

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOÃO PAULO MATIAS

**CONTRATO DE GESTÃO: Benefícios e Riscos para a Administração Pública ao
celebrar um Contrato de Gestão**

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2024

JOÃO PAULO MATIAS

**CONTRATO DE GESTÃO: Benefícios e Riscos para a Administração Pública
acelerar um Contrato de Gestão**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio,
em cumprimento às exigências para a obtenção do grau
de Bacharel.

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves.

CONTRATO DE GESTÃO: Benefícios e Riscos para a Administração Pública ao celebrar um Contrato de Gestão

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso de João Paulo Matias.

Data da Apresentação _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves.

Membro: _PROF. DRA. FRANCILDA ALCÂNTARA MENDES_..

Membro: _PROF. ME. JORGE EMICLES PINHEIRO PAES BARRETO_..

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2024

CONTRATO DE GESTÃO: Benefícios e Riscos para a Administração Pública ao celebrarum Contrato de Gestão.

João Paulo Matias¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

O contrato de gestão é um instrumento administrativo que tem ganhado destaque na administração pública, visando a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos. Originado no movimento de reforma administrativa conhecido como "Nova Gestão Pública", busca incorporar práticas do setor privado para aumentar a eficiência, eficácia e transparência dos serviços públicos. Países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália foram pioneiros na implementação dessas reformas, incluindo a celebração de contratos de gestão. Para aprimorar a eficácia e legalidade dos contratos de gestão, é fundamental fortalecer os procedimentos de formalização, garantir transparência e prestação de contas, estabelecer metas realistas e promover a capacitação dos gestores públicos. Com uma gestão rigorosa e transparente, os contratos de gestão podem se tornar uma poderosa ferramenta de transformação e modernização da administração pública, contribuindo para o bem-estar e desenvolvimento da sociedade. A pesquisa realizada buscou identificar erros nos contratos de gestão para a melhoria contínua da administração pública, promovendo o controle social e a cidadania accountability. Por meio de análises de documentos públicos, a pesquisa exploratória confrontou informações dos tribunais de contas para identificar os principais benefícios, riscos e desafios associados aos contratos de gestão, propondo medidas para maximizar os benefícios e mitigar os riscos. Assim, o estudo destaca a importância dos contratos de gestão na administração pública e a necessidade de aprimoramento constante para garantir a eficiência, transparência e responsabilidade na prestação de serviços públicos.

Palavras chave: Administração Pública, Contrato de Gestão, Eficiência na Prestação de Serviços, Transparência e Accountability

ABSTRACT

The management contract is an administrative instrument that has gained prominence in public administration, aiming for efficiency and quality in the provision of public services. Originating in the administrative reform movement known as "New Public Management", it seeks to incorporate private sector practices to increase the efficiency, effectiveness and transparency of public services. Countries such as the United Kingdom, New Zealand and Australia have been pioneers in implementing these reforms, including the signing of management contracts. To improve the effectiveness and legality of management contracts, it is essential to strengthen formalization procedures, ensure transparency and accountability, set

¹ Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão-
joapaulomatias435@gmail.com

² Professor Orientador do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio Doutor
emDireito_ pablogoncalves@leaosampaio.edu.br

realistic targets and promote the training of public managers. With rigorous and transparent management, management contracts can become a powerful tool for transforming and modernizing public administration, contributing to the well-being and development of society. The research carried out sought to identify errors in management contracts for the continuous improvement of public administration, promoting social control and citizen accountability. Through analysis of public documents, the exploratory research compared information from the courts of auditors to identify the main benefits, risks and challenges associated with management contracts, proposing measures to maximize the benefits and mitigate the risks. The study thus highlights the importance of management contracts in public administration and the need for constant improvement to ensure efficiency, transparency and accountability in the provision of public services.

Keywords: Public Administration, Management Contract, Efficiency in Service Delivery, Transparency and Accountability.

1 INTRODUÇÃO

O contrato de gestão é um instrumento administrativo que vem ganhando importância no cenário da administração pública, visando à eficiência e à qualidade na prestação de serviços públicos. A origem e a evolução desse tipo de contrato são fundamentais para entender seu papel e sua relevância nos dias atuais. Este capítulo abordará a história e o contexto do surgimento do contrato de gestão.

O conceito de contrato de gestão começou a se delinear no final do século XX, em meio a um movimento global de reforma administrativa conhecido como "Nova Gestão Pública" (New Public Management). Esse movimento buscava incorporar práticas do setor privado na administração pública para aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência dos serviços públicos. Países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália foram pioneiros na implementação dessas reformas, que incluíam a celebração de contratos de gestão.

A Nova Gestão Pública surgiu como uma resposta às críticas à burocracia tradicional, que era vista como ineficiente e pouco responsiva às demandas dos cidadãos. Esse movimento propunha uma série de mudanças, entre as quais se destacam: Descentralização da Administração (Maior autonomia para unidades administrativas); Orientação para Resultados (Foco em resultados e desempenho, ao invés de processos); Contratualização (Estabelecimento de contratos de gestão para formalizar expectativas e responsabilidades entre a administração pública e as entidades gestoras).

Em países desenvolvidos, especialmente durante as décadas de 1980 e 1990, o contrato de gestão passou a ser amplamente utilizado para formalizar a relação entre o governo e agências ou organizações do terceiro setor. Esses contratos estabeleciam metas de

desempenho e critérios de avaliação, criando uma cultura de responsabilização e foco em resultados.

No Brasil, a ideia de contratos de gestão começou a ganhar força na década de 1990, com a reforma administrativa promovida pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira. A reforma, conhecida como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), foi instituída em 1995 e tinha como um de seus pilares a introdução de novos modelos de gestão pública, inspirados na Nova Gestão Pública.

A Constituição Federal de 1988 embora não mencione diretamente os contratos de gestão, a Constituição abriu espaço para modernizações na administração pública, a Reforma Administrativa, que ocorreu com a emenda constitucional nº 19/1998, introduziu conceitos de eficiência e gestão por resultados no texto constitucional e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101/2000) que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incentivando práticas de gestão eficiente.

Os primeiros contratos de gestão no Brasil foram celebrados principalmente no setor de saúde e em agências reguladoras. Um exemplo significativo é o contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em 1997, que visava melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

Com o passar dos anos, os contratos de gestão se expandiram para diversos setores da administração pública, incluindo educação, cultura, meio ambiente e assistência social. Esse modelo de gestão passou a ser visto como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e garantir uma melhor aplicação dos recursos públicos.

A Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), formalizou a utilização de contratos de gestão com essas entidades. Esse marco legal permitiu que entidades do terceiro setor, qualificada como Organização Social (OS), pudessem celebrar contratos de gestão com o poder público, reforçando a ideia de parcerias público-privadas na gestão de serviços públicos.

Criada pela Lei no. 9.637/98, a organização social é uma qualificação uma subvenção especial concedida pelo governo federal ao setor privado, uma organização sem fins lucrativos cujo apoio dá o direito de receber benefícios características especiais, como isenções fiscais, dotações orçamentais, transferência de bens públicos e empréstimo temporário de funcionários públicos governo (MAZZA, 2022).

A Lei exige o cumprimento de diversas condições para ser enquadrada como organização social sem fins lucrativos, como definição de finalidade comunitária, finalidade não lucrativa, proibição de distribuição de seu patrimônio ou parcelas do patrimônio líquido e

publicação anual no Diário oficial da União de relatório financeiro, entre outros conforme art. 2º da Lei nº 9.637/1998.

Por outro lado, devem ter um conselho composto por representantes de autoridades públicas e entidades da sociedade civil, bem como por membros escolhidos entre membros da sociedade civil e outros representantes eleitos com considerável capacidade profissional e reconhecida integridade moral, percentagens determinadas por Lei. (CARVALHO FILHO, 2022)

O contrato de gestão surgiu como uma resposta à necessidade de modernizar e tornar mais eficiente a administração pública. Inspirado pelas reformas da Nova Gestão Pública, esse instrumento foi adotado em diversos países e, no Brasil, encontrou terreno fértil a partir das reformas administrativas da década de 1990. Hoje, os contratos de gestão são uma ferramenta importante para a administração pública, buscando sempre a melhoria na prestação dos serviços públicos e a eficiência na utilização dos recursos.

A análise dos contratos de gestão é crucial para compreender como esses instrumentos podem contribuir significativamente para a eficiência administrativa e a sustentabilidade fiscal dos municípios. Ao melhorar a prestação de serviços públicos, reduzir custos operacionais, promover a transparência e responsabilidade, e fomentar a inovação, os contratos de gestão representam uma ferramenta valiosa na busca por uma administração pública mais eficaz e responsiva.

Esta justificativa reforça a importância de um estudo detalhado e cuidadoso desses contratos para maximizar seus benefícios e mitigar os riscos, assegurando uma gestão pública que atenda de forma eficiente e sustentável às necessidades da população.

Os contratos de gestão, apesar de serem instrumentos valiosos para a modernização e eficiência da administração pública, são frequentemente questionados nos tribunais de contas, principalmente o celebrado com o poder público municipal, devido a preocupações com a conformidade legal, a eficiência na utilização dos recursos públicos, e a transparência e accountability. Esses questionamentos são fundamentais para assegurar que os contratos de gestão cumpram seus objetivos e contribuam para uma administração pública mais eficaz e responsável. Portanto, é essencial que os gestores públicos adotem práticas rigorosas de planejamento, execução e fiscalização para garantir a legalidade e eficácia desses contratos.

Diante de tais fatos houve a necessidade de elaborar tal pesquisa para analisar os benefícios e riscos da celebração de contratos de gestão para a administração pública municipal buscando especificamente identificar os principais benefícios dos contratos de gestão; avaliar os riscos e desafios associados a esses contratos e propor medidas para

maximizar os benefícios e mitigar os riscos, bem como fomentar o controle social e cidadania accountability.

Quanto ao método, este trabalho buscou confrontar informações de documentos públicos em especial dos tribunais de contas para identificar os principais motivos que levaram ao desvirtuamento de contratos de gestão em âmbito municipal, estadual e federal, buscando a aquisição de novos conhecimentos direcionados para esta área com vistas à solução de problemas práticos, sendo considerada uma pesquisa básica estratégica (GIL, 2017).

No tocante aos seus objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória, pois foi realizada através de levantamentos bibliográficos e documentais, por meio de acesso aos sites dos tribunais de contas em vários estados da federação incluindo o Tribunal de Contas da União, bem como sites dos entes federativos, e a análise de exemplos que estimulam a compreensão (SELLTIZ et al., 1967, p 63 apud GIL, 2017), Com isso, a pesquisa é um estudo de caso no sentido de que discute a definição de uma situação específica e a aplicação prática de conceitos por meio do exame dos problemas em casos concretos, ou seja, reais (NASCIMENTO, 2012).

Por fim, a realização desta pesquisa visa identificar erros concretos nos contratos de gestão para a melhoria contínua da administração pública. Assim, não busca apenas ajudar a corrigir falhas e prevenir problemas futuros, mas também promover o controle social, uma vez que a sociedade é a principal interessada para exercer este controle (Marçal J, p.737,2023)

2-FUNDAMENTOS TEÓRICOS E LEGAIS DOS CONTRATOS DE GESTÃO

O contrato de gestão é um acordo firmado entre a administração pública e uma entidade gestora, que pode ser uma organização social, uma empresa ou outra instituição qualificada. Este contrato estabelece metas de desempenho, indicadores de resultado, e critérios de avaliação, visando garantir a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos.

O termo "Contrato de gestão" deve ser observado com cautela, pois mesmo recebendo essa denominação não podemos trata-lo como contrato administrativo, o contrato de gestão não se enquadra diretamente nessa categoria, Enquanto os contratos administrativos são regulados pela Lei Federal n.º 14.133/2021 (Nova Lei Geral de Licitações e Contratos), os contratos de gestão são regidos por legislação específica, como a Lei nº 9.637/1998, que

dispõe sobre as organizações sociais (O.S), ou a Lei nº 9.790/1999, que trata das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPIs).

A principal diferença entre os dois está na natureza e na finalidade. Os contratos administrativos são celebrados entre a administração pública e particulares para a aquisição de bens, execução de obras ou prestação de serviços, enquanto os contratos de gestão estabelecem parcerias entre o Estado e entidades privadas ou do terceiro setor para a gestão de serviços públicos, visando à melhoria da eficiência e da qualidade na prestação desses serviços.

A celebração do contrato de gestão sempre será com o terceiro setor que nos ensinamentos de MAZZA, é definido como um setor que não se confunde com o Primeiro setor (Administração Pública) nem com o segundo Setor (atividades empresariais ou econômicas), pois se trata de pessoas Jurídicas de Direito Privado que exercem atividades de interesse público (MAZZA, 2020. p. 451). É importante destacar a observação da Ilustríssima Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, sobre as Organizações sociais:

É preciso fazer aqui uma observação quanto às chamadas Organizações Sociais, disciplinadas, na esfera federal, pela Lei nº 9.637, de 15-5-98. Embora enquadradas, em regra, como entidades de colaboração que integram o terceiro setor, na realidade elas apresentam uma peculiaridade em relação às demais entidades: elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do Poder Público. Elas se substituem ao Poder Público na prestação de uma atividade que a este incumbe; elas prestam a atividade utilizando-se de bens do patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal, e são mantidas com recursos públicos; embora instituídas como entidades privadas, criadas por iniciativa de particulares, a sua qualificação como Organização Social constitui iniciativa do Poder Público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público. O grande objetivo é fugir ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública e permitir que o serviço público seja prestado sob o regime jurídico do direito privado. No que diz respeito ao objeto do contrato de gestão que as vincula ao Poder Público, elas não prestam atividade privada de interesse público (serviços sociais não exclusivos do Estado, como as entidades do terceiro setor), mas serviço público social de titularidade do Estado, a elas transferido mediante delegação feita por meio de contrato de gestão. A sua posição é muito semelhante à das concessionárias de serviço público, com a diferença de que não recebem remuneração dos usuários, mas são mantidas com recursos provenientes do orçamento do ente político que as qualificou.

No mesmo sentido, devemos observar que as organizações sociais sem fins lucrativos não estão sujeitas ao regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 (MROSC), e que mesmo existindo uma delegação pelo Contrato de Gestão não configura uma concessão. Assim, afirma JUSTEN FILHO (2022, p. 350).

O contrato externo de gestão que vincula uma organização social à Administração Pública consiste numa modalidade de convênio público, subordinado às regras específicas e

diferenciadas. Mas isso não significa a identidade entre contrato de gestão e convênio, eis que existem regras legais específicas para a figura. Esses contratos de gestão podem gerar a delegação à organização social da prestação de um serviço público. Mas não configura uma concessão de serviço público, que é um contrato típico em que o concessionário atua visando lucro.

A organização social não visa ao lucro e, se vier a obter resultados econômicos positivos, não poderá deles se apropriar. Estará obrigada a aplicar os resultados obtidos na própria atividade desenvolvida.

Esse contrato de gestão não pode envolver atividades econômicas, tipicamente privadas e orientadas à acumulação lucrativa egoística. A atuação empresarial, reservada preferencialmente aos particulares, não é o campo dos contratos de gestão e das organizações sociais.

A Lei Federal n.º 13.019/2014, regulamentada pelo Dec. Federal n.º 8.726/2016, consagrou um amplo conjunto de normas, visando a impedir que as normas comuns sobre convênio incidam sobre essa categoria de acordos. Deve-se ter em vista que, apesar disso, essas convenções também apresentam a natureza de convênio, entendida a expressão num sentido amplo. O art. 24 da referida Lei n.º 13.019/2014 determinou que, como regra geral, as avenças subordinadas ao seu regime sujeitam-se a chamamento público.

O tema também foi disciplinado no Dec.n.º 8.726/2016, nos arts. 8.º a 12. Os contratos de gestão geralmente envolvem uma maior autonomia para as entidades gestoras, com metas de desempenho e indicadores de resultado estabelecidos para avaliar o cumprimento dos objetivos pactuados. Além disso, esses contratos costumam contemplar uma série de requisitos específicos relacionados à transparência, prestação de contas e responsabilização das partes envolvidas.

É importante destacar que antes da publicação da Lei Federal nº 13.934/19 (denomina o antigo contrato de gestão como contrato de desempenho, atualmente) o contrato de gestão tinha duas espécies: **Interna**: conforme § 8º do art. 37 da Constituição Federal de 1.988 sendo celebrado entre Administração Pública Direta, Administração Indireta ou órgãos da própria Administração Direta. **Externa**: celebrado entre Administração Pública e as chamadas organizações sociais, qualificadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.(DI PIETRO, 2024) No entanto, esta pesquisa se limitou no âmbito do Contrato de Gestão Externo.

A parceria, objeto desta pesquisa, deve ser firmada e executada em consonância com os princípios da administração pública, garantindo que os serviços de interesse público sejam prestados de maneira ética, eficiente e transparente, sempre em benefício da sociedade, uma

vez que a Lei Complementar nº 101/2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e os contratos de gestão são complementares na promoção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável. Enquanto a LRF estabelece um quadro geral de responsabilidade fiscal e controle financeiro, os contratos de gestão permitem uma execução mais flexível e eficiente de atividades e serviços públicos, sempre com foco na transparência e na prestação de contas.

Evitando o uso desordenado e sem cumprimento das imposições legais relacionadas ao contrato de gestão, pois é temerário, uma vez que existe a possibilidade dos Tribunal de Contas dos Estados e/ou da União reconhecer um possível desvirtuamento e caracteriza-los como terceirização, mesmo sendo juridicamente distintos, e assim ser tratado perante os órgãos de controle, (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.444/2016 Plenário).

O descumprimento das normas elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal gera sanções institucionais, que atingem diretamente o ente federativo, e sanções pessoais que atinge diretamente o gestor, com sanções, neste ultimo, nas esferas Administrativa, Cível e Penal (Brasil, 2000).

Com a finalidade de garantir a continuidade dos serviços públicos e desafogar a folha de pagamento com pessoal, permanecendo dentro dos limites da LRF, está sendo comum a celebração de contrato de gestão entre o poder público e as organizações sociais sem fins lucrativos, pois conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 os valores gastos com a contratação das organizações sociais não integram a rubrica da folha de pagamento com pessoal, pois, em regra, não são considerados terceirização. (Supremo Tribunal Federal, 2015).

Ocorre que em 08/07/2020 entrou em vigor a portaria n.º 377 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que elencou em seu art. 1º, que as Organizações Sociais entrariam na base calculo para despesas com pessoal na administração pública (Brasil,2020). No entanto, em 30 de junho de 2022 o Decreto Legislativo n.º 79, em seu artigo 1º, sustou a portaria n.º 377 da STN (Brasil, 2022).

Em síntese, a sustação da Portaria n.º 377 da Secretaria do Tesouro Nacional pode ter uma série de efeitos positivos sobre a gestão pública e as práticas administrativas dos entes federativos, exigindo adaptações e revisões para lidar com as mudanças decorrentes dessa decisão.

3.- BENEFÍCIOS DOS CONTRATOS DE GESTÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os contratos de gestão estabelecem metas claras e indicadores de desempenho, orientando as ações das entidades gestoras para a obtenção de resultados concretos e mensuráveis. Esse foco em resultados promove uma gestão mais eficiente, direcionando os esforços para a concretização dos objetivos pactuados em regra as entidades gestoras recebem maior autonomia para tomar decisões operacionais e administrativas.

Essa flexibilidade permite uma gestão mais ágil e adaptativa, capaz de responder rapidamente a desafios e oportunidades, as organizações sociais possuem expertise especializada na gestão e execução de serviços públicos. Essa especialização contribui para a melhoria da qualidade na execução do objeto pactuado, atendendo de forma mais eficiente e eficaz às necessidades da população.

Os contratos de gestão incentivam a implementação de práticas inovadoras e tecnologias avançadas. A busca por novas soluções e a aplicação de melhores práticas pode resultar em serviços públicos mais modernos e eficazes gerando eficiência que pode resultar em uma redução significativa de custos operacionais, pois com uma autonomia gerencial existe a otimização dos recursos, evitando desperdícios e garantindo uma aplicação mais racional dos recursos públicos.

Assim, facilitam uma alocação mais eficiente dos recursos públicos, direcionando-os para áreas prioritárias e de maior impacto. Isso contribui para a sustentabilidade fiscal, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma estratégica. A estrutura dos contratos de gestão exige mecanismos rigorosos de prestação de contas, incluindo relatórios periódicos de desempenho e auditorias independentes.

Esses mecanismos promovem a transparência e a accountability, fortalecendo a confiança da população na administração pública. Esses contratos são submetidos a controles externos e internos, como auditorias realizadas por tribunais de contas e/ou órgãos de controle interno. Essa fiscalização visa garantir a conformidade legal e a correta aplicação dos recursos, prevenindo irregularidades e desvios.

O contrato de gestão é mais flexível para ajustes de estratégias e ações conforme as necessidades e circunstâncias mudam. Essa adaptabilidade é crucial para enfrentar novos desafios e aproveitar oportunidades emergentes, garantindo a continuidade e a relevância dos serviços públicos, compreendendo que a natureza dos contratos de gestão facilita a formação de parcerias dinâmicas e colaborativas entre o governo e as organizações sociais. Essas

parcerias podem ser ajustadas e reconfiguradas conforme o caso, promovendo uma gestão mais dinâmica e eficaz.

4. RISCOS E DESAFIOS DOS CONTRATOS DE GESTÃO

A celebração de contratos de gestão envolve diversos riscos que podem ser Jurídicos (desvirtuamento), Financeiros, Operacionais, Controle e Transparência, uma das formas mais comuns é o risco de desvirtuamento que ocorre quando a utilização do contrato de gestão serve, apenas, para substituir servidores públicos por empregados da entidade gestora. Essa prática contraria o princípio da impessoalidade pode levar à precarização das condições de trabalho, além de violar o art. 18, § 1º: os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'outras despesas de pessoal'.

O desvio de finalidade ocorre quando os recursos e as atividades pactuadas no contrato de gestão são utilizados para fins diferentes daqueles estabelecidos originalmente. Isso pode incluir a alocação de recursos para atividades não previstas no contrato ou a utilização de infraestrutura e pessoal para outros projetos da entidade gestora. Assim, podem comprometer a eficácia e a legalidade desses instrumentos. Outro risco comum é a possibilidade de descumprimento das normas legais e regulatórias.

Esses contratos devem ser firmados em conformidade com a legislação específica, como a Lei no 9.637/1998 (que regulamenta as Organizações Sociais) e a Lei no 9.790/1999 (que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público OSCIPS), além da Lei de Responsabilidade Fiscal. Qualquer desvio dessas normas pode resultar em nulidade do contrato, responsabilização dos gestores públicos e das entidades gestoras, com sanções nas esferas Civil, Administrativa e Penal, dependendo do caso concreto.

Outro risco significativo está relacionado à falta de clareza e precisão nas cláusulas contratuais. Contratos de gestão mal elaborados, com metas de desempenho, indicadores de resultado e critérios de avaliação pouco definidos, podem gerar interpretações divergentes e conflitos entre as partes. Além disso, a ausência de mecanismos claros de fiscalização e prestação de contas pode levar a problemas de accountability, dificultando o controle e a supervisão das atividades executadas pela entidade gestora. Esses problemas podem resultar em litígios judiciais e na ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Adicionalmente, a celebração de contratos de gestão, como já mencionado, pode

implicar riscos de responsabilização pessoal dos gestores públicos. Em casos de irregularidades ou má gestão dos recursos públicos, os gestores podem ser responsabilizados por atos de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei Federal no 8.429/1992.

Os contratos de gestão, embora ofereçam diversos benefícios para a administração pública, também acarretam uma série de riscos que precisam ser gerenciados adequadamente. Entre esses riscos, os financeiros são particularmente relevantes, pois envolvem a correta alocação e utilização dos recursos públicos. Um dos principais riscos financeiros é a possibilidade de desvios ou mau uso dos recursos, que pode ocorrer devido a falhas nos controles internos ou à má-fé dos gestores.

Para mitigar esses riscos, é essencial implementar mecanismos rigorosos de controle e auditoria, bem como promover a transparência na gestão financeira, garantindo que todas as transações sejam documentadas e acessíveis para revisão por órgãos de fiscalização e pela sociedade (controle social).

Além dos riscos financeiros, os riscos operacionais também representam uma ameaça significativa nos contratos de gestão. Esses riscos estão relacionados a falhas nos processos, sistemas e procedimentos que podem comprometer a execução das atividades previstas no contrato. Problemas como a falta de capacitação dos funcionários, inadequação das instalações e deficiências nos sistemas de informação podem levar a ineficiências e até à interrupção dos serviços prestados.

Para minimizar esses riscos, é fundamental realizar um planejamento detalhado, definir claramente as responsabilidades de cada parte envolvida e estabelecer procedimentos operacionais padrão (POPS) que orientem a execução das atividades. Os riscos de controle e transparência estão intrinsecamente ligados à governança dos contratos de gestão. A ausência de mecanismos eficazes de controle pode levar a situações de desvio de recursos, corrupção e falta de accountability.

A transparência é um princípio fundamental que permite o acompanhamento e a fiscalização das ações realizadas no âmbito do contrato. Para assegurar a transparência, é necessário que todas as informações relevantes sobre a execução do contrato, incluindo relatórios financeiros e de desempenho, sejam publicadas regularmente e de maneira acessível ao público. Além disso, a participação de órgãos de controle externo, como tribunais de contas e controladorias, é essencial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e que os objetivos do contrato sejam atingidos.

5- ESTUDOS DE CASO DE CONTRATOS DE GESTÃO EM DESCONFORMIDADE

Os contratos de gestão, embora eficazes em muitos casos, também têm apresentado problemas em diversos municípios, resultando em desafios significativos para a administração pública. A seguir, uma análise de três casos onde esses contratos enfrentaram dificuldades:

1 PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMA/SC

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em Consulta sobre Contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais para o gerenciamento e operacionalização de serviços de saúde nos Municípios, incluindo Unidades Hospitalares, de Pronto Atendimento e Estratégia da Saúde da Família, se manifestou no seguinte sentido:

(...)

16. As Organizações Sociais devem ser contratadas para gerir a implementação dos programas de saúde, e não apenas a contratação de pessoal, razão pela qual não podem celebrar parceria com o Poder Público tendo como objeto apenas a intermediação de mão de obra, sob pena de caracterizar desvirtuamento da natureza do ajuste e da atuação dessas entidades.

Conforme Prejulgado 2279 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, referente ao Processo n.º 17006688606

2 SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL:

O Tribunal de Contas da União em sede de Representação. Programa Saúde da Família (PSF) no Distrito Federal. Ilegalidades. Favorecimentos pessoais e indicações políticas, na contratação de profissionais de saúde, no âmbito do contrato de gestão, firmado com o Instituto Candango de Solidariedade. Contratações pelo Governo do Distrito Federal, sem concurso público, por meio de interposta pessoa, em desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade. Desvirtuamento do contrato de gestão, materializando-se os requisitos formadores dos vínculos laborais com o tomador do serviço, o Distrito Federal, o TCU teve o seguinte entendimento:

(...)

Na modalidade indireta, não poderia figurar organização social ou a Oscip como

mera pessoa interposta, para viabilizar a contratação de pessoal, sem concurso público. Se isso ocorre, tem-se, na verdade, contratação direta, com mero aspecto de contratação indireta, com a formação dos elementos do vínculo laboral diretamente com o órgão tomador do serviço

Conforme o ACÓRDÃO 1146/2003 PLENÁRIO TCU, Voto do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues:

3 PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou irregular contrato de Gestão de R\$ 63 milhões para gestão da UPH da zona oeste por comprovação ineficiente de gastos, conforme **Processo: nº 014275.989.21-8** e ementa abaixo:

EMENTA: REPASSES PÚBLICOS. TERCEIRO SETOR. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATO DE GESTÃO. TERMOS DE ADITAMENTO. IMPROPRIEDADES RELATIVAS AO PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL E DECORRENTE CONTRATAÇÃO. APURAÇÃO POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. PLANO DE TRABALHO APRESENTADO DE FORMA RUDIMENTAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VANTAGEM ECONÔMICA ADVINDA COM A PARCERIA. PREJUÍZO À VERIFICAÇÃO DA EFICIÊNCIA, EFETIVIDADE E EFICÁCIA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ACESSORIEDADE. IRREGULARIDADE. (BRASIL, 2024)

Os problemas enfrentados nos contratos de gestão, como desvio de recursos, falta de transparência, falhas na prestação de serviços e irregularidades na execução, destacam a necessidade de uma fiscalização rigorosa e de mecanismos de controle eficientes. Para evitar tais problemas, é essencial que os contratos sejam bem elaborados, com metas claras, indicadores de desempenho definidos e mecanismos de auditoria robustos. Além disso, a transparência na prestação de contas e a participação ativa de órgãos de controle são fundamentais para garantir a eficiência e a eficácia desses contratos.

6- PROPOSTAS DE MELHORIA E RECOMENDAÇÕES

Aprimorar a eficácia e a legalidade dos contratos de gestão requer a implementação de propostas de melhoria e recomendações fundamentadas em boas práticas de governança e gestão pública. Com base na análise dos desafios enfrentados e nas lições aprendidas, emergem as seguintes propostas para melhoria e recomendações:

Propõe-se o fortalecimento dos procedimentos de formalização dos contratos de gestão, garantindo o cumprimento das exigências legais e regulamentares. Isso inclui a elaboração de instrumentos contratuais claros, precisos e completos, que definam de forma

detalhada as responsabilidades, obrigações, metas de desempenho e indicadores de resultado das partes envolvidas.

Propõe-se o aprimoramento dos mecanismos de transparência e prestação de contas, visando garantir a plena divulgação das informações relacionadas à execução dos contratos de gestão. Isso inclui a disponibilização de relatórios de desempenho, demonstrações financeiras e demais documentos pertinentes em portais de transparência, bem como a realização de audiências públicas e consultas à sociedade civil.

Propõe-se o estabelecimento de metas de desempenho realistas, mensuráveis e alcançáveis, alinhadas aos objetivos estratégicos e às necessidades da administração pública e da sociedade. As metas devem ser definidas de forma objetiva e quantificável, permitindo o monitoramento eficaz do progresso e a avaliação do cumprimento dos objetivos pactuados.

Propõe-se o fomento à capacitação e profissionalização dos gestores públicos e das entidades gestoras envolvido na execução dos contratos de gestão. Isso inclui a promoção de programas de formação e qualificação, o desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais, e o estímulo à adoção de boas práticas de gestão e governança.

Propõe-se a implementação de controles internos e externos efetivos para garantir a conformidade legal, a eficácia operacional e a integridade dos contratos de gestão. Isso inclui a instituição de sistemas de controle interno robustos, a realização de auditorias regulares por órgãos de controle externo, e o fortalecimento dos mecanismos de supervisão e fiscalização.

Propõe-se o incentivo à participação e ao monitoramento social dos contratos de gestão, envolvendo a sociedade civil, órgãos de controle social e demais partes interessadas. A participação ativa da sociedade contribui para a transparência, a accountability e o aprimoramento contínuo dos contratos de gestão, garantindo uma gestão mais democrática e responsável.

Propõe-se o fomento da gestão de contratos nos processo da administração e acompanhamento de contratos ou convênios. Isso inclui todas as fases do ciclo de vida do contrato ou convênio, desde a negociação inicial até a execução, monitoramento e eventual renovação ou encerramento.

Essas propostas de melhoria e recomendações são fundamentais para promover uma gestão mais eficiente, transparente e responsável dos contratos de gestão, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos da administração pública e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. A sua implementação requer o engajamento e o comprometimento dos gestores públicos, das entidades gestoras e de todos os atores envolvidos, visando assegurar o sucesso e a sustentabilidade dos contratos de gestão.

7- CONCLUSÃO

Pelo exposto, em relação a tudo que foi abordado neste trabalho, conclui-se que os contratos de gestão representam uma ferramenta estratégica para a administração pública, permitindo parcerias entre o governo e entidades privadas ou do terceiro setor com o objetivo de melhorar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos. No entanto, a análise dos desafios e das lições aprendidas revela a necessidade de aprimoramento contínuo na gestão desses contratos.

A implementação de propostas de melhoria e recomendações fundamentadas em boas práticas de governança e gestão pública é essencial para garantir a eficácia e a legalidade dos contratos de gestão, bem como para proteger os interesses da população e do erário. É fundamental que os gestores públicos estejam comprometidos com a transparência, a accountability e a busca pela excelência na execução dos contratos de gestão, visando promover uma administração pública mais eficiente, responsável e orientada para resultados.

Assim, com uma gestão rigorosa e transparente, os contratos de gestão podem se tornar uma poderosa ferramenta de transformação e modernização da administração pública, contribuindo para o bem-estar e o desenvolvimento da sociedade como um todo.

8- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os contratos de gestão desempenham um papel crucial na administração pública, pois representam uma abordagem inovadora para a prestação de serviços públicos, possibilitando parcerias estratégicas entre o Estado e entidades privadas ou do terceiro setor. A importância desses contratos reside na sua capacidade de promover a eficiência, a qualidade e a sustentabilidade dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que estimulam a inovação, a participação social e a responsabilização dos gestores públicos.

No entanto, é necessário reconhecer que os contratos de gestão enfrentam desafios significativos, como a necessidade de garantir a conformidade legal, a transparência e a prestação de contas, bem como a mitigação de riscos relacionados à má gestão e ao mau uso dos recursos públicos. Já Para pesquisas futuras, sugere-se uma análise mais aprofundada dos seguintes temas: Governança e Transparência nos Contratos de Gestão, Sustentabilidade Financeira dos Contratos de Gestão, Inovação e Melhores Práticas em Contratos de Gestão.

Ao abordar esses temas, as pesquisas futuras podem contribuir significativamente para o avanço do conhecimento sobre os contratos de gestão e para o aprimoramento da gestão pública, permitindo que esses instrumentos atinjam seu potencial máximo na promoção do interesse público e no desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9.190, DE 1º de novembro de 2017, **Regulamenta o disposto no art. 20 da LEI Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm Acesso em: 20.05.2024

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 2.444/2016. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/09/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25/10/2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27.10.2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Responsabilidade na Gestão Pública : Os Desafios Dos Municípios.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 322 p.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Decisão: 405/2021. Tribunal Pleno. Relator: Cleber Muniz Gavi. Processo n.º 17006688606. Santa catarina, SC, Sessão 09/06/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1146/2003 - PLENÁRIO. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Processo TC 007.032/1999-4. Ata 31/2003 - Plenário. Brasília, DF, Sessão 13/08/2003.

BRASIL. Lei nº 9.790, DE 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm. Acesso em: 27.05.2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 36ª Edição. Editora Atlas. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 29ª Edição. Editora Atlas. São Paulo. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22ª edição. Editora Atlas. São Paulo. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Editora forense. Rio de Janeiro. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª edição. Editora forense. Rio de Janeiro. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (37th edição). Grupo GEN, 2024.

Filho, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (14th edição). Grupo GEN, 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7ª Edição. Editora Atlas. Barueri. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARQUES, Luciana Rosa. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. *Educ. Rev.*, Curitiba , v. 36, e69772, 2020 . Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-0602020000100206&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 maio. 2024. Epub 11-Fev- 2020. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.69772>.

MENEGAT, Fernando. Contratos de gestão com organizações sociais na área de saúde: onze comentários (e nenhum segredo). *Revista de Contratos Públicos*. Belo Horizonte, v. 12, n. 22, set. 2022/fev. 2023. p. 51-61.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12ª edição. Editora Saraiva. São Paulo. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed - São Paulo : Malheiros, 2016. P. 299

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Elaboração de Projetos de Pesquisa: monografia, dissertação, tese e estudo de caso, com base em metodologia científica**. Cengage Learning. São Paulo. 2012.