



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	SENADO FEDERAL	CÂMARA DOS DEPUTADOS	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO	SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL
-----------------------------------	-------------------	-------------------------	------------------------------------	---------------------------------------

Fábio Alexandre Fraga Ávila

**Transparência na execução de recursos orçamentários descentralizados a organizações
sociais**

O caso do IMPA-OS.

Brasília
2012

Fábio Alexandre Fraga Ávila

Transparência na execução de recursos orçamentários descentralizados a organizações sociais: O caso do IMPA-OS.

Monografia/TCC apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Ms. Ronald da Silva Balbe

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

[Apague este texto e insira a ficha catalográfica enviada pelo CEDI]

Transparência na execução de recursos orçamentários descentralizados a organizações sociais

O caso do IMPA-OS.

Monografia – Curso de Especialização em orçamento público

2º Semestre de 2012

Aluno: Fábio Alexandre Fraga Ávila

Banca Examinadora:

Orientador: Ms. Ronald da Silva Balbe

Professor examinador: Dr. Fulvio Eduardo Fonseca

Brasília, 02 de dezembro de 2012

Dedico esse trabalho às pessoas presentes na minha vida, transmitindo carinho, amor, alegria, determinação, fé, paciência e coragem. Meus pais, irmãos, esposa e filhas.

Agradecimentos

Aos meus pais, pela lição.

À minha esposa, pela compreensão.

Às minhas filhas, pelo carinho.

Aos amigos, pelo apoio.

*Acredito que Deus nos colocou neste mundo alegre para que sejamos felizes e para aproveitarmos a vida. A felicidade não provém do fato de ser rico, nem meramente de ter sido bem sucedido na carreira; e, tampouco, de sermos indulgentes para com nós mesmos. Um passo na direção da felicidade é o de tornar-se saudável e forte enquanto se ainda é jovem, de sorte que possa vir a ser útil e aproveitar a vida quando for homem.***(Robert Stephenson Smyth Baden-Powell)**

Resumo

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação mantém contrato de gestão, nos termos da Lei nº 9.637/1998, com cinco entidades qualificadas como organização social. O surgimento dessas entidades foi proposto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, apresentado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, onde se pretendia, com a publicização, transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, transferindo para essas entidades a execução de serviços não exclusivos do Estado.

As organizações sociais estão sujeitas à legislação específica, no caso a Lei nº 9.637/1998. Contudo, essas entidades são mantidas com recursos públicos consignados nas leis orçamentárias anuais, recebendo, também, patrimônio público e servidores públicos para o desempenho de suas atividades.

Dadas as recentes ações promovidas pelo Estado Brasileiro visando à transparência na execução dos recursos dos orçamentos da União, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, na Lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 e na Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, objetivou-se neste estudo verificar se está havendo, por parte das organizações sociais, transparência na execução dos recursos a elas transferidos no âmbito dos respectivos contratos de gestão.

A metodologia de trabalho utilizada foi a pesquisa bibliográfica dos documentos atinentes às organizações sociais e aos normativos que tratam da transparência na execução de recursos públicos e o estudo de caso, sendo escolhida para análise a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplica – IMPA-OS.

A hipótese confirmada foi a de que as organizações sociais vêm adotando ações visando à divulgação de informações previstas na Lei nº 9.637/1998 e na Lei nº 12.527/2011. Contudo, as ações adotadas não alcançam a divulgação de informações referentes à execução financeira dos recursos recebidos no âmbito dos contratos de gestão.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Despesa Pública. Transparência. Organizações Sociais, Lei 9.637/98. Terceiro Setor.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - TEMPO DECORRIDO ENTRE A PUBLICAÇÃO DO DECRETO DE QUALIFICAÇÃO E A ASSINATURA DO CONTRATO DE GESTÃO	20
TABELA 2 - VALORES PACTUADOS COM O IMPA-OS NO ÂMBITO DO CONTRATO DE GESTÃO ASSINADO EM 2010	25
TABELA 3 - COMPARATIVO RECEITAS TOTAIS E RECEITAS DO CONTRATO DE GESTÃO DO IMPA ENTRE 2008 E 2011	38
TABELA 4 - RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE GESTÃO ENTRE 2008 A 2011	39

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo I - Organizações sociais no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.....	5
Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.....	5
Organizações sociais.....	7
Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.....	11
Conclusões do Capítulo.....	12
Capítulo II - Lei nº 9.637/98 e contratos de gestão. Mecanismos de controle e transparência aplicados às organizações sociais.....	13
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.....	13
Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 9.637/1998.....	18
Entidades qualificadas como organização social e com contrato de gestão firmado com o MCTI.....	19
Outras entidades qualificadas como organização social.....	21
Contrato de Gestão firmado com o IMPA-OS. Obrigações do Órgão supervisor e da Associação.....	22
Divergência das organizações sociais em relação aos órgãos de controle quanto aos mecanismos de controle a serem exercidos sobre as organizações sociais.....	27
Conclusões do Capítulo.....	30
Capítulo III - Transparência na execução de recursos orçamentários por organizações sociais. O caso do IMPA-OS.....	32
Transparência no Serviço Público.....	32
Transparência na execução de recursos financeiros recebidos no âmbito dos contratos de gestão.....	36
Recursos orçamentários recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão.....	39
Transparência como instrumento de controle social de recursos repassados a organizações sociais.....	40
Conclusões do Capítulo.....	42
Conclusão.....	44
Referências.....	47
Anexos.....	49
Anexo A – Demonstrativo de despesas do IMPA-OS.....	49

Introdução

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, elaborado no ano de 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentou estratégias para a reforma da administração pública brasileira.

Conforme o PDRAE (1995), a reforma do Estado devia ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento.

Pretendia-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão.

Entre as estratégias definidas no PDRAE estava a publicização dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, a transferência de atividades do setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, do setor estatal para o público não estatal, onde assumiriam a forma de organizações sociais.

Essa estratégia tinha o pressuposto de que esses serviços seriam mais eficientemente realizados se, mantido o financiamento pelo Estado, fossem realizados pelo setor público não estatal.

Em 15 de maio de 1998 foi sancionada a Lei nº 9.637, que dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização. Com base na Lei nº 9.637/1998, cinco entidades privadas sem fins lucrativos foram qualificadas como organizações sociais e firmaram contratos de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Por meio dos contratos de gestão essas entidades recebem recursos públicos consignados na Lei Orçamentária Anual, patrimônio público e servidores públicos para o desempenho das atividades estabelecidas no contrato. A fiscalização da execução do contrato de gestão coube ao

órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, no caso em análise, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

O Estado brasileiro promoveu alterações na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19, introduzido no *caput* do artigo 37, entre os princípios a serem observados na administração pública, o princípio da eficiência. Alterou-se, também, a redação do § 3º do artigo 37, possibilitando o acesso ao cidadão a registros administrativos e a informações sobre atos de governo e introduziu-se o § 8º no artigo 37, possibilitando que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta fosse ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, tendo por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

A partir das alterações promovidas na Constituição Federal, o Estado Brasileiro vem promovendo mudanças na legislação infraconstitucional visando à transparência na execução dos recursos alocados no Orçamento Geral da União. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, passou a contar com dispositivos que obrigam à administração a disponibilizar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, de forma a possibilitar o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade.

Foi publicado o Decreto nº 5.482/2005, que dispôs sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal. Conforme o citado Decreto, a divulgação de dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, ocorre por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal (www.portaltransparencia.gov.br), sítio eletrônico à disposição na Internet.

Publicou-se, também, o Decreto nº 6.170/2007, que dispôs sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Conforme o disposto no artigo 13 do Decreto nº 6.170/2007 com redação dada pelo Decreto nº 6.619/2008, a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto ao público, via Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios (www.convenios.gov.br).

A recente entrada em vigor da Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, cujas disposições aplicam-se no que couber, nos termos do artigo 2º, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres, obriga as organizações sociais a divulgarem informações em suas páginas na internet.

No Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a Lei nº 12.527/2011, consta, no artigo 63, que as entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade da cópia do estatuto social atualizado da entidade; da relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e de 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.

Com base nas legislações citadas e, considerando que as ações promovidas pelo Governo Federal, visando à transparência na execução dos recursos orçamentários alcançam, além dos órgãos que integram a administração pública federal, entidades privadas sem fins lucrativos, à exemplo do Decreto nº 6.170/2007, esse estudo visa verificar a transparência e a disponibilização de informações acerca da execução de recursos oriundos do Orçamento Geral da União por parte de entidades qualificadas como organização social, nos termos da Lei nº 9637/98, e que tenham firmado contrato de gestão com a administração pública federal, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Escolheu-se para o estudo de caso a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada - IMPA-OS, entidade que absorveu as atividades desenvolvidas pelo então Instituto de Matemática Pura e Aplicada, unidade de pesquisa integrante da administração direta e vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, criada no ano de 1951.

A escolha do IMPA-OS justifica-se pelo fato de que entre as entidades que firmaram contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, somente o IMPA-OS e a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS absorveram atividades executadas por órgãos públicos, sendo que o IMPA apresentava maior história como órgão público.

Como metodologia, optou-se pela pesquisa bibliográfica, por meio de levantamento de legislações e documentos atinentes à temática das organizações sociais, tais como normativos, textos governamentais, contratos de gestão e relatórios de gestão e de informações disponibilizadas pela entidade em sua página na internet.

Considerando que as organizações sociais são, essencialmente, mantidas com recursos públicos, este estudo justifica-se pela necessidade de se evidenciar como as organizações sociais vêm tratando a questão da transparência na execução de recursos públicos, propiciando à sociedade o acesso às informações sobre os gastos realizados por essas entidades.

O trabalho foi organizado em três capítulos.

No primeiro buscou-se entender as organizações sociais no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pela Presidência da República em 1995. Objetivou-se compreender o que se pretendia com a criação das organizações sociais e verificar se na concepção do modelo proposto estavam estabelecidas bases para a transparência na execução dos recursos orçamentários destinados a essas organizações.

No segundo, buscou-se identificar a partir da análise dos termos da Lei nº 9.637/98 e dos contratos de gestão elaborados de comum acordo entre a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA-OS e o Ministério da Ciência e Tecnologia, os mecanismos de transparência previstos nesses documentos.

No terceiro capítulo, buscou-se demonstrar as ações de promoção da transparência do governo federal, identificar o montante de recursos recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão e se há transparência na execução financeira desses recursos pelas organizações sociais.

Concluiu-se que as organizações sociais são privadas na sua gestão e públicas na sua manutenção, pois recebem patrimônio, servidores e recursos públicos para a execução de suas ações. As organizações sociais são mantidas, quase que exclusivamente, por recursos orçamentários transferidos no âmbito dos contratos de gestão. Contudo, não divulgam informações detalhadas da execução financeira desses recursos. Assim, as organizações sociais passaram a constituir espécie de entidade mantida com recursos públicos que não está obrigada a divulgar informações detalhadas quanto a execução financeira dos recursos recebidos no âmbito do contrato de gestão.

Capítulo I - Organizações sociais no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Em 1995, no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

A Reforma do Estado estava inserida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, no qual o Estado deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento.

Naquele contexto, entendia-se o Estado, no plano econômico, essencialmente como um instrumento de transferências de renda, necessário em função da existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Os impostos coletados destinavam-se aos objetivos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento.

Entendia-se que o Estado abandonaria o papel de executor ou prestador direto de serviços, concentrando-se no papel de regulador e provedor ou promotor, sobretudo de serviços sociais, como educação e saúde, essenciais para o desenvolvimento. Como promotor desses serviços o Estado continuaria a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Buscava-se, com a reforma do estado proposta do PDRAE (1995), a solução de quatro problemas, interdependentes, porém distintos: (a) a delimitação do tamanho do Estado; (b) a redefinição do papel regulador do Estado; (c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Na delimitação do tamanho do Estado foram envolvidas as ideias de privatização, publicização e terceirização. Bresser Pereira (1997) definiu esses conceitos como:

Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foram distinguidos quatro setores estatais, em relação aos quais se elaborou diferentes diagnósticos e proposições: Núcleo estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços não exclusivos; e Produção de bens e serviços para o mercado.

O Núcleo estratégico correspondia aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e ao Ministério Público. As atividades exclusivas seriam as que só ao Estado cabia realizar, por meio do poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Serviços não exclusivos seriam aqueles onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Produção de bens e serviços para o mercado correspondia à área de atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro e que ainda permaneciam no aparelho do Estado.

Distinguiam-se os quatro setores quanto à propriedade. Nos dois primeiros, a propriedade seria necessariamente estatal, posto que nestes seriam exercidos os poderes típicos do Estado. No setor de produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade privada seria a regra, acompanhada por um sistema seguro de regulação. Nos serviços não exclusivos, entendia-se que a propriedade ideal seria a pública não estatal, por estarem inseridos neste setor os serviços de caráter público, tais como educação e saúde.

No setor de serviços não exclusivos, a estratégia da reforma do Estado se apoiou na publicização. Os serviços seriam absorvidos por um setor público não estatal, onde, fomentados pelo Estado, assumiriam a forma de organizações sociais.

Organizações sociais

A implementação de Organizações Sociais, proposta no Caderno MARE de Reforma do aparelho do Estado, volume 2, constituiu em uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995), com o propósito de permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos de Estado.

Objetivava-se, com as organizações sociais, proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não estatal.

Em Organizações Sociais (1997) entendeu-se que essa forma de parceria entre sociedade e Estado, viabilizaria a ação pública com mais agilidade e maior alcance e tornaria mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos.

As organizações nesse setor gozariam de autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes seriam chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.

Assim, relativamente aos serviços não exclusivos, objetivou-se, por meio de um programa de publicização, transferir para o setor público não estatal os serviços não exclusivos que estavam sendo executados no âmbito estatal, possibilitando a absorção, por entidades qualificadas como organizações sociais.

Utilizou-se o termo absorção já que, por meio da celebração de contrato de gestão, o Estado transferiria a execução de atividades executadas por entidades ou órgãos públicos a entidades qualificadas como organização social, possibilitando, também, a cessão de servidores públicos, a cessão de patrimônio público, o repasse de recursos públicos e sub-rogação de contratos às organizações sociais.

Objetivava-se com a publicização lograr uma maior autonomia e flexibilidade, e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços; um maior foco no

cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração; fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação, quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social; uma maior parceria entre o Estado e a sociedade baseada em resultados.

No modelo proposto no PDRAE (1995), o Estado continuaria a financiar as atividades públicas, absorvidas pela organização social qualificada para tal. Esta seria a responsável pelos resultados pactuados mediante contrato de gestão.

Buscava-se, em síntese, com a estratégia de publicização aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

Sob a ótica dos controles a serem exercidos, entendia-se que estes focariam o alcance dos resultados da organização, em contraponto aos controles processuais exercidos na administração pública. Esse entendimento pode ser destacado, conforme trecho extraído de Organizações Sociais (1997):

No que se refere à gestão organizacional em geral, a vantagem evidente do modelo Organizações Sociais é o estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da Administração Pública. A avaliação da gestão de uma Organização Social dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão, ao passo que nas entidades estatais o que predomina é o controle dos meios, sujeitos a auditorias e inspeções das CIsETs e do TCU.

Para a formação da parceria entre o Estado e a entidade privada sem fins lucrativos havia necessidade de que essa entidade fosse qualificada como organização social. Em Organizações Sociais (1997), definiu-se organização social como:

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Di Pietro (1996), em artigo sobre a contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais, entendeu que as organizações sociais constituíam novo tipo de entidade, que o Governo chamou de "pública não estatal". Entendeu que a entidade é pública, não porque pertencesse ao Estado, mas por exercer serviço público e administrar o patrimônio público, sob o controle por parte do poder público. Controle que se flexibilizava, deixando de ser essencialmente formal, como ocorre em relação às entidades da Administração Indireta, passando a ser um controle de resultados.

A qualificação como organização social foi a condição necessária estabelecida para que entidade privada sem fins lucrativos pudesse firmar parceria com a administração pública, por meio do estabelecimento de contrato de gestão e, conseqüentemente, receber recursos públicos, patrimônio público e servidores públicos. Essa qualificação ocorreria por meio de ato discricionário do Poder Executivo, com a edição de Decreto de qualificação.

Esperava-se participação ativa do Congresso Nacional na implantação e funcionamento do novo modelo, por meio da decisão sobre a extinção da entidade cujas atividades seriam publicizadas e por meio da discussão dos montantes de dotação orçamentária a serem aportados em favor da organização social beneficiária, conforme trecho extraído de Organizações Sociais (1997).

Na sua implantação e durante o seu pleno funcionamento, o novo modelo poderá ser avaliado com rigor e transparência, porque o Congresso Nacional terá ativa participação em todo o processo. Assim, a qualificação dessas entidades, na maior parte dos casos, deverá ocorrer concomitantemente à extinção de congêneres, integrante da administração pública. Incumbirá ao Congresso Nacional decidir pela extinção da entidade, sendo que a Organização Social qualificada para absorver suas atividades adotará a denominação e os símbolos da entidade extinta. Além disso, anualmente, as dotações destinadas à execução dos contratos de gestão entre o Estado e cada instituição deverão estar expressamente previstas na Lei Orçamentária e ser aprovadas pelo Congresso.

Di Pietro (1996) criticou a estratégia de publicização proposta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado por entender que, ao se referirem às entidades qualificadas como organizações sociais como públicas não estatais, ficou clara a intenção de exclusão dessas entidades da abrangência da administração indireta, conseqüentemente, excluindo-as da incidência das normas e princípios constitucionais aplicáveis à administração pública.

Di Pietro entendia ser bastante tortuoso o caminho escolhido para escapar ao regime jurídico-constitucional imposto à administração pública. Supunha ser mais simples a alteração desse regime para permitir maior eficácia às entidades integrantes da administração indireta, bastando alterar as normas de controle então vigentes e celebrar contratos de gestão com entidades da administração indireta.

Conforme o modelo proposto no PDRAE (1995), focava-se o controle finalístico com base na verificação do grau de alcance das metas pactuadas, conforme os indicadores definidos e segundo a sistemática de avaliação estabelecida no contrato de gestão firmado.

Pretendia-se, com esse modelo, maior autonomia de gestão às entidades, as quais não se sujeitariam ao regramento da administração pública para a contratação de obras, bens e serviços, para a contratação de pessoal e para a realização de despesas.

As entidades continuariam a ser mantidas pela administração pública, por meio de créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual. Em contrapartida, os responsáveis pelas entidades seriam responsáveis e responsabilizados pelo alcance das metas pactuadas.

Observa-se a presença de elementos de “accountability” no modelo proposto no PDRAE (1995). Os responsáveis pela gestão das entidades seriam chamados a prestar contas dos resultados alcançados.

Os resultados alcançados seriam periodicamente acompanhados e avaliados pelo Ministério responsável pela atividade publicizada, no sentido de identificar e realizar possíveis direcionamentos durante a execução das ações.

No PDRAE (1995) registrou-se a necessidade do monitoramento constante das ações desenvolvidas pelas organizações sociais, bem como da possibilidade de interferência do poder público via conselho de administração ou direção da entidade, ou por meio da renegociação do contrato de gestão, com o objetivo de alcançar as metas pactuadas.

A dinâmica do contrato de gestão, que deverá ser orientado pelos objetivos das políticas públicas num ambiente mutante e norteador da ação organizacional da entidade contratada, requer flexibilidade e acompanhamento constantes, de modo que eventuais desvios possam induzir alterações nos objetivos ou na sua forma de implementação.

Nesse sentido, vale lembrar que, em nome do cumprimento das metas acordadas, o ministério supervisor tem sempre a possibilidade de interferir na situação, via conselho de administração ou direção, e via renegociação do contrato de gestão.

Do exposto, concluiu-se que no contexto do Plano Diretor de Reforma do Estado, do ano de 1995, pretendia-se, com a estratégia da publicização, reduzir o tamanho do Estado, por meio da transferência de execução de atividades não exclusivas de entidades e órgãos públicos, para entidades privadas sem fins lucrativos.

Essas entidades, qualificadas como organizações, receberiam, por meio de contrato de gestão firmado com o Estado, recursos públicos, servidores públicos e patrimônio público para o desempenho das suas atividades.

Ainda por meio do contrato de gestão, seriam estabelecidos metas e padrões de desempenho a serem alcançados por aquelas entidades, cabendo ao ministério supervisor da área fomentada avaliá-las quanto ao alcance das metas pactuadas. Dessa forma, pretendia-se focar os controles sobre os resultados alcançados por aquelas entidades, em contraposição aos controles de meios utilizados na administração pública.

Observa-se que essa mudança de foco, do controle de meios para o controle finalístico requeria, e requer, aparelhamento dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas a serem publicizadas. Os órgãos fomentadores devem estar aptos à pactuar, acompanhar e fiscalizar os resultados atingidos pelas organizações, visando à maximização do uso dos recursos públicos a elas aportados.

Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Peregrino (2009) entende que a promulgação da Emenda constitucional nº 19/1998 foi o suporte jurídico mais importante para sustentar as reformas pretendidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Assim, abria-se a possibilidade de, através de um contrato, eximir organizações como as OS das regras rígidas do controle burocrático. Esses contratos, denominados de “Contratos de Gestão”, passaram a ser o principal instrumento para viabilizar a nova parceria entre o Estado e as organizações privadas que seguiram o modelo das OS.

Por meio da Emenda Constitucional nº19/98 alterou-se a redação do artigo 37 da Constituição Federal, incluindo, no *caput*, o princípio da eficiência entre os princípios a serem obedecidos pela administração pública federal direta e indireta.

Incluiu-se, também, no citado artigo o §8º, no qual a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

Para Olivo, a própria Emenda Constitucional nº 19 introduziu mecanismos tendentes a promover o cumprimento do princípio da eficiência, como o da participação do usuário na Administração Pública e a consequente possibilidade de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgão e entidades da Administração direta e indireta, através do Contrato de Gestão.

Conclusões do Capítulo.

Com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado objetivava-se redefinir o papel do Estado, que deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento.

Pretendia-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

As organizações sociais constituíram uma das estratégias definidas para a reforma do estado, mediante a absorção de atividades executadas por órgãos públicos por entidades privadas sem fins lucrativos, porém, fomentadas pelo estado.

O suporte jurídico para a implementação da reforma do estado se deu por meio da emenda constitucional nº 19/1998.

Sugere-se, para estudos futuros, a análise das estruturas dos órgãos públicos responsáveis pela celebração de contrato de gestão.

Capítulo II - Lei nº 9.637/98 e contratos de gestão. Mecanismos de controle e transparência aplicados às organizações sociais

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Em 05 de outubro de 1997, foi editada a Medida Provisória nº 1591, dispondo 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.

Conforme disponível na página do Senado Federal na internet (www.senado.gov.br), a Medida Provisória nº 1591 foi reeditada por cinco vezes. Em 23/04/1998, foi novamente reeditada, sob nº 1648.

Convertida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, estabeleceu que o Poder Executivo poderia 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 na Lei.

Como requisitos para a qualificação, previu-se a obrigatoriedade de comprovação do registro do ato constitutivo da entidade, o qual deveria dispor sobre: a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação; b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades; c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas ao conselho de administração a composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas na Lei; d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral; e) composição e atribuições da diretoria; f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão; g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto; h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em

qualquer hipótese; i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades.

Previu-se, também, como requisito, a aprovação do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, quanto à conveniência e oportunidade da qualificação da entidade como organização social.

Di Pietro (2009) critica o fato de a escolha da entidade que vai ser qualificada como organização social ter sido deixada ao inteiro arbítrio do poder público:

Embora não expressa essa intenção na lei, ela decorre implicitamente de todo o esquema montado e, principalmente, do fato de ter-se deixado ao inteiro arbítrio do poder público a escolha da entidade que vai ser qualificada como organização social. Se a intenção é extinguir um ente público e deixar que sua atividade seja absorvida por entidade privada, a escolha desta não poderia prescindir de licitação ou de outro procedimento adequado para assegurar o princípio da isonomia entre os possíveis interessados,

Conforme a Lei, o conselho de administração da entidade deveria ser composto, de acordo como dispusesse o estatuto, por: 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público; 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto; até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados; 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos.

A Lei 9.637/1998 estabeleceu atribuições privativas ao Conselho de Administração, quais sejam, entre outras: aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade; aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos; designar e dispensar os membros da diretoria; fixar a remuneração dos membros da diretoria; aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade; aprovar o regimento interno da entidade, aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio para a contratação de obras,

serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade; aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria; e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Para os efeitos da Lei nº 9.637/1998, entendeu-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. O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Para Hely Lopes Meirelles (2007) ao analisar a temática do contrato de gestão entendeu que, embora a Lei denominasse o instrumento de contrato, tratava-se de um acordo operacional entre a Administração Pública e a entidade privada.

O contrato de gestão, portanto, é o instrumento jurídico básico dessa forma de parceria entre o setor público e o privado. Embora a lei denomine esse instrumento de contrato, na verdade trata-se de um acordo operacional entre a Administração e a entidade privada.

Para Di Pietro (2009) a celebração de contrato de gestão entre o poder público e a organização social restringe a autonomia dessas entidades, pois, embora privadas, terão que se sujeitar às exigências contidas no contrato de gestão.

O contrato de gestão, quando celebrado com entidades da administração indireta, tem por objetivo ampliar a sua autonomia: porém, quando celebrado com organizações sociais, restringe sua autonomia, pois, embora entidades privadas, terão que sujeitar-se a exigências contidas no contrato de gestão.

O contrato de gestão, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, deve ser submetido ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada. Cabe ao Ministro de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade a definição das demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade. Além destes, no contrato de gestão

deve ser especificado o programa de trabalho proposto pela organização social; estipuladas as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como conter previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Deve conter, também, a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

A Lei nº 9.637/1998 estabeleceu 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, cabendo à entidade qualificada apresentar ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão deveriam ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. A esta comissão cabe encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Sendo identificadas quaisquer irregularidades ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, caberia aos responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, dar ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. Havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização devem representar ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União para que se requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

As organizações sociais podem ser destinatárias de recursos orçamentários e bens públicos, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão, necessários ao cumprimento do contrato de gestão, sendo assegurados às

organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

Foi facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

Di Pietro (2009) critica a dispensa de licitação para a cessão de recursos orçamentários e bens públicos a organizações sociais:

Além disso, em se tratando de ceder recursos orçamentários e bens públicos para serem geridos por entidade privada, o certo seria exigir-se demonstração de idoneidade financeira e qualificação técnica, como se exige em qualquer contrato administrativo. Se para celebrar um contrato de fornecimento de bens ou de prestação de serviços ou de obra pública se exige a habilitação prévia do licitante, não tem sentido que todo um patrimônio público seja posto em mãos de entidade privada, sem qualquer exigência nesse sentido.

Caberia à organização social publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Foi prevista no artigo 20 da Lei nº 9.637/1998, a criação, mediante decreto do Poder Executivo, do Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º da Lei, por organizações sociais, qualificadas na forma da Lei, observadas as diretrizes de ênfase no atendimento do cidadão-cliente; ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; controle social das ações de forma transparente.

Apesar de ter sua criação prevista na Lei nº 9.637/1998, não houve a expedição de decreto do Poder executivo, criando ou estabelecendo o Programa Nacional de Publicização.

Para Schimitt (2006), “denota-se que, apesar de a Lei falar em PNP, na prática as organizações sociais enquadram-se no Programa Nacional de Desestatização, que o Governo FHC se utilizou para diminuir o tamanho do aparelhamento do Estado”.

O entendimento de Schmitt é corroborado por Di Pietro (2009):

A intenção do Governo é a de transferir para entidades qualificadas como organizações sociais atividades antes desempenhadas por órgãos públicos. Só que a entidade prestará o mesmo serviço, não mais como serviço público (daí excluir-se a ideia de descentralização) e sim como atividade privada de interesse público, a ser fomentada pelo Estado mediante celebração de contrato de gestão.

Exatamente por isso é curioso falar-se em Programa Nacional de Publicização quando, na realidade, o que se está idealizado é exatamente a privatização sob outra modalidade que não a venda de ações, já que a qualificação da entidade como organização social implica a extinção de um órgão público ou de uma pessoa jurídica de direito público (autarquia ou fundação) e, em seu lugar, o surgimento de uma pessoa jurídica de direito privado não enquadrada no conceito de Administração Pública, seja direta ou indireta.

De forma geral, Di Pietro crítica a Lei nº 9.637/1998, por entender que a intenção do legislador era instituir um mecanismo de fuga ao regime jurídico de direito público:

Em primeiro lugar, fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fuga ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a ideia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam pessoa jurídica de direito privado, em fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de “amarras” da Administração Pública.

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 9.637/1998

Em 01 de dezembro de 1998, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático Trabalhista – PDT, amparados nos artigos 102, inciso I, alíneas “a” e “p” e 103, inciso VIII, da Constituição Federal, impetraram Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra a Lei nº 9.637/1998 e contra o inciso XXIV da Lei nº 8.666/1993 (com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 9.648/1998). Esta ação foi registrada no Supremo Tribunal Federal

como ADI 1923. Peticionou-se a concessão de liminar com o fito de suspender todos os efeitos da Lei nº 9.637/1998, e requereu-se a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 9.637/1998 e do inciso XXIV da Lei nº 8.666/1993.

O inciso XXIV da Lei 8.666/1993 dispõe sobre a inexigibilidade de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Juristas e doutrinadores do Direito Pátrio manifestaram oposição ao modelo proposto na Lei nº 9.637/98, a exemplo cita-se Bandeira de Melo (2009) que se posicionou pela inconstitucionalidade da Lei.

Isto posto, não é difícil perceber-se que as qualificações como organização social que hajam sido ou que venham a ser feitas nas condições da Lei 9.637, de 15.5.98, são inválidas, pela flagrante inconstitucionalidade de que padece tal diploma. Assim, expõem-se abertamente a serem fulminadas em ações populares (Lei 4.717, de 29.6.65) e a que os responsáveis por tais atos de benemerência com recursos públicos, tanto quanto os beneficiários deles, respondam patrimonialmente pelo indevido uso de bens e receitas públicas (ar., 11 da citada lei).

Entidades qualificadas como organização social e com contrato de gestão firmado com o MCTI.

No âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação estabeleceram-se contratos de gestão com cinco entidades qualificadas como organização social:

- Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron - ABTLuS, qualificada como organização social por meio do Decreto nº 2.405, de 26/11/1997;
- Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá - IDSM, qualificada como organização social por meio do Decreto S/N, de 04/06/1999;
- Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA, qualificada como organização social por meio do Decreto nº 3.605, de 20/09/2000;

- Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP, qualificada como organização social por meio do Decreto nº 4.077, de 09/01/2002; e
- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE, qualificada como organização social por meio do Decreto nº 4.078, de 09/01/2002.

Observa-se que nos decretos de qualificação do IMPA-OS, RNP e CGEE mencionou-se a celebração de contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia, e que no decreto de qualificação da ABTLuS mencionou-se a celebração de contrato de gestão com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

A situação verificada nos outros decretos de qualificação não restou configurada no decreto de qualificação do IDSM. No decreto de qualificação do IDSM não foi identificado o órgão com o qual a entidade estabeleceria contrato de gestão.

Observou-se, ainda, breve interregno de tempo entre a publicação do decreto de qualificação e a assinatura do contrato de gestão. Esse interregno variou entre 2 e 4 meses, a exceção do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no qual se verificou lapso temporal de 21 meses entre a publicação do decreto de qualificação e a assinatura do contrato de gestão.

Tabela 1 - Tempo decorrido entre a publicação do decreto de qualificação e a assinatura do contrato de gestão

Entidade	Data do decreto de qualificação	Data de assinatura do contrato de gestão	Intervalo de tempo
ABTLuS	26/11/1997	29/01/1998	2 meses
IDSM	04/06/1999	23/03/2001	21 meses
IMPA	20/09/2000	23/01/2001	4 meses
RNP	09/01/2002	26/03/2002	2,5 meses
CGEE	09/01/2002	16/04/2002	3 meses

Fonte: Portal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Das entidades qualificadas como organização social e que firmaram contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, somente a ABTLuS e o IMPA absorveram atividades desenvolvidas por órgãos públicos.

No caso da ABTLuS, a autorização para absorção das atividades desempenhadas pelo Laboratório Nacional de Luz Síncrotron constou da Medida Provisória nº 1.591-1/1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.637/1998, conforme o contido no artigo 21.

No caso do IMPA-OS, a autorização para absorção das atividades desempenhadas pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada constou do parágrafo único do artigo 1º do Decreto 3.605/2000, parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.703, de 27.12.2000.

Os contratos inicialmente assinados com as organizações vigoraram até o ano de 2010. Naquele ano, foram assinados novos contratos de gestão com todas as organizações sociais, com vigência entre os anos de 2010 e 2016.

Outras entidades qualificadas como organização social.

Tomás de Aquino Guimarães, em O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria, registra a existência de cinco organizações sociais estruturadas até novembro de 2001.

Além de ABTLuS, IMPA e IDSM, já citadas, registra a existência da Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto – ACERP, com contrato de gestão assinado em janeiro de 1998 com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República e da Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – Bioamazônia, com contrato de gestão assinado em outubro de 1999 com o Ministério do Meio Ambiente.

Quanto a ACERP, verificou-se que a entidade mantém contrato de gestão com a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, assinado em 30 de março de 2009.

O contrato firmado entre a EBC e a ACERP tem por finalidade o fomento e a execução de atividades de produção e transmissão de conteúdos de radiodifusão educativa, cultural e informativa, de pesquisa, capacitação, planejamento e desenvolvimento tecnológico no âmbito público e privado, com vista à gestão e aperfeiçoamento do sistema público de comunicação.

Quanto à Bioamazônia, verificou-se que a entidade foi desqualificada como organização social pelo não alcance de metas pactuadas no contrato de gestão firmado com o MMA. Os procedimentos administrativos adotados no processo de desqualificação foram ratificados pelo Poder Judiciário, no âmbito do Mandado de Segurança nº 10.527-DF (2005/0046851-1), apreciado no Superior Tribunal de Justiça.

Não foram identificadas outras entidades qualificadas como organização social e com contrato de gestão firmado com órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Contrato de Gestão firmado com o IMPA-OS. Obrigações do Órgão supervisor e da Associação.

Em 27 de maio de 2010, foi assinado contrato de gestão entre a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com vigência até 30/05/2016.

O contrato de gestão firmado teve por objeto a formação de parceria entre o IMPA e o MCTI e o fomento de atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria de ensino da área da matemática. Com o contrato de gestão objetivou-se especificar o programa de trabalho a ser desenvolvido, as metas a serem alcançadas pelo IMPA, estabelecer as condições para a execução do contrato, os critérios de avaliação e os indicadores de desempenho.

Como obrigações, a organização deveria apresentar anualmente plano de ação anual, nas formas e prazos definidos pelo órgão supervisor, contendo os macroprocessos, a previsão de despesas detalhadas por objeto de gasto e proposta de quadro de indicadores e metas de desempenho e cronograma de desembolso dos recursos a serem repassados.

A Organização social obrigava-se, entre outras, à: manter atualizada em seu sítio na internet, os regulamentos próprios de pessoal e de recursos humanos e de compras e contratações de bens e serviços com recursos provenientes do Poder Público; elaborar e encaminhar, após a aprovação do conselho de administração, os relatórios gerenciais de atividades detalhados, na forma e prazo definidos pelo órgão supervisor; aplicar em eventos, publicações, edificações, obras, as logomarcas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Governo Federal,

conforme legislação em vigor; manter a contabilização dos recursos financeiros repassados de forma segregada de outras fontes, em conta bancária específica e evidenciar as receitas e despesas relacionadas ao contrato de gestão; adequar-se às orientações jurídicas emanadas da Advocacia-Geral da União.

O órgão supervisor obrigava-se à: acompanhar e avaliar o cumprimento das metas de desempenho pactuadas para cada ano de vigência do contrato de gestão; promover o desembolso financeiro de acordo com o cronograma pactuado; analisar os relatórios da comissão de avaliação; providenciar as dotações orçamentárias destinadas a custear o contrato de gestão; cumprir os prazos de negociação, renovação ou aditamento do contrato; adequar-se às orientações jurídicas da AGU.

Com relação aos recursos necessários para a execução das ações pactuadas no contrato de gestão foi previsto o aporte de recursos orçamentários, consignados em ação de fomento específica na Lei Orçamentária Anual, no montante de 326 milhões de Reais, para aplicação no período de 2012 a 30 de maio de 2016.

Para o uso dos recursos repassados pelo poder público, no âmbito do contrato de gestão, nas aquisições e contratações de bens e serviços comuns a serem realizados, deveria o IMPA utilizar a sistemática de pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Em cláusula sobre a fiscalização, acompanhamento e avaliação de resultados, nos termos do contrato de gestão, couberam ao órgão supervisor à responsabilidade pela supervisão, acompanhamento e avaliação do desempenho da organização social.

Ao órgão supervisor coube a constituição de comissão de acompanhamento e avaliação para analisar, periodicamente, os resultados e metas atingidos na execução dos objetivos previstos no contrato de gestão. A comissão de avaliação reunir-se-á, no mínimo semestralmente, para acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo IMPA e propor a revisão das metas e dos indicadores, caso necessário.

Para possibilitar a análise pela comissão, coube ao IMPA o encaminhamento de relatório de gestão sobre o seu desempenho e realizações no cumprimento das metas e obrigações previstas no contrato de Gestão. Após o encerramento da reunião de avaliação anual, a comissão deveria apresentar ao órgão supervisor relatório conclusivo da análise dos resultados atingidos com a execução do contrato de gestão, com o objetivo de compor o processo de contas anual.

Em cláusula que trata da prestação de contas, coube ao IMPA elaborar e apresentar ao órgão supervisor, relatórios circunstanciados anuais de execução do contrato de gestão, comparando os resultados alcançados com as metas previstas, acompanhado de demonstrativo da adequada utilização dos recursos provenientes do poder público, das análises gerenciais cabíveis e de parecer técnico sobre o período em questão.

Ao IMPA coube encaminhar ao órgão supervisor, até 1º de março de cada ano, documentação referente ao processo de prestação de contas do exercício financeiro anterior, relativamente ao contrato de gestão. Coube à organização social promover, até 15 de março de cada ano, a publicação no Diário Oficial da União dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão, relativos ao exercício financeiro anterior, aprovados pelo conselho de administração da entidade, bem como em jornal de circulação nacional e por meio eletrônico de divulgação.

Observa-se que nas cláusulas relativas à fiscalização e à prestação de contas foram estabelecidos dois conjuntos de documentos a serem encaminhados pela organização social ao órgão supervisor.

No tocante à fiscalização da execução do contrato de gestão, a organização social deveria encaminhar ao órgão supervisor relatório de gestão sobre o seu desempenho e realizações no cumprimento das metas e obrigações previstas no contrato de Gestão. Este relatório deverá ser examinado pela comissão de avaliação do contrato de gestão, que emitirá relatório conclusivo da análise dos resultados atingidos com a execução do contrato de gestão, com o objetivo de compor o processo de contas anual.

No tocante à prestação de contas, a organização social deveria apresentar ao órgão supervisor relatórios circunstanciados anuais de execução do contrato de gestão, comparando os resultados alcançados com as metas previstas, acompanhado de demonstrativo da adequada utilização dos recursos provenientes do poder público, das análises gerenciais cabíveis e de parecer técnico sobre o período em questão.

No tocante à publicidade, estabeleceu-se que o órgão supervisor faria publicar o contrato de gestão, no prazo de 30 dias, na forma de extrato no Diário Oficial da União, e na íntegra em seu sítio na internet.

Atendendo o disposto no contrato de gestão, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação publica em sua página na internet, os contratos de gestão e aditivos firmados com as organizações sociais. Publica, também, os decretos de qualificação de cada organização social e os relatórios das comissões de avaliação de cada contrato de gestão. Os documentos podem ser obtidos por meio do link http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1033/Contratos_de_GestaoTermos_Aditivos_Organizacoes_Sociais.html#lista.

No caso do IMPA, constam da página do MCTI na internet, conforme consulta realizada em 21/09/2012, 6 termos aditivos ao contrato de gestão assinado em 27/05/2010, sendo 3 celebrados no ano de 2010 e 3 celebrados no ano de 2011.

Esses aditivos tiveram por objeto o repasse de recursos financeiros e a identificação do plano de trabalho. Tiveram por objeto, também, a reprogramação de saldos financeiros de ações iniciadas em exercícios anteriores (1º e 5º termos aditivos), a fixação do teto remuneratório do pessoal do IMPA (1º, 4º e 5º Termos Aditivos), a alteração do anexo II – plano de ação 2010 a 2015 do contrato de gestão (5º Termo Aditivo) e a retificação dos saldos apresentados na cláusula décima quarta do contrato de gestão, referente aos saldos dos recursos financeiros do contrato de gestão anterior (6º Termo Aditivo).

Tabela 2 - valores pactuados com o IMPA-OS no âmbito do contrato de gestão assinado em 2010

Nº do termo aditivo	Data	Valor R\$	Saldos financeiros R\$
1º Termo aditivo	18/06/2010	27.400.000,00	21.224.797,41
2º Termo aditivo	13/09/2010	18.000.000,00	0,00
3º Termo aditivo	30/12/2010	8.500.000,00	0,00
4º Termo aditivo	19/05/2011	12.330.000,00	0,00
5º Termo aditivo	18/08/2011	32.845.000,00	19.157.624,10
6º Termo aditivo	19/12/2011	9.700.000,00	0,00
Total		108.775.000,00	40.382.421,51

Fonte: Portal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

A exceção das alterações anteriormente descritas, todas as demais cláusulas e condições estabelecidas no contrato de gestão foram ratificadas pelas partes.

Da leitura da Lei nº 9.637/1998, verifica-se que a Lei assegurou ao conselho de administração, órgão de deliberação superior da organização social, atribuições normativas e de controle básicas. Coube ao conselho de administração, no exercício de suas atribuições de controle previstas na Lei, aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa. Coube, ainda, ao órgão supervisor, designar e dispensar os membros da diretoria, aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade e aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos.

O conselho de administração, nos termos da Lei, aprova o que vai ser executado pela organização, os montantes de recursos necessários à execução do que foi proposto, define os gestores da organização social que executaram o que foi proposto, fiscaliza o cumprimento das diretrizes e metas definidas, aprova os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, auxiliados por auditoria externa, e aprova e encaminha ao órgão supervisor os relatórios gerenciais e de atividades elaborados pela diretoria da entidade.

No Estatuto do Instituto de Matemática Pura e Aplicada, coube ao conselho de administração a função normativa e fiscalizadora superior, em nível de planejamento estratégico, coordenação, controle e avaliações globais e fixação de fundamentais de funcionamento do Instituto.

Conforme o Estatuto do IMPA, o conselho de administração é composto por 10 membros, sendo seis membros natos e quatro membros eleitos. Os membros natos são três representantes do poder público (MEC, MCTI e CNPq) e por representantes da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da Academia Brasileira de Ciências e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Os membros eleitos são representante eleito pelos associados, representante eleito pelos pesquisadores do instituto e dois representantes da área científica e tecnológica eleitos pelos membros do conselho.

Na linha do disposto na Lei nº 9.637/1998, a supervisão, a fiscalização, o controle e a avaliação das atividades desenvolvidas pela organização social ficariam a cargo do conselho de administração da entidade e do órgão supervisor.

Do exposto, identificam-se os seguintes mecanismos de controle a serem exercidos sobre as organizações sociais: controle social, a ser exercido pelo Conselho de Administração da organização social, em função da diversidade da sua composição e das atribuições legais e estatutárias; controle de resultados, sob a responsabilidade do órgão supervisor, a ser realizado por intermédio de comissão de avaliação; controle de meios, sob a responsabilidade do órgão supervisor, a quem cabe fiscalizar a execução do contrato de gestão, bem como analisar a prestação de contas encaminhada pela organização social.

Quanto à publicidade e a transparência, observou-se que as exigências legais e normativas focaram a disponibilização de informações quanto aos termos dos contratos de gestão e termos aditivos, dos regulamentos próprios da organização social de pessoal e recursos humanos e de compras de bens e serviços com recursos oriundos do contrato de gestão, dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão.

Divergência das organizações sociais em relação aos órgãos de controle quanto aos mecanismos de controle a serem exercidos sobre as organizações sociais.

Com relação aos mecanismos de controle a serem exercidos sobre as organizações sociais, observa-se divergência sobre o assunto, envolvendo as organizações sociais e os órgãos de controle, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, notadamente quanto à obrigatoriedade dessas entidades prestarem contas e de terem processos constituídos para julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

À título de exemplo, tem-se o Acórdão TCU nº 1313/2012 – Plenário, de 30/05/2012, que trata de pedido de reexame interposto pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE contra o Acórdão nº 3.041/2010 – Plenário, no qual foi determinada a obrigatoriedade das entidades regidas por contrato de gestão de encaminharem ao TCU e ao órgão de controle interno o relatório de gestão e as peças complementares para compor os processos de contas regulamentados pelas decisões normativas previstas nos arts. 3º e 4º, respectivamente, da IN/TCU nº 57/2008, então vigente, e nos mesmos artigos da norma sucessora, IN/TCU nº 63/2010, desde que tais entidades estejam relacionadas nas correspondentes decisões normativas anuais.

A decisão proferida no âmbito do Acórdão nº 3.041/2010 – Plenário decorreu de representação da Controladoria-Geral da União ao Tribunal de Contas da União em função do não encaminhamento, pelo CGEE, do processo de contas relativas ao exercício de 2009 para exame pelo órgão de controle interno.

Destacam-se, a seguir, trechos da argumentação apresentada pela organização social ao Tribunal de Contas da União, contida no Acórdão nº 1313/2012 – Plenário, nos termos da instrução efetuada pela analista responsável, contendo entendimentos da OS quanto à natureza do controle exercido pelos órgãos de controle.

30. Alega que a IN-TCU 57/2008 estava ajustada à Lei 9.637/1998, ao determinar que as entidades privadas, incluindo as organizações sociais, "responderão perante o órgão ou entidade repassador" (art. 2º, § 2º), mas que o problema surgiu a partir da prolação do Acórdão 2.868/2008, quando o Tribunal entendeu necessária a apresentação de prestação de contas pelas organizações sociais, até a definição de uma melhor forma de apresentação das informações sobre a gestão dessas entidades nas contas das respectivas contratantes. Afirma que essa definição já existia desde 1998, quando a Lei 9.637/1998 determinou que a prestação de contas deveria ser apresentada ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato (artigo 8º, § 1º). Assim, conclui que não havia espaço para o TCU inovar a este respeito.

(...)

32. Alega ainda que, com a decisão recorrida, haveria duplicação ou triplicação de procedimentos, porquanto as organizações sociais passariam a ter de prestar contas a pelo menos três órgãos distintos: TCU, CGU e órgão signatário do contrato de gestão, gerando significativo desperdício de recursos humanos e materiais, indo na contramão da eficiência almejada pela Constituição e pela sociedade brasileira.

33. Alega que, apesar das recomendações expedidas por meio dos itens 9.7.1 e 9.7.2 do acórdão recorrido irem ao encontro do requerimento formulado pelas organizações sociais, se deixou de orientar a Segecex para que, nesse trabalho, seja assegurada a lógica finalística da supervisão, também solicitado por aquelas organizações. Afirma que o contrato de gestão, diferentemente do convênio, é um instrumento de "contratualização" de resultados. Se o convênio encerra uma obrigação de meio, o contrato de gestão impõe à organização social uma obrigação de resultado (Lei 9.637/1998, art. 7º, inciso I).

34. Por fim, alega que este Tribunal parece tratar a obrigação assumida pela organização social a um só tempo como de meio e de resultado. Acrescenta que esse tratamento é problemático porque: a) subverte a essência do contrato de gestão, tratando, a posteriori e em completo desrespeito às previsões legais e contratuais, a obrigação da organização social como se fosse uma obrigação de meio, e não de resultado; b) deixa de explorar o potencial que uma análise de resultados pode ter para melhorar a eficiência dos serviços públicos disponibilizados à sociedade, potencial este que impulsionou a reforma do estado e a própria edição da Lei 9.637/1998; c) gera um enorme dispêndio de

tempo, pessoal e recursos, tanto do TCE quando das organizações sociais, que são forçadas a analisar e responder um conjunto infindável de questionamentos impertinentes à lógica do modelo, com inegáveis prejuízo ao erário e ao interesse público.

Na análise efetuada no âmbito do TCU quanto às argumentações apresentadas pela organização social, o auditor responsável manifestou opinião pelo provimento parcial ao pedido de reexame, entendendo que as organizações sociais deveriam ser dispensadas de enviar relatório de gestão ao órgão de controle interno, mantendo-se inalterada a competência da Corte de Contas acerca da matéria.

O entendimento do auditor responsável não foi acatado pela secretária da unidade técnica responsável (Secretaria de Recursos), que emitiu opinião pela negativa de provimento ao recurso interposto e pela manutenção do acórdão recorrido. Ouvido o Membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU, este se manifestou de acordo com a proposta alvitada pelos dirigentes da unidade técnica.

Em seu voto, o ministro relator, acompanhando o entendimento dos dirigentes da Secretaria de Recursos/TCU e do Ministério Público, entendeu que não se devem excluir as organizações sociais da obrigatoriedade de enviar o relatório de gestão à Corte de Contas e à Controladoria-Geral da União ou ao respectivo órgão de controle interno, pois a definição e a determinação contidas no acórdão recorrido têm como base a Constituição Federal, especificamente no art. 70, *caput* e parágrafo único. Argumentou, ainda, que a quase totalidade das receitas auferidas pelo CGEE nos exercícios de 2009 e 2010 foram oriundas de recursos públicos, o que indica que a existência daquela organização social depende praticamente dos recursos da União e que ela está necessariamente inserida na área de atuação do TCU e do controle interno.

Submetido ao Plenário do Tribunal de Contas da União, não foi dado provimento ao pedido de reexame interposto pelo CGEE.

Sobre o assunto, destaca-se entendimento de Bresser Pereira (2007) quanto aos recursos estatais postos à disposição das organizações sociais estarem submetidos ao controle interno e ao Tribunal de Contas.

O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social dar-se á através do contrato de gestão, estando também submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Conclusões do Capítulo

A qualificação da entidade como organização social e a celebração de contrato de gestão com a administração pública, nos termos da Lei nº 9.637/1998, constituem atos discricionários da administração pública, não tendo sido estabelecidas diretrizes ou critérios para a escolha das entidades, bem como pela ausência de necessidade de realização de procedimento licitatório para a escolha da entidade que receberá e administrará o patrimônio público cedido.

Das cinco entidades qualificadas como organização social e que celebraram contratos de gestão com o MCTI, somente duas absorveram atividades desenvolvidas por órgãos públicos, ABTLuS e IMPA-OS.

Além dos contratos de gestão firmados com o MCTI, verificou-se a existência de contrato de gestão firmado entre a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto – ACERP e a Empresa Brasil de Comunicação – EBC.

Conclui-se, com base na Lei nº 9.637/1998 e nas cláusulas do contrato de gestão, que as organizações sociais estão sujeitas ao controle social, a ser exercidos pelos membros do Conselho de Administração da organização social; ao controle de resultados, sob a responsabilidade do órgão supervisor, a ser realizado por intermédio de comissão de avaliação; ao controle de meios, sob a responsabilidade do órgão supervisor, a quem cabe fiscalizar a execução do contrato de gestão, bem como analisar a prestação de contas encaminhada pela organização social.

Conclui-se, que as organizações sociais e o órgão supervisor, quanto à publicidade e a transparência, devem divulgar o conteúdo dos contratos de gestão e termos aditivos; dos regulamentos próprios da organização social de pessoal e recursos humanos e de compras de bens e serviços com recursos oriundos do contrato de gestão; dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão.

Conclui-se, também, que as organizações sociais estão sujeitas à atuação dos órgãos de controle interno e externo, haja vista as competências institucionais desses órgãos estabelecidas

nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal, conforme entendimentos do Tribunal de Contas da União.

Por fim, conclui-se pela ausência, na Lei nº 9.637/98 e nas cláusulas do contrato de gestão, de dispositivos acerca da obrigatoriedade de divulgação detalhada de informações quanto a execução financeira dos recursos recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão.

Como sugestão de trabalhos futuros, sugere-se a comparação dos contratos de gestão firmados no âmbito do MCTI com o contrato de gestão firmado no âmbito do EBC, com vista à verificação de possíveis mecanismos de transparência e de divulgação de informações à população, além dos identificados no âmbito do MCTI.

Capítulo III - Transparência na execução de recursos orçamentários por organizações sociais. O caso do IMPA-OS

Transparência no Serviço Público.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, promoveu importantes alterações no texto constitucional. Introduziu no *caput* do artigo 37, o princípio da eficiência entre os princípios a serem obedecidos pela Administração Pública.

Alterou, também, a redação do § 3º do mesmo artigo, estabelecendo que por meio de Lei fossem disciplinadas as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, especificamente quanto as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A Lei Complementar nº 131/2009 promoveu alterações na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, alterando a redação do artigo 48, ampliando os mecanismos de transparência e de divulgações de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União à sociedade.

No artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi estabelecida a ampla divulgação, inclusive em meio eletrônicos, dos planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas do chefe do Poder Executivo e os pareceres prévios dos tribunais de contas.

Assegurou, também, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Com relação à execução orçamentária e financeira, foi assegurado o acesso ao lançamento e recebimento de toda a receita das unidades gestoras e o acesso a todos os atos praticados pelas unidades gestoras na execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima de dados referentes ao número do processo, do bem fornecido ou do serviço prestado, a

identificação do beneficiário do pagamento, pessoa física ou jurídica, bem como o acesso ao procedimento licitatório realizado. Assegurou-se também, quanto à receita,

Nesse sentido de possibilitar o acesso à informação por parte da sociedade, mesmo antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 e da Lei Complementar nº 101/2000, verifica-se que a Lei nº 9.637/1998 trazia dispositivos que tratavam da publicidade e da divulgação de documentos, tanto por parte dos órgãos e entidades supervisoras quanto por parte das organizações sociais.

Às organizações sociais cabia publicar, no Diário Oficial da União, os relatórios financeiros e os relatórios de execução do contrato de gestão. Deviam publicar, também, regulamento próprio para contratações de obras, serviços e compras a serem realizadas com recursos públicos.

O Decreto nº 5.482, de 30.06.2005, dispôs sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da internet.

Por meio do Decreto nº 5.482/2005, foi instituído o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, consistindo em um sítio eletrônico à disposição na Internet, e que tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União.

Por meio do Portal da Transparência são divulgados, entre outros, os gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; os repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não governamentais de qualquer natureza; e as operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

O Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, dispôs sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contrato de repasse. Com redação pelo Decreto nº 6.619/2008, foi estabelecido no artigo 13 do Decreto nº 6.170 que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, sistema aberto ao público, via Internet, em página específica denominada Portal dos Convênios.

A Lei nº 12.309, de 09/08/2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011, estabelece, em vários artigos informações a serem disponibilizadas ao público por meio da internet.

Dentre os dispositivos da Lei nº 12.309/2010, destacam-se:

- o § 3º do artigo 6º, no qual foi estabelecido que as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, quadrimestralmente, pela internet dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições constantes dos respectivos orçamentos, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região;
- o artigo 110, no qual foi estabelecido que as transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes de acordo, convênio, ajuste ou instrumento congêneres, serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, cabendo a estas instituições disponibilizar, na internet, informações relativas à execução física e financeira, inclusive identificação dos beneficiários de pagamentos à conta de cada convênio ou instrumento congêneres;
- o artigo 112, no qual foi estabelecido que as entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título submeter-se-ão à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos e que o Poder Executivo adotará providências visando ao registro e divulgação, inclusive por meio eletrônico, das informações relativas às prestações de contas de convênios ou instrumentos congêneres. Nas contratações de terceiros pelo conveniente ou beneficiário, serão divulgadas, no mínimo, os dados referentes ao nome e CPF ou CNPJ do fornecedor e valores pagos. Os editais de licitação para contratações a serem efetuadas com recursos provenientes dos orçamentos da União deverão ser divulgados integralmente na internet até 3 (três) dias úteis da data de apresentação das propostas pelos licitantes, devendo ser mantidos acessíveis por um período não inferior a 5 (cinco) anos, contados da data de homologação do certame.

As normas anteriormente citadas demonstram as ações e atitudes do Poder Público no sentido de tornar acessível à população informações acerca da execução orçamentária e

financeira dos orçamentos da União, tanto pelos órgãos da administração direta, quanto de entidades da administração indireta.

Destacam-se os dispositivos normativos que tratam da divulgação da execução de recursos transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos, beneficiárias de transferências efetuadas por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres.

Observa-se a preocupação com a divulgação e a disponibilização à população em geral de informações sobre a execução de recursos orçamentários transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos.

A Lei nº 12.527, de 18/11/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, disciplinou os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso à informação previsto na Constituição Federal.

A lei teve por objetivo assegurar o direito fundamental de acesso à informação e os procedimentos nela previstos devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei estabeleceu, também, no artigo 2º que as disposições da Lei, no que couber, são aplicáveis às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Em relação a essas entidades, a Lei estabeleceu que a publicidade a que estão submetidas se refere à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

A Lei nº 12.527/2011 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, que, no artigo 63 estabeleceu que as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

- cópia do estatuto social atualizado da entidade;
- relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e
- 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.

Transparência na execução de recursos financeiros recebidos no âmbito dos contratos de gestão.

Conforme constou do capítulo anterior, não se identificou na Lei nº 9.637/1998 e no contrato de gestão firmado com o IMPA dispositivos acerca da obrigatoriedade de divulgação detalhada de informações acerca da execução financeira dos recursos públicos recebidos por estas entidades por meio do contrato de gestão.

Nesse sentido, visando verificar como está ocorrendo a divulgação de informações à população por meio da internet por parte das organizações sociais que firmaram contrato de gestão com o MCTI selecionou-se, para análise, o Instituto de Matemática Pura e Aplicada.

A escolha do IMPA como objeto de estudo decorreu do fato de que, entre as entidades qualificadas como organização social e que firmaram contrato de gestão com o MCTI, o IMPA ter sido criado em 1951 como unidade de pesquisa vinculada ao Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica – CNPq.

Até a absorção de suas atividades pela Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada o IMPA integrava a estrutura da administração pública federal, sendo unidade gestora vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Em consulta ao sítio do IMPA na Internet, www.impa.br, realizada em setembro de 2012, verificou-se que o Instituto disponibiliza em sua página principal, *banner* da Lei de Acesso à Informação.

As informações disponibilizadas no Portal do IMPA são referentes à:

- Estrutura Organizacional, contendo: relação dos membros integrantes do Conselho de Administração, da Diretoria, do Conselho Técnico Científico do IMPA e das equipes técnicas da Associação; Contrato de Gestão, Estatuto Social, Regulamentos e Relatórios;
- Convênios, contendo relação de convênios firmados contendo o número do convênio, nome do projeto, entidade fomentadora, data de encerramento, valor e situação (encerrado ou ativo).
- Despesa: Planilha contendo a relação das despesas executadas pelo IMPA nos anos de 2008 a 2011, contendo informações do total de despesas efetuada agregada por grupo e subgrupo de despesas, conforme anexo A.
- Licitações e Contratos, contendo os editais e minutas de contratos de aquisições efetuadas processadas nas modalidades convite (dos anos de 2009 a 2012), pregão eletrônico (dos anos de 2010 a 2012) e tomada de preços (dos anos de 2010 e 2011).

Com base nas informações disponibilizadas pelo IMPA em sua página na internet não foi possível identificar os beneficiários dos pagamentos efetuados, os valores pagos, os bens, equipamentos e serviços adquiridos.

No relatório de gestão referente ao exercício de 2011, no tópico denominado informações contábeis da gestão, a Associação informou o montante de recursos recebidos no âmbito do contrato de gestão, sendo R\$ 20.890.000,00 oriundos do MCTI e R\$ 32.845.500,00 oriundos de outras fontes, o que totaliza R\$ 53.735.500,00.

Considerando as receitas financeiras líquidas, no montante de R\$ 2.331.263,34, e outras entradas de caixa, no montante de R\$ 1.428.585,71, as receitas recebidas no âmbito do contrato de gestão no exercício de 2011 totalizaram R\$ 57.495.349,05, conforme o informado pela associação no relatório de gestão do exercício de 2011.

Conforme o informado na demonstração do resultado do exercício de 2011, as receitas obtidas pela associação totalizaram R\$ 57.134.814,00 sendo R\$ 53.735.500,00 recebidos no

âmbito do contrato de gestão e R\$ 3.399.314,00 oriundos de convênios. Ou seja, 94,05% dos recursos geridos pelo IMPA tiveram como origem o contrato de gestão firmado com o MCTI.

Tabela 3 - Comparativo receitas totais e receitas do contrato de gestão do IMPA entre 2008 e 2011

Exercício	Receitas totais	Receitas oriundas do contrato de gestão	% das receitas oriundas do contrato de gestão em relação às receitas totais
2008	R\$ 52.359.043,75	R\$ 38.501.600,00	73,53%
2009	R\$ 44.824.167,40	R\$ 38.223.000,00	85,27%
2010	R\$ 47.670.413,55	R\$ 46.961.000,00	98,51%
2011	R\$ 57.134.814,00	R\$ 53.735.500,00	94,05%

Fonte: Demonstrativos Contábeis – IMPA-OS.

Observa-se, assim, que a manutenção das atividades da Associação IMPA é, essencialmente, custeada com recursos recebidos no âmbito do contrato de gestão. Do exposto, concluiu-se que a Associação IMPA é privada na sua constituição, mas pública na sua manutenção.

Ampliando o escopo, realizou-se, em setembro de 2012, consulta aos portais na internet das demais organizações sociais que firmaram contrato de gestão com o MCTI. Verificou-se, da mesma forma que o verificado no portal do IMPA, a inexistência de informações detalhadas sobre a execução financeira dos recursos transferidos a estas entidades, no âmbito dos contratos de gestão.

Essa questão apresenta maior relevância quando se observa o montante de recursos recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão firmados com o MCTI, conforme apresentado na seção seguinte.

Recursos orçamentários recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão.

Apresenta-se, a seguir, a partir de consulta efetuada no Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) os valores recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão nos exercícios de 2008 a 2011:

Tabela 4 - Recursos transferidos às organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão entre 2008 a 2011

CNPJ	Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
01.576.817/0001-75	ABTLUS	50.930.000,00 (11)	66.025.000,00 (8)	53.091.000,00 (4)	91.340.000,00 (1)	261.386.000,00
04.724.690/0001-82	CGEE	20.850.000,00	22.630.000,01	24.600.000,00	17.850.000,00	85.930.000,01
03.119.820/0001-95	IDSM	7.150.000,00 (12)	8.350.000,00 (9)	9.300.000,00 (5)	15.440.000,00	40.240.000,00
03.508.097/0001-36	RNP	78.358.422,3 (13)	43.031.938,63	56.087.731,31(6)	180.013.238,65 (2)	357.491.330,89
03.447.568/0001-43	IMPA	39.030.000,00 (14)	40.923.000,00 (10)	44.361.000,00 (7)	53.635.500,00 (3)	177.949.500,00
Total (15)		196.318.422,30	180.959.938,64	187.439.731,31	358.278.738,65	922.996.830,90

Fonte: Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br). Transferências de recursos por favorecido (entidades privadas sem fins lucrativos). Exercícios 2008 a 2011

- (1) Excluído valor de R\$ 340.000,00 referente a convênios.
- (2) Excluído valor de R\$ 1.053.972,80 referente a convênios.
- (3) Excluído valor de R\$ 16.328.322,00 referente a convênios
- (4) Excluído o valor de R\$ 3.160.000,00 referente a convênios.
- (5) Excluído o valor de R\$ 4.196.590,00 referente a convênios.
- (6) Excluído o valor de R\$ 53.972,88 referente a convênios.
- (7) Excluído o valor de R\$ 934.571,19 referente a convênios.
- (8) Excluído o valor de R\$ 1.696.837,00 referente a convênios.
- (9) Excluído o valor de R\$ 1.555.060,00 referente a convênios.
- (10) Excluído o valor de R\$ 4.099.992,58 referente a convênios.
- (11) Excluído o valor de R\$ 269.525,00 referente a convênios.
- (12) Excluído o valor de R\$ 300.000,00 referente a convênios.
- (13) Excluído o valor de R\$ 700.000,00 referente a convênios.
- (14) Excluído o valor de R\$ 2.529.359,00 referente a convênios.
- (15) Não estão incluídos os salários dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, cujo ônus recai sobre o órgão cedente.

Conforme dados apresentados, no período de 2008 a 2011 as organizações sociais receberam recursos orçamentários no montante de 922 milhões de Reais no âmbito dos contratos de gestão firmados com o MCTI.

Transparência como instrumento de controle social de recursos repassados a organizações sociais.

No texto base da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial definiu-se controle social como:

O controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.

Conforme disponível em www.portaltransparencia.gov.br/controlesocial, as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Ocorre que, conforme abordado nos capítulos anteriores, na Lei nº 9.637/1998 estabeleceu-se o controle social dos atos praticados pelos dirigentes das organizações sociais ocorreria sob a responsabilidade dos integrantes dos Conselhos de Administração das entidades, integrados por membros do poder público e da sociedade civil. Foi estabelecido, também, que a execução dos contratos de gestão será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à área fomentada.

Da forma proposta na Lei, bem como nas cláusulas do contrato de gestão, o acesso à informações acerca da execução financeira dos recursos recebidos pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão, restrito aos integrantes do Conselho de Administração, restringe o que se espera de um controle social, no termos do conceito definido na 1ª Consocial, ainda que o conselho seja composto por membros da sociedade civil.

Em seu site, a Controladoria-Geral da União defende, como de fundamental importância, que cada cidadão assuma essa tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social

do gasto do dinheiro público. Informa, ainda, que a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz.

Para Di Pietro (2009), o controle popular é, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Di Pietro entendeu, conforme citação contida no capítulo II desta monografia, que a celebração do contrato de gestão com a administração pública restringe a autonomia das organizações sociais, pois embora entidades privadas, terão que se sujeitar a exigências contidas no contrato de gestão.

O entendimento de Di Pietro converge com a própria Lei nº 9.637/1998 que, no parágrafo único do artigo 7º, estabeleceu que os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade deviam definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Ou seja, uma vez estabelecida em cláusula do contrato de gestão a obrigatoriedade de divulgação detalhada de informações sobre a execução orçamentária e financeira, as organizações sociais teriam que se sujeitar a essas obrigações.

Nesse sentido, a ausência de informações sobre a execução financeira de recursos repassados a organizações sociais levanta alguns questionamentos, que poderão ser aprofundados em futuros trabalhos:

- Haveria óbices à divulgação de informações detalhadas quanto à execução financeira de recursos recebidos pelas organizações sociais?
- A fiscalização exercida pelo órgão supervisor é, de tal forma, abrangente e suficiente de forma a garantir a adequada utilização dos recursos repassados às organizações no alcance das metas estipuladas no contrato de gestão?

- Os procedimentos adotados pelo órgão supervisor seriam suficientes para garantir a observação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade na elaboração dos contratos de gestão?
- Custo-benefício dos contratos de gestão em comparação com órgãos e entidades da administração pública de natureza, proposta e porte semelhantes.

Conclusões do Capítulo

Os órgãos e entidades públicas, nos termos do Decreto nº 5.482/2005, divulgam informações sobre a execução orçamentária e financeira, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

Entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados com a administração pública federal para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e que envolvam a transferência de recursos oriundos do orçamento fiscal e da seguridade social terão, nos termos do Decreto nº 6.170/2007 e portarias regulamentares, que divulgar no Sistema de Gestão de Convênios informações sobre a execução dos recursos recebidos, inclusive com divulgação dos beneficiários, valores e objetos contratados.

As exigências do Decreto nº 5.482/2005 não se aplicam às organizações sociais, visto que este se aplica aos órgãos e entidades da administração pública federal. Por sua vez, as exigências do Decreto nº 6.170/2007 e portarias regulamentadoras são aplicáveis a convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, não se aplicando aos contratos de gestão, conforme o disposto no inciso III do artigo 2º da Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507/2011.

Enquanto os órgãos integrantes da administração pública federal direta, autarquias e fundações têm suas execuções orçamentária e financeira detalhadas no Portal da Transparência do Governo Federal, por força do Decreto nº 5.482/2005, o mesmo não ocorre com as organizações sociais.

As organizações sociais, nos anos de 2008 a 2011, foram beneficiárias de transferências financeiras no âmbito dos contratos de gestão na ordem 922 milhões de Reais e, em decorrência

de ausência de determinação legal ou contratual, não divulgam informações detalhadas acerca da execução financeira dos recursos recebidos no âmbito dos contratos de gestão.

Em consulta aos portais das organizações sociais na internet verificou-se, da mesma forma que o verificado no portal do IMPA, a inexistência de informações detalhadas sobre a execução financeira dos recursos transferidos a estas entidades, no âmbito dos contratos de gestão.

De todo o exposto, concluiu-se que as organizações sociais são privadas na sua constituição e públicas na sua manutenção e que não estão sujeitas à divulgação de informações detalhadas da execução financeira dos recursos recebidos no âmbito dos contratos de gestão, situação que contrasta com as exigências de transparência prevista no Decreto nº 5.482/2005, aplicável a órgãos e entidades da administração pública federal e com as exigências de transparência previstas no Decreto nº 6.170/2007, aplicáveis às entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos transferidos para a execução de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação.

Conclusão

Não adentrando em questões ideológicas que cercam o tema organizações sociais, buscou-se com esse estudo contribuir para a transparência e para o acesso da população a informações acerca da aplicação de recursos públicos.

Entendeu-se que as organizações sociais, no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (2005), enquadravam-se no conceito de publicização, que consistia na transferência da execução de atividades não exclusivas do estado executadas por órgãos e entidades públicas para entidades privadas sem fins lucrativos, com foco nos resultados pactuados e com ênfase no cidadão-cliente.

As entidades qualificadas como organização social e signatárias de contrato de gestão firmado com a administração pública absorveriam as atividades executadas por órgão e entidades públicas, recebendo, para tal desempenho, recursos públicos, servidores públicos e patrimônio público.

Na Lei nº 9.637/1998, que dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e nos contratos de gestão firmados entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com entidades qualificadas como organização social verificou-se que as organizações estão sujeitas ao controle social, por meio dos membros integrantes do conselho de administração dessas entidades, composto por representantes do poder público e de representantes da sociedade civil; a controle de resultados, sob responsabilidade do órgão supervisor, executado por meio de comissão de avaliação designada especificamente para esse fim; a controle de meios, sob responsabilidade do órgão supervisor, a quem cabe fiscalizar a execução e analisar as prestações de contas encaminhadas por essas entidades.

No tocante à publicidade e à transparência, observou-se que as exigências legais e normativas focaram a disponibilização de informações quanto aos termos dos contratos de gestão e termos aditivos, dos regulamentos próprios da organização social de pessoal e recursos humanos e de compras de bens e serviços com recursos oriundos do contrato de gestão, dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão.

Registrou-se, também, com relação aos mecanismos de controle a serem exercidos sobre as organizações sociais, divergência de entendimentos entre as organizações sociais e os órgãos

de controle, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, notadamente quanto à obrigatoriedade dessas entidades prestarem contas aos órgãos de controle e de terem processos de contas constituídos para julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

Em decorrência das modificações introduzidas na legislação visando a transparência na execução dos orçamentos da União, à exemplo do Decreto nº 5.482/2005, que dispôs sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da internet, do Decreto nº 6.170/2007, que dispôs sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, selecionou-se a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada para verificação das ações promovidas por essa entidade visando a transparência na execução dos recursos a ela disponibilizados.

Observou-se que a Associação IMPA vem atendendo ao disposto na Lei nº 9.637/1998, no contrato de gestão, e na Lei nº 12.527/2011, no tocante à divulgação de informações previstas nos esses normativos. Observou-se, contudo, que o Instituto não divulga informações detalhadas sobre a execução financeira dos recursos transferidos no âmbito do contrato de gestão. Observou-se, também, que a Lei nº 9.637/1998 e os contratos de gestão não evoluíram no sentido de contemplar a necessidade de divulgação detalhadas de informações sobre a execução financeira dos recursos recebidos no âmbito do contrato de gestão

Importante registrar que neste estudo não se adentrou na consistência e na qualidade da informação disponibilizada pela entidade. O que se buscou foi verificar se a entidade estava disponibilizando informações à sociedade.

Observou-se, que as organizações sociais são privadas na sua constituição e públicas na sua manutenção, tendo sido registrado que 94,05% dos recursos geridos pelo IMPA em 2011 foram originários do contrato de gestão firmado como o MCTI, conforme o informado pela entidade em seu relatório de gestão.

Observou-se que essas entidades não são alcançadas pelo Decreto nº 5.482/2005, que trata da divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira pelos órgãos e entidades integrantes da administração pública, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

Observou-se, também, que não são alcançadas pelo Decreto nº 6.170/2007 e portarias regulamentadoras, visto que estes são aplicáveis a convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, não se aplicando aos contratos de gestão, conforme o disposto no inciso III do artigo 2º da Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507/2011. Registre-se que as entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados com a administração pública federal para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e que envolvam a transferência de recursos oriundos do orçamento fiscal e da seguridade social terão, nos termos do Decreto nº 6.170/2007 e portarias regulamentares, que divulgar no Sistema de Gestão de Convênios informações sobre a execução dos recursos recebidos, inclusive com divulgação dos beneficiários, valores e objetos contratados.

Observou-se, ainda, que a própria Lei nº 9.637/1998 estabeleceu que os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade deviam definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários e, conforme Di Pietro, que a celebração do contrato de gestão com a administração pública restringe a autonomia das organizações sociais, pois embora entidades privadas, tem que se sujeitar a exigências contidas no contrato de gestão. Ou seja, uma vez estabelecida em cláusula do contrato de gestão a obrigatoriedade de divulgação detalhada de informações sobre a execução orçamentária e financeira, as organizações sociais teriam que se sujeitar a essas obrigações.

Conclui-se, assim, que as organizações sociais passaram a constituir espécie de entidade mantida com recursos públicos, por meio do contrato de gestão, que não está obrigada a divulgar informações detalhadas quanto a execução financeira dos recursos recebidos no âmbito do contrato de gestão.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito administrativo**. 26ª Ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2009. 1102p.

BRASIL. Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1.313/2012 – Plenário. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Relator Ministro José Múcio Monteiro. 30/05/2012. Disponível em [WWW.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em 20 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.2 – 1997. 74p.

BRASIL. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. 68p. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=524&cat=238&sec=25>. Acesso em 01 set. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado; v.1, 1997. 58p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Bresser Pereira, L. C.; Spink, P. K. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro. 7ª Ed. Editora FGV. 2006. P. 237-270.

CONTRATO DE GESTÃO, 2010, Celebrado entre a União, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e a Associação Instituto e Matemática Pura e Aplicada. Disponível em http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1033/Contratos_de_GestaoTermos_Aditivos_Organizacoes_Sociais.html. Acesso em 01 set. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Contratos de Gestão. Contratualização do Controle Administrativo sobre a Administração Indireta e sobre as Organizações Sociais**. 14p. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n.º 45/46. 1996**. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm>. Acesso em 11 set. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª Ed. São Paulo. Editora Atlas. 2009. 864p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 7ª Ed. São Paulo. Editora Atlas. 2009. 449p.

Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada. **Relatório de Gestão 2011**. Disponível em http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html. Acesso em 01 set.2012.

Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada. <http://www.impa.br>. 2012. Acesso em 01 out. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. 830p.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **As Organizações Sociais e o Novo Espaço Público**. Disponível em http://www.ccj.ufsc.br/~cancellier/bibliografia/livro_as_organizacoes_sociais.pdf. Acesso em 01 nov. 2012.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas Peregrino. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009): Uma Avaliação do Modelo de Organização Social na Área da Ciência e Tecnologia**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009. 109p. Disponível em http://cbpfindex.cbpf.br/publication_pdfs/TESE060809-vF.2009_11_05_18_30_30.pdf. Acesso em 20 abr. 2012.

SCHIMITT, Alcione Vicente. **O Programa Nacional de Publicização (PNP)**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1187, 1/10/2006. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/8994>. Acesso em 18 set. 2012.

ZOLET, Rachel. **O contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais como instrumento de fuga do regime jurídico administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2792, 22fev. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18550>. Acesso em: 01 out. 2012.

Anexos

Anexo A – Demonstrativo de despesas do IMPA-OS

SERVIÇOS DE TERCEIROS				
Auditoria e consultoria	41.427,90	50.351,94	58.141,47	55.651,80
Honorários	1.573.004,10	4.691.474,47	3.911.520,73	3.434.735,04
Serviço de profissional especializado	17.485,60	14.865,81	10.626,00	21.833,46
INSS empregador	583.128,56	1.179.688,26	1.001.939,88	895.817,47
Acordos de parceria	300.000,00	334.750,00	400.000,00	446.451,92
Ajuda de custo	12.740,00	16.120,44	3.099,20	7.503,41
ALUGUÉIS E ARRENDAMENTOS				
Aluguel de imóveis	-	-	-	-
Aluguel de máquinas e equipamentos	60.202,00	-	-	31.446,87
Taxas condominiais	-	-	-	-
outras despesas com aluguéis	-	-	12.603,00	31.388,93
IMPOSTOS E TAXAS				
IPTU; IPVA; Taxa de incêndio; Contribuições	10.643,51	12.646,52	14.201,47	71.390,55
DESPESAS FINANCEIRAS				
despesas bancárias	34.997,82	17.410,84	32.111,35	13.537,45
IRRF-IOF	239.068,06	57.468,68	42.537,61	296.989,88
Multas	-	-	-	-
Outras despesas bancárias	73.295,71	247.656,08	184.989,17	177.059,98
OUTRAS DESPESAS OPERACIONAIS				
Diárias	63.219,01	120.953,60	144.972,41	111.136,89
Passagens	838.350,24	1.356.224,38	1.151.885,43	717.686,55
Promoções e eventos	442.169,09	356.117,09	455.395,46	65.328,63
Despesas miúdas de pronto pagamento	4.286,86	2.411,90	3.931,04	11.352,44
DEPRECIações E AMORTIZAÇÕES				
Depreciações	508.394,31	702.774,70	771.479,76	790.781,62
Amortizações	43.392,32	196.309,13	207.166,98	194.053,99
DESPESAS NÃO OPERACIONAIS				
Orçamento	3.619,19	-	-	17.933,90
Outras				
Programa de Pesquisa e Intercâmbio	676.883,63	858.019,01	1.192.766,98	1.390.173,17
Programa de Ensino	226.259,44	453.097,93	824.787,63	1.243.038,11
Programa de Informação Científica	247.084,71	245.624,67	249.268,16	73.875,14
Programa em Desenvolvimento Tecnológico	174.409,37	95.867,55	144.079,29	218.650,56
Programa Nacional Obmep	14.127.808,02	26.348.130,98	27.648.971,50	27.784.154,37
Atividades Rede Geoma	27.392,70	26.713,93	13.424,78	2.325,55
Atividades de Recursos Próprios e Convênios	15.317.187,89	7.776.456,28	2.207.179,46	4.600.937,69
Total Despesas	43.028.621,15	54.483.571,09	51.362.190,56	56.888.225,51