

Tribunal de Contas do Distrito Federal

CONTRATOS DE GESTÃO
METODOLOGIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
E SUA APLICAÇÃO

Coleção estudos e documentos

v.3

Brasília
2004

PUBLICAÇÃO EDITADA PELA SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO

SUPERVISÃO

Conselheiro Paulo César de Ávila e Silva

COORDENAÇÃO

Vânia de Fátima Pereira

(Chefe da Seção de Documentação)

ORGANIZAÇÃO

Lilia Márcia Pereira Vidigal de Oliveira

(Bibliotecária)

REVISÃO

Carmen Regina Oliveira de Souza Cremasco

(Bibliotecária)

Toda correspondência deve ser dirigida a esta Seção -
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL - 70070-500 -
SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO - Praça do Buriti - Ed Costa e
Silva - Brasília-DF - dsg.sedo@tc.df.gov.br

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas.

Contratos de gestão : metodologia de acompanhamento e controle e sua aplicação. Brasília : Seção de Documentação, 2004.

000 p. (Coleção estudos e documentos; v.3)

1. Contrato de gerenciamento, controle, Distrito Federal. 2. Organização social, Distrito Federal. 3. Auditoria, Distrito Federal. I. Título.

CDU 351.712(817.4)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Conselheiros:

Manoel Paulo de Andrade Neto - Presidente
Paulo César de Ávila e Silva - Vice-Presidente
Marli Vinhadeli
Ronaldo Costa Couto
Jorge Caetano
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Antônio Renato Alves Rainha

Auditor

José Roberto de Paiva Martins

Ministério Público

Márcia Ferreira Cunha Farias - Procuradora-Geral
Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Demóstenes Tres Albuquerque
Inácio Magalhães Filho

APRESENTAÇÃO

O Excelentíssimo Senhor Presidente desta Corte, Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto, atribuiu-me a elevada missão de apresentar a publicação ora realizada, promovida em decorrência da alínea "c" da Decisão TCDF nº 1.944/04, proferida na Sessão Ordinária nº 3.830, realizada em 04.05.04, quando a Corte apreciou o Processo nº 2.229/00.

Referidos autos decorreram da Portaria nº 148/00, da então Presidente desta Casa, Conselheira Marli Vinhadeli, que designou Adriane Borja Rodrigues Silva, Paulo Eduardo Vieira, Antônio Torres de Almeida e Gisela Mendonça da Silva, servidores do Tribunal, representantes da 3ª, 1ª, 2ª e 5ª Inspetorias de Controle Externo, respectivamente, para constituírem comissão incumbida de promover estudo objetivando estabelecer metodologia de acompanhamento e controle a respeito de contratos de gestão e sua aplicação.

Nesta publicação o TCDF dispõe aos seus jurisdicionados, e a quem mais se interessar, as normas aprovadas por via da sua Resolução nº 164/2004, versando acerca da organização e apresentação de contas dos órgãos e entidades administradas sob contrato de gestão firmado pelo Governo do Distrito Federal, que advieram do trabalho da referida comissão que, nas palavras do Relator do citado Processo nº 2.229/00, Auditor Paiva Martins, é “digno de ser divulgado, como colaboração à literatura técnico-especializada, dessa novel experiência ainda pouco conhecida, no âmbito da Administração Pública”.

Nessa ótica, a presente publicação servirá como subsídio imprescindível a órgãos do Governo local quando se depararem

ante o fato concreto motivador de prestações de contas advindas das circunstâncias antes especificadas.

Brasília-DF, maio de 2004.

LUIZ ANTÔNIO RIBEIRO
Secretário das Sessões

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	5
1. ORIGEM E ESCOPO DO TRABALHO.....	9
2. MARCO TEÓRICO.....	13
2.1. A Reforma do Estado.....	13
2.2. A Administração Pública Gerencial.....	15
2.3. As Agências Autônomas e as Organizações Sociais.....	21
2.4. O Contrato de Gestão.....	26
2.5. O Papel dos Tribunais de Contas.....	37
3. ARCABOUÇO NORMATIVO.....	40
3.1. Âmbito Federal.....	40
3.2. Âmbito Distrital.....	41
4. A ATUAÇÃO DO TCDF.....	42
4.1. Da Jurisdição e Competência.....	42
4.2. Da Apresentação das Contas.....	48
5. PROPOSTAS.....	53
ANEXO I.....	55
1. METODOLOGIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE CONTRATOS DE GESTÃO.....	57
1.1. Objetivos.....	57
1.2. Elementos necessários.....	58
1.3. Procedimentos de fiscalização.....	59
2. AVALIAR SE O ÓRGÃO OU ENTIDADE SOB CONTRATO DE GESTÃO OBEDECE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE, CONFORME O CASO, SEGUNDO OS SEGUINTE ASPECTOS.....	71
2.1. Quanto a recursos humanos.....	71
2.2. Quanto a compras e contratações.....	72
2.3. Quanto ao patrimônio.....	72
ANEXO II.....	79
1 PROCEDIMENTOS NA AVALIAÇÃO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS.....	81
CONSIDERAÇÕES SOBRE RISCOS.....	81
CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLES EM AMBIENTES INFORMATIZADOS.....	82

PRINCIPAIS RISCOS EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO COMPUTADORIZADO E POSSÍVEIS CONTROLES	83
ANEXO III.....	89
RESOLUÇÃO N° 164, DE 04 DE MAIO DE 2004.....	90

1. ORIGEM E ESCOPO DO TRABALHO

O presente trabalho originou-se de Representação do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas a respeito do Programa de Gestão das Empresas Estatais do Distrito Federal – PROGE, instituído pela Lei nº 1.714, de 13.04.97.

A Representação apresentou consubstanciado estudo sobre a reforma administrativa na área federal, à época em tramitação no Congresso Nacional, dando ênfase especial ao contrato de gestão, instrumento previsto para desonerar o Estado de tarefas que não lhe são exclusivas, desburocratizando a execução e propiciando maior eficiência. Abordou, ainda, as figuras das agências autônomas e organizações sociais, novos tipos de organizações às quais competem o exercício da pretendida administração gerencial.

Demonstrou preocupação com a implementação desse novo modelo de gestão no Distrito Federal, destacando que a mencionada lei local pouco ou nada disse sobre questões essenciais, principalmente sobre que tipo de flexibilização será admitida e que não foi efetuado qualquer planejamento prévio da ação do Estado, hipótese única em que se admitiria a legitimidade dos contratos de gestão.

Por fim, propõe o posicionamento desta Corte a respeito do controle a ser efetuado nos contratos de gestão, solicitando que fossem tomadas as providências cabíveis.

A instrução dos autos pela Quinta Inspeção de Controle Externo – 5ª ICE mencionou que a proposta de modernização e descentralização das atividades do Setor Público não é uma medida de fácil implementação e que a parceria entre Governo e entidade, representada pelo contrato de gestão, deve estabelecer compromissos que possam efetivamente ser cumpridos, sob pena

de invalidar o acordo. Ressaltou, ainda, que o sucesso de um contrato de gestão está diretamente relacionado com um bom planejamento, o que requer da entidade interessada em celebrar o ajuste estrutura organizacional, atividades e processos adequados, a fim de atingir as metas estabelecidas. Nesse ponto, o papel do controle se faria sentir, especialmente na avaliação dos resultados. Assim, entendeu que este Tribunal deveria buscar maiores informações sobre o PROGE.

O Tribunal, mediante a Decisão nº 26, de 02.02.99, resolveu:

II. solicitar, junto à Secretaria de Governo, informações relativas ao Programa de Gestão das Empresas Estatais do Distrito Federal – PROGE, de que trata a Lei nº 1.714/97, mormente no que se refere aos aspectos a seguir indicados, a serem prestados no prazo de 30 (trinta) dias: a) providências que o Governo está adotando para operacionalização do PROGE; b) regulamentação do Programa; c) atuação do Conselho de Gestão das Empresas Estatais; d) diretrizes do Programa; e) base da celebração do protocolo de contrato de gestão com a CODEPLAN.

Na falta de resposta da Jurisdicionada, a Corte determinou novos prazos para cumprimento da Decisão nº 26/99 (Decisões nºs 3.421, de 10.6.99, e 7.662, de 19.10.99).

Mediante o Ofício nº 320/99 – GAB/SEG, de 26.11.99, o Sr. Secretário de Governo ofereceu esclarecimentos relativos às solicitações emanadas das mencionadas decisões, destacando que a Lei nº 1.714/97, que instituiu o PROGE e que não foi regulamentada pelo Governo anterior, contrariava disposições da Lei de Sociedades Anônimas e incorria em inconstitucionalidade, pois deveria ser de iniciativa do Governador, tendo em vista o escopo de criar órgãos e definir atribuições de entidades da Administração Pública. Frisou, ainda, que o Governo estava encaminhando à Câmara Legislativa do Distrito Federal proposta de revogação da lei em questão, por inaplicabilidade e inconstitucionalidade e que não havia sido celebrado protocolo de contrato de gestão com a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - Codeplan.

A Lei nº 2.524, de 13.01.00, revogou a Lei nº 1.714/97, bem como a Lei 1.970/98, de 22.07.98, que dispunha sobre a

remuneração mensal dos membros dos conselhos de administração e fiscal das entidades que mencionava, confirmando a intenção informada pelo Sr. Secretário de Governo do Distrito Federal.

Nova instrução da 5ª ICE destacou a existência de diversos processos no âmbito desta Corte versando sobre fiscalização em contrato de gestão, celebrados por entes distritais e o Instituto Candango de Solidariedade – ICS, inclusive iniciando debate acerca dos conceitos de *contrato de gestão* e *organização social* (Processos nºs 1.591/99, 3.185/99, 1.505/99, 1.191/99, 3.067/99 e 2.929/99).

A matéria tratada em tais processos refere-se à dispensa de licitação na contratação de prestação de serviços com *organização social*, com fulcro no inc. XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 2.177, de 30.12.98, que dispunha sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do DF, esta última revogada pela Lei nº 2.415, de 06.07.99, de igual escopo.

A instrução constata que o teor dos autos acima listados guarda correlação com a mencionada Representação do Ministério Público e que o assunto vem sendo acompanhado por este Tribunal no contexto de dispensa de licitação, com ênfase na caracterização do ICS como organização social e do objeto do ajuste como contratação indireta de pessoal.

Por fim, conclui que, embora caracterizada a intenção de o Governo local não dar seguimento ao PROGE, o estudo tendente a definir metodologia de acompanhamento e controle dos contratos de gestão pelo Tribunal pode ser estendido àqueles celebrados com organizações sociais, nas situações já identificadas no Distrito Federal.

Nesse sentido, o Tribunal, mediante a alínea “d” da Decisão nº 6.011, de 08.08.00, decidiu “*instituir comissão composta por representantes das 1ª, 2ª, 3ª e 5ª ICES, para que promovam estudo objetivando estabelecer metodologia de acompanhamento e controle a respeito de contratos de gestão e sua aplicação,*”

Mediante a Portaria nº 148, de 25 de agosto de 2000, foi instituída a referida comissão, cujo trabalho desenvolvido resultou no presente Relatório, que foi dividido em 5 Seções.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. A REFORMA DO ESTADO

O paradigma da globalização e a crise do Estado Positivo interromperam a onda estatizante e Keynesiana que se estendeu pelo mundo a partir dos anos 30, após o esgotamento do modelo liberal, bem como provocaram a necessidade de redefinição do papel do Estado moderno que mudou, principalmente, sua relação com o mercado, abandonando uma postura intervencionista e assumindo a função de regulador da atividade econômica.

A reforma do Estado, que se tornou tema central da agenda política mundial nos anos 90, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80.

A partir dos anos 70, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.

No Brasil, a percepção da necessidade imperiosa de reformar o Estado deu-se no bojo de uma grande crise econômica que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo e chegou ao seu auge em 1990 com um episódio hiper-inflacionário. A economia nesse período caracterizou-se, principalmente, por apresentar índices elevados de inflação e de

endividamento externo, bem como uma estagnação da renda per capita sem precedentes no país.

A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise esta que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado no domínio econômico e social e, também, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

Diante da gravidade do cenário econômico, o ângulo financeiro da crise do Estado foi priorizado pela primeira geração de reformas. Assim, as reformas orientadas para o mercado, sobretudo a abertura comercial, a privatização e o ajustamento fiscal, foram as principais medidas tomadas no início dos anos 90. A busca da estabilização da economia ante o perigo hiper - inflacionário foi o objetivo mais importante desta primeira rodada de reformas.

A crise do intervencionismo estatal na área social, por sua vez, derivou do fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem - Estar (*welfare state*) que se aproximasse dos moldes da social - democracia européia.

Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força a partir da Constituição de 1988, que instituiu uma Administração Pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, bem como reafirmou privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com a realidade econômica e social do país. A referida Carta Magna, ao ampliar , também, o leque dos direitos sociais dos cidadãos, sem estabelecer a respectiva contrapartida de suas fontes de financiamento, contribuiu para a elevação do custo dos serviços sociais, fazendo decair a qualidade e eficiência na prestação dos mesmos.

O Brasil, a reboque das transformações ocorridas no cenário internacional, tem procurado, por meio de seus governos, realizar desde o início dos anos 90, a Reforma do Estado. A Reforma Administrativa, entretanto, só se tornou um tema central da agenda política nacional a partir de 1995, quando ficou claro

para sociedade brasileira que essa reforma se tornara condição, de um lado, para a consolidação do ajuste fiscal do Estado Brasileiro e, de outro, para a existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

2.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A rapidez das mudanças tecnológicas e a flexibilidade exigida pela nova ordem mundial tornaram as grandes organizações burocráticas e centralizadas inteiramente obsoletas, tanto no que se refere às empresas privadas quanto ao aparato público. O velho aparelho estatal tornou-se exageradamente lento, ineficiente e oneroso, não logrando mais acompanhar o novo ritmo de desenvolvimento tecnológico e gerencial que exige decisões céleres e estruturas organizacionais mais descentralizadas.

O modelo burocrático, baseado na centralização das decisões, na hierarquia rígida e no controle passo a passo dos processos administrativos, que Max Weber descrevia como uma forma de dominação “racional – legal”, tornou – se auto – referido e, a partir dos anos 70, com a redefinição do papel do Estado e a globalização da economia, apresentou seu esgotamento, uma vez que era incapaz de atender às novas demandas de democratização e eficiência do serviço público, que exigiam novas formas de gestão mais participativas, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, bem como estruturas mais ágeis, flexíveis, descentralizadas e mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos.

Nesse contexto, emerge, na segunda metade deste século, em resposta à crise da forma burocrática de administrar o Estado, a administração pública gerencial, orientada pelos valores da eficiência e da eficácia, como forma de aumentar a sua governança¹ e proteger o patrimônio público (*res publica*) do “rent

¹ Governança é um termo relativamente novo que vem sendo utilizado pelo Banco Mundial. Existe governança em um Estado quando seu governo tem condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

- seeking”, isto é, da apropriação por grupos de interesse, conforme o entendimento de Bresser Pereira².

A experiência internacional da administração pública gerencial tem seus precedentes ainda nos anos 60, porém, a sua implantação, de fato, só ocorre, nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do *National Performance Review* pelo governo Clinton.

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, com a criação das autarquias.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, ocorreu no final dos anos 60, com a expedição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, cujas modificações introduzidas representaram uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo, portanto, ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação do trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Mediante flexibilização de sua administração, buscava-se maior eficiência nas atividades econômicas do Estado.

Entretanto o Decreto-Lei nº 200/67 teve duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com a formação de

² PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1998. p. 25

administradores públicos de alto nível, permitiu o enfraquecimento do núcleo estratégico no âmbito da administração direta ou central do Estado, que passou a ser vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida. Dessa maneira, a reforma administrativa introduzida pelo citado Decreto ficou pela metade e fracassou.

A partir de 1995, surge, com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, uma nova oportunidade de se realizar a reforma gerencial do aparelho do Estado para, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública brasileira, voltando-a para o atendimento aos cidadãos.

Importa, nesse ponto, esclarecer a diferença entre a reforma do Estado propriamente dita e a reforma do “aparelho do Estado”. Efetivamente, as duas não se confundem, uma vez que aquela é mais abrangente e diz respeito às várias áreas do governo, enquanto essa tem um escopo mais restrito, qual seja, proceder a modificações apenas no âmbito da administração pública, na sua função, forma e estrutura.

As diretrizes para a citada reforma estão contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado³, aprovado pelo Presidente da República em novembro de 1995. Dentre os principais objetivos da reforma em andamento, destacamos os seguintes:

- dotar os órgãos centrais do Estado de maior capacidade de formulação e acompanhamento das políticas públicas, especialmente por meio da criação de novas carreiras e fortalecimento das existentes, voltadas para a formulação de políticas públicas e a regulação, de modo a assegurar o recrutamento contínuo, nos próximos anos, de quadros com alta capacitação técnica;
- estimular o planejamento estratégico em todos os órgãos e entidades, compreendendo a definição de missão, objetivos e metas, conjugada à implantação de indicadores de desempenho e de processos contínuos de melhoria da gestão;

³ MARE. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. 1995

- descentralizar e melhorar o desempenho gerencial na prestação de serviços públicos na área social, mediante a implantação de *organizações sociais*, sem vinculação administrativa com o Estado, mas fomentadas com recursos públicos e controladas por contratos de gestão.
- fortalecer a capacidade regulatória do Estado, particularmente sobre os setores produtivos objeto de privatização de empresas estatais, mediante criação de *agências reguladoras*, especialmente nas atividades exploradas por concessão estatal;
- melhorar o desempenho na prestação de serviços públicos típicos de Estado, em atividades como arrecadação, segurança e previdência social, mediante implantação de *agências executivas*, com maior autonomia administrativa e controle com ênfase nos resultados alcançados, exercido por intermédio de contrato de gestão.

Conforme se pode verificar, a estratégia contida no projeto de reforma delineado no referido Plano consiste em fortalecer o denominado *núcleo estratégico* do Estado, responsável pela formulação de políticas públicas e sua avaliação, e descentralizar a execução das mesmas, bem como a prestação de serviços públicos, mediante a implantação de *agências autônomas* e de *organizações sociais*, controladas por contratos de gestão.

Impende ressaltar que a proposta de reforma do aparelho do Estado contida no documento retromencionado pressupõe a segregação do mesmo em quatro setores:

1) núcleo estratégico - corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à cúpula do Poder Executivo. É neste setor que as leis e as políticas públicas são definidas e seu cumprimento é cobrado. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas;

2) atividades exclusivas - é o setor em que são prestados serviços que só o Estado poder realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar etc.. Como exemplos

temos: a cobrança e fiscalização dos tributos; o provimento da segurança pública; o serviço de trânsito; o controle do meio ambiente; a defesa da concorrência; a proteção ao consumidor etc.;

3) serviços não - exclusivos (ou competitivos) - correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente por meio do subsídio concedido a esses serviços seja porque eles envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem *economias externas* relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus; e

4) produção de bens e serviços para o mercado - corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento necessário, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se imprescindível, no caso de privatização, haver regulamentação e regulação rígidas.

Cada um desses quatro setores retrocitados apresenta características peculiares, tanto no que se refere às suas prioridades, quanto aos princípios administrativos adotados. No núcleo estratégico, o fundamental é que, em primeiro lugar, as decisões sejam as melhores e atendam eficazmente ao interesse nacional e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. Logo a efetividade é mais importante que a eficiência. Por outro lado, nos setores das atividades exclusivas, dos serviços competitivos (ou não - exclusivos) e da produção de bens e serviços para o

mercado, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. Neste sentido, o princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público.

Outra distinção importante entre os referidos setores está relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a propriedade pública estatal e a propriedade privada, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária e extremamente relevante: a propriedade pública não - estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para atendimento do interesse público.

O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. No núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Analogamente, no setor de atividades exclusivas de Estado, onde o poder típico de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal.

Já para o setor não - exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não- estatal. Não é a estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Por outro lado, também não é a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado pelo Erário, como é o caso dos serviços de saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Conforme se observa esse tipo de propriedade constitui-se de uma parceria entre o Estado e a sociedade, para o financiamento e o controle dos referidos serviços. Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto daqueles serviços, mantendo-se entretanto no papel de promotor e regulador dos mesmos.

Por fim, no que tange ao setor de produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade privada é a regra, dada a possibilidade de gestão efetiva destas atividades pela via exclusiva de mercado, salvo na inexistência de capitais privados disponíveis ou no caso dos monopólios naturais⁴, se bem que,

⁴ Monopólio Natural corresponde à situação de mercado em que o tamanho ótimo de instalação e produção de uma empresa seria suficientemente grande para atender todo o mercado, de forma que existiria espaço para apenas uma

mesmo neste caso, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

A reforma em comento serviu, também, para consolidar um instrumento gerencial que já vinha sendo utilizado, no Brasil, desde o início da década de 90: o *contrato de gestão*. Este instrumento contratual serve de elo entre o núcleo estratégico e os demais setores do aparelho do Estado, propiciando um maior controle sobre as atividades das entidades executoras, tendo em vista que nele são definidos os objetivos e metas para essas instituições, bem como os respectivos indicadores de desempenho. Em contrapartida, são garantidas às mesmas autonomia e flexibilização da gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à execução do referido ajuste.

Conforme se pode verificar, a reforma gerencial implantada, no Brasil, a partir de 1995, teve por objetivo assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais, além de criar novas condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade, uma vez que ampliou a participação e o controle social da Administração Pública.

2.3. AS AGÊNCIAS AUTÔNOMAS E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A citada reforma não se limitou, porém, a propor a reestruturação do aparelho do Estado e a introdução de modernas técnicas de gestão. Ela propôs, ainda, a criação de novas instituições descentralizadas - as *agências autônomas*, no setor de atividades exclusivas de Estado, e as *organizações sociais*, no setor de serviços não-exclusivos ou competitivos - para realizarem as tarefas necessárias sob *contrato de gestão* e com ampla autonomia.

empresa. Situação típica de monopólio natural ocorre com o fornecimento de gás, eletricidade, água etc., que em geral são de propriedade estatal ou regulamentados pelo Estado.

Na execução das atividades exclusivas de Estado é na verdade necessário distinguir dois tipos de instituição: as *agências executivas*, que executam as políticas definidas pelo núcleo estratégico do Governo; e as *agências reguladoras*, mais autônomas, que, além de procederem à normatização e à fiscalização dos setores que lhe são afetos, buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As *agências reguladoras* devem ser mais autônomas de que as *executivas* porque não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente que é a de substituir-se aos mercados competitivos.

Ressalte-se que a denominação *agência executiva* é uma qualificação a ser concedida a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. Portanto, não se trata da instituição de uma nova figura jurídica na Administração Pública, nem há que se falar em qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificados.

No âmbito da Administração Pública Federal, a qualificação como *agência executiva* foi prevista na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 (DOU de 28.05.98), tendo sido estabelecido em seu art. 51 que instituição candidata deveria cumprir os seguintes pré-requisitos básicos :

- (1) ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;
- (2) ter celebrado *contrato de gestão* com o respectivo Ministério supervisor.

Do primeiro pré-requisito - plano estratégico - devem resultar, entre outras, ações de aprimoramento da qualidade da gestão da instituição, com vistas à melhoria dos resultados decorrentes de sua atuação, do atendimento aos seus clientes e usuários e da utilização dos recursos públicos.

O *contrato de gestão*, por sua vez, estabelecerá objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que

permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.

Além dos pré-requisitos acima expostos, um outro aspecto distingue as autarquias e fundações qualificadas como *agências executivas* das demais: o grau de autonomia de gestão que se pretende conceder às instituições qualificadas. Objetiva-se que a citada autonomia ocorra, basicamente, em relação a três áreas:

- (1) orçamento e finanças;
- (2) gestão de recursos humanos; e
- (3) serviços gerais e contratação de bens e serviços.

Como exemplo da flexibilidade concedida àquelas entidades, podemos mencionar a modificação introduzida pela Lei nº 9.648, de 27.05.98, nos percentuais referidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, por intermédio de acréscimo de parágrafo único ao dispositivo legal retromencionado, alterando de 5% para 20% os limites de dispensa de licitação para compras, obras e serviços contratados pelas *agências executivas*.

Com a ampliação de sua autonomia de gestão, busca-se oferecer às instituições qualificadas como *agências executivas* melhores condições de adaptação às alterações no cenário em que atuam - inclusive com relação às demandas e expectativas de seus clientes e usuários - e de aproveitamento de situações e circunstâncias favoráveis ao melhor gerenciamento dos recursos públicos, sempre com vistas ao cumprimento de sua missão. A concessão de autonomias, entretanto, está subordinada à assinatura do *contrato de gestão* com o órgão supervisor, no qual se firmarão, de comum acordo, compromissos de resultados.

O aludido projeto de reforma previu, ainda, a transformação das instituições que prestam serviços não - exclusivos de Estado em *organizações sociais*, ou seja, em entidades que celebrem um *contrato de gestão* com o Poder Executivo e obtenham uma autorização legislativa para participar

do orçamento público. Conforme o conceito proposto pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do *Estado*⁵:

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.

Ressalte-se que, embora de caráter público, as OS estão fora do aparelho Estatal, uma vez que representam entidades de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas pelo Governo para prestar serviços públicos não-exclusivos de Estado, habilitando-se, assim, a receber deste recursos financeiros, pessoal e bens.

Conforme se vê, as OS constituem um modelo de parceria entre a sociedade e o Estado, onde este fornece os incentivos (fomento) necessários à execução das atividades publicizadas e exerce o controle das ações dessas entidades via *contrato de gestão*, por meio do qual são acordadas as metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público e garantam a otimização (eficiência) no emprego dos recursos, a ênfase nos resultados (eficácia) e uma administração flexível, participativa e orientada para o cidadão-usuário, sob o estrito controle social.

Acrescente-se que a transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como *organização social* far-se-ão por meio de um programa de “publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento

pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhe, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior.

⁵ Cadernos MARE da reforma do estado. Caderno 2. 5ª ed. Brasília. 1998

O processo de publicização das atividades desempenhadas por determinado órgão ou entidade estatal consiste, basicamente, em três etapas:

- extinção do órgão ou entidade;
- qualificação de entidade não-estatal (associação ou fundação de direito privado) como *organização social*; e
- absorção das atividades pela *organização social* mediante a celebração de *contrato de gestão*.

Em síntese, as *organizações sociais* são caracterizadas, segundo essa concepção, pelo seguinte:

- têm personalidade jurídica de direito privado, organizando-se sob a roupagem de fundações ou associações civis sem fins lucrativos;
- a propriedade é do tipo pública não-estatal ;
- estão orientadas para o atendimento do interesse público;
- têm autonomia administrativa muito maior do que a dos órgãos e entidades integrantes do aparelho do Estado, não estando sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública;
- seus funcionários são contratados mediante as regras da CLT, podendo utilizar, pela forma de cessão, em caráter temporário, os servidores da unidade estatal extinta;
- podem receber recursos financeiros do governo (via dotação orçamentária global) e administrar bens e equipamentos do Estado, mediante “permissão de uso”;
- a relação entre as OS e o Estado é mais profunda e permanente do que um simples convênio, pois caberá a elas um papel decisivo na implementação das políticas sociais do Estado (saúde, educação, cultura, meio-ambiente etc.);
- têm como órgão de deliberação superior um conselho composto de representantes da associação/fundação, da sociedade e do governo, com mandato por prazo certo;

- serão controladas pelo Ministério supervisor ou órgão equivalente da área de atuação da entidade, o qual avaliará o desempenho da OS, com base nos objetivos, metas e respectivos indicadores estabelecidos no contrato de gestão, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo.

Conforme se pode observar, o *contrato de gestão* é o documento condicionante da atuação das Agências Autônomas e das *organizações sociais*, além de constituir um instrumento vital no relacionamento entre o governo central e essas entidades, uma vez que fixa os incentivos e garantias concedidos às mesmas, bem como permite o acompanhamento e o controle dos compromissos acordados. Neste sentido, é mister que se realize um aprofundamento maior sobre este tema.

2.4. O CONTRATO DE GESTÃO

Dentre as opções de reforma do serviço público que têm se verificado em todo o mundo, cresce o movimento em direção à chamada “contratualização”. Tipicamente a relação contratual ocorre entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor do contrato, e uma empresa, Agência Executiva ou entidade pública não-estatal (*organização social*), com vistas a alcançar uma gestão aberta e integrada, voltada para o cumprimento de resultados, com superior qualidade do produto ou serviço prestado ao cidadão.

Em geral, o contrato estipula objetivos e metas que devem ser atingidos pela entidade contratante; as autonomias a ela concedidas; os direitos e obrigações de cada parte; bem como as chamadas condicionalidades, ou seja, as situações ou cenários que instruíram a expectativa de realização e atingimento dos objetivos e metas e que caso não se concretizem extinguem a obrigação de cumprimento do contrato.

A primeira manifestação da experiência da “contratualização” deu-se, ao final da década de 60, na França, como forma de se enfrentar o alto grau de ineficiência das

empresas públicas francesas, cada vez mais dependentes, à época, de subsídios governamentais.

Inicialmente os ajustes foram celebrados apenas com as empresas estatais, tendo recebido diversas denominações: contratos de programa; contratos de empresa; contrato de plano; e contrato de objetivos. Este último foi instituído em 1988, tem vigência anual e sintetiza os principais pontos estratégicos e financeiros do plano estratégico da empresa⁶.

De forma geral, o movimento pela “contratualização” na França teve por fim viabilizar a manutenção da presença do Estado na economia, pois este é um país de forte tradição estatal e, portanto, o lema era “modernizar para não privatizar”.

Entretanto, a experiência francesa não se restringiu somente às empresas estatais. A partir de 1990, passou a ser adotada a contratação na Administração Direta, como parte de um plano de modernização do Estado. Foram celebrados “contratos de serviços” com os chamados “centros de responsabilidades”, entidades descentralizadas, que para se beneficiarem de um maior grau de flexibilização em sua gestão, assumiam compromissos de desempenho.

Acrescente-se que para se tornar um centro de responsabilidade, o órgão interessado necessita ter realizado uma definição rigorosa de objetivos e adotado métodos de avaliação dos resultados. Precisa, ainda, ter desenvolvido um projeto de serviço, que consiste em um instrumento de planejamento, elaborado com grande participação dos funcionários e aberto aos parceiros e usuários, por meio do qual o órgão define os objetivos a serem cumpridos e as estratégias necessárias para sua realização, a fim de melhorar os serviços que presta e os métodos internos de trabalho⁷.

Outro país a adotar a contratualização foi a Inglaterra, cuja experiência tem características peculiares, que em muito se

⁶ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa : o estado, o servidor público e o servidor*. 2. ed. rev. e ampl. - Brasília : Brasília Jurídica, 1998. p. 323

⁷ *Id. ibid.*, p. 324

assemelham às do modelo que se pretende implantar no Brasil. Devido a um amplo programa de privatização, conduzido pelo governo Thatcher na década de 80, não se chegou a ter uma experiência de contratos de gestão com empresas estatais do setor produtivo, optando-se, então, pela adoção de um esquema regulatório eficaz.

No âmbito da administração pública direta houve uma significativa reforma no sentido de se promover a descentralização da execução em agências (as *Executive Agencies*), que atuariam sob o controle de um órgão supervisor e dentro das condições estabelecidas em um documento denominado *frameworkdocument*.

De acordo com a filosofia do programa *Next Steps Agencies*, adotado em 1988, o objetivo era atingir eficiência e efetividade na prestações de serviços públicos, uma vez que as referidas agências teriam maior autonomia gerencial na implementação das políticas formuladas pelo governo central. Em contrapartida estariam sujeitas a uma avaliação periódica do seu desempenho.

A experiência brasileira de contratualização teve início efetivamente a partir de 1991, com a instituição, em nível Federal, do Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE), por meio de Decreto nº 137 de 27.05.91, objetivando a modernização daquelas empresas, e com a decisão do governo do Estado de São Paulo de realizar a implantação extensiva de contratos de gestão em toda a administração pública estadual, visando à implantação de uma administração por objetivos.

No governo federal as referências dignas de nota foram os contratos individuais de gestão firmados com a Companhia Vale do Rio Doce, em 1992, e com a Petrobrás, em 1994. Os objetivos dos citados ajustes eram basicamente eliminar os fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial, atingir metas e resultados específicos, fixados periodicamente e aferidos por meio de indicadores e por uma sistemática de avaliação estabelecida previamente e, por fim, contribuir para o cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas de modo a preservar a sua credibilidade junto aos mercados, clientes e associados.

No que tange à experiência paulista, vale ressaltar que a natureza dos contratos firmados com as empresas estatais foi muito diversificada dada à sua heterogeneidade em termos de desenvolvimento gerencial. Acrescente-se, também, que o governo do estado não cumpriu totalmente sua parte nos acordos pois deixou de conceder as autonomias inicialmente previstas. De qualquer forma os referidos ajustes foram evoluindo no decorrer dos anos e passaram a dar maior relevância ao planejamento estratégico de médio prazo e aos aspectos de eficiência e qualidade.

O estado de São Paulo realizou, também, experimentos com contratos de gestão para a administração pública não empresarial, neste caso, porém, sem indicadores de desempenho para a dimensão da eficiência, estipulando apenas metas de eficácia e volume de serviço, tendo em vista que a natureza das atividades desenvolvidas pelas instituições desse setor gera dificuldades metodológicas para a construção de sistemas confiáveis de mensuração de custos operacionais e de avaliação de desempenho.

Conforme já mencionamos no subitem 2.2 deste Relatório, o velho aparelho estatal tornou - se obsoleto diante das transformações que caracterizam a nova ordem mundial, exigindo das organizações estruturas mais flexíveis e decisões mais céleres. Neste sentido, a autonomia das organizações públicas necessita ser expandida, mas, ao mesmo tempo, regulada politicamente e inserida socialmente (orientada para os interesses do cidadão - beneficiário)

Assim, o desenvolvimento de instrumentos de regulação política e inserção social, de tal modo que as aludidas organizações sejam mais eficientes (economia de recursos), efetivas (satisfaçam aos cidadãos) e responsáveis (*accountable*), é uma peça - chave no resgate da autonomia gerencial da Administração Pública brasileira. O modelo dos Contratos de Gestão se propõe como um exemplo destes instrumentos, na medida em que amplia a autonomia de gestão e estabelece mecanismos de controle finalístico e controle social.

Ressalte-se, também, que esses instrumentos contratuais constituem essencialmente um pacto de metas associadas a

meios e mecanismos de controle do desempenho, permitindo, assim, a responsabilização por resultados desejados (*accountability*). A interdependência dos elementos metas, meios e controle é fundamental. As metas devem ser expressas mediante indicadores que permitam uma mensuração quantitativa do seu atingimento. Porém, não basta haver metas se não há meios (recursos em sentido amplo e meios institucionais, tais como regras apropriadas e flexibilidade de gestão) para assegurar seu alcance. Analogamente, não basta haver metas e meios apenas, pois o alcance das metas (proporcionado pelos meios) deve ser passível de verificação (controle) pela parte contratante.

Do até aqui exposto, conclui-se que a melhor definição para *contrato de gestão* é aquela dada pelo professor Humberto Falcão Martins⁸:

Contrato de gestão é uma denominação genérica para instrumentos contratuais de gestão (mediante uma vasta denominação) cujo propósito é outorgar maior autonomia a organizações públicas (estatais e não - estatais, como parte de processos de descentralização intra, inter e extragovernamental) e proporcionar um maior e melhor controle destas organizações. Esta definição genérica não se prende ao nome contrato de gestão, mas ao caráter contratual de diversos instrumentos de ampliação da autonomia de gestão e controle organizacional.

Pretende-se com a implantação do *contrato de gestão* introduzir a “Administração por objetivos” no âmbito do Setor Público. Para melhor compreensão desse instrumento contratual, entendemos pertinente trazer à colação, de forma resumida, os comentários do então MARE⁹ acerca das características do referido ajuste:

- contrato de gestão é um compromisso institucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus Ministérios, com *agências executivas* ou com *organizações sociais*;

⁸ Ver apostila do curso *Contrato de Gestão* (Parte I), ministrado pelo referido professor no Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU). p. 1

⁹ Cadernos MARE da reforma do estado. Caderno 2. 5ª ed Brasília. 1998

- seu propósito é contribuir ou reforçar o atingimento de objetivos de políticas públicas, especificando metas (e respectivos indicadores), obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades;
- para o Poder Público (contratante), funciona como um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada;
- para as organizações contratadas, possibilita uma gestão estratégica, na medida em que direciona a ação organizacional;
- oferece uma base de comparação entre desempenho atual e futuro e entre instituições assemelhadas;
- permite, na condição de instrumento de acompanhamento, a definição e a adoção de estratégias de ação que se mostrem necessárias para oferecer à contratada melhores condições para o atingimento dos objetivos e metas acordados; e
- permite a avaliação de desempenho dos gestores da instituição.

Assinala, ainda, que a estrutura de cada *contrato de gestão* firmado entre o Poder Público e as *organizações sociais* (ou *agências executivas*), compõe-se das seguintes partes básicas:

- disposições estratégicas: objetivos da política pública à qual se refere, missão, objetivos estratégicos e metas institucionais com seus respectivos planos de ação;
- indicadores de desempenho: representação quantificável para mensuração do atingimento das metas propostas, tendo como base um determinado padrão convencionado;
- definição de meios e condições para execução das metas; e
- sistemática de avaliação periódica para acompanhamento e verificação objetiva do grau de atingimento das metas.

Quanto a esse último aspecto, por se referir ao controle e fiscalização do contrato de gestão, podemos acrescentar, ainda, que o então MARE considerava duas possibilidades de acompanhamento e avaliação:

- por meio de relatórios parciais e anuais que sejam suficientes para que se verifique;
- se os compromissos acordados são passíveis de monitoração;
- se há compromissos que apresentem falhas graves de concepção e de viabilidade;
- se a contratada está sendo capaz de apontar causas e consequências de atrasos na consecução de objetivos e metas; e
- se há necessidade de se buscar melhores condições de atingimento dos compromissos; e
- por meio de auditorias a serem realizadas pela Secretaria Federal de Controle e pelo Tribunal de Contas da União, os quais verificarão os resultados pactuados e a utilização dos recursos públicos.

Encontramos referência (implícita ou explícita) ao *contrato de gestão* em alguns dispositivos normativos do ordenamento jurídico pátrio, conforme a seguir :

art. 37, parágrafo 8º, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela EC nº 19/98 (Reforma Administrativa)

§ 8º 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 órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I- prazo de duração do contrato;

II- os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

art. 5º da Lei nº 9.637/98, de 15.05.98 (dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais)

Art. 5º Para os efeito desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

art. 3º do Decreto nº 2.487, de 02.02.98 (dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas)

Art. 3º O contrato de gestão definirá relações e compromissos entre os signatários, constituindo-se em instrumento de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, para efeito de supervisão ministerial e de manutenção da qualificação como *agência executiva*.

A natureza jurídica do *contrato de gestão* é matéria controversa, uma vez que por ser assunto novo no direito brasileiro, não logrou, ainda, obter uniformidade na doutrina pátria. Há autores que questionam, no caso de sua aplicação no âmbito da Administração direta e indireta, inclusive a natureza “contratual” do referido ajuste, como é o caso da renomada Administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰:

Quando o contrato referido na Emenda Constitucional nº 19 for celebrado com órgão da Administração direta, dificilmente estarão presentes as características próprias de um contrato, pois este pressupõe um acordo de vontades entre pessoas dotadas de *capacidade*, ou seja, titulares de direitos e obrigações. Como os órgãos da Administração direta não são dotados de personalidade jurídica, mas atuam em nome da pessoa jurídica em que estão integrados, os dois signatários do ajuste estarão representando a mesma pessoa jurídica. E não se pode admitir que essa mesma pessoa tenha interesses contrapostos defendidos por órgão diversos. Por isso mesmo, esses contratos correspondem, na realidade, quando muito, a termos de compromissos assumidos por dirigentes

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública* : concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1999. p. 197

de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas. Além disso, as metas que se obrigam a cumprir já correspondem àquelas que estão obrigados a cumprir por força da própria lei que define as atribuições do órgão público; a outorga de maior autonomia é um incentivo ou um instrumento que facilita a consecução das metas legais.

Mesmo em se tratando de contrato de gestão entre entidade da Administração Indireta e o poder público, a natureza efetivamente contratual do ajuste pode ser contestada, tendo em vista que a existência de interesses opostos e contraditórios constitui uma das características presentes nos contratos em geral e ausente no contrato de gestão, pois é inconcebível que os interesses visados pela Administração direta e indireta sejam diversos.

É incontestável que sua natureza se aproxima muito mais dos convênios do que dos contratos propriamente ditos.

Ressalte-se, também, que, não obstante seja instrumento de descentralização por colaboração, quando celebrado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como *organizações sociais*, o *contrato de gestão* difere das tradicionais formas de delegação de serviços públicos, a saber: concessão, permissão ou autorização.

Este fato ocorre em virtude de o campo próprio dos contratos de gestão ser o das atividades que a Constituição atribui ao Estado, mas não privativamente. Isto é, constitui aqueles setores que podem ser desenvolvidos tanto pelo Estado como pelos particulares. Portanto, comportam dois regimes jurídicos distintos (público e privado) e não excludentes entre si. Isso se passa, basicamente, com educação e saúde. Mas também se pode indicar outras hipóteses, tais como pesquisa científica, proteção ao meio ambiente, defesa do patrimônio histórico, cultura etc.

Este entendimento encontra guarida nos ensinamentos do ilustre professor Marçal Justen Filho¹¹, que aduz o seguinte comentário acerca da questão:

Em princípio, contrato de gestão não se confunde com concessão

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo : Dialética, 1999. p. 34

de serviço público. Enquanto instrumento a ser formalizado com organizações sociais, o contrato de gestão não tem por objeto a atribuição a particulares da prestação, por conta e risco próprios, de serviço público. Logo, o contrato de gestão não poderá versar sobre atividades que se constituam necessariamente em serviço público. É impossível transformar serviço público em atuação privada, o que pressuporia câmbio do regime de direito público pelo de direito privado. O serviço público, ainda quando objeto de concessão, não altera sua natureza e regime publicístico.

Além disso, os serviços sociais retrocitados, por não constituírem atividades exclusivas do Estado e serem abertos à iniciativa privada, permitem ao particular atuar diretamente na prestação dos mesmos independentemente de concessão do poder público.

Acrescente-se ainda, que esses serviços não podem ser objeto de concessão ou permissão, tendo em vista que este tipo de contrato só pode ter por objeto atividades de natureza econômica, ou seja, os chamados serviços comerciais e industriais do Estado, financiados pelos usuários do serviço público¹² mediante tarifa.

Por ser instrumento para a formação de parceria, o *contrato de gestão* assemelha-se mais a um convênio, uma vez que os objetivos das partes são coincidentes ou convergentes. Entretanto, possui algumas características que lhe são peculiares, tais como: vinculação contratual; cláusula de permanência obrigatória da entidade contratada, tendo em vista a exigência de continuidade dos serviços prestados; estipulação de objetivos, metas e padrões de desempenho a serem atingidos pela mesma, bem como sanções para o caso do não atingimento.

¹² Segundo Di Pietro, embora a expressão “serviço público” seja utilizada, muitas vezes, em sentido amplo, para abranger todas as funções do Estado ou todas as funções exercidas pela Administração Pública, quando se trata de concessão de serviço público, a expressão tem sentido restrito, que abrange apenas atividade materialmente prestada pelo Estado ou seus representantes, para oferecimento de utilidades fruíveis diretamente pelo usuário. É o que ocorre com o fornecimento dos serviços de transporte, fornecimento de energia elétrica, telecomunicações etc.. São serviços em que há a satisfação individual e direta das necessidades do cidadão.

Não é outro o entendimento do eminente professor Marçal Justen Filho¹³, que assim caracteriza a natureza jurídica aludido ajuste:

É problemático definir, em termos abstratos e indeterminados, a natureza jurídica do contrato de gestão. Até se poderia reconhecer figura similar ao 'convênio'. É que as partes, no contrato de gestão, não tem interesses contrapostos. Não se trata de submeter parcialmente o interesse público a um sacrifício para obter benefícios egoísticos ou vantagens consistentes na redução do patrimônio alheio. Trata-se, muito mais, de contratos organizacionais ou associativos, pelos quais diversos sujeitos estruturam deveres e direitos em face de interesses comuns.

Essas considerações não conduzem a identificar contrato de gestão com convênio. Excluídas óbvias diferenças que nem é necessário apontar, pode afirmar-se que o contrato de gestão comporta consideração de cunho sinalagmático. Ou seja, o contrato de gestão pode ser considerado como oneroso, ainda que nenhuma das partes tenha fins especulativos. Nada impede, inclusive, a previsão de benefícios mais intensos proporcionados à eficiência no desempenho da atividade prevista contratualmente. Enfim, os direitos assegurados à organização social no contrato de gestão não se configuram como mera liberdade da Administração Pública. O particular tem o dever de cumprir satisfatoriamente certos objetivos. Na medida em que desempenhar adequadamente essas atividades, terá direito de exigir o cumprimento pelo Estado dos deveres correspondentes.

Registre-se, por fim, que o *contrato de gestão* é contrato administrativo, portanto, sujeita-se aos princípios e regras a ele afetos, conforme, ainda, os ensinamentos do didático mestre Marçal¹⁴:

...O contrato de gestão é um contrato administrativo. Sob esse ângulo, aplica-se integralmente o regime jurídico de direito público. As condições contratuais podem ser objeto de modificação unilateral por parte do Estado, respeitado o princípio da intangibilidade da equação econômica - financeira do contrato administrativo. (...) O contrato de gestão não pode ser reconhecido, então, como um novo gênero de vínculo jurídico de que participa o Estado. Toda a disciplina já

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 35

¹⁴ *Id. Op. cit.*, p. 256 e 257

reconhecida a propósito da atividade contratual da Administração Pública aplica-se a propósito do instituto do contrato de gestão.

Impende ressaltar que, independentemente de tratar-se de convênio ou contrato e independentemente da natureza da entidade de apoio, a prestação de contas tem de ser feita, tendo em vista o alcance da norma do art. 70, parágrafo único, da Constituição federal, que abrange:

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

Entretanto, embora haja semelhança entre os dois tipos de instrumento, as características peculiares dos contratos de gestão, a exemplo das descritas anteriormente, exigem que seja conferido tratamento diverso, no que se refere à atuação dos Tribunais de Contas. Assim, dada a relevância e urgência da matéria, impõe-se a estas Cortes, em face de sua importante missão constitucional, a necessidade de elaboração e aplicação de uma metodologia de acompanhamento e controle do citados ajustes.

Registre-se, porém, que aqueles Órgãos não podem se olvidar, por ocasião do desenvolvimento dos novos procedimentos de fiscalização, que o fim último do *contrato de gestão* é introduzir a dimensão da eficiência na prestação dos serviços públicos. Neste sentido, é necessário que o controle externo se adapte à nova realidade, incorporando a lógica do desempenho, tanto no sentido da satisfação do usuário de serviços públicos quanto no que respeita ao caráter de eficiência no uso e aplicação de recursos públicos.

2.5. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas, que são instituições com a missão constitucional de exercerem, em cooperação com o Poder Legislativo, o controle externo da Administração Pública, têm um importante papel a desempenhar na fiscalização do processo de reforma do Estado de modo a assegurar que as mudanças exigidas pelos novos tempos se darão com transparência,

responsabilidade e probidade administrativa, atendendo, dessa forma, ao interesse público.

As citadas entidades podem e devem contribuir efetivamente para a superação das deficiências detectadas no processo de modernização do Estado, podendo assim colaborar para o fortalecimento de suas economias, por meio da fiscalização dos processos de desestatização, que têm por objetivo a retirada do Estado do setor produtivo da economia, e de descentralização, que visam conferir maior autonomia, flexibilidade e eficiência aos órgãos da Administração Pública.

A missão das Cortes de Contas nesse contexto pode ser resumida na promoção da transparência, lisura e eficácia do processo de modernização do Estado Brasileiro, mediante o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, bem como a todas as formas de ineficiência que impeçam o bom desempenho da atuação estatal.

Acrescente-se, ainda, que em decorrência da implantação do modelo gerencial na Administração Pública Brasileira, aquelas instituições fiscalizadoras devem repensar a sua forma de atuação, sendo crucial a sua participação, não apenas como inibidores das irregularidades e desvios que possam prejudicar o atingimento dos objetivos estatais, mas, principalmente, com agentes avaliadores da eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com especial atenção para o controle dos resultados que devem estar sintonizados com o interesse público.

Para tanto, faz-se necessário que aqueles órgãos reorientem seus procedimentos de forma a romper com os limites de uma abordagem meramente legalista da função controle, incorporando técnicas mais modernas de fiscalização a exemplo das auditorias operacionais que devem se sobrepôr às tradicionais auditorias de regularidade, uma vez que, além do controle dos resultados alcançados, permitem uma avaliação mais ampla da gestão governamental.

Conforme se pode observar os desafios que se apresentam aos Tribunais de Contas são grandes, porém, à altura de sua importante missão constitucional. E, portanto, aqueles órgãos não podem ficar alheios às transformações por que está

passando a Administração Pública Brasileira, sob pena de lhes ocorrer o que mencionou o então Ministro do TCU, Fernando Gonçalves, em palestra proferida na abertura da Reunião do Comitê Técnico de Auditoria do Ministério das Comunicações, em 29.02.96, na cidade de Manaus - AM, acerca das organizações que ficam inertes frente a alterações em seu ambiente externo:

As organizações que ficam imóveis, estagnadas e alheias às alterações engendradas no ambiente, tendem a decretar seu próprio desaparecimento. Há um outro tipo de organização que absorve as mudanças que estão ocorrendo ao seu redor e nem por isso age frente a elas. Permanecendo indefesas, estas também são candidatas a desaparecer ou a sofrer mutações impostas de fora para dentro. Necessário se faz, então, tornar toda organização capaz de antecipar-se às mudanças no seu ambiente externo e, assim, assumir as rédeas do seu próprio processo de adaptação à nova realidade.

Conclui-se, afinal, que as mudanças em curso no Estado Brasileiro e, em particular, na sua Administração Pública, revelam aos Tribunais de Contas a sublime missão de zelar para que aquelas reformas não venham a ocorrer em detrimento do interesse público.

Neste sentido, cabe aos que labutam naquelas Cortes de Contas ter a sensibilidade suficiente para discernir as novas e prementes demandas sociais de controle externo do Estado, robustecendo e modernizando os mecanismos já oferecidos pela atual Constituição, visto que elas são importantes e indispensáveis instituições garantidoras do sistema democrático.

3. ARCABOUÇO NORMATIVO

3.1. ÂMBITO FEDERAL

- *Decreto nº 137, de 27.05.91* – institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais;
- *Medida Provisória nº 1.549, de 14.03.97* – dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios/estabelece que as autarquias e fundações poderão ser qualificadas como agências executivas;
- *Medida Provisória nº 1.591, de 09.10.97* – dispõe, entre outras medidas, sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, foi sucessivamente reeditada, sendo que sua última versão, a *Medida Provisória nº 1.648-7, de 23.04.98*, foi convertida na *Lei nº 9.637, de 15.05.98*;
- *Medida Provisória nº 1.531-15, de 05.02.98* – introduz alterações na *Lei nº 8.666/93* e converteu-se na *Lei nº 9.648, de 27.05.98*;
- *Decreto nº 2.487, de 02.02.98* – dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas;
- *Decreto nº 2.488, de 02.02.98* – define medidas específicas de organização administrativa para as autarquias e fundações qualificadas como agências executivas.

3.2. ÂMBITO DISTRITAL

- *Lei nº 1.714, de 13.10.97* – institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais do Distrito Federal – PROGE;
- *Lei nº 1.970, de 22.06.98* – Dispõe sobre a remuneração mensal dos membros dos conselhos de administração fiscal das entidades que menciona.
- *Lei nº 2.415, de 06.07.99* – trata da qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal;
- *Lei nº 2.523, de 13.01.2000* - Altera a Lei nº 2.415, de 6 de julho de 1999, que trata da qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal.
- *Lei nº 2.524, de 13.01.2000* – Revoga a Lei nº 1.714, de 13 de outubro de 1997, que institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais – PROGE e a Lei nº 1.970, de 22 de junho de 1998, que dispôs sobre a remuneração mensal dos membros dos conselhos de administração e fiscal das entidades que menciona.

4. A ATUAÇÃO DO TCDF

4.1. DA JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

Sobre a fiscalização dos recursos públicos federais, estabelece o art. 70 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

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

No âmbito do Distrito Federal, a matéria encontra-se lapidada no art. 77 da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda, ou quem, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a chamada "Reforma Administrativa do Estado" alterou o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, que passou a dispor da seguinte redação:

Art. 70 (...)

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

Da nova redação, verifica-se a preocupação do legislador em enfatizar, e não deixar margens a dúvidas ou a interpretações, que todos, qualquer pessoa física ou jurídica, de qualquer natureza, sob qualquer manto ou condições, estão constitucionalmente obrigados a prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos a eles confiados.

No caso em exame, é incontroverso que as *organizações sociais* (OS) receberão, para a consecução dos objetivos e metas estabelecidos em seus respectivos contratos de gestão, recursos públicos na forma de dotações orçamentárias e conseqüentes liberações financeiras, de bens móveis e imóveis (mediante permissão de uso), de cessão de servidores públicos com ônus para a origem. Assim estabelece a Lei nº 2.415/99.

Portanto, não há como haver questionamentos sobre a imposição constitucional de as OS prestarem contas dos recursos públicos a elas repassados e/ou por elas gerenciados. Não só dos recursos, mas também dos serviços públicos a elas confiados, vez que são o resultado final daqueles. De outra forma não dispõe a Lei nº 2.415/99. Com efeito, seu art. 8º estabelece o seguinte:

Art. 8º 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.

§ 1º A entidade qualificada apresentará 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.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Portanto, conforme estabelece a Lei nº 2.415/99, a prestação de contas anual do contrato de gestão será apresentada ao respectivo órgão supervisor (Art. 8º, § 1º). Assim como fica patente que a responsabilidade pela fiscalização, acompanhamento e avaliação do contrato de gestão (Art. 8º, caput e §§ 2º e 3º) também é do órgão ou entidade supervisora.

Por outro lado, o art. 9º da Lei 2.415/99 expressamente submete os contratos de gestão à jurisdição do Tribunal de Contas do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, sob pena de responsabilidade solidária.

Assim, de acordo com o disposto na Lei das Organizações Sociais, os gestores dos contratos de gestão se encontram sob a jurisdição dessa Corte de Contas não apenas quando derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, situação, aliás, na qual se enquadram todos que de alguma forma utilizam ou gerenciam recursos públicos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, entidades públicas ou privadas, consoante comando constitucional ínsito no inciso II do art. 71 c/c o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna e no inciso II do art. 78 c/c o parágrafo único do art. 77 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Mas também, esses gestores, por força da literalidade do comando legal acima transcrito, estão submetidos à fiscalização do TCDF quanto a legalidade, legitimidade e economicidade de todos seus atos de gestão que envolvam recursos públicos. Ou seja, o controle externo a ser exercido sobre os contratos de gestão abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de

natureza financeira, orçamentária e patrimonial praticados pelos responsáveis na execução dos referidos contratos, no que diz respeito a recursos públicos, quanto a sua regularidade e legalidade. Além disso, em vista do comando inscrito no art. 77 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a competência desta Corte inclui a fiscalização do aspecto operacional da gestão, o controle finalístico dos serviços públicos, natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OS.

Tendo em vista esse entendimento, de que a jurisdição do Tribunal de Contas do Distrito Federal é plenamente aplicável às organizações sociais, cabe analisar, então, como se dará a atuação do controle externo sobre esses entes.

Decorrencia direta e imediata da sujeição das organizações sociais à jurisdição plena do Tribunal de Contas do Distrito Federal é a conclusão de que é incontroversa a atuação do controle externo por meio da realização de auditorias, apreciação de tomada de contas especiais, denúncias, representações, dentre outros procedimentos de controle e fiscalização, quanto à aplicação dos recursos públicos colocados à disposição dessas organizações, *ex vi* do disposto no art. 9º da Lei nº 2.415/99.

De outra forma não poderia ser, porquanto esse tipo de entidade funcionará com ampla utilização de recursos públicos, tais como:

- dotação orçamentária anual e específica para a execução do contrato de gestão;
- utilização de força de trabalho constituída por servidores públicos cedidos com ônus para a origem; e
- uso de bens móveis e imóveis, mediante permissão de uso.

Com relação às prestações de contas anuais dos contratos de gestão, as mesmas deverão ser submetidas ao julgamento do TCDF, respaldando tal procedimento nas disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em especial nos arts.

LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

Art. 78 O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:

I - (...)

II - julgar as contas:

(...)

d) dos dirigentes de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições, subvenções, auxílios e afins, até o limite do patrimônio transferido;

LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - (...)

IV - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições e prestem serviço de interesse público ou social (grifo nosso);

Art. 7º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvando o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a V do art. 6º desta Lei.

Art. 8º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob a forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa

Parágrafo único. Nas tomadas ou prestações de contas, a que alude este artigo, devem ser incluídos todos os recursos orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade.

Encontramos nesses dispositivos os elementos que permitem enquadrar perfeitamente as organizações sociais no rol das entidades cujas as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Definida a competência constitucional e legal do TCDF para o julgamento das contas anuais das organizações sociais, cabe analisar a viabilidade da apreciação efetiva das referidas contas sob o espectro da conveniência e do custo de oportunidade.

A competência para o julgamento das contas e a exigência de sua efetiva organização e apresentação ao Tribunal, nos termos regulamentares, são coisas distintas, haja vista a faculdade concedida ao TCDF de liberar pessoas e entidades dessa responsabilidade, conforme o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 01/94, *in verbis*:

Art. 7º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvando o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a V do art. 6º desta Lei.

A questão da conveniência e oportunidade de o TCDF julgar efetivamente as contas anuais das organizações sociais objeto de contratos de gestão assume aspecto importante a partir do momento que o Tribunal, buscando se adequar às mudanças pela qual passa a Administração Pública e procurando dar maior efetividade a sua missão institucional, tem isentado, com base na faculdade inscrita no art. 7º da Lei Complementar nº 01/94, alguns entes de apresentar efetivamente as referidas contas anuais, exercendo nesses casos um controle à distância.

A propósito das medidas atinentes à simplificação e modernização de procedimentos para fiscalização de determinados entes, cabe destacar que o Tribunal, por meio da Decisão nº 8.864/96, determinou que as prestações de contas referentes às subvenções sociais somente seriam encaminhadas ao Tribunal se o *órgão repassador considerasse insubsistente a prestação de contas apresentada pelo beneficiário do recurso, situação na qual deveria ser instaurada tomada de contas especial*. Em condições de aceitabilidade das contas apresentadas pelo órgão beneficiário, as contas estariam sujeitas a inspeções e auditorias a ser realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Cabe ressaltar que a postura do Tribunal de apreciar as contas concernentes às subvenções sociais somente daquelas que não foram capazes de comprovar o bom e legal uso dos recursos públicos, ocorreu após diversos anos em que as mesmas foram prestadas, de modo a possibilitar, pela experiência, a formulação de juízo quanto à desnecessidade dessa obrigação.

No caso presente, é importante que o Tribunal aprecie as contas anuais das organizações sociais como maneira de avaliar a eficácia da utilização dos recursos públicos revertidos para esses entes. O programa de publicização representa uma tendência forte do Estado contemporâneo e seus efeitos precisam ser devidamente avaliados em termos de tratamento adequado dos recursos públicos. Ademais, a apreciação das contas anuais, permitirá, inclusive, efetuar uma comparação entre o modelo de gestão adotado para as OS e aquele então vigente nos órgãos ou entidades cujas atividades foram absorvidas.

4.2. DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

Definida a competência legal do Tribunal de Contas do Distrito Federal para julgar as contas concernentes às Organizações Sociais, torna-se necessário estabelecer quais elementos serão de imediato remetidos a esta Corte para que se proceda à devida avaliação do contrato de gestão com relação à eficiência, eficácia e economicidade dos atos praticados.

Necessário se faz também ressaltar a competência legal do Controle Interno para apreciação dos Contratos de Gestão, conforme extrai-se dos mandamentos insculpidos nos incisos II e IV do art. 80 da Lei Orgânica do Distrito Federal,

Art. 80 Os Poderes Legislativo e Executivo manterão , de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal, e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(...)

VI - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional.

Com relação ao encaminhamento ao Tribunal da prestação de contas do contrato de gestão firmado, entende-se, visando harmonizar a matéria, que os mesmos deverão ser encaminhados ao Tribunal até 30 de junho do ano seguinte àquele a que se referirem, independente de a entidade supervisora do *contrato de gestão* está sujeita a Tomada de Contas ou Prestação de Contas Anual. Procurando assegurar a observância desse prazo, as contas deverão ser entregues à Secretaria de Fazenda e Planejamento até o dia 30 de abril, para as medidas de sua competência.

Colocada essas questões, as contas dos órgãos ou entidades administrados sob contrato de gestão firmado com a Administração Pública do Distrito Federal deverão conter os seguintes elementos, além daqueles exigidos nos arts. 140 a 151 do Regimento Interno, no que couber, e na lei ou regulamento constitutivo:

I - indicadores estatísticos no relatório anual de gestor responsável, que permitam uma avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho e do cumprimento das metas pactuadas, inclusive, se for o caso, quanto à lucratividade ou ao valor agregado sobre o capital investido, utilizando, sempre que possível, índices de desempenho compatíveis com padrões internacionais;

II - a manifestação no relatório de auditoria do órgão de controle interno competente, em título próprio, quanto aos resultados alcançados em confronto com os indicadores de gestão fixados no contrato, bem como sobre as metas pactuadas e as efetivamente realizadas;

III - dados extraídos do parecer do Secretário de Estado supervisor da área ou autoridade de nível hierárquico sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe compete, contendo as principais informações a serem fixadas pelo Tribunal mediante Resolução;

IV - relatórios de acompanhamento semestral e de avaliação anual, a cargo do comitê de avaliação das entidades qualificadas como agência executiva;

V - Ocorrendo a celebração de contrato de gestão entre órgãos ou entidades da Administração Pública Distrital e instituições não alcançadas pelas disposições dos arts. 140 a 151 do RI/TCDF, a prestação de contas da contratada deverá conter as seguintes peças, além daquelas previstas nos incisos I e II supra:

A - rol de responsáveis composto por:

- a) dirigente máximo;
- b) membros da diretoria; e
- c) membros dos conselhos de administração, deliberativo ou curador e fiscal.

B - relatório de gestão do dirigente máximo, destacando, dentre outros elementos:

- a) a execução dos programas de governo e de trabalho, com esclarecimentos, se for o caso, sobre as causas que inviabilizaram o pleno cumprimento das metas estabelecidas;
- b) indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela instituição;
- c) as medidas implementadas com vistas ao saneamento de eventuais disfunções estruturais que prejudiquem ou inviabilizem o alcance das metas fixadas;

C - certificado de auditoria emitido pelo órgão de controle interno competente, acompanhado do respectivo Relatório, que conterá, em títulos específicos, análise e avaliação relativas aos seguintes aspectos:

- a) desempenho da instituição, confrontado com as metas pactuadas;

b) falhas, irregularidades ou ilegalidades constatadas, indicando as providências adotadas;

c) irregularidades ou ilegalidades que resultaram em prejuízo, indicando as medidas implementadas com vistas ao pronto ressarcimento à instituição;

d) atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos que resultaram em danos ou prejudicaram o desempenho da ação administrativa no cumprimento dos programas de trabalho, indicando as medidas implementadas;

e) resultados da gestão, quanto à eficácia e eficiência;

f) cumprimento, pelo órgão ou entidade, das determinações expedidas por este Tribunal no exercício em referência;

g) justificativas apresentadas pelo responsável sobre as irregularidades que forem apontadas;

h) transferências e recebimentos de recursos públicos mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio e contribuição, destacando, dentre outros aspectos, a observância às normas legais e regulamentares pertinentes, a correta aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos colimados;

i) regularidade dos processos licitatórios, dos atos relativos à contratação direta sem licitação, bem como dos contratos;

D - balanços e demonstrações contábeis;

E - parecer da auditoria independente, se houver;

F - dados extraídos do parecer dos órgãos internos da entidade que devam se pronunciar sobre as contas, consoante previsto em seus atos constitutivos, contendo as principais informações a serem fixadas pelo Tribunal mediante resolução;

G - dados extraídos do parecer dos auditores independentes, se houver, contendo as principais informações a serem fixadas pelo Tribunal mediante resolução;

H - pronunciamento expresso do Secretário de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente sobre as contas e o parecer do controle interno, atestando haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Parágrafo único. As prestações de contas das entidades qualificadas como organização social, nos termos da Lei nº 2.415/99, deverão conter, ainda, os seguintes elementos:

I - ato do Governador do Distrito Federal que qualificou a pessoa jurídica de direito privado como organização social (art. 1º da Lei nº 2.415/99);

II - o registro do ato constitutivo da organização social (art. 2º da Lei nº 2.415/99);

III - contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a entidade;

IV - recursos repassados pelo Poder Público e destinação dos mesmos (art. 12 da Lei nº 2.415/99);

V - inventário físico dos bens permanentes alocados à entidade responsável pelo contrato de gestão, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 1º do art. 148 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

VI - dados extraídos do parecer do dirigente máximo do órgão ou entidade supervisora do contrato de gestão sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe competem, contendo as principais informações a serem fixadas pelo Tribunal mediante resolução;

VII - os relatórios conclusivos da comissão de avaliação encarregada de analisar periodicamente, conforme disposto nos §§ 2º e 3º do art. 8º da Lei nº 2.415/99, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão.

5. PROPOSTAS

Diante de todo o exposto, o Grupo de Trabalho propõe ao Tribunal:

1. firme entendimento no sentido de que as contas anuais das entidades qualificadas como organizações sociais, relativamente ao contrato de gestão firmado com o Poder Público, sejam submetidas a julgamento pelo Tribunal, nos termos dos arts. 7º e 8º c/c o art. 6º, V da Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994, e arts. 8º e 9º da Lei nº 2.415, de 06 de julho de 1999;

2. aprove a metodologia de acompanhamento e controle dos contratos de gestão, os procedimentos na avaliação de sistemas informatizados, bem como, o anteprojeto de resolução propostos na forma dos anexos I, II e III, respectivamente.

3. dê conhecimento da Decisão a ser proferida:

a) à Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal para fins de adoção de providências quanto ao cumprimento do art.10 da Lei Complementar nº 01/94 e do art. 2º da Resolução proposta;

b) a todos os órgãos e entidades jurisdicionadas.

Desta forma, submetemos o presente trabalho à apreciação dos titulares das 1ª, 2ª, 3ª e 5ª Inspetorias de Controle Externo.

ANEXO I

1. METODOLOGIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE CONTRATOS DE GESTÃO

1.1. OBJETIVOS

a) Avaliar se, na formalização do *contrato de gestão* e dos *termos aditivos*, foram obedecidos os preceitos legais e regulamentares;

b) Avaliar a confiabilidade das fontes e a fidedignidade das informações apresentadas e dos indicadores utilizados para demonstrar o cumprimento das metas;

c) Avaliar o atingimento dos objetivos e o cumprimento das metas pactuadas verificando o percentual de realização mediante indicadores de desempenho definidos no *contrato de gestão*.

d) Avaliar se os indicadores de desempenho definidos no *contrato de gestão* são suficientes e adequados para medir o cumprimento das metas quanto aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;

e) Avaliar se as metas pactuadas são compatíveis com a capacidade do Órgão ou Entidade para atingi-las;

f) Avaliar se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pelo Órgão ou Entidade sob *contrato de gestão*;

g) Avaliar a atuação do Órgão Supervisor quanto ao cumprimento das obrigações contratuais;

h) Avaliar se os objetivos e metas estabelecidos no *contrato de gestão* são suficientes para o atendimento da demanda da Sociedade;

i) Concluir com base nas informações obtidas na aplicação dos procedimentos referentes aos objetivos anteriores, quanto ao desempenho do Órgão ou Entidade sob o ponto de vista da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade.

1.2. ELEMENTOS NECESSÁRIOS

a) Contratos de Gestão e Termos Aditivos;

b) Relatórios de Atividades (anual e periódico);

c) Relatórios Gerenciais (anual e periódico);

d) Relatórios da Auditoria Interna;

e) Relatórios da Unidade Supervisora;

f) Atas dos Conselhos Superiores (Órgãos Colegiados);

g) Planejamento Estratégico;

h) Planejamento Anual;

i) Plano de Metas;

j) Orçamento;

l) Demonstrações Contábeis;

m) Manuais de Procedimentos;

n) Normas Internas;

o) Legislação Aplicáveis (Lei 8.666/93, Lei nº 8112/90, etc.).

1.3. PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

OBJETIVO 01

Avaliar se na formalização do *contrato de gestão* e dos Termos Aditivos foram obedecidos os preceitos legais e regulamentares.

1. Verificar se, quando da formalização do *contrato de gestão* e dos Termos Aditivos, foram observados os preceitos legais e regulamentares constantes no instrumento legal que criou os Órgãos ou Entidades administrados por *contrato de gestão*

2. Verificar se o *contrato de gestão* contém as seguintes cláusulas essenciais e se estão de acordo com o instrumento legal que criou o Órgão ou Entidade:

- a) partes contratantes;
- b) objeto;
- c) recursos orçamentários e financeiros destinados à *organização social* ou Agência Autônoma;
- d) flexibilização ou autorização para contratação de recursos humanos;
- e) forma de transferência e de administração dos bens móveis e imóveis;
- f) prazo de vigência, renovação e rescisão;
- g) acompanhamento e avaliação do resultado pela Secretaria Supervisora e definição da periodicidade de apresentação de Relatórios de Atividades;
- h) realização de auditorias com vistas a aferir o cumprimento das metas;
- i) alterações contratuais;
- j) extensão do contrato às controladas e coligadas, se for o caso;

- l) disposições gerais;
- m) foro.

NOTA: Em razão das *organizações sociais* terem sua constituição diferente das *agências autônomas*, as cláusulas retromencionadas serão aplicadas na situação em que couber.

3. Verificar se constam no *contrato de gestão* os seguintes anexos:

- a) Plano Operacional;
- b) Sistema de Avaliação de Desempenho Institucional;
- c) Cronograma de Desembolso aprovado pela Secretaria Supervisora.

4. Verificar se o *contrato de gestão* e os Termos Aditivos foram analisados pela Consultoria Jurídica da Secretaria Supervisora, segundo os procedimentos a seguir:

- a) Observar, se foi emitido parecer;
- b) Observar, caso tenham sido feitas recomendações, se foram acatadas e implementadas.

5. Verificar se foram publicados no Diário Oficial do Distrito Federal o Extrato do *contrato de gestão* e o Decreto Autorizativo;

6. Concluir e selecionar pontos para o Relatório.

OBJETIVO 02

Avaliar a confiabilidade das fontes e a fidedignidade das informações apresentadas e dos indicadores utilizados para demonstrar o cumprimento das metas.

1. Identificar a meta a ser avaliada;
2. Localizar na estrutura organizacional as áreas envolvidas no cumprimento da meta que será avaliada;
3. Entrevistar os responsáveis pelas áreas envolvidas objetivando conhecer o fluxo das informações:
 - a) Identificar os dados que serão necessários para avaliar a meta em questão;
 - b) Identificar a área responsável pela geração dos dados;
4. Obter informações sobre a tramitação dos dados nas diversas áreas, verificando a existência de fluxograma;
5. Aplicar técnicas de auditoria para comprovação dos procedimentos e rotinas;
6. Verificar se o dado é gerado na área responsável por sua elaboração;
7. Verificar como cada dado é trabalhado pela área responsável, observado os seguintes aspectos:
 - a) se o dado é apenas registrado;
 - b) se o dado é consolidado;
 - c) se o dado sofre alguma transformação;
 - d) se existem procedimentos e rotinas formais para o tratamento do dado.

8. Analisar as informações obtidas;
9. Elaborar fluxograma com base nas informações obtidas, caso o existente não corresponda à realidade;
10. Verificar a existência de pontos críticos, identificando se as falhas encontradas estão na capacitação dos recursos humanos, na interação entre as áreas envolvidas, no desempenho funcional de algumas áreas envolvidas, no desempenho funcional de alguma área ou em outro ponto considerado relevante pelo autor;
11. Estudar os possíveis ajustes a serem recomendados, se confirmada a existência de pontos críticos;
12. Identificar os responsáveis pelo registro, consolidação e conferência dos dados;
13. Verificar se existe segregação de funções;
14. Avaliar a confiabilidade dos dados, segundo os procedimentos a seguir:
 - a) Analisar, por amostragem ou integralmente, a memória de cálculo referente aos indicadores, aplicando testes, com a finalidade de comprovar seu grau de confiabilidade;
 - b) Conferir as etapas da memória de cálculo até chegar aos resultados parcial ou Total, na extensão julgada necessária, a fim de verificar a sua exatidão;
 - c) Examinar a autenticidade dos documentos que geraram a informação;
 - d) Cruzar as informações obtidas em mais de uma fonte;
 - e) Entrevistar funcionários, gerentes, encarregados, para obtenção de maior número de informações;

- f) Realizar circularização com servidores/empregados, (áreas internas) e clientes/fornecedores ligados às atividades desenvolvidas.

15. Realizar inspeção "in loco" objetivando:

- a) Certificar a existência do bem ou serviço informado e quantificá-lo;
- b) Verificar a adequação do bem ou serviço com o projeto;

16 Solicitar parecer de profissionais especializados (engenheiros, médicos, contadores, analistas de sistemas e outros), em caso de desconhecimento do assunto sob análise;

NOTA: Para o caso de controles informatizados, o ANEXO II apresenta algumas conceituações e riscos a serem observados.

17 Confrontar o resultado dos testes com os dados/informações obtidas com vistas a verificar a confiabilidade das fontes e a fidedignidade dos dados:

- a) Identificar distorções relevantes;
- b) Solicitar esclarecimentos;

18. Analisar os esclarecimentos e justificativas apresentados;

19. Concluir e selecionar pontos para o relatório.

OBJETIVO 03

Avaliar o atingimento dos objetivos e o cumprimento das metas pactuadas verificando o percentual de realização mediante indicadores de desempenho definidos no *contrato de gestão*.

1. Identificar no *contrato de gestão*, nos Termos Aditivos e no Plano Operacional, os objetivos e as metas pactuados para o período, com os seus respectivos indicadores (cada objetivo terá necessariamente uma ou mais metas);

2. Para cada meta componente de um determinado objetivo:

a) Identificar no Relatório Gerencial ou de Atividades, quais ações foram executadas pelo Órgão ou Entidade;

b) Verificar a etapa de execução de cada atividade em relação a previsão, identificando seu percentual.

3. Constatar a execução das atividades, utilizando técnicas de auditoria apropriadas, tais como:

a) Entrevistas com os responsáveis pelos Órgãos envolvidos com a realização das metas;

b) Exame da documentação pertinente;

c) Aplicação de questionários junto a dirigentes, funcionários ou clientes;

d) Verificação *in-loco*;

e) etc.

4. Verificar, após as análises efetuadas, se o resultado do conjunto das atividades executadas, medido pelos indicadores, representa o cumprimento parcial ou total das metas pactuadas;

5. Representar percentualmente o cumprimento das metas;
6. Analisar, considerando o plano de ação, a observação dos requisitos necessários para o cumprimento da meta;
7. Avaliar no caso de metas em andamento, em relação ao momento da análise, a possibilidade do cumprimento da mesma dentro do prazo previsto;
8. Solicitar esclarecimentos e justificativas quanto aos desvios detectados;
9. Analisar os esclarecimentos e as justificativas apresentados;
10. Concluir quanto ao cumprimento da meta e selecionar pontos para o relatório;
11. Concluir, após a análise da(s) meta(s), o atingimento de cada objetivo e selecionar pontos para o relatório.

OBJETIVO 04

Avaliar se os indicadores de desempenho definidos no *contrato de gestão* são suficientes e adequados para medir o cumprimento das metas quanto aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade.

1 Definições:

- a) **EFICIÊNCIA:** Expressão do rendimento máximo sem desperdício de gasto ou tempo;
- b) **EFICÁCIA:** Grau de cumprimento das metas pactuadas. É a razão entre a quantidade de produto realizado e a meta programada.

- c) **ECONOMICIDADE:** Operacionalização ao menor custo possível;
- d) **QUALIDADE:** Grau de satisfação do cliente;
- e) **EFETIVIDADE:** Impacto transformador da ação, atividade ou programa de governo sobre uma realidade que se quer modificar, vinculada à satisfação das necessidades e desejos da sociedade.

2. Identificar os indicadores de desempenho formulados para cada meta pactuada;

3. Avaliar a composição dos indicadores de desempenho, com vistas a certificar que os resultados obtidos quanto da sua aplicação serão corretos, mediante entrevistas ou outra técnica aplicável, identificando:

- a) os dados que compõem o indicador;
- b) a base de cálculo e sua adequação, se for o caso;
- c) dados inadequados à composição do indicador.

4. Verificar se os indicadores atendem aos requisitos a seguir:

- a) **SELETIVIDADE:** identificar os aspectos e resultados essenciais da meta;
- b) **SIMPLICIDADE:** avaliar se o indicador formulado é de fácil compreensão;
- c) **COBERTURA:** analisar se o indicador contém todos os componentes necessários à representação da meta;
- d) **ESTABILIDADE:** avaliar se o indicador foi formulado de modo a permanecer com os mesmos componentes ao longo do tempo, atender a

finalidade para o qual foi criado e permitir comparações;

- e) RASTREABILIDADE: verificar se a Unidade mantém registros que permitam identificar todos os componentes utilizados na formulação e manutenção do indicador.

5. Registrar as avaliações dos indicadores para cada um dos requisitos acima conforme exemplo abaixo:

	INDIC 01	INDIC 02	INDIC 03	INDIC 04
SELETIVIDADE	S	S	S	S
SIMPLICIDADE	S	S	S	S
COBERTURA	D*	S	S	S
ESTABILIDADE	D*	S	S	S
RASTREABILIDADE	S	D*	S	S

"S" Satisfatório

"D" Deficiente

* Redigir as informações pertinente

6. Solicitar esclarecimentos e justificativas, caso seja constatada a ausência de um ou mais requisitos, na composição do indicador;

7. Identificar dentre os indicadores formulados, os que permitam avaliar o cumprimento da meta quanto a cada um dos aspectos de eficácia, eficiência, economicidade, qualidade e efetividade;

8. Quanto à Eficiência:

8.1. Verificar se os indicadores de eficiência utilizados pela Unidade conseguem medir os seguintes aspectos:

- a) Recursos materiais utilizados para a execução das metas são suficientes para alcançar o nível de produtividade programado;
- b) Nível de captação dos recursos humanos obedeceu aos padrões de eficiência exigidos para o tipo de atividade desenvolvida.

9. Quanto à Economicidade:

9.1. Verificar se o Órgão ou Entidade dispõe de mecanismos para obtenção de menores preços dos bens ou serviços produzidos, conforme meta pactuada;

9.2. Verificar se existem fontes alternativas de receitas com aproveitamento da capacidade instalada.

10. Quanto à Eficácia:

10.1. Verificar se os indicadores de eficácia conseguem aferir se a produção ou serviço realizado pelo Órgão ou Entidade está de acordo com a meta programada.

11. Quanto à Qualidade:

11.1. Verificar se os indicadores de qualidade conseguem medir o grau de satisfação do usuário/Cliente.

12. Quanto à Efetividade:

12.1. Verificar, caso existam ou não indicadores de efetividade, se ocorreram as seguintes situações:

- a) impacto da missão institucional na sociedade;
- b) transformação da realidade;
- c) vinculação do objetivo missão institucional;
- d) grau de universalização;
- e) continuidade dos resultados;

f) consolidação do nome da instituição;

g) influência quanto às tomadas de decisões.

13. Identificar quais aspectos (eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e qualidade) não foram contemplados com pelo menos um indicador por meta e que prejudiquem a avaliação da mesma;

14. Solicitar esclarecimentos e justificativas quanto a possíveis ausências ou desvios constatados;

15. Analisar os esclarecimentos e justificativas apresentados; Concluir e selecionar pontos para o Relatório.

16. Concluir e selecionar pontos para o Relatório.

OBJETIVO 05

Avaliar se as metas pactuadas são compatíveis com a capacidade de Órgão ou Entidade para atingi-las.

1. Identificar no *contrato de gestão* as metas pactuadas;

2. Verificar qual a fonte utilizada na elaboração das metas (dados históricos, capacidade instalada etc.);

3. Verificar se a capacidade instalada do Órgão ou Entidade é adequada para o cumprimento das metas (instalações, equipamentos e outros materiais);

4. Analisar se os recursos humanos a disposição do Órgão ou Entidade são suficientes para o cumprimento da meta;

5. Identificar se houve previsão orçamentária e avaliar sua suficiência para o cumprimento da meta pactuada;

6. Avaliar a capacidade do Órgão ou Entidade em cumprir as metas pactuadas;

7. Solicitar esclarecimentos e justificativas, caso fique caracterizado divergências significativas entre as metas pactuadas e a capacidade do Órgão ou Entidade em cumpri-las;

8. Analisar os esclarecimentos e justificativas apresentados;

9. Concluir e selecionar pontos para o Relatório.

OBJETIVO 06

Avaliar se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pelo Órgão ou Entidades sob *contrato de gestão*.

1. Definições:

- a) **LEGALIDADE:** Atributo daquilo que está em conformidade com o ordenamento jurídico.
- b) **LEGITIMIDADE:** Qualidade do que é fundado na razão, na justiça, na equidade, na lógica (coerência de raciocínio e de idéias), no interesse geral. É o reflexo da legalidade, mas existe legitimidade fora do ordenamento público.
- c) **IMPESSOALIDADE:** O ato somente será praticado para o seu fim legal. Terá um objetivo cego inafastável de qualquer ato administrativo: interesse público, ou seja, ato praticado sempre com finalidade pública, ficando o administrador impedido de buscar outro objetivo ou praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.
- d) **MORALIDADE:** Conjunto de regras de conduta tiradas na disciplina interior da administração. O ato não terá que obedecer somente a lei jurídica mas,

também, a lei ética da instituição, porque nem tudo que é legal é honesto.

- e) PUBLICIDADE: É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos.

2. AVALIAR SE O ÓRGÃO OU ENTIDADE SOB CONTRATO DE GESTÃO OBEDECE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE, CONFORME O CASO, SEGUNDO OS SEGUINTE ASPECTOS

2.1. QUANTO A RECURSOS HUMANOS

- a) Se a seleção e admissão de pessoal obedecem ao estabelecido no *contrato de gestão*, se há divulgação na imprensa oficial e se não extrapolam à flexibilização permitida;
- b) Se a remuneração dos empregados é compatível com os padrões praticados no mercado de trabalho, com o grau de qualificação exigida nos setores de especializações profissionais, observando o plano de cargos e salários próprios;
- c) Se a negociação e celebração de acordos coletivos de trabalho estão vinculados ao cumprimento das metas estipulada, à redução interna dos custos ou ao aumento da produtividade da instituição, desde

que compatíveis com o praticado no mercado de trabalho;

- d) Se a unidade contratou servidores e empregados públicos em atividade, contrariando os termos do *contrato de gestão*, salvo os casos de demissão anterior do servidor dos quadros públicos e casos previstos em Lei;
- e) Se os servidores públicos cedidos ao Órgão ou Entidade permanecem regidos pela legislação aplicável aos demais servidores do GDF (caso das Organizações Sociais).

2.2. QUANTO A COMPRAS E CONTRATAÇÕES

- a) Se o Órgão ou Entidade dispõe de regulamento próprio de aquisição de materiais e contratação de obras e serviços de qualquer natureza;
- b) Analisar, se o regulamento foi aprovado pela autoridade superior a que o Órgão ou Entidade estiver vinculado, após análise prévia dos órgãos de Controle Interno e da Consultoria Jurídica da respectiva Secretaria e se foi publicado no DODF;
- c) Se Órgão ou Entidade está observando o disposto no Manual de Aquisição de materiais, contratação de obras e serviços de qualquer natureza.

2.3. QUANTO AO PATRIMÔNIO

- a) Se foi formulado termo próprio de incorporação dos bens móveis e imóveis vinculado ao *contrato de gestão*, considerando-se o inventário elaborado a época da transformação do Órgão ou Entidade em *organização social*;

- b) Se o Órgão ou Entidade está administrando os bens móveis e imóveis de acordo com o estabelecido no *contrato de gestão*, respeitando a flexibilidade que lhe foi conferida;
- c) Se foi feita a incorporação dos bens ao patrimônio público ou a outro órgão, quando ocorrer a extinção da *organização social*;
- d) Verificar se o Órgão ou Entidade apresenta Relatório de Atividades à Secretaria Supervisora, na periodicidade estipulada no *contrato de gestão*;
- e) Analisar se os termos do *contrato de gestão* foram estendidos às controladas e coligadas alcançando os mesmos direitos e obrigações e responsabilizando-as pela fiscalização perante ao GDF;
- f) Verificar se, na aplicação dos procedimentos relativos aos objetivos de 1 a 5 deste programa, foram constatados desvios ou distorções que resultaram no descumprimento dos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- g) Sugerir, no Relatório, determinação para esclarecimentos e justificativas, caso fique caracterizado que o Órgão ou Entidade descumpriu algum dos princípios acima mencionados.

OBJETIVO 07

Avaliar a atuação da Secretaria Supervisora quanto ao cumprimento das obrigações contratuais;

1. Verificar na Legislação Específica as normas quanto à atuação da Secretaria Supervisora;

2. Identificar na Secretaria Supervisora as Subunidades responsáveis pela contratação e pelo gerenciamento da execução do *contrato de gestão*;

3. Identificar e registrar as cláusulas referentes às obrigações da Secretaria Supervisora, verificando:

- a) Se os saldos orçamentários-financeiros foram consignados à contratada para atender a execução do *contrato de gestão*, no caso específico de Órgão ou Entidade transformada em *organização social* no decorrer do ato fiscal;
- b) Se a Secretaria Supervisora está analisando e aprovando, anualmente, o cronograma físico-financeiro;
- c) Se os recursos financeiros estão sendo repassados conforme cronograma de desembolso;
- d) Se a Secretaria Supervisora efetua acompanhamento dos bens móveis e imóveis administrados pela Instituição;
- e) Se a Secretaria Supervisora faz o acompanhamento e controle dos servidores a disposição da contratada;
- f) Se a Secretaria Supervisora está acompanhando as novas contratações de pessoal pelo regime CLT;
- g) Se existem servidores recebendo em duplicidade, com recursos do GDF;
- h) Se a Secretaria Supervisora está efetuando análises dos Relatórios de Acompanhamento do *contrato de gestão*, propondo às correções, caso necessárias, para garantir a plena eficácia do instrumento;

- i) Se a Secretaria Supervisora está emitindo parecer técnico sobre os relatórios do *contrato de gestão*;
- j) Se foram realizadas reuniões periódicas com a finalidade de avaliar o grau de cumprimento das metas observando:
 - j.1) adequação e aplicabilidade dos procedimentos previstos;
 - j.2) consistência e metodologia da avaliação do desempenho;
 - j.3) consistência da negociação dos objetivos;
 - j.4) consistência entre a previsão orçamentária e os objetivos comprometidos.

4. Avaliar se houve falhas na atuação da Secretaria Supervisora em relação às obrigações contidas no *contrato de gestão*;

5. Solicitar esclarecimentos e justificativas quanto às falhas detectadas;

6. Analisar os esclarecimentos e justificativas apresentadas;

7. Concluir e selecionar pontos para o Relatório.

OBJETIVO 08

Avaliar se os objetivos e metas estabelecidos no *contrato de gestão* são suficientes para o atendimento da demanda da Sociedade;

1. Identificar os objetivos e metas pactuadas no *contrato de gestão* e compará-los com a Missão Institucional do Órgão ou Entidade, para constatar se os mesmos estão em consonância;

2. Coletar dados que evidenciem a capacidade do Órgão ou Entidade de oferecer novos serviços dentro de sua área de atuação, verificando:

- a) Se o Órgão ou Entidade realiza pesquisas, quanto ao atendimento das necessidades da sociedade;
- b) Se o Órgão ou Entidade possui setor de atendimento para recebimento de sugestões ou reclamações;
- c) Se foram identificadas:
 - c.1) necessidades da Sociedade que não estão contempladas no *contrato de gestão*;
 - c.2) necessidades da Sociedade que estão contempladas no *contrato de gestão* e não são suficientes;

3. Avaliar se o Órgão ou Entidade, com os recursos (orçamentários, financeiros, humanos) de que dispõe, tem capacidade de:

- a) Ampliar o atendimento dos serviços prestados;
- b) Aumentar a capacidade instalada;
- c) Criar novos serviços.

4. Verificar a distribuição dos recursos (orçamentários, financeiros e humanos) entre os setores do Órgão ou Entidade, visando identificar se há carência de recursos em áreas onde existe mais demanda da sociedade;

5. Sugerir solicitação de esclarecimentos e justificativas se:

- a) Detectados objetivos ou metas insuficientes para o cumprimento da missão do Órgão ou Entidade;

- b) Constatas desvios na aplicação dos recursos para o atendimento à demanda.

6. Propor, se for o caso:

- a) Ações corretivas ao Órgão ou Entidade, com vistas a uma melhor distribuição dos recursos;
- b) Alterações nos objetivos e metas do *contrato de gestão*, visando adequá-los às necessidades dos usuários.

OBJETIVO 09

Concluir, com base nas informações obtidas na aplicação dos procedimentos referentes aos objetivos anteriores, quanto ao desempenho do Órgão ou Entidade sob o ponto de vista da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;

1. Com os dados dos Papéis de Trabalho No. (x.1, x.2,...) do Objetivo 3, (y.1, y.2,) do Objetivo 4 e dos demais objetivos, se pertinentes, concluir e emitir opinião quanto ao desempenho do Órgão ou Entidade, evidenciando possíveis desvios;

2. Comentar, quanto aos requisitos de eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade, o desempenho atingido pelo Órgão ou Entidade comparando com:

- a) comportamento histórico destes requisitos;
- b) práticas empresariais vigentes;
- c) desempenho de grupo setorial, nacional ou internacional com características similares ou comparáveis às do Órgão ou Entidades sob análise;

3. Destacar aspectos positivos da gestão do Órgão ou Entidade.

ANEXO II

1 PROCEDIMENTOS NA AVALIAÇÃO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS

Este material consiste em informações que podem auxiliar o AFCE na elaboração de procedimentos a serem aplicados na avaliação de sistemas informatizados, adaptados ao ambiente existente no Órgão ou Entidade.

CONSIDERAÇÕES SOBRE RISCOS

O conceito de risco num ambiente de sistemas surge como a probabilidade de que um ou mais elementos da integridade da informação ou do processamento sejam comprometidos.

1. **RISCO INERENTE:** É suscetibilidade das demonstrações financeiras a erros ou irregularidades significativos, antes de considerar a eficácia dos sistemas de ele.

2. **RISCO DE CONTROLE:** É o risco de que os sistemas de controle possam falhar na prevenção ou detecção, em tempo hábil, de erros ou irregularidades relevantes.

3. **RISCO DE DETECÇÃO:**

3.1. É o risco de que os procedimentos de auditoria não descubram um eventual ato de irregularidade relevante;

3.2. Essas causas de risco de auditoria nunca podem ser eliminadas. Com o devido zelo e o ceio de destreza profissional, essas causas podem ser reduzidas a um nível aceitável, mediante um bom planejamento, supervisão e revisão.

O uso da tecnologia da informação apresenta riscos para a integridade da informação e do processamento, riscos esses associados que precisam ser reduzidos por meio da implementação de controles de baixo custo. Os auditores devem revisar esses controles para comprovar sua presença e funcionamento contínuo. Para cumprir com essa responsabilidade, os auditores precisam conhecer a tecnologia e as implicações de risco e controle decorrentes.

CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLES EM AMBIENTES INFORMATIZADOS

A identificação e avaliação de riscos associados a ambientes específicos de sistemas devem servir de base para implementação de controles condizentes com o nível de risco. Nessa área, a consideração sobre os custos e benefícios do controle deve ser considerada uma questão gerencial.

Esses controles devem minimizar, a níveis aceitáveis, os riscos de se comprometer, de alguma forma, a integridade da informação e do processamento. Para tal, deve-se levar em conta os seguintes aspectos que podem caracterizar a integridade da informação em si:

- a) **AUTORIZADO:** Um elemento de informação, desde uma transação até um sistema inteiro, é adequadamente incluído, desenvolvido, modificado ou usado, com a devida autorização.
- b) **EXATO:** A informação e os processos associados são corretos e podem ser usados conforme intencionado.
- c) **COMPLETO:** Nenhuma informação necessária está ausente. Por outro lado, não há duplicidade de informação. As transações rejeitadas são identificadas, controladas e reentradas adequadamente.

- d) OPORTUNO: O trabalho é prontamente processado.
- e) TEMPESTIVIDADE: Registrado, processado e relatado em prazo adequado.
- f) SEGURO: A informação e os processos são protegidos contra acesso, atualização, revelação ou destruição não autorizados.

Os riscos e os controles relacionam-se entre si de maneira complexa. A redução de um risco pode exigir diversos controles e um mesmo controle pode servir para vários riscos. É necessário, portanto, avaliar riscos e controles no contexto do sistema, total de controle interno.

O alcance de um sistema de controle interno precisa cobrir todas as atividades dos sistemas, inclusive as do ambiente, da aplicação e as das áreas do usuário.

Os sistemas de aplicação são implementados no ambiente geral de informação que inclui os seguintes controles gerais:

- a) Organização adequada do Sistema de Informação;
- b) Controles sobre o computador, o sistema operacional e outros softwares do sistema;
- c) Procedimentos de controle de mudanças - alterações dos sistemas;
- d) Controles de acesso.

PRINCIPAIS RISCOS EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO COMPUTADORIZADO E POSSÍVEIS CONTROLES

RISCO 1 - Acesso de pessoas não autorizadas às funções do sistema ou manipulação dos arquivos, o que lhes permitiria ler, alterar, acrescentar ou

eliminar informações ou digitar informações não autorizadas para processamento.

Possíveis controles:

- a) Regras de acesso (usar nomes ou senhas);
- b) Menos com perfil de acesso;
- c) O software de controle de acesso (Rede e Instalações de Grande Porte).

RISCO 2 - Os dados digitados para processamento podem ser inexatos, incompletos ou digitados mais de uma vez.

Possíveis controles:

- a) Dupla digitação;
- b) Controle de formato;
- c) Controle de campos faltastes;
- d) Controles de limite ou de razoabilidade;
- e) Controle de validação;
- f) Controle de processamento em duplicata;
- g) Testes de combinação ou correlação de campos;
- h) Controles de balanceamento;
- i) Dígitos de controle;
- j) Conferência manual.

RISCO 3 - Os dados rejeitados e os itens em suspenso podem não ser isolados, analisados e corrigidos.

Principais controles:

- a) Imprimir todos os movimentos de itens em suspenso para se ter uma pista de auditoria completa;
- b) Analisar, regularmente, todos os itens existentes;
- c) Conferir os ajustes efetuados pelo usuário com a documentação autorizada dos dados de entrada;
- d) Investigar os itens de exceção apontados pelo sistema;
- e) Manter um registro dos itens rejeitados e de seu posterior reprocessamento;
- f) Separar em lotes as transações rejeitadas, tornando mais fácil assegurar que todas sejam analisadas e corrigidas.

RISCO 4 - As transações legítimas, digitadas para processamento ou geradas pelo sistema, podem perde-se, não ser integralmente processadas, processadas de modo inexato ou processadas no período errado.

Principais controles:

- a) Controles em lote;
- b) Reconciliação dos totais de dados de entrada com totais dos dados de saída;
- c) Revisão manual, em base de teste de cálculos;
- d) Revisar e executar "follow-up" dos relatórios de exceção significativos.

RISCO 5- Certificar-se de que os funcionários do departamento de sistemas não executam funções incompatíveis.

É recomendável que as responsabilidades de cada uma das seguintes funções sejam segregadas:

- a) Gerência de departamento;
- b) Análise e projetos de sistemas e prorrogação;
- c) Manutenção do software de base e sistema operacional;
- d) Controle de dados;
- e) Segurança de dados;
- f) Certificar-se de que as atividades dos programadores de sistemas e de outros usuários sejam supervisionadas e o uso de softwares seja controlado adequadamente.

RISCO 6 - Os programadores podem fazer alterações inexatas ou não autorizadas nos programas, o que reduzirá a confiabilidade nas informações processadas pelo sistema.

Principais controles:

- a) Os analistas de sistemas e programadores da equipe de desenvolvimento não podem ter acesso às bibliotecas de programas ou aos arquivos de dados usados para produção;
- b) Supervisão apropriada;
- c) Delimitação de áreas de desenvolvimento e produção;

- d) Utilização de softwares utilizados em controle de acesso e segurança.

RISCO 7 - Pessoas não autorizados (funcionários ou estranhos) podem ter acesso direto aos arquivos ou aos programas, o que as capacitaria, a fazer modificações não autorizadas nos dados ou programas.

Principais controles:

- a) Restrição ao acesso por senhas e outros;
- b) Existência de procedimentos adequados relativos a rotação de tarefas, arranjos para feriados e férias, desligamento da empresa ou mudança de função;
- c) Supervisão apropriada;
- d) Revisão periódica de logs emitidos pela máquina;
- e) Controle físico de restrição (crachás de identificação, personal-cards e outros).

ANEXO III

RESOLUÇÃO Nº 164, DE 04 DE MAIO DE 2004*

Estabelece normas de organização e apresentação das contas das entidades administradas sob contrato de gestão firmado em o Governo do Distrito Federal e das instituições não alcançadas pelas disposições dos arts. 146 a 149 do Regimento Interno do TCDF.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, XXVI, do Regimento Interno, tendo em vista o decidido pelo egrégio Plenário na Sessão Ordinária realizada em 04 de maio de 2004 (Processo nº 2.229/2000).

Considerando a competência do Tribunal para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 78; Lei Complementar nº 01/94, arts. 1º, 6º, 8º e 9º; e Regimento Interno, arts. 140 a 151);

Considerando, ainda, a necessidade de atualizar e consolidar as instruções expedidas pelo Tribunal no exercício do poder normativo que lhe foi conferido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 01/94, resolve:

Art. 1º As contas das entidades administradas sob contrato de gestão firmado com Administração Pública Distrital deverão conter os seguintes elementos, além daqueles exigidos nos arts.146 a 149 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do

* publicada no DODF de 10.05.2004.

Distrito Federal -RI/TCDF-, no que couber, e na norma legal e regulamentar de regência:

I - indicadores estatísticos no relatório anual do gestor responsável que permitam avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho e do cumprimento das metas pactuadas, inclusive, se for o caso, quanto à lucratividade ou ao valor agregado sobre o capital investido, utilizando, sempre que possível, índices de desempenho compatíveis com padrões internacionais;

II - manifestação no relatório de auditoria do órgão de controle interno competente, em título próprio, quanto aos resultados alcançados em confronto com os indicadores de gestão fixados no contrato, bem como sobre as metas pactuadas e as efetivamente realizadas;

III - manifestação do Secretário de Estado supervisor da área ou autoridade de nível hierárquico equivalente sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe competem;

IV -relatórios de acompanhamento semestral e de avaliação anual, a cargo do comitê de avaliação das entidades qualificadas como agência executiva.

Art. 2º Ocorrendo a celebração de contrato de gestão entre a Administração Pública Distrital e instituições não alcançadas pelas disposições dos arts. 146 a 149 do RI/TCDF, a prestação de contas da contratada deverá conter as seguintes peças, além daquelas previstas nas incisos I e II do artigo anterior:

I - rol de responsáveis composto por:

a) dirigente máximo;

b) membros da diretoria; e

c) membros dos conselhos de administração, deliberativo ou curador e fiscal;

II - relatório de gestão do dirigente máximo, destacando, entre outros elementos:

- a) a execução dos programas de governo e de trabalho, com esclarecimentos, se for o caso, sobre as causas que inviabilizaram o pleno cumprimento das metas estabelecidas;
 - b) indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela instituição;
 - c) as medidas implementadas com vistas ao saneamento de eventuais disfunções estruturais que prejudiquem ou inviabilizem o alcance das metas fixadas;
- III - certificado de auditoria emitido pelo órgão de controle interno competente, acompanhado do respectivo relatório, que conterà, em títulos específicos, análise e avaliação relativas aos seguintes aspectos:
- a) desempenho da instituição, confrontado com as metas pactuadas;
 - b) falhas, irregularidades ou ilegalidades constatadas, indicando as providências adotadas;
 - c) irregularidades ou ilegalidades que resultaram em prejuízo, indicando as medidas implementadas com vistas ao pronto ressarcimento à instituição;
 - d) atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos que resultaram em danos ou prejudicaram o desempenho da ação administrativa no cumprimento dos programas de trabalho, indicando as medidas implementadas;
 - e) resultados da gestão, quanto à eficácia e eficiência;

- f) cumprimento, pelo órgão ou entidade, das determinações expedidas por este Tribunal, no exercício em referência;
- g) justificativas apresentadas pelo responsável sobre as irregularidades que forem apontadas;
- h) transferências e recebimentos de recursos públicos mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio e contribuição, destacando, dentre outros aspectos, a observância às normas legais e regulamentares pertinentes a correta aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos colimados;
- i) irregularidade dos processos licitatórios, dos atos relativos à contratação direta sem licitação, bem como dos contratos;

IV - balanços e demonstrações contábeis;

V - parecer da auditoria independente, se houver,

VI - parecer dos órgãos internos da entidade que devam se pronunciar sobre as contas, consoante previsto em seus atos constitutivos;

VII - pronunciamento expreso do Secretário de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente sobre as contas e o parecer do controle interno, atestando haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Parágrafo único. As prestações de contas das entidades qualificadas como organização social, nos termos da Lei Distrital nº 2.415, de 06 de julho de 1999, deverão conter, ainda; os seguintes elementos:

I - ato do Governador do Distrito Federal que qualificou a pessoa jurídica de direito privado como organização social;

II - registro do ato constitutivo da organização social;

- III - contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a entidade;
- IV - recursos repassados pelo Poder Público e sua destinação;
- V - inventário físico dos bens permanentes alocados à entidade responsável pelo contrato de gestão, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 1º do art. 148 do RI/TCDF;
- VI - parecer do dirigente máximo do órgão ou entidade supervisora do contrato de gestão sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe competem;
- VII - relatórios conclusivos da comissão de avaliação encarregada de analisar periodicamente os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão.

Art. 3º As contas das entidades sob contrato de gestão firmado com o Governo do Distrito Federal deverão ser encaminhadas ao Tribunal até 30 de junho do ano seguinte àquele a que se referirem.

§ 1º Visando assegurar a observância do prazo referido no *caput*, as contas deverão ser entregues à Secretaria de Fazenda e Planejamento até 30 de abril, para as medidas de sua competência.

§ 2º A Secretaria de Fazenda encaminhará ao Tribunal, até 15 de maio, relação das entidades que descumprirem o prazo estabelecido no parágrafo anterior.

Art. 4º O responsável que não apresentar, no prazo, suas respectivas contas anuais, ficará sujeito à tomada de contas especial.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO