



Fiscalização do contrato de gestão de organizações sociais: o papel da comissão de avaliação do órgão supervisor

Supervision of the management contract of social organizations: the role of the supervisory commission

Thianne de Araujo Nunes

Email: thai.araujo17@gmail.com
Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Abimael de Jesus Barros Costa

Email: acosta@unb.br
Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (PPGCont) da Universidade de Brasília (UnB), em estágio pós-doutoral em Contabilidade Pública na Universidade de Valência/Espanha (2019-2020), Brasil.

Rosane Maria Pio da Silva

Email: rosanepio@unb.br
Doutora em Administração com ênfase em Administração Pública (PPGA/UnB, 2016). Mestrado em Ciências Contábeis (PPGCont/UnB, 2008), Especialização em MBA Controller (CCA/UnB, 2000) e Graduação em Contabilidade pela UniDF (1993). Professora Adjunta do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil.

Resumo

As Organizações Sociais foram implementadas por meio da Lei 9.637/1998 com a finalidade de realizar parcerias com o Governo Federal, através dos Contratos de Gestão (CG), para a prestação de serviços não exclusivos ao Estado. Esta pesquisa tem como escopo analisar as recomendações feitas pela Comissão de Avaliação (CA) nos relatórios de cinco das seis OSs vinculadas ao Órgão Supervisor, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC). A coleta de dados foi feita através dos relatórios da CA, sendo que os dados para a composição da tabela e do gráfico de área circular foram elaboradas com base no quadro de metas pactuadas e realizadas. Além disso, foram analisadas as recomendações e sugestões da CA em 10 âmbitos distintos: Comissão de Avaliação, Metas e Ações Propostas, Resultados Alcançados, Impacto dos Resultados, Economicidade dos gastos, Desenvolvimento da gestão da OS, Conclusão do Relatório, Irregularidade ou Ilegalidade, Prestação de Contas e Parecer dos Auditores. Foi constatado que a CA extrapola sua competência quando faz recomendações para melhoria de alguns processos de gestão, pois há necessidade, quando da avaliação das metas pactuadas e alcançadas, de verificação de como tal grau foi atingido. Por fim, não foi verificada por meio dos relatórios a existência de um setor específico para tratar da fiscalização dos processos de gestão e a maior preocupação da Comissão de Avaliação é o cumprimento dos objetivos acordados no Contrato de Gestão.

Palavras-chave: Organizações Sociais; Órgão Supervisor; Contratos de Gestão.

Abstract

The Social Organizations were implemented through Law 9.637 / 1998 for the purpose of establishing partnerships with the Federal Government, through the Management Contracts (CG), to provide non-exclusive services to the State. The purpose of this research is to analyze the recommendations made by the Evaluation Commission (CA) in the reports of five (6) of the six OSs linked to the Supervisory Body, Ministry of Science, Technology, Innovation and Communication (MCTIC). Data collection was done through the CA reports, and the data for the composition of the table and the circular area chart were based on the agreed framework of targets. In addition, CA's recommendations and suggestions were analyzed in 10 different areas: Evaluation Committee, Proposed Goals and Actions, Results Achieved, Impact of Results, Cost Expenses, Development of OS Management, Conclusion of Report, Irregularity or Unlawfulness, Provision of Accounts and Opinion of the Auditors. It was verified that the CA extrapolates its competence when it makes recommendations for improvement of some management processes, since it is necessary, when evaluating the goals agreed and reached, to verify how this degree was reached. Lastly, the reports did not verify the existence of a specific sector to deal with the oversight of management processes and the main concern of the Evaluation Committee is the fulfillment of the objectives agreed in the Management Contract

Keywords: Social Organizations; Supervisory Body; Management Contracts.

1. Introdução

A década de 1990 foi palco de grandes discussões sobre o modelo de gestão burocrático que era aplicado no Brasil. Surgiu então, como redefinição de seu horizonte de influência e alternativa para fomentar novas práticas e políticas públicas, as entidades de terceiro setor. Assim, de acordo com Menege, citado por Srour (1998, p.239), essas entidades são um conjunto de Organizações não Governamentais, caracterizadas por aspecto de não possuir fins lucrativos e que a partir do âmbito privado buscam resultados públicos, com propósitos de trazer respostas aos problemas sociais, como saúde, educação, direitos civis, proteção ao meio ambiente etc.

Como parte do Terceiro Setor, emergiram as Organizações Sociais (OSs), modelo implementado pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que em contraponto à Administração Pública tradicional, buscavam a eficiência de mercado, ou seja,

racionalizar e reduzir o gasto público. Em outras palavras, Figueiredo (2003, p.153-154) conceitua que de acordo com essa legislação, são classificadas como Organizações Sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades, no âmbito federal, são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento da tecnologia, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

A fim de formalizar e celebrar a delegação e atribuição de serviços a entidades privadas, e como requisito para realização de atividades de interesse público existe o Contrato de Gestão (CG). Meirelles (2001, p.29) o caracteriza como um instrumento jurídico básico de parceria entre o setor público e o privado e ressalta que embora a lei o denomine como contrato, na verdade trata-se de um acordo operacional entre a Administração Pública e a entidade privada.

O Contrato de Gestão é um instrumento da programação do acordo entre o governo e empresa estatal, que objetiva em descrever metas e resultados a serem alcançados, de forma que ambas as partes sejam beneficiadas. A lei 9.637/98 em seu artigo 8^a discorre que a entidade qualificada deverá apresentar ao Órgão ou Entidade do Poder Público, Supervisora signatária do contrato, ao final de cada exercício ou a qualquer tempo, de acordo com o que demandar o Estado, o relatório pertinente à execução do contrato de gestão.

Com base no que foi apresentado o Órgão Fiscalizador tem como responsabilidade, além de avaliar o alcance das metas e resultados, verificar a regularidade das atividades e o controle da utilização dos recursos. O MCTIC tem por atribuição liderar um conjunto de instituições de fomento e execução de pesquisa. Foi criado pelo Decreto 91.146, em 15 de março de 1985 com o intuito de se ter um órgão, no Brasil, responsável especificamente pela Ciência e Tecnologia. Compete a ele, de acordo com o sítio oficial, pactuar, supervisionar e avaliar o desempenho das OSs, conforme o que for estabelecido no contrato de gestão. Além disso, coordenar as reuniões da Comissão de acompanhamento e avaliação desses contratos e analisar os relatórios de gestão. Esse órgão é responsável pela supervisão de seis Organizações Sociais vinculadas ao então MCTIC. Destaca-se

que é de alçada do MCTIC o planejamento, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de ciência, tecnologia e inovação por parte delas.

Além do Órgão Supervisor da atividade fomentada, resta pacífico o entendimento, diante a Constituição Federal de 1988, que as Organizações Sociais poderão sofrer o controle pelo Tribunal de Contas da União, sendo este órgão o responsável por realizar o julgamento das Contas das OSs, e por consequência tomar todas as providências que achar cabíveis no caso de irregularidades informadas pelo poder público.

Salienta-se, ainda, a importância das Organizações Sociais para a oferta complementar de serviços públicos e os repasses orçamentários que o Governo Federal concebe anualmente às OSs. Para tanto, indaga-se, qual a convergência das OSs e do Órgão Supervisor na fiscalização das atividades desempenhadas e do emprego desses recursos nessas instituições público-privadas? O presente trabalho tem como objetivo geral identificar, por meio dos relatórios da Comissão de Avaliação e dos Contratos de Gestão, a manifestação do Órgão Supervisor sobre as práticas de controle adotadas pelas Organizações Sociais vinculadas ao MCTIC, para o alcance das metas estipuladas no CG. Ainda, subsidiariamente, objetiva-se: (i) Aferir se nos relatórios da Comissão de Avaliação constam as opiniões pertinentes sobre a gestão das Organizações Sociais, para cumprimento das exigências estabelecidas pela portaria 967/2011; (ii) Avaliar se as organizações sociais estão se adequando as práticas de controle definidas pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União (CGU); (iii) Identificar, por meio dos Relatórios da Comissão de Avaliação, se o cumprimento das metas é o retrato da gestão, supervisão e da qualidade do serviço prestado; e (iv) verificar se há fiscalização necessária nas atividades realizadas por essas entidades.

Esta pesquisa se justifica pela demanda da sociedade por controle social dos gastos governamentais, seja na prestação de contas, ou na aplicação dos recursos para o bem-estar social, como saúde, educação, lazer entre outros. Destaca-se a necessidade de pesquisas que tratem do papel do Órgão Supervisor e do TCU no que diz respeito ao efetivo emprego dos recursos repassados para as Organizações

Sociais. Para tanto, faz-se necessário dialogar com a competência da Comissão de Avaliação para tratar do acompanhamento dos objetivos estabelecidos, dos resultados alcançados e da fiscalização da gestão das OSs.

O recorte desta pesquisa explora o fenômeno das Organizações Sociais (OSs) representando um parceiro estratégico do governo federal. A literatura especializada carece de pesquisas com esse olhar. Porém, pode-se destacar o estudo de Costa, Costa e Resende (2020) que investigaram a transparência ativa das OSs vinculadas ao governo federal, Alves e Costa (2019) analisaram a contribuição da Auditoria Interna para governança das OSs vinculadas ao governo federal e Leite e Costa (2018) pesquisaram o planejamento anual de Auditoria Interna de uma OS vinculadas ao governo federal.

Esta introdução trouxe um apanhado geral sobre o fenômeno da pesquisa. A metodologia de pesquisa foi dividida em três etapas: primeiro, a análise do conteúdo dos relatórios da CA, a segunda etapa se baseou na verificação das médias do alcance das metas do Contrato de Gestão (CG) nos períodos 2011-2014 e por último foi construída uma matriz com as principais recomendações da CA. A análise de dados foi feita com base nas informações obtidas na busca das recomendações feitas pela CA. Por fim, as considerações finais que são compostas de uma breve exposição sobre os resultados da pesquisa, se os objetivos foram alcançados e manifestações para futuras pesquisas sobre o tema. Na próxima seção são abordados os pilares teóricos e institucionais sobre o recorte desta investigação.

2. Abordagem conceitual sobre controle governamental e a sua aplicabilidade nas Organizações Sociais.

O referencial teórico desta pesquisa foi dividido em três tópicos, Controle Governamental que abordará o Controle Interno, Externo e Social, Organizações Sociais que relata osurgimento desse modelo de gestão e um breve relato sobre as Organizações Sociais Federais e por último, sobre a Supervisão do Contrato de

Gestão com a abordagem dos conceitos desse instrumento contratual além do papel do Órgão Supervisor e da Comissão de Avaliação.

2.1. Controle Governamental e as Organizações Sociais vinculadas à União

O Estado tem por atribuição garantir aos cidadãos condições básicas, com o fim de priorizar uma vida digna. Em busca da desconcentração de suas funções e para o atendimento da grande demanda por parte da sociedade, reduzir custos e redimensionar o seu tamanho, surge como alternativa, no universo do Terceiro Setor, as Organizações Sociais. Essa inovação refere-se ao Programa de Publicização, que consiste na transferência de atividades sociais e científicas para o setor público não estatal transformando-as em organizações sociais, acompanhada do fortalecimento do núcleo Estratégico do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995).

De acordo com Babilônia (2012, p.1) a Publicização é o movimento em direção ao setor público não estatal, no sentido de responsabilizá-lo pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado. Rocha (2003 *apud* COUTINHO, 2006, p.28) entende que a Organização Social foi criada para receber do Estado serviços públicos por ele prestados, tais como saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Destaca que, além dos serviços públicos, essas entidades podem prestar atividades socialmente relevantes, que não sejam competência exclusiva do Estado, quando serão por este incentivadas.

A demanda social crescente por obras e serviços públicos, notadamente a partir da Constituição de 1988 não tem sido atendida diretamente pelos órgãos e entidades do governo, dada a incapacidade do Estado em supri-las (OLIVEIRA, 2009). A fim de sanar esse problema, Órgãos e Entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos passaram a receber recursos do Governo Federal por meio de convênios, contratos e instrumentos congêneres.

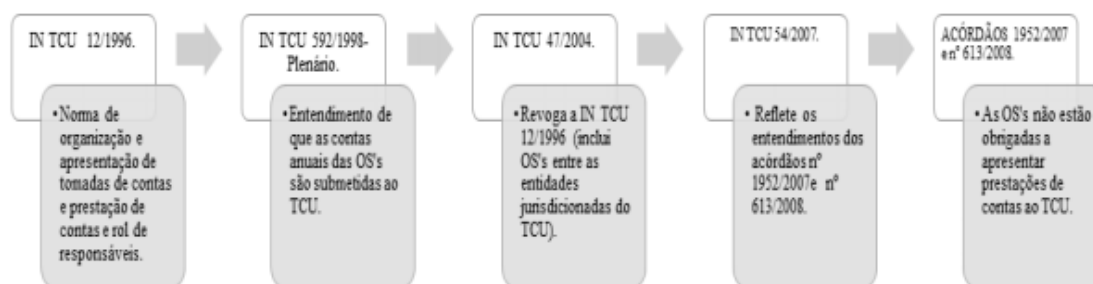
Nesse contexto de mudança no aparelho do Estado e pela necessidade do acompanhamento das parcerias entre o Governo e um Órgão, ou Entidade, existem três instâncias de controle que deverão ocorrer antes, durante e após os atos de alocação de recursos públicos, quais sejam: controle interno, externo e social.

O primeiro, controle interno, é imprescindível para o funcionamento de uma entidade, e tem como objetivo precípuo a melhoria dos processos organizacionais. A supervisão dos contratos de gestão celebrados entre o MCTIC e as Organizações Sociais, é disciplinada pela Portaria 967/2011, a qual, também, define a responsabilidade dos atos e práticas, bem como a função do Órgão supervisor.

Por outro lado, o controle externo trabalha sob a perspectiva dos chamados “riscos de auditoria”, com destaque para o chamado “risco de controle”, que é o risco dos sistemas contábeis e de controle interno deixarem de prevenir, ou detectarem alguma distorção que possa causar perdas aos ativos da entidade em que se controla. Assim, haja vista que o órgão supervisor, no âmbito do controle interno é responsável pela fiscalização da execução do contrato de gestão, e ao tomar conhecimento de qualquer desvio de regularidade na utilização dos recursos públicos, deverá comunicar imediatamente ao TCU as irregularidades constatadas, sob pena de responsabilidade solidária.

A Constituição Federal de 1988 autoriza uma atuação mais ampla pelo TCU em relação às Organizações Sociais. Há diversos posicionamentos do Tribunal de Contas da União a respeito da característica de controle externo frente a entidades qualificadas como Organizações Sociais. Diante disso, nota-se que a responsabilidade do Órgão Supervisor não desobriga a fiscalização por parte do TCU. Assim, a Instrução Normativa (IN) TCU 47/2004, revoga a IN TCU 12/1996, e inclui, em seu artigo 2º inciso VIII que deverão prestar contas as entidades públicas ou privadas que tenham firmado contrato de gestão com a administração pública federal que, em razão desse contrato, recebam recursos orçamentários da União, todavia, tal entendimento foi alterado pela IN TCU 54/2007, a qual desobriga a prestação de contas pelas Organizações sociais, entretanto, não impede a atuação do TCU para fiscalizar e auditar as contas dessas Organizações.

Figura 1. Decisões acerca da competência do TCU no controle das Organizações Sociais.



Fonte: elaborado por Medeiros (2016, p.29) baseado nas decisões do TCU

Quanto ao controle externo exercido pelo TCU sobre os contratos de gestão, abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de natureza financeira, orçamentaria e patrimonial praticadas pelos responsáveis na execução dos contratos, no que diz respeito a recursos públicos, quanto a sua regularidade e legalidade. Sendo assim, a competência do TCU inclui a fiscalização dos aspectos operacionais da gestão, e controle finalístico dos serviços públicos, natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OSs.

É entendimento exposto pelo TCU que o padrão avaliador a ser utilizado pelo controle externo passa a ser o conteúdo e o fiel cumprimento do contrato de gestão, vez que devem estar fixados adequadamente os objetivos e metas da entidade, bem como critérios e parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa. A Decisão Normativa (DN) TCU 134/ 2013 vem para afirmar que os dirigentes máximos devem apresentar ao TCU o relatório de gestão, e aplica-se às Organizações Sociais

vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC), regidas por contrato de gestão, que são objeto deste estudo.

Por fim, cabe as OSs do MCTIC prestarem contas ao Tribunal de Contas ou submeterem-se ao seu controle, por serem entidades que estão sujeitas ao regime jurídico de direito público e que recebam recursos públicos. Além do controle realizado por parte do TCU, a CGU, também, poderá realizar auditorias periódicas nos instrumentos celebrados pela União, de acordo com o que estabelece a Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008.

Noutro ponto, a última instância de controle, qual seja controle social, nada mais é do que a participação efetiva do cidadão por meio da democracia direta. Para que o controle social exista é necessário haver a conscientização da sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle. São necessários mecanismos de participação, por exemplo audiências públicas e os portais de transparência que deverão ser amplamente divulgados e disponibilizados para que todos consigam utilizá-los. “Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes”. (DI PIETRO, 1998, p. 488).

Neste sentido, Oliveira (2009) acredita que a própria Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, a Lei de Acesso à Informação Pública e as demais normas que disciplinam os mecanismos de participação têm determinado a obrigatoriedade de que os Órgãos responsáveis pelas despesas públicas atentem para os princípios da publicidade e da transparência, disponibilizando informações necessárias por meios variados de comunicação.

Sendo assim, perceber-se a importância dessas instâncias de controle às Organizações Sociais, tendo em vista que os recursos repassados às OSs por força dos contratos de gestão se tratam da transferência financeira de recursos públicos, o que faz com que sejam observados os princípios e normas que norteiam a Administração Pública, principalmente no que concerne a legalidade e publicidade.

São regidas pelo código Civil de 2002 (lei nº10.406/2002) e constituídas sob a forma de associações ou fundações, o chamado Terceiro Setor (BOUDENS, 2000).

Essas entidades buscam, junto ao estado, a solução de problemas sociais, e prestam serviços não governamentais. Podem ser chamadas de entidades Paraestatais, pois atuam ao lado do Estado. Coutinho (2006) explica que também são denominadas entidades públicas não estatais, pois, apesar de prestarem serviços de interesse público, não integram a Administração Pública. Como exemplo temos os serviços sociais, as fundações ou entidades de apoio, as organizações da sociedade civil de interesse público e por fim as Organizações Sociais (Quadro 1).

Quadro 1 Características das entidades Paraestatais

	Serviços Sociais Autônomos	Entidades de Apoio	Organizações sociais	Org. da Sociedade Civil de Interesse Público
Criação	Confederações patronais por força de Decretos-Leis.	Por servidores públicos, não por instituições públicas.	Por particulares ou servidores públicos.	Por particulares.
Fomento	Contribuições parafiscais incluídas nas obrigações trabalhistas.	Recursos próprios.	Recursos orçamentários públicos e recursos próprios.	Recursos orçamentários públicos e recursos próprios.
Tipo de Serviços prestados	Particulares, ou seja, não públicos.	Particulares, ou seja, não públicos.	Particulares, exceto o caso de serviços de saúde, públicos.	Particulares, ou seja, não públicos.
Fiscalização e equiparação às regras da Administração Pública	Sim. Fiscalizadas pelo TCU e Sec. Federal de Controle (SFC)). Sujeitas à obrigação de licitar e realizar concursos públicos.	Não. São fiscalizadas pelo Ministério Público, na condição específica de serem fundações.	Sim. Fiscalizadas pelo TCU e SFC. Contrato de gestão. Não são obrigadas a licitar ou realizar concursos públicos.	Não. ³² Obrigatoriedade de um contrato de gestão. Não são obrigadas a licitar ou realizar concursos públicos.
Exemplos	Serviço Nacional do Comércio	Fundação Universitária José Bonifácio	Associação Brasileira de Tecnologia de	Transparência Brasil (informes ABONG, n.78,

	(SENAC), Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e Serviço social do Comércio (SESC) e, ainda, Associação de Pioneiras Sociais (Rede Sarah Kubistchek).	(FUJB, UFRJ), Fundação Euclides da cunha (UFF) e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, USP).	Luz Síncrotron (ABTLuS, LNLS), Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (AIMPA, IMPA) e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp).	março de 2000), instituto de Estudos de Trabalhos e Sociedade (IETS). Existiam 18 entidades qualificadas em abril de 2000 (informes ABONG, n. 84 abril de 2000).
--	---	--	---	--

Fonte: Di Pietro (1999) e dados da página eletrônica da Associação Brasileira de Organizações Não governamentais. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>.

Para receber o título de Organização Social a entidade deverá cumprir os requisitos estabelecidos pela lei 9.637/98. A lei especifica que qualificada como uma OS a entidade desempenhará atividades de interesse social e utilidade pública e receberá recursos e bens públicos para o cumprimento de suas obrigações. As OSs. só poderão prestar serviços não exclusivos, que são aqueles que o Estado atua ao mesmo tempo em que as organizações do setor privado, mas, apesar dessa atuação concorrente, tais serviços são de extrema importância à sociedade, por “envolverem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde.” (COUTINHO, 2006. p.34)

De acordo com a lei 9637/1998 são dispensadas licitações para recebimento de recursos públicos, no caso das Organizações Sociais, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão, necessários ao cumprimento do contrato, sendo assegurados às Organizações Sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no CG.

Di Pietro (2009) critica a dispensa de licitação, pois acredita que para celebrar um contrato de fornecimento de bens, prestação de serviços ou de obra pública deve ser exigida a habilitação prévia do licitante. Sendo assim, sob a perspectiva do

princípio da moralidade e da legalidade, não se faz coerente que o patrimônio público seja posto em mãos de uma entidade privada, sem que, anteriormente, exista qualquer exigência.

Em 2018, no Brasil, existiam 8 (oito) Organizações Sociais Federais, onde seis) são representadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTIC e duas vinculadas ao Ministério da Educação – MEC. Para entender o horizonte de atuação, observa-se no quadro 2 uma breve apresentação de cada OS:

Quadro 2 Relação de Organizações Sociais com contrato de Gestão com a União

Nome	Ano de Criação	Vinculação	Decreto de qualificação	Sede	Contrato de gestão
CGEE	2001	MCTI	2002	Brasília - DF	Vigente desde 2002
CNPEM/ ABTLuS	1997	MCTI	1997	Campinas - SP	Vigente desde 2010
IDSM	1999	MCTI	1999	Tefé -AM	Vigente desde 2001
IMPA	1951	MCTI	2000	Rio de Janeiro - RJ	Vigente desde 2001
RNP	1989	MCTI	2002	Rio de Janeiro - RJ	Vigente desde 2002
EMBRAPII	2013	MCTI	2013	Brasília - DF	Vigente desde 2013
CEBRASPE	1993	MEC	2013	Brasília - DF	Vigente desde 2014
ACERP	1967	MEC	2014	Rio de Janeiro - RJ	Vigente desde 2014

Fonte: elaborado por Monice (2016, p.25), com adaptações.

2.3 A Supervisão do Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão é um instrumento firmado entre o Poder Público e uma entidade qualificada como Organizações Sociais, as OSs (VENTURA, IGARASI E LIMA, 1998). Foi normatizado pela Lei Federal 9.637/98, e tem como objetivo a execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde e ao esporte. Muitos autores (Violin, 2006; e Gabardo; 2000) têm opiniões

divergentes sobre a natureza jurídica dos Contratos de Gestão, mas acabam em consenso de que possui tanto características de contratos quanto de convênios tradicionais, e de que funciona como uma forma de parceria, pois não existe uma relação hierárquica entre o Governo e a O.S, o que tem por consequência benefícios para ambas as partes, visto que o governo, na prática, não aumenta a máquina pública com gastos de pessoal e a OS poderá executar recursos públicos por intermédio do contrato de gestão e respectivos termos aditivos

Violin (2006) acredita que os contratos de gestão possuem a mesma natureza jurídica que os contratos administrativos, ao passo que há interesses contraditórios, pois, a Administração pretende que determinado serviço seja realizado, e assim, paga para que as organizações sociais o realizem. Outro autor que expõe sua opinião acerca dos contratos é Gabardo (2000), entende que, apesar da designação, tem-se um verdadeiro convênio, cujo objeto comum é a gestão privada de uma atividade de interesse público.

Na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os seguintes princípios da Administração Pública: legalidade (deve estar em conformidade com o que é apontado na lei específica); impessoalidade (dever de praticar o ato para o seu fim legal); moralidade (deve ser legítimo); publicidade (deverão ser publicados e divulgados) e economicidade (deve considerar racionalização de custos e otimização de resultados).

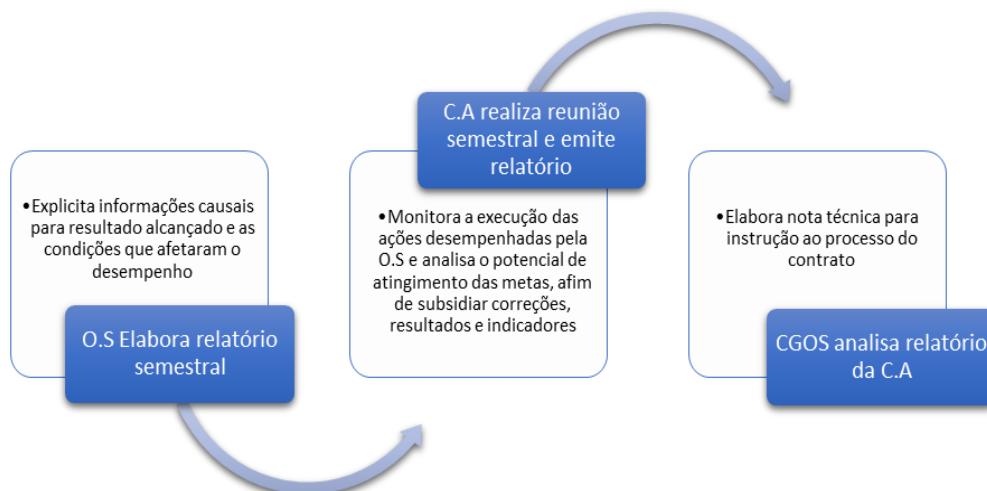
Desta forma, de acordo com o estudo de Coutinho (2006) o contrato deve estabelecer o programa de trabalho que será desenvolvido pela OS, com previsão de metas, critérios objetivos de avaliação e limites impostos com despesas e remunerações destinadas aos dirigentes e empregados das OSs. Além disso, faz-se necessário prever o recebimento de recursos orçamentários e bens públicos.

Desta maneira, há transferência financeira de recursos públicos vinculados à consecução de metas previamente estabelecidas, e não de doação pura, o que faz, por consequência, que sejam fiscalizadas pelo Órgão Supervisor. As Organizações Sociais não estão estritamente vinculadas ao disposto na Lei 9.637/98, vez que se submetem a qualquer norma que regule o modelo de OS e a celebração de CG.

Destarte, com o objetivo de cumprir o princípio da supremacia do interesse público e proteger os recursos públicos repassados, deve-se enfatizar, em especial, o efetivo cumprimento das normas aplicáveis às OSs. Apesar de o modelo de OS ter sido elaborado para ser avaliado com foco nos resultados alcançados, o estabelecimento de indicadores de desempenho sem qualidade e objetividade e, por consequência, a má avaliação feita pelos Órgãos Supervisores, faz com que se crie uma situação de descontrole quanto às atividades desempenhadas pelas OSs. Oras, se não há uma efetiva fiscalização pelos Órgãos Supervisores, cria-se, com isso, preponderante descontrole na qualidade e objetividade das OS, por isso, importante o olhar atento do MCTIC na supervisão.

A portaria MCTI N° 967, de 21 de dezembro de 2011, tem como objetivo instrumentalizar de forma mais eficiente as atividades de acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão pactuados com as organizações sociais.. Por conseguinte, a portaria destaca que a entidade supervisora, por Ato do Ministro de Estado, deverá instituir a Comissão de Avaliação (CA) dos contratos de gestão, que será composta, no mínimo, por 06 (seis) especialistas, sendo pelo menos 3 (três) de notória capacidade e adequada qualificação na área de atuação da OS, internos ou externos ao MCTI, e os demais, representantes de outros órgãos e entidades, identificados com o ambiente do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. A Presidência da CA será exercida por especialista de notória capacidade, eleito pelos membros na primeira reunião da Comissão. A CA do MCTIC terá suporte operacional e assessoria técnica às suas reuniões da Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS/SCUP) para execução dos trabalhos da comissão (Figura 2).

Figura 2. Processos de avaliação do Contrato de Gestão



Fonte: elaborado pela autora com base na portaria 967/2011 do MCTI.

3. Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos desta investigação foram divididos em três etapas. Como técnica de análise da primeira etapa, a Análise Textual Discursiva (ATD) envolve as metodologias de análise de conteúdo e análise de discurso. Baseado em Moraes e Galiazzi (2007), a ATD deve ser aplicada em quatro etapas: (i) unitarização; (ii) categorização; (iii) descrição; e (iv) interpretação/compreensão. A unitarização representa o processo de sistematização de um conjunto de textos para identificar e salientar enunciados que os compõem, como frases, parágrafos ou partes maiores dos textos. A etapa seguinte, a categorização visa a dar ênfase a uma parte como modo de melhorar a compreensão do todo.

A etapa da descrição apresenta diferentes elementos que emergem dos textos e das categorias construídas, permitindo a produção de proposições ou enunciados que enumerem qualidades, propriedades, características, etc. do fenômeno que se descreve, no caso desta investigação, o papel da comissão de avaliação do órgão supervisor (MCTIC). Já a etapa da interpretação significa estabelecer pontes entre as descrições e as teorias que servem de base para a pesquisa, ou foram construídas no desenvolvimento da pesquisa, ou seja, mostrar novas compreensões atingidas dentro da pesquisa (Moraes e Galiazzi, 2007).

Assim, a primeira etapa compreende uma pesquisa documental com análise de conteúdo dos relatórios emitidos pelas Comissões de Avaliação do Contrato de

Gestão das Organizações Sociais vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

A população desta pesquisa envolve as cinco das 6 (seis) Organizações Sociais do MCTIC, visto que uma das OS não estava com os dados disponíveis para acesso aberto. Desta forma, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial foi excluída da análise por não abranger o período de pesquisa (2011 e 2014). O período de análise foi de 2011 a 2014 devido a disponibilidade dos dados nos portais das OSs estudadas. Esse período foi escolhido para abranger o período que abrange o ano de publicação da portaria 967/2011 e verificar as mudanças que trazidas após a publicação deste normativo. A segunda etapa contemplou a análise dos dados das médias do alcance das metas do Contrato de Gestão no período entre 2011-2014. Para apresentação dos resultados foram construídos um gráfico de área circular e uma tabela de dupla entrada com as medidas de tendência central média, moda, mediana e desvio padrão do conjunto de dados do alcance das metas do Contrato de Gestão.

A terceira etapa do estudo concentrou-se na descrição e construção de quadro lógico com o resumo das principais recomendações das CAs para o período de 2014 e 2014 destacando se as CAs fazem recomendações para melhoria de controles internos nas OS do MCTI. As dimensões da técnica de ATD unitarização e categorização neste estudo relacionam-se com a análise dos relatórios emitidos pelas Comissões de Avaliação do Contrato de Gestão com as seguintes categorias, baseadas na portaria MCTIC n.º 967, de 21 de dezembro de 2011: 1) Comissão de Avaliação; 2) Metas e Ações Propostas; 3) Resultados Alcançados; 4) Impacto dos Resultados; 5) Economicidade dos gastos; 6) Desenvolvimento da gestão da OS; 7) Conclusão do Relatório; 8) Irregularidade ou Ilegalidade; 9) Prestação de Contas; e 10) Parecer dos Auditores.

Na próxima seção será abordada a apresentação dos dados, a análise crítica dos resultados e as limitações da pesquisa.

4. Descrição e análise de dados

Foram analisados os relatórios da Comissão de Avaliação dos Contratos de gestão de 5(cinco) das 6 (seis) Organizações Sociais vinculadas ao MCTIC. A respeito da análise dos dados das médias do alcance das metas do Contrato de Gestão no período entre 2011-2014, o Gráfico 1 de área circular e a Tabela 1 com as informações das medidas de tendência central média, moda, mediana e desvio padrão do conjunto de dados do alcance das metas demonstram o desempenho das OSs analisadas.

Tabela 1 Resultado Global do desempenho das Organizações Sociais (2011-2014)

OS	2011		2012		2013		2014	
	%	MEDIA GLOBA	%	MEDIA GLOBA	%	MEDIA GLOBA	%	MEDIA GLOBA
CGEE	0,94	9,40	0,94	9,40	1,00	10,00	0,97	9,70
CNPM	0,92	9,15	0,92	9,20	0,95	9,50	0,95	9,50
IDSMM	0,95	9,48	0,98	9,82	0,94	9,40	0,88	8,77
IMPA	1,00	10,00	1,00	10,00	1,00	10,00	1,00	10,00
RNP	1,00	10,00	0,95	9,50	1,00	9,97	1,00	10,00
MÉDIA	0,96	9,61	0,96	9,58	0,98	9,77	0,96	9,59
MODA	1	10,00	-	-	1	10,00	1	10,00
MEDIANA	0,95	9,48	0,95	9,50	1,00	9,97	0,97	9,70
DESVIO PADRÃO	0,04	0,38	0,03	0,32	0,03	0,30	0,05	0,51

Fonte: elaborado pela autora.

Nota: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa de em Energia e Materiais (CNPEM) ; Rede Nacional de Pesquisa (RNP) ; Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMM).

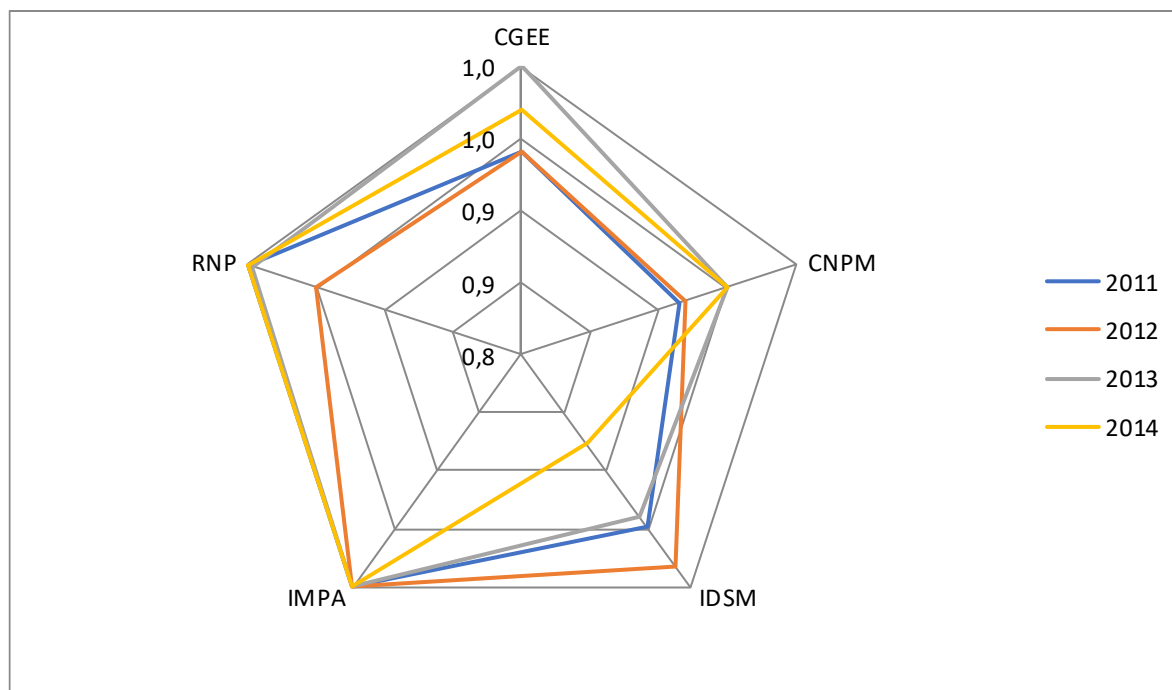


Gráfico 1 Resultado Global do desempenho das Organizações Sociais (2011-2014)

Nota: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa de em Energia e Materiais (CNPEM) ; Rede Nacional de Pesquisa (RNP) ; Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM).

Ao analisar a Tabela 2 é possível notar que entre os anos de 2011 e 2014 a média global das OSs foi acima de 9,5, o que sugere um excelente resultado principalmente no ano de 2013, com 9,77 e seguido, em 2014 de um resultado inferior de 9,59. Isso se deve ao IDSM que saiu, em 2013, de uma média 9,4, para 8,77, em 2014, desempenho que fica mais claro analisar pelo Gráfico 2. Com relação a moda destaca-se o desempenho do IMPA e da RNP, que em 2011, 2013 e 2014 tiveram seus resultados atingidos em sua plenitude, com média global de 10.

Resta claro aferir que o maior ponto de corte se dá no ano de 2013, o qual teve como mediana do resultado global 9,97 pontos, ou seja, 40% dos resultados estão acima de 9,97 e 40 % abaixo. Com o Desvio Padrão é possível verificar que 3(três) das 5(cinco) OSs analisadas tiveram seus resultados acima da média calculada no ano de 2014, porém, os resultados estão mais distantes da média, o que não demonstra uma uniformidade no alcance das metas. Diferente disto, o

desvio padrão para o ano de 2013 foi por volta de 0,3, sendo assim, demonstra menor discrepância entre os resultados atingidos entre as OSs.

Com base nos dados descritos, foi percebido que em geral o desempenho das Organizações analisadas, nos períodos de 2011 a 2014, foi satisfatório. Destaca-se o desempenho do IMPA, que tem realizado um trabalho de excelência na área de ensino da matemática e como resultado disso, hoje é considerada a instituição de maior prestígio na América Latina, com padrão científico semelhante ao das melhores instituições de países desenvolvidos.

Oposto ao resultado do IMPA, o IDSM teve seu resultado piorado no ano de 2014. Percebe-se, conforme os relatórios da CA, que a falta de planejamento comprometeu o resultado do macroprocesso 3, manejo sustentável, indicador nº 9(nº cumulativo de cartilhas sobre o uso sustentável de recursos naturais publicadas e aplicadas) que teve a parte operacional concluída, restando apenas a editoração e publicação dos projetos. Além disso, o instituto não conseguiu cumprir o mínimo da alavancagem de recursos fora do contrato de gestão, mesmo tentando ampliar as diversas fontes de recursos.

No relatório anual de 2011, a portaria 967/2011, ainda, não estava em vigor, porém havia esforços da CA em identificar suas atribuições, ao tecer comentários acerca da dificuldade de identificá-las, principalmente, no que diz respeito ao entendimento do Acórdão 2080/2008 do TCU, onde em todos os relatórios havia recomendações ao MCTIC para que providenciasse junto ao TCU a revisão do entendimento do referido Acórdão, por não estar condizente com as competências da Comissão Avaliação.

Na sequência são apresentados os resultados da análise de conteúdo levando em consideração as seguintes categorias de análise: 1) Comissão de Avaliação; 2) Metas e Ações Propostas; 3) Resultados Alcançados; 4) Impacto dos Resultados; 5) Economicidade dos gastos; 6) Desenvolvimento da gestão da OS; 7) Conclusão do Relatório; 8) Irregularidade ou Ilegalidade; 9) Prestação de Contas; e 10) Parecer dos Auditores, durante os anos de 2011 e 2014.

4.1. Comissão de Avaliação, Metas e Ações Propostas e Resultados Alcançados

Para o ano de 2011 é percebido que em sua maioria, a composição da CA foi feita de acordo com a norma, exceto que em alguns casos não foi explicitada a especialidade do membro, como exemplo o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) que 4(quatro) de seus componentes não tiveram suas especialidades identificadas o que torna difícil aferir o cumprimento do disposto na portaria.

Outro ponto a ser destacado se refere às ausências justificadas, na maioria das Organizações um ou dois membros faltaram, excluindo novamente o IMPA, que no ano de 2011 realizou a reunião anual com todos os membros presentes. O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) teve um de seus membros desligado, a pedido, após a publicação da portaria 861/2011 o que fez com que desfalcasse de forma definitiva o certame de 2011. Já no ano de 2014, impunha a obrigação do cumprimento da portaria 967/2011.

As organizações sociais elaboraram o quadro de metas e indicadores junto com os termos aditivos, que atualiza o quadro de indicadores e metas anual contratado entre as partes, a Comissão se baseou para a confecção do quadro, o que facilita a compreensão principalmente por parte do auditor social, que não terá a necessidade de verificar cada termo aditivo. Entretanto, o quadro é demonstrado de uma forma bem simples e os indicadores só são demonstrados posteriormente, numa avaliação específica.

No ano de 2011 e 2014, em todas as cinco Organizações Sociais, as metas foram plenamente atingidas. Destaca-se que nos dois anos o IMPA e o RNP atingiu pontuação global de 10. Outro ponto importante se dá pela queda brusca de nota do IDSM, que saiu de uma média global de 9,48 para 8,77. O CGEE e o CNPEM melhoraram seus resultados passando de 9,4 a 9,7 e 9,15 a 9,5 respectivamente.

4.2. Impacto dos Resultados, Economicidade dos gastos e Desenvolvimento da gestão da OS

Em um dos comentários realizados ao CGEE, em 2011, a CA diz que duas sub ações não foram concluídas devido a fatores externos, que fogem à capacidade de governança do CGEE em solucioná-los. Além disso, outra sub ação foi parcialmente realizada devido à baixa execução financeira, ou seja, não houve mais demanda e assim foi considerada concluída, haja vista o encerramento por razões externas ao CGEE.

O indicador número 5(cinco) (nº de publicações em revistas com Fator Impacto maior do que 5) do CNPEM foi o único a não ser atingido em 2011. O Centro justifica que o não cumprimento se deve pela ocorrência de eventos técnicos que fogem ao controle e impactam o funcionamento os equipamentos, como por exemplo a queda de energia. A CA sugeriu a procura de soluções técnicas para o aumento da confiabilidade do equipamento.

Outro item a ser destacado em 2011 foi no terceiro macroprocesso (gerir a infraestrutura, formar recursos humanos e promover a inovação), que teve 4(quatro) indicadores atingidos. A CA entende que a forma de repasse de recursos ocorrida no ano contribuiu negativamente para o resultado desse indicador. Em 2014, apesar do não alcance da meta no indicador de publicações por pesquisador, a CA realça a alta qualidade em um grande número delas. Além disso, recomenda também rever a qualificação do indicador 10, memorandos técnicos, de forma alinhá-lo com as práticas e gestão do conhecimento e desta forma melhor identificar a meta a ser pactuada.

Em 2011, a CA orientou que o IDSM investisse em um projeto de pós-graduação, para cumprimento do anexo IV do contrato de gestão, para implementação e fixação de pesquisadores de alta competência. Para este mesmo indicador, em 2014, a CA destaca a melhoria na qualidade das revistas, nas quais a produção científica é divulgada e a ampliação do número de cientistas e colaboradores envolvidos na publicação. Outra informação destacada pela CA reflete uma má gestão por parte do IDSM, que para o indicador 7(nº cumulativo de rotinas de abordagem elaboradas para diferentes contextos de manejo sustentável de recursos naturais) e 9(nº cumulativo de cartilhas sobre o uso sustentável de

recursos naturais nas RDSM e RDSA), a meta foi parcialmente cumprida, estando a parte operacional concluída, restando a editoração e publicação dos projetos.

O IMPA tem seus resultados em suma, igual ou acima de 100%. A principal recomendação para o primeiro macroprocesso se refere ao detalhamento das informações constantes nos relatórios, com referência ao índice QUALIS da CAPES, para cada Artigo. O macroprocesso de Intercâmbio Científico foi superado em todos os indicadores e a CA destaca que muitos estrangeiros são atraídos pelo prestígio e condições de trabalho oferecidas pela instituição.

Com relação à RNP, o indicador com o melhor desempenho em 2011 foi o nº 3 (índice de qualidade da rede) e isso se deve em grande parte pela atualização da infraestrutura da Nova Rede Ipê. Além disso, a diminuição dos custos fez com que a RNP pudesse direcionar mais recursos para melhorar a capacidade de conexão com Manaus, tradicionalmente com custos mais elevados. O indicador 2 (nº de iniciativas estruturantes de desenvolvimento tecnológico) teve sua meta plenamente atingida, embora a CA tenha identificado um equívoco no quadro de metas e indicadores. A alteração deveria ter sido formalizada ao Órgão Supervisor e justificada no relatório de gestão, entretanto, seguindo as recomendações da CA feitas no relatório semestral de 2011, formalizou no início da reunião.

Destaca-se a preocupação da CA em identificar processos de necessitam de melhoria, principalmente por ser uma de suas competências a de propor a revisão de metas e indicadores, bem como recomendar ações corretivas ou incrementais na sistemática de avaliação, no plano de ação, no cronograma de desembolso, nos dispositivos contratuais e nos relatórios de gestão. Além disso, recomenda melhoria no planejamento financeiro no CGEE e a supervisão de equipamentos necessários a produção no CNPEM, entretanto, apesar dessa avaliação reativa por parte da CA, nota-se a deficiência de um sistema gerencial capaz de evitar falhas durante os processos, um controle interno eficiente.

Outra recomendação pertinente para o CGEE no ano de 2011, foi que a CA notou que o Centro tinha dificuldades para recusar as demandas por parte do MCTIC, mesmo que implicassem na redefinição do cronograma de execução de

ações o que corroborava para o atraso nos desembolsos dos recursos previstos no cronograma financeiro com forte impacto na execução dos projetos contratados. Para não descontinuar os projetos, o CGEE desembolsou recursos financeiros disponíveis para atender compromissos trabalhistas e contratação de serviços.

A meta proposta na linha de atividade de Estudos, Análises e Avaliações foi encerrada devido a fatores externos, envolvendo custos associados as fases de preparação e implantação inicial das atividades planejadas. Para as instituições CNPEM, IDSM, IMPA e RNP as recomendações foram as mesmas, principalmente com relação ao MCTIC, que organizasse um cronograma para que os recursos sejam transferidos regularmente, de modo evitar grandes lapsos temporais entre um desembolso e outro e para que possam realizar as atividades planejadas com maior estabilidade.

Aparentemente o comentário mais grave se dá no IMPA, que a falta de periodicidade no repasse dos recursos sugeriu o encerramento do programa OBEMEP no exercício seguinte. O MCTIC justificou a decorrência desses problemas pelas determinações da Presidência da República que fez contingências financeiras, impedindo que os repasses pactuados entre as partes fossem cumpridos. Em 2014 a recomendação feita ao CGEE se refere ao melhoramento da estimativa de custos da subações de caráter contínuo, entretanto foi cancelada devido ao projeto preliminar do plano de ação 2015, que permite detalhamento do sistema de custos de cada projeto. Muitas recomendações foram feitas ao MCTIC, pela CA do CNPEM, principalmente quando faz referência aos critérios definidos para o corte orçamentário e a potencial repercussão para o cumprimento das metas. Além disso, recomendou, no caso do IDSM, que o instituto amplie a captação de recursos a fim de ter a possibilidade de pagamento de pessoal.

Em todos os relatórios foram feitas recomendações ao MCTIC para regularidade e garantia dos repasses dos recursos, considerando o caso do RNP o mais grave, que acabou limitando o quadro de metas para o ano de 2015 em função da imprevisibilidade da liberação de recursos. Também foram feitos comentários às

OSs, para criação de indicadores de três indicadores de economicidade em caráter experimental, para atendimento do acórdão 3.304/2014 que só poderão realizar novos termos aditivos quando forem especificados os indicadores, e o que prevê a constituição (eficiência, eficácia, efetividade e economicidade).

Notadamente, a CA faz diversas recomendações ao Órgão Supervisor quanto à regularidade no repasse dos recursos as OSs. É sabido que a transferência de recursos está vinculada a consecução de metas previamente estabelecidas e não de doação pura e por isso a necessidade de um critério na avaliação dos contratos de gestão. Aplica-se, então, neste caso de carência na regularidade das transferências a caracterização de uma má avaliação feita pelo Órgão Supervisor, pois tal falta cria uma situação de descontrole quanto às atividades desempenhadas pelas OSs o que corrobora para falta de qualidade e objetividade nas OSs.

Também é confirmada a necessidade de uma atuação intensiva da CA, por ser uma de suas competências avaliar a eficácia quantitativa e qualitativa na geração de resultados, analisando a capacidade das OSs de gerar as ações propostas de demandadas, o que ocorreu com o CGEE em 2011 quando foi percebido pela Comissão uma sobrecarga de demandas por parte do MCTIC.

4.3. Gestão, Irregularidade ou Ilegalidade e Prestação de Contas

Para todas as OSs foi recomendado, com relação às competências da CA, que o MCTIC verificasse junto ao Tribunal de Contas a revisão do entendimento do Acórdão 2080/2008 por não estar condizente com as competências da comissão. Abriu espaço para discussão dos dispositivos da portaria anterior. Foi revogada no mesmo ano e deu espaço para um novo normativo de regulamentação de procedimento técnicos-operacionais dos contratos de gestão, a Portaria 967/2011 que buscou, além de outras atividades mecanismos para mitigar as deficiências que embasaram as preocupações dos Órgãos de controle.

Em atendimento ao item 9.5.4 do acórdão TCU 3.304/2014 que recomenda ao MCTI adotar junto às comissões de avaliação procedimentos para conferência de dados apresentados nos indicadores sugeriu as OSs a adequação. A Comissão de

Avaliação em muitos momentos comentou sobre a necessidade de adequação dos Contratos de Gestão a DN 134/2013 e revisão do entendimento acórdão 2080/2008 do Tribunal de Contas com relação as suas competências. O que confirma o que foi exposto na sustentação teórica, de que as OSs do MCTIC são obrigadas a prestarem contas ao TCU ou submeter-se ao seu Controle, por serem entidades que estão sujeitas ao regime jurídico de direito público e que recebam recursos públicos.

No que se refere ao parecer da Comissão de Avaliação em cada relatório, em grande parte dos relatórios a CA se compromete em afirmar o atingimento das metas. A CA, com base no Acórdão 3.304/2014 do TCU, entendeu a pertinência de detalhamento para de informações nos moldes solicitados relativamente a cada produto, nos casos de contratação de serviços de consultoria, obras e projetos específicos e similares. No que tange às ações de fomento desenvolvidas pelo IMPA, a CA reconhece que as informações detalhadas nos relatórios de gestão correspondem ao tipo de produto realizado e concluiu que as metas foram plenamente atingidas. A CA alerta para o MCTI e MEC sobre a necessidade de adoção de providências para evitar que as adversidades do cenário macroeconômico não ameacem as conquistas e ao nível de qualidade alcançado pela RNP. Além disso, destaca o esforço da Rede em integrar os serviços nacionais de experimentação às redes existentes em nível mundial e também em levar as medições de qualidade de sua própria infraestrutura interna de rede.

Constata-se, então, que nesses dois períodos de análise a CA não identificou falta de conformidade nos processos ou irregularidades na utilização dos recursos públicos que ocasionassem relato ao Tribunal de Contas. No que se refere às categorias de Prestação de Contas e Parecer dos Auditores Independentes, em todas as Organizações apresentaram relatório de gestão nos exercícios de 2011 e 2014, para o caso da prestação de contas. Já o Parecer dos Auditores Independentes, em todos os relatórios de gestão, exceto no do CGEE, em 2011, consta o parecer dos auditores independentes.

Por fim, referente aos resultados alcançados, o ano de 2011 e 2014, em todas as 5(cinco) Organizações Sociais, as metas foram plenamente atingidas. Destaca-se

que nos dois anos o IMPA e a RNP atingiram pontuação global de 10. Outro ponto importante se dá pela queda brusca de nota do IDSM, que saiu de uma média global de 9,48 para 8,77. O CGEE e o CNPEM melhoraram seus resultados passando de 9,4 a 9,7 e 9,15 a 9,5 respectivamente.

O Quadro 3 a seguir mostra a compilação das recomendações identificadas na análise de conteúdo das Comissões de Avaliação do MCTI em 2011 e 2014. Esta síntese foi obtida a partir da análise de conteúdo dos relatórios finais.

Quadro 3 - Quadro resumo das principais recomendações das Comissões de Avaliação do MCTI (2011/2014)

Categorias	Especificação da especialidade dos membros e ausências justificadas
Comissão de Avaliação	Especificação da especialidade dos membros e ausências justificadas
Metas e Ações propostas	Falta de informação do anexo e termo aditivo para confecção do quadro de metas
Resultados Alcançados	Metas plenamente atingidas para os exercícios de 2011 e 2014, destacando a queda brusca do IDSM em 2014.
Impacto dos Resultados	Abordagem generalizada dos resultados alcançados para cada indicador (CGEE) e comentário sobre eventos externos que prejudicam o desempenho e que fogem à capacidade de governança das instituições na busca de solução.
Economicidade dos gastos	A falta de periodicidade nos repasses sugeriram o encerramento de um programa e a limitação do quadro de metas para o ano de 2015
Desenvolvimento da gestão	A falta de periodicidade nos repasses sugeriram o encerramento de um programa e a limitação do quadro de metas para o ano de 2015
Conclusão do Relatório	Melhoria da avaliação dos indicadores e relatórios, capacitação de pessoal e adequação à 967/2011,
Irregularidade ou Ilegalidade	Metas plenamente atingidas, destaque para as melhorias já realizadas e ressalvas para o detalhamento de informações contidas no relatório de gestão
Prestação de Contas	Todas as Organizações Sociais apresentaram relatório de gestão em 2011 e 2014

Parecer dos Auditores	Em todos os relatórios de gestão, exceto no do CGEE, em 2011, consta o parecer dos auditores independentes.
-----------------------	---

Fonte: elaborado pelos autores com base nas recomendações do relatório de gestão.

5. Considerações finais

Com base nos achados da pesquisa, é possível concluir a relevância da Comissão de Avaliação para a melhoria dos controles internos das Organizações Sociais no Brasil. Também é percebida a carência de um setor específico para tratar do funcionamento da gestão de cada OS e por ter a competência de avaliar os resultados e metas alcançadas, subsidiariamente é imputada a CA responsabilidades que não estão normatizadas e que deveriam estar sob incumbência do controle interno.

Com base nas análises dos dados, depreende-se que a CA, em diversos momentos nos relatórios de 2011-2014 sugere a adequação das Organizações Sociais às práticas estabelecidas na portaria 967/2011 e também a preocupação no cumprimento dos acórdãos do TCU que vigoravam em cada período investigado.

Os relatórios da CA serviram para aferir o cumprimento das metas que em suma foram alcançadas por todas as OS nos dois períodos analisados. Apesar de divulgadas todas as informações necessárias ao Auditor Social, há uma carência de informações mais claras e objetivas nos relatórios da CA, o que torna difícil a verificação da eficiência dos controles e do planejamento com o fim de obter um bom desempenho, ou seja, o maior foco é o alcance das metas estabelecidas e não diretamente na qualidade da gestão.

Para futuras pesquisas, se propõe a análise dos relatórios da auditoria independente disponíveis nos anexos ao relatório de gestão, com o objetivo de verificar se são feitos comentários e sugestões pertinentes às práticas de controle interno adotado pelas Organizações Sociais vinculadas aos governos federal, estadual e municipal.

Referências

ALVES, A. ; COSTA, A. J. B. . A contribuição da auditoria interna para a governança: estudo de caso em uma organização social vinculada ao governo federal.

Cuadernos de Contabilidad, v. 20, p. 1-37, 2019.

BABILÔNIA, Lara Luísa. **“Terceiro Setor”, e Publicização: nova dinâmica de formulação e implementação de Políticas Públicas em Uberlândia –MG**. 21 f. Dissertação (Monografia). Universidade Federal de Uberlândia. Minas Gerais, 2012.

BOUDENS, Emile. **Terceiro setor: legislação**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2000. (Estudo). p.5.

BRASIL. Acórdão 3.129/2014. Segunda Camara. TCU. **Recursos de reconsideração.. Prestação de Contas. Contrato de Gestão. Gastos Incompatíveis com o Contrato de Gestão. Contas Regulares com Ressalvas. Determinação de compensação de valores em exercício posterior. Recomendação. Alertas. Conhecimento. Possibilidade de consideração de valores eventualmente já compensados**. Provimento parcial. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3129%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2>. Acesso em: 01/06/2017

BRASIL. Decisão 592 (1998). **Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis**. Disponível em:

<www.tcu.gov.br/Consultas/.../judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC05926398P.pdf>. Acesso em: 21/03/2017.

BRASIL. **Instrução Normativa Fiscalização de Contratos de Gestão**. Disponível em: <<http://www.controladoria.go.gov.br/cge/wp-content/uploads/2012/05/IN-n%C2%BA-12-2012-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-dos-Contratos-de-Gest%C3%A3o-pela-CGE.pdf>>. Acesso em: 20/04/2017.

BRASIL. **Legislação sobre o terceiro setor. Dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)**. Centro de documentação e informação. Edições Câmara, 2016.

BRASIL. **Lei de acesso a informação**, Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 11/05/2017.

BRASIL. LEI Nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.**

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm> . Acesso em: 20/03/2017.

BRASIL. LEI Nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.**

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm> . Acesso em: 20/03/2017.

BRASIL. **Manual de Avaliação dos Contratos de Gestão.** Disponível em:

<<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt24.pdf>>.

Acesso em: 23/04/2017.

BRASIL. Portaria MCTI Nº 967, de 21 de dezembro de 2011. MCTI, 2011.

Disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/3_Portaria+967+alterada+pel+a+777+e+1123_compilada.pdf/4392c679-823d-42b9-9a8c-cefca10cecf>. Acesso em: 22/03/2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03/03/2017.

BRESSER-PEREIRA, L.; SPINK, P.K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998

BUGARIN, Paulo S. **TCU e a fiscalização dos contratos de gestão.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, 2007, n. 10, p. 1-21.

COSTA, A. J. B.; COSTA, R. N. ; RESENDE, A. L. . transparência e acesso à informação em organizações sociais vinculadas ao governo federal. rea. revista eletrônica de administração (franca. online), v. 19, p. 41-57, 2020.

COUTINHO, Nina Novaes. **As organizações sociais e o contrato de gestão.**

Revista de de Direito Público, Londrina, 2006, v.1, n.2, p. 25-40.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998.p. 488

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p.284.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 153-154.

LEITE, P. S. O. ; COSTA, A. J. B. . Estimativa e monitoramento dos custos por trabalho: estudo de caso em auditoria interna no setor público. **Revista da universidade vale do rio verde**, v. 16, p. 1-14, 2018.

MEDEIROS, Erika. **Indicadores de desempenho: o caso de uma Organização Social Federal**. Brasília, 2016. p. 29.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.p. 366

MEREGE, Luiz; BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Org.). **3º Setor: Reflexões sobre o Marco Legal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.p. 239

MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1998, n. 214, p. 55-68, out/dez, 1998. Rio de Janeiro: Editora Renovar.p.61.

MONICE, Maria Gabriela. **A importância do Comitê de Auditoria para as Organizações Sociais: um caso de uma Organização Social Federal**. Brasília, 2016. p. 25.

MORAES, R., GALIAZZI, M. C. (2007). **Análise Textual Discursiva**. Ijuí: Ed. Unijui, 2007, 224p.

OLIVEIRA, Adelino Fernandes. **Convênios e Contratos de Repasse: Análise da Prestação de Contas pelo Controle Interno**. 2009. 73 f. Trabalho de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental (Monografia). Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2009.p.2.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; IGARASI, Lizarda Yae; LIMA, Silvio Alves. **Organização social e contrato de gestão no contexto da reforma do Estado brasileiro**. Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. ENANPAD, 1998. APA. p.5.

VERONESE, Alexandre. **Reforma do Estado e Organizações Sociais: a experiência de sua implantação no Ministério da Ciência e Tecnologia**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.p. 33.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.