

As organizações sociais e a apropriação do saldo remanescente: há controle *a posteriori*?

Social organizations and the appropriation of the remaining balance: is there ex post control?

Liliana Costa de Oliveira¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente sobre a suposta utilização do saldo financeiro remanescente apropriado, pelo cumprimento das metas pactuadas nos contratos de gestão firmados pelas Organizações Sociais (OS), no âmbito do estado do Ceará. As questões de fundo deste estudo são: apresentação de um breve histórico sobre a instituição do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais; descrição de como, hoje, se dá, legalmente, a apropriação dos saldos remanescentes; e destaque para a ausência de divulgação desses valores apropriados – de prestação de contas dos saldos financeiros apropriados e de transparência do processo. Este estudo discute as falhas na legislação cearense, apontando seus problemas e a falta de acompanhamento *a posteriori* por parte das contratantes e instituições de controle, bem como a pouca transparência no que se refere ao destino dado aos supostos recursos apropriados. A metodologia de pesquisa é do tipo bibliográfica e qualitativa, com técnicas de análise comparada e documental. Entre as conclusões, destaca-se que não há um procedimento unificado no âmbito do esta-

¹ Contadora pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Universidade Vale do Acaraú – UVA. E-mail: liliana.oliveira27@yahoo.com.br

do do Ceará no que tange à apropriação dos saldos financeiros remanescentes dos contratos firmados, tampouco um acompanhamento estruturado da utilização, de acordo com a lei, desses recursos, muito menos penalizações para os atos comprovados divergentes dos fins a que se destinam os referidos recursos.

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

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the existing control over the supposed use of the remaining financial balance, for the fulfillment of the goals agreed in the management agreements signed by the Social Organizations (OS) in the state of Ceará, Brazil. The main issues of this study are: presentation of a brief history about the foundation of the State Program of Incentive to Social Organizations; description of how the appropriation of the remaining balances happens, legally, nowadays and highlight the absence of disclosure of these appropriated amounts – from the presentation of the remaining financial balances that were appropriated to the transparency of the process. This study discusses the flaws in the legislation of Ceará, pointing out its problems, the lack of ex post control by the contractors and the control institutions, as well as the lack of transparency regarding the destination of the supposed appropriated resources. The research used bibliographic and qualitative methodologies, with techniques of comparative and documentary analysis. Among the conclusions, it is worth noting that there is no unified procedure, in the state of Ceará, regarding the appropriation of the remaining financial balances of the contracts signed, as well as a structured follow-up of the use, in accordance with the law, of these resources, much less penalties for proved acts that diverge from the purposes inten-

ded initially to those resources.

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

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

De acordo com o Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão (CEARÁ, 2016), referente ao 1º semestre de 2016 – elaborado pela Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira (Cotef), da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), no âmbito do Governo do Estado do Ceará –, foram celebrados vinte contratos de gestão, com repercussão financeira de R\$ 754.255.188,86.

Além de outros dados, o supracitado relatório apresenta a evolução dos contratos de gestão firmados entre o estado do Ceará – que, até o momento, qualificou como Organização Social (OS) seis entidades civis de direito privado sem fins lucrativos. O relatório traz que de 2007 até junho de 2016, ou seja, menos de nove anos, houve um crescimento de mais de duas vezes (2,22) no número de contratos firmados e de quase dez vezes (9,93) no volume de recursos contratados.

Contudo, pelo relatório acima mencionado, não se tem o real valor que foi utilizado nas metas e nem o que foi apropriado pelas OS para ser utilizado em suas atividades, como reza o artigo 9º, da Lei nº 15.356, de 4 de junho de 2013 (CEARÁ, 2013b). Também não há citação, pela coordenadoria em tela, se há, até o momento, prestação de contas do saldo apropriado, ou seja, não se sabe se houve o controle a posteriori por parte das contratantes e da própria Seplag.

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente, atualmente, sobre a suposta utilização do saldo financeiro remanescente apropriado, pelo cumprimento das metas pactuadas nos contratos de gestão firmados pelas OS, no âmbito do estado do Ceará.

Para sua consecução, partiu-se de um levantamento teórico acerca do surgimento e caracterização das supramencionadas OS, dos princípios que as regem, do que diz a legislação regulamentadora quanto à forma de apropriação dos saldos financeiros remanescentes e, finalmente, da prestação de contas dos saldos em comento, ou seja, do acompanhamento a posteriori, por parte dos contratantes, dos órgãos de controle, da sociedade e demais interessados. Destaca-se que tal acompanhamento faz-se necessário para que se possa tornar transparente a utilização dos saldos e se garanta a boa e regular utilização dos recursos públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conceitos iniciais

É de suma importância, antes de qualquer imersão no estudo, esclarecer alguns conceitos que se farão necessários ao melhor entendimento da temática em comento, a começar por OS – que, de acordo com Eurico de Andrade Azevedo 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. (AZEVEDO, 1999, p.124)

Dito isso, poderão ser qualificadas como OS, pelo poder Executivo, de acordo com o artigo 1.º da Lei Estadual nº 12.781/97, 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)

De acordo com Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt:

Com o objetivo de alcançar melhores resultados na Administração Pública, criaram-se novos 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. (BITTENCOURT, 2005)

Para a Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998a), em seu artigo 5º, contrato de gestão 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”.

De acordo com o *Manual do contrato de gestão*, elaborado pela Seplag:

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, [200-?], p. 6)

Ainda de acordo com Marcus Vinícius Corrêa Bittencourt:

Desde 1991, inúmeros decretos, como o Decreto nº 137/91 (Programa de Gestão das Empresas Estatais), tratavam do contrato de gestão na área federal. A intenção principal era liberar as pessoas administrativas da Administração Indireta de certos controles decorrentes do regime de direito público, caso atingissem determinadas metas previamente estipuladas. Conforme, entretanto, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quanto a esses contratos com entes da Administração Indireta, “tendo sido a matéria disciplinada apenas por meio de decreto, os poucos contratos de gestão celebrados na esfera federal acabaram sendo impugnados pelo Tribunal de Contas, já que as exigências de controle ou decorrem da própria Constituição ou de leis infraconstitucionais, não podendo ser derogadas por meio de decreto ou de contrato”.

Com a Emenda Constitucional nº 19/98, o contrato de gestão passou para a alçada constitucional com previsão no art. 37, § 8º: “a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal”.

Diante desse panorama, pode-se separar três situa-

ções distintas frente ao instituto contrato de gestão:
a) contrato entre o Poder Público e entidades da Administração Indireta; b) “contrato” entre órgãos;
c) contrato entre o Poder Público e “organizações sociais”. (BITTENCOURT, 2005)

Dito isso, faz-se necessário destacar a diferença entre o contrato de gestão e o contrato administrativo, que, segundo Hely Lopes 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, ele 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.

Como indica Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), o termo contrato administrativo tem sido utilizado de forma imprópria e muito infeliz, proporcionando equívocos, pois estão radicalizadas situações jurídicas muito distintas, como: a) contratos em que os poderes reconhecíveis ao poder público advêm diretamente das disposições legais e por isso não lhe poderão ser negados mesmo que as cláusulas contratuais não os estabeleçam; b) “contratos” em que os poderes de instabilização da relação jurídica existiriam independentemente de qualquer previsão contratual ou normativa explícita. É o que se passa com as concessões de serviço público ou de utilização do domínio público.

Tais figuras também divergem de convênio administrativo

que, segundo a enciclopédia livre Wikipédia (CONVÊNIO, 2016):

Na administração pública brasileira, se refere a acordos firmados entre uma entidade da administração pública federal e uma entidade pública estadual, distrital ou municipal da administração direta ou indireta ou entidades particulares sem fins lucrativos, para realização de objetivos de interesse comum entre os participantes (chamados de partícipes). [...] No âmbito federal, o tema é parcialmente regulado pelo Decreto 6.170/2007, que trata exclusivamente dos convênios onerosos. A matéria também é regulada pela Portaria nº 127/2008 que dá outros pormenores sob a ótica do Tesouro Nacional. A formação de um convênio é uma das formas possíveis de disciplinar a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Portanto, não se trata de um contrato, e sim de um acordo, pois não é vinculante nem possui partes com interesses conflitantes.

Esclarecidos os conceitos acima, retornamos ao tema contrato de gestão. No âmbito do estado do Ceará, o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais foi instituído por meio da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a qualificação das OS cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à educação profissional, à ação social, à saúde e ao esporte, e regulamentado por decreto.

Posteriormente, em 2008, o leque das atividades foi ampliado e foram incluídas as áreas do turismo, defesa do consumidor e esporte, por meio da Lei nº 14.158, publicada em 1º de julho.

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, mais à frente, comentaremos.

2.2 Princípios constitucionais e legislação aplicável às OS

De acordo com Oliveira (2016), como inovação em relação às constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 regulamenta um capítulo 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) da legalidade: é um dos mais importantes para a administração pública e tem como núcleo basilar o disposto no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1998), 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;

b) da impessoalidade: 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 esse 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;

c) da moralidade: o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1994) analisou o princípio da moralidade administrativa e ma-

nifestou-se 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”;

d) da publicidade: de acordo com Justen Filho (2014), o princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados ao 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.

e) da eficiência²: 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 a Reforma Administrativa do Estado.

No que se refere à Constituição Estadual (CEARÁ, 2016, 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 implicitamente, 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.

2 Este princípio foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19, publicada no Diário Oficial da União, de 5 jun. 1998.

Do exposto, cabe portanto esclarecer o que se compreende por probidade administrativa. Ainda de acordo com Oliveira (2016), que nos traz o conceito de Barboza (2013), probidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a determinadas condutas praticadas por agentes públicos e, também, por particulares que nelas tomem parte.

O termo improbidade, segundo a mesma autora, é empregado em outros textos legais, como, por exemplo, no 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 (grifos nossos).

Da mesma forma, a Lei nº 8.666/93 estabelece, alinhando-se ao sistema da LIA, conforme artigo 3º, que a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com, entre outros, o princípio da probidade administrativa.

Ademais, e ainda mais recente, a supracitada autora ainda cita a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que estabeleceu hipóteses de inexigibilidade que visem à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato.

Por fim, 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 reglamento 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. (grifos nossos) (CEARÁ, 2013c)

Dito isso, cabe-nos enfatizar que, a utilização de recursos provenientes dos contratos de gestão devem obedecer ao conjunto dos princípios acima mencionados e, 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.

Se, conforme artigo 13 da Lei nº 12.781/97, às OS que celebrarem contrato de gestão poderão ser destinados recursos públicos 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, serão 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 comento, 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. (grifo nosso) (CEARÁ, 2013b)

Vê-se, portanto, que há uma possibilidade dos recursos destinados primordialmente à aplicação nas metas pactuadas

terem nova destinação, ou seja, há uma desvirtuação no rumo dos recursos. Isso está na lei, é legal, porém há que se indagar se tal aplicação é moral e transparente.

3 OBJETIVO DO ESTUDO

Com base no que estabelece o parágrafo 5º do artigo 13, da Lei nº 15.356/13, citado anteriormente, e de acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão* (CEARÁ, 2016), referente ao 1º semestre de 2016, que apresenta, entre outros tópicos, a evolução, nos últimos 8 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 OS, por fontes e por componentes de despesa. Além disso, traz uma descrição das atividades desenvolvidas pela Cotef, quais sejam: a análise de contratos e aditivos e o acompanhamento das avaliações dos contratos de gestão.

Como se vê, a coordenadoria supramencionada faz um trabalho prévio e concomitante à execução dos contratos de gestão, no âmbito do estado do Ceará. Utilizando-se do Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG), o acompanhamento dos processos de avaliação dos contratos se dá por meio da inclusão, pelos contratantes, dos documentos referentes à avaliação dos contratos.

Tais avaliações são realizadas pelas comissões de avaliação, 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) represen-

tantes 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)

Nota-se, do exposto, que o trabalho da comissão encerra-se com a elaboração do relatório de avaliação final, e tal relatório está limitado ao cumprimento ou não das metas pactuadas. Os demais atos, referentes à apropriação do saldo financeiro remanescente, não são mencionados, deixando um *gap* no processo de encerramento dos contratos de gestão.

Com base na legislação, e nos manuais mais adiante des-

critos, e na evolução considerável, nos últimos 9 anos, no volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e tais OS, passando de 75 milhões, em 2007, para mais de 750 milhões, até junho de 2016, este trabalho tem como objetivo analisar o controle existente, atualmente, sobre a utilização do saldo financeiro remanescente apropriado, pelo cumprimento das metas pactuadas nos contratos de gestão firmados pelas OS, no âmbito do estado do Ceará, apresentar as lacunas existentes na legislação estadual em vigor, no que se refere às exigências de prestação de contas dos saldos supracitados, por parte das OS, dando transparência à apropriação de tais saldos.

4 CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Outro ponto de grande relevância, tratado por Rachel Zolet (2011), que não se pode deixar de lembrar e que se refere ao tratamento jurídico conferido às OS, 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 OS 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 observar 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, a supramencionada autora traz à tona a discussão sobre a aplicabilidade do controle de gastos públicos às 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.

Nesse prisma, a autora em tela nos apresenta a opinião de Ferrari:

Quando as Organizações Sociais estiverem usando, arrecadando, guardando, gerenciando ou administrando valor pelo qual a União ou entidade estatal

responda, devem, obrigatoriamente, se submeter ao controle interno e externo, devendo atentar para o disposto no art. 12, da Lei nº 9.637/98, pois neste são previstos os repasses possíveis de serem realizados pelo Poder Público para as entidades qualificadas como Organizações Sociais.

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 empregado o dinheiro público e a efetividades a eles prestado”.

A mesma autora ainda menciona que, conforme 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.

SILVA (2011, p. 25-26) ainda acrescenta, a despeito de tais discussões, que conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União na decisão nº592/1998, as contas anuais das Organizações Sociais de fato devem ser submetidas a julgamento da Corte de Contas. Da mencionada decisão, há de se transcrever o seguinte trecho do relatório que motivou o voto do Ministro Relator Benjamim Zymle:

De acordo com o disposto da Lei das OS, os gestores dos recursos dos contratos de gestão se encontram sob a jurisdição dessa Corte de Contas não apenas quando derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, situação, aliás, na qual se enquadram todos que de alguma forma utilizam ou gerenciam recursos públicos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, entidades públicas ou privadas, consoante comando constitucional insito no inciso II do art. 71 c/c o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna. Mas também, esses gestores, por força da literalidade do comando legal acima transcrito, estão submetidos à fiscalização do TCU quanto a legalidade, legitimidade e economicidade de todos seus atos de gestão que envolvam recursos públicos. Ou seja, o controle externo a ser exercido sobre os contratos de gestão abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de natureza financeira, orçamentária e patrimonial praticados pelos responsáveis na execução dos referidos contratos, no que diz respeito a recursos públicos, quanto a sua regularidade e legalidade. Além disso, em vista do comando constitucional contido no art. 70 da CF, a competência desta Corte inclui a fiscalização do aspecto operacional da gestão, o controle finalístico

dos serviços públicos, natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OS.

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 PROBLEMA

Em conformidade com o Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017 (CEARÁ, 2017) – que aprovou o regulamento da Seplag, do estado do Ceará –, a Cotef é responsável por assessorar as secretarias nas negociações de operações de crédito, cooperações técnicas e/ou financeiras, **contratos de gestão** e parcerias público-privadas 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 (grifos nossos).

No âmbito dessa padronização, há instrumentos elaborados e disponibilizados pela supracitada secretaria para orientar as contratantes quando das negociações, assinaturas e gerenciamento dos contratos de gestão.

Um dos principais instrumentos é, além do Manual do contrato de gestão ([200-?]b), o *Manual de avaliação dos contratos de gestão* ([200-?]a), ao qual nos deteremos, em especial, nes-

te capítulo. Tal manual apresenta as principais instruções acerca da sistemática de avaliação dos contratos de gestão e dispõe:

Na 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-?]a)

Contudo, conforme mencionamos no Capítulo 2, 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. (grifo nosso) (CEARÁ, 2013b)

Dito isso, destaca-se outro problema, e talvez o mais importante deste estudo, que seja a falta de padronização dos procedimentos de como deve ser a prestação de contas, por parte das organizações em baila, para os recursos apropriados que devem ser utilizados integralmente no desenvolvimento das atividades das OS (CEARÁ, 2013b).

Cabe-nos, então, retornar ao conteúdo dos documentos/relatórios elaborados pela Cotef e destacar que não há menção a valores apropriados pelas OS que firmaram contratos de gestão, 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.

Vale destacar, ainda, o contido no artigo 1º da Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que deu nova redação ao artigo 48 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. omissis

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (BRASIL, 2009)

Portanto, 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.

Como se vê, após o encerramento dos contratos, embora havendo uma possível apropriação de saldo, ou seja, de recursos públicos que anteriormente tinham destinação específica (metas pactuadas), não há, claramente publicado, um acompanhamento *a posteriori* da utilização desse saldo por parte das contratantes. Ademais, não se encontram nos relatórios, manuais ou na legislação atual, exigências explícitas de dar a conhecer, de forma acessível, ao cidadão, conforme dispõe o Código de Ética e de Condutas da Administração Pública Estadual (CE-ARÁ, 2013a), quanto, em quê e quando foi utilizado o saldo financeiro remanescente apropriado.

Por fim, considerando a evolução apresentada até junho de 2016, na celebração de vinte contratos de gestão, em onze secretarias, com repercussão financeira de R\$ 754.255.188,86, é imprescindível se ter o real valor apropriado pelas seis instituições contratadas e se tal valor foi integralmente utilizado no desenvolvimento das atividades das OS, como preconiza a lei.

6 CONCLUSÕES

Da análise da legislação atual no que se refere às OS, no âmbito do estado do Ceará, apresentou-se a existência de uma grande lacuna no que diz respeito à forma de apropriação dos saldos financeiros remanescentes dos contratos de gestão e à falta de procedimento na prestação de contas quando da utilização desses recursos.

Da mesma forma, destaca-se a inexistência de imputações de sanções aplicáveis às OS que, por ventura, venham a utilizar esses saldos com propósitos diferentes daqueles desti-

nados ao desenvolvimento de suas atividades.

Entende-se que, em se tratando de dinheiro público, dizer que foi eficiente não comprova a economia de recursos. Cumprir as metas com um total de recursos inferior ao que foi previsto não gera o direito de apropriar-se do saldo. Seria sim, essencial, a exigência de documentos mínimos, como, por exemplo, 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, demonstrando os gastos previstos com custeio com pessoal, operacional e demais gastos, comparando-os com os preços efetivamente praticados.

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.

Por fim, e considerando que para a formalização e publicação de um contrato de gestão este deverá ser submetido à apreciação da Seplag, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno, entendemos que, da mesma forma, o mesmo deveria ocorrer quando da solicitação de apropriação do saldo remanescente por parte das OS. Assim, o ato de autorização da apropriação deixaria de ser um ato simples e se tornaria um ato composto.

Dessa forma, dar-se-ia maior transparência ao processo de apropriação dos saldos remanescentes, que nada mais são que recursos públicos estaduais, os quais merecem ampla e total transparência quando de sua utilização, apropriação, guarda, gerenciamento, administração ou qualquer outra forma que se possa, no contexto, denominar.

Ademais, instituindo um decreto, o governo do estado

poderá regulamentar tais procedimentos estabelecendo, dentre outros, os critérios a serem utilizados para aprovar a apropriação dos saldos financeiros remanescentes, os documentos comprobatórios que atestem a economia gerada, definindo, inclusive, os responsáveis pela avaliação do pleito de apropriação do saldo em epígrafe, bem como determinando o prazo para publicação do ato de autorização de apropriação, tornando o estado do Ceará um pioneiro na temática transparência na aplicação dos recursos dos contratos de gestão.

A apropriação dos saldos financeiros remanescentes deve ser tratada com a mesma prudência e mesmo rigor de análise que se tratam os processos de celebração/assinaturas dos contratos. Os recursos são públicos e a sociedade deve, portanto, saber quanto, quando e a quem foi “doador” e o que foi feito desses recursos.

Se não há, por livre e espontânea iniciativa das entidades, uma publicidade da utilização dos recursos remanescentes dos contratos de gestão em estudo, faz-se urgente e necessária a instituição de instrumentos, com abrangência estadual, que regulamentem os processos de prestação de contas dos saldos financeiros remanescentes dos contratos de gestão sob responsabilidade das OS, estabelecendo a forma, os prazos, as verbações, as penalidades e demais documentos necessários ao regular cumprimento das exigências constitucionais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Organizações Sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n.

51-52, p. 1-260, jan./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/biblioteca.htm#Revista%C2%A0>>. 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. rev. e atual. Brasília, DF: ESPMU, 2013.

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

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

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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 1998a. Seção 1, p. 8.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 160.381-SP. Recorrentes: M & S Consultoria Integrada S/C Ltda e outros. Recorrido: Carlos Alberto Mazer. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1994.

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

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

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

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013. Altera disposi-

tivos 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.

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

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual do contrato de gestão**. Fortaleza: Seplag, [200-?]b.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2016: 1º semestre de 2016**. Fortaleza: Seplag, 2016.

CONVÊNIO. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2nCMc2o>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

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

DI PIETRO, M. S. Z. **Contratos de gestão: contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais**. [19-?]. Disponível em: <<http://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. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

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

OLIVEIRA, L. C. Organizações sociais: princípios constitucionais x legislação do estado do Ceará – existe transparência no que diz respeito à apropriação do saldo remanescente? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 20., 2016, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2mQ-TwmG>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

SILVA, Patrícia Alessandra Conchon Ribas e. Terceiro setor e o princípio da eficiência, Maringá, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2mZmlgK>>. Acesso em: 09 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.