a forma de apropriação desses saldos, não se vê embasada a forma que se deve dar à avaliação do pleito de apropriação, nem os critérios a serem utilizados, nem os documentos necessários e comprobatórios que atestem a economia gerada, nem os modelos de comparativos entre os valores previstos inicialmente e os valores realizados que justifiquem a apropriação, nem se há um limite, em percentual do total do contrato, para a apropriação. Muito menos, não se tem a definição dos responsáveis pela realização da avaliação que justifique a entrega dos recursos públicos que não foram utilizados no cumprimento das metas pactuadas.

Ademais, destaca-se outra lacuna na legislação atual, a de exigências explícitas de dar a conhecer de forma acessível ao cidadão, conforme dispõe o *Código de Ética e de Condutas da Administração Pública Estadual* (CEARÁ, 2013a), quanto, com o que e quando foi utilizado o saldo financeiro remanescente apropriado.

Além de tudo isso, com a devida publicização – que não é evidenciada em relatórios – do mais importante objeto de estudo deste trabalho, a apuração e a análise crítica dos resultados concretos da utilização dos recursos públicos por parte das Organizações aqui tratadas, macula-se o princípio da transparência. O que se vê nos relatórios são apenas os resultados apurados pela Comissão, com uma nota atribuída e conceito vinculado a tal nota. Contudo, é precioso lembrar que as Comissões de

Avaliação, em sua maioria, são formadas por servidores com tarefa limitada ao determinado na Lei, não lhes sendo exigido um olhar mais crítico. O Estado sim, precisa, em nome da boa gestão, acompanhar, apurar, analisar e exigir resultados condizentes com os recursos repassados às organizações, ano a ano.

Nesses dez exercícios financeiros de repasse de recursos públicos às organizações sociais cearenses, não se sabe, ou pelo menos não se divulgam, quais os municípios beneficiados com as ações, metas e produtos estabelecidos nos contratos. Também não se sabe se as metas atingiram os resultados esperados por região, por programa de governo ou ação. Tampouco se sabe sobre os percentuais destinados à contratação de pessoal para a execução das metas: se foram razoáveis ou se houve contratações desmedidas; se caracterizaram terceirização e/ou nepotismo; se há necessidade de estabelecimento de percentuais máximos para tal rubrica; se foram demitidos ao final dos contratos e qual a qualidade dos relatórios entregues por tais profissionais.

Por fim, considerando a evolução apresentada até junho de 2018 na celebração de vinte e dois contratos de gestão em dez Secretarias e Órgãos, com repercussão financeira de R\$ 871.052.093,74, é imprescindível se ter o real valor utilizado pelas seis instituições contratadas nas metas pactuadas ou apropriado pelas Organizações em comento e, principalmente, quais os resultados gerados com expressivo volume de recursos. Tais efeitos foram significantes a ponto de o Estado manter a legislação do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais por meio da lei nº 12.781/97 ou é o momento de rever mencionada lei, tecendo um novo olhar sobre as organizações sociais, impondo novos limites, novas exigências e obrigações?

Os exíguos recursos públicos precisam ser aplicados, direcionados e utilizados da melhor maneira possível e devem ser destinados ao atingimento de metas que gerem resultados visíveis à população cearense,

a qual tem demandas infinitas e precisam que suas necessidades sociais sejam atendidas.

6 CONCLUSÕES

Da análise da legislação atual no que se refere às organizações sociais no âmbito do estado do Ceará, apresenta-se a existência de uma grande lacuna no que diz respeito à forma de acompanhamento e análise dos resultados apresentados por tais entidades.

Da mesma forma, destaca-se a inexistência de imputações de sanções aplicáveis àquelas Organizações que por ventura venham a utilizar os saldos financeiros remanescentes com propósitos diferentes daqueles destinados ao desenvolvimento de suas atividades.

Seria essencial a exigência, por meio de decreto regulamentar, de documentos mínimos, como planos de trabalho detalhados por centro de custos devidamente subsidiados por uma ajuda memória, comprovando os estudos de mercado realizados à época da celebração dos contratos, inclusive com propostas financeiras que demonstrem os gastos previstos com custeio de pessoal, operacional e demais gastos, comparando-os com os preços efetivamente praticados, conforme nos cita Oliveira (2017).

Além disso tudo, destaca-se a carência de publicidade do valor total de saldo financeiro remanescente apropriado anualmente por contrato firmado e de determinação do prazo para a prestação de contas desse valor, bem como prazo para análise e aprovação por parte da contratada e da Seplag.

Por fim, entende-se que deveria ocorrer publicidade do saldo remanescente, quando da aprovação de apropriação por parte das organizações sociais. Assim, tornar-se-ia transparente o processo de apropriação dos saldos remanescentes, recursos públicos estaduais que merecem ampla e total transparência de sua apropriação e utilização.

Ademais, chama-se à atenção para uma possível revisão da legislação vigente ou instituição de um regulamento que estabeleça, dentre outros, os critérios a serem utilizados para aprovar a apropriação dos saldos financeiros remanescentes e os documentos comprobatórios que atestem a economia gerada, definindo, inclusive, os responsáveis pela avaliação do pleito de apropriação do saldo em comento, bem como determinando o prazo para publicação do ato de autorização de apropriação, tornando o estado do Ceará um pioneiro na temática transparência da aplicação dos recursos dos contratos de gestão.

Nas palavras de Oliveira (2017), temos que a apropriação dos saldos financeiros remanescentes deve ser tratada com a mesma prudência e mesmo rigor de análise com que se tratam os processos de celebração e assinaturas dos contratos. Os recursos são públicos e a sociedade deve, portanto, saber quanto, quando e a quem foi “dado” e o que foi feito desses recursos.

Se não há, por livre e espontânea iniciativa das entidades, uma publicidade dos resultados pormenorizados dos contratos de gestão em estudo, faz-se urgente e necessária a instituição de instrumentos com abrangência estadual que regulamentem os processos de encerramento dos contratos de gestão sob responsabilidade das organizações sociais; estabelecendo a forma, o que evidenciar, os detalhamentos e demais documentos necessários ao regular cumprimento das exigências constitucionais, pois nem os sítios eletrônicos das contratantes e das contratadas, da Seplag e dos órgãos de controle, nem os relatórios disponibilizados não divulgam os resultados alcançados, o que prejudica a transparência e bloqueia o controle social.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

AZEVEDO, E. de A. Organizações Sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 51-52, p. 1-260, jan./dez. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2CBuLoj>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BARBOZA, M. N. (Coord.). **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei nº 8.429/1992**. 2. ed. Brasília, DF: ESPMU, 2013.

BITTENCOURT, M. V. C. Contratos de gestão. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 8, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://bit.ly/2n7RPTs>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 160.381-SP. Recorrentes: M&S Consultoria Integrada S/C Ltda e outros. Recor-

rido: Carlos Alberto Mazer. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1994.

BRASIL. Medida Provisória nº1.648, de 23 de abril de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 1998a. Disponível em: <https://bit.ly/2FTmlf5>. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 maio 1998b. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998c. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://bit.ly/1bJYIGL>. Acesso em: 26 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **DC-0592-63/98-P**. Relator Benjamin Zymle. Brasília, DF, 2 set. 1998d. Disponível em: <http://bit.ly/2nHtre0>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/1drzx5j>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9 do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2x9WKeo>. Acesso em: 28 ago.2018.

BUGARIN, P. S. O TCU e a fiscalização dos contratos de gestão. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 1-21, jun./ago. 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2n8qEYU>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CEARÁ. Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 30 dez. 1997.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de avaliação dos contratos de gestão**. Fortaleza: Seplag, [200-?].

CEARÁ. Lei nº 14.158, de 1º de julho de 2008. Altera os artigos 1º e 5º da Lei n.º 12.781, de 30 de dezembro de 1997. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1 jul. 2008.

CEARÁ. Decreto nº 31.198, de 30 de abril de 2013. Institui o Código de Ética e Conduta da Administração Pública Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 2 maio 2013a.

CEARÁ. Lei nº 15.356, de 4 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 12 jun. 2013b.

CEARÁ. Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências, **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 27 ago. 2013c.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará** (1989). Fortaleza: INESP, 2016. 182p.

CEARÁ. Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017. Aprova o regulamento e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de provimento em comissão da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag). **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 31 jan. 2017.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de celebração do contrato de gestão**. Fortaleza: Seplag, 2018a. 51p.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2018: 1º semestre de 2018**. Fortaleza: Seplag, 2018b.

COSTIN, C. Novos paradigmas de gestão. In: PEREIRA, L. C. B. (Org.). **Nação, câmbio e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 235-252.

DICIONÁRIO online de Português. Disponível em: <https://bit.ly/2HpaUhC>. Acesso em: 20 ago. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Contratos de gestão: contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais**. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2o5pXyB>. Acesso em: 1 mar. 2016.

FERRARI, P. N.; FERRARI, R. M. M. N. **Controle das organizações sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, L. C. As organizações sociais e a apropriação do saldo remanescente: há controle a posteriori? In: CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 10, 2017, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2R4FZH5>. Acesso em: 13 ago. 2018.

SILVA, P. A. C. R. **Terceiro setor e o princípio da eficiência**, Maringá, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2mZmlgK>. Acesso em: 9 nov.2016

ZOLET, R. Contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais: instrumento de fuga do regime jurídico administrativo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 fev. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2nhbF08>. Acesso em: 28 out. 2016.