



Anna Dolores Barros de Oliveira Sá Malta

Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco

Transparência e Controle



UPA 24h
UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO



UPA 24h
UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO



Ministério
da Saúde



“Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco: Transparência e Controle” é um estudo sobre direito da saúde desenvolvido ao longo de quatro anos de pesquisa com texturas preliminares que aparecem de forma discreta depois do exercício de síntese metuculo-oso da autora. Nesse sentido a Reforma Gerencial do Estado é tomada como ambiente contextual de um novo desenho de gestão para a produção dos serviços públicos de saúde com a engrenagem que refere o Terceiro Setor como ator do Sistema Único de Saúde – SUS. A obra se ocupa de alinhar as nuances da estória de um SUS que nasceu com vocação para ser descentralizado, mas para além da descentralização administrativa no âmbito do Estado encontrou no modelo de Organizações Sociais da Lei 9.637/1998 um campo multifacetado de possibilidades de gestão conduzidas pelo Terceiro Setor. E a propósito! ...O que importa a gestão de espaços públicos e serviços públicos serem atribuídos a uma Organização Social? Afinal, os usuários precisam ter prestações satisfatórias e a Constituição Federal de 1988 indica que todas as alternativas são válidas na gestão de saúde por entes estatais ou não estatais, públicos ou privados. Acredito que essa é a história subjacente a esse livro. O que importa? Quais são os riscos de má gestão dos recursos destinados à saúde? Quem pode defender os usuários de saúde na violência cotidiana do seu direito? Qual é a agenda do controle diante do movimento de reordenação e expansão da Organizações Sociais de Saúde?

Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega



Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco

Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco

Transparência e Controle

Anna Dolores Barros de Oliveira Sá Malta



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

MALTA, Anna Dolores Barros de Oliveira Sá

Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco: Transparência e Controle [recurso eletrônico] / Anna Dolores Barros de Oliveira Sá Malta -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

176 p.

ISBN - 978-85-5696-678-0

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Organizações Sociais; 2. Saúde; 3. Pernambuco; 4. Administração; 5. UPA; I. Título.

CDD: 360

Índices para catálogo sistemático:

1. Associações e instituições

360

À minha mãe, por me ensinar sobre disciplina e persistência.

Ao meu pai, certa de que voltarei a segurar sua mão.

Ao meu amor e companheiro de vida, Lucio,
por abraçar meus sonhos como se fossem seus.

Lista de abreviaturas e siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANS	Agência Nacional da Saúde
ARPE	Agência Reguladora de Pernambuco
CEASA	Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco
CF	Constituição Federal
CISAM	Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros
HEMOPE	Centro de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco
HUOC	Hospital Universitário Oswaldo Cruz
IMIP	Instituto Martiniano Fernandes
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Matriz Estadocêntrica
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSS	Organização Social da Saúde
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PL	Projeto de Lei
PNP	Plano Nacional de Publicização
PROCAPE	Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UPAE	Unidade de Pronto Atendimento Especializado
UPE	Universidade de Pernambuco

Sumário

Prefácio	13
Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega	
Introdução	17
1	27
Reforma gerencial e o Terceiro Setor no Brasil	
1.1 Breve análise histórica sobre o Terceiro Setor no Brasil	27
1.1.1 Desburocratização na Administração Pública	32
1.1.2 Reforma do Estado para o Terceiro Setor	35
1.2 Emenda constitucional nº 19/1998 e a reforma gerencial	37
1.2.1 Surgimento das Organizações Sociais.....	40
1.3 A ação direta de inconstitucionalidade nº 1923-5	47
1.4 As organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015.....	55
2	59
A normatização do Terceiro Setor pelo Brasil	
2.1 O caminho da legislação paulista.....	61
2.2 Terceiro Setor na Bahia	66
2.3 O marco legal em Pernambuco: a Lei nº 11.743/2000	70
2.3.1 Acompanhamento geral da Lei nº 11.743/2000 nos últimos anos	76
2.3.2 Brevíssimo comentário sobre a Lei Federal nº 13.019/2014.....	82
2.4 O Terceiro Setor nos estados-membros.....	84
3	91
Regulação do Terceiro Setor em Pernambuco: as organizações sociais da saúde	
3.1 Aspectos gerais sobre a regulação no Brasil	91
3.2 Análise da questão da saúde no estado de Pernambuco.....	94
3.3 Agência reguladora de Pernambuco: atividades principais.....	99
3.4 Vicissitudes da regulação da saúde em Pernambuco.....	100

3.5 Organizações sociais no estado de Pernambuco.....	102
3.5.1 Metodologia.....	103
3.5.2 Parâmetros de análise.....	108
3.5.3 Análise dos contratos de gestão <i>in concreto</i>	110
3.6 Tentativa de aperfeiçoamento da regulação em Pernambuco: projeto de Lei Ordinária nº 1.582/2017	115
4	121
Controle externo das organizações sociais da saúde em Pernambuco	
4.1 Acesso à informação pública: garantia ao Estado Democrático de Direito	121
4.1.1 A Importância do Combate à Corrupção	124
4.2 Papel do ministério público no controle do Terceiro Setor.....	129
4.3 Atuação do <i>Parquet</i> em Pernambuco	130
4.4 Ações do Ministério Público Federal em Pernambuco.....	133
4.5 Portais da transparência das organizações sociais da saúde em Pernambuco	137
4.5 Projeto de Lei nº 427/2017.....	139
4.6 Papel do tribunal de contas no controle do Terceiro Setor	140
Conclusões	153
Referências	157

Prefácio

Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega

Com imensa honra acolho a tarefa de prefaciар Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco: Transparência e controle de Anna Dolores Barros. O exercício vem alfinetando meu espírito por dias a fio, a medida em que recordo tudo que está no despontar dessa obra e o caminho que ela encerra.

“Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco: Transparência e Controle” é um estudo sobre direito da saúde desenvolvido ao longo de quatro anos de pesquisa com texturas preliminares que aparecem de forma discreta depois do exercício de síntese metuculoso da autora. Nesse sentido a Reforma Gerencial do Estado é tomada como ambiente contextual de um novo desenho de gestão para a produção dos serviços públicos de saúde com a engrenagem que refere o Terceiro Setor como ator do Sistema Único de Saúde – SUS.

A obra se ocupa de alinhar as nuances da estória de um SUS que nasceu com vocação para ser descentralizado, mas para além da descentralização administrativa no âmbito do Estado encontrou no modelo de Organizações Sociais da Lei 9.637/1998 um campo multifacetado de possibilidades de gestão conduzidas pelo Terceiro Setor.

E a propósito! ...O que importa a gestão de espaços públicos e serviços públicos serem atribuídos a uma Organização Social? Afinal, os usuários precisam ter prestações satisfatórias e a Constituição Federal de 1988 indica que todas as alternativas são válidas na gestão de saúde por entes estatais ou não estatais, públicos ou privados.

Acredito que essa é a história subjacente a esse livro. O que importa? Quais são os riscos de má gestão dos recursos destinados à saúde? Quem pode defender os usuários de saúde na violência cotidiana do seu direito? Qual é a agenda do controle diante do movimento de reordenação e expansão da Organizações Sociais de Saúde?

Para refletir sobre todos esses quesitos Anna Dolores dedica os dois primeiros capítulos da obra à contextualização do fenômeno gestão privada da saúde e toca na reforma gerencial para situar um tempo de ruptura do Estado, quando o Poder Público enfatiza a necessidade de atuar nos serviços sociais com o apoio do Terceiro Setor.

A reforma gerencial produz o protocolo intelectual para reordenar a gestão pública laçando as bases para a construção do modelo de Organizações Sociais e o Legislativo amarra o código normativo necessário para que o fenômeno possa ter vida com base na legalidade.

Com o fim dessa introdução, o livro apresenta uma abordagem das Organizações Sociais com significativa originalidade, se apropriando do papel das OS como um operador de saúde recorrente do Estado e refletindo sobre o ambiente regulatório após o julgamento da ADI 1923, que declarou a constitucionalidade da Lei 9.637/1998.

A declaração de constitucionalidade do STF realça os elementos do regime jurídico de direito público que devem cercar o contrato de gestão das Organizações Sociais no Brasil e enfatiza o dever dos gestores públicos de zelarem pela moralidade e impessoalidade, e para esse propósito há um caminho a ser percorrido via chamamento público, monitoramento dos contratos e transparência, tanto na seleção pública das instituições, quanto na execução dos contratos e prestação de contas.

A obra intitulada Organizações Sociais da Saúde em Pernambuco: Transparência e controle propõe uma revisão dogmática das Organizações Sociais com base no processo de

reordenação pós-gerencial desse instrumento de parceria contratual na administração pública nacional, mas enfatiza o arquétipo de gestão da saúde por meio de OS no Estado de Pernambuco.

O recorte geográfico permitiu a autora levantar dados empíricos sobre os contratos de gestão de saúde num espaço federativo com nuances específicas do ponto de vista legal e também no desenho da gestão pública, com a elaboração de profundo diagnóstico da contratualização na saúde pernambucana.

Ao longo de quatro anos de trabalho que vão além do tempo de execução do mestrado, a pesquisa que origina o livro avoca os dados de realidade necessários para a produção de um diagnóstico da transparência nos contratos de gestão conectados com a administração pública estadual.

A análise da obra ultrapassa o debate em torno da constitucionalidade das Organizações Sociais, conduzindo a identificação dos vazios de transparência e levantando relevantes pontos de atenção para a avaliação daqueles que regulam a saúde, os contratos de gestão da administração pública não estatal, bem como os *times* da gestão: seleção pública, monitoramento, prestação de contas e a repactuação dos contratos.

Nos anos subsequentes à advertência do STF no julgamento da ADI 1923, é muito importante observar que a descrição do rito de regulação da saúde operante pode ser uma ferramenta de apoio para a avaliação dos princípios evocados pelo Supremo na ocasião em que a constitucionalidade das OS é afirmada, com menção à noção de complementariedade na produção de serviços públicos de saúde.

A leitura atenta do texto é uma provocação no tocante a medida da complementariedade compatível com a gestão associada, via Terceiro Setor no tocante aos serviços públicos sociais, pois revela o tamanho da operação de saúde conduzida por Organizações Sociais e os riscos inerentes a dilatação da contratualização da saúde.

Nesse sentido, o estudo apresenta o diálogo realizado pelos órgãos de controle na comunicação dos riscos de corrupção e na condução de uma agenda dialógica de providências pedagógicas para fortalecer a transparência, considerando todas as cautelas necessárias para evitar a paralisia da saúde, e considerando o imperativo de continuidade dos serviços públicos essenciais.

O tempo de viver os riscos e as contradições das Organizações Sociais de saúde é o mesmo tempo de reordenar o aparato de regulação dos contratos de gestão para que o SUS possa ter saúde de qualidade nas unidades de saúde geridas diretamente pelo Estado e pelas instituições do Terceiro Setor.

Estamos diante de uma pesquisa que esboça o espelho desse tempo de transformações com uma excelente plataforma de dados empíricos, capaz amparar iniciativas voltadas para a promoção da transparência e controle das administrações públicas estaduais no âmbito do Poder Executivo, Ministério Público e Tribunais de Contas.

As Organizações Sociais são parte da engenharia que o SUS acolheu, cuja natureza inquietante e complexa aguçam a administração pública em todas as nuances da política pública social e, se consideramos o acesso à informação como degrau absolutamente necessário da escada pós-gerencial das contratações públicas, temos que indagar: Como fazer gestão pública como mais transparência?

Com base nas análises da pesquisa, que deixo prefaciada com essa narrativa, podemos refletir com mais horizonte, sem armadilhas ideológicas e com o sofisticado amparo metodológico que a pesquisa científica exige.

Será um tempo desafiante para todos os atores da administração pública!

Introdução

A Constituição brasileira faz referência à participação da sociedade civil na Administração Pública, indicando expressamente que o Estado pode e deve compartilhar responsabilidades relacionadas à promoção da Ordem Social, e nesse ponto é notória a expansão das políticas públicas que aliam o Poder Público ao Terceiro Setor.

A Reforma Gerencial do Estado realizada em meados de 1995 foi protagonista na definição dos primeiros modelos de parceria aludidos com o advento das Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, mas, apesar da expansão das parcerias, ainda subsiste dificuldades relacionadas à promoção de serviços públicos sociais eficientes na Administração Pública das três esferas de governo.

O governo do Estado de Pernambuco e as demais entidades federativas que adotam o modelo de Organização Social da Saúde têm fornecido dados que sugerem a eficiência da parceria entre o Estado e as Organizações do Terceiro Setor nessa área social. Contudo, ainda persistem muitas dúvidas que determinam a relevância dessa pesquisa, tanto no plano político quando jurídico e social, pois não faltam denúncias de irregularidades relacionadas aos contratos de gestão, tal como podem ser visto nas notícias sobre os desvios de repasses nas Organizações Sociais da Saúde (OSS) no Rio de Janeiro em 2016.

A relevância jurídica do estudo está em observar através de pesquisa empírica que tipo de eficiência apresenta o modelo proposto em Pernambuco, se seria apenas a redução de custo da unidade de saúde ou haveria também uma injeção positiva na concretização do direito fundamental à saúde, ou seja, se há uma real preocupação com a eficácia da política pública adotada.

A relevância política está na observação de dados que indicam parâmetros utilizados pelo poder público para execução de uma política pública que tem grande impacto eleitoral, qual seja, a saúde. A relevância social diz respeito à observação dos rumos tomados pelo SUS a partir da inserção do modelo de gestão que inclui as parcerias do Estado com entidades do Terceiro Setor.

O estudo está pautado em duas questões fundamentais: em primeiro lugar foi preciso descortinar o modelo de regulação de saúde, adstrito a atuação das OSS; em segundo lugar foi observado se a tutoria das OSS em Pernambuco favoreceu a concretização do Direito Fundamental à saúde com base nas Diretrizes estabelecidas pelo SUS.

Os problemas elucidados acima decorrem de pesquisas de corte epistemológico mais estrito e se baseiam nas seguintes premissas: os contratos de Gestão firmados entre Pernambuco e a OSS são evasivos no que diz respeito à definição de indicadores quantitativos e qualitativos? A falta de planos de metas detalhados dificultou a fiscalização e pode comprometer o direito fundamental à saúde dos cidadãos? Com a deficiência na regulação do serviço de saúde fornecido pela OSS, é possível que várias diretrizes do SUS estejam sendo negligenciadas?

As Organizações Sociais surgiram no Brasil como um modelo de gestão pública voltado ao aproveitamento de expertise do Terceiro Setor, sendo, também, símbolos de um ideal máximo de eficiência na Administração Pública, ou seja, a inovação das Organizações Sociais estaria muito mais ligada aos mecanismos de colaboração que passariam a existir entre a entidade sem fins lucrativos e o poder público, em prol da prestação dos serviços públicos, fruto da descentralização e desburocratização buscadas pela Reforma Gerencial ocorrida no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, a falta de uma regulação efetiva das Organizações Sociais por causa do seu caráter inovador, pelo menos no Brasil, pode acarretar em uma escusa estatal em suprir

as necessidades dos cidadãos, transferindo sua prerrogativa original como prestador do serviço público às entidades privadas.

O modelo de regulação instituído em Pernambuco para a efetivação de parcerias entre o Poder Público e as Organizações Sociais é muito relevante se for considerado que esta entidade da federação já firmou várias parcerias, mediante contratos de gestão, além da entrada e vigência da nova Lei Estadual nº 15.210/13 acerca, apenas, das Organizações Sociais da Saúde.

A maioria dos pactos reporta a hipótese de terceiro figurar como substituto da Administração Pública na execução desse serviço de saúde pública, nos moldes determinados pelo SUS. A saúde, no Estado de Pernambuco, responde pela segunda maior despesa orçamentária. Em 2014, os gastos na área foram financiados por recursos da arrecadação tributária estadual (R\$ 3,07 bilhões) e mais R\$ 1,64 bilhões provenientes do SUS.

Os seis grandes hospitais do Estado, geridos pela Secretaria de Saúde receberam, em 2014, R\$ 313,2 milhões, enquanto R\$ 709,2 milhões seguiram às Organizações Sociais que administram nove hospitais, catorze Unidades de Pronto Atendimento e nove unidades de pronto atendimento especializado. Os nove hospitais geridos por Organizações Sociais da Saúde receberam, em 2014, mais verbas do que em 2013, revelando um aumento de 43,35%¹.

Em alguns momentos, merecendo destaque na avaliação, a entidade do Terceiro Setor atua em posição de gerência, como se integrasse o núcleo estratégico da Administração Pública estadual. De acordo com a Lei nº 15.210/2013, é obrigatória a criação de núcleos de regulação específicos para as parcerias no setor de saúde em Pernambuco.

A proposta da Reforma Administrativa tinha várias vertentes, mas as basilares foram: a reforma da Constituição no

¹ JORNAL DO COMMERCIO, **TCE aprova contas do Estado, mas decide investigar terceirização da saúde**. JC *on-line*. 27 jul. 2016. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/07/27/tce-aprova-contas-do-estado-mas-decide-investigar-terceirizacao-da-saude-246259.php>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

capítulo da Administração Pública e a elaboração de projetos de leis complementares à Reforma Constitucional, sendo a Emenda Constitucional 19/1998 o principal resultado prático dessa iniciativa que buscava fortalecer a competência administrativa bem como a autonomia dos órgãos descentralizados.

A Emenda, portanto, traduziria para o povo brasileiro os ideais reformistas e sua aplicação, de maneira que não afrontasse os anseios populares e conseguisse transformar o quadro econômico no qual o Brasil se encontrava, ou seja, a redução de custos. Essa redução nos gastos públicos seria fundamental para a mitigação da crise inflacionária, desde que a qualidade dos serviços públicos fosse praticada de maneira eficaz. Tal fato ocorreria através da ideia de eficiência, do programa de agências executivas, organizações sociais, a política pública de carreiras e sua capacitação, a flexibilização, além da eliminação de privilégios no serviço público. Estes últimos seriam o divisor de águas entre a Reforma Gerencial e as Reformas anteriores.

Analisar a regulação das Organizações Sociais de Saúde a partir das diretrizes indicadas pela lei estadual, que disciplina especificamente as parcerias no setor da saúde - Lei nº 15.210/2013, tendo vista a observação do impacto da Lei nº 13.019/2014 que entrou em vigor em janeiro de 2016.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado indicou o esgotamento do modelo de gestão direta dos serviços públicos não exclusivos, identificando o Terceiro Setor como força necessária à promoção de políticas públicas em todos os campos de atuação social do Estado.²

O núcleo de serviços não exclusivos propõe a atuação articulada entre Estado e Terceiro Setor dando ensejo à edição da Lei nº 9.637/1998, que institui a qualificação de Organização Social e prevê a assunção de um novo papel para o Estado acostumado a

² BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

gerir serviços públicos sociais sempre de forma direta, por meio de órgãos e entidades da Administração Pública.

Nessa esteira seguem as palavras de Rita Tourinho³: “O Programa Nacional de Publicização teve por finalidade transferir serviços públicos não exclusivos ao setor público não estatal, que passaram a realizar serviços sociais financiados pelo Estado”. Como vantagens, apresentou-se a atuação com maior autonomia e flexibilidade, elucidando a hipótese de maior eficiência na prestação de tais serviços, com ênfase nos resultados.

Tarso Violin⁴ enfatiza elementos inseridos na gestão privada passíveis de impulsionar as parcerias do Estado com o Terceiro Setor:

“A ‘nova’ Administração Pública, inspirada pela administração de empresas, segundo o seu idealizador, deu ensejo a algumas provocações: descentralização política para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa; organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; confiança limitada ao invés da desconfiança total; controle dos processos administrativos; e administração voltada ao atendimento do cidadão”.

Quando se fala em regulação de serviços públicos nos dias atuais, essa noção vem fortemente associada à crise do Estado⁵ e aos consequentes processos de reforma que permearam as agendas dos governos nos anos 1980 e 1990, no Brasil, na América Latina, e nos demais países capitalistas envolvidos com o ajuste estrutural.

É notório que as crises fiscais são cíclicas, de modo que as dificuldades relacionadas ao financiamento da saúde em 1995,

³ TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 322.

⁴ VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.84.

⁵ Esta crise pode ser entendida a partir de diversos parâmetros: crise financeira, crise fiscal, crise de paradigma, de métodos, crise de legitimidade, crise do modo de intervenção estatal, crise do modo burocrático de administrar etc.

quando a Reforma do Estado eclodiu, se apresentam talvez agravadas a partir de 2014, sobretudo em função do cenário econômico e do processo de confusão política que decorrem das primeiras manifestações de desapareço pelo aumento das passagens dos transportes públicos até o impeachment de Dilma Rouseff.

Eis, então, o que apregoa Alketa Peci⁶ em seus estudos acerca da Regulação no Brasil: “A proposta foi aliviar a intervenção do Estado para deixar atuar os mecanismos de mercado. O discurso dominante foi o da redução do tamanho do Estado, do enxugamento de sua máquina administrativa e da revalorização extrema das virtudes do mercado pelo engajamento de empresas privadas na oferta de serviços tradicionalmente produzidos e gerenciados pelo setor público”.

A Construção de um modelo de regulação eficiente para a tutoria das OSS deve fazer parte da agenda do Poder Público, num momento posterior à introdução da reforma gerencial, quando expressiva fatia de recursos públicos são investidos em projetos sociais, conduzidos em regime de parceria.

Em meados dos anos de 2008 e 2009 a demanda de pacientes nos hospitais públicos de Pernambuco esbarrava nos limitados leitos da rede pública de saúde. A incapacidade de absorver a procura reduz o Estado a uma instituição sem controle das suas atribuições. Nesse período, a juíza titular da terceira vara da Fazenda Pública da Capital, Clara Maria Calado, concedeu liminar favorável ao Sindicato dos Médicos de Pernambuco que, ao ingressar com uma ação civil pública, requereu que os pacientes que não encontram atendimento nos hospitais públicos, fossem transferidos para a rede privada.⁷

O sucateamento dos hospitais públicos do Estado penaliza ainda mais os já debilitados pacientes: no Barão de Lucena, na

⁶ PECEI, Alketa. **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007. p.14.

⁷ Dados disponíveis em: <<http://www.cremepe.org.br/mostraClipping.php?id=17840>>. Acesso em 10 de mai. de 2017.

Iputinga, exames de mama deixaram de ser realizados na unidade por falta de mamógrafos. A crise na Saúde afetou, também, o Hospital Getúlio Vargas, com falta de leitos para a quantidade de pacientes existentes. Além do fato de o Governo estar a cada dia minando a autonomia da Universidade de Pernambuco (UPE) com o objetivo de sucatear o complexo hospitalar (PROCAPE, HUOC, CISAM) e, dessa forma, justificar a implantação das Organizações Sociais em hospitais universitários do Estado.

Nesse contexto, começa-se a observar a expansão da implantação do Terceiro Setor na saúde do Estado: no governo de Eduardo Campos, as OSS já eram responsáveis pela administração de catorze unidades de Pronto Atendimento e de três grandes hospitais - Miguel Arraes, Dom Hélder Câmara e Pelópidas da Silveira. Segundo a Resolução nº 005/2010 da Agência Reguladora de Pernambuco, seria dever da ARPE fiscalizar a execução orçamentária dos recursos repassados pelo governo às entidades e o cumprimento das metas pactuadas em contratos. Afinal, segundo o relatório do próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE), em 2009, o governo repassou R\$ 85 milhões para as OSS e em 2010 esse repasse teve um aumento de mais de 150%, chegando à quantia de R\$ 220 milhões. Enquanto que os hospitais, de fato, públicos, sofriam cortes de orçamento e sucateamento⁸.

Ao que parece, para o SUS, a expansão do Terceiro Setor significa também a entrega da gestão de unidades de saúde públicas isoladamente para diversas formas individualizadas de gestão, significando a quebra do sistema de saúde, a focalização de políticas públicas de saúde, e também é um severo golpe na universalização do sistema de saúde, além de que a contratação de pessoal de saúde em regime celetista impedirá a criação da carreira de profissionais de saúde do SUS.

⁸ PERNAMBUCO. **Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco de 2009**. Disponível em <<http://www2.tce.pe.gov.br/internet.old/index.php/r2009>>. Acesso em: 22 set. 2017.

A experiência pernambucana com as Organizações Sociais na área da Saúde, envolvendo hospitais conveniados com o SUS, portanto, destacou-se de tal maneira que no final do ano de 2013, o Estado editou uma lei específica para qualificação de entidades desta área, bem como transferindo a atividade de supervisão desses contratos do órgão originalmente responsável, qual seja, a Agência Reguladora de Pernambuco, para a Secretaria de Saúde, mostrando mais um ponto de divergência com a proposta federal para essas entidades do Terceiro Setor.⁹

Nesse interregno, no final do ano de 2013, entrou em vigência, em Pernambuco, a Lei Estadual nº 15.210/2013, o qual atribuía à Secretaria de Saúde a função não só de qualificar novas entidades sem fins lucrativos como OSS, mas também para regular os contratos já firmados, bem como os que serão firmados (fato surpreendente e atípico, já que a atividade reguladora estaria imputada a um ente da administração pública direta). Resta saber se tal inovação faz com que o direito fundamental à saúde está sendo garantido.

No âmbito nacional, a edição da Lei nº 13.019/2014, Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor, trouxe consigo fundamentos para gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, que se constituem como pilares da Constituição Federal.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é entendido como uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e de suas relações com o Poder Público¹⁰.

⁹ A Lei 15.210 de 19 de Dezembro de 2013 dispõe especificamente sobre Organizações Sociais da Saúde no Estado de Pernambuco.

¹⁰ BRASIL. Secretaria-Geral da presidência da república. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília: Imprensa Oficial, 2013. p.5.

As inovações trazidas pela Lei nº 13.019/2014 pode tornar o controle da Administração Pública mais eficiente no cumprimento dos objetivos propostos pelas parcerias celebradas, já que se requer a prova de capacidade técnica e operacional da instituição para desenvolvimento de suas atividades, bem como experiência prévia no mesmo objeto pretendido pela parceria ou semelhante, o que pode ser comprovado através de seus Estatutos, Planos de Trabalho e Relatórios de Atividades atualizados com a respectiva demonstração do desenvolvimento prático dos serviços ofertados à população, além de proporcionar uma regulação de melhor qualidade para o sistema que já existe, conforme se observa no dispositivo do art. 8º da Lei em atento.

Portanto, o estudo da operação do SUS desenvolvido pelas OSS se revela numa pesquisa voltada à observação de parâmetros indicados por Lei para a consecução do Direito Fundamental à saúde.

Inicialmente, a pesquisa teve um estudo voltado ao caráter teórico, pois é preciso observar em que contexto os serviços públicos relacionados à saúde foram introduzidos no Terceiro Setor brasileiro, através, especificamente, das Organizações Sociais, para perceber as possíveis mudanças desde o advento da Lei nº 9.637/1998 (Marco Regulatório Federal) até o Novo Marco Regulatório Federal (Lei nº 13.019/2014). Necessário também haver uma observação quanto às características do modelo de parceria e dos enfrentamentos relacionados ao processo de refinamento pós-gerencial dessa estratégia de gestão pelo Poder Público. A pesquisa ainda fará estudos teóricos sobre a análise da Regulação como fator direto de diminuição da corrupção na gestão pública.

Através de Estudo de casos múltiplos, a pesquisa focou em levantar os contratos das OSS em 2016, verificar sua vinculação aos planos de trabalho, observar as ferramentas de controle administrativo realizadas no monitoramento elucidado pela Secretaria Estadual da Saúde, além de confrontar os dados

coletados com os princípios da Lei nº 13.019/2014 e Diretrizes determinadas pela Lei nº 8.080/1990.

Destarte, o estudo revela a paulatina construção dos modelos de parceria entre Estado e Terceiro Setor com a Reforma Gerencial, a reordenação desse arranjo de gestão pública na área da saúde com o advento do novo marco regulatório, especificamente, no Estado de Pernambuco.

Reforma gerencial e o Terceiro Setor no Brasil

1.1 Breve análise histórica sobre o Terceiro Setor no Brasil

O Terceiro Setor, no Brasil, não é uma realidade nova nem pouco importante, ainda que seja precária e bastante recente a consciência que atribui unidade e sentido relevante homogêneo às práticas que as abordagens tradicionais identificavam exclusivamente à filantropia ou à solidariedade cívica.

A primeira referência histórica ao Terceiro Setor no Brasil diz respeito ao ano de 1543 com a Fundação da Santa Casa de Misericórdia¹. Ainda no período da colonização portuguesa, bem como no império, as principais instituições e associações que forneciam assistência social, tanto na saúde quanto na educação, eram aquelas ligadas à Igreja Católica, o que traduz bem as noções de caridade e filantropia da época. No entanto, com a chegada do século XX, outras religiões começaram a ganhar força no Brasil, passando a dividir o domínio sobre as organizações e entidades sem fins lucrativos entre a Igreja Católica e outras entidades.

De acordo com o Relatório da Gerência de Estudos Setoriais (GESET)² divulgados no ano de 2001, a participação das entidades sem fins lucrativos, no Brasil, é datada no final do século XIX.

¹ TERCEIRO SETOR: a sociedade por ela própria. *Revista Brasileira de Administração*. Ano XII, n. 38. set. 2002. p. 30-36.

²COSTA, Cláudia Soares; VISCONTI, Gabriel Rangel; Gerência de Estudos Setoriais - GESET. *Terceiro Setor e Desenvolvimento Social*. Relato Setorial n.3 AS/GESET/ julho, 2001. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2018.

Pode-se até mesmo citar o exemplo das Santas Casas que remontam mais atrás, na segunda metade do século XVI, e traz consigo uma tradição da presença das igrejas cristãs que, direta ou indiretamente, atuavam prestando assistência à comunidade. Toma-se como destaque a Igreja Católica, que, com suporte do Estado, era responsável pela maior parte das entidades que prestavam algum tipo de assistência às comunidades mais necessitadas, que ficavam às margens das políticas sociais básicas de saúde e educação. A atuação das igrejas, concomitante com o Estado, durou todo o período colonial, até início do século XIX³.

Desde o surgimento do conceito, dadas as diferentes definições, a natureza das suas intenções, formatos jurídicos e características intrínsecas à obtenção de meios para garantir a sua sobrevivência, as organizações pertencentes ao Terceiro Setor no Brasil estão inseridas em um cenário ora de avanços, ora de retrocessos, nos aspectos relacionados à legislação, gestão e captação de recursos em um caminho tortuoso trilhado ao longo de sua história⁴.

Nesse passo, o país começou a enfrentar inúmeras mudanças, tanto no aspecto político, em razão da transição do Império para a República, como também nos aspectos estruturais relativos à crescente urbanização e industrialização. Eis aqui o momento em que novas demandas sociais começaram a surgir.

Esse processo de modernização começou a ganhar forma na década de 1930, com a criação do Estado Novo no Governo de Getúlio Vargas, quando essas entidades passaram a ser regulamentadas por uma legislação que declarava a utilidade pública dessas instituições, bem como pela formação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1938, o qual estabeleceu que as

³DELGADO, Maria Viviane Monteiro. O Terceiro Setor no Brasil: Uma Visão Histórica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 37. Julho de 2004. ISSN 1519.686. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cdelgado.htm>>. Acesso em: 20 Ago. 2010, p.6-7.

⁴ COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. – SENAC, 2002, p.45.

organizações associadas a este Conselho teriam o direito de receber subsídios e auxílios estatais.

O período do Estado Novo caracterizou-se por uma continuidade deste processo de criação de organizações de finalidade pública. O Terceiro Setor passava a ser integrado por inúmeras entidades cuja representatividade não era mais tão bem definida. Esta nova realidade acabou sendo determinante para a elaboração de uma legislação específica para o conjunto de entidades não governamentais, sem fins lucrativos e de finalidade pública. Os princípios fundamentais das leis promulgadas vigoraram até recentemente, quando foi elaborada uma nova legislação para o segmento.⁵

Com a ditadura militar, cresceu a insatisfação política e, conseqüentemente, fez com que os movimentos sociais ganhassem força. Só com a retomada da democracia e as adoções às práticas neoliberais foi que o Estado diminuiu sua intervenção nos aspectos sociais.

Paralelamente a estes movimentos, observou-se uma redução significativa da ajuda externa, que havia predominado nas décadas de 1960 e 1970, quando a ênfase da atuação de agências internacionais de cooperação e desenvolvimento, não governamentais, fora bastante significativa. Os períodos posteriores foram marcados pelo redirecionamento de grande parcela dos recursos externos a países menos desenvolvidos ou envolvidos em graves conflitos, como aqueles pertencentes aos continentes africano e asiático e à região do leste europeu. A redução do número de organizações apoiadas no Brasil deveu-se ainda ao maior rigor na seleção de novos parceiros e às exigências (contrapartidas) de cunho institucional impostas pelas agências

⁵ COSTA, Cláudia Soares; VISCONTI, Gabriel Rangel; Gerência de Estudos Setoriais – GESET. **Terceiro Setor e Desenvolvimento Social**. Relato Setorial n.3 AS/GESET/ julho, 2001, p. 7. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2018.

externas em termos de eficiência organizacional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação e prestação de contas.

O Brasil, na década de 1990, possuía uma administração pública marcada pela tentativa de implementação do modelo burocrático alçado nos anos 1930, quando o Estado, visando o Bem-Estar Social, era o principal provisionador de todo desenvolvimento econômico e social. Nos anos 1970, por conseguinte, o acelerado processo de aprofundamento de integração econômica, política, social e cultural acabou por fulminar, em muitos países, o fracasso dos Estados como garantidor dos direitos, gerando elevados índices inflacionários e de desemprego.

O diagnóstico da crise de Estado extrapolou, portanto, as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda, e sobretudo, a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade políticas às decisões. Como os pontos de estrangulamento consistiam, em grande parte, na falta de viabilidade da implementação, esta dimensão assumiu importância central⁶.

A situação vivenciada no Brasil também era vista em outros países geograficamente próximos. Lester Milton Salamon⁷ fez análise geral desse modelo de Terceiro Setor que foi sendo aplicado na América Latina, qual seja, o trabalho suplementar de apoio ao Estado, o voluntariado⁸:

⁶ HAGGARD, Stephen. **A reforma do Estado na América Latina**. Rio de Janeiro, Banco Mundial, 12-13 jun, 1995, p.101.

⁷ SALAMON, Lester M. **Global Civil Society** – New York: Kumarian, 2004, p.34-35

⁸ Tradução livre: “A sociedade civil na América Latina é um pouco maior do que a média dos países em desenvolvimento e transição, em grande parte devido à inclusão do Brasil. Voluntários [...] desempenham um papel incomumente pequeno na força de trabalho do setor da sociedade civil da América Latina. Isso pode estar relacionado ao papel que as organizações da sociedade civil desempenham nessa região. Esse papel, conforme refletido nos dados, é fortemente orientado para as funções de serviços, e particularmente para a educação, que absorve um terço da força de trabalho total da organização da sociedade civil e 44% dos trabalhadores pagos. Embora parte disso represente a educação religiosa aberta a todos, uma parcela significativa também reflete a educação privada de elite. Refletindo isso, os honorários e encargos constituem uma parcela extraordinariamente grande (74%) da receita total do setor da sociedade civil na América

The civil Society in Latin America is slightly larger than the developing and transitional country average, though this is largely due to the inclusion of Brazil [...] Volunteers play an unusually small part in the workforce of the Latin American civil Society sector. This may be related to the role that civil Society organizations play in this region. That role, as reflected in the data, is heavily oriented to service functions, and particularly education, which absorbs a third of the total civil Society organization workforce and 44 percent of the paid workers. While some of this represents religious education open to all, a significant portion also reflects elite private education. Reflection this, fees and charges constitute an unusually large share (74 percent) of total civil social Society sector revenue in Latin America. Even with the value of volunteering included in the revenue base of region's civil Society organizations, fees account for two-thirds of the support. By contrast, government support - at 14 percent of the revenue - is unusually low, making it difficult for civil Society organization to extend their reach to those in greatest need. While there is clear evidence of the emergence of advocacy and empowerment-oriented organizations, these institutions maintain a wary coexistence with the more substantial educational institutions and church-related assistance agencies.

Os problemas principais, naquele momento, na América Latina, incluindo o Brasil, foram, sem sombra de dúvida, a crise fiscal, em um contexto internacional dominado pelo deslocamento dos mecanismos financeiros e comerciais e o próprio processo de globalização, dois processos que revelavam com toda a intensidade o esgotamento da MEC⁹ e, em particular, tornaram crítico o modo

Latina. Mesmo com o valor do voluntariado incluído na base de receita das organizações da sociedade civil da região, as taxas representam dois terços do apoio. Em contrapartida, o apoio do governo - com 14% da receita - é extraordinariamente baixo, dificultando para a organização da sociedade civil ampliar seu alcance aos mais necessitados. Embora haja evidências claras do surgimento de organizações orientadas à defesa de direitos e ao empoderamento, essas instituições mantêm uma cuidadosa coexistência com as instituições educacionais mais substanciais e agências de assistência relacionadas à igreja”.

⁹ Expressão que, na linguagem de Nuria Cunill Grau, citando as lições de Marcelo Cavarozzi, significa Matriz Estadocêntrica.

de intervenção do Estado na economia, um modo de intervenção que de qualquer maneira, sempre fora constitucionalmente frágil¹⁰.

Sendo assim, em meados dos anos 1990, deu-se a entrada organizada do setor empresarial em programas e projetos sociais, especialmente através de suas fundações e institutos associados, representando a inserção da visão de mercado no Terceiro Setor e novas possibilidades de parcerias e de fontes de recursos para as instituições atuantes na área. O modo de atuação empresarial e também o novo marco legal para o setor introduziu uma qualificação jurídica específica e novas formas de regulação para a interação com o Estado reforçaram a tendência de modernização e de aumento da profissionalização para as instituições integrantes do setor, que passaram a investir na aquisição de atributos que confirmam melhorias de qualidade, transparência de ação e resultados (inclusive auditorias externas), aumento da visibilidade e da credibilidade e identificação de novas estratégias de sustentabilidade e financiamentos.

1.1.1 Desburocratização na Administração Pública

O Brasil, na década de 1990, possuía uma administração pública marcada pela tentativa de implementação do modelo burocrático alçado nos anos 1930, quando, o Estado visando o Bem-Estar Social foi o principal provisionador de todo desenvolvimento econômico e social. Nos anos 1970, por conseguinte, o acelerado processo de tentativa do aprofundamento de integração econômica, política, social e cultural acabou por fulminar, em muitos países, o fracasso dos Estados como garantidor dos direitos, gerando elevados índices inflacionários e de desemprego.

¹⁰ GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Brasília, ENAP, 1998, p.193.

Luís Carlos Bresser Pereira¹¹ em seu artigo intitulado A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle corrobora a análise supracitada:

Em nome da necessidade de acertar as contas com as crises dos anos 1930 (reforma burocrática), e anos 1960 (segunda reforma burocrática), pôs-se em curso um ciclo reformador voltado para a dimensão fiscal, financeira e patrimonial do Estado. Combinando-se com uma desvalorização da política que parece brotar das próprias estruturas do mundo globalizado, a vida democrática não avançou tanto quanto sugeria sua dimensão formal¹².

A Reforma Gerencial, portanto, tinha como premissas fundamentais traçar para o Estado um novo papel de regulador das atividades sociais, que passariam a ser prestadas pelos entes privados, através das parcerias instituídas pela reforma administrativa e recuperação da governança, delimitação do tamanho do aparato estatal, além do aumento da governabilidade. Para a concretização desses objetivos, haviam três ideias centrais envolvidas na implementação da agenda do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE): terceirização, publicização e privatização.

A preocupação exclusiva do governo Collor em relação à administração pública era cortar os custos, reduzir o tamanho da máquina do Estado, demitir (diga-se, racionalizar os recursos humanos). Mas já havia preocupações gerenciais, como demonstra a extensão para o setor público do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Setor Público de 1990, tendo em vista a promoção para a Qualidade tornar-se, então, muito popular na alta burocracia brasileira, que percebe nessa estratégia de

¹¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*. 1998, n.45, pp.49-95.

¹² NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p.38.

gestão privada uma enorme potencialidade para a administração pública¹³.

O Consenso de Washington, em 1992, oficializou a defesa do Estado mínimo e mudou o tom das recomendações internacionais do Banco Mundial. Concebido como um dos pilares da ordem regulada de Bretton Woods, na década de 1980, o Banco passou a ser elemento fundamental de disseminação da ideologia e políticas econômicas estadunidenses. As publicações do Banco recomendavam políticas sociais consonantes com o ajuste neoliberal e a austeridade fiscal por ele requerida, ou seja, políticas sociais residuais. Os países latino-americanos foram um alvo especial de seus ‘conselhos’ porque passavam por um momento de reorganização do bloco no poder após o fim de regimes ditatoriais¹⁴.

Nesse diapasão, a desburocratização seria a estratégia do Ministério de Administração e Reforma para acabar com a crise fiscal e garantir uma situação econômica favorável. Essa modernização institucional e estrutural minimizaria, paulatinamente, o centralismo e formalismo excessivo no interior da dinâmica organizacional dos órgãos públicos e funcionários públicos, seria um ataque frontal ao acometimento inflacionário ocorrido na década de 1990. Desburocratizar, portanto, passou a ter um aspecto mais importante e abrangente, já que nesse momento, o Estado realizaria esse procedimento não apenas no que era considerado estatal, mas também em ações construídas com o setor público não-estatal, uma vez que, com a propagação de práticas de privatização e publicização, o público aproxima-se do privado e novos conceitos foram criados, a partir da criação das Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

¹³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, ENAP, 1998. p.215.

¹⁴ TRAVAGNI, Letícia Bona. O avanço do capital na saúde um olha crítico às Organizações Sociais da Saúde. **Saúde em Debate**, Dez 2017, v. 41, n. 115, p. 995-1006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?scarttext&pid=S0103-11042017000400995&lang=pt>>. Acesso em: 03 Jul. 2018.

Como ressaltamos, a partir dos anos de 1980, a crise do setor público foi reconhecida como um dos problemas mais prementes e mais gerais em face dos requisitos da ordem internacional em mutação. Um dos principais fatores apontados foram os problemas fiscais enfrentados por quase todos os governos dos países centrais e periféricos, que se traduziram em déficits e dívidas em ritmo crescente de expansão, criando situações de ameaça de colapso das finanças públicas¹⁵.

No momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade e Estado-mercado, o espaço público não-estatal tem um papel de intermediação, podendo facilitar o aparecimento de formas de controle social e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Na mesma direção, Bresser e Cunill Grau afirmam que a existência de um espaço público não-estatal entre o Estado e o mercado, entre o Estado e a sociedade, permite a constituição de um círculo virtuoso de caráter democrático:

Observa-se, portanto, a introdução do ‘público’ como uma terceira dimensão, supera a visão dicotômica que enfrenta de maneira absoluta o ‘estatal’ com o ‘privado’.

1.1.2 Reforma do Estado para o Terceiro Setor

Conforme dito anteriormente, como era previsto, o Brasil apresentava o seguinte cenário na primeira metade dos anos 1990: esgotamento financeiro, ineficiência administrativa, e, acrescenta-se, alto índice de corrupção que levou à falência estatal, exaurindo o modelo de administração pública que era adotado antes da Reforma Gerencial ou mostrando fragilidades relacionadas à sua implementação.

¹⁵ TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, M. da C. & Fiori, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo, Paz e Terra, 1993, p.52.

A Reforma política-administrativa dos anos de 1990 pretendia transformar a dinâmica da gestão pública, destacando o papel regulatório do Estado e lançando desafios para sua governança. De fato, em pouco tempo, uma grande quantidade de agentes privados foi inserida no mercado e passou a exercer atividades que eram preponderantemente exploradas pelo setor público. Instrumentos como a privatização, a concessão, a permissão e a autorização, além das tradicionais parcerias e terceirizações, modificaram substancialmente o escopo e abrangência da ação do Estado. Essas forças, aliadas aos movimentos democratizantes dos anos de 1980, materializaram-se na regulação do Terceiro Setor, lançando o desafio do *accountability* e do controle social para o gestor público.

Para o ideal da Reforma, o núcleo de atividades exclusivas do Estado restringia-se àquelas que somente o poder público poderia realizar, como tributar, fiscalizar, regulamentar e fomentar. Assim, as atividades econômicas retornariam à iniciativa privada e serviços públicos de natureza econômica teriam a execução repassada a particulares através de contratos de permissão e concessão de serviço público.

Por outro lado, o núcleo de serviços não exclusivos é uma proposta para o chamado Terceiro Setor, quando o Estado atua simultaneamente com organizações públicas não estatais e privadas. O Terceiro Setor passaria a assumir atribuições sociais e educativas e, apesar de não desempenharem poderes próprios do Estado, este se faz presente na sua atuação.

Sendo assim, nesse novo contexto estatal, verificou-se um movimento que prestigiou ainda mais a aproximação entre Estado e Organizações Não Governamentais. Assim, a execução de serviços que não possuíssem conteúdo econômico e que não envolvessem exercício de poder de Estado poderiam ser transferidos aos entes do Terceiro Setor, subsidiados pelo Estado. A ideia, portanto, seria implementar o Programa Nacional de Publicização, veiculado por meio de Medida Provisória nº 1.591/97,

que instituiu no nosso ordenamento jurídico as Organizações Sociais. O referido Programa teve por finalidade transferir serviços públicos não exclusivos ao setor público não estatal, financiados pelo Estado. Como vantagens, apresentou-se a atuação com maior autonomia e flexibilidade, garantindo uma maior eficiência na prestação de tais serviços, com ênfase nos resultados¹⁶.

A “nova” Administração Pública, inspirada pela administração de empresas, segundo o seu idealizador, deu ensejo a algumas provocações: descentralização política (recursos e atribuições) para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa (gerentes autônomos); organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; confiança limitada ao invés da desconfiança total; controle dos processos administrativos; e administração voltada ao atendimento do cidadão ao invés de auto referida¹⁷.

Ao final da Reforma, portanto, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, o plano de ação para os serviços não exclusivos foram as Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, as quais previram criações de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público no âmbito federal, servindo, também, como parâmetro para as instâncias legislativas inferiores.

1.2 Emenda constitucional nº 19/1998 e a reforma gerencial

A Reforma Gerencial, no Brasil, conforme relatado anteriormente, remonta o governo de Fernando Henrique Cardoso ainda na segunda metade da década de 1990, traduzindo-se em uma forma de ataque frontal à crise fiscal que assolava diversas economias em todo o mundo. Nessa Perspectiva, foram adotadas

¹⁶ TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte. Fórum, 2010, p. 323-325.

¹⁷VÍOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 84.

medidas básicas para concretização do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: descentralização e desburocratização administrativas e o aumento da autonomia de gestão. Este plano, aprovado pelo Presidente da República, por intermédio da Câmara da Reforma do Estado, estabelecia as diretrizes da reforma e já listava os principais projetos que a consubstanciariam, a partir da emenda constitucional que foi o resultado dessa reforma.

No esforço de contribuir para o aprimoramento dos termos em que o debate está colocado, necessário se faz enfatizar algumas questões, incorporando à análise dimensões que até o momento têm sido desconsideradas. Para tanto, propõe-se como ponto de partida pensar a reforma do Estado com o tema da consolidação democrática. Esta preocupação torna-se pertinente a consideração de que, se tratada de maneira isolada, como ocorre com frequência, ou exclusivamente em função de seus aspectos administrativos, a reforma do Estado tende a ser conduzida de modo a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. Desta forma, o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática¹⁸.

A partir da segunda metade da década de 1980, a reforma do Estado converte-se em tema-chave em alguns países da América Latina. As agendas, embora variadas, podem ser classificadas em dois grandes grupos típicos. Um que acentua, simultaneamente tanto democratização como modernização do Estado; e outro que prioriza a reforma econômica. O primeiro, embora relativamente falido, não por causalidade, se desenvolveu na Venezuela, país que ainda, na época, não experimentava os efeitos da crise fiscal, uma vez que ainda auferia níveis aceitáveis de renda, obtidos do

¹⁸ DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 176.

petróleo. O segundo protótipo, dominante, constatou-se nos países com altas taxas de inflação, crise na dívida etc.¹⁹

Na década de 1990, no Brasil, as altas taxas de inflação com a consequente desvalorização da moeda, requereram mudanças drásticas nas formas de gerenciar o aparato Estatal, supostamente burocratizado, clientelista e obsoleto, vivendo ainda sob os efeitos das duas reformas administrativas anteriores, a Reforma Varguista e a Reforma do Decreto-Lei 200/1967. Com a implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no entanto, o país começaria a definir as diretrizes do Plano Diretor e *a posteriori* aplicá-los, vez que, como é de se constatar, a reforma ainda mostra sua influência na atualidade.

A proposta da Reforma Administrativa tinha várias vertentes, mas as basilares foram: a reforma da Constituição no capítulo da Administração Pública e a elaboração de projetos de leis complementares à reforma constitucional, sendo a Emenda Constitucional nº 19/98 o principal resultado prático dessa iniciativa que buscava fortalecer a competência administrativa bem como a autonomia dos órgãos descentralizados.

O então Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, relatou em sua obra intitulada: A Reforma do Estado para a Cidadania, qual era objetivo com a EC 19/98:

O fato é que a Emenda Constitucional nº 19/1998 foi, para o Brasil Administrador, um marco, permitindo, por sua síntese, traçar um quadro de características desejáveis para uma organização administrativa que, segundo se diz, efetivamente (supostamente) realize os escopos que a ele são atribuídos. Pretende-se, hoje, nesse contexto, uma Administração Pública centrada nos preceitos da imparcialidade e moralização; transparência e publicidade; eficiência (produção, qualidade, maximização da satisfação e desburocratização); consensualidade (estímulo ao debate, à negociação entre a Administração, os

¹⁹ GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Brasília, ENAP, 1998, p.194.

administrados, os particulares e os prestadores de serviços públicos); flexibilidade (decorrente do consenso, impondo o equilíbrio dos acordos firmados entre o Estado e os demais atores sociais); discricionariedade (para tornar possível o exercício da flexibilidade, na averiguação da conveniência ou oportunidade de mais uma intensa descentralização ou da adoção de certas políticas públicas); redutibilidade, privatização, desestatização e desmonopolização (diminuição do tamanho e do plano de interferência estatal, com a saída da seara econômica, mas tendo por contrapartida a priorização de suas funções ordenadoras); economicidade; descentralização dos serviços públicos (concepção do público não-estatal); colaboração e coordenação entre os setores público e privado, entre Estado, indivíduo e Sociedade; realce na atividade administrativa de fomento (estímulo à iniciativa privada, quando essa se propõe a prestar serviços públicos)²⁰.

A Reforma, portanto, na latente busca pela redução de gastos públicos, em razão das medidas de austeridade fiscal, propondo a fusão entre a matriz Estadocêntrica com a matriz Sociocêntrica, e, à medida que fomentou a oportunidade de ingresso do Privado no Público, vislumbrou, também, atrelar a recuperação do equilíbrio fiscal com a adequada prestação dos serviços públicos e, para tanto, positivou como princípio basilar da administração pública o ideal de eficiência.

1.2.1 Surgimento das Organizações Sociais

A possibilidade de qualificação de entidades como Organizações Sociais reputada, no âmbito governamental, “estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” – na esfera federal, foi instituída através da Lei nº 9.637/1998 (derivada de medidas provisórias anteriormente editadas, sendo a primeira a MP nº 1.591, de 09.10.1997), que,

²⁰ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. Curitiba, Juruá, 2009, p.137.

simultaneamente, autorizou a criação, pelo Poder Executivo, via decreto do Programa Nacional de Publicização (PNP)²¹ e dispôs sobre a extinção de órgãos e entidades públicas, existentes no âmbito do Estado, com a assimilação de suas atividades pelas organizações sociais.

A criação do título das Organizações Sociais, portanto, foi um dos principais reflexos das ideias de descentralização administrativa, mostrando-se ser um projeto altamente inovador, oriundo, também, de referenciais internacionais.

As Organizações Sociais surgem no Brasil como um modelo de gestão pública com o suposto objetivo de racionalizar os gastos públicos, bem como transformar parte do setor privado em setor público não estatal, sendo as ONGs qualificadas como OSS seriam enaltecidas²² como símbolos de um ideal máximo de eficiência na administração pública, ou seja, a inovação proporcionada pelas parcerias entre esses entes e o Estado estaria ligado aos mecanismos de colaboração que passariam a existir entre a entidade sem fins lucrativos e o poder público, em prol da prestação de serviços públicos mais eficientes.

Iniciando, de logo, o programa de publicização dos serviços sociais, a Lei nº 9.637/1998, arts. 21 e 22 determinou a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrontron (integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ) e da Fundação Roquette Pinto (vinculada à Presidência da República). Em decorrência da extinção, o Poder Executivo foi autorizado a qualificar como Organizações Sociais as recém-nascidas, em evidente substituição, Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrontron (ABTLuS) e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), bem como a

²¹ O mencionado PNP corresponde, em um primeiro momento ao conjunto de medidas a serem adotadas com vistas à transmissão e ao espargimento dos serviços públicos não exclusivos de Estado, às instituições privadas reconhecidas como mais capacitadas a desenvolvê-los, desobrigando-se o Estado a exercê-los diretamente.

²² O enaltecimento foi a estratégia retórica usada pelos reformadores.

permitir a incorporação das atividades de incumbência das entidades extintas pelas novas pessoas de direito privado prestadoras dos correlatos serviços sociais. Deve-se ressaltar, outrossim, os efeitos decorrentes da extinção dos órgãos ou entidades públicas apontados, com a consequente assimilação das suas atividades pelas pessoas privadas, qualificadas de organização social. Nesse sentido, autorizou a lei que os servidores das entidades extintas, em virtude de sua extinção, ou da extinção de quadros em outros órgãos ou entidades, fossem cedidos, com encargo para a origem, às organizações sociais, bem como que parcela dos recursos orçamentários, destinados aos órgãos ou entidades extintas fosse reprogramada para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social (art. 22, inc. IV)²³.

Mais que isso, a lei anuiu que a essa parcela fossem adicionados mais recursos “decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas” (art. 22 § 2º)²⁴. Houve, por assim dizer, um remanejamento: as atribuições, assim como os bens, recursos e servidores das entidades públicas estatais que desapareceram foram repassados às pessoas jurídicas de direito privado criadas com essa finalidade específica de permutação²⁵.

As Organizações Sociais não seriam, a priori, um tipo de entidade pública não-estatal, mas passariam a atuar como tal em função de uma qualificação jurídica conferida pelo Estado. Para os ideólogos do gerencialismo, a expansão da esfera pública não-

²³ IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

²⁴ § 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

²⁵ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. Curitiba, Juruá, 2009, p.346-347.

estatal não significa a privatização de atividades do Estado, mas sua publicização, “na medida que as novas entidades conservarão seu caráter público, mas de direito privado”²⁶.

Na Reforma Gerencial ocorrida no Estado brasileiro, uma das instituições que teve mais repercussão foi a das Organizações Sociais. A proposta da reforma foi a transformação dos serviços sociais e científicos, que o Estado prestava diretamente, em entidades públicas não estatais, entidades sem fins lucrativos, do Terceiro Setor.

Ao serem classificadas como Organizações Sociais, as “novas” entidades de direito privado, poderiam celebrar um contrato de gestão com o respectivo ministério ou secretaria supervisora e teriam direito às transferências orçamentárias do Estado, bem como outros recursos como cessão de bens e serviços públicos.

A aposta do governo Fernando Henrique Cardoso nas Organizações Sociais partiu, de um lado, da verificação de que a adoção da propriedade pública não estatal para a realização de serviços sociais de saúde, educação, cultura e pesquisa científica tendeu a ser cada vez mais generalizada em todo o mundo²⁷, e, de outro, da convicção de que o ente existente entre o Estado e o mercado, contribuiria para o fortalecimento das instituições democráticas, pretendendo ser mais eficiente e, supostamente, garantiria melhor qualidade para a realização desses serviços do que as organizações estatais ou privada²⁸.

As Organizações Sociais, então, no âmbito federal, são entidades privadas, qualificadas livremente pelo Ministro ou titular

²⁶ VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.200.

²⁷ Na década de 90, a demanda parece sugerir a publicização da administração pública. Vários países da América, como Argentina, Chile, Peru, Colômbia e México adotaram modelos administrativos diferenciados, já influenciados pelos modelos Norte-americanos e Britânicos, países diretamente ligados ao Neoliberalismo de Ronald Reagan e Margareth Thatcher.

²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, ENAP, 1998, p. 235.

da área de atividade correspondente ao seu objetivo social e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão desde que, não tendo fins lucrativos, suas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art.1º da Lei nº 9.637/98)²⁹ e a pessoa atenda a determinados requisitos formais e preencha alguns poucos requisitos substanciais, travando contrato de gestão com o Poder Público, tais como não ter fins lucrativos, ter como órgão Superior um Conselho de Administração, com atribuições normativas e de Controle em cuja composição 50% dos membros deverá estar repartido entre representantes do Governo (que serão pelo menos 20% até 40% do total) e representantes de entidades da sociedade civil, definidas no Estatuto (cuja participação também não poderá ser inferior a 20%, nem superior a 30%), e firmar contrato de gestão com o Poder Público.

Uma vez qualificada como “organização social” e tendo firmado contrato de gestão - que será supostamente “elaborado de comum acordo” entre o Poder Público e a entidade privada e discriminará as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações - a pessoa estará, nesta conformidade, apta a receber bens públicos em permissão de uso e sem licitação prévia, não havendo restrição alguma a que se trate também de bens imóveis, ser beneficiária de recursos orçamentários e de servidores públicos que lhe serão cedidos a expensas do erário público.

Caberá ao Poder Público fiscalizar o cumprimento do programa de trabalho proposto no contrato, com suas metas e prazos de execução, verificados segundo critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Constatado o descumprimento do contrato de gestão, o Poder Público poderá, assegurado prévio processo

²⁹ 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.

administrativo com a garantia de ampla defesa, a entidade poderá ser desqualificada como organização social³⁰.

Logo, à medida que o Estado dá espaço à ação do setor privado nos espaços públicos, faz-se necessária a devida regulação, garantindo que, conforme previsto nos ideais gênicos da Reforma Gerencial, a Administração Pública possa ser, de fato, mais reguladora e menos provisionadora de serviços públicos.

A Lei Federal das Organizações Sociais criou mecanismos que deram azo à transformação de organismos que antes eram públicos em instituições privadas sem finalidade lucrativa. Na realidade fática, a criação das Organizações Sociais significa, contrariamente aos ditames constitucionais, exatamente a transferência ao setor privado de determinadas atividades públicas, como fuga para o direito privado, conforme assinalou o Ministro Eros Grau, no primeiro voto que proferiu quando do julgamento supra referenciado da medida liminar da ADIN n° 1.923-5, mesmo que, ao final do julgamento da medida, tenha modificado sua decisão³¹.

O processo de ampliação do setor público não estatal ocorreu a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado que, nos processos de reforma, se engajou em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos³².

Percebe-se que no contexto geral da Reforma do Aparelho do Estado, a concepção das Organizações Sociais legitimaria, de um lado, a extinção de órgãos e entidades públicas que estivessem levando a cabo atividades elencadas no art. 1° da Lei Federal n° 9.637/98, sendo que tais entidades seriam recriadas, porém

³⁰ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 239.

³¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação: Por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.200.

³² MELLO, Célia Cunha. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.242.

destituídas de vínculos orgânicos com a Administração Pública de origem, de tal maneira que, na forma dos arts. 6º e 7º, a absorção pelas Organizações Sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração do contrato de gestão.

O contrato de gestão, portanto, converteu-se em importante instrumento de controle e transparência das reações levadas a efeito entre o poder público e as entidades privadas de colaboração. Além de formalizar a negociação entre o público e o privado para a consecução das atividades de interesse público, o contrato de gestão estabelece uma programação conjunta para o exercício dessas atividades. Ao lado disso, uma das funções do contrato de gestão nesse contexto é a de reforçar os comandos constitucionais e legais que determinam a obrigatoriedade da fiscalização e controle dos recursos públicos transferidos para a iniciativa privada³³.

Com todo esse despontar, registra-se que a experiência federal com tais entidades se propagou e foi determinante para que Estados³⁴ e Municípios instituíssem modelos próprios de organizações, cujas gestões estão sendo conduzidas através de legislações próprias, mas que tentam assemelhar-se àquela correspondente às Organizações Sociais federais.

No Estado de Pernambuco, por exemplo, foi editada a Lei nº 11.743/00, cujo art. 5º determina que as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à promoção ou execução das atividades públicas não-exclusivas³⁵ poderão ser qualificadas como Organizações Sociais.

³³OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923 -DF do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito do terceiro Setor -RTDS**. Belo Horizonte, ano 1, n.2, p.177-210, jul./dez. 2007, p.197.

³⁴ A título de ilustração, os Estado do Pará (Lei Estadual nº 5.980/96), Bahia (Lei Estadual nº 7.027/97), Pernambuco (Lei Estadual nº 11.743/00), São Paulo (Lei Estadual nº 43.493/98) e Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 5.498/09).

³⁵ Para a Lei Estadual 11.743/00 são consideradas:

Estado este que, inclusive, conduz de maneira peculiar suas Organizações Sociais e, portanto, merece uma análise específica.

1.3 A ação direta de inconstitucionalidade nº 1923-5

A Lei das Organizações Sociais, contudo, por muito tempo foi alvo de muita polêmica, já que, aparentemente, a referida lei estava relacionada ao tratamento conferido aos contratos firmados com organizações sociais da saúde e ao ferimento do princípio constitucional do concurso público.

De acordo com as referidas críticas, tais contratos constituiriam hipótese de privatização da saúde pública, violando o

I - Atividades públicas não exclusivas: aquelas desempenhadas pelos órgãos e entidades da administração e que, por força de previsão constitucional, já venham sendo exercidas, também, pela iniciativa privada e, em especial, as seguintes:

- a) promoção de assistência social, da assistência hospitalar e ambulatorial;
- b) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, artístico e arqueológico;
- c) promoção gratuita da educação, observando a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- d) promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- e) promoção da segurança alimentar e nutricional;
- f) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- g) promoção do voluntariado;
- h) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- i) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego, crédito e microcrédito;
- j) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- k) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo;
- l) desenvolvimento e difusão científica e tecnológica;
- m) difusão cultural;
- n) ensino profissional;
- o) moradia;
- p) custódia e reintegração social.

art. 199, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, que prevê que a iniciativa privada só pode participar de forma complementar do sistema público de saúde, sendo, portanto, dever do Estado a sua gestão. Um hospital público não poderia, de acordo com essa vertente, ter as suas atividades-fim outorgadas a uma entidade privada, ainda que sem fins lucrativos.

Em razão disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) impetraram a ADI nº 1.923/DF no Supremo Tribunal Federal, tendo sido iniciado o julgamento de mérito no ano de 2011 e concluído no ano de 2015 para conferir interpretação conforme a Constituição Federal à Lei das Organizações Sociais, os dispositivos não foram declarados inconstitucionais, tendo como partes interessadas a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências e Sindicato dos Trabalhadores e Servidores em Serviços de Saúde públicos, conveniados, contratados e/ou consorciados ao SUS e previdência do Estado do Paraná - SINDSAÚDE/PR.

Os autores da ADI nº 1.923 alegaram, em síntese, que a Lei nº 9.637/1998 incorre nas seguintes violações constitucionais: ofensa aos deveres de prestação de serviços de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência (arts. 23, 196, 197, 199, § 1º, 205, 206, 208, 209, 215, 216, § 1º, 218 e 225 da CF/88); violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações (arts. 5º, XVII e XVIII, e 37, caput, da CF/88); descumprimento do dever de licitação (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175 da CF/88); ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal (arts. 37, inciso II e X, e 169 da CF/88); descumprimento de direitos previdenciários dos servidores (art. 40, caput e § 4º, da CF/88); insubmissão a controles externos (arts. 70 71 e 74 da CF/88); e restrição da atuação do Ministério Público (art. 129 da CF/88).

Nesta ação, discutia-se justamente o significado da complementaridade da participação de entidades privadas no Sistema Único de Saúde a que se refere o art. 196 da Carta Maior.

Os autores da Ação Direta afirmam que “o sistema único de saúde, para o qual são carreados recursos públicos do orçamento da seguridade social, é assim de responsabilidade do Estado, ou seja, o dever do estado de assegurar a cidadão a prestação desses serviços é indelével”. A participação de entidade privada no Sistema Único de Saúde, no entanto, somente se fará mediante contrato ou convênio, de forma complementar. A natureza e o significado dessa complementaridade são dados pela Lei nº 8.880/1990, cujo artigo 24 autoriza o recurso à iniciativa privada quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área. Assim, apenas quando a capacidade instalada das unidades hospitalares e postos de saúde do Estado for insuficiente, tais serviços poderão ser prestados - observadas as regras do sistema - por entidades privadas com ou sem fins lucrativos, mas com preferência para estas últimas³⁶.

Na sessão plenária do dia dezesseis de abril de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o poder público. Contudo, a celebração de convênio com tais entidades deve ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.³⁷

Por votação majoritária, a Corte julgou parcialmente procedente³⁸ a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923, dando interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as organizações sociais para a prestação de

³⁶ MUNHÓS, Jorge; FIDALGO, Carolina Barros. **Legislação administrativa para concursos**. 2.ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 202 e 203

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Convênio do poder público com organizações sociais deve seguir critérios objetivos**. Notícias STF. 16 abril, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289678>>. Acesso em: 10 de Mai. 2018

³⁸ Consultar decisão na íntegra.

serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde. Na ação, o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista questionavam a Lei nº 9.637/1998, e o inciso XXIV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, Lei das Licitações.

A relatoria da ADIN 1.923/DF cabia, originariamente, ao Ministro Ilmar Galvão, o qual foi sucedido pelo Ministro Ayres Britto. No entanto, foi designado para lavrar o acórdão o Ministro Luiz Fux, nos termos do art. 38, inciso II, do Regimento Interno do STF³⁹.

O voto condutor do julgamento, proferido pelo ministro Luiz Fux, foi no sentido de afastar qualquer interpretação que restrinja o controle da aplicação de verbas públicas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. Ele também salientou que tanto a contratação com terceiros como a seleção de pessoal pelas organizações sociais devem ser conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada identidade.

Em maio de 2011, quando proferiu o voto, o ministro Luiz Fux ressaltou que o poder público e a iniciativa privada podem exercer essas atividades simultaneamente porque ambos são “titulares” desse direito. Ao contrário do que ocorre com os serviços públicos privativos, o particular pode exercer tais atividades independentemente de qualquer ato negocial de delegação pelo poder público de que seriam exemplos os instrumentos da concessão e da permissão, mencionados no artigo 175, *caput*, da Constituição Federal. Para ele, a contratação direta, com dispensa de licitação, deve observar critérios objetivos e impessoais de forma a permitir o acesso a todos os interessados.

A figura do contrato de gestão, segundo explicou, configura hipótese de convênio por conjugar esforços visando a um objetivo

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento Interno**: [atualizado até julho de 2016] – consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília: STF, 2016. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em: 29 de Set. 2018.

comum aos interessados, e, por isso, se encontram fora do âmbito de incidência do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que prevê a realização de licitação.

O voto do ministro Luiz Fux foi acompanhado pela maioria dos votos.

O ministro Teori Zavascki lembrou o julgamento do RE nº 789874, quando o STF reforçou o entendimento de que os serviços sociais autônomos possuem natureza jurídica de direito privado e não estão sujeitos à regra do artigo 37, inciso II, da Constituição, afirmando que as entidades sociais e as do Sistema “S” são financiados, de alguma forma, por recursos públicos, ao ressaltar que, quando há dinheiro público envolvido, deve haver necessariamente uma prestação de contas.

A ministra Carmen Lúcia considerou que o particular pode prestar os serviços em questão, porém com a observação dos princípios e regras da Administração Pública, para que haja ganho ao usuário do serviço público.

No mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes salientou a ideia de controle por tribunal de contas e de fiscalização pelo Ministério Público, tendo em vista que os recursos continuam sendo públicos, alegando que se deve buscar um novo modelo de administração que possa se revelar mais eficiente do que o tradicional, mas sob os controles do Estado.

O ministro Celso de Mello observou a ineficácia do perfil burocrático da administração pública e a necessidade de redefinição do papel estatal, a fim de viabilizar as políticas públicas em áreas em que se mostra ausente o próprio Estado.

Na época, o presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, salientou que tais organizações podem colaborar com flexibilidade e agilidade na prestação de serviço público, mas estão submetidas aos princípios constitucionais, afirmando que em uma República, qualquer empresa, pública ou privada, e qualquer indivíduo devem prestar contas. E mais, ressaltou que a solução

dada para o caso é a mais adequada: permitir que essas instituições subsistam.

No entanto, segundo os autores da ADI nº 1.923, a prestação de serviços públicos relativos à cultura pelas organizações sociais por meio de contratos de gestão, contrariaria as disposições da CF/88 contidas nos arts. 215 e 216, mediante as quais recai ao Estado o dever de garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, de incentivar a valorização e difusão de manifestações culturais, bem como de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Ainda, a permissão para a transferência de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico iria contra o art. 218 da CF/88, uma vez que esse dispositivo atribui ao Estado o dever de promover e incentivar esse tipo de atividade.

No mesmo sentido de afronta à Carta Magna, entretanto com relação ao art. 225, segundo o qual se impõe ao Poder Público o dever de proteger e preservar o meio ambiente, recairia a parte do art. 1º da Lei nº 9.637/1998 relativa à prestação de serviços públicos voltados à proteção e preservação do meio ambiente.

Ainda chama-se a atenção que, aparentemente, a permissão da Lei nº 9.637/1998 para a transferência de recursos, servidores e bens públicos a particulares configuraria substituição da atuação da Administração Pública. O óbice constitucional à transferência da prestação dos serviços públicos seria a previsão dos serviços sociais como dever do Estado e, por conseguinte, como serviços públicos. A intenção do legislador ordinário, ao editar a Lei das Organizações Sociais, seria instituir um mecanismo de fugir ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública e mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público porque os mesmos servidores e materiais disponíveis passam a prestar os mesmos serviços para a população, só que por meio de uma pessoa jurídica de direito privado.

Desse modo, a qualificação e contratação das organizações sociais seria uma aparente tentativa de fugir do sistema jurídico de

direito público, uma vez que as atividades previstas no art. 1º da lei, quando exercidas pelo Poder Público, apresentam natureza de serviço público, sendo submetidas, portanto, ao regime de direito público, ao passo que, ao serem prestadas por particular, configuram-se como atividade econômica em sentido estrito e se sujeitam ao regime de direito privado.

Nessa mesma linha de raciocínio, contrária a decisão do STF, os serviços passíveis de prestação pelas organizações sociais são deveres do Estado, o que os torna insuscetíveis de transferência a qualquer ente. O Estado não poderia se eximir da prestação dos serviços indicados como seu dever na Constituição Federal⁴⁰.

No entanto, apesar dos argumentos utilizados pelos impetrantes da ação, não há inconstitucionalidade no modelo das organizações sociais, pois nada obriga que a intervenção do Poder Público no domínio social seja exclusivamente direta. Segundo o voto condutor, a intervenção estatal pode ser viabilizada de forma direta ou indireta, nesta última hipótese por indução, por meio da regulação, com coercitividade, ou mediante fomento, pelo uso de incentivos a comportamentos voluntários por particulares⁴¹.

Nessa esteira, diante das transformações vividas pelo direito administrativo é completamente possível a coexistência da prestação desses serviços tanto pelo Poder Público quanto por entidades privadas.

No que diz respeito a releitura contemporânea da atuação da Administração Pública é notável destacar que seu trabalho, assim como os contratos de gestão, deixou de ser um acordo de vontades firmado entre Estado e particular para a satisfação de necessidades do Poder Público, ou seja, um ajuste voltado para o fornecimento de bens, serviços e obras de engenharia, passando a assunção de papel destacado para a promoção direitos fundamentais ligados ao

⁴⁰ MELLO, Célia Cunha. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p.201

⁴¹ FUX, Luiz, MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto H. **Organizações Sociais após a Decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.51.

desenvolvimento econômico, promoção da livre concorrência, proteção do pequeno empreendedor, busca do pleno emprego, dentre outros⁴².

Os contratos públicos também se destacam como instrumento de governo, pois muitos serviços públicos foram concedidos por meio de contratos, sendo esse expediente intensificado no Brasil com a edição das Leis nº 8.987/1995 - Marco Regulatório das Concessões Públicas, e Lei nº 11.079/2004 - Lei que introduz as parcerias público-privadas, ampliando o papel do Estado no custeio, garantia e responsabilidade em grandes obras de infraestrutura.⁴³

Além das concessões estendidas no âmbito da energia, telecomunicações, transportes, coleta de lixo, portos e aeroportos, é possível verificar o contrato como instrumento de gestão, em regime de complementariedade, no âmbito dos serviços públicos sociais, observando o contrato de gestão disciplinado pela Lei nº 8.987/1998; o termo de parceria instituído pela Lei nº 9.790 e os novos modelos de parceria entre o Estado e Terceiro Setor referidos pela Lei nº 13.019/2014.⁴⁴

⁴² NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque; SÁ, Anna Dolores Barros de Oliveira. Regulação na contratualização do Direito Administrativo brasileiro: Fomento a segurança jurídica e combate à corrupção. In: FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo; FONSECA, Isabel; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Direito administrativo e gestão pública. [Recurso eletrônico on-line]. CONPEDI/ UMinho - Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/pi88duoz/h385sm4b/ficha-catalografica.pdf>>. Acesso em: 25 Set. 2018.

⁴³ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 509.

⁴⁴ A professora Maria João Estorninho contribui significativamente para o amadurecimento relativa as variáveis tipologias de contratos num tempo em que a discussão da matéria ainda é escassa na abordagem do direito administrativo internacional. A jurista refere indiretamente os pactos firmados entre o Estado e o Terceiro Setor, indicando “a proliferação de contratos substitutivos, ao lado dos tradicionais contratos de colaboração”.(ESTORNINHO, Maria João. **Contratos da Administração Pública (esboço de autonomização curricular)**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 53-54). No que diz respeito aos pactos firmados entre o Estado e o Terceiro setor no Brasil, José dos Santos Carvalho Filho refere que a Lei 13.019/2014 institui novos instrumentos de contratualização via termo de colaboração, ter fomento e acordo de cooperação que passam a subsistir de forma paralela aos contratos de gestão com Organizações Sociais e os termos de parceria com Organizações da

Existe prestação de serviço público pelas organizações sociais, e não exercício de atividade de natureza privada com incentivo do Poder Público, no caso de absorção de atividade de entidade federal extinta na área da saúde. Por isso, estariam submetidas ao regramento constitucional e legal que regem a Administração Pública⁴⁵.

Portanto, não há que se falar que o Estado está transferindo poderes, servindo à iniciativa privada o que não lhe pertence, mas, tão somente, firmando contratos com interesse público predominante. Para tanto, precisa oferecer ferramentas de desburocratização que tornem a sistemática de administração mais eficiente, tais como acontece com as Organizações Sociais, mas submetidas aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

1.4 As organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015

O Terceiro Setor, conforme explanado anteriormente, é composto por organizações não governamentais, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público. Atualmente, são cerca de 400 mil Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no país, realizando trabalhos direcionados a diversas áreas, como educação, saúde e meio ambiente.

Apesar de o Brasil ter muito menos instituições do Terceiro Setor, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁴⁶

Sociedade Civil de Interesse Público, evidenciando um excessivo número de instrumentos voltados a realização de uma mesma finalidade. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime jurídico dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael de Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 187).

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.236.

⁴⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Geografia e Estatística – IBGE. Gerência de Cadastro Central de Empresas. Estudos e Pesquisas Informação Econômica n. 20. **As Fundações Privadas e Entidades sem fins lucrativos no Brasil**. 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 30 de nov 2017.

(IBGE), ainda em 2010 o Terceiro Setor teve participação oficial de 1,4% na formação do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB). Além disso, de acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, mais de 2 milhões de pessoas estão empregadas no Terceiro Setor, além do crescimento específico do ramo da saúde, sendo o maior e apontado em 37,3%

Os fatos históricos relatados acima moldaram contexto vivenciado pelas organizações não governamentais nacionais. Ao mesmo tempo em que o espaço de atuação continua sendo ampliado, conforme quadro⁴⁷ abaixo, fruto das próprias demandas sociais da população, há uma busca pela regulação mais eficiente do modelo.

Tabela 1. Total de OSC, por ano (2010-2016)⁴⁸

	Ano	Valores
Número de OSCs	2010	514027
Número de OSCs	2011	534728
Número de OSCs	2012	539792
Número de OSCs	2013	546453
Número de OSCs	2014	509608
Número de OSCs	2015	525591
Número de OSCs	2016	820186
Taxa de Crescimento Acumulado	2010	0
Taxa de Crescimento Acumulado	2011	0.04
Taxa de Crescimento Acumulado	2012	0.01
Taxa de Crescimento Acumulado	2013	0.012
Taxa de Crescimento Acumulado	2014	-0.067
Taxa de Crescimento Acumulado	2015	0.031
Taxa de Crescimento Acumulado	2016	0.56

Fonte: * NOTA: em 2016 calculou-se o total de OSCs ativas do país a partir da base de dados da ficha cadastral de CNPJ da Secretaria da Receita Federal – SRF. Esses microdados não estavam disponíveis para análise de 2010 a 2015, quando se utilizou somente a base de dados da RAIS para calcular o total de OSCs. Observou-se na base da SRF milhares de OSCs ativas, mas ausentes da base RAIS/MTE. A alteração na fonte dos dados para calcular o total das OSCs explica a maior parte do crescimento observado entre os anos de 2015 e 2016.

O número expressivo de parcerias sociais firmadas pelo Poder Público com as entidades privadas do Terceiro Setor, bem

⁴⁷ Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em < <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 02 de Ago. 2018

⁴⁸ Elaboração do Ipea, com base em dados da Secretaria da Receita Federal (2016) e RAIS/MTE (2015).

como os valores de contratação envolvidos ampliaram o interesse sobre a regulação das próprias parcerias. Esses vínculos, diferentes das tradicionais concessões de serviço público e dos contratos de prestação eventual de serviços, revelam a cada dia maior complexidade e exigem o aprofundamento sobre novos aspectos do próprio fomento social que elas concretizem, o que as cartilhas ideológicas limitadas não conseguem entrever⁴⁹.

Inclusive, com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 - Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor - o estabelecimento de critérios mais rígidos de organização e demonstração de resultados evidencia a necessidade de investimentos no aumento da profissionalização⁵⁰ e da capacitação institucional, principalmente de gestão organizacional e de recursos, áreas menos desenvolvidas pelas organizações.

Portanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.923 pode contribuir para sepultar definitivamente as velhas dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais e favorecer a reforma de mentalidades aguardada há dezesseis anos para a transformação do modo de atuação do Estado brasileiro na ordem social.

⁴⁹ FUX, Luiz, MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto H. *Organizações Sociais após a Decisão do STF na ADI 1923/2015*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.112.

⁵⁰ David Braga, CEO da Prime Talent, explica que o terceiro setor é tendência de mercado pela Agenda 2030, documento que propõe 17 objetivos do desenvolvimento sustentável e 169 metas correspondentes, fruto do consenso obtido pelos delegados dos estados-membros da ONU. “As organizações sociais se profissionalizam para sobreviver. Caso contrário, não conseguirão patrocínio se tiverem uma imagem manchada ou um executivo com seu nome atrelado a uma organização sem credibilidade.” Ele enfatiza que o terceiro setor tem duas vertentes: a primeira, é o que fazer em prol de uma sociedade melhor; e, a segunda, é que a empresa que não estiver envolvida com a responsabilidade social está fadada ao fracasso porque ela “gera engajamento, posicionamento e fortalecimento da marca. É diferencial no mercado tanto para o investidor quanto para a mão de obra”. David lembra que a geração milênio ou Y sabe dessa importância. “Ela se envolve, está atenta à sustentabilidade e a maior preocupação é, principalmente, com o meio ambiente” (MONTEIRO, Lilian. Em tempos de crise, o terceiro setor se apresenta como uma saída para o novo emprego. 26 jun. 2016. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/06/26/internas_economia,879119/terceiro-setor-se-apresenta-como-uma-saida-para-o-novo-emprego.shtml>. Acesso em: 20 de Out. 2018).

A normatização do Terceiro Setor pelo Brasil

O primeiro levantamento sobre o setor sem fins lucrativos realizado com dados oficiais no Brasil utilizou como referência o Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE para o ano de 2002, que cobre o universo das organizações inscritas no CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica). Um dos destaques foi que, entre 1996 e 2002, o número de entidades do Terceiro Setor cresceu 157%, passando de 105 mil para 276 mil. No mesmo período, o número de pessoas ocupadas no setor passou de 1 milhão para 1,5 milhão de trabalhadores, registrando um aumento de 50%¹.

A legislação federal sobre Organizações Sociais entrou em vigor em 1998 e o número de entidades estatais do setor só cresceu. Conforme tabela abaixo, desenvolvida pelo IPEA ao traçar o Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil² em 2016, havia 820 mil organizações da sociedade civil (OSCs) com Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs) ativos no país. As OSCs expandiram-se nos últimos anos, embora se observe contração em 2014. Os novos dados retratam um setor amplo, com importância econômica no mercado de trabalho, além da conhecida relevância em ações de interesse público.

¹ LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018.

² MEREGE, Luiz Carlos. **Terceiro Setor**: finalmente no PIB. Notícias. Abril, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article926d.html?id_article=388>. Acesso em: 15 de abr., 2018.

Tabela 2. Número e percentual de OSCs, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação: Brasil (2016)³

Grandes Regiões e Unidades da Federação	OSCs		População		OSCs por mil habitantes
	Total	(%)	Total	(%)	
Brasil	820.186	100,0	206.081.432	100,0	4,0
Norte	67.370	8,2	17.707.783	8,6	3,8
Acre	3.471	0,4	816.687	0,4	4,3
Amapá	2.645	0,3	782.295	0,4	3,4
Amazonas	11.624	1,4	4.001.667	1,9	2,9
Pará	30.517	3,7	8.272.724	4,0	3,7
Rondônia	9.073	1,1	1.787.279	0,9	5,1
Roraima	2.086	0,3	514.229	0,2	4,1
Tocantins	7.954	1,0	1.532.902	0,7	5,2
Nordeste	205.300	25,0	56.915.936	27,6	3,6
Alagoas	8.448	1,0	3.358.963	1,6	2,5
Bahia	54.959	6,7	15.276.566	7,4	3,6
Ceará	25.835	3,4	8.963.663	4,3	4,0
Maranhão	24.740	3,0	6.954.036	3,4	3,6
Paraíba	16.872	2,1	3.999.415	1,9	4,2
Pernambuco	28.694	3,5	9.410.336	4,6	3,0
Piauí	16.287	2,0	3.212.180	1,6	5,1
Rio Grande do Norte	10.732	1,3	3.474.998	1,7	3,1
Sergipe	8.733	1,1	2.265.779	1,1	3,9
Sudeste	325.376	39,7	86.356.952	41,9	3,8
Espírito Santo	17.782	2,2	3.973.697	1,9	4,5
Minas Gerais	81.539	9,9	20.997.560	10,2	3,9
Rio de Janeiro	65.689	8,0	16.635.996	8,1	3,9
São Paulo	160.366	19,6	44.749.699	21,7	3,6
Sul	157.898	19,3	29.439.773	14,3	5,4
Paraná	52.789	6,4	11.242.720	5,5	4,7
Rio Grande do Sul	59.918	7,3	11.286.500	5,5	5,3
Santa Catarina	45.191	5,5	6.910.553	3,4	6,5
Centro-Oeste	64.242	7,8	15.660.988	7,6	4,1
Distrito Federal	13.887	1,7	2.977.216	1,4	4,7
Goiás	24.667	3,0	6.695.855	3,2	3,7
Mato Grosso	13.868	1,7	3.305.531	1,6	4,2
Mato Grosso do Sul	11.820	1,4	2.682.386	1,3	4,4

A distribuição das OSCs no território acompanha, em geral, a distribuição da população. A região Sudeste abriga 40% das organizações, seguida pelo Nordeste (25%), pelo Sul (19%), pelo Centro-Oeste (8%) e pelo Norte (8%).

Vale registrar que todos os municípios do país possuem pelo menos uma OSC, sendo São Paulo e Bahia os detentores dos

³ Secretaria da Receita Federal (Brasil, 2016) e IB.

números mais expressivos dentro de suas regiões, seguidos pelos estados de Pernambuco e Ceará.

Nesse diapasão, faz-se necessária a breve análise da legislação desses estados, coadunado a Pernambuco, no alto índice dessas Instituições do Terceiro Setor como forma de verificar o *modus operandi* de criação e regulação dessas entidades nos diversos Estados da federação.

2.1 O caminho da legislação paulista

O governo Federal, por meio da Lei nº 9.637/98, criou a possibilidade de qualificar uma instituição do Terceiro Setor – privada sem fins lucrativos – como Organização Social, de modo a atuar em parceria formal com o Estado e colaborar na provisão de serviços públicos previstos na Constituição Federal.

Em 1998, o Governo do Estado de São Paulo sancionou uma lei específica para a qualificação de Organizações Sociais - Lei nº 846/98 - com atividades dirigidas à saúde e à cultura.

Cristina Andrade Melo⁴ destaca o incentivo do Estado de São Paulo na disseminação desse espectro do Terceiro Setor: “Nos Estados, contudo, observam-se números mais expressivos. No julgamento da medida cautelar na ADI nº 1.923-5, o Min. Gilmar Mendes noticia a existência de várias entidades que atuam como organizações sociais no Estado de São Paulo, tais como: o Museu da Pinacoteca, o Memorial da Imigração, o Conservatório Musical de Tatuí, o Museu da Imagem e do Som (MIS), o Museu de Arte Sacra, o Museu da Casa Brasileira e o Paço das Artes. Ainda segundo o voto do ministro, até o ano de 2005 existiam 16 serviços de saúde sob contrato de gestão, o que teria impactado o aumento do número de internações, atividades ambulatoriais e atividades de urgência/emergência”.

⁴ MELO, Cristina Andrade. As Organizações Sociais e as *Quase autonomous non governmental organizations* (Quangos) da Grã-Bretanha: uma fuga para o Direito Privado?. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 2011, p.79.

O crescimento vertiginoso dos custos de assistência à saúde tem gerado diversas propostas de mudança na organização de equipamentos financiados com recursos públicos. A parceria com OSS é uma alternativa concreta para obtenção de maior qualidade e produtividade com menores custos, uma vez que auxiliam em prol da consolidação do Sistema Único de Saúde, conforme previsto em sua lei orgânica - Lei Federal nº 8080/1990.

Ainda, segundo reportagem publicada no Jornal *Folha de São Paulo*⁵, em São Paulo, 23 hospitais estaduais são geridos por OS's - com contratos que somam, no total, R\$1,36 bilhão por ano. O Hospital Geral de Pedreira, o primeiro a usar o modelo, por decisão do então governador Mário Covas, tem orçamento anual de R\$ 80 milhões.

Após 15 anos da reforma da gestão pública de 1995, o emprego do modelo de Organizações Sociais expandiu-se consideravelmente, principalmente na área da saúde. O Estado de São Paulo vem conduzindo uma experiência de mais de dez anos de gestão hospitalar por intermédio das Organizações Sociais de Saúde (OSS). No ano de 2008, 20 hospitais estaduais, distribuídos em todo o Estado de São Paulo, estavam funcionando sob o regime de OSS, tendo sido, ainda, iniciadas as atividades do primeiro Ambulatório Médico de Especialidades (AME) do Estado gerido por OSS⁶.

Em 2009, o Governo do Estado de São Paulo alterou a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, para permitir a delegação às Organizações Sociais, dos hospitais públicos estaduais, atualmente sob gestão da administração direta, ou seja, haverá

⁵ LEITÃO, Mateus. Ação põe em risco hospital e centro de ciência. Acervo *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 maio 2010. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=18263&keyword=hospitais&anchor=5539403&origem=busca&pd=47503d70ae57fd6e148b30dcef5d1845>>. Acesso em: 01 out. 2018.

⁶ TADEI, Valdecir C.; BRAILE, Domingo M. AME: Ambulatório Médico de Especialidades: agilidade com resolutividade. *Revista Brasileira de Cirurgia Cardiovascular*, São José do Rio Preto, v. 23, n. 4, dez. p. 570-571 2008, p. 571.

uma ampliação desse modelo, a depender do juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo⁷.

O município de São Paulo, por meio da Lei Municipal nº 14.132/2006, passou, também, a adotar o modelo de Organizações Sociais para o gerenciamento dos serviços de saúde municipais. No exercício financeiro de 2009, os gastos municipais com saúde totalizaram R\$ 3.640.559.171,00 (20,42% das receitas decorrentes de impostos - EC29/00). Desse total, 26% das despesas (R\$ 946.545.384,46) foram realizadas por Organizações Sociais, no âmbito dos contratos de gestão. Em relação à força de trabalho, em 2009, a área de saúde municipal contava com 71.890 trabalhadores, dos quais 26.382 eram contratados por parceiros (36,69%).

No modelo de gestão em parceria com OSS, a Coordenadoria de Gestão e Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS) da Secretaria de Estado da Saúde é responsável pela contratação, avaliação e controle de serviços de saúde. O projeto assistencial é elaborado pelas áreas de planejamento dos Departamentos Regionais de Saúde ligados a Coordenadoria de Regiões de Saúde da SES, que a partir das necessidades regionais em saúde define as metas e o perfil assistencial para o contrato de gestão. Por meio de indicadores de qualidade, produtividade e avaliação econômico-financeira, a CGCSS gerencia e monitora o cumprimento das metas e pactuações previamente definidas em contrato. Assim, a responsabilidade direta pela administração da unidade é das Organizações Sociais, mas o serviço de saúde continua sendo público - bens, mobiliários e equipamentos pertencem ao Estado - cabendo a ele o papel de planejador, administrador e fiscalizador das atividades.

⁷ SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009. **Dispõe sobre a qualificação como Organizações Sociais das fundações e das entidades que especifica, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/2009/lei%20compleme%20n%201.095,%20de%2018.09.2009.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

Os resultados alcançados são supervisionados e avaliados por uma comissão específica, integrada dentre outros, por representantes da Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa e representantes do Conselho Estadual de Saúde, que verifica o cumprimento das metas estipuladas no contrato de gestão. Além disso, os hospitais sob gerenciamento de OSS devem publicar anualmente as suas contas no Diário Oficial do Estado, para a revisão do Tribunal de Contas do Estado, que deve aprovar a sua execução. A auditoria hospitalar do SUS e a avaliação fiscal pela Secretaria da Fazenda completam o quadro de avaliação e controle.

Os serviços de saúde gerenciados por OSS em São Paulo, por meio de contrato de gestão, incluem Hospitais, Ambulatórios Médicos de Especialidade (AME), Centro de Referência do Idoso (CRI), Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro, Centros Estaduais de Análises Clínicas (CEAC), Serviços de Diagnóstico por Imagem (SEDI), Centro de Armazenamento e Distribuição de Insumos de Saúde (CEADIS) e a operacionalização da Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde (CROSS)⁸.

No caso das Organizações Sociais de Saúde (OSS), a lei estadual define, dentre outras características, que a organização sem fins lucrativos necessita comprovar que possui serviço próprio de saúde há mais de 5 (cinco) anos.

A Secretaria da Saúde informou que “o Estado tem a responsabilidade da manutenção financeira desses hospitais e controla onde e como é investido o dinheiro público”. Segundo a pasta, o governo paulista recebe todos os meses um relatório com a prestação de contas das organizações, com a discriminação dos gastos e do atendimento realizado. O documento é encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado e a uma comissão composta por dois representantes do Conselho Estadual de Saúde, outros dois da

⁸ SÃO PAULO. **Entenda o que são Organizações Sociais de Saúde**. Portal da Transparência. Dados disponíveis em: <<http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/principal.php>>. Acesso em: 03 de out 2018

Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa e por técnicos indicados pela secretaria.

O governo pondera ainda que, em pesquisa de satisfação realizada no segundo semestre de 2010, com 204 mil usuários do SUS, “os dois hospitais com melhor avaliação foram justamente os gerenciados por OSS: o Instituto do Câncer do Estado de São Paulo, na capital, e o Hospital Estadual de Américo Braziliense, na região de Araraquara”, apesar das constantes críticas ao sistema relatada pelos meios midiáticos⁹.

Tendo em vista que o modelo de Organizações Sociais foi adotado, primeiramente, na Administração Pública Federal e no Governo do Estado de São Paulo, é de se pressupor um maior amadurecimento do desenho institucional de fiscalização dos contratos de gestão por parte dos respectivos órgãos de controle externo e um processo de institucionalização mais avançado. Neste contexto, descrevemos a seguir os desenhos institucionais de controle dos contratos de gestão adotados pelo TCU e TCE-SP midiáticos¹⁰.

Para alguns, os resultados apresentados pela experiência paulista apontam um grande incremento na capacidade de atendimento das demandas da sociedade por atendimento hospitalar e ambulatorial e um elevado grau de satisfação dos usuários dos serviços de saúde geridos por Organizações Sociais. Esses serviços apresentam melhores indicadores de desempenho quando comparados aos serviços geridos pela administração direta¹¹.

⁹ BONADIO, Luciana. **Organizações Sociais em SP gerem hospitais há 13 anos**. 15 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/09/organizacoes-sociais-gerem-hospitais-em-sp-ha-13-anos-veja-pros-e-contras.html>>. Acesso em: 03 de out 2018

¹⁰ MELO, Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de. **Organizações Sociais em Pernambuco: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas., 2012, p.38

¹¹ LA FORGIA, Gerard; COUTTOLENC, Bernard François. **Desempenho hospitalar no Brasil: em busca da excelência**. São Paulo: Singular, 2008, p. 205.

2.2 Terceiro Setor na Bahia

O Estado da Bahia antecipou-se ao legislador federal editando a Lei Estadual nº 7.027/97 que tratou da matéria, posteriormente revogada pela Lei Estadual nº 8.647, de 29 de julho de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 8.890, de 21 de janeiro de 2004, normas que atualmente disciplinam o Programa Estadual de Organizações Sociais.

A aliança política entre as lideranças baianas vinculadas ao PFL e os dirigentes do Governo Federal na época expressou-se na adoção de um conjunto de iniciativas pioneiras no contexto nacional [...]. Trata-se de medidas que traduziram, de forma eficiente, a filosofia gerencialista adotada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), gerando um reconhecimento e uma proximidade entre o governador e o núcleo reformista do Governo Federal, especialmente com o ministro Bresser Pereira¹².

Tal programa de publicização tem como um de seus principais alvos o conjunto de serviços prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde. De fato, segundo dados da Secretaria da Saúde do Estado (SESAB), até 2006 o Estado da Bahia mantinha 11 unidades de saúde sob gestão indireta, 5 das quais através de Contratos de Gestão com organizações sociais (OSs). Atualmente, existem 19 unidades sob gestão indireta, sendo 16 administradas por OSs, a saber: Hospital Regional Dantas Bião em Alagoinhas; Hospital do Oeste em Barreiras; Hospital Regional de Castro Alves; Hospital da Criança em Feira de Santana; Hospital Mario Dourado Sobrinho em Irecê; Hospital de Itaparica; Hospital Regional de Juazeiro; Hospital Dep. Luiz Eduardo Magalhães em Mairi; Hospital Dep. Luiz Eduardo Magalhães em Porto Seguro; Hospital Geral Santa Tereza em Ribeira do Pombal; Hospital Regional de

¹² PINTO, I. C. M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais na Bahia.** Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. 2004, p.139.

Santo Antônio de Jesus; Hospital Eurídice Santana em Santa Rita de Cassia; Hospital Prof. Carvalho Luz; Hospital São Jorge; Maternidade de Referência Prof. José M^a Magalhães Netto; e a Unidade Emergência de São Caetano, essas últimas quatro unidades em Salvador.

Buscando adequar o aparato administrativo e suas práticas de gestão aos novos papéis da administração pública, o Governo do Estado trabalhou na modernização da máquina administrativa. No campo dos recursos humanos, o Estado investiu na modernização da gestão de RH, a partir do uso de tecnologias da informação, na criação de carreiras e de critérios para avaliação de resultados, promoção e premiação dos servidores, no planejamento e dimensionamento do quadro de pessoal de acordo com a efetiva necessidade das áreas e na capacitação dos servidores, por meio da Universidade Corporativa do Estado da Bahia¹³.

Duas outras unidades geridas por empresas de administração hospitalar (Hospital Regional de Ibotirama e Hospital Eládio Lassèrre em Salvador), com contratos vigentes até março de 2014, devem ser objeto de publicização.

A decisão pela terceirização dos hospitais foi tomada tendo em vista os problemas administrativos do setor da saúde na metade da década de 1990. A saúde pública baiana - principalmente os hospitais - passava por graves problemas de ineficiência, baixa qualidade dos serviços, superlotação e falta de profissionais, que se refletiam na baixa qualidade dos indicadores de saúde.

À época, a imprensa baiana e os usuários fizeram inúmeras denúncias pela falta de acesso aos serviços e ineficiência da rede. A justificativa do governo para a baixa produtividade e qualidade dos serviços hospitalares estava vinculada a uma série de problemas na esfera administrativa, como, por exemplo, a insuficiência de

¹³ LACZYNSKI, P.; PACHECO, R.S. Reformas Administrativas e sua Continuidade com Mudanças de Governos: os Casos da Bahia e de Pernambuco. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, 2009, p.5.

pessoal, falta de controle da carga horária - principalmente dos médicos -, falta de material e de medicamentos. Grande parte desses problemas, de acordo com o governo, estava atrelada às regras da administração pública, como a lei de licitação e as políticas de RH. Esses problemas repercutiram diretamente na baixa taxa de ocupação dos leitos existentes, o que gerava ineficiência no uso dos recursos públicos e onerava o Estado¹⁴.

Em 2003, com o retorno de Paulo Souto ao governo do Estado, a publicização voltou a ter espaço na agenda de governo. O governo instituiu algumas mudanças na legislação por meio da Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003, e do Decreto nº 8.890, de 22 de janeiro de 2004 - que constituem o atual regramento referente às OS - e lançou o “Manual de Constituição das Organizações Sociais”, também em 2004, com o objetivo de apresentar o modelo e orientar os interessados em estabelecer parceria com o Estado¹⁵. O aperfeiçoamento da legislação decorreu da necessidade de adequar o marco legal às demandas inspiradas na prática do modelo e também de reformular itens objeto de críticas. De acordo com o Manual das OS, as alterações da Lei “permitirão mais celeridade ao processo decisório e, sobretudo, maior transparência e efetividade das ações, possibilitando o fortalecimento da atual política de gestão pública e reforma administrativa do Estado”¹⁶.

Além da área de saúde, o governo expandiu as parcerias com Organizações Sociais para outros setores. A Secretaria de Trabalho criou, em 2008, o Centro Público de Economia Solidária e, em 2012, inaugurou o Programa Vida Melhor, com foco na prestação de assistência técnica aos empreendedores urbanos. Em 2012, a

¹⁴ PINTO, I. C. M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais na Bahia.** Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. 2004, p.

¹⁵ BAHIA, Lei n.º 7.027 de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências. **Revogada pelo art. 46 da Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003.** Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: Acesso em 03 de out 2018.

¹⁶ Idem.

Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Urbano, na mesma lógica da Secretaria de Trabalho, criou um projeto focado nos empreendedores individuais, e a Secretaria de Administração lançou um programa de capacitação e valorização do servidor público, também gerenciado por uma OS. Em 2009, o governo transferiu o Neojiba - Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia - para gestão OS. Criado em 2007, este é um amplo programa de formação de núcleos de orquestras e corais infanto-juvenis, visando a excelência e a integração social por meio da formação a partir da prática coletiva da música. A orquestra é vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social e, desde a mudança da gestão, o Neojiba vem crescendo e sendo reconhecido internacionalmente, se apresentando em todo o Brasil, nos Estados Unidos e na Europa¹⁷.

Sobre os recursos públicos destinados às Organizações Sociais das diversas áreas do governo, é nítida a concentração de recursos na área da saúde. A parceria na área da saúde é a que demanda maior quantidade de recursos e, de acordo com a Secretaria de Administração, é a área que detém maior atenção do Governo do Estado, principalmente no que tange ao controle para atingir as metas e os requisitos dos contratos¹⁸.

Até o fim de 2014, ainda segundo a SESAB, está prevista a transferência de mais 5 (cinco) outras unidades para gestão indireta através de OS's (em Salvador o Hospital Manoel Victorino e a UPA Roberto Santos; e em Seabra o Hospital Regional; além das unidades ainda sob gestão de empresas de administração hospitalar).

¹⁷ OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de. **Dinâmica de política e política de gestão: Partidos de esquerda e a adoção das parcerias e a adoção de parcerias sociais no Brasil: 2007 a 2015.** Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16236/Oliveira%20%20Ana%20Claudia%20Pedrosa%20.pdf>>. Acesso em 03 de out 2018

¹⁸ De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria de Administração da Bahia, só em 2011 os repasses efetuados para contratos de gestão firmados com a saúde totalizaram 97,4% do valor anual de repasses totais.

Como justificativa para a opção pela publicização dos hospitais, a Administração Pública normalmente tem ressaltado que as restrições financeiras do governo representam sério obstáculo para a contratação de recursos humanos necessários à viabilização das atividades hospitalares, impossibilitando o aumento do quadro próprio de profissionais sem que os gastos ultrapassem os percentuais máximos indicados por lei. Ademais, é também apontada a ineficiência e falta de agilidade do Estado no atendimento à crescente demanda do SUS, como de resto ocorreria em relação às mais variadas demandas sociais existentes.

2.3 O marco legal em Pernambuco: a Lei nº 11.743/2000

A situação econômica de Pernambuco pode ser demonstrada a partir de alguns indicadores¹⁹. A evolução do produto interno bruto (PIB) do estado, no período de 1990-1996, indica o reduzido crescimento da economia local. Enquanto as economias do Brasil e da região Nordeste cresciam em torno de 2,8% e 2,4% respectivamente, o crescimento médio da economia pernambucana foi de apenas 1,8%.

Segundo IBGE²⁰, a qualidade de vida da população pernambucana, segundo o índice de renda média (PIB per capita), ocupava, em 1998, a quarta posição no ranking dos estados da região Nordeste, no patamar de R\$ 2,7 mil/hab/ano, muito abaixo da média brasileira de aproximadamente R\$ 4,8 mil/hab/ano, embora estivesse um pouco acima da média regional.

Associado a tais fatores estava o quadro de escassez de recursos públicos para a manutenção da máquina estatal: em 1998,

¹⁹ SIQUEIRA, Maria Eliza Gonçalves de; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio De Janeiro, v. 42, n. 1, p.35-60, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/ao3v42n1>>. Acesso em: 14 de abr. 2018

²⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil ano 1998**. v. 58. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1998.pdf>. Acesso em: 23 de Out. 2018

a receita corrente líquida não era suficiente para suprir o total da despesa do estado, incluindo folha de pessoal, custeio, gastos com a dívida pública e, ainda, ações de investimentos do governo. O resultado de tal equação era um déficit na conta do estado no patamar de 27,19%. Para agravar ainda mais a situação, medidas do governo federal reduziram as transferências automáticas de recursos para os estados-membros, com a instituição do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a não-incidência de ICMS sobre produtos exportados definida pela Lei Kandir²¹.

Portanto, o quadro financeiro estadual era realmente alarmante. Diante dessa realidade, os opositores do governo Miguel Arraes (1995- 1998) motivados pelo anseio de reverter esse quadro e retomar o desenvolvimento, produziram uma proposta de trabalho baseada na promessa de mudança. Assim surge a proposta do movimento “Pernambuco Já”, elaborada por um grupo de pessoas mobilizadas em torno de um ideal de mudança para Pernambuco. Segundo esse programa de governo, o primeiro passo seria a mudança radical na forma como Pernambuco era governado, que implicaria na implementação de um novo modelo de gestão e de novas ações governamentais²².

Em Pernambuco, o Plano Diretor da Reforma do Estado, divulgado no Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social²³, coordenado na época pelo vice-governador José Mendonça Filho, foi aprovado pela sua comissão diretora e pelo governador do Estado em 15 de fevereiro de 2000, sem que tivesse sido estabelecido nenhum processo de discussão com a sociedade, nem mesmo com a Assembleia Legislativa.

²¹ Lei complementar brasileira que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços. (PERNAMBUCO. **Comissão Diretora da Reforma do Estado**. Plano Diretor da Reforma do Estado. Recife: Cepe, 2000a.)

²² PERNAMBUCO. **Pernambuco Já**. Programa de Governo para Mudar Pernambuco: síntese para discussão. Recife, 1998, p. 21-22.

²³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social. Dezembro, 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/novosite/download/NE1>>. Acesso em: 02 de Abr. 2018

O foco da reforma pernambucana se pautava na modernização do Estado, na criação de um modelo organizacional mais enxuto, no ajuste fiscal e em melhores políticas de gestão de pessoas²⁴. De acordo com Siqueira e Mattos (2008): Em âmbito nacional, os documentos elaborados pelo extinto Mare, como o Plano Diretor da Reforma do Estado Federal em conjunto com os denominados Cadernos Mare [...], serviram como fonte de inspiração para a definição das políticas em Pernambuco. [...] O relato do secretário executivo da Comissão de Reforma do Estado do período, Hélio Oliveira (entrevista, 2005), confirma o alinhamento de Pernambuco com a agenda política nacional:

Tendo como paradigma o arcabouço construído pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), do então Ministro Bresser Pereira, o Plano proposto pelo Governo Estadual partiu igualmente da análise da globalização das economias e dos mercados internacionais e do chamado “esgotamento do Estado contemporâneo”, visto como “centralizado, burocrático e sem compromissos” com resultados. Nele foram identificadas três dimensões da crise do aparelho de estado: fiscal, do modo de intervenção e do modelo burocrático de gestão.

Para sua superação, e por causa dos embargos sofridos pelo Estado, foram propostas: a recuperação da poupança pública para evitar o déficit fiscal e aumentar a taxa de investimento social, visando resgatar a capacidade de governança do Estado; a redefinição das formas de intervenção do Estado, readequando as suas funções e tamanho, lançando mão dos processos de privatização, terceirização e publicização através da transferência de serviços do Estado para o chamado Terceiro Setor; e a implantação de um novo modelo de gestão pública capaz de

²⁴ CRUZ, M. S. M. Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco. In: **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala**, 7, 10 Nov. 2006.

superar as “amarras” da administração burocrática, através de novas e modernas práticas gerenciais.

Dentre as principais Diretrizes para Reforma do Aparelho do Estado Pernambucano estavam a estimulação da criação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, causando uma competição pelas oportunidades de prestação dos serviços públicos nas atividades não-exclusivas do Estado e transferindo para esse setor o maior número de serviços, objetivando mais “eficiência, controle e participação da sociedade em sua produção, além da transferências dos serviços para o chamado setor público não-estatal, devendo estes ser submetidos a controle de resultados, com informações sistemáticas para avaliação e decisão quanto à sua manutenção ou possíveis modificações.

Dentro das ações reformistas, também foi criada uma Secretaria Executiva ligada ao vice-governador, e a Secretaria de Administração se transformou em Secretaria de Administração e Reforma de Estado. Em relação à política de recursos humanos, foram criadas a carreira de gestor público e a remuneração variável. Além disso, a Escola de Governo trouxe a proposta de imprimir uma nova filosofia de gestão pública, formando gestores para melhorar o atendimento e agilizar os trabalhos prestados aos cidadãos²⁵.

O Governo do Estado, portanto, instituíra duas novas formas de organização estatal em seu Plano Diretor, levando em consideração as Leis Federais nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999: as Organizações Sociais constituiriam estrutura própria para a prestação de serviços públicos não-exclusivos do Estado, que seriam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e cujos objetivos sociais teriam que ser relativos à respectiva área de atuação, bem como poderiam receber recursos orçamentários para

²⁵ LACZYNSKI, P.; PACHECO, R.S. Reformas Administrativas e sua Continuidade com Mudanças de Governos: os Casos da Bahia e de Pernambuco. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, 2009, p.5.

a prestação de serviços explicitados em contrato de gestão e os seus Conselhos de Administração deveriam contar com representantes do Poder Público e da Comunidade. Além das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as quais poderiam qualificar-se para a execução de serviços públicos não-exclusivos do Estado estabelecidos em Termos de Parceria com o Poder Público, receber recursos financeiros do Estado para custear os serviços prestados, que serão gratuitos e prestar contas dos recursos recebidos, mas a sua administração seria autônoma, sem a presença de membros do Estado.

Nesse contexto, então, foi editada a Lei nº 11.743/00 no Estado de Pernambuco, que sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispondo sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento às atividades sociais, além de dar outras providências. Essa lei nada mais é, ao que parece e conforme explanação supracitada, na estrutura e composição dos seus artigos, do que uma fusão das Leis Federais nº 9.637/98 e nº 9.790/99 que dispõem sobre Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em âmbito Federal.

Em decorrência do que é propugnado pela Constituição Federal²⁶, é possível concluir que a amplitude da norma constitucional engloba: a gestão pública de atividades econômicas propriamente ditas (empresas estatais); a edição de normas jurídicas que visem a conformar a conduta dos agentes econômicos (no modo coativo ou através de incentivos); o direito da ordenação social (disciplina, fiscalização e punição) e o planejamento social da Economia. Sendo assim, com a Reforma da década de 1990, pela

²⁶Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

primeira vez, o Estado Brasileiro foi constitucionalmente qualificado de “agente normativo e regulador”. Ou, melhor dizendo, em 1998 constituiu-se uma nova forma de relacionamento do Estado Brasileiro com a Economia, que não existiu em constituições anteriores.

Em 2000, antes de sua regulamentação, o Conselho Estadual de Saúde²⁷ acionou o Ministério Público na tentativa de impedir a efetivação da lei. Este, por sua vez, convocou um debate em fevereiro de 2000, do qual participaram representantes do governo estadual, da Universidade Federal de Pernambuco, da sociedade civil organizada e de diversas Organizações Não Governamentais²⁸. Na ocasião, o Ministério Público e os representantes das ONGs teceram inúmeras críticas ao modelo de gestão. De acordo com documento desenvolvido pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais²⁹, durante o debate, o Ministério Público posicionou-se contra o modelo, principalmente pela discricionariedade dada ao Poder Público durante o processo de seleção da entidade parceira e pelo fato de as Organizações Sociais não utilizarem o processo licitatório para compras. Ao fim do debate, o MP sugeriu que o governo estadual criasse novos mecanismos de controle e que profissionalizasse seus funcionários nas áreas de gestão e avaliação. Com isso, alguns dos participantes

²⁷ Sobre as funções dos Conselhos de Saúde, o arcabouço legal do Sistema de Saúde, expresso na Constituição Federal e na Lei Federal nº 8.142, estabelece que o Conselho de Saúde – seja ele na esfera municipal, estadual ou federal – deve funcionar em caráter permanente e deliberativo, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, incluindo os aspectos econômicos e financeiros. O Conselho deve ser composto por representantes dos governos, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários

²⁸ A Abong realizou este estudo em dezembro de 2000, período em que a Lei Estadual de OS ainda não havia sido regulamentada. Ao ler e analisar o documento “Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social”, fica claro o posicionamento contrário da Abong acerca da Reforma do Estado e das propostas do Plano Diretor de Pernambuco. À época, a Associação estava alinhada ao PT e era contra o governo FHC e suas propostas. A Abong foi contra o projeto de OS e de OSCIP.

²⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social. Dezembro, 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/novosite/download/NE1>>. Acesso em: 02 de abr. de 2018

do debate entenderam a postura do Ministério Público como um recuo³⁰.

De acordo com relatos de conselheiros da saúde³¹, o Conselho Estadual de Saúde posicionou-se contra o modelo OS, pois ele representaria a privatização da saúde e a desconstrução do Sistema Único de Saúde. Ademais, os conselheiros também criticaram a centralização das decisões na cúpula do governo, o silêncio do governo estadual e a falta de diálogo com a Secretaria de Saúde a respeito do tema. Diante desses relatos, é possível inferir que não houve a preocupação, por parte do governo, em dialogar e instituir canais de comunicação com os sindicatos do funcionalismo público e com as corporações de classe.

Dessa forma, com a edição do Decreto da Lei Estadual nº 11.473/2000, foi instituído o sistema de prestação de serviços não exclusivos por entidades qualificadas como Organizações Sociais. Logo após, em 2001, essa lei estadual foi regulamentada por um novo Decreto estadual sob o nº 23.046, no qual estabelecia as atribuições de fiscalização e regulação dessas atividades públicas não exclusivas.

2.3.1 Acompanhamento geral da Lei nº 11.743/2000 nos últimos anos

O primeiro trabalho envolvendo o acompanhamento das organizações sociais, que se teve conhecimento nessa pesquisa, é referente ao exercício de 2007, divulgado em 2009, pelo

Tribunal de contas do Estado de Pernambuco Saúde³².

Durante o exercício de 2007 nenhuma entidade foi qualificada como OS. Atualmente existem seis entidades

³⁰ Idem.

³¹ Trechos das falas dos conselheiros, disponíveis em Abong (2000).

³² PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **Organização Administrativa do Estado**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/355/03-organizadm.pdf>> Acesso em: 01 de fev 2018.

qualificadas como OS: duas foram qualificadas em 2001, duas em 2003, uma em 2004 e uma em 2006. Abaixo estão tabelados os dados dos decretos de qualificação de cada uma destas entidades:

Quadro 1. Primeiras Organizações Sociais em Pernambuco

DECRETOS	DATA	ORGANIZAÇÃO SOCIAL
23.211/01	20/04/2001	Associação Casa do Estudante de Pernambuco – CEP
23.212/01	20/04/2001	Associação Núcleo de Gestão do Porto Digital
25.871/03	23/09/2003	Associação Movimagem Pernambuco como Organização Social - OS
26.025/03	03/11/2003	Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP
26.296/04	08/01/2004	Centro de Abast. Alimentar de Pernambuco – CEASA/PE
29.857/06	14/11/2006	Associação Pró Ensino de Excelência de Pernambuco – PROCENTRO

Fonte: DOE

O Art. 27 da Lei nº 12.973/05 prevê que a cada dois anos as entidades qualificadas como OS's devem fazer a renovação da titulação até 30/04. Abaixo estão relacionados os decretos que dispuseram sobre esta renovação:

Quadro 2. Renovação dos Contratos de Gestão

DECRETOS	DATA	ORGANIZAÇÃO SOCIAL
30.544/07	19/06/07	Associação Casa do Estudante de Pernambuco – CEP
30.545/07	19/06/07	Associação Núcleo de Gestão do Porto Digital
30.546/07	19/06/07	Centro de Abast. Alimentar de Pernambuco – CEASA/PE

As demais OS's, Movimagem e ITEP, apesar do tempo de obtenção da qualificação ultrapassar dois anos, não cumpriram o Art. 27 da Lei nº 12.973/05, e não renovaram a titulação. Mesmo não havendo renovado a titulação, o ITEP recebeu repasse financeiro apoiado no contrato de gestão, como pode ser observado na letra “C” deste mesmo item.

Durante o exercício de 2007 foi assinado um novo contrato de gestão entre a Secretaria de Educação e a Casa do Estudante. Foram assinados termos aditivos aos contratos de gestão já existentes com a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária/CEASA e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente/Porto Digital.

Figura 1. Quadro das OSs³³

OS	UNIDADE GESTORA REPASSADORA	VALOR TOTAL REPASSADO	EMBASAMENTO LEGAL	OBJETO
ITEP	SECTMA	550.000,00	Inexigibilidade – Lei 8.666/93, Art. 116	Aquisição e instalação dos equipamentos do Instituto de Laticínios do Agreste de Pernambuco - ILA, para o centro tecnológico de educ. profissional de laticínios e derivados em Garanhuns/PE
	SUBTOTAL	550.000,00		
CEASA	SDDSH	226.671,00	Inexigibilidade – Lei 13.094/06, Art. 40, 41 e 42, Lei 11.743/00 e Lei 8.666/93, Art. 116	Atendimento às ações do projeto sopa amiga e para familiares e entidades carentes
	SEDUC	784.665,00	Dispensa – Lei 8.666/93, Art. 24, inciso XXIV	Execução dos serviços de armazenamento e gerenciamento de materiais
	SARA	4.551.039,50	Dispensa - Lei 8.666/93, Art. 24, inciso XXIV	Leite pasteurizado tipo c, teor de matéria gordá mínimo de 3,0%, envasado em embalagens de saco de polietileno. Leite pasteurizado tipo c, de cabra, teor de matéria gordá 3%, envasado em embalagens saco de polietileno
	IPA	88.365,00	Inexigibilidade	Incentivar a produção e comercialização de produtos fitoterápicos
	SUBTOTAL	5.650.740,50		
TOTAL GERAL		6.100.740,50		

O Art. 22 da Lei nº 11.743/00 alterado pela Lei nº 12.973/05 dispõe sobre o acompanhamento dos contratos de gestão:

Do artigo acima transcrito depreende-se que o acompanhamento dos instrumentos de ajuste deve ser efetuado pelos órgãos parceiros, pela ARPE e por órgão de controle interno do Estado e que os resultados atingidos devem ser analisados pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Administração.

O acompanhamento de contrato de gestão pelos órgãos parceiros foi verificado por meio da análise da documentação anexada ao processo de prestação de contas dos órgãos que possuem contrato de gestão assinado com OS. A Resolução TC nº 02/08³⁴ faz referência à Resolução TC nº 20/2005³⁵ que dispõe

³³ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **Organização Administrativa do Estado**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/355/03-organizadm.pdf>> Acesso em: 01 de fev 2018.

³⁴ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **Resolução T.C. Nº 0002/2008 (revogada pela resolução TC n.º 20, de 17 de dezembro de 2008)**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/res-2008/198-resolucao-t-c-n-0002-2008>> Acesso em: 16 de jul 2018.

que um relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, deve ser anexado ao processo de prestação de contas que deve ser enviado anualmente ao Tribunal de Contas.

Analisando-se o processo de prestação de contas da SECTMA verificou-se que o Porto Digital e o ITEP apresentaram seus relatórios de prestação de contas. Não foi encontrado na prestação de contas da SECTMA relatório da Movimagem. O processo de prestação de contas da Secretaria de Educação apresentou apenas cópia do contrato de gestão assinado com a Casa do Estudante, não apresentando nenhum relatório de execução deste contrato. A prestação de contas da Secretaria de Agricultura apresentou o contrato de gestão assinado com a CEASA e o relatório de atividades relativo ao exercício de 2007.

Conclui-se assim que os órgãos parceiros não estão cumprindo a exigência contida no Art. 1º, § 1º da Resolução TC nº 20/05, uma vez que é a atual resolução vigente.

Torna-se conveniente ressaltar que no seu relatório de atividades, a ARPE mencionou a escassez de pessoal para a grande demanda de serviços na fiscalização de OS's e OSCIP's³⁶.

Por meio da análise do relatório de atividades da ARPE verificou-se que a Agência, ao analisar a prestação de contas das OS's de exercícios anteriores, procura cumprir o disposto no Art. 22 da Lei nº 11.743/00. Os trabalhos da ARPE nas OS's em 2007 resumiram-se ao seguinte: da Casa do Estudante recebeu a prestação de contas de 2006 que está sendo analisada e recebeu também denúncia relativa aos exercícios de 2005 e 2006; na

³⁵ PERNAMBUCO. **Resolução TC n. 0020/2005**. Dispõe sobre os institutos da Organização Social – OS e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, regulamenta a prestação de contas dessas entidades ao Poder Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/res-2005/133-resolucao-tc-n-0020-2005>>. Acesso em 16 de jul 2018.

³⁶ PERNAMBUCO. Ministério Público de Pernambuco. **(DP-viver) Movimagem é suspeita de irregularidades**. 24 ago. 2007. Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/siteantigo/siteantigo.mppe.mp.br/index.pl/clipagem_2408_movimagemhtml.html>. Acesso em 16 de jul. 2018.

CEASA a ARPE atuou na revisão tarifária referente aos períodos julho/07 e junho/08; com relação ao ITEP apenas mencionou que não recebeu a prestação de contas relativa ao exercício de 2006; na Movimagem a ARPE realizou fiscalização relativa aos exercício de 2005 e 2006; e por fim, com relação ao Porto Digital a ARPE recebeu a prestação de contas relativa ao exercício de 2006 e está analisando. Mais uma vez, enfatiza-se o não acompanhamento pela ARPE da execução do objeto dos contratos de gestão, durante o exercício de 2007, assinados entre o Estado e as OS's.

Após relatar as suas atividades que foram desenvolvidas em 2007 nas OS's e OSCIP's, que se concentraram basicamente em analisar as prestações de contas enviadas relativas ao exercício de 2006, a ARPE resumiu um conjunto de irregularidades encontradas.

A Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado não realizou nenhum trabalho de acompanhamento da execução dos contratos de gestão, conforme informação constante no Ofício SECGE - nº095/2008. Ainda segundo o citado ofício, os esforços foram despendidos para a ação de revisão da forma de relacionamento do Estado de Pernambuco com as organizações do Terceiro Setor. Esta demanda resultou na criação de Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de revisão do modelo com o intuito de eliminar problemas e distorções identificados durante o acompanhamento da execução de vínculos entre o Terceiro Setor e o Estado de Pernambuco.

O Grupo de Trabalho foi criado a partir da Portaria Conjunta SAD/SECGE/PGE nº 75, de 11/12/2007, que foi prorrogada por meio das Portarias Conjuntas nº 11, de 30/01/2008 e nº 43, de 31/03/2008 e teve como integrantes representantes da Procuradoria Geral do Estado, Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado e Secretaria de Administração. O modelo proposto foi apresentado pelo Grupo e está em fase de validação pelo Núcleo de Gestão do Poder Executivo Estadual.

No exercício de 2006, o Comitê que avaliou os instrumentos de ajuste foi o mesmo que avaliou o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (PROGESTÃO), que foi extinto em 31/12/06. Apesar da previsão legal de que o Comitê de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Administração deveria analisar quadrimestralmente os resultados atingidos com a execução dos instrumentos de ajuste, nada, em 2007, foi realizado. Consta-se que houve descumprimento do Art. 22, §1º da Lei nº 11.743/2000 alterada pela Lei nº 12.973/2005.

As organizações sociais da saúde, em Pernambuco, só entraram no campo desse serviço social em 2009. O primeiro processo de seleção ocorreu em novembro deste mesmo ano, nos termos da Lei Estadual nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 23.046, de 19 de fevereiro de 2001, Lei nº 12.973, de 26 de dezembro de 2005, normas federais vigentes sobre a matéria e o regramento correspondente às normas do Sistema Único de Saúde emanadas do Ministério da Saúde. A entidade selecionada para operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no Hospital Miguel Arraes, primeira unidade gerenciada por OSS em Pernambuco, foi a Fundação Professor Martiniano Fernandes (IMIP Hospitalar), com sede em Recife. À medida que as obras de construção das unidades de saúde foram sendo concluídas, a Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco foi ampliando o processo de qualificação de novas entidades como Organização Social em Saúde e celebrando contratos de gestão específicos. Em período de dez meses (dezembro de 2009 a setembro de 2010) foram inauguradas treze unidades de saúde (três hospitais e dez unidades de pronto atendimento) que estão sendo gerenciadas por quatro diferentes instituições filantrópicas qualificadas como OSS em nosso Estado³⁷.

³⁷ALBUQUERQUE, Ana Maria, et al., **Organizações Sociais em Saúde no Estado de Pernambuco: Inovação e Desafios para o Futuro**. 2016. Disponível em: <<http://ibross.animaker.com.br/wp-content/uploads/sites/34/2016/06/OSS-em-Pernambuco-2009.pdf>>. Acesso em: 17 de jul. 2018.

No ano de 2013, no entanto, entrou em vigor no Estado Pernambuco a Lei nº 15.210 que seria a responsável pela regulação das Organizações Sociais da Saúde, bem como seus contratos firmados. Tal atribuição, então, é exclusiva da Secretaria de Saúde do Estado. Para a saúde, portanto, a Lei nº 11.743/2000 é aplicada de forma subsidiária.

2.3.2 Brevíssimo comentário sobre a Lei Federal nº 13.019/2014

Paralelamente a esse processo que ocorria em Pernambuco, em 2014 era editada a Lei Federal nº 13.019, que instituiu normas gerais para as parcerias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros com organizações da Sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público, definindo diretrizes para a política de fomento e colaboração³⁸.

A Lei nº 13.019/2014 trouxe dois pontos importantes para análise: a ideia de gestão pública democrática³⁹ e participação social⁴⁰. O primeiro, exterioriza-se na participação popular e nas tomadas de decisões, objetivando o comprometimento social com o próprio desenvolvimento sociológico, garantindo à legislação ampla publicidade dos atos da Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil no processo de seleção pública das parcerias, com possibilidade de interferência da sociedade no julgamento das propostas e acompanhamento da execução das parcerias firmadas.

³⁸ SOUZA, Aline Gonçalves de. **Empresas Sociais**: uma abordagem societária. São Paulo: Almedina, 2015. p.33.

³⁹Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei (13.109/2014) tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia [...]

⁴⁰ Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei (13.019/2014).

As atribuições do segundo ponto são focadas pelo novo marco regulatório do Terceiro Setor, vislumbrando tanto a elaboração da legislação com participação da população, através de realização de audiências públicas junto à Secretaria da Presidência da República quanto o procedimento previsto para celebração de parcerias de Organizações da Sociedade Civil com os Entes Públicos.

Esse fortalecimento da sociedade civil é consolidado, também, na obrigação da Administração Pública de divulgar nos meios de comunicação campanhas de publicidade e programações desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil no âmbito das parcerias firmadas, além da criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil cuja finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das Relações de fomento e de colaboração⁴¹.

Como se observa, as inovações trazidas pela Lei nº 13.019/2014 podem tornar o controle da Administração Pública mais eficiente no cumprimento dos objetivos propostos pelas parcerias celebradas, já que se requer a prova de capacidade técnica e operacional da instituição para desenvolvimento de suas atividades, bem como experiência prévia no mesmo objeto pretendido pela parceria ou semelhante, o que pode ser comprovado através de seus Estatutos, Planos de Trabalho e Relatórios de Atividades atualizados com a respectiva demonstração do desenvolvimento prático dos serviços ofertados à população, além de proporcionar uma regulação de melhor qualidade para o sistema que já existe, conforme se observa no dispositivo do art. 8º da Lei em atento.

⁴¹ Art. 14 (Lei 13.019/2014). A administração pública divulgará, na forma de regulamento, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias previstas nesta Lei, mediante o emprego de recursos tecnológicos e de linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

Dada a importância das atividades desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público para a promoção de políticas públicas e o impacto das ações desempenhadas pelos seus dirigentes, a lei alterará os artigos 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, para inserir como atos de improbidade que causa lesão ao erário e que atenta contra os princípios da Administração Pública, condutas contrárias ao disposto na Lei nº 13.019/2014.

Vale lembrar que há vedação para firmar parcerias cujo objeto envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou outras funções exclusivas do Estado. O legislador, na Lei nº 13.019/2014 não seguiu o caminho das novas tendências sobre a delegabilidade das funções públicas. Se de um lado é certo que funções normativas e reguladoras são indelegáveis ao setor privado, de outro o exercício do poder de polícia, em sua vertente fiscalizatória, nenhum impedimento traria, em certas situações, para a configuração das parcerias, sabido que fiscalizar é atuar sob comando legal. O importante, porém, é que o poder delegante possa desenvolver eficazmente o controle dos parceiros. De todo modo, a proibição está peremptoriamente fixada na lei⁴².

Perceptível, portanto, que ainda existe uma incompatibilidade com a base teórica fundadora e a expressão normativa dita resultante.

2.4 O Terceiro Setor nos estados-membros

A nova concepção de Estado que resulta da reforma que vem sendo implantada no Brasil decorre da tentativa de adaptar a Administração Pública ao novo cenário globalizado e a consequente

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime jurídico dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael de Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 190.

crise do modelo de Estado Social, cujos custos crescentes denotariam a incapacidade de o Poder Público responder às demandas igualmente crescentes da população. Os déficits fiscais do Estado têm ensejado um movimento de enxugamento das máquinas administrativas estatais, descentralização e desconcentração administrativa e da concessão de serviços públicos para particulares. Em especial, destaca-se a atração de entidades civis para ocuparem um espaço não-estatal, por meio da prestação de serviços públicos não-exclusivos do Estado. Assim, busca-se avaliar o potencial regulatório do novo Direito Administrativo que vem sendo criado pelas alterações normativas derivadas do Plano de Reforma do Estado Brasileiro⁴³.

Apesar da tramitação da ADIN, os Estados da federação, conforme explanação supracitada, já legislavam e reconheciam o instituto das OSs como fundamental para o bom funcionamento da administração pública, bem como criaram procedimentos de criação de suas organizações sociais por demais semelhantes.

No que tange, particularmente, aos serviços públicos sociais e em vista do disciplinamento da matéria na carta magna nacional, não é o Estado que se deve qualificar de subsidiário, mas sim a sociedade civil, já que se faz tanta questão de distinguir esses âmbitos, mas materializando a sociedade civil em estruturas integradas a um Terceiro Setor normativo. É importante que se frise, *ab initio*, que a noção de complementariedade pressupõe composição segundo as capacidades e os escopos dos entes envolvidos, bem como que falar em parceria entre público e privado e em participação da sociedade significa reconhecer que, do cerne da coletividade, espontaneamente emergem movimentos e organizações dirigidas a auxiliar o Estado na gestão da coisa pública e na prestação de serviços de interesse comum. Nesse ponto cumpre realçar que, no âmbito da prestação de serviços públicos, o princípio da subsidiariedade assume um

⁴³ ZYMLER, Benjamim. **Direito Administrativo e Controle**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 85-86.

significado peculiar, porquanto não se admite um Estado secundário em relação a um dever que lhe é constitucionalmente imposto, sobretudo em favor dos que, diante de uma realidade leoninamente excludente, não tem vez, nem voz, nas instâncias decisórias e executivas. A condição de acessoriedade, no caso, tem por titular os demais atos sociais, que vão acrescer ao que for disponibilizado pelo Estado em cumprimento a suas obrigações postas no ordenamento jurídico, com expressão maior na Constituição Federal⁴⁴.

O serviço público é reservado de forma primária ao Estado, podendo ser concedido o seu exercício aos particulares. Não há serviço público exercido de forma subsidiária pelo Poder Público (mas sim pelas pessoas privadas), nem tampouco se poderia cogitar de o Estado “intervir” num setor que lhe é próprio. Quanto aos serviços públicos, o Estado tem o dever de sempre atuar (de forma direta ou indireta), pois sua racionalidade exige a prestação pública contínua e adequada⁴⁵.

Os serviços ditos sociais, que atendam a necessidades coletivas essenciais, como saúde, previdência, assistência, educação, não estão sob a égide do princípio da subsidiariedade, que daria ao Estado apenas a função de ajudar, estimular e subsidiar a iniciativa privada. A Constituição, no capítulo da ordem social, prevê todas essas tarefas como dever do Poder Público, embora sem caráter de exclusividade, tendo em vista que expressamente deixa também a sua execução aberta à iniciativa privada. Porém, mesmo quando a tarefa é atribuída ao Estado, é prevista a colaboração do particular, o que admite variadas formas de parceria⁴⁶.

Atendendo aos ideais propugnados pela Reforma Gerencial, o Estado de Pernambuco, em 14 de Janeiro de 2000 pôs em

⁴⁴ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. Curitiba: Jurua, 2009, p. 453.

⁴⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014, p.93.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.435.

vigência a Lei Estadual nº 11.742, a qual criou a Agência Reguladora de Pernambuco, responsável, dentre outras atribuições, por regular os contratos firmados entre a Administração Pública e as Organizações Sociais da Saúde, mostrando que havia um intuito de aperfeiçoar a gestão estatal das atividades reguladoras desses novos anseios sociais, com o desiderato de viabilização de um efetivo controle da Administração Pública, tendo como norte o dever de guarda e atendimento do cidadão.

Nesse ponto, muda-se o foco da discussão: não falamos mais da constitucionalidade da prestação de serviços via Organizações Sociais, até porque a adaptação do Direito Administrativo já fala por si só. A atenção, passa a recair, sobretudo, sobre a qualidade e controle do serviço prestado.

No caso do Estado de Pernambuco, no ano de 2013, o poder Legislativo do Estado em atento editou a Lei nº 15.210, transferindo a prerrogativa de regulação antes atribuída a Agência Reguladora de Pernambuco à Secretaria de Saúde do Estado, ou seja, as atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde, agora serão cumpridas por um órgão da administração direta no Estado.

Eis, então, a ruptura com o modelo para agências reguladoras que era proposto pela Reforma Gerencial, já que a legislação ordinária concedeu a tais agências poderes regulatórios específicos para atuar de forma a regular os determinados serviços que lhe foram destinados. Para tanto, caberia a tais entidades os deveres de manusear as informações, que agora assumem um valor tão relevante que leva o Estado a criar um maquinário específico para o seu controle de gerenciamento; cuidar dos anseios, muitas vezes exagerados (assim, irregulares), das multinacionais pela busca da operacionalização privada e aproveitamento das informações recebidas pelo Estado; controlar os interesses normalmente exaltados dos envolvidos nesse jogo de informações preciosas; proteger o cidadão, que se encontra em

situação de hipossuficiência perante dois outros partícipes desse jogo (Estado e empresa prestadora do serviço público); sem considerar as demais prerrogativas e deveres de entidade pública que é⁴⁷.

Como garantir, no entanto, que o usuário de serviço público da saúde tenha acesso ao cumprimento de um direito fundamental de forma eficiente, se o serviço prestado não é regulado por uma instituição, a priori, imparcial? O que acontece no Estado de Pernambuco é a burocratização do sistema regulatório, sem qualquer participação nem de agências reguladoras, no caso da ARPE, nem da sociedade.

A gestão participativa é de suma importância porque busca modificar a articulação entre governantes e governados. O gestor governamental relaciona-se com o cidadão de modo não só “amigável”, mas também “interativo”, superando distâncias, atritos e unilateralidade. Sua função é “trazer” o cidadão para órbita do governo da comunidade, envolvê-lo nos assuntos governamentais. A gestão participativa é aquela que procura introduzir formas novas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade, que opera para além do formal e do burocrático, buscando ter iniciativas e criatividade para produzir resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que estejam, portanto, abertos à transformação social⁴⁸.

Desburocratizar, porém, não significa apenas, nem principalmente, introduzir procedimentos “competitivos”, “gerenciais”, tecnológicos ou empreendedores para dinamizar as operações administrativas. Significa, acima de tudo, democratizar, abrir as organizações, oxigená-las, submetê-las a outros ritos e controles, promovendo um movimento virtuoso de crítica e de

⁴⁷ FRANÇA, Philip Gil. **O Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008, p 25-28.

⁴⁸ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 145-148

recriação organizacional. Exatamente o oposto do que ocorreu em Pernambuco depois da Lei Estadual nº 15.210/13.

Insta ressaltar que o campo de avaliação na saúde se constitui de duas premissas básicas: a prestação de contas (*accountability*) e o controle dos programas, vistos não como uma atividade limitada em si mesma, mas com o objetivo de melhoria dos programas e da sociedade, relacionados com a responsabilização por aqueles que detêm a autoridade pelos programas e a investigação social, emergindo do interesse e preocupação com o emprego de métodos sistemáticos e justificáveis para determinação do *accountability*⁴⁹.

Atendo-se a primeira premissa na avaliação da saúde, prestação de contas, citada por Ana Cláudia Figueiró, integrante da equipe médica da Fundação Martiniano Fernandes/IMIP, entidade qualificada como Organização Social da Saúde em Pernambuco, a qual recebeu apenas no ano de 2014⁵⁰ mais de R\$ 40.000.000,00 (Quarenta milhões de reais) para gerir entidades do Terceiro Setor, responsável por grandes OS's como o Hospital Metropolitano Oeste (Pelópidas Silveira), Hospital Metropolitano Norte (Miguel Arraes de Alencar) e Hospital Metropolitano Sul (Dom Helder Câmara), ressalta-se que, se a própria Administração Pública é quem realiza os vultosos repasses à referida entidade, seria coerente que o Estado realizasse, também, o *accountability*? Ou seja, se a mesma entidade que contrata com o poder público é aquela que realiza medidas de austeridade fiscal, a situação é, no mínimo, neopratriomonalista e perigosa.

Nesse contexto, a “comunicação pela organização”, como forma de relacionamento intersistêmico, tem papel preponderante para viabilizar a regulação jurídica na política e em outros

⁴⁹ FIGUEIRÓ, 2010, p.4.

⁵⁰PERNAMBUCO. Secretaria de Saúde. 2018. **Relatório Detalhado Quadrimestral**, período de referência: Janeiro-Abril/2018. Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/relatorio_detalhado_quadrimstral_referente_ao_10_quadrimstre_de_2018.pdf>. Acesso em: 17 de jul 2018.

subsistemas sociais alcançados pela referida prestação de serviços públicos pelas organizações sociais e pelas organizações da sociedade civil de interesse público. É no âmbito destas entidades que o direito poderá, de forma indireta, regular a política (particularmente, a relação Administração/Público) e outros subsistemas sociais. Para isso, no entanto, deve o direito tornar-se reflexivo, ponderando as limitações decorrentes de sua inserção, como subsistema social autopoietico, num universo de sistemas autopoieticos funcionalmente diferenciados e, particularmente, levando em conta o aumento da complexidade do subsistema político. Este último, com a incorporação das comunicações emanadas do setor público não-estatal, passa a deter estrutura quadridimensional (política/Administração/Setor Público não-estatal/Público) e não mais a clássica tridimensional⁵¹.

⁵¹ ZYMLER, Benjamim. **Direito Administrativo e Controle**. 4. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.86-87

Regulação do Terceiro Setor em Pernambuco: as organizações sociais da saúde

3.1 Aspectos gerais sobre a regulação no Brasil

Quando se fala em regulação de serviços públicos nos dias atuais, essa noção vem fortemente associada à crise do Estado¹ e aos consequentes processos de reforma que permeara as agendas dos governos nos anos 1980 e 1990, no Brasil, na América Latina, e nos demais países capitalistas envolvidos com o ajuste estrutural. A crise do Estado, ou a crise do modelo de Estado intervencionista, foi o grande fantasma do final do século XX, que circundou decisões e ações de governantes, políticos e administradores públicos, assustou a sociedade e permeou o pensamento de pesquisadores, de cientistas políticos e sociais.

As discussões que se processam acerca da regulação e das transformações operadas nos serviços públicos, são resultantes desses eventos – crise e reforma do Estado –, que no Brasil estiveram associados às privatizações de empresas e serviços públicos nos diversos setores da infraestrutura. Com o discurso da prestação de um melhor serviço ao cidadão, através da redução da rigidez da racionalidade burocrática, a reforma de 1995 opôs sistematicamente à suposta inflexibilidade do Estado protecionista e redistribuidor às virtudes do mercado. Na perspectiva dos governos brasileiros ao longo da década de 90, reformar o Estado

¹ Esta crise pode ser entendida a partir de diversos parâmetros: crise financeira, crise fiscal, crise de paradigma, de métodos, crise de legitimidade, crise do modo de intervenção estatal, crise do modo burocrático de administrar etc.

significou, antes de tudo, reduzir o seu tamanho, privatizando bens e serviços coletivos até então produzidos pelo setor público.

Esta apologia e dogmatismo tornam-se o fio condutor fundamental dos discursos reformistas do final do século passado, sob o postulado de superioridade da regulação pelo mercado, como sendo o meio mais eficaz, mais racional e mais justo de harmonização de comportamentos e ações. A proposta foi aliviar a intervenção do Estado para deixar atuar os mecanismos de mercado, suprimindo a maior parte dos dispositivos que podiam entrar ou falsear o seu funcionamento (regulamentações, subvenções), aliviando os constrangimentos (desregulamentação) e privatizando empresas e serviços públicos. O discurso dominante foi o da redução do tamanho do Estado, do enxugamento de sua máquina administrativa e da revalorização extrema das virtudes do mercado pelo engajamento de empresas privadas na oferta de serviços tradicionalmente produzidos e gerenciados pelo setor público².

Em decorrência dos arts. 173 e 174 da CF, é possível concluir que a amplitude da norma constitucional engloba: a gestão pública de atividades econômicas propriamente ditas (empresas estatais ou *régide directe*); a edição de normas jurídicas que visem a conformar a conduta dos agentes econômicos (no modo coativo ou através de incentivos); o direito da ordenação social (disciplina, fiscalização e punição) e o planejamento social da Economia. Sendo assim, com a Reforma da década de 90, pela primeira vez, o Estado Brasileiro é constitucionalmente qualificado de “agente normativo e regulador”. Ou, melhor dizendo, em 1998 constituiu-se uma nova forma de relacionamento do Estado Brasileiro com a Economia, que não existiu em constituições anteriores³.

² PECCI, Alketa. **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007, p.14-15.

³ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014, p.127.

No caso de Pernambuco, por exemplo, com a edição do Decreto da Lei Estadual nº 11.473/2000, foi instituído o sistema de prestação de serviços não exclusivos por entidades qualificadas como Organizações Sociais. Logo após, em 2001, essa lei estadual foi regulamentada por um novo Decreto Estadual sob o nº 23.046, no qual estabelecia as atribuições de fiscalização e regulação dessas atividades públicas não exclusivas. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco tinha como premissa exercer as atividades de regulação e fiscalização das atividades públicas não exclusivas à cargo do Estado, por estes prestadas através de terceiros, mediante contrato de gestão, termo de parcerias ou convênio, de acordo com o art. 10 do Decreto nº 23.046/2001.

A ARPE passa a atuar na fiscalização do Terceiro Setor desde 2002, porém de forma pouco expressiva, pois analisava apenas as prestações de contas encaminhadas pela OS e OSCIP e algumas vezes efetuavam fiscalizações na sede dessas. Com o crescimento dos contratos com o Terceiro Setor, foi essencial para a ARPE a edição da Resolução nº 005 em 14 de dezembro de 2010, que disciplinou minuciosamente suas prerrogativas de fiscalização em relação aos contratos com o Terceiro Setor. A resolução atribui a ARPE instrumentos para o monitoramento dos serviços pactuados com Entidades Privadas sem fins econômicos. Deste modo, estabeleceu condições para a regulação das entidades depois de preenchidos requisitos necessários.

Em seu art. 3º, o regulamento supracitado estatuiu que para ser realizado o Instrumento de Pactuação com o Poder Público é forçoso documentações que serão enviadas à ARPE pela Entidade Social, como forma de controle prévio, antes mesmo de ser realizada a parceria.

É nesse contexto, portanto, no qual Estados como Pernambuco começavam a dar maior azo a participação privada na execução de serviços públicos, principalmente no que diz respeito à criação do Terceiro Setor, que o aparato estatal passou a ser mais

regulador do que fomentador, principalmente através da criação das agências reguladoras, o que nos requer um estudo mais detalhado do caso.

3.2 Análise da questão da saúde no estado de Pernambuco

A consagração constitucional à saúde não implica por si sua garantia, a qual depende de prestações positivas individualizadas por parte da Administração Pública. Portanto na área da saúde, a atividade estatal deve levar em conta tanto a realidade social e econômica, quanto a realidade técnica e condição pessoal de cada pessoa a ser assistida. Com isso, por ser objeto de transformações cada vez mais rápidas e por depender de uma atuação especializada e subjetivada, a prestação de serviço da saúde demanda constante adequação do Direito Administrativo⁴.

A própria Constituição brasileira faz referência expressa à participação do setor privado no sistema público de saúde, através dos artigos 197 e 199, oferecendo expressamente a possibilidade de modernização da Administração Pública por meio da participação consensual e negociada da iniciativa privada, tanto na gestão de determinadas unidades de saúde quanto na prestação de atividades específicas de assistência à saúde, sendo realizado, *a posteriori*, a devida regulação.

Como direito social, a saúde não prescinde da participação da sociedade civil na sua operacionalização. Enquanto direito fundamental, a política sanitária diz respeito a direitos a serem garantidos pelo Estado com relação a seus particulares, mas conta com a colaboração cidadã.

O Sistema Único de Saúde (SUS) contempla uma diretriz quanto à participação da comunidade: do ponto de vista da responsabilidade da sociedade, o art.199 da CF expressamente

⁴MÂNICA, Fernando Borges. *O Setor Privado nos Serviços Públicos de Saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.45.

refere que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, mas de forma complementar do Sistema Único. Na organização dos serviços de saúde, de forma suplementar, assegura-se o acesso aos planos de saúde privados.

A discussão do que possa ser complementar ao SUS torna-se central para a legitimação do Terceiro Setor na esfera da saúde. Nessa linha, as entidades privadas, de preferência as filantrópicas e sem fins lucrativos, poderão celebrar contrato de direito público ou convênio com o poder público. Portanto, são constitucionais as práticas amparadas pelo art. 199 da CF ao garantir a assistência à saúde como livre à iniciativa privada, mas de forma complementar ao Sistema Único. Aqui, a complementariedade do Terceiro Setor na saúde só pode ser dimensionada pelas reflexões oportunizadas pelo princípio da subsidiariedade. A complementariedade da ação privada não significa substituição do Estado e sim cooperação entre o público e o privado⁵.

Em Pernambuco, ainda durante a gestão do Governador Eduardo Campos, vivenciamos importantes mudanças no que tange a atuação e regulação do Terceiro Setor.

Nesse contexto, começa a observar a expansão da implantação do Terceiro Setor na saúde do Estado: no governo de Eduardo Campos as OS já eram responsáveis pela administração de catorze unidades de Pronto Atendimento e de três grandes hospitais - Miguel Arraes, Dom Hélder Câmara e Pelópidas da Silveira. Segundo a resolução nº 005/2010⁶, seria dever da ARPE fiscalizar a execução orçamentária dos recursos repassados pelo governo às entidades e o cumprimento das metas pactuadas em contratos, afinal, segundo o relatório no Processo nº 11031992010⁷,

⁵ BARZOTTO, 2011, p.212-213.

⁶ CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA – CFP. Resolução nº 005/2010. Número da resolução: 005. Altera a resolução CFP nº 001/2009, publicada no dia 1 de abril de 2009, p. 90, Seção I do DOU. Disponível em <<http://www.arpe.pe.gov.br/legislacao.php?op=1&codGrupo=5>> Acesso em: 20 mar 2018.

⁷ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado Coordenadoria de Controle Externo Departamento de Controle Estadual - Divisão de Contas dos Poderes Estaduais Terceiro Setor e Parcerias Público-Privadas. **Terceiro Setor e Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov>>

que tramitou no Tribunal de Contas do Estado (TCE) em 2009 o governo repassou R\$ 85 milhões para as OS e em 2010 esse repasse teve um aumento de mais de 150%, chegando a quantia de R\$ 220 milhões. Enquanto que os hospitais, de fato, públicos, sofriam cortes de orçamento e sucateamento.

Em meados dos anos de 2008 e 2009 a demanda de pacientes nos hospitais públicos de Pernambuco esbarrava nos limitados leitos da rede pública de saúde. A incapacidade de absorver a procura reduz o Estado a uma instituição sem controle das suas atribuições. Nesse período, a juíza titular da terceira vara da Fazenda Pública da Capital, Clara Maria Calado, concedeu liminar favorável ao Sindicato dos Médicos de Pernambuco, que ao ingressar com uma ação civil pública, requereu que os pacientes que não encontram atendimento nos hospitais públicos, fossem transferidos para a rede privada.

O sucateamento dos hospitais públicos do Estado penaliza ainda mais os já debilitados pacientes: no Barão de Lucena, na Iputinga, exames de mama deixaram de ser realizados na unidade por falta de mamógrafos. A crise na Saúde afetou, também, Hospital Getúlio Vargas, com falta de leitos para a quantidade de pacientes existentes. Além do fato de o Governo está a cada dia minando a autonomia da Universidade de Pernambuco (UPE) com o objetivo de sucatear o complexo hospitalar (PROCAPE, HUOC, CISAM), e dessa forma justificar a implantação das Organizações Sociais em hospitais universitários do Estado.⁸

Em 1992, José Paulo Netto⁹ já enxergava que estávamos inseridos num contexto do projeto neoliberal no qual os interesses econômicos se sobrepõem as necessidades sociais. Presenciou-se um cenário de enfraquecimento das políticas públicas e da proteção

br/internet/docs/relatorio_contasgoverno /352/cg2010-05-terceiro-setorparcerias.pdf>. Acesso em: 20 mar 2018.

⁸ Dados disponíveis em <<http://www.cremepe.org.br/mostraClipping.php?id=17840>> Acesso em 23 abr 2018

⁹ NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 121-123.

social nos três âmbitos: saúde, previdência e assistência sociais que juntas formam o tripé da Seguridade Social, concebida desde a Constituição Federal de 1988. Isto significa a redução do papel do Estado frente à execução destas políticas que são transferidas como responsabilidade para a sociedade civil e/ou o Terceiro Setor. O Estado, portanto, tomava a configuração de um Estado mínimo para sistemas públicos de proteção social, porém máximo para o capital.

O historiador da Universidade Federal de Pernambuco, Michel Zaidan Filho¹⁰, em sua recente obra intitulada “A Honra do Imperador”, relatou eventos ocorridos em meados de 2012: “No mesmo instante em que o governador Eduardo Campos e o seu secretário da Saúde anunciavam o fim do Centro Médico do HEMOPE, com a doação de equipamentos de última geração, a suspensão de comida para os internos e outras medidas restritivas, a Fundação Professor Martiniano Fernandes (IMIP HOSPITALAR - qualificada como Organização Social pelo Decreto nº 38.705, de 08 de outubro de 2012) anunciava a inauguração de novos leitos para pacientes de leucemia ou hemodiálise”. Ou seja, ao que nos parece, já havia um intuito de aumentar o aparato público-privado em relação à área da Saúde em Pernambuco.

Nesse contexto, para o SUS, a expansão do Terceiro Setor significa também a entrega da gestão de unidades de saúde públicas isoladamente para diversas formas individualizadas de gestão, significando a quebra do sistema de saúde, a focalização de políticas públicas de saúde e também é um severo golpe na universalização do sistema de saúde, além de que a contratação de pessoal de saúde em regime celetista impedirá a criação da carreira de profissionais de saúde do SUS.

O relatório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para o exercício do ano de 2012 apontou, quanto às Organizações Sociais, que o total de recursos repassados pelo Estado, no

¹⁰ Z Aidan Filho, Michel. **A Honra do Imperador**. Recife: Núcleo de Estudos Eleitorais Partidários e de Democracia, 2014, p.29-30.

exercício em análise, para essas entidades foi de R\$ 456,35 milhões, dos quais, R\$ 390,97 milhões foram destinados às Organizações Sociais da área de Saúde, o que corresponde a 86% do total de repasse no exercício de 2012¹¹.

A experiência pernambucana com as Organizações Sociais na área da Saúde, envolvendo hospitais conveniados com o SUS, portanto, destacou-se de tal maneira que no final do ano de 2013, o Estado editou uma lei específica para qualificação de entidades desta área, bem como transferindo a atividade de supervisão desses contratos do órgão originalmente responsável, qual seja, a Agência Reguladora de Pernambuco, para a Secretaria de Saúde, mostrando mais um ponto de divergência com a proposta federal para essas entidades do Terceiro Setor.¹²

A responsabilidade formal pela administração da unidade, entretanto, é das Organizações Sociais, entidades que devem ser de reconhecida competência gerencial em sua área de atuação. A Secretaria Estadual de Saúde (SES) negocia e firma anualmente contratos de gestão com cada um dos gestores desses serviços de saúde, empenhando recursos orçamentários do tesouro estadual, em troca de resultados de desempenho específicos. Os gerentes, que possuem maior flexibilidade administrativa, podem administrar o seu pessoal e o hospital com mais autonomia para atingir suas metas de desempenho, geralmente obtendo melhores resultados que os hospitais estaduais tradicionais (World Bank, 2006). O quinhão que cabe ao Estado, portanto, é observar como, quando e onde seus recursos estão sendo investidos.

De acordo com o relatório¹³ quadrimestral do 1º semestre de 2018 divulgado pela Secretaria de Saúde do Estado de

¹¹ PERNAMBUCO. **Prestação de contas do governador**. 2013. Disponível em: <<http://www2.tce.pe.gov.br/internet.old/images/jdownloads/votoconselheiro%20Carlos%20Porto.pdf>> Acesso em: 01 Out 2018.

¹² A Lei 15.2010 de 19 de Dezembro de 2013 dispõe especificamente sobre Organizações Sociais da Saúde no Estado de Pernambuco.

¹³ PERNAMBUCO. Acesso à informação. **Contratos completos**. Disponíveis em: <http://www.lai.pe.gov.br/web/ses/contratos?p_p_id=publicador_repositorio_documento&p_p_lifecycle=0&p_p_state=nor_mal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-11&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&publicador_

Pernambuco, só entre os meses de janeiro até abril de 2018 foram repassados mais cerca de R\$ 308.153.714 para as organizações filantrópicas só para custear atendimento laboratorial.

Restada, pois, a latente necessidade de verificar se as elevadas somas supracitadas estão sendo administradas de forma proba.

3.3 Agência reguladora de Pernambuco: atividades principais

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco tinha como premissa exercer as atividades de regulação e fiscalização das atividades públicas não exclusivas à cargo do Estado, por estes prestadas através de terceiros, mediante contrato de gestão, termo de parcerias ou convênio, de acordo com o art. 10 do Decreto nº 23.046/2001.

A Agência Reguladora do Estado de Pernambuco (ARPE) atua na fiscalização do Terceiro Setor desde 2002, além de fiscalizar, também, as áreas relacionadas à energia elétrica, saneamento, gás natural, tarifas e transportes. No Terceiro Setor, sua atuação era pouco expressiva, vez que analisava apenas as prestações de contas encaminhadas pela OS e OSCIP e algumas vezes efetuavam fiscalizações na sede dessas.

Com o crescimento dos contratos com o Terceiro Setor, foi essencial para a ARPE a edição da Resolução nº 005 em 14 de dezembro de 2010, que disciplina minuciosamente suas prerrogativas de fiscalização em relação aos contratos com o Terceiro Setor. A resolução atribui à agência instrumentos para o monitoramento dos serviços pactuados com Entidades Privadas sem fins econômicos. Deste modo, estabelece condições para a regulação das entidades depois de preenchidos requisitos necessários. Em seu art. 3º estatui que, para ser realizado o

Instrumento de Pactuação com o Poder Público, é forçoso documentações que serão enviadas à ARPE pela Entidade Social, como forma de controle prévio, antes mesmo de ser realizada a parceria.

As principais atividades executadas pela ARPE, no exercício da fiscalização das OS e OSCIP, conforme a Resolução nº 67/2010, são: Análise prévia dos Instrumentos de Pactuação (Edital de Seleção, Contrato de Gestão, Termo de Parceria, Plano de Trabalho, Termo Aditivo, Regulamento de Compras e Contratação etc.); Monitoramento (Acompanhamento das metas pactuadas nos Instrumentos de Parceria); Fiscalização das atividades e Análise da Prestação de Contas ¹⁴.

3.4 Vicissitudes da regulação da saúde em Pernambuco

Para o SUS, a expansão do Terceiro Setor significou, também, a entrega da gestão de unidades de saúde públicas isoladamente para diversas formas individualizadas de gestão, significando a quebra do sistema de saúde, a focalização de políticas públicas de saúde e também se tornando um severo golpe na universalização do sistema de saúde, além de que a contratação de pessoal de saúde em regime celetista impedirá a criação da carreira de profissionais de saúde do SUS.

No exercício de 2010, o total dos gastos do Estado com entidades privadas, qualificadas como Organização Social, atingiu o valor de R\$ 300,98 milhões. Desse total, R\$ 219,96 milhões foram recursos repassados através de contratos de gestão às Organizações Sociais, o que representa 73,08 % dos gastos totais. Registra-se ainda que, do total de R\$ 219,96 milhões repassados através de contratos de gestão, a maior parte foi destinada às Organizações Sociais da área saúde (R\$ 144,37 milhões), destacando-se a Fundação Prof. Martiniano Fernandes (IMIP

¹⁴ Disponível em: <<http://www.arpe.pe.gov.br/invista-em-pernambuco>>. Acesso em: 27 de ago. 2018.

Hospitalar), contratada para gerir 7 (sete) UPA's e 3 (três) hospitais, que recebeu R\$ 116,90 milhões em 2010¹⁵.

Nesse passo, a Lei Estadual nº 15.210/2013 atribuía à Secretaria de Saúde a função de qualificar as novas entidades sem fins lucrativos como OS para atuarem na saúde e regular os contratos já firmados, bem como os que serão firmados, conforme citado anteriormente.

Com o advento da Lei Estadual nº 15.210/13 todos os contratos firmados entre Organizações Sociais da Saúde com o Estado de Pernambuco passaram a ser regulados pela Secretaria de Saúde, tanto para fins de qualificação, quanto avaliação e fiscalização do contrato de gestão, bem como a aplicação de sanções.¹⁶

Segundo essa lei supracitada, no que tange a fiscalização, apesar da legislação não excluir a apreciação dos órgãos de controle externo¹⁷, na realidade fática, não é isso que acontece. Para tal conclusão, basta uma simples consulta ao sítio eletrônico da Agência Reguladora de Pernambuco.¹⁸

A singularidade da regulação no Estado de Pernambuco possui dois vieses que o afasta do marco regulatório federal: ser o único estado-membro a possuir duas leis sobre regulação de Organizações Sociais, bem como afastar a agência reguladora da

¹⁵ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado Coordenadoria de Controle Externo Departamento de Controle Estadual - **Divisão de Contas dos Poderes Estaduais Processo TC Nº 1103199 - 2 exercício 2010 45 5**. Terceiro setor e parcerias público-privadas. Disponível em <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatorio_contasgover_no/352/cg2010-05-terceiro-setorparcerias.pdf>. Acesso em: 01 out 2018.

¹⁶ Art. 1º A qualificação como Organização Social das pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos que atuem na prestação de serviços públicos não exclusivos na área da saúde, com vistas à celebração de contratos de gestão, será regida exclusivamente por esta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, a atuação na área da saúde compreende a promoção gratuita de assistência hospitalar e ambulatorial e as atividades de ensino e pesquisa.

¹⁷ Art. 15. A execução dos contratos de gestão de que cuida esta Lei será acompanhada, fiscalizada e supervisionada pela Secretaria de Saúde, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos de controle interno e externo do Estado.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.arpe.pe.gov.br/invista-em-pernambuco>>. Acesso em: 27 de ago. 2018

sua atividade específica, atribuindo esse trabalho a um órgão que está dentro do núcleo estratégico político.

Apesar da Lei nº 15.210/13 prever a instituição de uma Comissão Técnica de Acompanhamento Interno dos Contratos de Gestão a qual terá a incumbência de receber e analisar os relatórios gerenciais e financeiros mensais emitidos pela contratada, exercer a execução orçamentária do contrato, realizar a supervisão dos serviços, analisar a técnica dos relatórios trimestrais apresentados pela contratada sobre os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão, bem como dos pedidos de alteração contratual e todas as medidas administrativas necessárias ao desenvolvimento do contrato de gestão, até o presente momento não há indícios da criação dessa Comissão, e, ainda que houvesse, há de se convir que as atribuições fiscalizatórias delimitadas na legislação em atento são bastante limitadas e vazias, vez que não delimita expressamente como se dará a supervisão ou a forma de se proceder a execução orçamentária do contrato, conforme análise da própria lei em atento.

3.5 Organizações sociais no estado de Pernambuco

Analisando o caso das regulações às Organizações Sociais feitas em Pernambuco, no qual se observa a incidência das Leis Estaduais nº 11.742/2007 e nº 10.210/2013, houve o contato com os contratos de gestão firmados entre Poder Público e Organizações Sociais no Estado de Pernambuco conseguidos através da Lei de Acesso à Informação, quais sejam: Casa do Estudante de Pernambuco; Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco; Instituto Tecnológico de Pernambuco; Núcleo de Gestão da Cadeia Têxtil e de Confecção de Pernambuco. As cópias foram conseguidas através da Agência Reguladora de Pernambuco, a qual, através da Lei Estadual nº 11.742/2000 exerce a fiscalização dos contratos supracitados.

Além dos contratos da área da saúde: UPA Caruaru; UP AE Salgueiro; UPA Nova Descoberta; UP AE Serra Talhada; UP AE Afogados da Ingazeira; UP AE Petrolina - Dr. Emanuel Alírio Brandão; UP AE Limoeiro; UP AE Garanhuns - Dr. Antônio Simão dos Santos Figueira; UP AE Caruaru - Ministro Fernando Lyra; UP AE Belo Jardim; UP AE Arcoverde; UPA Barra de Jangada - Wilson Campos; UPA Torrões - Dulce Sampaio; UPA São Lourenço da Mata - Professor Fernando Figueira; UPA Olinda - Gregório Lourenço Bezerra; UPA Igarassu - Honorata de Queiroz Galvão; UPA Ibura - Pediatra Zilda Arns; UPA Engenho Velho - Carlos Wilson; UPA Curado - Médico Fernando de Lacerda; UPA Caxangá - Escritor Paulo Cavalcanti; UPA Cabo de Santo Agostinho - Deputado Francisco Julião; UPA Paulista - Geraldo Pinho Alves; UPA Imbiribeira - Maria Esther Souto Carvalho; Hospital Regional de Palmares Sílvio Magalhães; Hospital Metropolitano Oeste - Pelópidas Silveira; Hospital Metropolitano Norte - Miguel Arraes de Alencar; Hospital João Murilo de Oliveira; Hospital Regional Fernando Bezerra; Hospital Ermírio Coutinho; Hospital Dom Malan e Hospital Metropolitano Sul - Dom Helder Câmara, todos firmados com a Secretaria de Saúde de Pernambuco e regulados através da novíssima Lei Estadual nº 15.210/2013.

Enveredar-se-á, portanto, nessa análise dos contratos de gestão firmados entre Poder Público e Organizações Sociais no Estado de Pernambuco, com dados adquiridos através da Lei de Acesso à Informação, junto à Agência Reguladora de Pernambuco, a qual, por meio da Lei Estadual nº 11.742/2000 exerce a fiscalização de alguns contratos de gestão. Além dos contratos firmados com a Secretaria de Saúde de Pernambuco e regulados através da novíssima Lei Estadual nº 15.210/2013.

3.5.1 Metodologia

Para análise do caso concreto será utilizada ferramenta de pesquisa denominada estudo de caso. Trata-se de instrumento útil

para pesquisa qualitativa que tem por objetivo a compreensão de fenômenos sociais complexos, permitindo-se por meio dele a realização de uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas da vida real¹⁹.

A pesquisa qualitativa é aquela que não tem por objetivo compreender relações causais ou comportamentos (como é o caso da quantitativa). Pelo contrário, tem-se nessas hipóteses, como meta de pesquisa a análise a partir da compreensão do objeto: trata-se de compreender os significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes de uma dada realidade²⁰.

Como vem se observando durante toda essa obra, o intuito da pesquisa foi o de melhor compreender a regulação que vem sendo realizada nos contratos de gestão firmados com organizações sociais da saúde e o Estado de Pernambuco. E esse tipo de pesquisa é qualitativa em razão de buscar compreender analisando juridicamente o fenômeno da regulação.

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, como os dados precisando convergir em forma de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados²¹.

No presente caso, com base nessa definição, o fenômeno contemporâneo seria a regulação dos contratos de gestão firmados com as organizações sociais da saúde. E por se tratar de algo,

¹⁹ YIN, Robert K. **Estudo de Casos: Planejamento e Métodos**. São Paulo: Editora Bookman, 2005, p.21

²⁰ MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa nacional. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. De S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 21-22.

²¹ YIN, Robert K. **Estudo de Casos: Planejamento e Métodos**. São Paulo: Editora Bookman, 2005, p. 32-33.

relativamente novo, considerando a entrada em vigor das leis que disciplinam esse instituto, os limites não estão muito bem delineados, principalmente no que concerne à Administração Pública e às questões de regulação. Esses limites podem se mostrar menos claros ainda quando da análise de um caso concreto, tendo em vista as vicissitudes do mundo real, isto é, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

O estudo de caso se presta nas informações de fenômenos sociais contemporâneos nos quais o pesquisador não pode manipular comportamentos relevantes que influenciam e/ou alteram seu objeto de estudo. O método possibilita ao pesquisador lidar com uma ampla variedade de evidências, provenientes de análise documental, visitas de campo, entrevistas e observação participativa²².

A pesquisa utilizando estudo de caso na área das Ciências Sociais está na mesma ordem que o experimento científico está para as Ciências Naturais. São necessários os mesmos rigores e cuidados ao manipular as variáveis e os instrumentais da pesquisa. Um dos passos fundamentais para quem deseja realizar um estudo de caso é a “delimitação da unidade-caso”²³.

Foi possível identificar as instituições, as organizações não governamentais qualificadas como organizações sociais da saúde em Pernambuco, além dos órgãos envolvidos com a regulação das parcerias. Para tanto, será utilizado como estudo de caso três contratos de gestão firmados com diferentes Organizações não governamentais qualificadas como organizações sociais da saúde.

Deve ser destacado que o estudo de caso pode ser efetivado tanto com um caso único, como com casos múltiplos, como esse aqui desenvolvido. Obviamente, o estudo efetivado a partir de casos múltiplos é mais sólido do que o realizado a partir de um

²² Idem, p. 23.

²³ BOAVENTURA, Edivaldo. **Metodologia da Pesquisa**: Monografia, Dissertação e Tese. São Paulo: Atlas, 2007, p.05.

caso único. Ademais, os propósitos do estudo de caso são os de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados²⁴.

A capacidade de se conduzir seis ou dez estudos de caso, efetivamente organizados dentro de um projeto de casos múltiplos, é análoga à capacidade de se conduzir seis ou dez experimentos sobre tópicos relacionados; poucos casos (dois ou três) seriam replicações literais, à medida que outros poucos casos (de quatro a seis) podem ser projetados para buscar padrões diferentes de replicações teóricas²⁵.

Para sustentar o método de estudo de caso como um método de pesquisa sério e que conduz o pesquisador a resultados seguros, devem ser seguidos três princípios para a coleta de dados: 1) Utilizar várias fontes de evidência; 2) Criar um banco de dados próprio para o estudo de caso; e 3) Manter o encadeamento de evidências. E na análise dos dados coletados, para que alcance alta qualidade, complementa-se que o pesquisador deve, em primeiro lugar, deixar claro que sua análise se baseou em todas as evidências coletadas, em segundo lugar abranger todas as principais interpretações concorrentes, em terceiro lugar se dedicar aos aspectos mais significativos de seu estudo de caso e, por fim, deve utilizar seu conhecimento prévio²⁶.

Todos os passos do processo de pesquisa demandam do estudante ou do pesquisador uma postura de seriedade e compromisso com o seu objeto, evitando manipulações que comprometam o resultado da pesquisa. Vale lembrar a visão de Descartes sobre o tipo de postura a ser assumido pelo pesquisador:

O primeiro era não receber jamais como verdadeira qualquer coisa, sem antes a conhecer evidentemente como tal, isto é, evitar

²⁴ GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.55.

²⁵ YIN, Robert K. **Estudo de Casos: Planejamento e Métodos**. São Paulo: Editora Bookman, 2005, p.69.

²⁶ Idem, p. 124-127.

cuidadosamente a precipitação e a prevenção, e não incluir nos meus julgamentos nada que se não apresentasse tão clara e distintamente ao meu espírito que não tivesse nenhuma ocasião de o pôr em dúvida. O segundo, dividir cada uma das dificuldades que tivesse que examinar no maior número possível de parcelas que se tornassem necessárias para melhor as resolver.

O terceiro, concatenar em boa ordem os meus pensamentos, começando pelos objetivos mais simples e mais fáceis de conhecer, para subir pouco a pouco, como por degraus, até ao conhecimento dos mais complexos, e admitindo mesmo certa ordem entre aqueles que não precedem naturalmente uns aos outros.

E o último, fazer a propósito de tudo, recenseamentos tão complexos e revisões tão gerais que me sentisse certificado de nada omitir. Conforme o explicitado, evidencia-se o método do estudo de caso como uma estratégia para se conduzir uma pesquisa empírica, exigindo preparação prévia por parte do pesquisador e organização de um planejamento da pesquisa.

Pelas características do presente estudo, acredita-se que ele é adequado a um estudo de caso exploratório, tendo em vista que o objetivo é compreender da melhor forma a regulação realizada nos contratos de gestão da saúde, aprimorando ideias sobre esse tema e construindo hipóteses sobre seus limites e possibilidades.

A pesquisa exploratória tem por objetivo uma maior aproximação com o objeto de estudo no sentido de torná-lo mais claro, de aprimorar ideias e de constituir hipóteses²⁷.

Como técnica para a coleta de dados de evidências, será utilizada a pesquisa documental. Esse tipo de pesquisa assemelha-se à pesquisa bibliográfica, mas ao contrário dela, não se vale de material editado, nem de material que já recebera tratamento analítico²⁸.

²⁷ GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 41.

²⁸ MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 46.

Portanto, trata-se de um estudo de caso exploratório documental, ou seja, serão analisados documentos sobre o caso. Tais documentos serão estudados a partir da teoria acima construída, cotejando-os. Portanto, será realizada uma análise comparativa entre os casos (a partir de seus documentos), as proposições descritas na lei de regulação da saúde em Pernambuco e a teoria desenvolvida.

Sendo assim, serão analisados os contratos de gestão da saúde que foram firmados pelo Estado de Pernambuco com Organizações não governamentais, qualificadas como Organizações Sociais da Saúde de 2009 até 2017: são três contratos firmados com as três maiores organizações não governamentais qualificadas como Organizações Sociais, sendo, também, os que mais recebem repasses públicos.

3.5.2 Parâmetros de análise

A Lei nº 15.210/2013 regula, especificamente, os contratos firmados com organizações sociais da saúde. Em seu artigo 10 enumera as cláusulas essenciais que deve constar em todo contrato. E mais, determina, ainda em seu artigo 14, os critérios de acompanhamento, avaliação e fiscalização que deve ser realizado tanto pela Secretaria de saúde (órgão responsável pela fiscalização desses contratos), bem como pela própria organização social, através da prestação de contas.

Os parâmetros utilizados para verificar os pressupostos da regulação dos contratos de gestão, observando a seleção das parcerias, elaboração dos contratos, determinação dos indicadores de eficiência, acompanhamento pelo parceiro público, formas de controle social disponíveis e em realização; e as perspectivas de sanção quando configurada a inexecução do contrato de gestão, bem como delimitar o papel das Organizações Sociais na Produção de políticas públicas relacionadas à efetivação de direitos fundamentais foram os pontos alinhados com os artigos 10 e 14 da

Lei nº 15.210/2013, por se entender que são condições *sine qua non* para o cumprimento efetivo de uma regulação de qualidade, conforme quadro abaixo:

Quadro 3. Parâmetros de análise conforme art. 10º da Lei nº 15.210/2013.

- A descrição do objeto;
- A obrigação de atendimento exclusivo aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS;
- A especificação da proposta de trabalho, com o respectivo orçamento, a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os prazos de execução;
- Os critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- A forma de desembolso dos repasses financeiros, com parcela variável, a depender da avaliação de desempenho e dos resultados apresentados;
- A previsão de receitas necessárias para o desempenho do serviço a ser realizado, contendo as correlações orçamentárias;
- A estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais;
- A previsão de eventual estímulo ao servidor público cedido, por meio de recompensas remuneratórias por desempenho, com recursos próprios da entidade contratada;
- A obrigação de apresentação de relatórios sobre a execução do contrato, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, nos termos do art. 14;
- O prazo de vigência, que não poderá ser superior a 2 (dois) anos, renovável por sucessivos períodos, até o limite máximo de 10 (dez) anos, desde que reste demonstrada a vantajosidade da medida e o pleno atendimento das metas pactuadas;
- A possibilidade de repactuação das metas ou das atividades contratadas, a qualquer tempo, para sua adequação às necessidades da Administração;
- A possibilidade de renegociação anual do valor contratual repassado, desde que documentalmente comprovada a variação efetiva dos custos de produção e dos insumos;
- O direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em situações imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadoras ou impeditivas da execução do ajustado;
- Os casos de rescisão antecipada ou de intervenção da Administração na execução do objeto;
- O dever de a contratada manter, durante a execução do contrato, todas as condições exigidas na seleção, em especial a regularidade com a Fazenda Pública, a Seguridade Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a Justiça do Trabalho;
- A vedação à cessão total ou parcial do contrato de gestão pela OSS, sem prévia autorização do Poder Público;
- A vinculação dos repasses financeiros realizados pelo Poder Público ao cumprimento das metas pactuadas, impondo-se à contratada a abertura de conta corrente exclusiva para a gestão dos recursos provenientes do contrato de gestão;
- A discriminação dos servidores cedidos e dos bens públicos cujo uso será permitido à OSS, com a obrigação de manter e conservar todo o patrimônio público destinado à execução do contrato de gestão;
- A responsabilidade da OSS por prejuízos que, por ação dolosa ou culposa de seus agentes, vier a causar à Administração ou a terceiros;
- As sanções previstas para o caso de inadimplemento;
- A adoção de procedimentos para rateio de despesas operacionais da entidade entre as receitas recebidas por meio do contrato de gestão e as recebidas por meio de outras fontes;

Quadro 4. Parâmetros de análise conforme art. 14º da Lei nº 15.210/2013

- Prestação de contas, mensal, dos gastos e receitas efetivamente realizados, com os respectivos demonstrativos financeiros, inclusive as certidões negativas de débito perante a Fazenda Pública, a Seguridade Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a Justiça do Trabalho, além de outras informações consideradas necessárias pela Administração;
- Trimestralmente, ou a qualquer tempo, quando solicitado pelo Poder Público, relatório sobre a execução do contrato, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados;
- Ao término de cada exercício financeiro, prestação de contas anual, contendo, em especial, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, balanço e demonstrativos financeiros correspondentes.

Deve-se ressaltar, por fim, que como se trata de uma análise jurídica do caso, o estudo desse mesmo caso deve ser adequado à realidade do direito. Como a construção teórica do direito, e, principalmente, do direito administrativo, é voltada para prática da administração pública, mostra-se interessante que a pesquisa no campo jurídico tenha também um objetivo de contribuir para a pragmática do direito.

Assim, além de problematizar e analisar determinada questão, é importante que se construa uma “recomendação de ação prática”²⁹.

Apresentado o método, passa-se a seguir à análise dos casos.

3.5.3 Análise dos contratos de gestão *in concreto*

Através do corte epistemológico, foram analisados os contratos dos Hospitais Dom Helder Câmara (administrado pela Fundação Martiniano Fernandes – IMIP Hospitalar), Ermírio Coutinho (administrado pela Fundação Manoel da Silva Almeida) e o Fernando Bezerra (administrado pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife). Tais contratos mostrou a condução dos rumos desse novo modelo de gestão que produz serviços sociais, via Terceiro Setor, em Pernambuco, verificando, sobretudo, os

²⁹ PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista de Direito GV*, São Paulo, v.14, n.1, p.27-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0027.pdf>> Acesso em: 01 mar 2018, p.41.

indicadores de eficiência instituídos nesses contratos, bem como sua adequação ao marco regulatório estadual, Lei nº 15.210/2013.

A escolha dos contratos específicos se deu em razão de serem os três maiores firmados com o Estado de Pernambuco, através das três mais expressivas Organizações não governamentais qualificadas como organizações sociais da Saúde em Pernambuco, quais sejam: IMIP, Fundação Manoel da Silva Almeida e Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife.

De acordo com todos os contratos analisados³⁰, percebe-se que boa parte dos itens presentes nos contratos das Organizações Sociais pernambucanas não é compatível com as características estabelecidas na Lei estadual nº 15.210/2013: a previsão dos indicadores de eficiências são ínfimos diante da quantidade de metas a serem atingidas e apesar de todos os contratos possuírem a previsão de regulação realizada pelo Ministério Público e Tribunal de Contas, a pesquisa constatou que a atuação desses órgãos é inexistente, ou, no caso do Tribunal de Contas, o órgão não possui prerrogativa para aplicar sanções aos entes existentes nos contratos. Quanto às sanções, os contratos preveem apenas a existência de sanções, mas não especifica qual método o ente regulador faria para aplicar a sanção.

Conforme se pode verificar em assertiva de Kaplan e Norton, que dizem: “[...] os indicadores financeiros não demonstram se a organização está cumprindo sua missão. A missão da organização deve ser destacada e avaliada no nível mais alto do *scorecard*.”, pode-se perceber que quando da determinação de indicadores de desempenho para organizações do Terceiro Setor, deve-se levar em consideração não o lucro, mas a missão dessas organizações³¹.

³⁰ Consultar contratos nos anexos de: Sá, Anna Dolores Barros de Oliveira. Regulação do Terceiro Setor da Saúde. Orientador: Raymundo Juliano Rego Feitosa. Coorientadora: Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega. Dissertação (Mestrado) / Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2018.

³¹ ARAÚJO, Osório Cavalcante; ARAÚJO, Maria Ivany Gomes. A determinação de indicadores de desempenho para organizações sociais: o caso do Instituto CENTEC do Estado do Ceará. IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, SC, Brasil - 28 a 30 de novembro de 2005.

Para as Organizações Sociais, a determinação de metas e indicadores de eficiência é fundamental, posto que o Estado, enquanto ente participante do processo, entrega recursos para a organização, mediante assinatura de contrato de gestão, e deve cobrar ações que tradicionalmente são de sua competência, sem terceirizar, mas comandando o Conselho de Administração e Conselho Fiscal da organização, o que o deixa em posição bastante confortável para cobrar desempenho satisfatório, e em conformidade com o contrato firmado. Deve ser observado então que, se o Estado pretende conhecer o desempenho dos gestores de uma OS, inicialmente deve partir do pressuposto que se a OS está cumprindo sua missão, atingindo objetivos de longo prazo com um grau de eficiência considerável, então essa OS deve ser estimulada a prosseguir operando, garantindo assim sua continuidade, levando à sociedade o que o estado não se encontra em condições de fazer sozinho.

As discrepâncias, de todos os contratos, apesar de serem firmados com diferentes Organizações Sociais, com a Lei Estadual que rege as Organizações Sociais da Saúde no Brasil se fizeram constante em nossas análises: o art. 10º da Lei em atento prevê as cláusulas essenciais que devem constar no contrato de gestão, quais sejam: descrição do objeto, obrigação de atendimento exclusivo aos usuários do SUS, especificação da proposta de trabalho, com o respectivo orçamento e estipulação de metas e prazos de execução, critérios objetivos da avaliação de desempenho, mediante indicadores de eficiência, qualidade e produtividade, forma de desembolso dos repasses financeiros, previsão de receitas necessárias para o desempenho do serviço a ser realizado, estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza, previsão de estímulo ao servidor público cedido, obrigação de apresentação de

relatórios sobre a execução do contrato, possibilidade de repactuação das metas ou das atividades contratadas a qualquer tempo, possibilidade de renegociação anual do valor contratado repassado, direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em situações imprevisíveis ou previsíveis de consequência incalculáveis, casos de rescisão antecipada, vedação à cessão total ou parcial do contrato, vinculação dos repasses financeiros, discriminação dos servidores cedidos, responsabilidade das OSs por prejuízos que, por ação dolosa ou culposa de seus agentes, vier a causar à Administração ou a Terceiros, sanções previstas por causa do inadimplemento, adoção de procedimentos de rateio de despesas operacionais e a repactuação das metas, a renegociação e o reequilíbrio do contrato por meio de termos aditivos. No entanto, conforme anexos, os contratos ainda não se adequaram à nova lei (apesar da sua vigência na data da publicação) e, portanto, não cumprem com mais de 50% das cláusulas essenciais prevista na Lei nº 15.210/13.

E mais, não existe notícia de divulgação dos relatórios mensais³² e trimestrais considerados obrigatórios pela Lei nº 15.210/2013, através de seu art. 14, nem entrega desses relatórios ao Tribunal de Contas³³. A tentativa de conseguir esses documentos diretamente com a Secretaria de Saúde, também foi frustrada, ferindo gravemente o direito de acesso à informação³⁴.

³² PERNAMBUCO. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Pernambuco. **Recomendação nº 07/2017 do MPF para que as entidades analisadas nos contratos publiquem seus relatórios corroborando a transparência pública. Inquérito Civil nº 1.26.000.000983/2017-79.** Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Recomendacao-OSS-Portais%20Transparencia.pdf>> Acesso em: 01 Out 2018.

³³ JORNAL DO COMMERIO. **TCE pede informações sobre inquérito que investiga hospitais metropolitanos em Recife.** JC. 19 dez. 2016. Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/12/19/tce-pede-informacoes-sobre-inquerito-que-investiga-hospitais-metropolitanos-264125.php>> Acesso em: 01 Out. 2018.

³⁴ Consultar anexos de: Sá, Anna Dolores Barros de Oliveira. Regulação do Terceiro Setor da Saúde. Orientador: Raymundo Juliano Rego Feitosa. Coorientadora: Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega. Dissertação (Mestrado) / Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2018.

Um dos principais problemas da legislação das Organizações Sociais, em matéria de qualificação e estrutura organizacional, é sua estreita vinculação com o Estado, mais propriamente com a Secretaria gestora, e a redução da participação da sociedade civil na fiscalização do contrato de gestão e da condução dos rumos da própria entidade. Talvez o desiderato da lei das organizações sociais, não tenha sido o compartilhamento da gestão pública com o Terceiro Setor, mas tão somente a busca “por mais eficiência”, conforme as palavras do Ministro Gilmar Mendes³⁵.

Tem-se, entretanto, que tal posição desvirtua as mais recentes discussões feitas sobre o papel do Terceiro Setor na realização das tarefas públicas, bem como o processo democrático de formação de opinião pública e de consensos institucionais no centro da esfera pública, quando, por exemplo, no momento da definição das políticas públicas. Para tanto, basta verificar a composição do Conselho de Administração da Organização Social (art. 3º, da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998), em que o poder público também integra a gestão da entidade, interferindo diretamente na autonomia de suas decisões³⁶.

O disciplinamento dessa esfera de regulação concretiza a possibilidade do Estado de diminuir o aparato administrativo disponível para a prestação de serviços sociais, pois as parcerias vinculam o Terceiro Setor à execução de atribuições que, a priori, seriam conduzidas pela Administração Pública. Nesse contexto, vale a pena destacar que a contratação do Terceiro Setor não é uma proposta de desestatização *stricto sensu*, pois a execução de serviço social por instituições sem fins lucrativos do setor privado não implica necessariamente na extinção de entidades públicas, já

³⁵ CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes na Medida Cautela na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923-5 Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/noticias/gilmarmendes.pdf>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

³⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação: Por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 201.

que esse fenômeno pode acontecer na qualificação das Organizações Sociais³⁷.

A análise supracitada, portanto, revela de forma determinante a deficiência do modelo de regulação adotado pelo Estado de Pernambuco, mostrando que, repassar elevadas somas de recursos públicos a esses entes sem definir critérios transparentes para a seleção e sem estabelecer um plano concreto de trabalho a ser fiscalizado pelo Estado e pela sociedade civil pode ser uma ação neopatrimonialista das mais perigosas à medida que deixa o Estado de fazer seu papel de fiscalizador, de natureza predominantemente corretiva, deixando de abarcar os aspectos repressivos e reparador, não aplicando a objetiva punição ou saneamento às entidades privadas sem fins lucrativos.

3.6 Tentativa de aperfeiçoamento da regulação em Pernambuco: projeto de Lei Ordinária nº 1.582/2017

Diante do cenário vivido no Estado, viu-se a necessidade de realizar algumas alterações na Lei Estadual nº 15.210/2013. Iniciou-se, em 2017, assim, o trâmite do Projeto de Lei nº 1.582³⁸, proposto pelo Deputado Estadual Guilherme Uchôa, o qual foi alvo de várias audiências públicas e discussões mais acaloradas na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

A justificativa apresentada para a propositura do projeto de lei foi a busca pelo aperfeiçoamento da Lei nº 15.210, de 2013 quanto à formalização dos instrumentos contratuais, bem como execução, monitoramento e fiscalização da prestação de serviços públicos não exclusivos na área de saúde, além da sugestão da Diretoria Geral de Modernização e Monitoramento à Assistência à

³⁷ NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque. OSCIP – Expectativa de Gestão, Controle e Corrupção. MP: 2008, p. 412-413.

³⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO – ALEPE. **Acompanhamento do trâmite do projeto de lei.** Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=452B8A9BF4FCE22A032581920073F940>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde, alinhada com órgãos de controle, haja vista que situações identificadas no curso das contratações careciam de tratamento legislativo apropriado, adequado às especificidades da atuação das OSS e ao imperativo de legalidade que deve orientar a atividade administrativa.

Em 21 de Setembro de 2017, através do trabalho em conjunto das Comissões de Constituição, Legislação e Justiça, de Finanças, Orçamento e Tributação e de Saúde e Assistência Social, aconteceu audiência Pública³⁹ na ALEPE, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Procuradoria do Estado e Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco.

Conforme áudio da audiência disponibilizado em domínio público, que durou cerca de duas horas e trinta e oito minutos, podemos observar os relatos do então Secretário de Saúde, aos quinze minutos e vinte e sete segundos. Dr. Iran Costa narrou como se deu a implantação das Organizações Sociais no Estado de Pernambuco, e como esse processo foi importante na área da saúde, bem como os comparativos da qualidade e quantidade de serviços prestados pelas OSS em detrimento dos hospitais geridos por administração direta. Além de afirmar, através de dados concisos que os hospitais geridos por organizações sociais apresentam resultados mais satisfatórios que os totalmente públicos, não obstante os recebimentos com repasses públicos serem reduzidos.

Aos vinte e um minutos e quarenta e três segundos, a Procuradora do Estado vinculada a Secretaria de Saúde, Giovana Ferreira, afirmou que o Estado de Pernambuco sempre seguiu o plano de regulação proposto pelo Governo Federal, mas reconheceu a necessidade de alterações na Lei nº 15.210/13 no que diz respeito ao momento de atuação das comissões mista e técnica, bem como sobre o quórum necessário para sua atuação e deliberações.

³⁹ Áudio do inteiro teor da audiência pública disponível em domínio público do aplicativo Dropbox, através do link <<https://www.dropbox.com/s/gwfkag112j47mth/Comiss%C3%A3o%20de%20Justi%C3%A7a%20Conjunt%202021-09-2017.mp3?dl=0>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

Aos trinta e três minutos e trinta e sete segundos, a Presidente da Subcomissão de Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Recife, Theresa Nóbrega propôs a inserção de novos atores regulatórios diante do trabalho realizado pela Secretaria de Saúde, quais sejam: Tribunal de Contas e Ministério Público, além de que a comissão de avaliação mista deveria ser composta por colegiado interdisciplinar, já que a Secretaria de saúde deve fazer controle, tão somente administrativo e, não, financeiro.

Deputado Romário Dias, se pronunciando aos cinquenta e um minutos e vinte e sete segundos, concordou com a participação do Ministério Público nesta regulação, mas não com a participação do Tribunal de Contas.

Deputada Priscila Krause não quis se pronunciar sobre o projeto de lei e solicitou um pouco mais de tempo para realizar suas considerações.

Deputado Silvio Costa Filho defendeu o modelo implantado pelas Organizações de Saúde no Estado de Pernambuco, mas afirmou que a contratação dos funcionários nesse sistema é uma burla ao concurso público e afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal. Concordou com a atuação do Ministério Público no que tange a regulação da saúde, mas criticou o controle da transparência e aferição dos dados que comprovem a qualidade do serviço público prestado através dessas entidades.

Dr. Iran Costa volta a se pronunciar e ressalta a quantidade de órgãos que controla a Secretaria de Saúde e como isso dificulta o trabalho do órgão, no que diz respeito a acreditação⁴⁰. Requereu apoio dos parlamentares na solução desse impasse em sua gestão, defendendo mecanismos de desburocratização administrativa.

⁴⁰ De acordo com a Organização Nacional de acreditação, ONA, define-se “acreditação” como um sistema de avaliação e certificação da qualidade de serviços de saúde. Tem um caráter eminentemente educativo, voltado para a melhoria contínua, sem finalidade de fiscalização ou controle oficial/governamental, não devendo ser confundida com os procedimentos de licenciamento e ações típicas de Estado.

Deputado Isaltino Nascimento não mostrou opinião sobre todas as questões já trazidas a baila, mas se pôs partidário do trabalho desenvolvido pela Procuradoria do Estado em sua atividade consultiva na Secretaria de Saúde.

Deputado Aluísio Lessa questionou a secretaria de saúde sobre quais e quantas são as OSS, criticando a falta de transparência da informação.

Deputado Tony Gel defendeu ferrenhamente a gestão praticada nas OSS afirmando que se não fosse esse o modelo utilizado, a promoção da saúde no Estado estaria inviabilizada.

Presidente da Sessão concordou com as propostas da Ordem dos Advogados do Brasil, ressaltando que a importância máxima deveria ser dada à qualidade do serviço público prestado, além da necessidade de controle dos gastos públicos.

Deputada Roberta Arraes defendeu a participação popular nesse processo de regulação em razão da importância acerca da sociedade exprimir qual é a sua real necessidade.

A sessão foi encerrada sem que as emendas propostas pela Deputada Socorro Pimentel fossem avaliadas. As emendas⁴¹ 01/2017, 02/2017, 03/2017, 04/2017, 05/2017, 06/2017, 07/2017, 08/2017, 09/2017, 10/2017, 11/2017 e 12/2017 pairavam acerca dos seguintes pontos da Lei nº 15.210/13: §3º do art. 13, §2º do art. 10, item XII art. 10, item X art. 10, parágrafo único do art. 15, §1º do art. 16, §3º do art. 20-A, além de acrescentar incisos ao art. 20-A, §3º do art. 15, §2º do art. 15, §3º do art. 16.

O resultado final foi divulgado em 05/10/2017 e não contou com o apoio de alguns parlamentares, como bem afirmou a Deputada Socorro Pimentel em suas redes sociais⁴²:

⁴¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO – ALEPE. **Emendas 01/2017, 02/2017, 03/2017, 04/2017, 05/2017, 06/2017, 07/2017, 08/2017, 09/2017, 10/2017, 11/2017 e 12/2017**. Disponível em <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=452B8A9BF4FCE22A032581920073F940>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

⁴² Pronunciamento completo disponível em: <[http://https://www.instagram.com/p/BZZB-sil_HK/?taken-by=depsocorropimentel](https://www.instagram.com/p/BZZB-sil_HK/?taken-by=depsocorropimentel)>. Acesso em: 25 de set. 2017.

O Projeto de Lei⁴³ entrou em vigor na data da sua publicação alterando apenas os prazos de vigência da renovação dos contratos, pontos sobre a análise da Procuradoria do Estado, alterações sobre a composição da Comissão Mista de avaliação (apesar de manter em sua estrutura apenas membros da administração direta), além de modificar alguns pontos sobre sanções e rescisões contratuais.

Observa-se, portanto, que, em verdade, as alterações realizadas na Lei nº 15.210/2013 não aproximam o modelo proposto pelo Estado de Pernambuco do marco regulatório federal, nem tampouco revela a preocupação dos parlamentares em criar métodos mais rigorosos de regulação na área da saúde.

O debate acima descrito deixa claro o descompasso entre as falas dos integrantes da ALEPE. É notória a falta de consenso sobre a atuação de órgãos imparciais no trabalho desenvolvido pela Secretaria de Saúde, seja Tribunal de Contas, seja Ministério Público. Ou pior, os deputados sequer entenderam como o processo de melhoria no controle dos repasses públicos deve acontecer. Nada relacionado a planos de metas e indicadores de eficiência foi proposto.

Ao que nos parece, o modelo pernambucano de regulação continua deficiente e obsoleto, colocando em risco a qualidade do serviço de saúde prestado.

⁴³ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO - ALEPE. **Projeto de Lei 1582/2017**. Disponível em <http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=452B8A9BF4FCE22A032581920073F940>. Acesso em: 10 Out. 2014.

Controle externo das organizações sociais da saúde em Pernambuco

4.1 Acesso à informação pública: garantia ao Estado Democrático de Direito

Nos dias atuais, é intuitiva a ideia de que governo democrático é o “governo do público em público”, ou seja, a concepção de que as funções estatais devem ser exercidas, em regra, à vista de todos, com absoluta transparência, enquanto às pessoas deve ser assegurada a inviolabilidade da vida privada. Eis a lógica que preside um Estado democrático de Direito.¹

Nos quadrantes de um Estado Totalitário há uma completa inversão desta lógica. O Estado se oculta e, ao mesmo tempo, assenhoreia-se da vida dos súditos, devassa-lhes a intimidade e os converte. Logo, quanto mais escondido estiver o Estado, vendo tudo, tanto mais subjugados estarão os súditos, conscientes de que são vistos e de que são incapazes de ver aquele que os vigia.²

Embora, em termos aproximativos, compareça este radical contraste entre o Estado Democrático de Direito e o Estado Totalitário, não se pode, portanto, extrair o triunfo definitivo da transparência no seio do Estado Democrático de Direito. Ainda no léxico de Bobbio, o poder invisível resiste ao avanço do poder visível, reinventando formas para ocultar-se, para ver sem ser

¹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia - Uma defesa das regras do jogo**. Marco Aurélio Nogueira (tradutor) São Paulo: Paz e Terra, 2009, p.84.

² LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p.245.

visto, de modo que a vitória deste sobre aquele jamais seja definitiva.³

Milton Meira do Nascimento⁴, ao realizar análise o texto de Rousseau, “O Discurso” sobre a origem da desigualdade e o Contrato Social, esclarece bem que não existe uma ação boa em si mesma em termos absolutos. Cada situação exige um tratamento especial. A ação política será mesmo comparada à ação do médico paciente. Seu papel é prolongar a vida ao máximo, mas não poderá impedir que o corpo morra, uma vez que tiver completado o seu ciclo vital.

Lamentavelmente, a realidade brasileira confirma, à exaustão, o que está a se afirmar. Apesar do empenho da Constituição Federal na afirmação do direito fundamental de acesso à informação pública e do avanço que representou a promulgação da Lei nº12.527/2011⁵, persiste no Estado brasileiro, oficial ou oficiosamente, a cultura do sigilo.

É na multifacetada liberdade de expressão que encontramos a gênese histórica do direito de acesso à informação pública.

Entre os direitos enfeixados na liberdade de expressão, reconhece-se o direito à informação traduzidos nos direitos de buscar, receber e difundir informações. Assim estabelece, por exemplo, o aclamado artigo 19 da Declaração de Direitos Humanos⁶: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter

³ BOBBIO, Norberto. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). Estado, governo y sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 2017, p.37.

⁴ NASCIMENTO, Milton Meira do. Da Servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Coord.) **Os Clássicos da Política**. Belo Horizonte: Ática, 2002. p.198.

⁵ VALIM; Serrano. Lei de acesso à informação: um balanço inicial. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, nº62. 2012, p. 35.

⁶ Em dizeres semelhantes, enuncia o artigo 13 do Pacto de San Jose da Costa Rica: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o em forma impresa o artística, o cualquier outro procedimiento de su elección.”

opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”⁷.

A Lei nº 12.527/2011 formaliza um canal para a prestação de contas para os governantes, ao impor o dever e criar instrumentos para publicização dos atos e contas do Poder Público, assegurando ao cidadão o acesso a essas informações.

A Lei de acesso a informação representa, portanto, o mecanismo de freio e contrapeso, a que se refere José Joaquim Gomes Canotilho⁸, que, em um governo republicano, objetiva a limitação do exercício do poder.

Na medida em que confere efetividade ao direito de informação, a Lei nº12.527/2011 configura-se em um importante instrumento para corrigir as debilidades de uma Administração Pública que ainda se revela, por vezes, marcada pelo patrimonialismo, clientelismo e paternalismo - características que se opõem frontalmente às concepções republicanas. Somente conferindo-se transparência e denunciando tais mazelas no trato da coisa pública é que será possível combatê-las e superá-las.⁹

A Lei nº 12.527/11, nas suas disposições gerais, estabelece normas relativas ao Terceiro Setor nos seguintes termos:

Destarte, o Decreto nº 7.724/12 (art. 63) estabeleceu as informações a serem divulgadas pelo Terceiro Setor tendo em vista os recursos públicos recebidos: “I- cópia do estatuto social atualizado da entidade; II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e III- cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável”.

⁷ VALIM, Serrano, op. cit. p. 35-36.

⁸ Para Canotilho, a forma republicana não é essencialmente uma forma “antimonárquica”, mas um esquema de organização do poder que se destina a garantir o exercício das liberdades cívicas e políticas. Nesse sentido, a República organiza-se segundo um arranjo que permite estabelecer limites ao desempenho do poder, mediante mecanismos de freios e contrapesos (“check and balances”).

⁹ DIAS; CAMPOS. p.59

Posto isto, as informações deverão ser divulgadas em sítio na internet da entidade do Terceiro Setor e em quadro de avisos de amplo acesso ao público em sua rede (art. 63, §1º). A divulgação em sítio na internet poder ser dispensada por decisão de órgão ou entidade pública, mediante justificativa, nos casos em que a entidade do Terceiro Setor não disponha de meios para realiza-las (§2º, art. 63, Decreto nº 7.742/12).

Existem limites para o acesso às informações públicas, inclusive quando decorrente do Terceiro Setor. Acredita-se que determinadas informações que se afigurem imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF/88) deverão, nos termos da legislação, serem preservadas. Imagine-se uma organização do Terceiro Setor que mantenha convênio cujo objeto consista em atendimento dentro do programa de proteção de testemunha (ameaçadas). Não resta dúvida acerca da impossibilidade de fornecimento público de informações sobre a pessoa protegida ou sua localização¹⁰.

Portanto, sem acesso às informações públicas parece-nos despiendo falar em controle do Estado. Não há como imaginar a adoção de medidas para submeter o Estado à ordem jurídica sem que todas as informações necessárias, com clareza e objetividade, para o pleno exercício desse controle, sejam previamente fraqueadas ao cidadão e às instituições que o representam.

4.1.1 A Importância do Combate à Corrupção

A Transparência Internacional (TI) define corrupção como o mau uso do poder investido para benefícios privados. Além disso, para a TI há diferença conceitual entre corrupção “de acordo com a lei” e corrupção “contra a lei”. Constituiriam o primeiro tipo de

¹⁰ REGULES, Eduardo Patrone. A Lei nº 15.527/2011 e as entidades do terceiro setor. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam) (Coords.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p.99-105.

corrupção os pagamentos de facilitação, por exemplo, em que uma quantia é negociada para o recebimento de tratamento preferencial, a fim de facilitar ou agilizar uma ação governamental de rotina ou acelerar a execução de atividades essencialmente administrativas que não sejam de natureza discricionária, ou seja, que não dão liberdade comportamental ao administrador.

O segundo, por outro lado, é um suborno pago para obter serviços que o agente público é proibido de realizar. No Brasil, não existe tal distinção, pois os pagamentos de facilitação são considerados um ato de suborno, sendo, portanto, crime. As modalidades mais comuns de fraudes em licitação são: superfaturamento, direcionamento da licitação, acordo prévio e conluio entre licitantes.

O controle, fiscalização e monitoramento dos contratos firmados pela Administração Pública pode ser considerado especificamente para o desempenho das operações durante a vida útil do contrato, assim como o desempenho do parceiro privado nesse período. O gerenciamento do contrato é um termo mais amplo e se refere a toda a gestão do contrato como mecanismo de preservação das atividades durante a sua execução e o contrato como um instrumento de parceria que funcione adequadamente.

O combate à corrupção vem sendo tutelado por vários diplomas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. Existem inúmeras leis que tratam do tema e fornecem mecanismos para a prevenção e repressão desse fenômeno. Estas leis introduzem um verdadeiro sistema legal de defesa da moralidade, formado, principalmente, pelos seguintes normativos: Lei nº 4.717/1965 (Lei de ação popular, a qual permite que qualquer cidadão impugne os atos administrativos ilegais ou imorais), Código Penal, Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especialmente nos pontos que tratam das sanções administrativas e criminais), Leis nº 9.613/1998 e nº 10.467/2002 (Leis de lavagem de dinheiro), Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal) e Lei nº 12.529/2011 (Lei Antitruste), Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), Lei nº 13.019/2014 (Lei das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil).

A expectativa com o Projeto de Lei nº 559/2013 é estabelecer o desfecho de um ciclo na produção legislativa de uma política anticorrupção nos contratos públicos, pois as últimas três normas apontadas apresentam posição de efetiva complementariedade no que diz respeito à matéria.

A Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a promoção da responsabilidade administrativa de agentes do setor privado que participam da corrupção nos contratos públicos, desde o momento da deflagração da licitação, considerando as fraudes esboçadas por meio de conluíus do setor privado para a adjudicação do objeto dos contratos, bem como o pagamento de propinas pagas por empresas a agentes do Poder Público, como forma de improbidade empresarial.

Tais ilícitos serão punidos após a conclusão de processos administrativos, que tendem a ser mais céleres do que as ações que tramitam no âmbito do poder Judiciário e as penalidades imputadas às práticas de improbidade empresarial tocam em pontos que são delicados para a atividade, pois implicam não só no pagamento de multas, mas também no bloqueio de linhas de crédito em bancos públicos e agências de desenvolvimento governamental, bem como produção de propaganda negativa contra as empresas privadas, custeadas pelas instituições responsáveis pela corrupção.¹¹

¹¹ Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

A Lei nº 13.019/2014 também representa parte dessa política anticorrupção na medida em que impõe parâmetro de transparência e *compliance* nas relações de parceria do Estado com entidades do Terceiro Setor. Nesse ponto é importante ressaltar que acordos de colaboração historicamente excluídos de uma disciplina jurídica típica de direito público passam a ser orientados pelos princípios da sustentabilidade, acessibilidade, publicidade e moralidade administrativa.¹²

As normas anteriores faziam menção aos princípios, mas não definiam instrumentos capazes de impor a realização de uma política anticorrupção baseada no efetivo controle de resultados dos pactos que veiculam as parcerias, tanto pelo Poder Público, como pela atuação de auditorias independentes e ferramentas de controle social, cujo tônus aparece ampliando e ressignificado pela Lei nº 13.019/2014.

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

¹² Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

A política anticorrupção nos contratos com o Terceiro Setor também se destaca no aspecto punitivo, por incluir novas formas de improbidade administrativa na Lei nº 8.429/1992, ampliando o papel dos Órgãos de Controle na grade de controle das parcerias, que movimentam bilhões de reais no Brasil.¹³

Apesar de todo esse acervo legal, vários escândalos de corrupção ocorreram recentemente no Brasil e a Operação Lava Jato está servida não só nos pratos da imprensa nacional e internacional, pois já é possível verificar repercussão política e econômica do expediente em vários países como Portugal, Venezuela, Cuba, dentre outros.

A corrupção nos contratos públicos sob o espelho da operação Lava Jato está abrindo marcadores novos para as relações sociais, econômicas e políticas no eixo ocidental do globo, pois salta os olhos a colaboração internacional do Ministério Público de países da Comunidade Europeia que contribuíram para as investigações da corrupção no Brasil.

Ressalta-se que, no âmbito do Direito Internacional Público, o Brasil já havia se comprometido a responsabilizar de maneira ampla e universal pessoas jurídicas por atos de corrupção pública, ao ratificar a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997 (Decreto nº 3.678, de 2000), expressamente redimida no art.9º da presente Lei, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996 (Decreto nº 4.410, de 2002) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003 (Decreto nº 5.687, de 2006).

¹³ O próprio controle realizado pelo Tribunal de Contas reflete essa dupla personalidade do sistema de controle de recebimento de recursos públicos: realiza tanto o controle de legalidade dos ajustes firmados e da utilização dos valores transferidos quanto a confirmação do atendimento dos resultados previstos no instrumento que formalizou a parceria. (LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **De contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados?**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº13.019/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.388 e ss).

Não há como negar o valor da discussão sobre a corrupção nos contratos públicos considerado aqui como um pilar de reflexão para os enfrentamentos do Estado de Direito do século XXI e o debate não se basta no Direito, pois a corrupção é um fenômeno que penetra das relações sociais, econômicas e políticas da vida pública e privada, com base numa força que é centrípeta, centrífuga e inerente às relações humanas.¹⁴

4.2 Papel do ministério público no controle do Terceiro Setor

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o papel do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, atribuindo-lhe não só a defesa do regime democrático e dos direitos individuais indisponíveis, mas também, incumbiu-lhe o cuidado dos interesses sociais, mostrando a importância do Terceiro Setor na vida dos cidadãos¹⁵.

O legislador brasileiro, por conseguinte, se ocupou também de atribuir ao Ministério Público a prerrogativa de exercer o controle da Administração Pública, tanto por atribuição constitucional quanto por Leis Infraconstitucionais, tal como a Lei nº 8.429/92¹⁶. Consoante as palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁷. “Controle Administrativo é o poder de fiscalização e

¹⁴ La corrupción acompaña al Poder como la sombra al cuerpo. Quien dispone de poder; es decir, de la facultad de influir sobre otros mejorando o perjudicando su destino, está sometido a la tentación de otorgar sus favores a cambio de una contraprestación especial. La corrupción pública empieza cuando el Poder que ha sido entregado por los ciudadanos a título de administrador – o sea, para gestionarlo de acuerdo con los intereses generales- no es utilizado correctamente, sino que el gestor, defraudando la confianza de sus mandantes, desvía su ejercicio para obtener un beneficio particular. El poder no corrompe necesariamente, pero no todos saben resistir a sus insinuaciones. NIETO, Alejandro. **El Desgobierno de Lo Público**. Barcelona: Editorial Actual, 2012, p. 192 e ss.

¹⁵ Art. 127 (CF/88). O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

¹⁶ Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.881

correção que a Administração Pública exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa ou mediante provocação. Na esfera federal, esse controle é denominado de supervisão ministerial pelo Decreto-lei nº 200, de 25-2-67”.

Dentro desse controle exercido pelo Poder Público está a legitimidade do *Parquet* em velar pelas instituições através do controle prévio e finalístico. Nas palavras do Promotor Celso Jerônimo de Souza¹⁸ “prévio quando determina que o seu estatuto seja apreciado e aprovado por ele, sem o que a entidade não poderá existir validamente; finalístico quando fiscaliza o cumprimento dos objetivos a que se destinam a entidade, exercendo o controle externo das suas contas, podendo intervir para adequá-la aos fins propostos pelo instituidor. Já a fiscalização das demais entidades de interesse social só será realizada pelo Ministério Público através do controle finalístico”.

Nesse diapasão, com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, conforme análise dos arts. 77, 78 e 78-A, as atribuições do Ministério Público quanto ao seu controle finalístico da atividade da Administração Pública, ficaram ainda mais latentes, já que o Novo Marco regulatório acrescentou pontos relativos à fiscalização e controle dos atos de improbidade administrativa à Lei nº 8.429/92, disciplinando ainda mais ações identificadas como ato de improbidade administrativa.

4.3 Atuação do *Parquet* em Pernambuco

A regulação do Terceiro Setor ganha forma com Lei nº 13.019/2014, que traz consigo fundamentos à gestão pública democrática, à participação social, ao fortalecimento da sociedade

¹⁸ O Ministério Público e o Terceiro Setor. Disponível em: <<http://www.fundata.org.br/Artigos%20-%20Cefeis/14%20%20O%20MINIST%C3%89RIO%20P%C3%9ABLICO%20E%20O%20TERCEIRO%20SETOR.pdf>>. Acesso em 29 set. 2017.

civil e à transparência na aplicação dos recursos públicos, que se constituem como pilares da Constituição Federal.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é entendido como uma “agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e de suas relações com o Poder Público”¹⁹.

Como bem ressalta Aline Gonçalves de Souza, “um dos principais destaques da agenda da aprovação da Lei nº 13.019/14 que institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros com organizações da Sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público, definindo diretrizes para a política de fomento e colaboração”²⁰.”

A Lei nº 13.019/2014 traz dois pontos importantes para análise: a ideia de gestão pública democrática²¹ e participação social²². O primeiro, exterioriza-se na participação popular e nas tomadas de decisões, objetivando o comprometimento social com o próprio desenvolvimento sociológico, garantindo à legislação ampla publicidade dos atos da Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil no processo de seleção pública das parcerias, com possibilidade de interferência da sociedade no

¹⁹ BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília: Imprensa Oficial, 2013. p.5.

²⁰ SOUZA, Aline Gonçalves de. **Empresas Sociais: uma abordagem societária**. São Paulo: Almedina, 2015. p.33

²¹ Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei (13.109/2014) tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia (...)

²² Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei (13.019/2014).

juízo das propostas e acompanhamento da execução das parcerias firmadas.

As atribuições do segundo, focadas pelo novo marco regulatório do Terceiro Setor, é vislumbrado tanto a elaboração da legislação com participação da população, através de realização de audiências públicas junto à Secretaria da Presidência da República quanto o procedimento previsto para celebração de parcerias de Organizações da Sociedade Civil com os Entes Públicos.

O Ministério Público, atuando como *custos legis*, prima pelo cumprimento efetivo das políticas públicas, bem como por uma administração pública proba. Desde a vigência do novo marco regulatório do Terceiro Setor, o *Parquet*, no Estado de Pernambuco, através da Coordenadoria Ministerial de Apoio Técnico e Infraestrutura criou a Cartilha de Orientação Básica para Prestação de Contas de Entidades do Terceiro Setor²³, asseverando sua atuação através dos Centros de Apoios Operacionais às Promotorias, oferecendo Cursos de Capacitação os quais visam a melhor qualidade da prestação dos serviços prestados através das Organizações da Sociedade Civil.

Em atento à fiscalização, exercendo o controle finalístico, o Ministério Público do Estado de Pernambuco já aplicou termo de ajustamento de conduta para dirigentes do Terceiro Setor na cidade de Olinda - PE, bem como emitiu recomendações às entidades do Terceiro Setor, zelando pelo fiel cumprimento dos direitos difusos, coletivos e individuais²⁴, comprovando, com essas medidas, que a fiscalização ministerial será cada vez mais contundente.

²³. PERNAMBUCO. Ministério Público De Pernambuco Procuradoria Geral de Justiça Secretaria Geral do Ministério Público. Coordenadoria Ministerial de Apoio Técnico e Infraestrutura Gerência Ministerial de Contabilidade. **Orientação Básica para Prestação de Contas das Entidades do Terceiro Setor**. 3 ed., 2011 Disponível em <<http://www.mppe.mp.br/mppe/attachments/article/1079/CARTILHA%20CAOP%20FUNDA%20C3%87%20C3%95ES%20-%20CONTABILIDADE.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

²⁴ Os processos são: 0814049-70.2017.4.05.8300 - Moreno; 0814060-02.2017.4.05.8300 - Paulista; 0814058-32.2017.4.05.8300 - Recife; 0814055-77.2017.4.05.8300 - Vitória de Santo Antão.

Já existe também em andamento, no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Pernambuco, resolução que dispõe sobre os instrumentos de controle de atuação funcional quanto às atribuições, fiscalização das Fundações Privadas e Entidades de Interesse Social, firmadoras de Contratos de Gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento acordo padronização dos relatórios de atividades finalísticas e das prestações de contas das Fundações Privadas e outras Entidades de Interesses sociais²⁵.

É, portanto, notório o avanço legislativo do país com a elaboração da Lei nº 13.019/2014, sendo o seu escopo maior a realização do interesse público de forma segura, justa e eficaz, de forma que urge a sua regulamentação bem como a adequação da Administração Pública e instituições do Terceiro Setor aos parâmetros de gestão com planejamento, transparência, controle de resultados e participação social.

4.4 Ações do Ministério Público Federal em Pernambuco

O Ministério Público Federal - MPF, em setembro de 2017, ajuizou quatro ações²⁶ civis públicas para que os municípios pernambucanos de Recife, Moreno, Paulista e Vitória de Santo Antão sejam obrigados a implementar controle eletrônico biométrico de frequência dos servidores vinculados ao SUS, em especial, médicos e odontólogos, bem como a definir formas de responsabilização daqueles que não cumprirem a jornada de trabalho.

O MPF pediu, também, que a Justiça Federal determine aos municípios a disponibilização na internet de informações sobre locais e horários de atendimento dos médicos e dentistas

²⁵ Consultar resolução na íntegra.

²⁶ PERNAMBUCO. Ministério Público de Pernambuco. Página 7 do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MP-PE) de 17 de Agosto de 2012. Resolução 05/2012 e Recomendação 001/2012 emitidas pelo Promotor de Justiça Sérgio Gadelha Souto. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/39694055/mp-pe-17-08-2012-pg-7>>. Acesso em: 27 set. 2017.

vinculados ao SUS. O prazo para adoção dessas medidas, caso a Justiça atenda os pedidos do MPF, é de 60 dias, a contar da sentença. O responsável pelo caso é o procurador da República Alfredo Falcão Júnior.

Com o ajuizamento das ações, o objetivo é garantir mecanismos de controle que inibam irregularidades nos serviços prestados via SUS, ao permitir que os usuários fiscalizem a qualidade do atendimento referente a pontualidade e assiduidade dos profissionais. A atuação do MPF foi motivada, entre outros fatores, pelo notório descontentamento da população em relação aos serviços de saúde prestados pelo SUS.

Conforme consta da ação, as principais queixas referem-se ao longo tempo de espera para agendamentos, à curta duração das consultas - algumas não chegando a cinco minutos - e à ausência de médicos nas emergências. Essas queixas podem ser atribuídas ao sistema precário de controle de frequência dos profissionais, feito por meio de ponto manual.

Os municípios da área de atribuição da Procuradoria da República em Pernambuco já haviam recebido recomendação do MPF - instrumento de atuação extrajudicial do órgão -, em agosto de 2014, para adotarem medidas que garantissem o funcionamento do registro eletrônico de frequência dos servidores do SUS. Mas, cerca de três anos depois, Recife, Moreno, Paulista e Vitória de Santo Antão ainda não cumpriram a recomendação, apesar de vários prazos novos concedidos pelo MPF.

Nas ações, o MPF argumentou que os gestores municipais têm se mantido inertes em relação à adoção de providências para implantar o controle eletrônico da jornada de trabalho, determinado por portaria do Ministério da Saúde. Destacou ainda que a medida não traz gastos excessivos para os municípios, já que o equipamento de ponto eletrônico tem baixo custo.

Em outubro de 2017, O MPF/PE realizou, audiência pública para discutir a necessidade de transparência na realização de despesas com recursos do SUS pelas organizações sociais da área

de saúde. O assunto foi tema de recente recomendação expedida pela procuradora da República Silvia Regina Pontes Lopes, que presidiu a audiência:

A procuradora da República também destacou a necessidade de uniformidade, atualidade e outros critérios que as informações disponibilizadas devem seguir, como a possibilidade de pesquisa por documentos e solicitação de dados por cidadãos, possibilitando a “transparência passiva”.

A mesa do evento também contou com a presença dos procuradores da República Alfredo Falcão Júnior e Ticiane Nogueira, além do secretário Estadual de Saúde, José Iran Costa Júnior, e de representantes da Controladoria-Geral do Estado, Ministério Público de Contas de Pernambuco, Ministério Público de Pernambuco, Conselho Regional de Medicina, Fiocruz Pernambuco e Procuradoria-Geral do Estado.

A procuradora da República Ticiane Nogueira considerou que a transparência, a isonomia e outros princípios que são relacionados aos gestores públicos estão sendo considerados e também aplicados pelas cortes de contas aos entes privados, sobretudo quando são usados recursos públicos.

O Secretário Executivo, Caio Mulatinho, reconheceu que a lei traz uma aparência de coercitividade, mas torna obrigatório aquilo que deveria ser natural, uma vez que se trata de recursos de terceiros, de todos nós. Portanto, é uma obrigação moral de prestar esclarecimento à população.

Na audiência, além de cidadãos que fizeram uso da palavra, foram ouvidos representantes das OSS que foram alvos da recomendação expedida²⁷ pelo MPF em agosto, fixando prazo de 120 dias para que as organizações regularizem as pendências encontradas em portais da transparência já implementados, bem como que sejam implantados os sites ainda não lançados, de

²⁷ Trata-se, em verdade, do Inquérito civil MPF/PE nº 1.26.000.000983/2017-79

acordo com a legislação referente ao acesso à informação. Os portais deverão disponibilizar informações sobre valores transferidos pela Administração Pública, despesas realizadas, contratações, balanços, relatórios e certidões de regularidade fiscal e previdenciária, entre outras informações.

E mais, em novembro de 2017, em Goiana - PE, esta mesma instituição expediu recomendação à prefeitura do município, na Zona da Mata pernambucana, para que sejam sanadas irregularidades encontradas em licitações realizadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As irregularidades²⁸ apontadas em relatório de fiscalização da Controladoria-Geral da União são referentes a procedimentos licitatórios ocorridos em 2008. As licitações foram realizadas para aquisição de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar e para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

De acordo com as apurações, a prefeitura de Goiana não observou os procedimentos necessários para a correta realização das licitações, não providenciando a elaboração de orçamento estimativo e publicação de aviso de licitação de forma adequada, também parcelando indevidamente o objeto, além de outras irregularidades.

O MPF recomenda, entre outras medidas, que a prefeitura de Goiana providencie orçamento de referência das licitações, publique aviso de convocação em diário oficial ou jornal de grande circulação, além de observar o rito procedimental previsto na Lei do Pregão - Lei nº 10.520/2002, respeitando todas as fases dos certames.

²⁸ Inquérito civil MPF/PE nº 1.26.000.003105/2014-62.

4.5 Portais da transparência das organizações sociais da saúde em Pernambuco

Conforme debatido anteriormente, a Lei de Acesso à Informação (LAI) representa um marco legislativo essencial na criação de uma cultura de transparência no Brasil. Ela obriga órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A divulgação de informações de interesse público ganhou procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa.

Diante da necessidade de cumprir com as demandas desta pesquisa, já descrita no capítulo 3, bem como analisar o funcionamento dos portais da transparência do Estado, no que tange a divulgação de dados referente às organizações sociais, foram protocolados²⁹ pedidos de informação na ouvidoria do Estado, uma vez que já era de conhecimento prévio, que nem todos os documentos estavam divulgados em sítio eletrônico.

Conforme quadro abaixo:

Quadro 5 - Requerimentos ao Portal da Transparência de Pernambuco.

Protocolo de pedido de acesso à informação	Data da interposição do protocolo	Resposta ao protocolo
201779609	30/10/2017	28/12/2017: informando que o pedido de acesso a informação deve ser requerido através do e-mail ouvidoria@ouvidoria.pe.gov.br
201781914	08/11/2017	28/12/2017: informando que o pedido de acesso a informação deve ser requerido através do e-mail ouvidoria@ouvidoria.pe.gov.br
201779715	15/11/2017	Sem resposta
201780123	22/12/2017	Sem resposta
201810319	10/01/2018	Sem resposta
201834012	10/03/2018	Sem resposta
201838213	14/05/2018	Sem resposta
201859440	11/07/2018	Sem resposta
201886973	10/09/2018	Sem resposta

²⁹ Protocolos de pedidos de acesso à informação incluídos nos portais da transparência do Estado de Pernambuco foram infrutíferos: respostas evasivas ou, simplesmente, não foram respondidas.

Em atenção a resposta dada para o protocolo 201779101, foi enviado e-mail para endereço eletrônico indicado, mas a informação recebida é de que o procedimento correto é requerer os dados através do site da ouvidoria, e, não do e-mail³⁰.

Diante deste cenário, faz-se as seguintes observações:

- Existe um descumprimento de resposta interposto pela própria ouvidoria: como é de se observar nos anexos, a ouvidoria sempre tutela um prazo de 20 dias corridos para resposta, porém, ou responde em mais de 20 dias, ou sequer responde;
- A ouvidoria do Estado, claramente se eximiu do dever de prestar informações, direcionando o usuário para serviços que, em verdade, não estão garantindo o direito de acesso à informação;
- A recomendação do MPF para que no prazo de 120 todas as organizações sociais divulgassem em sítio eletrônico os dados não foi cumprida;
- Os escândalos, críticas e denúncias relacionados a atividade da saúde em Pernambuco junto à secretaria do Estado de Pernambuco continuam³¹.

O direito à informação, além de ser um direito em si mesmo, é um direito instrumental, ou seja, influencia na garantia de outros direitos humanos. Ao trabalhar com temas de direitos humanos, verifica-se também que é mais difícil encontrar as informações referentes a grupos vulneráveis, devido à ausência de dados atualizados e dados desagregados, ou até mesmo pela inexistência

³⁰ Consultar anexos de: Sá, Anna Dolores Barros de Oliveira. Regulação do Terceiro Setor da Saúde. Orientador: Raymundo Juliano Rego Feitosa. Coorientadora: Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega. Dissertação (Mestrado) / Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2018.

³¹ Em matéria divulgada pela Assembleia Legislativa de Pernambuco em 25/09/2018, deputada citou casos de superlotação e falta de insumos básicos em Pernambuco, além de alegar ausência de transparência na prestação de contas dos estabelecimentos de saúde no Estado. Afirma, também, que o Governo tem produzido imagens para tentar impressionar a população no período eleitoral, como nessa farsa protagonizada pelo secretário de Saúde Iran Costa Junior. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO - ALEPE. Socorro Pimentel critica gestão da saúde pública em Pernambuco. 25 set. 2018. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/2018/09/25/socorro-pimentel-critica-gestao-da-saude-publica-em-pernambuco/>> Acesso em 25 de set 2018.

da informação. Deve haver a produção e disponibilização de informações de interesse público, independentemente de requerimentos. É dever dos órgãos e entidades públicas garantir a publicação de informações relevantes para os direitos de seus cidadãos.

Ademais, a existência de dados e informações de qualidade sobre os temas de interesse público é um elemento chave na formulação de políticas públicas. Um exemplo patente é a produção de dados sobre o fenômeno de violência contra a mulher no Brasil. A falta de informação pode levar à elaboração de medidas e políticas públicas inadequadas ou insuficientes, ocasionando problemas na prevenção da violência contra a mulher. A habilidade de contar com dados sobre o tema que sejam confiáveis, acessíveis, abrangentes e desagregados é essencial não apenas para dimensionar esse fenômeno, mas também para formular, monitorar e avaliar políticas públicas que possam combatê-lo.³²

Esse cenário traz desafios e obstáculos, mas se dá simultaneamente a todos os avanços mencionados e à consolidação do direito à informação como um direito humano fundamental, não só no Brasil, como em todo o mundo, além do fortalecimento de redes de organizações, movimentos sociais, instituições de pesquisa, indivíduos, entre outros na luta por este direito.

4.5 Projeto de Lei nº 427/2017

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou em 06 de junho de 2018, em decisão final, o Projeto de Lei PLS nº 427/2017, do senador José Serra (PSDB-SP), que estabelece novas

³²ARTICLE 19. 1-5. Lei de acesso à informação. **Os cinco anos de Lei de acesso à informação:** uma análise de transparência. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%AoInforma%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%Aalise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 17 ago 2018.

regras para celebração, controle e rescisão de contratos de gestão do poder público com organizações sociais³³.

Caso não haja recurso para votação pelo Plenário do Senado, o projeto seguirá direto para a Câmara dos Deputados.

A proposta foi alterada por substitutivo do relator, senador Wilder Moraes (DEM-GO). Segundo Wilder, a intenção do PLS 427/2017 é realizar uma “reforma” na Lei nº 9.637/1998, que regula a qualificação de entidades como organizações sociais. Apesar de o Supremo Tribunal Federal (STF) já ter declarado a constitucionalidade da norma, Serra acredita ser necessário promover ajustes, para fazer com que essas organizações e os contratos de gestão a elas vinculados sejam norteados pela “transparência, idoneidade e impessoalidade”.

As mudanças sugeridas na Lei nº 9.637/1998 estão baseadas em entendimentos recentes do STF e do Tribunal de Contas da União (TCU). Dentre as principais alterações defendidas por Serra estão a fixação de teto de remuneração para os dirigentes dessas entidades; realização de convocação pública para celebração de contratos de gestão; e previsão de pena de inidoneidade de dez anos para organização desqualificada na condução desses contratos.

Uma das grandes novidades trazidas pelo substitutivo é determinar a fiscalização da execução do contrato de gestão pelo controle interno do Poder Executivo respectivo, bem como pelas instituições de controle externo da administração pública, como o TCU e Ministério Público.

4.6 Papel do tribunal de contas no controle do Terceiro Setor

O controle a ser exercido pelos Tribunais de Contas sofreu uma tentativa de mitigação, uma vez que, na esfera federal, o

³³ CCJ aprova novas regras em contratos com Organizações Sociais. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/06/ccj-aprova-novas-regras-em-contratos-com-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 17 ago 2018.

regime jurídico das Organizações Sociais, instituído por meio da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, parece ter dado um caráter de subsidiariedade ao controle externo. No âmbito do Estado de Pernambuco, a prestação dos serviços públicos não exclusivos do Estado foi sistematizada na Lei Estadual nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, que, igualmente, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e de Sociedades Civas de Interesse Público (Oscips) e sobre o fomento às atividades sociais. Esse diploma normativo possui redação bastante similar à Lei Federal nº 9.637/98, repetindo os vícios relativos à fiscalização.

A fundamentação da ADIN, discutida no capítulo 1 desta obra, apoiou-se no dever constitucional de as Organizações Sociais comprovarem a legalidade da aplicação dos recursos por elas empregados perante o sistema de controle interno e sujeitar-se à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas da União, bem como prestar contas da utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração dos dinheiros, bens e recursos públicos a elas destinados, como preveem os artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

Conforme alegado na ADIN em comento, o dever constitucional de prestar contas não pode ser satisfeito pela simples obrigatoriedade de publicação anual de relatórios financeiros no Diário Oficial da União ou mediante supervisão ou fiscalização exercida pelo órgão ou entidade supervisora em relação ao cumprimento das metas estipuladas em contrato de gestão, nem mesmo com a apresentação de relatórios pertinentes à execução do contrato (art. 8º, § 1º da Lei Federal nº 9.637/98). Tampouco as funções dos órgãos de controle interno e externo podem ser substituídas por comissões de avaliação indicada pela autoridade supervisora (Lei Federal nº 9.637/98, art. 8º, § 2º). Não é pela mera previsão de que constatada qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública os responsáveis pela fiscalização “dela darão ciência

ao Tribunal de Contas da União” (CF, art.74, § 1º) que estará suprida a sujeição ao controle externo.

O procurador-geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, em parecer pela procedência parcial da citada ADIN, datado de 26 de junho de 2009, ao abordar a questão da fiscalização das atividades das Organizações Sociais, reconheceu que os dispositivos da lei que tratam da matéria pretendiam “organizar, mesmo que disfarçadamente, um arcabouço todo singular para a fiscalização, pelos órgãos a tanto legitimados, das atividades das Organizações Sociais”³⁴:

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), Organização Social com contrato de gestão firmado com o Ministério da Ciência e Tecnologia, pretendeu, por meio do recurso de reconsideração (Acórdão nº 601/2007- Primeira Câmara) contra o Acórdão nº 2490/2005 – que julgou as suas contas anuais, fixando o entendimento de que as Organizações Sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do Poder Público e à obrigatoriedade de utilização de pregão – afastar a determinação exarada, alegando que não poderia o TCU dirigir-lhe determinações sobre aspectos da competência exclusiva dos respectivos conselhos de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e conselho de administração, enaltecendo a qualificação técnica de seus membros e, ainda, alegando que as práticas contábeis adotadas por aquela entidade jamais foram inquinadas de irregularidade pelos auditores independentes.

No Acórdão nº 601/2007 – Primeira Câmara, que julgou o recurso de reconsideração, os ministros deixaram consignado que:

O TCU, valendo-se do poder regulamentar que lhe confere o artigo 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e

³⁴Revista do TCE-PE. Disponível em: <
http://www4.tce.pe.gov.br/internet/arquivos/Revista_TCE_2011.pdf >. Acesso em: 04 jul. 2018.

sobre a organização dos processos que lhes devam ser submetidos, estabeleceu normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da Administração Pública Federal e, por vezes, dispensa algumas entidades da apresentação de processo de prestação de contas, sem prejuízo de outras formas de exercício do controle externo. Por razões de racionalização e de economia processual, o TCU, por meio da DN/TCU nº 85/2007, havia dispensado as Organizações Sociais de prestarem contas diretamente ao tribunal, sob o argumento de que o dever de prestar contas à entidade de controle externo é do órgão público.

A despeito da apresentação anual, a pergunta que naturalmente sobressai é: quem seriam os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos? O conceito constante da Constituição Federal e da Lei Orgânica do TCU é amplo e compreende uma perspectiva multidimensional da gestão pública - gestão da despesa, da receita, do patrimônio, das dívidas, entre outras -, visto que considera qualquer administrador ou responsável como sujeito a julgamento pelo TCU, muito além, pois, da simples figura do ordenador de despesas, conforme visão fundamentada no Decreto-Lei nº 200/1967. Portanto, responsável é qualquer pessoa que administre, ou seja, responsável por bens, dinheiros ou valores públicos. Já responsável submetido a julgamento é aquele que o TCU, dado o poder regulamentar advindo da sua Lei Orgânica, decidir que lhe deve apresentar contas para essa finalidade. Este mesmo instrumento, no entanto, também permite a dispensa de apresentação de contas para fins de julgamento, dispositivo já utilizado para o caso dos responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional, conforme a própria IN nº 47/04, e para o caso das Organizações Sociais, conforme Decisão Normativa nº 85/2007, contratante daquelas entidades. Entretanto, mais recentemente, decidiu se optar pela exigência da prestação de contas das Organizações Sociais diretamente ao TCU, até definição da forma adequada de

apresentação das informações sobre os contratos de gestão nas contas da respectiva contratante.³⁵

Em junho de 2018, o Procurador do Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, publicou artigo³⁶ no CONJUR revelando toda sua insatisfação com o sistema utilizado pelo Terceiro Setor: Todos os passos do processo de pesquisa demandam do estudante ou do pesquisador Muito se tem discutido sobre a melhor forma de gerir a saúde pública no país. Os valores gastos, como proporção do PIB, são elevados, muito embora em valores inferiores aos de países desenvolvidos quando se considera o gasto *per capita*. Por isso, o sub financiamento da saúde tem sido apontado recorrentemente como uma das principais causas da precariedade dos serviços públicos de saúde. [...]

Discordar-se-á ousadamente das observações do Procurador, por defender a viabilidade jurídica e a vantagem administrativa das parcerias no setor de saúde. Isso porque, sinteticamente, conclui-se que, à luz da experiência internacional e das ciências sociais aplicadas, a celebração de parcerias no setor de saúde pode trazer aumento da transparência na gestão dos serviços de saúde, o que permite a comparação entre os prestadores e, como consequência, aumento da eficiência e diminuição de custos.

Portanto, a comparação entre o custo de uma unidade gerida por organização social e de uma unidade estatal pode e deve ocorrer, desde que guardados os mesmos parâmetros e as mesmas exigências a serem observadas na prestação dos serviços. É evidente, portanto, que um hospital público estatal abandonado ou

³⁵ Comentários e explanações extraídos do artigo “Organizações Sociais da saúde e gestão pública baseada em resultados. A importância do Controle externo dos contratos de gestão: por que os fins não justificam os meios”. (FURTADO, Ana Luisa de Gusmão; MELLO, Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de. Organizações Sociais da saúde e gestão pública baseada em resultados. A importância do Controle externo dos contratos de gestão: por que os fins não justificam os meios. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, junho, 2011).

³⁶ OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. A importância e desafio da boa gestão na saúde pública. **Consultor Jurídico**, 5 jun. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-05/contas-vista-importancia-desafio-boa-gestao-saude-publica>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

subaproveitado por vários anos terá aumento de custo quando trespassado a uma organização social que assume a gestão com o dever de otimizar os atendimentos, melhorar a estrutura e atender às exigências da vigilância sanitária, corpo de bombeiros etc. (exigências essas que, não raro, são desprezadas quando da gestão estatal). Nesse mote, o aumento do custo de uma unidade estatal que passa a ser gerida por organização social apenas se justifica se a quantidade ou qualidade da estrutura e dos serviços for também ampliada, conforme previsto no contrato de gestão.³⁷

Em Pernambuco, está em andamento no TCE uma auditoria especial para avaliar as entidades de saúde estaduais geridas por organizações sociais de saúde ao longo dos exercícios de 2016 e 2017. O trabalho analisa aspectos relacionados a receitas, despesas e transparência dos atos referentes aos contratos de gestão celebrados entre as organizações sociais e a Secretaria de Saúde do Estado.³⁸ Atualmente esse trabalho é desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado como fruto da cobrança política e popular, sobretudo, pelo cumprimento do trabalho que vem sendo realizado em conjunto com as recomendações do MPF.³⁹

No entanto, é importante frisar que o TCE/PE já havia se pronunciado, através do processo nº 1201143-5, sobre a utilização de recursos dos contratos de gestão para remunerar, dentro dos princípios da razoabilidade, os serviços prestados pelos gestores e outros funcionários da saúde, bem como sobre o pagamento da prestação de serviços poderá ser realizado tanto à pessoa física do

³⁷ MÂNICA, Fernando Borges. **Eficiência nos contratos de gestão na saúde pública exige respeito à lei**. 22 jun. 2018. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-22/fernando-manica-eficiencia-contratos-gestao-saude>>. Acesso em: 26 jun. 2018

³⁸ JORNAL DO COMMERCCIO. **Oposição quer TCE fiscalizando OSs do Estado**. 18 jun. 2017. Disponível em <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2017/06/18/oposicao-quer-tce-fiscalizando-oss-do-estado-290223.php>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

³⁹ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **TCE participará de audiência sobre transparência de gastos com saúde**. 10 out. 2017. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/176-2017/outubro/3311-tce-participara-de-audiencia-publica-sobre-transparencia-de-gastos-com-saude>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

prestador dos serviços quanto à pessoa jurídica da qual este for vinculado, na qualidade de sócio ou não.

Não obstante as respostas às solicitações, ressalta-se os pontos importantes para fundamentação do relator⁴⁰:

A Constituição Federal⁴¹, ao lado de dispositivo constante na Lei de Responsabilidade Fiscal⁴², veda o pagamento com recursos da União para servidores públicos dos estados e municípios.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, Lei nº 12.919/2013, o §8º do art. 58 previa aplicação às transferências para o setor privado, no que couber, as disposições relativas a procedimentos previstos no art. 61⁴³. Este último, por sua vez, tratando de questões voltadas a entes federados fez menção ao art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual exige a necessidade de observância do inciso X do art. 167 da Constituição Federal, que veda o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com recursos de transferências voluntárias realizadas pelos governos federal e estaduais.

Esse entendimento é oriundo da Emenda Constitucional nº 19/98, justificada pela necessidade de indução da responsabilidade

⁴⁰ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco TCE-PE: 12011435 - **Inteiro Teor**. Disponível em: <<https://tce-pe.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/337828015/12011435/inteiro-teor-337828016>>. Acesso em: 26 jun. 2018

⁴¹ Art. 167. São vedados: X- a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁴² 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.

⁴³Art. 61. O ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

fiscal e elaboração de planejamento pelos entes federados no que concerne a gastos com pessoal. Trata-se, portanto, de regra cabível somente às transferências voluntárias entre entes federados, não podendo ser estendida às entidades privadas sem fins lucrativos. Tanto é que os instrumentos jurídicos existentes para parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, o Termo de Parceria e o Contrato de Gestão, autorizam o pagamento a equipe de trabalho das entidades.

Aline Gonçalves de Souza explica, ainda, que diante da incerteza, algumas entidades tiveram as suas relações de trabalho modificadas e até precarizadas, pois, por vezes, para que os profissionais pudessem ser remunerados, eram alocados no plano de trabalho prestadores de serviços autônomos, gerando uma preocupante precarização das relações de trabalho. Enfrentando essa questão a partir de uma demanda específica, a Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República elaborou Nota Técnica⁴⁴ reconhecendo a possibilidade de pagamento da equipe de trabalho da entidade.⁴⁵

Como se depreende da análise acima, tanto a lei quanto a doutrina referem-se à possibilidade de pagamento com pessoal ser realizado diretamente pelo Governo. No entanto, recente decisão do Tribunal de Contas da União, datada de 21 setembro de 2016, considerou a parceria realizada com organizações sociais uma terceirização⁴⁶.

⁴⁴ BRASIL. Inteiro Teor da Nota Técnica emitida pela CGU denominada. **Contribuições às Orientações Normativas referentes aos Convênios, Termos de Parceria e Contratos de Repasse**. Brasília, 23 de set. 2013. Disponível em <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mroscc/notas-tecnicas/cgu>>. Acesso em: 01 out. 2016

⁴⁵ SOUZA, Aline Gonçalves de. **Empresas Sociais: uma abordagem societária**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 42.

⁴⁶ MODZELESKI, Alessandra. TCU facilita implementação da gestão por OSs em unidades de saúde da cidade. Correio Braziliense. Notícia da decisão do TCU emitida em 22/09/2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/09/22/interna_cidadesdf,549847/tcu-facilita-implementacao-da-gestao-por-oss-em-unidades-de-saude-da-c.shtml>. Acesso em: 02 out. 2016

Com isso, fica claro que as Organizações Sociais possuem maior autonomia para gerir seus próprios recursos devendo fazer suas contratações de maneira direta, a fim de cumprir um dos objetivos da sua gênese: desburocratizar a Administração Pública. Para o Governo, portanto, resta a prerrogativa de regular e fiscalizar se os recursos destinados a esses pagamentos estão sendo aplicados de maneira adequada.

Entende-se por contrato de gestão 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 à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.⁴⁷

Para o efetivo cumprimento do contrato de gestão, disciplinado pela Lei Federal nº 9.637/98, poderão ser repassados à organização social recursos orçamentários e bens públicos, a título de fomento às atividades sociais. Estes recursos orçamentários serão destinados ao específico programa de trabalho proposto pela organização social, bem como para contribuir com o atingimento das metas além da despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais.

O art. 8º da Lei nº 9.637/98 apregoa o entendimento de que a execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Um dos principais pontos dessa fiscalização será quanto a aplicação dos recursos orçamentários destinados a essas instituições sem fins lucrativos.

Logo, é indiscutível que um dos destinos das verbas orçamentárias financeiras utilizadas pelas Organizações Sociais sejam destinadas, também, ao pagamento dos recursos humanos,

⁴⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro Setor: entre a liberdade e o controle**. Salvador: JusPodivm, 2013. p.104

e, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art.1º, § 1º, estarão as OSs sujeitas ao crivo da Lei de responsabilidade fiscal, bem como pela Corte de Contas do Estado.⁴⁸

Outrossim, o art. 12 da Lei nº 4.320/64 classifica a despesa em despesas correntes, subdividindo-se em despesas de custeio e transferências correntes, e em despesas de capital, que, por sua vez, englobam os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. Assim sendo, as despesas de custeio se destinam à manutenção de serviços públicos, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis; as transferências correntes são despesas que não possuem contraprestação direta, seja em bens ou em serviços, inclusive destinadas a outras entidades de direito público ou privado; são subvenções as transferências que cobrem despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se em sociais e econômicas. Investimentos são, de modo geral, as despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras. As inversões financeiras destinam-se à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos de empresas ou entidades, já constituídas, desde que não importe aumento do capital, e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas. Transferências de capital, por fim, são investimentos ou inversões financeiras que devam se realizar independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços.

Como se observa, portanto, os fomentos recebidos pelas Organizações Sociais se enquadram como despesas correntes e, portanto, geram despesas de acordo com a LRF.

⁴⁸ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, tratando da Lei orçamentária anual em seu § 6º afirma que integrarão as despesas da União, e serão incluídas na Lei Orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos. Além do art. 18 pelo qual se entende como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A Corte de contas de São Paulo, por exemplo, entende que a despesa deve entrar no cálculo da LRF. O Conselheiro Robson Marinho durante a Sessão de 23.05.2001⁴⁹ asseverou que convém consignar que tanto o art. 29-A, “caput”, da Constituição Federal quanto o art. 19, § 1º, IV, da Lei Complementar nº 101/2000, excluem do total da despesa do Poder Legislativo Municipal os gastos com inativos. O caput desse artigo 19 remete-nos ao art. 169 da Constituição Federal, o qual determina que os percentuais com gasto de pessoal, de todos os entes da Federação, não podem exceder os limites legais, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal é a norma que complementa a Constituição Federal nessa matéria.

Como verificou o Secretário Diretor Geral, com sensatez, a base de cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal é mais ampla que a base de cálculo disposta na Constituição Federal. Assim sendo, nos casos em que seja possível conciliar o produto decorrente do

⁴⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Contas. LRF - Consulta sobre despesas com pessoal após a edição da Lei Complementar nº 101/2000. Tribunal Pleno - Sessão de 23.05.2001 - Item 23. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/lrf-consulta-sobre-despesas-com-pessoal-apos-edicao-da-lei-complementar-no-1012000>>. Acesso em: 02 out. 2016

cálculo realizado conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal com o produto resultante do cálculo previsto na Constituição Federal, não há qualquer óbice no tocante à constitucionalidade do art. 20, III, “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

Saliente-se que tal situação pode ocorrer na hipótese de a receita corrente líquida, deduzida a contribuição e a compensação financeira prevista na alínea “c” do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, propiciar resultado compatível e dentro dos limites impostos pelo art. 29-A, seus incisos e § 1º da Carta Magna. Todavia, nas hipóteses em que o valor obtido pelo cálculo baseado nas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, para fins de despesa de pessoal, for superior ao montante alcançado pelo cálculo decorrente das normas da Constituição Federal, há que prevalecer este último, em face da supremacia da Constituição em relação a todo o ordenamento infraconstitucional.

No entanto, ainda em atenção a decisão proferida em sede Consulta do Relatório de Auditoria Operacional nº 018.739/2012-15º, em setembro deste ano, a Corte de Contas da União sustentou a tese de que a despesa não está atrelada aos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF. A decisão é uma resposta à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS) sobre a possibilidade desses contratos serem firmados.

O tema, ao que nos parece, gera polêmica em todo o país, não estando seu entendimento pacificado.

A Lei nº 13.019/2014 pode aperfeiçoar o controle do cumprimento de obrigações trabalhistas em função das exigências de monitoramento, as questões trabalhistas diante do Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor.

⁵⁰ MODZELESKI, Alessandra. TCU facilita implementação da gestão por OSs em unidades de saúde da cidade. Correio Braziliense. Notícia da decisão do TCU emitida em 22/09/2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/09/22/interna_cidadesdf,549847/tcu-facilita-implementacao-da-gestao-por-oss-em-unidades-de-saude-da-c.shtml>. Acesso em: 02 out. 2016

Conclusões

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 foi contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Nesse intuito, compreendeu três âmbitos distintos: uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizavam a administração burocrática uma cultura, a qual visava uma mudança de mentalidade, passando da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial e, por fim, uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais, esta última, integrante do Terceiro Setor, foi o alvo desta obra.

Em meio ao desenrolar da Reforma Gerencial, o plano de ação para os serviços não exclusivos foi a Lei nº 9.637/98 a qual criou as Organizações Sociais nem âmbito federal, servindo, também, como parâmetro para as instâncias legislativas inferiores. No caso de Pernambuco, o marco legislativo dessas instituições se deu apenas no ano de 2000 por meio da Lei Estadual nº 11.743.

Com o comprovado crescimento das Organizações Sociais nas Administrações públicas, portanto, que começava a se dar maior azo a participação privada na execução de serviços públicos, principalmente no que diz respeito à criação do Terceiro Setor, que o aparato estatal passou a ser mais regulador do que fomentador,

principalmente através da criação das agências reguladoras, como no caso da ARPE, vez que restou comprovado que a regulação é de suma importância na garantia da manutenção de qualidade do serviço público.

O recente entendimento pelo Supremo Tribunal Federal reconhecendo a constitucionalidade do modelo adotado pelas Organizações Sociais garantiu ainda mais a adoção do modelo na gestão administrativa dos Estados-membros, apesar das eventuais discordâncias pela doutrina.

Conforme relatado nesta obra, nos últimos anos as entidades do Terceiro Setor, especificamente as Organizações Sociais da Saúde, mostraram-se, de fato, ser uma forma de descentralização e desburocratização administrativas. Já a sua forma de regulação, em Pernambuco, não se mostrou tão gerencial e eficiente como se esperava.

Em Pernambuco, no entanto, levando-se em consideração a legislação Federal, os ideais primeiros da Reforma Gerencial e o modelo de gestão das Organizações Sociais, a forma de regulação instituída para os contratos de gestão precisaria passar por uma nova configuração, a fim de melhorar a qualidade do serviço de saúde prestado pelas Organizações Sociais, de maneira tal que a sociedade de fato se fizesse presente na promoção dos ideais gênicos do Terceiro Setor, pois só assim, poderíamos dizer que a eficiência seria aferida na verificação do cumprimento dos planos de metas determinados em cada contrato de parceria.

A regulação na saúde é de eminente necessidade, já que, apesar de ser um serviço classificado como não exclusivo do Estado, é, constitucionalmente, um direito fundamental.

A pesquisa, portanto, revela de forma determinante a deficiência do modelo de regulação adotado pelo Estado de Pernambuco, quando comparado a outros sistemas regulatórios, como o caso do Estado de São Paulo e Bahia, sobretudo no que tange a impessoalidade do órgão escolhido para realizar a

regulação no Estado pernambucano, conforme se depreende da Lei Estadual nº 15.210/2013.

O estudo de casos múltiplos, ao analisar os contratos das OSS firmados através dos Hospitais Fernando Bezerra, Dom Helder Câmara e Ermírio Coutinho – escolhidos em razão de serem os maiores e mais volumosos contratos dentre todos – revelou a necessidade de reformulação nos contratos de gestão firmados em Pernambuco, vez que a pouca quantidade de indicadores de eficiência, a inexistência ou escassez de metas a serem cumpridas pela entidade contratada, bem como a falta de controle e prestações de conta dos valores repassados para essas entidades revela a insuficiente regulação desses contratos realizados pela Secretaria de Saúde do Estado, dando ensejo para a má prestação do serviço público.

Nessa perspectiva, em razão da falta de impessoalidade, transparência e acesso a informação no que tange a regulação do Terceiro Setor da saúde em Pernambuco, analisou-se a atuação do controle externo e fiscalização ministerial, a fim de observar o trabalho que vem sendo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado e Ministérios Públicos estadual e federal, a fim de garantir a proteção do direito à saúde e o adequado funcionamento da administração pública no Estado que ora se observa.

O Ministério Público em Pernambuco está integrando uma rede de controle formada por órgãos da Administração Pública e atores da sociedade civil organizada, através de um modelo de gestão que sistematiza os instrumentos jurídicos de natureza contratual voltados à promoção de projetos sociais, em regime de parceria e seu respectivo controle: o *Parquet* ampliou as perspectivas de transparência e controle social das políticas públicas, e está, claramente, suprimindo um espaço necessário à promoção de uma política nacional de combate à corrupção, que já agrega as Leis de Improbidade Administrativa e Improbidade Empresarial.

Por outro lado, o Tribunal de Contas em Pernambuco até 2015 só possuía um caráter observatório em relação ao Terceiro Setor da saúde. Até então, não havia controle externo efetivo na matéria. Após entendimentos do Tribunal de Contas da União e STF, essa realidade muda. Hoje, o TCE/PE vem realizando auditoria especial para avaliar as entidades de saúde estaduais geridas por organizações sociais de saúde ao longo dos exercícios de 2016 e 2017, analisa aspectos relacionados a receitas, despesas e transparência dos atos referentes aos contratos de gestão celebrados entre as organizações sociais e a Secretaria de Saúde do Estado.

Sendo assim, observou-se que diante do crescimento dos contratos firmados com o Terceiro Setor da saúde em Pernambuco, bem como da garantia pelo STF da constitucionalidade do sistema, e do entendimento do TCU pela viabilidade do sistema adotado, a Lei nº 13.019/2014 pode ajudar a aperfeiçoar o controle do cumprimento de obrigações trabalhistas em função das exigências de monitoramento, juntamente com o TCE/PE, MPPE e MPF/PE.

Concluimos, portanto, que prestar serviços públicos sociais via Terceiro Setor não é um mal em si, mas repassar elevadas somas de recursos públicos a esses entes sem definir critérios transparentes para a seleção e sem estabelecer um plano concreto de trabalho a ser fiscalizado pelo Estado e pela sociedade civil pode ser uma ação neopatrimonialista das mais perigosas.

Referências

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social**. Dez 2000.

ALBUQUERQUE, Ana Maria, et al., **Organizações Sociais em Saúde no Estado de Pernambuco: Inovação e Desafios para o Futuro**. 2016. Disponível em: <<http://ibross.animaker.com.br/wp-content/uploads/sites/34/2016/06/OSS-em-Pernambuco-2009.pdf>>. Acesso em: 17 de jul 2018.

ARAÚJO, Osório Cavalcante; ARAÚJO, Maria Ivany Gomes. A determinação de indicadores de desempenho para organizações sociais: o caso do Instituto CENTEC do Estado do Ceará. **IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, SC, Brasil - 28 a 30 de novembro de 2005**. Disponível em: <https://www.intercostos.org/documentos/congreso-09/custos_509.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

ARTICLE 19. I-5. Lei de acesso à informação. **Os cinco anos de Lei de acesso à informação: uma análise de transparência**. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%AoInforma%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 17 ago 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO – ALEPE. **Acompanhamento do trâmite do projeto de lei**. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=452B8A9BF4FCE22A032581920073F940>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO – ALEPE. **Emendas 01/2017, 02/2017, 03/2017, 04/2017, 05/2017, 06/2017, 07/2017, 08/2017, 09/2017, 10/2017, 11/2017 e 12/2017**. Disponível em <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=452B8A9BF4FCE22A032581920073F940>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO - ALEPE. **Projeto de Lei 1582/2017**. Disponível em <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=452B8A9BF4FCE22A032581920073F940>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO – ALEPE. **Socorro Pimentel critica gestão da saúde pública em Pernambuco**. 25 set. 2018. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/2018/09/25/socorro-pimentel-critica-gestao-da-saude-publica-em-pernambuco/>> Acesso em 25 de set 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social**. Dezembro, 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/novosite/download/NE1>>. Acesso em: 02 de Abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social**. Dezembro, 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/novosite/download/NE1>>. Acesso em: 02 de abr. de 2018.

BAHIA, Lei n.º 7.027 de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências. **Revogada pelo art. 46 da Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em: Acesso em 03 de out 2018.

BAHIA, Lei n.º 7.027 de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências. **Revogada pelo art. 46 da Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc>>. Acesso em:

BASTOS, Lília Flores de Araújo. Contratos de gestão celebrados pelo poder público com organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, ano 12, ed. esp., p. 212-347, dez 2004. Acesso em: 17 jun. 2018.

BOAVENTURA, Eivaldo. **Metodologia da Pesquisa**: Monografia, Dissertação e Tese. São Paulo: Atlas, 2007.

BOBBIO, Norberto. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). Estado, governo y sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia - Uma defesa das regras do jogo.**

Marco Aurélio Nogueira (tradutor) São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONADIO, Luciana. **Organizações Sociais em SP gerem hospitais há 13 anos.**

15 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/09/organizacoes-sociais-gerem-hospitais-em-sp-ha-13-anos-veja-pros-e-contras.html>>. Acesso em: 03 de out 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil ano 1998.** v. 58. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1998.pdf>. Acesso em: 23 de Out. 2018

BRASIL. Inteiro Teor da Nota Técnica emitida pela CGU denominada.

Contribuições às Orientações Normativas referentes aos Convênios, Termos de Parceria e Contratos de Repasse. Brasília, 23 de set. 2013. Disponível em <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/notas-tecnicas/cgu>>. Acesso em: 01 out. 2016

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Geografia e Estatística – IBGE. Gerência de Cadastro Central de Empresas. Estudos e Pesquisas Informação Econômica n. 20. **As Fundações Privadas e Entidades sem fins lucrativos no Brasil.** 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 30 de nov 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. Secretaria-Geral da presidência da república. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília: Imprensa Oficial, 2013.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília: Imprensa Oficial, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Convênio do poder público com organizações sociais deve seguir critérios objetivos.** Notícias STF. 16 abril, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289678>>. Acesso em: 10 de Mai. 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento Interno**: [atualizado até julho de 2016] – consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília: STF, 2016. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em: 29 de Set. 2018.

BRASIL. Lei 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.

_____. **Lei 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.

_____. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

_____. **Lei 13.019, 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 (...); 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.

_____. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011**. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime jurídico dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael de Arruda (Coords.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime jurídico dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael de Arruda (Coords.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CCJ aprova novas regras em contratos com Organizações Sociais. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/06/ccj-aprova-novas-regras-em-contratos-com-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 17 ago 2018.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes na Medida Cautela na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923-5 Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/noticias/gilmarmendes.pdf>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. – SENAC, 2002.

Comissão de Justiça conjunta da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/gwfkag9112j47mth/Comiss%C3%A3o%20de%20Justi%C3%A7a%20Conjunta%2021-09-2017.mp3?dl=0>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

_____. **Comissão Diretora da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado**. Recife: Cepe, 2000a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA – CFP. Resolução nº 005/2010. Número da resolução: 005. **Altera a resolução CFP nº 001/2009, publicada no dia 1 de abril de 2009**, p. 90, Seção I do DOU. Disponível em <<http://www.arpe.pe.gov.br/legislacao.php?op=1&codGrupo=5>> Acesso em: 20 mar 2018

COSTA, Cláudia Soares; VISCONTI, Gabriel Rangel; Gerência de Estudos Setoriais – GESET. **Terceiro Setor e Desenvolvimento Social**. Relato Setorial n.3 AS/GESET/ julho, 2001. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecim ento/relato/tsetor.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2018.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **As Organizações Sociais: comentários à Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1988**. São Paulo: Atlas, 2015.

CRUZ, M. S. M. Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco. In: **XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y dela Administración Pública, Ciudad de Guatemala**, 7, 10 Nov. 2006.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DELGADO, Maria Viviane Monteiro. O Terceiro Setor no Brasil: Uma Visão Histórica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 37. Julho de 2004. ISSN 1519.686. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cdelgado.htm>>. Acesso em: 20 Ago. 2010.

DESCARTES, René. **Discurso do método**: regras para a direção do espírito. São Paulo: Martin Claret, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Familiares de pacientes denunciam problemas no Hospital Getúlio Vargas**. 11 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.diario depernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2018/01/11/ internavida urbana,737707/familiares-de-pacientes-denunciam-problemas-no-hospital-getulio-vargas.shtml>>. Acesso em: 31 jan 2018

- DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação: Por um novo marco jurídico.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação: Por um novo marco jurídico.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade.** Rio de Janeiro, Fundação
- ESTORNINHO, Maria João. **Contratos da Administração Pública (esboço de autonomização curricular).** Coimbra: Almedina, 1999.
- FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor.** Curitiba, Jurua, 2009.
- FERREIRA, Paola Nery. **Controle das Organizações Sociais.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e Eficiência no Setor Público: as Organizações Sociais.** Disponível em: <<https://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/1004/1/Contratualiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20efici%C3%AAncia%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf>>. Acesso em: 24 Fev. 2012, 17:13.
- FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos & DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas Públicas: Possibilidades e Limites.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- FRANÇA, Philip Gil. **O Controle da Administração Pública.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008.
- FURTADO, Ana Luisa de Gusmão; MELLO, Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de. Organizações Sociais da saúde e gestão pública baseada em resultados. A importância do Controle externo dos contratos de gestão: por que os fins não justificam os meios. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, junho, 2011.

FUX, Luiz, MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto H. **Organizações Sociais após a Decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Pedro. **Entes Privados com Poderes Públicos: O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas**. Coimbra: Almedina, 2005.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Brasília, ENAP, 1998.

GURGEL JÚNIOR, Garibaldi. Dantas; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. A reforma do Estado no Brasil e os hospitais universitários federais: o caso do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 4, p. 547-563, jul./ago.2002.

HABERMAS, Jurgen; COUTTOLENC, Bernard François. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Bueno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HAGGARD, Stephen. **A reforma do Estado na América Latina**. Rio de Janeiro, Banco Mundial, 12-13 jun, 1995.

JORNAL DO COMMERCIO, **TCE aprova contas do Estado, mas decide investigar terceirização da saúde**. JC *on-line*. 27 jul. 2016. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/07/27/tce-aprova-contas-do-estado-mas-decide-investigar-terceirizacao-da-saude-246259.php>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

JORNAL DO COMMERCIO. **TCE pede informações sobre inquérito que investiga hospitais metropolitanos em Recife**. JC. 19 dez. 2016. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/12/19/tce-pede-informacoes-sobre-inquerito-que-investiga-hospitais-metropolitanos-264125.php>> Acesso em: 01 Out. 2018.

JORNAL DO COMMERCIO. **Oposição quer TCE fiscalizando OSs do Estado**. 18 jun. 2017. Disponível em <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2017/06/18/oposicao-quer-tce-fiscalizando-oss-do-estado-290223.php>>. Acesso em: 26 jun. 2018

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.; **Kaplan e Norton na Prática**. São Paulo: Editora Campus, 2017.

LA FORGIA, Gerard; COUTTOLENC, Bernard François. **Desempenho hospitalar no Brasil**: em busca da excelência. São Paulo: Singular, 2008.

LACZYNSKI, P.; PACHECO, R.S. Reformas Administrativas e sua Continuidade com Mudanças de Governos: os Casos da Bahia e de Pernambuco. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, 2009.

LACZYNSKI, P.; PACHECO, R.S. Reformas Administrativas e sua Continuidade com Mudanças de Governos: os Casos da Bahia e de Pernambuco. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, 2009.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **De contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados?**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.388 e ss.

LEITÃO, Mateus. Ação põe em risco hospital e centro de ciência. Acervo **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 maio 2010. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=18263&keyword=hospitais&anchor=5539403&origem=busca&pd=47503d70ae57fd6e148b30dcef5d1845>>. Acesso em: 01 out. 2018.

LOPES, Laís de Figueirêdo. Novo regime jurídico da Lei nº13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; Oliveira, Rafael Arruda (coords.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019/2014. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.41. ISBN 978-85-450-0182-9.

LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018.

MACHADO, Máira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 357 -390.

MÂNICA, Fernando Borges. **Eficiência nos contratos de gestão na saúde pública exige respeito à lei**. 22 jun. 2018. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-22/fernando-manica-eficiencia-contratos-gestao-saude>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

MÂNICA, Fernando Borges. **O Setor Privado nos Serviços Públicos de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação Estatal e Interesse Público**. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MELLO, Célia Cunha. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Célia Cunha. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

MELLO, Célia Cunha. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida Mello. **John Locke e o individualismo liberal**. In: **WEFFORT, Francisco C. (Coord.) Os Clássicos da Política**. Belo Horizonte: Ática, 2002. p. 79-90.

MELLO, Cristina Andrade. As Organizações Sociais e as Quase autonomous non governmental organizations (Quangos) da Grã-Bretanha: uma fuga para o Direito Privado?. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 2011.

MELO, Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de. **Organizações Sociais em Pernambuco**: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas., 2012.

MEREGE, Luiz Carlos. **Terceiro Setor**: finalmente no PIB. Notícias. Abril, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article926d.html?id_article=388>. Acesso em: 15 de abr., 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa nacional. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R; MINAYO, M. C. De S. (Org.) **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 26. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relações de Parceria entre o Poder e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-aco-es/pasta.20090715.5584002076/Relacoes%20de%20parceria_a%20ser%20separada%20em%20apitulos.pdf>. Acesso em: 24 Fev. 2012, 16:04.

MODZELESKI, Alessandra. TCU facilita implementação da gestão por OSs em unidades de saúde da cidade. **Correio Braziliense**. Notícia da decisão do TCU emitida em 22/09/2016. Disponível em: <http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/09/22/interna_cidadesdf,549847/tcu-facilita-implementacao-da-gestao-por-oss-em-unidades-de-saude-da-c.shtml>. Acesso em: 02 out. 2016.

MONTEIRO, Lilian. **Em tempos de crise, o Terceiro Setor se apresenta como uma saída para o novo emprego**. 26 jun. 2016. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/06/26/internas_economia,879119/terceiro-setor-se-apresenta-como-uma-saida-para-o-novo-emprego.shtml>. Acesso em: 20 de Out. 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA. Thiago (Org.). **Direito Administrativo**: transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014.

MUNHÓS, Jorge; FIDALGO, Carolina Barros. **Legislação administrativa para concursos**. 2.ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

MUNHÓS, Jorge; FIDALGO, Carolina Barros. **Legislação administrativa para concursos**. 2.ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Elaboração de Projetos de Pesquisa:** Monografia, dissertação, tese e estudo de caso, com base em metodologia científica. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2012, 149p.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Da Servidão à liberdade. *In*: WEFFORT, Francisco C. (Coord.) **Os Clássicos da Política**. Belo Horizonte: Ática, 2002.

NIETO, Alejandro. **El Desgobierno de Lo Público**. Barcelona: Editorial Actual, 2012.

NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (coord.). **Poder Direito e Estado: O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde** 1. Ed. 1 reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 452 p. ISBN 978-85-7700-453-9.

NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque. **OSCIP – Expectativa de Gestão, Controle e Corrupção**. MP: 2008.

NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque; SÁ, Anna Dolores Barros de Oliveira. Regulação na contratualização do Direito Administrativo brasileiro: Fomento a segurança jurídica e combate à corrupção. *In*: FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo; FONSECA, Isabel; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Direito administrativo e gestão pública. [Recurso eletrônico on-line]. CONPEDI/ UMinho – Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/pi88duoz/h385sm4b/ficha-catalografica.pdf>>. Acesso em: 25 Set. 2018.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de. **Dinâmica de política e política de gestão:** Partidos de esquerda e a adoção das parcerias e a adoção de parcerias sócias no Brasil: 2007 a 2015. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16236/Oliveira%2C%20Ana%20Claudia%20Pedrosa%20.pdf>>. Acesso em 03 de out 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923 –DF do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RTDS**. Belo Horizonte, ano 1, n.2, p.177-210, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923 –DF do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RTDS**. Belo Horizonte, ano 1, n.2, p.177-210, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. A importância e desafio da boa gestão na saúde pública. **Consultor Jurídico**, 5 jun. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-05/contas-vista-importancia-desafio-boa-gestao-saude-publica>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

PACHECO, Hélder Freire et al. Organizações sociais como modelo de gestão da assistência à saúde em Pernambuco, Brasil: percepção de gestores. **Rev Interface Comunicação Saúde e Educação**. v.20, n. 58, p.585-95, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/icse/v20n58/1807-5762-icse-1807-576220150338.pdf>. Acesso em: 03 de out 2018

PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PECI, Alketa. **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

PELEGRINI, Márcia. Terceiro Setor: gestão privada de recursos públicos. **Revista de Direito do Terceiro Setor –RTDS**. Belo Horizonte, ano 1, n.2, p.51-71, jul./dez. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/ao4n45.pdf> >. Acesso em: 08 Set. 2014, 22:58.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Lua Nova nº 45, p.49-96 São Paulo, 1998. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/ao4n45.pdf> >. Acesso em: 02 jan. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, ENAP, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova.** 1998.

PERNAMBUCO. Acesso à informação. **Contratos completos.** Disponíveis em: <http://www.lai.pe.gov.br/web/ses/contratos?p_p_id=publicador_repositorio_documento&p_p_lifecycle=o&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-11&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&publicador_repositorio_documento_struts_action=%2Fpublicador_repositorio_documento%2Fview_pub&publicador_repositorio_documento_folderId=567437>. Acesso em: 01 Out 2018.

PERNAMBUCO. **Comissão Diretora da Reforma do Estado.** Plano Diretor da Reforma do Estado. Recife: Cepe, 2000.

PERNAMBUCO. Lei 15.210, de 19 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as Organizações Sociais da Saúde – OSS, no âmbito do Estado de Pernambuco.

PERNAMBUCO. Ministério Público De Pernambuco Procuradoria Geral de Justiça Secretaria Geral do Ministério Público. Coordenadoria Ministerial de Apoio Técnico e Infraestrutura Gerência Ministerial de Contabilidade. **Orientação Básica para Prestação de Contas das Entidades do Terceiro Setor.** 3 ed., 2011 Disponível em <<http://www.mppe.mp.br/mppe/attachments/article/1079/CARTILHA%20CAOP%20FUNDA%20C3%87%0C3%95ES%20-%20CONTABILIDADE.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

PERNAMBUCO. Ministério Público de Pernambuco. **(DP-viver) Movimagem é suspeita de irregularidades.** 24 ago. 2007. Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/siteantigo/siteantigo.mppe.mp.br/index.pl/clicagem_2408_movimagemhtml.html>. Acesso em 16 de jul. 2018.

PERNAMBUCO. Ministério Público de Pernambuco. Página 7 do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MP-PE) de 17 de Agosto de 2012. **Resolução 05/2012 e Recomendação 001/2012 emitidas pelo Promotor de Justiça Sérgio Gadelha Souto.** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/39694055/mp-pe-17-08-2012-pg-7>>. Acesso em: 27 set. 2016.

PERNAMBUCO. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Pernambuco. **Recomendação nº 07/2017 do MPF para que as entidades analisadas nos contratos publiquem seus relatórios corroborando a transparência pública. Inquérito Civil nº 1.26.000.000983/2017-79.** Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Recomendacao-OSS-Portais%20Transparencia.pdf>> Acesso em: 01 Out 2018.

PERNAMBUCO. **Pacientes denunciam superlotação de hospital na Zona Oeste do Recife.** 19 ago, 2017. G1. Disponível em: <<http://www.radiocremepe.com.br/portal/leitorClipping.php?cdclippin g=17840>>. Acesso em: 20 ago 2017

PERNAMBUCO. **Pernambuco Já.** Programa de Governo para Mudar Pernambuco: síntese para discussão. Recife, 1998.

PERNAMBUCO. **Pernambuco Já.** Programa de Governo para Mudar Pernambuco: síntese para discussão. Recife, 1998.

PERNAMBUCO. **Prestação de contas do governador.** 2013. Disponível em: <<http://www2.tce.pe.gov.br/internet.old/images/jdownloads/votoconselheiro%20Carlos%20Porto.pdf>> Acesso em: 01 Out 2018.

PERNAMBUCO. **Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco de 2009.** Disponível em <<http://www2.tce.pe.gov.br/internet.old/index.php/r2009>>. Acesso em: 22 set. 2017.

PERNAMBUCO. **Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco de 2012.** Disponível em: <<http://www2.tce.pe.gov.br/internet.old/index.php/2013-05-30-15-39-48/2013-06-18-14-48-52/prestacao-de-contas>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

PERNAMBUCO. **Resolução TC n. 0020/2005.** Dispõe sobre os institutos da Organização Social – OS e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, regulamenta a prestação de contas dessas entidades ao Poder Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/res-2005/133-resolucao-tc-n-0020-2005>>. Acesso em 16 de jul 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Saúde. 2018. **Relatório Detalhado Quadrimestral**, período de referência: Janeiro-Abril/2018. Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/relatorio_detalhado_quadrimstral_referente_ao_10_quadrimstre_de_2018.pdf>. Acesso em: 17 de jul 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado Coordenadoria de Controle Externo Departamento de Controle Estadual - Divisão de Contas dos Poderes Estaduais Terceiro Setor e Parcerias Público-Privadas. **Terceiro Setor e Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/352/cg2010-05-terceiro-setorparcerias.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado Coordenadoria de Controle Externo Departamento de Controle Estadual - **Divisão de Contas dos Poderes Estaduais Processo TC Nº 1103199 - 2 exercício 2010 45 5**. Terceiro Setor e parcerias público-privadas. Disponível em <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgover_no/352/cg2010-05-terceiro-setorparcerias.pdf>. Acesso em: 01 out 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco TCE-PE : 12011435 - **Inteiro Teor**. Disponível em: <<https://tce-pe.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/337828015/12011435/inteiro-teor-337828016>>. Acesso em: 26 jun. 2018

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **Organização Administrativa do Estado**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/355/03-organizadm.pdf>> Acesso em: 01 de fev 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **Resolução T.C. Nº 0002/2008 (revogada pela resolução TC n.º 20, de 17 de dezembro de 2008)**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/res-2008/198-resolucao-t-c-n-0002-2008>> Acesso em: 16 de jul 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. TCE **participará de audiência sobre transparência de gastos com saúde**. 10 out. 2017. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/176-2017/outubro/3311-tce-participara-de-audiencia-publica-sobre-transparencia-de-gastos-com-saude>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

PINTO JÚNIOR. Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v.14, n.1, p.27-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0027.pdf>> Acesso em: 01 mar 2018.

PINTO, I. C. M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental**: o caso das organizações sociais na Bahia. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. 2004.

Proteção Multinível dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.ndh.ufg.br/up/322/o/Livro_-_Protecao_Multinivel_dos_Direitos_Humanos.pdf?1456341908>. Acesso em: 05 mar. 2018.

REGULES, Eduardo Patrone. A Lei nº 15.527/2011 e as entidades do Terceiro Setor. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam) (Coords.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p.99-105.

Revista de Direito do Terceiro Setor – RTDS. Ano 1, n. 1, jan./jun. 2007. Belo Horizonte, 2007.

REVISTA DO TCE-PE. Disponível em: <http://www4.tce.pe.gov.br/internet/arquivos/Revista_TCE_2011.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2018.

SALAMON, Lester M. **Global Civil Society** – New York: Kumarian, 2004.

SAMICO, Isabella. **Avaliação em saúde**: Bases Conceituais e Operacionais. Rio de Janeiro: MedBook, 2010.

SANTIAGO, M. R. (Org.) ; MARCO, C. M. (Org.) ; TEIXEIRA, João Paulo Allain (Org.) . **Direitos Fundamentais e Democracia IV**. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1. 565p.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009. **Dispõe sobre a qualificação como Organizações Sociais das fundações e das entidades que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/2009/lei%20complementar%20n.1.095,%20de%2018.09.2009.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2018

SÃO PAULO. **Entenda o que são Organizações Sociais de Saúde.** Portal da Transparência Dados disponíveis em: <<http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/principal.php>>: Acesso em: 03 de out 2018.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009. **Dispõe sobre a qualificação como Organizações Sociais das fundações e das entidades que especifica, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/2009/lei%20complementar%20n.1.095,%20de%2018.09.2009.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

SÃO PAULO. **Tribunal de Contas. LRF - Consulta sobre despesas com pessoal após a edição da Lei Complementar nº 101/2000.** Tribunal Pleno - Sessão de 23.05.2001 - Item 23. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/lrf-consulta-sobre-despesas-com-pessoal-apos-edicao-da-lei-complementar-no-1012000>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília: Imprensa Oficial, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **O direito fundamental à saúde: dos Direitos Humanos à Constituição de 1988.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2970>. Acesso em: 03 fev. 2018.

SIQUEIRA, Maria Eliza Gonçalves de; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista de Administração Pública - RAP.**, Rio De Janeiro, v. 42, n. 1, p.35-60, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a03v42n1>>. Acesso em: 14 de abr. 2018

SOUZA, Aline Gonçalves de. **Empresas Sociais: uma abordagem societária.** São Paulo: Almedina, 2015.

SOUZA, Aline Gonçalves de. **Empresas Sociais: uma abordagem societária.** São Paulo: Almedina, 2015.

SOUZA, Milena Cintra de. **Marco Regulatório do Terceiro Setor.** Disponível em: <<http://juridicomilenacintra.jusbrasil.com.br/artigos/198311714/marco-regulatorio-do-terceiro-setor-lei-13019-2014>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

- SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André. (Organ.) **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2006.
- TADEI, Valdecir C.; BRAILE, Domingo M. AME: Ambulatório Médico de Especialidades: agilidade com resolutividade. **Revista Brasileira de Cirurgia Cardiovascular**, São José do Rio Preto, v. 23, n. 4, dez. p. 570-571 2008.
- TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, M. da C. & Fiori, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo, Paz e Terra, 1993.
- TEIXEIRA, Josenir. Parcerias entre o Estado e Terceiro Setor na Saúde. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, ano 1, n.1, P.53-71, jan/jun. 2007.
- TERCEIRO SETOR: a sociedade por ela própria. **Revista Brasileira de Administração**. Ano XII, n. 38. set. 2002.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro Setor: entre a liberdade e o controle**. Salvador: JusPodivm, 2013.
- TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte. Fórum, 2010.
- TRABAGIN, Letícia Bona. O avanço do capital na saúde: um olhar crítico às Organizações Sociais de Saúde, **Saúde em Debate**, v. 41, n. 115, 995-1006, dez, 2017.
- TRAVAGNI, Letícia Bona. O avanço do capital na saúde um olha crítico às Organizações Sociais da Saúde. **Saúde em Debate**, Dez 2017, v. 41, n. 115, p. 995-1006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So103-11042017000400995&lang=pt>. Acesso em 03 Jul 2018

- VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coords.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p.35-45. ISBN 978-85-450-0022-8.
- VALIM; Serrano. Lei de acesso à informação: um balanço inicial. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, nº62. 2012.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais – Uma leitura da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma**
- WORLD BANK (2006) Brazil: Enhancing Performance in Brazil’s Health Sector: Lessons from Innovations in the State of São Paulo and the City of Curitiba, March 29, 2006, Brazil Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, World Bank.
- YIN, Robert K. **Estudo de Casos: Planejamento e Métodos**. São Paulo: Editora Bookman, 2005.
- ZAIDAN FILHO, Michel. **A Honra do Imperador**. Recife: Núcleo de Estudos Eleitorais Partidários e de Democracia, 2014.
- ZYMLER, Benjamim. **Direito Administrativo e Controle**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.