

## ARTIGO

# A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Flavia Georgia Quaesner Toledo<sup>1</sup>**

Graduada em Direito – PUC/PR

Especialista em Direito Administrativo – Instituto Romeu Felipe Bacellar

Especialista em Direito Civil e Empresarial – PUC/PR

Especialista em Direito Comercial Internacional – UniCuritiba

MBA em Gestão Pública – FAE/FGV

Auditora de Controle Externo – TCE/PR

**Luciano Pagnussatti<sup>2</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis – UNIOESTE

MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal – Uninter

MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE

Auditor de Controle Externo – TCE/PR

## RESUMO

As Organizações Sociais (OS) são pessoas jurídicas de direito privado, que se qualificam para firmar contrato de gestão com poder público, com objetivo de prestar serviços públicos não exclusivos, comprometendo-se a elevar níveis de eficiência e qualidade, nos serviços e nas despesas, que são auferidos com base em critérios objetivos. A Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998) que disciplina o modelo teve sua constitucionalidade questionada através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923 no Supremo Tribunal Federal (STF, 2015) e, por anos, permaneceu a dúvida quanto a validade desse tipo de ajuste. Com o julgamento da ação em 2015, o STF entendeu válida a prestação de serviços públicos não exclusivos prestados por OS. Desde então o modelo passou a ser utilizado com mais intensidade no cenário paranaense, trazendo consigo novos desafios para os órgãos de controle. Passados 22 anos da edição da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) e 5 anos do julgamento da ADI 1923 (STF, 2015), interessa saber onde e como as Organizações Sociais estão atuando no Estado do Paraná, de que forma as entidades têm prestado contas dos recursos públicos recebidos e se estão, de fato, cumprindo a promessa de promover ganho em eficiência na aplicação dos recursos e melhoria dos serviços. Buscou-se por meio de técnicas exploratórias e por pesquisas qualitativas um levantamento bibliográfico frente a evolução jurisprudencial e doutrinária num enfoque sobre as técnicas de fiscalização do

1 Contato: [flavia.toledo@tce.pr.gov.br](mailto:flavia.toledo@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [luciano.pagnussatti@tce.pr.gov.br](mailto:luciano.pagnussatti@tce.pr.gov.br)

controle externo paranaense sobre o tema. O estudo apontou a importância e necessidade do TCE/PR de aprimorar e consolidar os métodos de fiscalização das parcerias com setor privado, em razão da relevância do tema na vida das pessoas e dos altos valores envolvidos.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Fiscalização. Organização Social. Contrato de Gestão. Tribunal de Contas. Estado do Paraná.

## **1 INTRODUÇÃO**

Ao firmar um contrato de gestão com o Poder Público, as Organizações Sociais – que são que pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas para prestar serviço não exclusivo de estado – recebem recursos financeiros, cessão de servidores e patrimônio público necessários para administrar e gerenciar a integralidade de uma estrutura pública, vinculada às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e a preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Os contornos da política pública que se conhece hoje, formalizada por meio de contrato de gestão, foram estruturados no âmbito da reforma administrativa do estado havida nos anos 1990. A inserção da gestão privada na administração pública repousa na crença que a administração pública, atuando em conjunto com entidades privadas, obteria melhores resultados e, com isso, o ganho em eficiência, traduzida na melhoria do serviço com menor custo. Por outro lado, a iniciativa privada estaria sendo beneficiada pelo fomento de sua atividade principal.

Portanto, a motivação do Estado para transferir a integralidade de uma estrutura pública para o gerenciamento por meio de entidade privada resulta na promessa e na expectativa de que o serviço público seja prestado com mais eficiência e qualidade, em comparação aos resultados obtidos pela gestão pública.

Esse ganho em eficiência estaria baseado nos fatores próprios da gestão privada: flexibilidade nas contratações de pessoal (seleção, admissão e demissão), agilidade nas compras de bens e serviços (que dispensa licitação prévia), gestão com foco em competências e resultados, além da *expertise* no objeto da prestação de serviços. Com relação às aquisições, muito embora as Organizações Sociais não se submetam às regras de licitações e contratos fixadas na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), devem observância ao regulamento próprio e aos princípios norteadores da atividade administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos contratos de gestão os recursos são públicos e a administração da estrutura é privada. Entre o ponto A e o ponto B existe um rol de deveres legais a serem observados pelas partes, dentre os quais se destaca-se o dever constitucional

de prestar contas de quem recebe e administra dinheiro público. É nesse ponto que a fiscalização do Tribunal de Contas ganha maior espaço e relevância.

Nesse contexto, é importante lembrar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923 (STF, 2015), que deu interpretação conforme a Constituição quanto a validade da transferência da gestão de serviços não exclusivos de estado às organizações sociais, no âmbito da política pública de fomento. O relator do processo, ministro Luiz Fux, em seu voto foi explícito quanto a impossibilidade de interpretação que restrinja o controle da aplicação de verbas públicas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

Nos contratos de gestão a análise da prestação de contas deve abranger dois aspectos: o quantitativo e o qualitativo. Enquanto o aspecto quantitativo se preocupa com análise das transferências e gestão de recursos financeiros propriamente ditos, a análise qualitativa visa acompanhar a execução do contrato, a prestação de serviços e o cumprimento das metas.

A análise qualitativa é fator determinante para avaliar se o contrato de gestão está atendendo à política pública e alcançando os resultados programados: elevar os níveis de eficiência e qualidade no serviço prestado ao usuário cidadão e na gestão dos recursos financeiros, físicos e humanos.

Como órgão de Controle Externo, a função do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) encontra espaço em duas linhas de fiscalização: a correta aplicação dos recursos públicos (quantitativo) e o controle do atingimento dos objetivos da política pública e das metas relacionadas a melhoria do serviço e o ganho de eficiência (qualitativo).

É importante destacar que transferência da gestão não suprime o dever de o Estado planejar, monitorar e avaliar a execução da política pública relacionada com o objeto do contrato de gestão, muito menos o dever de fiscalizar a execução do contrato de gestão em todos os seus aspectos. A transferência da gestão traz consigo uma mudança de papéis, em que o Estado assume a função de indutor e financiador da atividade relacionada a política pública, enquanto o particular assume a função de executor da atividade, submetendo-se à fiscalização e controle interno, externo e social.

Para tornar a tarefa ainda mais desafiadora é preciso aceitar como verdade o fato que, entre a teoria da publicização e a prática dos contratos de gestão existe um espaço de sombra, onde os conceitos norteadores da política pública da parceria público privado perdem os contornos de nitidez. Nesse espaço ganha relevância a atuação do Tribunal de Contas, seja para identificar situações problema e corrigir falhas, seja no intuito de ser, ele próprio, parte da solução.

O presente estudo está estruturado em três partes. Na primeira trata-se de contextualizar os Tribunais de Contas, o Contrato de Gestão e da Organização

Social na sua concepção, como parte do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado (PDRAE,1995) levado a cabo durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e idealizado pelo então Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira. Evolui-se trazendo os conceitos e os procedimentos fixados pela Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) que devem ser adotados a partir da decisão de publicização e conclui-se situando o papel do Tribunal de Contas nesse cenário.

Num segundo momento analisa-se dois casos concretos de municípios do Estado do Paraná que adotaram o modelo de parceria com Organização Social e firmaram Contrato de Gestão – um de grande porte outro de pequeno porte – e considera-se a compatibilidade da realidade com a teoria quanto aos aspectos formais, materiais e legais. Nesse contexto, avalia-se a forma de atuação do Tribunal de Contas como protagonista no panorama da prestação de contas, na fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos e no acompanhamento e fiscalização do atingimento das metas qualitativas e quantitativas definidas em contrato e norteadas pela política pública de fomento.

Na terceira parte conclui-se com as sugestões de aprimoramento da fiscalização do controle externo nesse modelo.

Sobre o ponto inicial, identifica-se a importância da atuação do controle externo desde a convocação dos interessados, momento que seriam avaliadas a motivação e o cumprimento das etapas preliminares à decisão de publicização, com foco nos estudos de viabilidade técnica e econômica elaborados, a análise situacional, os resultados esperados, os custos comparativos da parceria com as demais opções.

A partir de então, a fiscalização acompanharia a execução da parceria, avaliando a prestação de contas, a transparência na gestão, a execução do contrato e o cumprimento das metas qualitativas e quantitativas, a fim de verificar a correta aplicação dos recursos públicos, o cumprimento das obrigações, o atingimento de metas, os resultados obtidos com vistas ao atingimento dos níveis de eficiência e melhoria do atendimento.

Nesse cenário ainda novo, verificar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas no ambiente dos contratos de Gestão parece ser o ponto inicial e o objetivo final desse estudo. Partindo dessa avaliação, pondera-se: o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná?

A pesquisa apresenta o panorama geral da fiscalização dos contratos de gestão pelo Tribunal de Contas do Paraná.

Tendo o problema de pesquisa como ponto de partida, o presente estudo tem como objetivo geral avaliar se o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná.

Para tanto, os objetivos específicos são:

- a) Identificar onde e como está sendo utilizado o contrato de gestão nos municípios do Estado do Paraná, a partir dos registros do TCE/PR;
- b) verificar quais ferramentas e mecanismos de controle que o TCE/PR utiliza para fiscalizar os Contrato de Gestão, em seus aspectos qualitativos (atingimento de metas e objetivos) e quantitativos (prestação de contas); e
- c) Identificar as oportunidades de atuação do TCE/PR e de aprimoramento da fiscalização a partir dos problemas constatados nos casos concretos apresentados.

O estudo do tema se justifica à medida que o modelo de parceria público privada, formalizado através de contratos de gestão firmados com Organizações Sociais, tem sido apresentado como alternativa para solução de velhos problemas relacionados à prestação de serviços públicos, em especial na área da saúde. Os recursos públicos repassados às entidades privadas são bastante significativos, tanto do ponto de vista financeiro quanto do impacto social na vida de milhões de pessoas.

De acordo com levantamentos preliminares realizados em maio/2019 pela Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) do TCE/PR, a somatória das parcerias com terceiro setor em vigor nos municípios do Estado do Paraná, formalizadas mediante contratos de gestão, alcançam cifras superiores a 1 (um) bilhão de reais e, atualmente, tem suas atividades concentradas na área da saúde.

A relevância econômica e o impacto social indubitáveis, acrescido do fato de que, nos últimos anos, a Corte de Contas paranaense identificou diversas irregularidades na execução de termos de parcerias e convênios firmados com terceiro setor, que resultaram em processos e condenações de gestores públicos e de entidades do terceiro setor por malversação de recursos e fraude, seria suficiente para justificar um olhar com lupa essa “nova” modalidade de vínculo.

O acompanhamento e fiscalização da transferência voluntária entre poder público e entidades do terceiro setor revelam que a fragilidade dos sistemas de controle interno, somada a ausência de acompanhamento e fiscalização do Poder Concedente dos recursos, resulta num ambiente propício ao cometimento de irregularidades, inconformidades e fraudes de vários níveis.

Segundo notícias veiculadas no portal eletrônico do TCE/PR<sup>3</sup> diversas parcerias firmadas com terceiro setor foram celebradas com o objetivo de desviar recursos públicos. Ainda que essas ações criminosas resultem em processos cíveis, criminais e administrativos, é certo que nem sempre os recursos desviados são recuperados e, pior ainda, quando a fraude resulta na piora da qualidade do serviço público que já não era satisfatório. As notícias de utilização das parcerias público privada para

3 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pede-ao-ministerio-da-justica-inabilitacao-de-8-oscips-do-parana/3542/N>. Acesso em: 21 set. 2020.

cometer fraudes impactam no modelo e enfraquecem as entidades que executam trabalhos relevantes para a sociedade.

A fiscalização concomitante é um método que contém em si um inegável caráter pedagógico e preventivo, que valoriza as competências técnicas das Cortes de Contas e aumentam as chances de evitar que os danos se concretizem e se perpetuem. Daí a possibilidade e a necessidade de o controle externo ser mais atuante na fiscalização concomitante e na responsabilização dos agentes que dão causa a danos ao patrimônio público.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), entre os artigos 70 e 71, define os limites de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Portanto, a sujeição ao controle do Tribunal de Contas quanto aos recursos públicos recebidos, arrecadados, guardados e gerenciados tem base constitucional e é dever inafastável de todas as pessoas – físicas e jurídicas.

A titularidade do direito de fiscalizar é verificada a partir da origem dos recursos: se provenientes dos cofres públicos federais, a competência será do Tribunal de Contas da União. Se proveniente dos cofres municipais ou estaduais, a competência do Tribunal de Contas do Estado correspondente ou do Tribunal de Contas do Município, se houver<sup>4</sup>. Ainda é possível a competência conjunta de duas ou mais Cortes de Contas, nos casos em que o objeto da contratação receber recursos da União e de outros entes da federação.

4 Em alguns estados da federação convivem dois modelos de Tribunal de Contas. Embora a Carta Magna de 1988 não permita a divisão, foram mantidas as estruturas que existiam até então: Tribunal de Contas da Bahia e Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará e Tribunal de Contas do Ceará; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Tribunal de Contas de Goiás; Tribunal de Contas dos Municípios do Pará e Tribunal de Contas do Pará; Tribunal de Contas do Rio de Janeiro e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Tribunal de Contas de São Paulo e Tribunal de Contas do Município de São Paulo;

O Tribunal de Contas do estado do Paraná foi criado por meio do Decreto Lei Estadual 627 de 02 de junho de 1947 (PARANÁ,1947), em substituição ao Conselho do Estado. Em 2005 foi editada a Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (PARANÁ, 2005) que estabeleceu a Lei Orgânica da Corte Contas paranaense. A missão orientadora do TCE/PR é “promover e difundir o conhecimento, aprimorando continuamente a gestão pública e viabilizando, à sociedade, o exercício do Controle Social”<sup>5</sup>. A estrutura vigente, até a presente data, está contemplada no Regimento Interno da corte de contas paranaense.<sup>6</sup>

Já em relação às Organizações Sociais, o artigo 1º da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), define que a qualificação das entidades é atribuída pelo Poder Executivo à uma pessoa jurídica de direito privado (Associação ou Fundação), que atue nas áreas de interesse e relevância social definidas em lei (como educação, saúde, meio ambiente, pesquisa científica), com objetivo de estabelecer parceria por meio do contrato de gestão e, desta forma, efetivar política pública de fomento e provocar resultados positivos na sociedade, através da melhoria na prestação dos serviços. Veja-se os termos do referido artigo:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais 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 e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

A qualificação como Organização Social de uma entidade depende da comprovação dos requisitos apontados em processo de Chamamento Público, promovido pelo ente da federação interessado em estabelecer a parceria<sup>7</sup>. Uma vez qualificada como Organização Social, a entidade sem fins lucrativos é declarada de interesse social e utilidade pública perante o respectivo poder público, conforme disposto no art. 11 da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998).

A Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) define contrato de gestão como sendo “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 art. 1º.”

Parceria é, segundo Modesto (2016), um vínculo estável e de longa duração,

5 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/missaovisaovalores/236719>. Acesso em 21 set. 2020.

6 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno/107/area/249>. Acesso em 21 set. 2020.

7 Dentre os requisitos previstos no art. 2º da Lei nº 9637/1998 (BRASIL, 1998) se destaca a comprovação do registro do ato constitutivo dispondo sobre: os objetivos relativos à área de atuação, a finalidade não lucrativa com obrigação de investir excedentes na própria atividade, a previsão de órgãos de deliberação superior - conselho de administração - no qual é garantida a participação de representante do Poder Público e membros da comunidade, a previsão de uma diretoria com atribuições e composição previstas em estatuto, obrigatoriedade da publicização de relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão, proibição de distribuição de bens ou parcela do patrimônio líquido em qualquer espécie, mesmo no caso de desligamento, retirada ou falecimento de membro ou associado, previsão da incorporação integral de patrimônio e excedentes financeiros.

formado a partir de interesses convergentes, que se baseia na interdependência “disciplinada pelo direito e geradora de obrigações jurídicas, voltada à implementação de serviços ou projetos compartilhados, independentemente da criação de pessoa jurídica.” Nesse modelo de ajuste as prerrogativas e as cláusulas exorbitantes própria dos contratos administrativos cedem espaço para o consensualismo, convergência de interesses e autonomia, a luz da consecução do objeto de interesse público. Na parceria as duas partes miram o mesmo alvo: a melhoria dos serviços para o usuário-cidadão e o ganho em eficiência.

Modesto (2016) destaca que não haverá parceria, mas contratação pura e simples, “quando ausente o interesse comum entre os partícipes, quando faltar a complementariedade na capacidade de atuação das partes envolvidas ou destinação pública no vínculo estabelecido”.

A Organização Social e o Contrato de Gestão são resultados do programa de publicização iniciado a partir da Reforma do Aparelho do Estado ocorrido a partir dos anos 1990. O modelo implementa a ideia de gestão participativa, a partir do conceito de parceria entre os setores público e privado sem fins lucrativos, chamado terceiro setor.

Modesto (2001) conta que, em sua origem, as Organizações Sociais como modelo de gestão surgem durante a reforma gerencial administrativa, idealizada por Bresser-Pereira e sua equipe durante o primeiro mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Com isso pretendia-se efetivar o princípio da eficiência, recém incluído no rol de princípios Constitucionais da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19 de 1993 (BRASIL, 1993), por meio de um modelo de parceria entre setor público e privado.

Nesse contexto, as Organizações Sociais, instituições privadas de fins públicos, seriam responsáveis pela inclusão da sociedade na gestão pública. Desta forma, o estado estaria viabilizando o ganho em eficiência – pagar *menos* pelo mesmo serviço ou *pagar igual* obtendo melhores resultados – e efetivando a participação popular, princípio do estado democrático de direito. É a eficiência, portanto, o norte e o principal objetivo do modelo de gestão cuja promessa é prestar serviços públicos não exclusivos de estado, a partir da combinação dos setores públicos e privado no compartilhamento de objetivos comuns.

Martins (1998), em trabalho apresentado no III Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), realizado em Madrid, destacou que o termo publicização é utilizado “para denominar a transferência de atividades não exclusivas de Estado para o terceiro setor, estabelecendo também uma conexão com a sociedade civil”. O autor desenvolve o conceito a partir da visão sistemática:

O conceito de publicização que proponho não está centrado necessariamente em apenas uma instância, mas representa um movimento do Estado, mercado ou comunidade de reconhecimento, expansão e consolidação de um espaço público: a) segundo os atributos da transparência, participação e caráter coletivo; e b) segundo diferentes graus de envolvimento dos atores sociais – cooperações estas nas quais a sociedade civil pode assumir uma grande variedade de papéis, tais como apoiadora, controladora, proprietária, empreendedora, deliberadora etc... MARTINS (1998)

Para o autor, o contrato de gestão está assentado em cinco premissas: publicização, gestão mista, parceria, atingimento de metas e flexibilidade institucional. Nesse modelo o estado assume a tarefa de (1) subsidiar a gestão e execução de serviços não exclusivos de estado, transferidos ao particular; e (2) fiscalizar e supervisionar a execução do Contrato de Gestão, nos termos do art. 8 da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998).

A importância do papel do Estado, que deixa de prestar o serviço diretamente e passa a atuar na supervisão da atividade executada pelo particular, bem como no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das metas e objetivos, é proporcional à relevância da atuação do Tribunal de Contas como entidade fiscalizadora dos recursos, da efetividade da política pública e do atingimento das metas do Contrato de Gestão, critérios para avaliar a melhoria dos serviços e o ganho em eficiência.

A qualificação destas entidades, que entram no cenário brasileiro com a promessa de trazer melhoria para os usuários dos serviços públicos, revela-se etapa importante no processo de publicização, pois dela depende o sucesso (ou não) da parceria entre Poder Público e iniciativa privada. Nesse sentido, a lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), no artigo 20 e incisos, fixa as diretrizes e critérios para qualificação das organizações sociais: “I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente”.

Importante ressaltar que a natureza jurídica do contrato de gestão é de convênio, de parceria. Nessa condição o modelo difere do contrato administrativo regido pela Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) em suas principais características e objetivos, pois ausentes as prerrogativas do poder público.

Todavia, entre contrato de gestão e o contrato administrativo não existe apenas diferenças. Vale lembrar que os dois modelos estão assentados sobre os princípios constitucionais da administração pública expressos no art. 37, *caput* da Constituição (BRASIL, 1988): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo no caso do contrato de gestão é descrito como economicidade. A gestão de pessoal, por exemplo, embora experimente a flexibilidade da gestão privada, a seleção deve ser feita seguindo critérios de impessoalidade, conforme decidiu o STF na ADI 1923 (STF, 2015).

Uma vez ultrapassada a etapa de qualificação da entidade como Organização Social, as partes iniciam o processo de elaboração em conjunto do Contrato de Gestão, através do qual serão estabelecidas as atribuições, as metas, as responsabilidades e as obrigações das partes, em comum acordo. É equivocado, portanto, o modelo que tem sido adotado por alguns municípios paranaenses de lançar edital de credenciamento de entidades sem fins lucrativos, com objetivo de qualificá-las como Organização Social, e inserir como anexo do edital a minuta do contrato. Por expressa previsão legal o contrato de gestão é elaborado em conjunto pelas partes, conforme determina o art. 6º da Lei nº 9637/1998 (BRASIL, 1998).

A parceria pode contemplar a cessão de servidores e a permissão de uso de bens públicos móveis e imóveis e, quanto a esses aspectos, é digna de nota a crítica de Mello (2000) ao apontar inconstitucionalidade tanto no fato dessas entidades receberem bens públicos, dotações orçamentárias e servidores públicos custeados pelo erário e sem processo regular, quanto na discricionariedade que envolve a qualificação de entidade privada como “organização social”.

Uma vez concluída a elaboração do Contrato de Gestão, este é submetido à aprovação do Conselho de Administração da entidade. Após a manifestação do colegiado, segue para análise da autoridade responsável pela área fomentada<sup>8</sup> na estrutura do Poder Público. A assinatura do ajuste, seguida da publicação do ato, confere os efeitos de validade e eficácia ao contrato de gestão e autorizam o início da execução da parceria propriamente dita.

Com o início da execução surge para o Poder Público o dever de fiscalizar e supervisionar as atividades, com vistas não apenas ao atingimento das metas qualitativas e quantitativas, mas também quanto ao cumprimento dos instrumentos que sustentam a parceria: regulamento de aquisições e contratação de pessoal, cumprimento de obrigações contratuais de natureza trabalhista e civil.

Nesse contexto, é nítido que, ao transferir a gestão da estrutura e do serviço público ao particular, o poder público assume a função de mantenedor e fiscalizador das atividades executadas pela Organização Social. Essa atividade de fiscalização exige planejamento, profundo conhecimento dos instrumentos que regulamentam a parceria, preparo e capacitação do corpo técnico, além de disponibilidade e constância. Os casos concretos demonstram que o acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão têm sido o maior desafio do poder público, como mais adiante se demonstrará.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) estabelece em seu artigo 71 (BRASIL, 1988) que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. A redação poderia levar ao entendimento equivocado que o Tribunal de Contas estaria vinculado e subordinado aos desideratos

8 Se for um contrato de gestão relacionado à área da saúde, essa autoridade será o Secretário de Saúde (no âmbito Estadual ou Municipal) ou o Ministro da Saúde (no âmbito federal).

do Poder Legislativo, titular do controle externo. Em verdade, tanto um quanto outro são autônomos e independentes entre si na função fiscalizatória.

Nesse cenário o Tribunal de Contas surge como protagonista, pois dentre as várias atribuições previstas na Constituição da República, está aquela de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, por meio do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme previsto no art. 71, inc. II da CRFB (BRASIL, 1988).

Para além da julgar contas, merece destaque a função de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos transferidos às entidades durante a execução do contrato de gestão, no chamado controle concomitante dos atos de gestão. Nesse aspecto, fiscalizar o cumprimento das metas fixadas, avaliar o atingimento dos objetivos da política pública de fomento, desde as etapas preliminares ao processo de publicização, a motivação que conduziu o gestor à decisão de estabelecer a parceria na gestão de serviços públicos, surge como oportunidade para esse importante ator de assumir seu protagonismo.

A motivação do ato é um dever para o gestor e o ponto de partida da fiscalização do Tribunal de Contas, que pode abranger desde a análise do processo de seleção e qualificação do parceiro privado, com vistas a verificar o cumprimento dos princípios da legalidade, competitividade e publicidade, até análise da efetividade da política pública e dos resultados, por meio da avaliação das metas qualitativas e quantitativas.

De todo modo, a parceria público privada formalizada através do contrato de gestão é uma oportunidade da Corte de Contas colocar à disposição da sociedade o conjunto de experiências e saberes do seu corpo técnico, contribuindo para viabilizar a melhoria da qualidade nos serviços públicos prestados ao usuário cidadão, sem perder de vista a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos administrados pela entidade privada.

As Organizações Sociais e os Contratos de Gestão passaram a ser adotados com mais intensidade no cenário paranaense após o julgamento da ADI 1923 em 2015 (STF, 2015). Até então, o modelo de parceria com terceiro setor mais utilizado era o Termo de Parceria firmado com entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), regulamentado pela Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014).

É inegável que algumas entidades com essas características ganharam notoriedade e espaço nas mídias a partir da divulgação de esquemas milionários corrupção, a ponto de o modelo ser associado como instrumento de gestão fraudulenta e desvios de verbas públicas<sup>9</sup>.

9 Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/stj-mantem-na-1a-instancia-acao-que-investiga-fraudes-em-contratacao-de-oscip-no-parana>. Acesso em: 21 set. 2020.

As investigações expuseram o pior do modelo de parceria entre o setor público e o setor privado: a fragilidade do controle e da fiscalização por parte do poder público, viabilizando não só o cometimento de fraudes, mas a perpetuação de desvios de verbas públicas e de finalidade da parceria. Alguns desses processos ainda tramitam perante o Tribunal de Contas do Paraná, que apura responsabilidades e os prejuízos aos cofres públicos e à sociedade.

Disso resulta a conclusão da urgente necessidade de aprimorar técnicas de fiscalização e controle dos repasses ao terceiro setor, tanto pela entidade mantenedora quanto pelo órgão de controle externo.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise preliminar dos procedimentos metodológicos partiu das palavras de Kuark, Manhães e Medeiros (2010, p. 23):

O espírito científico é, antes de mais nada, uma atitude ou disposição subjetiva do pesquisador que busca soluções sérias, com métodos adequados, para o problema que enfrenta. Esta atitude não é inata nas pessoas, devendo ser aprendida. O espírito científico se traduz por uma mente crítica, objetiva e racional.

Como bem elucida Marconi e Lakatos (2003 p.83) “o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo”, e nessa perspectiva o presente trabalho adotou, quanto aos objetivos, a metodologia de pesquisas exploratórias Gil (2008, p. 27), pois buscou-se através dos conceitos existentes na legislação em vigor, com a evolução do entendimento no âmbito jurídico (Tribunais de Contas e STF) brasileiro sobre o tema e se abordou o impacto que as atividades desenvolvidas pelas Organizações Sociais podem trazer no dinamismo das atividades que a Administração possui interesse que sejam realizadas por terceiros, na ótica de uma adequada prestação de contas e apropriada transparência na execução dessas atividades.

Portanto, os estudos foram no sentido de apresentar como o TCE/PR realizou atividades de controle externo nos últimos dois anos (2019-2020) sobre os contratos realizados nos moldes da Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998) no estado do Paraná por meio de um sistema eletrônico próprio e *on-line*, além de apresentar dois casos de contratos de gestão firmados por municípios paranaenses, expondo a representatividade que as Organizações Sociais – OS possuem na demanda municipal, mas avaliando-se sobre os riscos da ausência de uma adequada prestação de contas, com perdas no controle efetivo das atividades e na transparência no uso dos recursos públicos utilizados.

A técnica de pesquisa utilizada conforme explica Marconi e Lakatos (2003, p. 174) baseia em documentação indireta, pois “Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas

empregadas.”, e segundo os mesmos autores o presente estudo se enquadra como uma pesquisa documental, secundária ou bibliográfica, tendo em vista que as atividades basearam-se em material disponibilizado aos pesquisadores, seja na legislação, ou em decisões de órgãos de controle, como o STF, TCU, ou mesmo o TCE/PR, além da doutrina brasileira.

Quanto à abordagem, ela se caracteriza como uma pesquisa qualitativa e com objetivo exploratório, com enfoque em levantamento bibliográfico e análise de exemplos para estimular a compreensão do assunto, conforme definição de Kuark, Mahães e Medeiros (2010, p.28). Nesse sentido, considerou-se a evolução legislativa e jurisprudencial sobre o tema, demonstrando os espaços que as entidades privadas classificadas como Organizações Sociais vêm ocupando, contudo, considerando a ótica do controle externo e a perspectiva que a execução das atividades merece, com uma avaliação voltada a transparência e a adequada prestação de contas.

### 3.1 A FISCALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Durante a gestão do Conselheiro Nestor Batista (2019-2020) foi criado o Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão - PROFIC, através da Portaria nº 231/19 (TCE/PR, 2019) com objetivo de intensificar (1) a fiscalização dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais, através do aprimoramento da fiscalização e (2) o acompanhamento e auditoria de Concessões Públicas e de desestatização.

Para levantar dados, em abril/2019 o Tribunal de Contas do Estado do Paraná encaminhou aos 399 Municípios do Estado pedido de informação acerca da existência de Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais em vigor, com os dados da entidade, valores repassados e objeto. O levantamento buscou saber se o Município já havia realizado estudos comparativos entre os meios de execução de políticas públicas considerando essa opção, a pesquisa também considerou esses registros no Portal de Informações para Todos (PIT) do TCE/PR<sup>10</sup>.

Os resultados obtidos revelam que o modelo de parceria entre Poder Público e Organizações Sociais ainda é pouco utilizado no Estado do Paraná, ao todo nove municípios adotaram o modelo: Araucária, Curitiba, Foz do Iguaçu, Nova Prata do Iguaçu, Pinhais, Piraquara, Roncador, São João, São José dos Pinhais. O Município de Fazenda Rio Grande informou à Corte que está estudando a implantação do modelo de gestão.

O número pouco expressivo de contratos de gestão no estado contrasta com os valores significativos e com a relevância do objeto da parceria: gestão de

10 Disponível em: <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Convenios/ConveniosConsulta/ConvenioBI>. Acesso em 25 set 2020.

serviços de saúde pública, em contratos que vão de R\$ 5.000.000,00 a mais de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) e somam R\$ 1.123.668.112,10 (um bilhão, cento e vinte e três milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, cento e doze reais), com dados obtidos até maio de 2019, conforme Tabela 1:

**Tabela 1 – Distribuição no estado do Paraná dos Contratos de Gestão ou iniciativas para sua implantação**

MUNICÍPIO	CONTRATADO	DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
Araucária	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	8.621.997,10
Araucária	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	75.452.900,39
Araucária	IB Instituto Biosaúde	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	10.729.579,04
Araucária	Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	136.566.110,02
Araucária	Instituto Vida e Saúde - Invisa	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	82.794.657,78
Pinhais	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz e UPA 24h	106.184.638,18
Pinhais	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz e UPA 24h	53.955.061,22
Pinhais	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz e UPA 24h de Pinhais	13.398.000,00
Pinhais	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz	56.520.000,00
Piraquara	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	CONCURSO DE PROJETOS - Gestão de UPA 24h	10.132.236,60
Foz do Iguaçu	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Contrato de Gestão com Pro Saúde	70.007.475,45
São João	Instituto de Saúde de São João-Issj	Contrato de Gestão com instituto	5.071.749,65
Roncador	Instituto de Saúde Santa Clara	Gestão do Hospital Municipal	18.600.000,00
Curitiba	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	Gestão UPA-CIC	20.366.400,00
Fazenda Rio Grande	Advcom Consultores Ltda.	Consultoria em OS	393.600,00

MUNICÍPIO	CONTRATADO	DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
Foz do Iguaçu	Fundação Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu	Fundação estatal de FOZ não presta contas no SIM-AM, mas só no Mural	450.000.000,00
Nova prata do Iguaçu	Instituto de Saúde de Nova Prata do Iguaçu - Isnpi	Contrato de Gestão em saúde	4.112.929,18
Nova prata do Iguaçu	Instituto de Saúde de Nova Prata do Iguaçu - Isnpi	Contrato de Gestão em saúde	760.777,49
Nova prata do Iguaçu	Instituto de Saúde de Nova Prata do Iguaçu - Isnpi	Contrato de Gestão em saúde	100.082,57
<b>TOTAL</b>			<b>1.123.668.112,10</b>

Fonte: Os autores, com adaptações

### 3.2 FISCALIZAÇÃO QUANTITATIVA: SISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR, 2006) definiu em seu art. 175-H, as competências da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e dentre as atribuições trouxe aptidão àquele setor realizar a análise dos repasses de recursos:

II – realizar o acompanhamento dos repasses de recursos estaduais e municipais decorrentes de instrumento formalizado por entidades da administração pública direta ou indireta, entre si ou com organizações da sociedade civil, qualificadas ou não como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para a execução de programas, projetos e atividades; (Resolução nº 64/2018, TCE/PR)

Essa previsão buscou considerar o tratamento advindo pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que traz a interpretação sobre a amplitude e o alcance dos repasses, mas que, de certa forma, conduz para um conceito mais especificamente voltado as transferências voluntárias, conforme o seu artigo 25:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

A análise legal é clara, pois decorre da previsão de que os repasses, como os que são realizados para os programas da saúde, e quando são obrigatórios e determinados em lei, são chamados de repasses fundo a fundo e em decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), esclareceu no Acórdão nº 2647/2017 - Plenário (TCU, 2017) esse conceito:

As transferências fundo a fundo são mais flexíveis e não possuem um rito tão complexo quanto o dos convênios. A legislação do SUS estabeleceu as

transferências regulares e automáticas de recursos a Estados e Municípios como forma de priorizar a descentralização de recursos, permitindo aos entes subnacionais que tivessem maior autonomia na implementação das ações.

Nota-se assim que nem todos os gastos estariam amparados em um mesmo grupo de despesas, que segundo Gomes (2013), tem-se duas modalidades distintas de transferências de recursos, uma advinda de uma previsão legal, considerada obrigatória e continuada e outra realizada pela vontade do gestor público e nesse sentido o autor concluiu:

[...] nem todas as despesas que possam ser objeto de descentralização enquadram-se como obrigatórias e de caráter continuado, uma vez que existem despesas discricionárias e de capital que dependem de análises específicas para autorização, sendo submetidas à regra geral de celebração de convênios ou contratos de repasse. GOMES (2013)

Essa avaliação é demonstrada pela cartilha do Ministério da Saúde, que elenca que os convênios<sup>11</sup> “podem ser utilizados para a execução de programas, projetos, ações, atividades ou eventos de saúde. São transferências voluntárias de recursos.” (BRASIL, 2006, p. 21).

A definição do termo “transferência voluntária” foi citada<sup>12</sup> no âmbito da própria Corte de Contas do Estado do Paraná, contudo, cabe salientar que a própria Constituição Federal, em seu artigo 70 Parágrafo único (BRASIL, 1988) já exige que todos devem prestar contas dos recursos públicos que receba:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.  
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Detalhando ainda mais essa previsão pode-se ainda abordar o inciso VI do artigo 71 (BRASIL, 1988) da Carta Magna que detalha ainda mais a competência dos Tribunais de Contas em fiscalizar quaisquer recursos repassados:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]  
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

11 O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. (DI PIETRO, 2019. p.379)

12 No âmbito do Acórdão N°: 3782/14 - TRIBUNAL PLENO, publicado em 23/07/2014 (TCE, 2014), que alterou trechos da Resolução n° 28/2011, pela Resolução n° 46/2014, a então Diretoria Jurídica, sugeriu mudar o termo “transferência voluntária” para “repasse voluntários” definidos na Resolução n° 28/2011, contudo, essa sugestão acabou não sendo adotada pelo relator.

Diante dessa evidente competência constitucional o TCE/PR por meio da Resolução nº 28/2011 (TCE/PR, 2011) veio regulamentar todas as transferências de recursos que visam fomentar, numa ideia de mútua cooperação, os repasses que são realizados no âmbito do estado do Paraná, com o dever de prestar contas ao controle externo, consolidado através do Sistema Integrado de Transferências (SIT).

Essa situação somente foi possível com a introdução de um sistema, *on-line*, que permite aos usuários acessarem a plataforma, através de navegadores da *internet* e executem suas atividades com o preenchimento das obrigações exigidas no sistema eletrônico.

O registro das parcerias, conforme expressado na Resolução nº 28/2011 (TCE/PR, 2011), deve ser realizado desde a sua formalização e é constante durante toda a sua vigência, cabendo o registro dos repasses, dos eventuais aditivos, das manifestações do Fiscal da Transferência e do Controle Interno, bem como o registro de todas as despesas incorridas pelo Tomador dos recursos, além de diversos anexos que auxiliam a avaliação da validade dos registros.

Essa sistemática, aprimorou as atividades do controle externo, mas também dos próprios entes fiscalizados, em especial ao seguinte:

- a) a obrigatoriedade prestar contas, de todas as parcerias formalizadas, fortaleceu a tempestividade para fiscalização pelo Tribunal de Contas;
- b) auxilia sobremaneira os trabalhos de fiscalização, até mesmo do controle interno dos jurisdicionados na realização de suas atividades cotidianas; e
- c) a transparência no acesso aos dados e informações declaradas pelos responsáveis é instantânea.

Esse facilitador para acompanhamento de prestação de contas, vive em constante modernização, desde o seu lançamento em 2012, diversas modificações e atualizações foram realizadas no sistema, além de ser um sistema captador de dados, ele também se tornou um sistema gerencial para a Administração Pública paranaense, tanto no âmbito municipal quanto o estadual.

O SIT foi desenvolvido considerando-se a perspectiva do usuário, com o propósito de que ele fosse uma ferramenta de acompanhamento e controle dos concedentes dos recursos ao mesmo tempo em que funciona como um sistema de fácil alimentação para as entidades prestadoras de contas dos recursos recebidos, o sistema se apresenta como uma ferramenta que já deu início à concretização dos objetivos constantes no Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2017-2021).<sup>13</sup>

13 “Contribuir para melhoria do desempenho da Administração Pública”, “Melhorar o desempenho do TCE/PR”, “Fomentar a transparência na Administração Pública”. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/2/pdf/00309908.pdf>. Acesso em 10 set. 2020.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir serão apresentadas a análise de dois contratos firmados com municípios do estado do Paraná.

### 4.1 O CASO DO MUNICÍPIO ALFA<sup>14</sup>

Durante o ano de 2018, a fiscalização concomitante detectou pagamentos de valores significativos destinados à uma determinada entidade sem fins lucrativos. Em análise mais aprofundada, constatou-se que essa entidade havia sido qualificada como Organização Social pelo Município Alfa, nos termos da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), e que os repasses ocorriam por força do contrato de gestão em vigor.

As informações acerca da destinação dos recursos não estavam sendo inseridas no SIT, fato que por si só já constitui violação ao dever de prestar contas.

O Regimento Interno do TCE/PR prevê que, diante de situações que indiquem desconformidade do ato de gestão com a legislação de regência, a Unidade Técnica formalizará o apontamento<sup>15</sup> abrindo prazo para manifestação do jurisdicionado sobre os fatos constatados. Nesse ambiente, a Unidade Técnica apontou a ausência de prestação de contas no sistema eletrônico - SIT.

Em resposta, o Município Alfa informou que não estava obrigado a prestar contas no SIT dos repasses efetuados em cumprimento ao contrato de gestão. A defesa baseou-se em dois pressupostos legais: (1) o art. 25<sup>16</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) isenta o município de tal obrigação; (2) a Resolução do TCE/PR<sup>17</sup> que regulamenta os repasses foi taxativa ao limitar a aplicabilidade às “Transferências Voluntárias”, como os repasses para área da saúde não se enquadram nesse conceito, estariam enquadrados na exceção legal da LRF.

Além disso, o Município Alfa argumentou que as obrigações constantes no SIT para prestação de contas e garantia da transparência da atividade não seriam suficientes, pois nos contratos de gestão a avaliação seria baseada na análise das metas e dos resultados alcançados, conforme expressamente previsto na legislação<sup>18</sup>. O Município Alfa apontou falhas no sistema, como ausência de mecanismos para captar informações de metas e resultados, e peculiaridades do contrato de gestão, como justificativas para não prestar contas dos repasses realizados.

14 O nome do município é fictício para preservar a identidade, uma vez que, até a data de entrega do presente artigo, não havia decisão transitada em julgado.

15 Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) previsto no art. 9º do Regimento Interno do TCE/PR (TCE/PR, 2005) e regulamentado por meio da Instrução Normativa nº 122/2016 (TCE/PR, 2016).

16 Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

17 A Resolução nº 46/2014 (TCE/PR, 2014), alterou a ementa da Resolução nº 28/2011 (TCE/PR, 2011), e reformulou o artigo 1º com a seguinte redação: “Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências.”

18 Especialmente o parágrafo primeiro do artigo 8 da Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998).

Em análise do contraditório, a Unidade Fiscalizadora afastou a tese argumentativa reforçando a competência institucional da Corte de Contas paranaense e o dever constitucional do Município Alfa, ambos inafastáveis pela interpretação da legislação, seja por força da atualização do Regimento Interno do TCE/PR (2018) seja pelas conclusões da ADI 1923 (STF, 2015).

Nota-se que os argumentos do município foram no intuito de se evitar a obrigatoriedade de prestar contas da execução dos recursos, sob o enfoque da transparência da execução, dando primazia única e exclusivamente sob a ótica do resultado, em aversão a qualquer outra obrigatoriedade de prestação de informações, entendendo que o atingimento das metas propostas sobrepõem outras obrigações dela decorrentes, como a corriqueira apresentação de notas fiscais da execução ou de extratos que demonstram o uso dos recursos.

Cabe destaque as palavras de Alexandrino e Paulo (2013, p.133), sobre a autonomia que tais entidades têm no contrato de gestão:

Os contratos de gestão celebrados entre o poder público e entidades privadas (as organizações sociais) representam o instrumento que possibilita a elas receber fomento do Estado, sujeitando-as, em contrapartida, à fiscalização da destinação do fomento recebido, que dever ser empregado com vista à consecução das metas com as quais se comprometeram. Ocorre aqui, portanto, uma redução da autonomia gerencial dessas entidades privadas.

Apesar da busca pelo melhor controle de resultados<sup>19</sup> ser o fim em si das parcerias em geral, em especial às organizações sociais, o gerenciamento para fixar metas e prazos de execução nos contratos de gestão deve estar amparado por metodologias que demonstrem a regularidade das atividades para justamente trazerem o amparo necessário desses resultados, sendo evidenciando pelo fato de não existir supremacia de um princípio (eficiência) sobre outros (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade), como esclarece Alexy (2008, p. 93):

Se dois princípios colidem - o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido-, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção.

Nesse sentido as justificativas trazidas pelos responsáveis do município foram respondidas, tendo em vista que a obrigação de prestar contas daquilo que o sistema de controle do TCE/PR exige (SIT) é independente de outras obrigações e serve para o momento em que ocorre, nada impedindo que o controle externo solicite outras informações ou mesmo o detalhamento daquilo que está acontecendo seja de maneira tempestiva e concomitante ou a *posteriori*.

19 Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.299), esclarecem que nos contratos de gestão a “sua finalidade básica é possibilitar à Administração Superior fixar metas e prazos de execução a serem cumpridos pela entidade privada ou pelo ente da Administração indireta, a fim de permitir melhor controle de resultados.”

Atualmente, o processo encontrasse em fase de instrução final, aguardando o parecer do relator designado para determinar a obrigatoriedade ou não de prestação de contas pelo jurisdicionado no âmbito da legislação aplicada às Transferências Voluntárias e o Sistema Integrado de Transferências (SIT).

## 4.2 O CASO DO MUNICÍPIO BETA<sup>20</sup>

O contrato de gestão firmado entre o Município BETA e a entidade privada foi escolhido como projeto piloto do PROFIC para testar a viabilidade da matriz de planejamento de auditoria, desenvolvida durante a etapa de planejamento.

A escolha de um hospital foi resultado de análise de risco e gestão estratégica da equipe, composta por analistas das áreas jurídica e contábil. A gestão de estrutura hospitalar por natureza é bastante complexa, ainda que se trate de uma estrutura de pequeno porte. Nesse contexto da gestão hospitalar, é relevante a análise de Bresser-Pereira (2019):

O hospital tem uma situação empresarial muito característica, na qual o trabalho é mais coletivizado, com um tipo específico de articulação que demanda gerência. Na Atenção Primária, é um pouco diferente, ela está baseada no pequeno produtor do consultório; trata-se de uma equipe muito pequena e o médico é uma referência de maior hierarquia e maior saber. A Atenção Primária é uma realidade bem diferente do hospital e quando se depara com uma lógica empresarial, a interferência pode ser negativa, especialmente considerando a lógica do médico responsável pelo caso, do acompanhamento do caso específico.

A análise foi iniciada com os registros constantes do SIT, seguida da solicitação e análise dos documentos visando contextualizar o tema. Nesse momento inicial foram identificadas diversas situações problema. Em termos gerais, foram definidos os seguintes objetivos (1) avaliar a conformidade do planejamento, formalização, execução, fiscalização e controle do contrato de gestão; (2) verificar a capacidade de a entidade de gerenciar o hospital de forma eficiente e eficaz, visando atingir os resultados e metas; (3) verificar a legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência da transferência de serviços públicos de saúde ao parceiro privado por meio de contrato de gestão.

Definidos os objetivos a equipe elaborou 14 questões de fiscalização, a partir das seguintes linhas de investigação: planejamento municipal, qualificação e seleção, contratação, execução, fiscalização e controle.

A metodologia foi definida para atender as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público<sup>21</sup> (NBASP), especialmente as de nº 100, 300 e 400, contidas no Nível 2 das normas publicadas, articuladas com as Normas de Auditoria Governamental<sup>22</sup>

20 O nome do município é fictício para preservar a identidade, uma vez que, até a data de entrega do presente artigo, não havia decisão transitada em julgado.

21 Disponível em <https://irbcontas.org.br/biblioteca/nbasp-1/>. Acesso em 23 de out.2020.

22 Disponível em <https://irbcontas.org.br/biblioteca/normas-de-auditoria-governamental-nags/>. Acesso em 23 de out.2020.

(NAGS) adotadas pelo TCE/PR, instituídas pela Resolução nº 42/2013 (TCE/PR, 2013), dentro de nível de asseguarção razoável quanto ao escopo abrangido pelos procedimentos de auditoria planejados.

A fiscalização foi iniciada com a coleta de documentos e informações, indispensáveis para o levantamento situacional que, posteriormente, evidenciariam os achados. Foram aplicadas entrevistas com os principais atores atuantes do planejamento, seleção e execução contratual, seguido de visitas *in loco* à Secretaria Municipal de Saúde, a Controladoria Interna, ao Hospital Municipal, a sede administrativa da Organização Social e ao Ministério Público.

Em primeira análise, os resultados da fiscalização apontaram inconformidades relevantes nas etapas do planejamento, execução contratual, fiscalização e controle. Constatou-se que a tomada de decisão de transferir a gestão do hospital municipal para uma Organização Social não foi resultado de um planejamento estratégico do gestor municipal do Sistema Único de Saúde (SUS) articulado como as demais esferas de gestão, fundamentado em estudos preliminares e respeitando as diretrizes constitucionais do sistema.

Basicamente, o Ministério Público local ingressou com demanda judicial apontando irregularidades na gestão do hospital, destacando a massiva terceirização dos serviços médicos, contratados através de clínicas médicas próprias que se autogerenciavam. Por força de decisão judicial, foi determinado que o Município Beta preenchesse as vagas de médico com aprovados em concurso públicos.

A transferência da gestão do Hospital Municipal à iniciativa privada, por meio do contrato de gestão, foi a alternativa encontrada pela gestão municipal para manter o hospital ativo e operante sem cumprir à determinação judicial de realizar concurso para admitir servidores e, ao mesmo tempo, sem desobedecê-la, à medida que os contratos firmados com clínicas médicas em vigor foram rescindidos. A justificativa apresentada foi que as admissões extrapolariam os índices de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse cenário, fica evidente o desvirtuamento do modelo desde sua concepção.

A fiscalização resultou nos seguintes achados de auditoria:

1. Processo decisório de terceirização da gestão não embasado em adequado estudo comparativo em termos de custos e produtividade.
2. Pagamentos mensais sem a análise dos desvios ocorridos nas quantidades contratadas (cota fixa) e desvinculados da avaliação do cumprimento das metas e indicadores de qualidade (cota variável).
3. Ausência de aplicação financeira dos recursos disponíveis em conta corrente.
4. Inclusão de custos administrativos na execução financeira do contrato

sem a demonstração do vínculo direto dos gastos ao objeto contratado e sem a comprovação dos critérios de rateio utilizados.

5. Deficiência nos procedimentos de contratação dos prestadores de serviços pelo ISSCC e ausência de fiscalização e controle quanto à efetiva prestação dos serviços contratados.

6. Deficiência nos procedimentos de fiscalização e controle da execução do contrato de gestão.

A ausência de fiscalização ocorreu tanto por omissão da Organização Social (OS) em fiscalizar seus próprios contratados, quanto do Município Beta, que não estruturou equipe mínima necessária para acompanhar a execução e comparar os resultados. Tal cenário viabilizou que desvios de conduta e irregularidades fossem cometidos de forma continuada. Toma-se o exemplo das escalas de trabalho de médicos plantonistas, a maior despesa do contrato de gestão.

O plano de trabalho da OS havia previsto plantões médicos de 12 horas, seguidos de 36 horas de folga, realizados por cinco médicos. A fiscalização constatou que a escala de plantões médicos contava com quatro médicos cujos turnos eram de 48 horas, 72 horas e até 108 horas. O controle de frequência era preenchido manualmente e o registro era britânico<sup>23</sup>, o que significa que, na prática, não havia controle de jornada em atividades que eram remuneradas por hora trabalhada. Foi constatado que o médico servidor municipal também prestava serviços através de empresa interposta, acumulando função de médico e prestador de serviços em horários incompatíveis.

Basicamente, com relação aos serviços médicos, antes do contrato de gestão eram prestados e gerenciados pelos próprios profissionais terceirizados, que distribuíam os plantões, mediante acordos e ajustes entre si, e eram remunerados por hora e pagos através de contratos firmados entre o município e as clínicas médicas próprias.

Após o contrato de gestão, quando era esperado que a Organização Social assumisse a função gerencial na estrutura diretiva do hospital municipal, os mesmos prestadores de serviços continuaram exercendo as mesmas funções, gerenciando os serviços médicos, elaborando a própria escala de trabalho, sem fiscalização pela empresa interposta (que foi contratada para remunerar os profissionais terceirizados), pela Organização Social ou mesmo pela administração pública. Ou seja, nada mudou quanto ao fato de os serviços médicos no hospital serem autogerenciados pelos próprios profissionais terceirizados.

O contrato de gestão foi uma nova roupagem que a terceirização pura e simples assumiu, cujo resultado prático foi o de elevar o custo final do hospital.

23 Ponto britânico é o registro uniforme em cartão ponto, em que entradas e saídas são anotadas diariamente no mesmo horário. De acordo com a Súmula 338, item III do Tribunal Superior do Trabalho (TST) esse registro é nulo: "Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir."

Nesse cenário, a fiscalização constatou que o desvirtuamento do contrato de gestão desde a tomada de decisão, aliado a ausência de estrutura de acompanhamento e fiscalização com papéis e objetivos definidos, resultou na impossibilidade de avaliar de forma positiva a transferência da gestão do Hospital do Município Beta à iniciativa privada, seja no aspecto da melhoria dos serviços prestados ao usuário cidadão, na correta aplicação dos recursos públicos ou mesmo no ganho em eficiência.

A pesquisa identificou a falta de aderência do modelo teórico-normativo com a aplicação prática. Nesse contexto, o contrato de gestão parece estar distante de atingir os objetivos delineados na política pública.

No caso do Município Alfa observa-se outro vértice de discussão, representado pela negativa da administração pública em prestar contas dos repasses efetuados à Organização Social por força do contrato de gestão, como resultado de interpretação de normas infraconstitucionais que, segundo Alfa, configurariam hipótese exceção.

A controvérsia se encontra superada desde o julgamento da ADI 1923 (STF, 2015), que adotou entendimento pacífico quanto a inafastabilidade do controle dos Tribunais de Contas nos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais. Como o SIT é uma das ferramentas que o TCE/PR utiliza para exercício de sua função de controle externo, a negativa do Município Alfa em prestar contas através dele não apenas viola o dever constitucional de prestar contas como compromete a transparência da gestão.

Já no caso do Município Beta, o contrato de gestão foi alternativa encontrada pelo município para manter os médicos terceirizados e não realizar concurso público para admissão de médicos sem afrontar diretamente a decisão judicial proferida na Ação Civil Pública<sup>24</sup>. Segundo os gestores municipais, se a ordem fosse cumprida o Município Beta extrapolaria o limite de gasto com pessoal fixado no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse contexto, o planejamento da inserção da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde foi inexistente. Ausência de estudos preliminares e de análise comparativa dos custos da terceirização, essenciais para qualificar a tomada de decisão, inviabilizam análise de vantajosidade para a administração do modelo de parceria.

Constatou-se que o Município Beta não havia se estruturado para exercer as funções de acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle no âmbito da política pública e do contrato de gestão. Os aspectos avaliados eram semelhantes àqueles executados no âmbito dos contratos administrativos regidos pela Lei de Licitações, sem se ater às especificidades próprias do contrato de gestão.

Em termos práticos, o modelo de terceirização desestruturado, que fora objeto de questionamento pelo Ministério Público na Ação Civil Pública, permanece vigente,

24 Ação Civil Pública 0000858-62.2013.8.16.0096.

apenas com uma nova roupagem: os múltiplos contratos com clínicas médicas privadas foram substituídos pelo contrato com a Organização Social, a qual, através de uma empresa interposta, contratou os mesmos médicos para dar continuidade aos serviços no hospital. Não foi possível relacionar o custo maior com a gestão do hospital com implementação de métodos de gestão para melhoria dos serviços.

Nesse cenário, dada a magnitude dos repasses à iniciativa privada, do impacto social e da existência de problemas graves no controle, execução e fiscalização identificados, é imperiosa a necessidade de o TCE/PR atuar de forma constante na fiscalização das várias etapas dos contratos de gestão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Contrato de Gestão como instrumento de fomento e parceria entre os setores público e privado foi concebido dentro de uma política pública de modernização da máquina estatal, levada a cabo nos anos 1990 pela equipe econômica do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. As diretrizes do modelo estão presentes na Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) e fora desenvolvido para extrair elementos representativos do melhor dos dois mundos: de um lado, as disponibilidades de caixa, os recursos humanos e a estrutura física da administração pública; de outro, a *expertise* da gestão privada voltada aos resultados, a inovação, a agilidade nas contratações de bens, serviços e pessoas da iniciativa.

A combinação desses elementos deveria resultar na melhoria do serviço público prestado aos usuários, na economicidade e no ganho em eficiência na gestão dos recursos públicos, dever da boa administração pública como bem expõe Moreira Neto (2011):

No plano normativo, no texto da Constituição de 1988, o dever da boa administração decorre diretamente do comando do art. 37, *caput*, que, consagra a obrigatoriedade da eficiência, e se complementa pelos comandos, ainda mais específicos, do art. 70, *caput*, que instituem a obrigatoriedade tanto da legitimidade, quanto da economicidade na gestão administrativa. Portanto, a boa administração tem como parâmetros gerais os conceitos de eficiência e de resultado de gestão: a eficiência, como a otimização da aplicação dos meios administrativos disponíveis e o resultado, como a idoneidade do fruto da gestão realizada para atender satisfatoriamente aos interesses públicos visados.

Também nesse contexto, em entrevista, Bresser-Pereira (2019) destaca que:

A eficiência é custar menos com a mesma qualidade, ou custar um pouco mais com uma qualidade superior. A qualidade tem que ser constante. Se considerarmos constante a qualidade, temos que diminuir o custo para um determinado serviço. Isso é o conceito de eficiência. Um conceito econômico importante, pois se uma atividade é ineficiente, ela não tem legitimidade. Se estivermos prestando uma atividade de uma maneira que custa demais, ela não é legítima. Só estamos gastando dinheiro público; melhor dizendo, capturando o dinheiro público.

O objetivo geral definido para o presente estudo foi o de avaliar se o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná. Isso pode ser verificado por diversas metodologias de fiscalização atualmente existentes, seja de forma concomitante, utilizando ferramentas *on-line* (SIT) e até mesmo criando programas específicos para avaliação dos resultados (PROFIC).

Em especial, pode-se dizer que o modelo de fiscalização desenvolvido durante a vigência do PROFIC, focado na fiscalização concomitante, é relevante e inovador, mas que merece ser aprimorado e convertido em programa perene no âmbito do TCE/PR, passando a integrar o Plano Anual de Fiscalização (PAF). Com acompanhamento concomitante e fiscalização permanentes, os contratos de gestão passariam a ser avaliados de forma constante nos aspectos qualitativos e quantitativos, contribuindo com a melhoria nos resultados.

Além da fiscalização e controle, os dois casos revelam a necessidade de o Tribunal de Contas do Paraná atuar na função pedagógica, através da Escola de Gestão Pública, desenvolvendo trabalho intensivo de treinamento e capacitação dos diversos atores envolvidos nas etapas de planejamento, seleção, acompanhamento e execução dos contratos de gestão.

O ambiente de transformação impõe a necessidade da Corte de Contas implementar mecanismos que promovam a cultura de cooperação entre as instituições que atuam na fiscalização. A experiência da Corte de Contas paranaense interessa e é relevante para outras instituições que igualmente fiscalizam a correta aplicação dos recursos públicos. Esse estreitamento nas interações que atuam sobre o mesmo objeto viabiliza troca de informações e propicia atuações conjuntas relevantes, que resultam não apenas na melhoria da qualidade dos trabalhos de fiscalização como contribuem para melhoria da qualidade do gasto e dos serviços prestados ao usuário cidadão.

A demanda por serviços públicos cresce na mesma medida que cresce a dificuldade que o poder público de executar esses serviços (Martins e Waclawovsky, 2015). Nesse cenário, acolher a iniciativa privada para complementar serviços de saúde e capacitar servidores públicos para atuarem, de forma eficiente, nas diversas etapas relacionadas ao planejamento e execução do contrato de gestão, ao mesmo tempo estabelecer interações com outras instituições que atuam na fiscalização para ações conjuntas e troca de informações, são medidas que devem resultar em valiosa contribuição do TCE/PR para a sociedade e para o usuário cidadão.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem atuado de forma pontual na avaliação dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais. A relevância do tema impõe a necessidade de aprimorar os métodos e estruturar a fiscalização concomitante para atuar de forma permanente, tendo como ponto de partida a experiência do PROFIC.

O TCE/PR pode implementar mecanismos de interação com outras instituições que fiscalizam aplicação dos recursos públicos para troca de informações visando aumentar o grau de certeza e efetividade das ações. Desta forma, a Corte de Contas do Paraná estaria contribuindo para o modelo de publicização atingisse sua proposta inicial de promover ganho em eficiência nos serviços públicos que, certamente, refletiriam na melhoria da qualidade na prestação de serviços essenciais aos cidadãos.

Portanto, respondendo ao questionamento inicial proposto para o presente estudo, no caso se o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná pode-se, com base no que foi exposto, afirmar que o controle externo é atuante. Todavia, aprimorar as ferramentas de fiscalização dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais, tende a ser uma necessidade para se evitar que o gestor escape dos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF, ou ainda, que o gestor deixe de utilizar como alternativa dentre as hipóteses de terceirização pura e simples, na qual a interposta pessoa jurídica gerência mão de obra sem outra finalidade senão suprir carência de pessoal. Nesse sentido, sem o adequado controle e fiscalização concomitante o contrato de gestão pode vir a ser utilizado para o cometimento de fraudes, em substituição ao “Termo de Parceria” firmado com OSCIP’s e que, como amplamente noticiado em diversas oportunidades<sup>25</sup>, foi utilizado por organizações criminosas<sup>26</sup> para receber e desviar recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado 21. Ed. rev. atual., Rio de Janeiro, Forense, 2013.

ALEXY, R.; Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã Theorie der Grundrechte publicada pela Shrkamp Verlag (2006). São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 27 de fev. de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#view)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 05 out. de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 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

25 Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/CPL\\_das\\_ONGs](https://pt.wikipedia.org/wiki/CPL_das_ONGs). Acesso em 23 de out.2020.

26 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1605200616.htm>. Acesso em 23 de out.2020.

Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 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 por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 julho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Governo Federal. Cartilha: Entendendo o SUS. 2006. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>>. Acesso em 20 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C.: o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Reforma Gerencial do Estado dos anos de 1990 (2019). Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832019000100601](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832019000100601)>. Acesso em 20 set. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo, 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. Parecerias na Administração Pública, 10ª. ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2015.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª Edição, São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOMES, L. S. Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? ORÇAMENTO PÚBLICO em discussão nº 08. SENADO FEDERAL. Consultoria

de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-8-2013-repasse-de-recursos-convenio-ou-transferencia-fundo-a-fundo#:~:text=Observa%2Dse%2C%20portanto%2C%20que,de%20celebra%C3%A7%C3%A3o%20de%20conv%C3%AAnios%20ou>>. Acesso em: 20 set. 2020.

KUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MADEIROS, C. H. Metodologia de Pesquisa Um Guia Prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

MÂNICA, F. B. Eficiência dos contratos de gestão na saúde exige respeito à lei. Artigo disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-22/fernando-manica-eficiencia-contratos-gestao-saude>>. Acesso em 15 set. 2020. Revista Consultor Jurídico, 22 de junho de 2018.

MARTINS C. C.; WACLAWOVSK; A. J. Artigo. Problemas e Desafios Enfrentados pelos Gestores Públicos no Processo de Gestão em Saúde. Revista de Gestão em Sistemas de Saúde - RGSS Vol. 4, nº 1. Janeiro/Junho. 2015. Disponível em: <<http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rgss/article/view/157>>. Acesso em: 20 set. 2020.

MARTINS, Humberto Falcão. Publicização e Organizações Sociais: Construindo Organizações Multicêntricas. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/39975166-Publicizacao-e-organizacoes-sociais-construindo-organizacoes-multicentricas-1-humberto-falcao-martins.html>>. Acesso em 04 out. 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. A. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª Edição, São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. Atualizado até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12 ed São Paulo: Malheiros, 2000.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e marco legal das Organizações sociais no Brasil – as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizaçõessociais. Revista Diálogo Jurídico. Salvador; v.1n9, dez, 2001. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/314/reformaadministrativa.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em 21 set. 2020.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. A Lei 13.019 e as Transformações das Parcerias Público-Sociais (2016). Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-lei-13019-e-as-transformacoes-das-parcerias-publico-sociais>>. Acesso em 23 de out.2020.

MOREIRA NETO, D. F. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011.

PARANÁ. Decreto Lei Estadual 627 de 02 de junho de 1947. Cria o Tribunal de Contas do Estado do Paraná., Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/historia-do-tribunal-institucional/5>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 113 de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a “Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”, Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=7482&indice=1&totalRegistros=3&dt=8.9.2020.10.55.17.899>>. Acesso em: 20 set. 2020.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE) – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. -- (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão 2647/2017 - Plenário. Relator. Conselheiro Augusto Nardes. Relatório de Auditoria (RA). Processo nº 011.581/2013-1. 29/11/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – TCE/PR. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná. Resolução nº 1, de 24/01/2006, atualizado até a Resolução nº 73 de 22 de agosto de 2019, Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº. 28, de 2 de outubro de 2011. Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nº 321, 14 out. 2011, p. 103-106. , Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-28-de-2-de-outubro-de-2011/1376/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 3.782/2014 - Plenário. 23/07/2014. Relator. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Projeto de Resolução. Processo nº 727245/13. Disponível em: <[https://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv\\_consultaprocessos.aspx?processo=2013727245](https://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv_consultaprocessos.aspx?processo=2013727245)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 46, de 04 de Agosto de 2014. Altera dispositivos da Resolução nº 28/2011 e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado

do Paraná, Curitiba, PR, nº 935, 4 ago. 2014, p. 54-55. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-46-de-12-de-junho-de-2014/257415/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 122, de 04 de Novembro de 2016. Dispõe sobre a Malha Eletrônica e sobre o sistema de gerenciamento, instrumentos para fiscalização via acompanhamento das entidades de Administração Pública Municipal e Estadual, e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nº 1476, 4 nov. 2016, p.101-102. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-122-de-27-de-outubro-de-2016/293129/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 64, de 16 de Abril de 2018. Dispõe sobre alterações do Regimento Interno. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 1809, 20 abr. 2018, p. 23-27. , Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-64-de-16-de-abril-de-2018/313615/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 231, de 30 de Janeiro de 2019. INSTITUI o Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão – PROFIC e os projetos que lhe são diretamente vinculados: Projeto de Aprimoramento da Fiscalização de Contratos de Gestão e Projeto de Acompanhamento e Auditoria de Concessões Públicas e de Desestatização. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nº 1993, 5 fev. 2019, p. 36-37. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-1993-2019-de-05-02-2019/320136/area/46>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Consulta de resultado de levantamento preliminar da unidade CGF através do Profic, referente questionários enviados aos jurisdicionados e pesquisas no Portal de Informações para Todos (PIT). 2019. Disponível em <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Convenios/ConveniosConsulta/ConvenioBI>>. acesso em: 25 set 2020.

SILVA, M. C.; CHACON, M. J. M.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; LOPES J. E. G. Procedimentos Metodológicos para a Elaboração de Projetos de Pesquisa Relacionados a Dissertações de Mestrado em Ciências Contábeis, Revista Contabilidade & Finanças - USP, São Paulo, n. 36, p. 97 - 104, setembro/dezembro 2004. Itabuna: Via Litterarum, 2010.