

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

ARTUR BRANDES DE AZEVEDO FERREIRA

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO MODELO (IM)PRÓPRIO PARA
O ATINGIMENTO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA:**

Um estudo de caso da implementação do modelo no Município de
Florianópolis

Florianópolis

2019

ARTUR BRANDES DE AZEVEDO FERREIRA

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO MODELO (IM)PRÓPRIO PARA O
ATINGIMENTO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA:**

Um estudo de caso da implementação do modelo no Município de Florianópolis

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam.

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ferreira, Artur Brandes de Azevedo

As Organizações Sociais como modelo (im)próprio para o
atingimento da eficiência administrativa : um estudo de
caso da implementação do modelo no Município de Florianópolis
/ Artur Brandes de Azevedo Ferreira ; orientador, José
Sérgio da Silva Cristóvam, 2019.

74 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Organizações Sociais. 3. Eficiência
Administrativa. 4. Princípios Constitucionais. I. Cristóvam,
José Sérgio da Silva. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**As Organizações Sociais como modelo (im)próprio para o atingimento da eficiência administrativa: um estudo de caso da implementação do modelo no Município de Florianópolis**”, elaborado pelo acadêmico **Artur Brandes de Azevedo Ferreira**, defendido em 01/07/2019 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.


Florianópolis, 1º de julho de 2019.



José Sérgio da Silva Cristóvam
Professor Orientador



Bernardo Wildi Lins
Membro de Banca



Mateus Stallivieri da Costa
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Artur Brandes de Azevedo Ferreira

RG: 4.203.962 – SSP/SC

CPF: 072.130.989-50

Matrícula: 14100201

Título do TCC: “As Organizações Sociais como modelo (im)próprio para o atingimento da eficiência administrativa: um estudo de caso da implementação do modelo no Município de Florianópolis”

Orientador: José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, Artur Brandes de Azevedo Ferreira, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 1º de julho de 2019.


ARTUR BRANDES DE AZEVEDO FERREIRA

Este trabalho é dedicado a todas as pessoas que lutam,
dia a dia, para serem melhores, por um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A caminhada de elaboração e conclusão deste trabalho é resultado da existência, apoio, participação e colaboração de diversas pessoas e instituições às quais presto meus agradecimentos neste momento.

Em primeiro lugar, agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, por ser o sustentáculo público, gratuito e de qualidade, dos conhecimentos que tive a oportunidade de adquirir em uma pequena e significativa parcela. A esta grandiosa instituição, agradeço pela minha formação humana e profissional, e pela oportunidade de viver, pela primeira vez, o sentido de Universidade.

Não poderia deixar de agradecer, antes de seguir a diante, a todo o ensino público, ao qual devo minha trajetória escolar primária, secundária, e pré-vestibular. Meu agradecimento à escola pública é direcionado, principalmente, às pessoas que dentro dela trabalham no dia a dia, em todos os setores, com grande sacrifício pessoal. Trabalham, na maioria das vezes, em situações precárias, segurando a sangue, suor e lágrimas, a barragem que represa as águas da atual derrota do homem em criar uma sociedade mais humana, justa, e solidária.

Assim, agradeço a toda a sociedade por manter essa estrutura, com o sonho de a ver, um dia, em todo o seu potencial.

Agradeço ao meu professor orientador, Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, não apenas pela orientação paciente, aberta e acolhedora, e pela bibliografia produzida que guiou a elaboração do trabalho, mas principalmente pelo exemplo de profissionalismo e humanidade na condução deste saber humano dentro do âmbito jurídico. Sua capacidade para o diálogo e construção de entendimentos mais elevados sobre cada assunto foram, para mim, ensinamentos de comprometimento com a sociedade e com o direito.

Agradeço ao professor Bernardo Wildi Lins, por aceitar contribuir, ainda mais, com este trabalho, compondo a banca de avaliação do trabalho que teve o livro de sua autoria fonte imprescindível de consulta.

Agradeço à minha família, que antes mesmo de eu abrir os olhos já esteve presente, com seu amor, cuidado, carinho e fé no futuro. Agradeço especialmente, e

em primeiro lugar aos meus pais, Osvaldo e Vera, por seu amor e pelo apoio primordial, constante e incondicional.

Agradeço aos meus irmãos e irmãs, Rodrigo, Léo, Leila e Luiza, pelo amor e cuidado, pela confiança mútua e irrestrita, pelas histórias que compartilhamos, e pelos sobrinhos amados, que pelos presentes em corpo e espírito – Clara, Helena, Théo e Catarina –, agradeço previamente aos futuros.

Agradeço a minha companheira Milena, pelo amor, amizade, e companheirismo, que torna a caminhada mais certa, leve, firme e divertida. Agradeço por sua paciência e comprometimento. Agradeço, também, pela inestimável ajuda com os conselhos, revisões e correções ao longo do trabalho.

Agradeço ao meu tio Pedro e a querida Cucá, pelo apoio e confiança. Que o cosmos, agora com uma estrela a mais, proteja o Planeta Terra.

Agradeço aos amigos por saberem esperar.

E agradeço a Deus por tudo que há.

“Que o Cosmos proteja o Planeta Terra”

P.Az.

RESUMO

Esta monografia investiga a eficiência administrativa no modelo das Organizações Sociais e o problema que orientou o trabalho foi: o modelo das Organizações Sociais é adequado para o atingimento da eficiência administrativa? A hipótese que se buscou confirmar é de que o modelo das Organizações Sociais, do modo que vem sendo implementado, não é adequado para o atingimento da eficiência administrativa. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo por meio dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. O objetivo geral do trabalho consistiu em verificar se o modelo das Organizações Sociais é próprio ou impróprio para o atingimento da eficiência administrativa. Constituíram objetivos específicos da pesquisa: analisar o princípio da eficiência administrativa em sua harmonia constitucional; analisar o modelo federal das Organizações Sociais, por ser o modelo de base para as demais implementações e; verificar, através de um estudo de caso, se o modelo de Organização Social, implementado no Município de Florianópolis, cumpre requisitos de eficiência traçados na intersecção entre o princípio da eficiência administrativa, em harmonia com os demais princípios constitucionais, e o modelo das Organizações Sociais. Ao final da pesquisa a hipótese foi parcialmente confirmada, em decorrência de que o modelo precisa ser muito trabalhado para se tornar efetivamente adequado, ainda que possua características de adequação.

Palavras-chave: Organizações Sociais. Eficiência Administrativa. Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

This monograph investigates administrative efficiency in the model of Social Organizations and the problem that guided the work was: is the Social Organizations model adequate for the achievement of administrative efficiency? The hypothesis sought to confirm is that the Social Organizations model, in the way that is being implemented, is not adequate for the achievement of administrative efficiency. For that, the method of deductive approach was used through the procedures of bibliographic research and case study. The general objective of the work was to verify if the Social Organizations model is proper or improper for achieving administrative efficiency. The specific objectives of the research were: to analyze the principle of administrative efficiency in its constitutional harmony; analyze the federal model of Social Organizations, as it is the base model for other implementations and; to verify, through a case study, whether the Social Organization model, implemented in the Municipality of Florianópolis, fulfills efficiency requirements drawn at the intersection between the principle of administrative efficiency, in harmony with the other constitutional principles, and the Social Organizations model. At the end of the research, the hypothesis was partially confirmed, due to the fact that the model needs to be much worked to become effectively adequate, even if it has adequacy characteristics.

Key words: Social Organizations. Administrative Efficiency. Constitutional principles.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	15
2.1 A introdução do princípio da eficiência na Constituição de 1988.....	15
2.2 A conceituação do princípio da eficiência administrativa.....	18
2.3 A eficiência administrativa na harmonia constitucional: as balizas do agir eficiente	22
3 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	31
3.1 Contexto de criação das Organizações Sociais.....	31
3.2 Conceito e fundamentos legais da implementação.....	33
3.3 O contrato de gestão e o controle da execução.....	39
4 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO MODELO (IM)PRÓPRIO PARA O ATINGIMENTO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	45
4.1 Levantamento de critérios para a aferição da eficiência.....	45
4.2 A implementação do modelo no Município de Florianópolis.....	52
4.3 A verificação dos requisitos de eficiência na implementação do modelo das Organizações Sociais no Município de Florianópolis.....	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, intitulado “As Organizações Sociais como modelo (im)próprio para o atingimento da eficiência administrativa: um estudo de caso da implementação do modelo no Município de Florianópolis” busca analisar a conformidade entre a elaboração do modelo e sua capacidade de atingir o principal objetivo de sua criação: a eficiência administrativa.

Como delimitação do tema, o estudo traça critérios de eficiência administrativa a partir das balizas dos princípios constitucionais da Dignidade Humana, do Estado Democrático de Direito, do Princípio Republicano, e dos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade, em intersecção com o modelo federal das Organizações Sociais e aplicado ao estudo de caso do modelo implementado no Município de Florianópolis.

A justificativa do trabalho assenta-se na necessidade de verificar os critérios constitucionais que atuam sobre a eficiência administrativa. As balizas existentes fazem parte da harmonia constitucional e, portanto, o próprio conceito de eficiência administrativa influencia e é influenciado pelos demais princípios constitucionais. Implementar um modelo de Organização Social para a execução de serviços que tem como objeto direitos fundamentais, sem que a eficiência administrativa esteja orquestrada com os demais princípios constitucionais, é criar um modelo sem critérios, inapto a atingir a eficiência administrativa. Dessa forma, importa estudar se o modelo tem se mostrado apto a atingir a eficiência administrativa, no seu sentido substantivo constitucional.

A atualidade do tema é verificada na recente e polêmica implementação do modelo das Organizações Sociais no Município de Florianópolis. Mais de vinte anos após a reforma do Estado da década de 1990, que positivou o princípio da eficiência na Constituição Federal e criou o modelo federal das Organizações Sociais, a discussão sobre o tema voltou a ganhar força no campo jurídico, com o fim do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade da Lei 9.637/1998, e o movimento político de alteração das gestões nas esferas executiva e legislativa dos últimos anos, que resultou em aumento do número de transferência de gestão para as Organizações Sociais.

A base do estudo, por sua vez, parte da concepção de supremacia da Constituição, da força normativa dos princípios constitucionais e da eficácia dos direitos fundamentais. Neste contexto que se realiza a análise da eficiência administrativa aplicada ao modelo das Organizações Sociais.

Em decorrência da delimitação do presente estudo, o problema que orientou o desenvolvimento do trabalho foi o seguinte: o modelo das Organizações Sociais é adequado para o atingimento da eficiência administrativa? A partir do problema proposto, a hipótese levantada é de que o modelo das Organizações Sociais, do modo quem vem sendo implementado, não é adequado para o atingimento da eficiência administrativa.

As variáveis centrais do presente estudo são a Eficiência Administrativa e as Organizações Sociais, que se coadunam com os conteúdos dos princípios da Dignidade Humana, do Estado Democrático de Direito, do Princípio Republicano, e os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade, alinhados à efetivação dos direitos fundamentais.

O objetivo geral do trabalho é verificar se o modelo das Organizações Sociais é próprio ou impróprio para o atingimento da eficiência administrativa. Para melhor estudo do objetivo geral foram traçados três objetivos específicos: analisar o princípio da eficiência administrativa em sua harmonia constitucional; analisar o modelo federal das Organizações Sociais, por ser o modelo de base para as demais implementações e; verificar, através de um estudo de caso, se o modelo de Organização Social implementado no Município de Florianópolis cumpre requisitos de eficiência, traçados na intersecção entre o modelo das Organizações Sociais e o princípio da eficiência administrativa, em harmonia com os demais princípios constitucionais.

Por meio do método indutivo de abordagem buscar-se-á alcançar os objetivos traçados para o presente estudo com a utilização dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

O primeiro capítulo do trabalho faz a análise do princípio constitucional da eficiência administrativa. Dividido em três seções, apresenta a introdução do princípio na Constituição Federal; a conceituação do princípio da eficiência

administrativa; e sua análise de interação na harmonia constitucional para a formação de balizas para o agir eficiente.

O segundo capítulo traz a análise do modelo federal das Organizações Sociais. Também dividido em três seções, apresenta o contexto de criação das Organizações Sociais no Brasil; o conceito e fundamentos legais do modelo e; o estudo do contrato de gestão como instrumento de implementação do modelo em conjunto aos controles previstos para o sucesso da execução do contrato.

O terceiro capítulo realiza a intersecção do estudo da eficiência administrativa com o modelo das Organizações Sociais. A primeira seção levanta os critérios para a aferição da eficiência administrativa; a seção seguinte introduz o estudo de caso apresentando a implementação do modelo no Município de Florianópolis, desde a fase legislativa até a execução do objeto do contrato; a derradeira seção verifica a existência dos critérios de eficiência na implementação do modelo no Município, no processo legislativo, na normativa que regulamente a atuação das Organizações Sociais e na execução das atividades da entidade na gestão da Unidade de Pronto Atendimento do Continente.

Por fim, registra-se que a aprovação da presente monografia não representa o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Federal de Santa Catarina ao conjunto de ideias e considerações sobre as quais se fundamenta ou que nela são expostas.

2 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O princípio da eficiência administrativa foi introduzido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 19, no ano de 1998. É largamente considerado como o princípio norteador do modelo das Organizações Sociais, alvo do presente estudo. No entanto, como salienta Marcelo Harger (1999), os princípios são as ideias centrais para a compreensão do objeto de estudo. Portanto, entende-se que a análise da eficiência administrativa deve ser realizada em harmonia com os princípios constitucionais que regem o Direito Administrativo. Desta forma, o princípio da eficiência não será tratado apenas como um princípio econômico, mas como um princípio jurídico, constitucional, que deverá ser interpretado conforme a Constituição.

Este primeiro capítulo objetiva tratar do conceito do princípio da eficiência administrativa, sua introdução na Constituição de 1988, e da interação deste princípio com os demais princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

2.1 A introdução do princípio da eficiência na Constituição de 1988

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal de 1988 a partir de um movimento de reforma do Estado brasileiro ocorrido na década de 1990 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado¹ e com a Emenda Constitucional n. 19 (RODRIGUES, 2003).

Ataliba Pinheiro do Espírito Santo (2002) mostra que a força reformista da década de 1990 se dá por um movimento que busca alterar a concepção burocrática da Administração Pública, fonte da crise do Estado, para um modelo de administração gerencial, mais moderno e eficiente. O autor explica que, à época, “proclamava-se mundo à fora” que era chegada a hora de os princípios do direito se submeterem aos princípios da economia, submetendo, portanto, o Estado à sociedade, e que a introdução do princípio da eficiência no caput do art. 37 da

¹ A consulta do plano diretor pode ser obtida em: BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

Constituição Federal de 1988 é a demonstração dessa sujeição do direito à economia (SANTO, 2002).

Ohlweiler (2014) entende que a compreensão dos princípios é um processo “histórico-efetual”², dado que implica a consideração dos momentos históricos vividos no Brasil, na constituinte, no período da reforma, e no período atual de aplicação do ordenamento jurídico existente.

Esse ideário existente no Brasil na década de 1990 é estudado por diversos autores como o resultado de um imbricamento político global de desenvolvimento pendular das formatações dos Estados modernos, entre o liberal e o social, cujo aprofundamento não nos cabe analisar neste trabalho³.

No entanto, cabe entender que no atual estágio do Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (LINS, 2015), há uma maior coexistência entre os modelos pois “trata-se de um modelo de Estado que contempla características das noções clássicas de Estado Social e Liberal” (LINS, 2015, p. 15). Portanto, a introdução do princípio da eficiência não vem em superação e eliminação dos princípios que o antecederam, mas sim “como autêntica expressão normativa de densificação do próprio Estado democrático de direito, instrumento fundamental à otimizada prossecução dos direitos fundamentais individuais e (sobretudo) sociais assegurados pela ordem constitucional, fator mesmo de legitimidade da atuação estatal” (CRISTÓVAM, 2015, p. 292), não podendo ter sua leitura desvinculada do restante do ordenamento jurídico pátrio e, portanto, não sendo cabível a submissão do direito à economia quando considerada a hermenêutica constitucional do princípio da eficiência.

A Emenda Constitucional n. 19 incluiu no caput do art. 37 da Constituição de 1988 o princípio da eficiência, que passou a ombrear e reger, expressamente, junto com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade, a

² Para aprofundamento sobre a concepção histórico-efetual dos princípios consultar: OHLWEILER, L. P. Os princípios constitucionais da Administração Pública e o mundo prático no Direito Administrativo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 5, n. 2, p. 150–168, 2014.

³ Um aprofundamento sobre esses diferentes momentos históricos em relação ao entendimento sobre Estado, Administração Pública e Gestão Pública pode ser consultado em: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 5-15. Para aprofundamento deste imbricamento em relação ao interesse público consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 63-112.

atividade da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor que resultou na Emenda Constitucional n. 19 definiu a eficiência como “a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público” (BRASIL, 1995). Devendo, portanto, equalizar a eficiência administrativa com vistas a alcançar o resultado de interesse público (SILVA, 2008).

Paulo Modesto (2000), assessor especial do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, durante a reforma administrativa, traz como princípios da eficiência administrativa: a ação idônea (eficaz); a ação econômica (otimizada); a ação satisfatória (dotada de qualidade).

No entanto, a doutrina brasileira ainda não pacificou o entendimento final das implicações do princípio da eficiência por meio de uma definição sólida do seu conceito. As diversas definições transitam na sua textura aberta, o que implica contornos por vezes opostos (SILVA, 2008).

Enquanto uns afirmam que a eficiência deve estar ligada à produção de um resultado rápido e preciso, outros afirmam que a eficiência deve estar ligada à probidade e à moralidade administrativa. Há quem afirme, também, que a eficiência administrativa impõe à administração pública a persecução do bem comum, exercendo suas competências de forma “imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos”. E, ainda, quem defenda a conduta eficiente é atingida pela Administração Pública quando “estiver voltada para a satisfação do valor maior expresso pela ideia do ‘bem de todos’” (SILVA, 2008, p. 95-100).

A introdução do princípio da eficiência na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional n. 19, como se viu, é envolta por uma discussão interpretativa e, por vezes, ideológica. A realidade da inserção do conceito aponta para a diversidade sociocultural do Brasil e nos desafia a sempre ter em conta a necessária harmonia de qualquer introdução normativa com o ordenamento jurídico vigente, principalmente quando se considera que no Brasil houve um salto entre

Estado de Direito e Estado Democrático de Direito, pouco ou nada se vendo do estágio do Estado Social, como se viu em outros países (MARQUES, 2016, p. 201).

Apesar da disputa interpretativa que seguiu a introdução do princípio na Constituição de 1988, é certo que, no contexto de reforma da década de 1990⁴, a eficiência foi o cerne de todas as propostas de reestruturação do Estado. Como aponta Luciana Cordeiro Rodrigues (2003), a reforma, e seu embasamento na eficiência, buscou atingir os quatro setores do Estado: o setor estratégico, para o qual é dirigido o programa de desburocratização; o setor de serviços exclusivos do Estado, ao qual é destinado a criação das agências executivas; o setor de serviços não exclusivos, a ser dirigido pelo programa de publicização; e o setor de mercado, cuja reforma dá-se pelo programa de privatização.

Neste contexto, o presente trabalho buscará analisar o desenvolvimento de uma parte apenas deste fenômeno: a possibilidade de atingimento da almejada eficiência nos serviços não exclusivos gerenciados por Organizações Sociais.

Nesse sentido, adota-se aqui o entendimento de que o princípio da eficiência não pode estar desvinculado do conceito de efetividade e, muito menos dos demais princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Dessa forma, será analisado, a seguir, o conceito do princípio da eficiência administrativa em harmonia com os demais princípios constitucionais e o conceito de eficácia.

2.2 A conceituação do princípio da eficiência administrativa

O conceito de eficiência trazido pelo movimento de reforma da década de 1990 trouxe mais fortemente o entendimento econômico do termo, no qual seu conteúdo relaciona-se a “uma relação ótima entre qualidade e custo” (SILVA, 2008), ou, como afirmou Paulo Modesto (2000): ação idônea (eficaz); econômica (otimizada); ação satisfatória (qualidade).

Neste primeiro estágio de conceituação do princípio constitucional da eficiência administrativa serão observados os aspectos econômicos do termo e,

⁴ Para aprofundar o tema da reforma administrativa da década de 1990 consultar: SILVA, Cláudio E. R. de Figueiredo e. **Administração Gerencial & a reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

posteriormente, as necessárias adaptações e densificações do conceito para ser alçado à condição de princípio constitucional.

Marcellino Junior (2009) denuncia o cuidado que se deve ter ao interpretar o princípio da eficiência. Segundo o autor, a eficiência como critério puramente econômico é uma tentativa de submeter o direito à economia, considerando essa última como critério maior de justiça. Para ele, os “teóricos da Análise Econômica do Direito, cientes das dificuldades e limitações dos economistas para lidarem diretamente com questões legais, procuram estabelecer uma nova racionalidade que justifique a sobreposição do econômico em relação ao jurídico, e o fazem especialmente através da utilização do conceito ação eficiente” (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 220-221). Nesta concepção, para o autor, a constitucionalização da eficiência como padrão de ação justa do Estado e da sociedade é a submissão constitucional do direito à economia.

Nesta toada, Silva (2008, p. 99) propõe que o conceito de eficiência seja trabalhado junto com o conceito de eficácia, vinculada diretamente ao controle de resultados. Pois, para o autor, diferente da eficiência pura, a eficácia não é um conceito econômico, mas sim uma avaliação qualitativa dos serviços públicos.

Reforçando esse entendimento, Marcelo Harger (1999) esclarece que o exercício do Estado se desenvolve através da Função Administrativa. A função, neste contexto é o “dever de atingir uma certa finalidade no interesse de outrem” e, portanto, vincula-se aos fins que se pretendem à Administração Pública (HARGER, 1999, p. 156).

Marcellino Junior (2009, p. 185-188) defende que o movimento de reforma do Estado da década 1990 utilizou-se da ardil colocação do brocado “eficiência” como princípio em vez de “efetividade”. O autor explica que “conseguiram, agora constitucionalmente, substituir a histórica relação causa-efeito [...], pela ação eficiente, confundindo, não por acaso, efetividade (que visa fins), com eficiência (que está atrelada a meios)” (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 185).

Para o autor, tal confusão trata-se de “câmbio conceitual” e afirma que a “chincana deste câmbio [...], é que grande parte da sociedade sempre pensou, com a expressão *eficiência*, estar falando em efetividade estatal, no sentido de efetividade social, de melhoria da qualidade e ampliação dos serviços públicos, de

garantias e implementação de Direitos Fundamentais”⁵ (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 188). E sustenta, por fim, que o paradigma da ação eficiente, com o foco nos meios e não nos fins, acarretam exatamente o contrário.

Neste cenário “a ação eficiente estava, pois, devidamente ‘rebatizada’ pelo jurídico, e, agora, muitos legalistas passavam a defender um Estado eficiente, pensando estar defendendo um Estado efetivo” (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 241).

A consequência, nessa lógica, é a matematização do serviço público, no qual a otimização dos gastos e a produtividade numérica e estatística se sobressaem à consecução finalística da atividade estatal na prestação de serviços públicos e garantias dos direitos fundamentais da população (MARCELLINO JUNIOR, 2009).

Para o autor, são dois os alvos dessa matemática. Em primeiro lugar os agentes públicos, pois trabalham com metas de atendimento e produção baseado em índices preestabelecidos. O segundo alvo é o sujeito humano, a população em geral, que passa a ser tratada como um número na estatística das metas de produção e atendimento do agente público, tendo, muitas vezes, desconsiderada sua própria dignidade (MARCELLINO JUNIOR, 2009).

Não parece coerente, portanto, a norma e a ação estatal estar desvinculada da finalidade última do Estado. Dessa forma, até nos casos em que há discricionariedade do administrador público, este deve praticar os atos que melhor atendem à finalidade da lei, conformando os meios, aos fins (HARGER, 1999).

A questão, portanto, passa pela conjunção da eficiência com a eficácia. Assim, como entende Silva (2008, p. 102), as entidades que prestam serviço público devem cumprir com o que estabelece a razão de sua criação. Estas entidades só podem ser consideradas bem-sucedidas se o seu fim for atingido. Portanto, estão inexoravelmente ligadas à aferição de resultados. São, portanto, duas as dimensões de avaliação, que isoladamente não estarão equilibradas: a dimensão da racionalidade e otimização de uso dos meios; e a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública (MODESTO, 2000).

⁵ Para maiores discussões acerca dos conceitos de eficiência e eficácia e o “câmbio epistemológico” consultar: MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Princípio constitucional da eficiência administrativa:** (des) encontros entre economia e direito. Florianópolis: Habitus, 2009. p. 179-202.

Para além desta discussão, para que o conceito de eficiência possa ser alçado à categoria de princípio constitucional, está a necessidade de densificação do conceito para sua harmonização com o ordenamento jurídico vigente.

Torna-se necessária, portanto, a leitura do princípio da eficiência em conformação com os demais princípios constitucionais⁶, os quais formam a base que confere “racionalidade sistêmica e integralidade ao ordenamento constitucional”, com “eficácia vinculante na proteção e garantia dos direitos fundamentais” (CRISTÓVAM, 2016, p. 89).

Isto porque, o desenvolvimento de um Estado com pretensões constitucionais democráticas, como é o caso brasileiro, requer, para o início da jornada de evolução, uma formulação principiológica sólida e clara, que norteará as formulações legislativas, as execuções administrativas e as correções judiciárias.

No presente estudo, a densificação do conceito do princípio da eficiência administrativa se dará por sua leitura em conjunção com o princípio da Dignidade Humana, como limitador máximo e geral do sistema; do Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito⁷; e dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade e impessoalidade, que regem constitucionalmente a administração pública.

Desta forma, no atual estágio da teoria da Constituição, de forte influência doutrinária no Brasil, é possível encontrar na base da pirâmide, ou no centro do conjunto irradiador normativo, o princípio “da dignidade humana, a força normativa dos princípios constitucionais e a eficácia dos direitos fundamentais” (CRISTÓVAM, 2017, p. 220).

Assim, deontologicamente, toda a normatividade constitucional e infraconstitucional floresceria em consideração máxima à Dignidade Humana, direcionada à incansável busca de efetivação dos direitos fundamentais previstos na

⁶ Para aprofundamento da temática inerente aos princípios constitucionais consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Princípios Constitucionais** Razoabilidade, Proporcionalidade e Argumentação Jurídica. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

⁷ O princípio da Dignidade Humana, o Princípio Republicano e o Princípio do Estado Democrático de Direito são considerados os princípios fundamentais estruturantes do novo regime jurídico administrativo pelo professor José Sérgio da Silva Cristóvam. Para aprofundamento sobre o tema consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

constituição, sempre com respeito ao demais princípios constitucionais regentes do ordenamento.

A recepção do princípio da eficiência na Constituição Federal se dá neste exato contexto. Sua concepção “histórica-efeitua” (OHLWEILER, 2014), resulta na necessária coexistência com os demais princípios conformadores da ordem constitucional, formatado à Dignidade Humana e direcionado à promoção dos direitos fundamentais.

Além da imperativa harmonia jurídica, conforme sobredito, há de se compreender a eficiência em seu sentido amplo, na conjunção das acepções de eficiência e eficácia, vinculada ao interesse público (SANTOS, 2003).

Desta forma, no presente estudo, adotar-se-á o entendimento de que o princípio constitucional da eficiência administrativa deve ser lido em conjunto com o conceito de eficácia, em busca de um equilíbrio entre a eficiência dos meios (quantitativo) e a eficácia dos resultados (qualitativo), como ação idônea, econômica e eficiente; e limitado pelos princípios constitucionais da Dignidade Humana, o Princípio Republicano, o Princípio do Estado Democrático de Direito, e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade.

A próxima seção tem a finalidade de tratar sobre a harmonia constitucional entre o princípio da eficiência e os demais princípios constitucionais que formarão as balizas do agir eficiente no contexto da Administração Pública e das Organizações Sociais.

2.3 A eficiência administrativa na harmonia constitucional: as balizas do agir eficiente

As balizas do agir eficiente, na concepção do presente trabalho, encontram guarida nos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa do Estado.

O professor José Sérgio da Silva Cristóvam (2015) propõe que o Direito Administrativo atue sobre o novo paradigma da Administração Pública Democrática,

na qual vigem como princípios constitucionais estruturantes a Dignidade Humana, o Estado Democrático de Direito e o Princípio Republicano⁸.

O Princípio da Dignidade Humana⁹ como “genuíno parâmetro” de atingimento dos direitos fundamentais, implica ao próprio Estado a obrigação de garantia das condições de sua efetividade (CRISTÓVAM, 2015, p. 269). Sua centralidade constitucional deve impulsionar as ações do Estado para promover a cidadania e dignidade da população, inclusive com a possibilidade de participação ativa e corresponsável de qualquer pessoa nas decisões coletivas que a atingem.

Há de se considerar, portanto, o respeito a todas as pessoas envolvidas no agir administrativo, não podendo reduzir indivíduos a meros objetos de uma ação eficiente. Isto porque, cabe ao Estado assegurar, como tarefa, as condições de uma existência digna de vida de toda a população (CRISTÓVAM, 2015, p. 270).

Nessa concepção, vê-se a necessidade de eliminação de qualquer forma de matematização da atividade administrativa que coloque a pessoa como meio de um fim diverso de si mesma e do coletivo, em especial uma matematização que reduz numericamente as pessoas envolvidas em índices de eficiência (MARCELLINO JUNIOR, 2009).

A Constituição Federal de 1988 traz consigo uma “estrutura aberta e maleável” de princípios constitucionais norteadores da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, que por mais das vezes, concretamente, podem conflitar ou se contrapor. Diante do que se deve realizar juízos ponderativos¹⁰, sempre visando “à máxima satisfação daquelas vontades normativas preestabelecidas” (CRISTÓVAM, 2017, p. 221).

Tal ponderação, no entanto, decorrente da estrutura aberta e maleável dos princípios constitucionais, não pode resultar em uma discricionariedade decisionista.

⁸ Para aprofundamento sobre os princípios constitucionais estruturantes do Novo Regime Jurídico Administrativo consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015. p. 259-304.

⁹ Para aprofundamento sobre o princípio da Dignidade Humana como princípio constitucional Estruturantes do Novo Regime Jurídico Administrativo consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015. p. 261-171.

¹⁰ Para um aprofundamento sobre os princípios constitucionais consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Princípios Constitucionais** Razoabilidade, Proporcionalidade e Argumentação Jurídica. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 211-239.

Pois deve, sempre, estar “plenamente vinculada à supremacia da Constituição e à prevalência dos direitos fundamentais” (CRISTÓVAM, 2017, p. 221).

A Dignidade Humana, nesta concepção, é baliza última e intransponível do agir eficiente da Administração Pública ou por quem por ela atue, a partir da qual considera-se todos os demais princípios constitucionais dentro de suas fronteiras fundamentais da proposta de Estado trazida pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

O princípio da eficiência, portanto, molda-se, em primeiro lugar, ao princípio da Dignidade Humana, mas também limita e é limitado pelos demais princípios constitucionais.

Cristóvam (2015) aponta que o alcance da eficiência administrativa é fomentado pela participação popular na formação da decisão administrativa a partir da substancial consideração do princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. Tal princípio impõe o dever de eficiência ao Poder Público na busca da efetivação dos direitos fundamentais, “pela via da adequada prestação de serviços públicos e racionalização da atividade administrativa” (CRISTÓVAM, 2015, p. 291).

Exige-se, portanto, que se realize um tipo de Administração Pública “transparente e dialógica nas suas ações” além de “proba e imparcial nas suas relações”, para que se efetive o direito fundamental dos cidadãos à boa administração (CRISTÓVAM, 2015, p. 293).

Como explica Marcelo Harger (1999, p. 159), o princípio da eficiência é uma consequência lógica do princípio do Estado de Direito, da legalidade, da moralidade e da razoabilidade administrativa. Mesmo possuindo um conteúdo próprio, não pode estar desvinculado dos demais princípios norteadores da atividade administrativa. Para o autor, não basta que se encontre uma solução possível, mas a melhor solução. É um dever jurídico de boa administração que visa o atendimento da finalidade legal do agir administrativo.

Ainda complementa expondo que “o administrador não pode optar de maneira aleatória entre as várias opções disponíveis. [...] O princípio da eficiência impõe a adoção da melhor opção” (HARGER, 1999, p. 160). Para o autor, “essa é a grande utilidade do princípio da eficiência. Serve de baliza para a atuação discricionária” (HARGER, 1999, p. 160).

A própria legalidade vem em socorro à limitação de poderes discricionários muito abertos por parte do administrador público. Possui, em sua gênese, o precípua intuito de contenção do arbítrio (OHLWEILER, 2014, p. 161), da qual resulta uma limitação harmônica da atuação pública. E ainda, de “materializar um modo de ser democrático” em consideração da concretude em relação à Constituição na contenção de discricionariedades nocivas (OHLWEILER, 2014, p. 162).

Na leitura conjunta com o princípio da eficiência, o princípio da legalidade, pode ser visto como uma baliza, limitadora de uma possível busca cega e nociva da eficiência, sem a qual poderia advir sérios riscos: atropelar a dignidade humana, e esquecer a finalidade máxima de promoção dos direitos fundamentais.

A máquina pública, nesta concepção, tem uma finalidade definida e, para alcançar seus objetivos, precisa que seja bem gerida e administrada. O trato com a coisa pública, nesta concepção, é exigência de eficiência na efetivação de direitos da população. Verifica-se que o Estado brasileiro, pelo prisma do Princípio Republicano¹¹, ainda está muito distante de uma cultura social de consideração substancial da coisa pública. Requer-se, ainda, que se busque, paulatinamente, a criação “de uma cultura da esfera pública na sociedade” (CRISTÓVAM, 2015, p. 304). A eficiência, neste contexto, tem grande potencial dormente a ser despertado e ampliado. Na medida em que a consideração da coisa pública se tornar culturalmente absorvida pela sociedade, o agir administrativo eficiente tem a possibilidade de encontrar eco na participação e no controle social das atividades do Estado, a fim de garantir a responsabilidade e o zelo por quem maneja a coisa pública.

Até atingir esse grau de evolução, o princípio da moralidade administrativa funciona como baliza ao agir administrativo e ao princípio da eficiência. Entendido como o bem administrar a coisa pública, com zelo, ética, honestidade e probidade, com o intuito de controlar os “padrões de honestidade e combate aos atos de corrupção e arbitrariedade”, está intestinalmente ligado ao princípio da legalidade e aos demais princípios constitucionais. Desta forma, é cogente que a execução da

¹¹ Para aprofundamento sobre o Princípio Republicano como princípio constitucional estruturante do Novo Regime Jurídico Administrativo consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015. p. 293-304.

coisa pública seja realizada com transparência e zelo (OHLWEILER, 2014, p. 163-164).

Desta forma, em sua leitura conjunta, o princípio da eficiência, moralmente visto, é o melhor meio de atingir a finalidade última do agir administrativo (eficiência), mas realizado de forma proba, transparente, imparcial, com boa fé e com zelo. Consagrando, assim, “um ideal democrático” (OHLWEILER, 2014, p. 164) de atuação do Estado ou de quem por ele atue.

Nesta concepção, entende-se como relevante que o agir administrativo, no que toca efetivação de direitos fundamentais e sociais, não pode estar desvinculado do agir democrático, dos demais princípios estruturantes da Administração Pública e dos princípios constitucionais.

Marcellino Junior (2009) denuncia que a visão reformista trata democracia como um procedimento, que deve ser levado ao máximo grau de eficiência. Adverte, ainda, que mesmo o princípio dialético procedimental já supõe a operabilidade de outros princípios como a “liberdade de opinião e de expressão; liberdade de obtenção de informação imparcial e correta; publicidade dos fatos que se referem à esfera pública” (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 201).

Impõe-se, portanto, que todos os princípios constitucionais sejam considerados na execução da atividade administrativa. Não é possível que haja sobreposição de um princípio sobre os demais sem uma interpretação contundente de toda a previsão constitucional, pois o desrespeito a um princípio constitucional causa a desestruturação de todo o ordenamento jurídico (HARGER, 1999, p. 152).

Na denúncia da visão procedimental da democracia¹², Marcellino Junior (2009, p. 205) ainda complementa afirmando que devido a inerente opacidade do direito e a pobreza desta visão errônea de democracia que, “através deste obscurecimento jurídico – tornando a lei indisponível, inacessível, e secreta – procura velar as relações de poder que ocorrem no momento de ‘fabricação’ das leis”.

¹² Marcellino Junior trata o tema na sua abordagem sobre a “função ideológica do princípio da eficiência”. Para aprofundamento do tema consultar: MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des) encontros entre economia e direito**. Florianópolis: Habitus, 2009. p. 202-237.

Não é, portanto, uma democracia procedimental que se faz necessária para a eficiente e eficaz atuação administrativa, mas uma democracia substancial, na qual as dinâmicas sociais tenham peso no agir administrativo.

Em sua obra “Princípios constitucionais da eficiência administrativa”, Marcellino Junior (2009, p. 237) pontua que “esta postura eficientista impede que, no Brasil, por exemplo, se implemente e concretize o *Estado Democrático de Direito* que, previsto formalmente em nossa Carta Magna, ainda figura como modelo distante da realidade face a sua manifesta e perseverante inefetividade”.

Em reforço à ideia, Leonel Ohlweiler (1999, p. 40-42) afirma que deve a Administração Pública abandonar a posição formal de validade dos Direitos Fundamentais, buscando atingir a validade substancial desvelando-se “o sentido das normas constitucionais, especialmente aquelas referentes ao Estado Democrático de Direito [...] buscando na própria sociedade a sua legitimação decisória”.

A solução proposta por Marcellino Junior (2009) é a de se realizar uma interpretação conforme a constituição do princípio da eficiência, que leve em conta os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito. Para este autor, “norma válida é aquela que atende aos referenciais constitucionais basilares diretamente ligados ao rol de Direitos Fundamentais” (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 245). É imprescindível, para o autor, que toda norma produzida dentro do ordenamento jurídico brasileiro tenha como diretriz material a “busca pela concretização da dignidade da pessoa humana e da preservação digna da vida humana” (MARCELLINO JUNIOR, 2009, p. 246).

Para Harger (1999, p. 153), se torna ainda mais relevante tal forma de interpretação no direito público. Isso porque, segundo o autor, neste ramo do direito “as normas encontram-se dispersas e são produzidas sem métodos”, não sendo raras, também, a existência de lacunas em sua constituição (HARGER, 1999, p. 153). Dessa forma, são os princípios que fornecem a melhor forma de balizar a interpretação das normas de Direito Administrativo.

Para Marcellino Junior (2009), ainda, o foco na ação eficiente com predominância sobre os demais princípios constitucionais é um retrocesso e não um avanço da reforma administrativa operada.

Apesar da crítica ácida, o autor não propõe esvaziar a bacia da eficiência jogando a água junto com a criança, mas alertar que é imprescindível que o conceito economicista da eficiência não se sobreponha ao conceito jurídico de democracia e aos direitos fundamentais previstos na constituição (MARCELLINO JUNIOR, 2009).

A proposta, portanto, é que se realize a leitura do princípio da eficiência em conjunto dos princípios estruturantes da Administração Pública, e os demais princípios constitucionais, sem tirar de meta o objetivo precípuo de realização dos direitos fundamentais.

Para garantir, ou pelo menos aproximar, o respeito à estrutura constitucional é necessário que se constitua uma Administração Pública organizada e transparente à sociedade.

Nesta concepção, a análise de aferição da eficiência, em consideração com os demais princípios constitucionais, possui cogente necessidade de publicidade dos atos dos agentes públicos no desenvolvimento de suas atividades. A transparência pública vem no socorro a essa necessidade. O direito à informação, como aponta Zaganelli (ZAGANELLI, 2017, p. 49) “é indispensável para a construção de uma gestão pública orientada pelos princípios constitucionais [...] e baseada no interesse coletivo”. É a partir da publicidade e transparência dos agir administrativo que é possível a estruturação da participação democrática e do controle social saudável sobre as atividades do Estado.

Nessa linha, a efetivação substancial da participação e controle social da comunidade é ponto essencial para a execução eficiente e eficaz do serviço público. A Constituição Federal de 1988 e diversas previsões infraconstitucionais foram generosas na previsão de instrumentos concretizadores de participação (CRISTÓVAM, 2015, p. 288).

Marques (2016, p. 231) afirma que não se justifica mais uma administração pública democrática¹³ através de simples regras de competência. Só se legitima através da atuação ampla, participativa e descentralizada, “marcada pelo controle do interesse público por diversos atores – sobretudo o controle social -, pela

¹³ Para aprofundamento sobre administração pública democrática consultar: MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**, p. 199–235, 2016.

necessidade de qualidade e eficiência e, acima de tudo, pelo respeito aos direitos fundamentais” (MARQUES, 2016, p. 231).

Como afirma Cristóvam (2015, p. 289), a “participação popular da sociedade civil [...] apresenta-se como um dos mais fecundos traços de consolidação de um modelo de Administração Pública Democrática”. Sua consolidação, por certo, traz diversos benefícios de resultado, tanto para a sociedade quanto para a própria Administração Pública.

Alguns efeitos positivos podem ser extraídos deste modelo. A necessidade de publicidade e transparência já resulta em melhor organização do Poder Público em sistematizar seus dados e, portanto, possibilitam uma tomada de decisão de forma “mais acertada e justa”. Outro resultado possível e esperado é a consensualidade harmônica de ponderação de interesses contrapostos através de reciprocidade de concessões, essencial em um espaço democrático (CRISTÓVAM, 2015, p. 290).

Em resumo, tem-se um “respeito ao contraditório e ampla defesa dos interessados”; a elevação do nível de informação para a tomada de decisão administrativa, através da participação popular; e a elevação da consensualidade e legitimação das decisões administrativas (CRISTÓVAM, 2015, p. 291). Só dessa forma pode haver, de fato, uma administração democrática, pois tem na participação popular na administração pública seu requisito essencial (MARQUES, 2016, p. 204).

Tal ampliação democrática no agir administrativo privilegia o princípio da eficiência em sua consonância com o atingimento da eficiência administrativa. A atividade administrativa e seu foco permanente na satisfação dos direitos fundamentais tem o dever de cumprimento de “padrões otimizados de eficiência na gestão administrativa” e “na prestação de serviços públicos de qualidade” para a concretização do Estado Democrático de Direito¹⁴ (CRISTÓVAM, 2015, p. 293).

Marques (2016) aponta que a constitucionalização do direito administrativo é a conformação dos seus institutos com o sistema de princípios da Constituição, dando consistência à “velha dogmática da disciplina” e, o mais importante, comprometimento com o sistema democrático. Indica, ainda, o autor, que o princípio

¹⁴ Para aprofundamento sobre o princípio do Estado Democrático de Direito como princípio constitucional estruturante do Novo Regime Jurídico Administrativo consultar: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015. p. 279-293.

da eficiência, neste contexto, apresenta-se como “mola propulsora” de desenvolvimento e os direitos fundamentais como finalidade de promoção e respeito (MARQUES, 2016, p. 215).

É incontestado, portanto, que o princípio da eficiência deve ser visto como dever da Administração Pública, inerente ao próprio Estado Democrático de Direito, no qual a melhor forma de se atingir um determinado fim deve ser acompanhada de participação social, transparência, publicidade e diálogo. Da mesma forma, deve sempre se valer do objetivo final de implementar substancialmente os direitos fundamentais individuais e sociais da população, com respeito à dignidade humana e a consideração da sociedade como agente da sua própria história. Só assim se possibilita o avanço para um Estado que atinja uma eficiência eficaz e democrática.

Os princípios constitucionais, como visto, são imprescindíveis para a leitura apropriada de qualquer ato ou norma que tenha a pretensão de integrar o ordenamento jurídico vigente. A seguir será estudado o modelo das Organizações Sociais para posteriormente verificar se cumprem sua finalidade de eficiência sem fugir das balizas constitucionais expostas neste primeiro capítulo de desenvolvimento.

3 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O presente capítulo busca apresentar, em termos mais objetivos, a temática das Organizações Sociais. Dividido em três tópicos, traz no primeiro o contexto de criação do modelo no âmbito federal. Em seguida busca-se apresentar o conceito e os fundamentos legais da implementação do modelo das Organizações Sociais no Brasil. Por último, abordar-se-á o instrumento da parceria entre o Estado e estas entidades, o Contrato de Gestão, com uma análise conjunta do controle exercido pelo Estado e pela sociedade sobre estas parcerias.

3.1 Contexto de criação das Organizações Sociais

A constituição do modelo das Organizações Sociais à nível federal se deu concomitantemente ao da inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal. A Reforma Administrativa da década de 1990, segundo Ataliba Pinheiro (2002), possuía sua base na criação das Agências Executivas e nas Organizações Sociais. Criando-se, para alcançar tal objetivo, o plano de publicização dos serviços não exclusivos do Estado¹⁵, através do qual se faria a transferência da execução do setor estatal para o não estatal, com o objetivo de aumentar a eficiência na prestação destes serviços.

Inicialmente, o modelo das Organizações Sociais foi previsto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e introduzido no ordenamento jurídico brasileiro através de medida provisória, inúmeras vezes reeditada, e posteriormente foi positivado através da Lei Federal n. 9.637/1998 (LINS, 2015, p. 131).

Segundo Bernardo Wildi Lins (2015), a intenção era desincumbir o Estado da obrigação de executar, diretamente, algumas atividades, como os serviços sociais, cabendo ao Estado assegurar que essas atividades fossem oferecidas satisfatoriamente à sociedade (LINS, 2015, p. 132).

¹⁵ O aprofundamento sobre o tema e as demais previsões da reforma pode ser consultado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019. p. 58.

No mesmo ano de surgimento da Lei das Organizações Sociais vários juristas se debruçaram em análise sobre o tema tecendo comentários e críticas¹⁶. O professor Juarez Freitas (FREITAS, 1998), trouxe a inteligência de que as Organizações Sociais podem “ter um papel precioso de colmatação de lacunas da ação estatal. Todavia não devem agir de maneira substitutiva ou excludente” (FREITAS, 1998, p. 99).

Santo (2002), argumenta que o modelo das Organizações Sociais poderia ser efetivado independentemente das reformas realizadas, e que apenas possuem o traço comum consubstanciado no princípio da eficiência administrativa.

O professor carioca Sérgio de Andréa Ferreira (1999) foi mais contundente em suas críticas à época. Contra argumentando o Ministro Bresser Pereira, afirmava que não se reveste de cientificidade um objeto que poder ser quase governamental ou quase não governamental. Prossegue afirmando que, pela própria natureza, as Organizações Sociais são “instrumentos de privatização social”, pois transfere setores importantes do Estado para organizações privadas, e ainda são financiadas pelo Poder Público.

As numerosas e variadas críticas ao movimento reformista, como se verá no último capítulo, demonstraram a falta de preocupação em articular a conformação racional da reforma com a dinâmica aberta para a democracia política com fomento ao ganho democrático de participação social. O que resultou na estagnação da reforma, limitada apenas no movimento de diminuição e desconstrução do Estado, em vez de realizar a construção de um novo Estado (SOUZA, 2012).

No início da reforma, tinha-se a intenção de transferir a execução de todos os serviços não exclusivos para as Organizações Sociais. No entanto, tal meta foi atenuada por se mostrar pouco positiva (LINS, 2015, p. 133).

A implementação do modelo, a nível federal, iniciou-se imediatamente após a entrada em vigor da lei n. 9.637/1998, inclusive com extinção de entidades e autorização para qualificação de Organizações Sociais no próprio texto da lei, e seguiu em curva ascendente até o ano de 2002, quando praticamente interrompida

¹⁶ Para maior aprofundamento sobre as críticas dirigidas ao modelo consultar: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 229-239; FREITAS, Juarez. As organizações sociais: sugestões para o aprimoramento do modelo federal. **Revista de informação legislativa**, p. 133–138, 1998.

pela alternância de governo, mantendo-se apenas as entidades já em atividade (LINS, 2015, p. 132-133).

Somente no ano de 2017, como uma retomada temporal do movimento enfraquecido após década de 1990, que voltaram as ações sobre a positivação, no âmbito federal da normatividade das Organizações Sociais. Naquele ano foi publicado o Decreto n. 9.190 de 1º de novembro de 2017, para regular o art. 20 da Lei n. 9.637/1998, que instituiu o Plano Nacional de Publicização. Foi o primeiro ato de regulação desde a publicação da Lei das Organizações Sociais, com um intervalo de cerca de 20 anos (ZAGO, 2017).

No entanto, muitos Estados e Municípios, a partir da criação do modelo federal, desenvolveram suas próprias legislações para a qualificação de Organizações Sociais em seu âmbito de atuação. No Estado de Santa Catarina editou-se a Lei Estadual n. 12.929, de 4 de fevereiro de 2004, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 4.272, de 28 de abril de 2006 (LINS, 2015, p. 193). Atualmente com sete contratos vigentes no setor de saúde (SANTA CATARINA, 2019).

No Município de Florianópolis, foi implementado o modelo das Organizações Sociais, alvo do estudo de caso deste trabalho, no ano de 2018 com a Lei Municipal n. 10.372, de 25 de abril de 2018, regulamentada pelo Decreto Municipal n. 18.710, de 25 de junho do mesmo ano.

3.2 Conceito e fundamentos legais da implementação

Passamos agora a tratar dos conceitos e fundamentos legais do modelo Federal das Organizações Sociais, orientado pela Lei Federal n. 9.637/1998 e as balizas interpretativas dadas pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923, finalizado no ano de 2015¹⁷. A análise da Lei Federal se justifica por ser o marco inicial do modelo, a partir da qual foram realizados os debates no campo doutrinário, assim como o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, entre os anos 1998 e 2015, dos seus pontos controvertidos.

¹⁷ No escopo do trabalho será apresentado apenas a conclusão do julgamento da ADI 1.923 pelo Supremo Tribunal Federal. Para a análise mais aprofundada do tema consultar: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 239-257; ou ainda o texto completo do julgamento da ADI: BRASIL, STF. **Regime jurídico das organizações sociais**: transferência de responsabilidades do poder público para o setor privado. p. 287-321, 2014.

As Organizações Sociais são entidades privadas pertencentes ao terceiro setor, com finalidade não lucrativa, que realizam atividades de interesse público, e recebem esse título do Estado, através da qualificação, ao cumprirem determinados requisitos legais, tornando-se aptas para realizarem parcerias com o Poder Público, por substituição da atividade ou pelo fomento deste, através da assinatura de Contrato de Gestão (LINS, 2015, p. 135-136).

A Lei Federal n. 9.637/1998, que regula a parceria do Estado com as Organizações Sociais, possui abrangência apenas no âmbito da União, devendo os Estados, Municípios e o Distrito Federal, editarem suas próprias legislações sobre o tema, respeitando as linhas gerais da legislação federal (LINS, 2015, p. 182).

Como exposto, o modelo das Organizações Sociais busca abarcar os serviços ditos não exclusivos (SANTO, 2002). Desempenhando suas atividades de interesse público nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação do meio ambiente, cultura e saúde (FREITAS, 1998).

Em sua análise, Freitas (1998) verifica que as Organizações Sociais, no então modelo federal, possuem regime jurídico peculiar. Na descrição da lei são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, não integrantes da administração pública indireta e submetidas a princípios juspublicistas. Como afirma o autor, as Organizações Sociais “ocupam zona mesclada, intermediária entre o público e o privado” (FREITAS, 1998, p. 100).

Bernardo Wildi Lins (2015, p. 138-141) aponta como duas as possíveis formas de parceria entre Estado e Organizações sociais: A atuação em substituição, quando o Estado já conta com a estrutura e execução da atividade e a transfere para uma Organização Social; e por atuação complementar, quando a entidade privada já realiza a atividade e passa a receber o incentivo do Poder Público para atuar em complementação à atuação deste.

Destaca que na atuação por substituição ainda pode haver duas formas de parceria. A primeira, e recomendada pelo autor, caracteriza-se apenas pela transferência da gestão, mantendo-se a entidade ou órgão público vinculado ao Estado, e a segunda pela extinção da entidade ou órgão e transferência para a Organização Social. Nos dois modelos, segundo o autor, mantém-se a gestão estratégica ao Estado, através do Contrato de Gestão, transferindo-se para a

Organização Social apenas os níveis de gestão operacional e execução material do serviço (LINS, 2015, p. 141). Nessa espécie de parceria, a doutrina classifica a natureza jurídica da transferência como um regime de delegação atípica ou descentralização por colaboração (LINS, 2015).

Em decorrência desta forma de parceria, além da possibilidade de recebimentos de outros recursos materiais e humanos, essas entidades passam a receber influência do Regime Jurídico Administrativo na execução de suas atividades. Para Lins (2015), ainda que prestados por entidades privadas, os serviços continuam tendo caráter público, pois estão, ainda que indiretamente, sob a responsabilidade do Estado. Portanto, estão sujeitos aos princípios norteadores dos serviços públicos, inclusive sobre influência da legislação específica sobre o tema (LINS, 2015, p. 143).

De outra monta, no entanto, é a execução por colaboração através da atividade de fomento do Estado. Na qual as entidades passam a receber recursos materiais e humanos para desenvolver suas atividades que já estão em execução, em colaboração com o Poder Público, sem a extinção de órgão ou entidade pública pré-existente. Nesse modelo de parceria, se executa uma espécie de convênio, através do Contrato de Gestão. E, segundo o autor, sem a influência do regime de direito público, pois a atividade é realizada por conta própria pela Organização Social, apenas incentivada pelo Estado através da atividade de fomento, pela transferência, como já dito, de recursos materiais e humanos¹⁸ (LINS, 2015, p. 145-147).

A Lei aponta os critérios de qualificação das entidades como Organização Social, assim como a forma e momento da realização do Contrato de Gestão e as eventuais desqualificações (BRASIL, 1998).

Como aponta Lins (2015), a qualificação de entidade como Organização Social possui requisitos objetivos e subjetivos. Estes se referem aos juízos de conveniência e oportunidade na qualificação da entidade como Organização Social em decorrência do critério de discricionariedade da autoridade qualificadora. Tal critério sofreu e sofre severas críticas. Para Santo (2002), por exemplo, fica explícito

¹⁸ Esse modelo de organização não é o foco do presente trabalho. Para mais informações a respeito do modelo, consultar: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 137-147.

o caráter político da discricionariedade atribuída ao Poder Público na qualificação e desqualificação das Organizações Sociais.

Os critérios objetivos, por sua vez, são características ou ajustes que a entidade deve ter e fazer para estar apta à qualificação (LINS, 2015, p. 183-185).

De caráter geral são os requisitos que definem o próprio conceito das Organizações Sociais. Devem, portanto, ser pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Daí se extrai que, via de regra, devem se organizar como fundações ou associações (LINS, 2015, p. 183).

Em caráter específico, devem ajustar seus atos constitutivos para cumprirem exigências legais necessárias à qualificação, definidas em rol taxativo no art. 2º da Lei Federal n. 9.637/1998, que prevê: descrição de objetivos e finalidade; constituição específica dos órgãos superiores de deliberação e conselho de administração, com participação obrigatória de membros do poder público e da comunidade; previsão de publicidade e transparência; reinvestimento de lucros e excedentes e incorporação de bens integralmente à atividade¹⁹ (LINS, 2015, p. 185).

Como efeito jurídico da qualificação, pode-se apontar como imediato o recebimento de título de instituição de utilidade pública e de interesse social, com a possibilidade, inclusive de desobrigação de recolhimento de encargos previdenciários e tributários. O segundo efeito, não imediato, é a possibilidade de realizar Contrato de Gestão com o Poder Público e passar a receber Dotação Orçamentária, bens públicos via permissão de uso, e cessão de servidores públicos (LINS, 2015, p. 189).

Através da qualificação de fundações ou associações em Organizações Sociais, confere-se a essas pessoas jurídicas novos direitos e deveres diante da possibilidade de administrarem recursos materiais, financeiros e humanos a partir da assinatura do Contrato de Gestão com o Poder Público (OLIVO, 2002, p. 55).

Após a assinatura do Contrato de Gestão, as Organizações Sociais passam a fazer jus ao recebimento previsto no contrato de Dotação Orçamentária, através de cronograma de desembolso previsto no próprio dispositivo contratual. Devendo ser renovado anualmente via termo aditivo (LINS, 2015, p. 190).

¹⁹ Os requisitos da lei podem ser verificados no próprio corpo do texto da Lei n. 9.637/1998 ou pelos comentários da obra: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 182-194.

Por essa razão, possuem o dever de publicidade dos relatórios financeiros e de execução do Contrato de Gestão, assim como o de prestar contas dos gastos dos recursos públicos aplicados na Organização Social, guardando obediência aos princípios publicistas como a moralidade e impessoalidade, explicitando critérios objetivos de avaliação de desempenho, tetos para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza. Assim como as penalidades e hipóteses de desqualificação (FREITAS, 1998, p. 101).

Possuem ainda possibilidade de receber, além de recursos financeiros, bens e servidores públicos cedidos, com ônus para a origem, para prestação do serviço objeto do Contrato de Gestão (FREITAS, 1998, p. 101).

O patrimônio público utilizado pela Organização Social na atividade do contrato deve permanecer vinculado à atividade, devendo ser incorporado pela organização que a substitua em caso de extinção ou desqualificação, sendo vedado a distribuição de bens e patrimônio líquido da entidade (FREITAS, 1998, p. 101).

A destinação de bens públicos deve estar prevista em cláusula expressa no Contrato de Gestão, formalizada via permissão de uso através de dispensa de licitação. Os bens destinados à atividade da Organização Social poderão, inclusive, ser permutados por outros bens de igual ou maior valor, desde que com prévia avaliação e autorização expressa do Poder Público, passando os permutados a integrarem, também, o patrimônio público (LINS, 2015, p. 190).

Os servidores públicos cedidos à Organização Social, continuarão recebendo a remuneração e vantagens do cargo de origem, com ônus para o órgão cedente. Sendo vedado, inclusive, o recebimento de valores oriundos do Contrato de Gestão, com exceção para adicional relativo à função temporária. As demais verbas pagas pela Organização Social para ao servidor público cedido também não incorporam ao vencimento recebido no cargo de origem (LINS, 2015, p. 190). Ocorrendo, ainda, a aposentadoria do servidor, não terá, o órgão de origem, a vaga repostada para o quadro de servidores (COUTINHO, 2006).

Durante a execução da atividade pela Organização Social é possível haver a desqualificação da entidade, motivo de grande polêmica dentro da doutrina. Por analogia, considera-se que a mesma autoridade que realizou a qualificação da entidade como Organização Social, tem o poder discricionário de realizar a

desqualificação quando constatado o descumprimento das disposições contidas no Contrato de Gestão. Lins (2015) defende que a discricionariedade se justifica na medida que não é qualquer descumprimento que importa em desqualificação, pois necessário é que se realize um juízo de proporcionalidade e razoabilidade. Pois apenas um descumprimento grave pode resultar em uma sanção tão intensa quanto a desqualificação da entidade (LINS, 2015, p. 190-192).

A desqualificação, portanto, deve ser procedida através de processo administrativo que garanta a ampla defesa e o contraditório. Entretanto, não gozam, em nenhum momento, dos privilégios do direito adquirido, podendo, a qualquer tempo, perder seu status de Organização Social por não cumprir os ditos do Contrato de Gestão, bem como do controle de metas e resultados (RODRIGUES, 2003).

Como consequência da desqualificação a entidade perde a qualidade de entidade de utilidade pública e as vantagens que daí advém. Cessa o recebimento dos recursos públicos, devendo devolver os valores ainda não realizados. Assim como devolver os bens sob permissão e os adquiridos com recursos públicos na vigência do contrato (LINS, 2015, p. 192).

Diante das polêmicas que envolveram a criação e implementação do modelo das Organizações Sociais, a Lei Federal n. 9.637/1998 foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade no derradeiro mês do mesmo ano de sua publicação. “A ação tramitou no Supremo Tribunal Federal por mais de 16 anos, até a conclusão e julgamento, que ocorreu [...] no dia 16 de abril de 2015” (LINS, 2015, p. 239).

O cerne da discussão, que também possui ressonância na doutrina, diz respeito a alegação de que o modelo tem o objetivo de privatização dos serviços públicos e fuga do Regime Jurídico Administrativo (LINS, 2015, p. 240).

Ao longo dos anos de trâmite da ação, os entendimentos foram se refinando a ponto de culminar no julgamento que entendeu constitucional a Lei das Organizações Sociais, devendo-se realizar a leitura conforme a Constituição dos seus dispositivos, levando em conta, principalmente, os princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, na garantia de um processo público e transparente. A incidência indispensável dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública deve, portanto, ocorrer desde a fase de qualificação da

entidade como Organização Social, elaboração e formalização do Contrato de Gestão, e enquanto durar a execução da parceria através do controle e da fiscalização da execução de todas as atividades da entidade (LINS, 2015, p. 246-255).

3.3 O contrato de gestão e o controle da execução

O Contrato de Gestão²⁰ é o instrumento jurídico que regula a parceria entre Estado e Organizações Sociais na execução dos serviços ditos não exclusivos. Através da consensualidade inerente à relação, o instrumento deve prever e regular toda a forma de desenvolvimento da atividade. Tendo, portanto, caráter vinculante, tanto para o poder público quanto para a Organização Social. Nele devem estar previstos os direitos e obrigações das partes, as metas de produtividade da entidade executora, a contrapartida do Poder Público, assim como as formas de controle e fiscalização da execução do serviço objeto do Contrato de Gestão, e previsão detalhada da transparência e prestação de contas da utilização dos recursos do Estado recebidos pela entidade (LINS, 2015, p. 147-148).

Egon Bockmann Moreira (2002) aponta que “a celebração do contrato de gestão torna-se uma consequência óbvia e quase que inarredável da qualificação de uma pessoa jurídica como Organização Social” (MOREIRA, 2002, p. 316). Isto porque não teria cabimento, em consideração ao princípio da eficiência, movimentar o Estado e o particular para realizar uma qualificação que não resultasse em parceria.

Segundo Lins (2015), o Contrato de Gestão é “mais um instrumento promotor do fenômeno da contratualização das relações da Administração Públicas [...], promovendo-se a contratualização do controle da instituição parceira, com foco no controle de resultados” (LINS, 2015, p. 148). Afirma, ainda, que a relação de mando do Estado, em relação ao controle, é atenuada pela característica negocial do Contrato de Gestão. O que resulta na substituição do controle baseado no princípio da legalidade pela consensualidade, baseado em metas preestabelecidas,

²⁰ Para maior aprofundamento sobre o contrato de gestão consultar: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 147-181.

promovendo a flexibilização do Regime Jurídico Administrativo quando a Organização Social atual em substituição do Estado (LINS, 2015, p. 148).

Moreira (2002, p. 316), por sua vez, cita que o Contrato de Gestão é um prolongamento contratual de descentralização, derivado da necessidade de “estabelecimento de metas, flexibilização e controle”. Dessa forma, define metas comuns a serem atingidas entre os signatários, mediante colaboração recíproca: “o Estado fomenta e controla, a pessoa privada planeja, propõe e executa” (MOREIRA, 2002, p. 316).

Segundo Olivo (2005, p. 53) o próprio Ministério da Administração Reforma do Estado proclamava que o Contrato de Gestão é um instrumento para a melhoria da gestão dos “produtos ou serviços prestados ao cidadão” e deve conter “metas (e respectivos indicadores), obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades”.

Em relação à natureza jurídica, o Contrato de Gestão, segundo Lins (2015), apresenta-se como categoria autônoma. Em suas características possui elementos tanto dos Contratos Administrativos quanto dos Convênios, mas não se identifica nem com um nem com o outro. Isso porque, em relação aos Contratos Administrativos, se diferencia por não se restringirem somente à entrega de um serviço contratado apenas em nível de execução. Pois se transfere, também, para a Organização Social, o controle operacional do serviço prestado, caracterizando-se, deste modo, uma parceria. De outro lado, ainda, não se identificam com os convênios propriamente pois tem caráter vinculante e vínculos estáveis. Desta forma, ainda que possuam natureza contratual, é uma categoria autônoma, onde “seu próprio conceito já serve como categoria” (LINS, 2015, p. 151-157).

Como quase todos os conceitos envolvidos em torno do modelo das Organizações Sociais, a natureza jurídica do Contrato de Gestão também não é unânime.

Moreira (2002, p. 318), por exemplo, aponta que sequer possuem a natureza de contrato, mas como um “procedimento de aparência contratual”, que o autor chama de “acordos cooperativos funcionalizados”.

Segundo a Lei n. 9.637/1998, o contrato de gestão deve prever as atribuições, responsabilidades e obrigações das partes (art. 6º); a especificação do programa de

trabalho, das metas, prazos de execução, critérios objetivos de avaliação de desempenho e seus respectivos indicadores de qualidade e produtividade, assim como limites e critérios para as despesas com remuneração e vantagens para empregados e dirigentes da Organização Social (art. 7º), com o intuito de facilitar o controle pelo Estado do andamento da parceria (LINS, 2015, p. 157-158).

Lins (2015) ainda aponta como aplicáveis as previsões do art. 55 da Lei n. 8.666/1993 quanto a necessária previsão do objeto da contratação, os valores transferidos e sua relação com as metas definidas, a origem orçamentária dos recursos, as penalidades e o valor das multas cabíveis, os casos de rescisão e a legislação cabível para os casos omissos.

O controle da execução do Contrato de Gestão cabe, em primeira instância, ao ente vinculado à parceria, que deverá, conforme art. 8º da Lei Federal n. 9.637/1998, designar órgão ou entidade supervisora ao contrato, que tenha relação com a atividade exercida. Periodicamente, a cada exercício financeiro, ou após requisição justificada, deve a Organização Social apresentar relatório de execução do Contrato de Gestão, com comparativo entre metas e resultados alcançados de forma sucinta e compreensível (LINS, 2015, p. 160).

O controle, portanto, é realizado através das próprias previsões do Contrato de Gestão, sendo este instrumento daquele, “seja através de seu acompanhamento e fiscalização, seja pela avaliação do alcance das metas ali delineadas” (OLIVO, 2002, p. 56).

A avaliação dos resultados deve ser feita por comissão composta por especialistas, indicada pela entidade supervisora do contrato. Através desta análise que serão procedidas as conformações dos percentuais repassados pelo Poder Público à entidade e a verificação do êxito na execução do contrato, possibilitando a tomada de decisão sobre eventuais ajustes ou penalidade (LINS, 2015, p. 160-161).

Além do controle de metas e resultados, cabe à Administração Pública, ainda, o controle de legalidade na execução do serviço por parte da Organização Social. A entidade deve, portanto, realizar a prestação de contas dos recursos públicos utilizados na execução da sua atividade, cabendo ao Poder Público “o poder-dever de orientar, intervir, interromper e aplicar penalidades [...] quando necessário” (LINS, 2015, p. 161).

No âmbito federal, tanto as irregularidades verificadas, quanto o relatório de análise da execução do contrato e da prestação de contas da Organização Social, devem ser enviadas, pela Administração Pública, ao Tribunal de Contas, para realizar o controle externo previsto no art. 70 da Constituição Federal, sob pena de responsabilização solidária do Poder Público em caso de omissão, conforme art. 9º da Lei 9.637/1998 (LINS, 2015). “Assim, as Organizações Sociais, ao utilizarem, guardarem, gerenciarem, ou administrarem dinheiros, bens e valores públicos, também estarão sujeitas ao controle externo por parte do Tribunal de Contas” (OLIVO, 2002, p. 64).

Em casos extremos, ainda, cabe a intervenção do Ministério Público para requerer em juízo ações necessárias de responsabilização da entidade por irregularidades na utilização dos recursos públicos (LINS, 2015, p. 161-163).

A realização do controle interno e externo por entidades do Estado se dá pelo caráter público dos recursos utilizados pelas Organizações Sociais na execução do objeto do Contrato de Gestão. Ainda que privadas as entidades, ao manejarem bens públicos, ficam obrigadas a seguirem a previsão constitucional de prestação de contas e se submeterem ao controle público de legalidade da aplicação desses recursos (LINS, 2015, p. 162-163).

Como afirma Santo (2002), o sucesso do modelo das Organizações Sociais depende, em grande medida, da eficiência do controle exercido sobre as atividades dessas entidades.

O controle pelo Tribunal de Contas²¹, antes feito diretamente sobre a prestação de contas da Organização Social, é feito, atualmente, de forma indireta. O Poder Público responsável pela parceria encaminha a análise realizada pela comissão designada ao Tribunal de Contas, que fará a análise indireta, tanto do controle de legalidade quanto do cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão (LINS, 2015, p. 164).

Desta forma, o controle exercido pelo Tribunal de Contas deve ir além dos aspectos formais da prestação de contas, mas verificar, também, os aspectos

²¹ Para aprofundamento sobre o controle do Tribunal de Contas sobre as Organizações Sociais consultar: OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. **As organizações sociais e o novo espaço público**. Florianópolis: Editorial Studium, 2005. p. 63-67.

qualitativos e operacionais resultantes da execução e cumprimento do Contrato de Gestão (OLIVO, 2002, p. 66).

Extrai-se, ainda, tanto da Constituição quanto da Lei das Organizações Sociais, o possível e desejável controle social das atividades desenvolvidas e aplicação dos recursos públicos. O controle social pode ser exercido, pelo menos, de duas formas: a primeira com a participação de membros da comunidade envolvida no Conselho de Administração da entidade e nos órgãos diretivos, como um controle indireto das atividades; e, ainda, pelo controle direto realizado pela população em geral, através da publicidade das atividades da Organização Social (LINS, 2015, p. 164-165).

Olivo (2002) cita que o controle popular é, provavelmente, o meio mais eficaz de controle da Administração Pública, e pode ser exercido não apenas em interesse próprio, mas também e principalmente, no interesse coletivo. A carência, no entanto, é conforme aponta Souza (2012), a inexpressividade dessas previsões no bojo da implementação das Organizações Sociais e da Reforma como um todo.

O Decreto regulamentador do Plano Nacional de Publicização (BRASIL, 2017), como já dito, foi editado cerca de 20 anos após a publicação da Lei das Organizações Sociais, e deveria regular o que tange ao controle social das atividades dessas entidades. Deveria, a partir do art. 20 da Lei n. 9.637/1998, “estabelecer diretrizes relacionadas à ênfase no atendimento cidadão-cliente, nos resultados, e no controle social das ações de forma transparente” (LINS, 2015, p. 165). Mas prestou-se tão somente a repetir os termos da lei regente, sem se debruçar sobre o tema.

Tal ausência legislativa no fomento à participação popular no planejamento, na gestão e no controle das atividades das Organizações Sociais é a grande lacuna democrática do modelo. A mácula resultante desta deficiência atinge diretamente a própria intenção declarada do modelo: a eficiência. Além de perder uma oportunidade ímpar de aproximar a sociedade da atividade administrativa que lhe corresponde, para criar uma simbiose político-social de zelo com a coisa pública.

Por fim, ainda há a possibilidade de ser realizado o controle jurisdicional da atuação dessas entidades. Seja por ação de improbidade movida pelo Ministério Público, ou pelo próprio cidadão através de ação popular, seja por Mandado de

Segurança por parte do ofendido, quando atos de colaboradores das Organizações Sociais violarem direito líquido e certo (LINS, 2015, p. 165-166).

Dessa forma, ainda há muito que se avançar no sentido de desenvolver normas que regulem forma, competências e implicações do controle, principalmente o social, sobre a atividade das Organizações Sociais (OLIVO, 2002, p. 58).

O próximo e derradeiro capítulo de desenvolvimento buscará compreender melhor de que forma o modelo das Organizações Sociais pode atingir a tão almejada eficiência administrativa. No caminho desta análise serão consideradas algumas críticas dirigidas ao modelo, tanto em sua defesa quanto contra a sua implementação. A partir deste estudo que buscar-se-á compreender se o estágio atual do modelo das Organizações Sociais tem o potencial de atingimento da eficiência administrativa, exemplificando-se a verificação através do estudo de caso do recente modelo de Organização Social implementado no Município de Florianópolis.

4 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO MODELO (IM)PRÓPRIO PARA O ATINGIMENTO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O presente capítulo tem a finalidade de verificar se o modelo das Organizações Sociais é adequado para o atingimento da eficiência administrativa. A primeira seção busca definir critérios de eficiência a partir da intersecção dos conceitos apresentados nos dois primeiros capítulos do trabalho. As duas seções seguintes apresentam o Estudo de Caso da implementação do modelo das Organizações Sociais no Município de Florianópolis, mais especificamente na transferência da gestão da Unidade de Pronto Atendimento do Continente.

O Estudo de Caso tem caráter instrumental de verificação desta política pública que vem sendo implementada no Brasil desde a Reforma do Estado da década de 1990. No entanto, não tem o condão, nem a pretensão, de representar outras implementações pelo país. O intuito é verificar a adequação do modelo às balizas constitucionais que formam os critérios de eficiência administrativa neste trabalho, verificando possíveis erros e acertos do modelo e as lacunas permissivas de desvios e máculas no sistema.

4.1 Levantamento de critérios para a aferição da eficiência

A presente seção tem o intuito de levantar os critérios para a aferição da eficiência do modelo das Organizações Sociais em consideração às balizas constitucionais impostas pela harmonia do princípio da eficiência com os demais princípios constitucionais. O levantamento dar-se-á com certo nível de abstração, por compreender que a análise de cada uma das balizas constitucionais possui densidade muito maior do que a possibilidade de alcance do presente trabalho. Não se pretende, portanto, exaurir os temas analisados, mas traçar balizas gerais para que a aferição de eficiência possa ter critérios concretos de verificação.

Desta forma, os critérios de eficiência serão os propostos no primeiro capítulo do estudo, refinados ao modelo das Organizações Sociais, apresentado no segundo capítulo. Serão traçadas, teoricamente, as intersecções dos conceitos inerentes à eficiência e às Organizações Sociais. Junto com as intersecções, algumas críticas e

propostas serão trazidas, principalmente sobre o modelo federal, mais debatido nacionalmente pela doutrina.

Como já assinalado, as Organizações Sociais são atingidas pelos influxos do Regime Jurídico Administrativo, em certa medida, nos limites dos recursos públicos recebidos para a consecução de sua atividade. Os serviços de saúde e educação, em especial, ainda estão sujeitos a regime semelhante ao dos serviços públicos (LINS, 2015, p. 194). Portanto, a eficiência administrativa almejada pelo modelo das Organizações Sociais deve estar alinhada aos princípios estruturantes desse regime.

Ainda que uma das principais críticas ao modelo diga respeito à fuga ao Regime Jurídico Administrativo, com a possibilidade de inobservância dos princípios constitucionais inerentes a este regime (LINS, 2015), é verificável que o núcleo principiológico deste regime é a parte que não pode ser afetada pela implementação do modelo.

Lins (2015, p. 234) expõe que o modelo das Organizações Sociais ainda recebe os influxos do Regime Jurídico Administrativo. Portanto, ainda que muitas das regras deste regime sejam suprimidas e flexibilizadas, deve-se verificar se o ganho de eficiência almejado com tais supressões e flexibilização se realiza dentro dos limites dos princípios constitucionais que as velam.

Diante deste cenário, serão levantados critérios de eficiência a partir da consideração dos Princípios Constitucionais Estruturantes do novo Regime Jurídico Administrativo²²: Princípio da Dignidade Humana, Princípio do Estado Democrático de Direito e Princípio Republicano; e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade. A partir destas balizas constitucionais, serão destacados critérios que tragam ganhos quantitativos e qualitativos na execução das atividades pelas Organizações Sociais, sem descuidar da finalidade última de promoção dos direitos fundamentais.

Como afirma Santo (2002), os serviços não exclusivos, objeto de atuação das Organizações Sociais, envolvem diretamente direitos fundamentais, como é o caso

²² Os princípios constitucionais estruturantes são abordados em: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

da saúde, alvo do presente estudo, em que a dignidade humana é “genuíno parâmetro” de atingimento (CRISTÓVAM, 2015, p. 269).

O princípio da Dignidade Humana, por ser irradiadora da própria Constituição, se faz critério substantivo de eficiência e eficácia em toda a esfera da atuação da Organização Social e suas parcerias. Cabe ao Estado, portanto, garantir suas condições de efetividade também neste modelo de execução de seus serviços (CRISTÓVAM, 2015).

Os serviços vinculados a direitos fundamentais têm vital prevalência na busca pela eficiência e eficácia, pois requerem prestação em quantidade e qualidade, seja diretamente pelo Estado, seja pelas Organizações Sociais, para que o acesso seja garantido de forma ampla a toda a população (LINS, 2015, p. 232). Sua prestação efetiva é elemento essencial de respeito à Dignidade Humana, pois dá as condições básicas de vida à população.

Carece, portanto, que as previsões legislativas e contratuais coloquem o ser humano como centro das finalidades de atuação. Com prevalência para os critérios de eficiência que busquem qualidade em detrimento de metas quantitativas que desconsiderem o foco no ser humano. Buscando-se o incremento da eficiência através de constante valorização e capacitação das equipes de trabalho, com consistente plano de cargos e salários, formação de equipe coesa e em número adequado às demandas da atividade, com planos sólidos de capacitação e valorização dos conhecimentos adquiridos.

A esse respeito, levanta-se duas principais possíveis problemáticas que podem se apresentar com o modelo. A primeira delas diz respeito à matematização da execução do serviço público, pois composto de metas quantitativas de resultados (MARCELLINO JUNIOR, 2009). A segunda diz respeito ao plano de cargos e salários dos empregados da entidade que, na busca pela economia de meios, pode executar salários muito baixos, causando alta rotatividade de pessoal e desmotivação funcional (KRÜGER; HAGEMANN; HOLLANDA, 2015).

Coutinho (2006) ainda apresenta a problemática aprofundada no contexto de cessão de servidores públicos, em que há a possibilidade de recebimento díspar entre empregados celetistas e servidores públicos. Além disso, há o sentimento de desmantelamento dos órgãos de origem desses servidores porque, paulatinamente,

vão assistindo às extinções dos cargos públicos a cada aposentadoria, também se constituindo como fator de desmotivação funcional.

Os recursos públicos, portanto, devem ser direcionados para a consideração integral da Dignidade Humana, tanto na execução dos serviços públicos para a sociedade, como na própria atuação dos seus agentes, no sentido amplo ou estrito.

Nesse contexto, a valorização da participação popular no manejo da coisa pública ganha vital importância. Nesse sentido, o Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito vêm colocar a sociedade como protagonista da atuação estatal na consideração da pessoa como centro de sua finalidade.

Os dois princípios supracitados unem-se na valorização da população no cuidado com a coisa pública, na qual urge a criação de uma “cultura da esfera pública na sociedade” (CRISTÓVAM, 2015, p. 304).

Paulo Modesto (1997) afirma que o Estado Democrático de Direito representa a evolução da democracia representativa para a democracia participativa, em que a própria sociedade chama para si a execução e fiscalização de determinados setores de interesse social. E exemplifica que o modelo das Organizações Sociais estimula a criação de entidades com fins comunitários, com existência de colegiado superior composto de fundadores e personalidades da comunidade.

Nesse sentido, Souza (2012) rebate que o modelo das Organizações Sociais, assim como a Reforma da década de 1990 como um todo, não contemplou os aspectos de valorização da sociedade civil, além de não implementar mecanismos que possibilitem a participação democrática nos moldes defendidos no discurso da reforma.

A busca pela eficiência administrativa, diante das balizas do Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito, deve privilegiar a participação popular desde o processo legislativo, com a realização de audiências públicas e discussão sobre o melhor modelo que atenda a comunidade afetada. Deve-se proceder da mesma forma nas fases de qualificação e escolha da entidade que firmará o Contrato de Gestão com o Poder Público, prosseguindo durante o planejamento e execução das atividades, tanto na composição dos órgãos colegiados deliberativos, quanto por possibilidades efetivas de acompanhamento e controle de todo o processo de planejamento e execução.

A discricionariedade do Administrador Público na qualificação e desqualificação da Organização Social é apontada como mácula à participação democrática, com sérios riscos à eficácia do modelo. Juarez Freitas (1998) aponta que tal discricionariedade abre portas para desvios da finalidade por apadrinhamentos políticos.

Lins (2015) também aponta que a ausência de um procedimento organizado, competitivo e com critérios objetivos prejudica o alcance das melhores parcerias para realizar incremento de qualidade na prestação de serviços à sociedade.

É notável, portanto, que a efetivação da participação e controle social da comunidade sobre a atuação das Organizações Sociais, e da atividade administrativa do Estado como um todo, é imprescindível para o incremento da eficiência administrativa. Até mesmo porque o princípio do Estado Democrático de Direito impõe ao Estado a adequada racionalização da atividade administrativa na prestação dos serviços públicos (CRISTÓVAM, 2015, p. 291-293).

Deste princípio se extrai também a tão citada consensualidade nas decisões administrativas. Consensualidade não apenas contratual, mas também social, na construção de entendimento no atendimento das necessidades da sociedade e cumprimento dos preceitos constitucionais e a promoção dos direitos fundamentais (HENRIQUE; MARQUES, 2016).

Importa também que se promova a publicidade e transparência da atividade administrativa e o diálogo e participação da sociedade no agir do Estado (CRISTÓVAM, 2015).

A publicidade e transparência de todos os atos que envolvam a atuação das Organizações Sociais, desde a elaboração legislativa, é característica essencial do agir republicano e democrático, eficiente e efetivo. É a partir delas que nasce a possibilidade de acompanhamento, controle social e participação efetiva. No entanto, não podem ser implementadas como meras formalidades. Necessitam que haja substancial publicidade e transparência, preenchidas de todas as informações de interesse da sociedade, de forma humanamente compreensível e utilizável.

O próprio princípio da publicidade contempla esta necessidade quando cumprido não apenas na esfera formal, pois é imprescindível que sejam disponibilizadas todas as informações relativas ao interesse público para a

implementação do controle social e avaliação de possíveis desvios e ineficiências (ZAGANELLI, 2017, p. 40).

O modelo das Organizações Sociais, assim como a Lei de Acesso à Informação e a própria Constituição, contemplam formalmente a exigência de publicidade e transparência. A legislação descreve as exigências, mas ainda contempla pouco as alternativas de fiscalização, gerando um vácuo em que as instituições paralelas se deleitam.

Boaventura de Sousa Santos (2001) é firme na crítica de que no avanço do Estado Democrático de Direito o que “mais choca com a tradição autoritária e fascizante é a área do direito de acesso à informação e da consequente transparência da administração pública”, e denuncia que as práticas administrativas e políticas costumam colidir frontalmente com essas exigências legais (SANTOS, 2001).

A falta da transparência substancial nas contratações das Organizações Sociais é uma perda democrática e uma mácula na implementação do modelo e na sua busca por eficiência. É a perda de uma oportunidade de aprimoramento da sociedade no sentido democrático e participativo (ZAGANELLI, 2017).

O descumprimento de critérios substanciais de publicidade também são uma afronta direta ao próprio princípio da legalidade, com possibilidade de esta opacidade acobertar afrontas diretas ao princípio da moralidade e da impessoalidade, com prejuízos diretos para todo o sistema constitucional normativo e esvaziamento do próprio Estado Democrático de Direito e do Princípio Republicano.

A atenção ao princípio da legalidade, portanto, não pode ser considerado apenas na sua esfera formal, assim como todos os princípios constitucionais, para não ser reduzido a mero *check list* de cumprimentos vazios de conteúdo.

No modelo das Organizações Sociais, a legalidade deve ser verificada por comissão especializada nomeada pelo poder público, pelo Tribunal de Contas e pela Sociedade em primeira instância. Pode também ser analisada pelo Ministério Público e pelo próprio Judiciário. Este controle também inclui o controle das metas e resultados, pois são objetos diretos da atuação destas entidades.

Esta aferição não pode ficar limitada aos contornos do Contrato de Gestão, uma vez que a atuação destas entidades diz respeito a serviços públicos referentes direitos fundamentais, como é o caso da saúde. Como exemplo, há de se verificar se a Organização Social que gerencia uma unidade de pronto atendimento está cumprindo os princípios norteadores do Sistema Único de Saúde (KRÜGER; HAGEMANN; HOLLANDA, 2015).

A permissão de qualquer desvio desses preceitos constitucionais demonstra falta de zelo e cuidado com a coisa pública e desrespeito com a população afetada. Essa característica já é uma afronta direta ao princípio constitucional da moralidade, pois abre brechas para a ineficiência e mau uso dos recursos públicos. Muito mais grave ainda é o desvio proposital e acobertador, com resultados nefastos para a sociedade, principalmente no distanciamento do objetivo último do Estado de trabalhar em prol dos cidadãos.

As ações que envolvem a contratação e atividade das Organizações Sociais devem ser públicas, transparentes, objetivas e impessoais²³. Devem permitir o acompanhamento constante de qualquer interessado e possibilitar a participação de quem estiver habilitado para fazer parte do planejamento e execução da atividade.

A impessoalidade que se exige é ampla e irrestrita. Na qualificação das entidades, na seleção da Organização Social que cumprirá o Contrato de Gestão²⁴, na gestão de aquisições e contratações²⁵ durante a própria execução do serviço, na composição e remuneração de seus quadros funcionais, na publicação das informações inerentes à atividade, e no atendimento à população.

Dessa forma, conforme exposto acima, verifica-se que a busca da eficiência administrativa é inerente ao próprio sistema normativo e constitucional e deve estar em harmonia com os demais princípios fundamentais que o velam, sob o risco de prejudicar todo o sistema pela desconsideração de qualquer dos princípios. A característica transcomplementar e autolimitadora dos princípios constitucionais não

²³ Tais critérios são determinados pelo julgamento da ADI n. 1.923, podendo ser consultados na íntegra em: Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2014). Regime jurídico das organizações sociais: transferência de responsabilidades do poder público para o setor privado. Revista de Direito Administrativo, 287–321.

²⁴ “A assinatura do contrato de gestão demanda a realização de procedimento prévio de seleção, pautado por critérios objetivos de escolha” (LINS, 2015, p. 238).

²⁵ As críticas neste sentido refletem-se na exigência ou não de licitação para a escolha da entidade que realizará o Contrato de Gestão; sua submissão aos princípios da licitação; e limitações salariais dos colaboradores (DI PIETRO, 2009).

permite modelos reducionistas e maniqueístas que busquem meros fins de economia financeira. Qualquer modelo que busque eficiência, quando alinhado com a Constituição, também buscará democracia, respeito à coisa pública, publicidade, legalidade, moralidade e impessoalidade, com a atenção voltada ao respeito à Dignidade Humana e à eficácia dos direitos fundamentais.

4.2 A implementação do modelo no Município de Florianópolis

O modelo das Organizações Sociais foi instituído em Florianópolis através da Lei Municipal n. 10.372, de 25 de abril de 2018 e regulamentada pelo Decreto Municipal n. 18.710, de 25 de junho do mesmo ano. O processo legislativo que resultou na aprovação do projeto foi de intensa polêmica no seio da comunidade envolvida da cidade. A tramitação do projeto, intitulado pela Prefeitura de “Programa Creche e Saúde Já”, foi marcada por protestos em toda a cidade, greve do funcionalismo público municipal, propaganda veiculada pela prefeitura nos meios de comunicação, processos judiciais e atrito social e legislativo.

A presente seção abordará, resumidamente, esta fase do processo legislativo e o conteúdo aprovado da lei e do decreto que a regulamenta, com o intuito de, posteriormente, verificar a conformidade com os critérios de eficiência administrativa, levantados na seção anterior.

O Projeto de Lei n. 17.484/2018 foi recebido na Câmara de Vereadores de Florianópolis no dia 9 de abril de 2018, em sua primeira de duas versões (FLORIANÓPOLIS, 2018b), com solicitação de trâmite em regime de urgência.

Desde o dia 7 de abril a prefeitura já vinha veiculando, nos principais canais de televisão e jornais impressos, propaganda sobre o Programa Creche e Saúde Já, com a afirmação de que o modelo das Organizações Sociais permitiria a implementação de novas creches e a Unidade de Pronto Atendimento do Continente. A propaganda justificava que o município estava no limite de contratação de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal e, por isso, a contratação de funcionários para as novas unidades de saúde e educação poderiam ser feitas pelas Organizações Sociais. Uma das propagandas completava com a afirmação de que “O projeto já está na Câmara. Ou ele é aprovado, ou não tem mais creche

educando. Ou ele é aprovado, ou não tem UPA funcionando. Então peça o apoio do seu vereador. Ou não vamos ter creche e saúde já”²⁶.

No dia 16 de abril, o Procurador-Geral do Município emitiu parecer sobre o Projeto de Lei (FLORIANÓPOLIS, 2018b, p. 14-19), no qual observou que, por se tratar de projeto de lei que versa sobre matéria codificada, “não pode tramitar em regime de urgência, cabendo tão somente o seu prosseguimento no rito ordinário” (FLORIANÓPOLIS, 2018b, p. 15).

No prosseguimento, afirma que os vereadores precisam se acerrar “de total segurança do conteúdo do Projeto e suas dimensões de repercussão social e administrativa” (FLORIANÓPOLIS, 2018b, p. 18). E recomenda “pela relevância do Projeto e sua ampla repercussão social e administrativa [...] que se proceda audiência pública” para promoção do “diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante”, pois a “Cidadania exige eficiência, transparência e efetiva participação”. Recomenda, ainda, que “se proceda o recolhimento formal de manifestação do Conselho Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de Educação, conforme previsão legal” (FLORIANÓPOLIS, 2018b, p. 18-19).

Apesar do parecer do Procurador-Geral do Município, no mesmo dia 16 de abril, 16 vereadores entraram com o Requerimento n. 174/2018 com pedido de tramitação do Projeto de Lei n. 17.484/2018 no Regime de Urgência Urgentíssima, o qual foi aprovado pelo presidente da casa no dia seguinte, desconsiderando por completo o parecer da procuradoria.

O Projeto tramitou por menos de uma semana nas comissões de constituição e justiça, de saúde e de meio ambiente, que já no dia 17 de abril deram os pareceres, os quais se limitaram a aprovar o Projeto de Lei, sem nenhuma ressalva ou considerações (FLORIANÓPOLIS, 2018b, p. 58-63).

Um dia após as aprovações nas comissões da Câmara de Vereadores, o Prefeito Municipal enviou um Substitutivo Global, com diversas alterações do projeto original, que passou de 17 para 37 artigos após o substitutivo. Sem mais nenhuma deliberação legislativa, o projeto foi aprovado na íntegra no dia 21 de abril, em

²⁶ Propaganda veiculada pela Prefeitura de Florianópolis, possível de ser consultada em canal no YouTube: Prefeitura de Florianópolis quer privatizar saúde e educação. [S. l.: s. n.], 2018. 1 vídeo (1 min). Publicado pelo canal Afrânio Boppré. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zTk-fkOKRVA>. Acesso em: 20 mai. 2019.

sessão extraordinária ocorrida no sábado, sob muitos protestos em frente à casa legislativa do município e nas ruas da cidade, e realização de greve pelo funcionalismo público que perduraria por quase três semanas.

A greve dos servidores municipais foi iniciada no dia 12 de abril, em manifestação contra o projeto das Organizações Sociais, a falta de diálogo com a sociedade e o regime de urgência de tramitação do Projeto de Lei. No dia anterior a prefeitura havia emitido nota que buscava justificar a falta de discussão do Projeto de Lei por se basear no modelo federal, “aprovado no governo da presidente Dilma Rousseff (sic)”, e terminava com a ameaça, pouco velada, de que “paralisar os serviços reforça ainda mais a posição da prefeitura de rediscutir o modelo de contratação”²⁷.

No dia 16 de abril, mesmo dia do parecer do Procurador-Geral do Município e do requerimento de trâmite em regime urgente urgentíssimo, o Tribunal de Justiça do Estado realizou audiência de conciliação entre Prefeitura e o Sindicato dos Trabalhadores Municipais. O desembargador Hélio do Valle Pereira recomendou a suspensão da tramitação do projeto por 30 dias, para que fossem realizadas audiências públicas para o debate do projeto. Em contrapartida, os servidores municipais encerrariam a greve. No entanto, o Prefeito Municipal rejeitou o acordo e a Câmara de Vereadores aprovou o regime urgente urgentíssimo de tramitação do projeto²⁸.

Em sessão extraordinária realizada no sábado, com portas fechadas, o projeto foi aprovado pela Câmara de Vereadores do Município por 16 votos a favor, 6 contra e uma abstenção, no dia 21 de abril de 2018, com forte policiamento e realização de passeatas e protestos dos servidores municipais. No dia 25 de abril o Prefeito Municipal sancionou o Projeto de Lei transformado na Lei Municipal n.

²⁷ Notícia veiculado em jornal local, podendo ser consultado em: Projeto de contratação de OS pela prefeitura gera polêmica e protestos. **Hora de Santa Catarina**, Florianópolis, 2018. 12 abr. 2018. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/04/projeto-de-contratacao-de-os-pela-prefeitura-de-florianopolis-gera-polemica-e-protestos-10304584.html>. Acesso em: 20 mai. 2019.

²⁸ As matérias podem ser consultadas em: Prefeitura de Florianópolis não irá suspender projeto de lei das Organizações Sociais. **ND+**, Florianópolis, 2018. 16 abr. 2018. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/por-fim-da-greve-na-capital-prefeitura-avalia-suspensao-de-30-dias-no-projeto-das-oss/>. Acesso em: 20 mai. 2019. e;

Sob protestos, caráter urgentíssimo ao projeto das OS é debatido na câmara de Florianópolis. **Hora de Santa Catarina, Florianópolis**, 2018. 16 abr. 2018. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/04/sob-protestos-carater-urgentissimo-ao-projeto-das-os-e-debatido-na-camara-de-florianopolis-10308346.html>. Acesso em: 20 mai. 2019.

10.372/2018. Neste íterim, no dia 23 de abril, os servidores municipais decidiram em assembleia pela manutenção da greve, que só foi encerrada no dia 11 de maio, após 30 dias de organização de protestos pela cidade²⁹.

O texto final aprovado foi regulamentado pelo Decreto n.º 18.710, de 25 de junho de 2018, ambos os textos só sendo publicados, no sistema de leis municipais, no dia 26 de junho do mesmo ano.

O texto, diferente do afirmado pela Prefeitura, difere em grande medida do texto Federal. Aparentemente não foi muito bem analisado pela Câmara e Comissões, e devido também à inserção de última hora de inúmeros dispositivos no texto original, apresenta contradições, erros materiais e uma técnica de redação legislativa pouco apurada.

Apesar do apontado, a Lei Municipal mostra alguns indícios de avanços em relação ao modelo Federal de 1998, pois abarca alguns dispositivos que trazem a possibilidade de um processo mais público e objetivo, com ganhos para a fiscalização e controle, ainda que exclua completamente a sociedade dessas atividades.

Já no seu art. 1º prevê a manutenção de “sistema de programação e acompanhamento” das atividades das Organizações Sociais para a avaliação de eficácia quanto aos resultados. Referindo-se, também, à eficiência dos meios, na promoção de melhorias “do ponto de vista econômico, operacional e administrativo”, e observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública,

²⁹ O acompanhamento foi realizado via noticiário local, que pode ser consultado nos seguintes endereços: Sob protesto, Câmara de Florianópolis aprova PL que autoriza prefeitura a contratar organizações sociais para Saúde e Educação. **G1**, Florianópolis, 2018. 21 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/vereadores-de-florianopolis-aprovam-projeto-de-lei-das-organizacoes-sociais.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019. e;

Prefeitura de Florianópolis sanciona PL das organizações sociais. **G1**, Florianópolis, 2018. 25 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/prefeitura-de-florianopolis-sanciona-pl-das-organizacoes-sociais.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019. e;

Após aprovação de projeto de lei, servidores de Florianópolis decidem continuar greve. **G1**, Florianópolis, 2018. 23 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/apos-aprovacao-de-projeto-de-lei-servidores-de-florianopolis-aprovam-continuidade-da-greve.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019. e;

Termina a greve dos servidores municipais de Florianópolis. **Hora de Santa Catarina**, Florianópolis, 2018. 11 mai. 2018. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/05/termina-a-greve-dos-servidores-municipais-de-florianopolis-10336881.html>. Acesso em: 20 mai. 2019. e;

Após 1 mês, servidores de Florianópolis decidem terminar greve. **G1**, Florianópolis, 2018. 11 mai. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/apos-1-mes-servidores-de-florianopolis-decidem-terminar-greve.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019.

acompanhado de economicidade e transparência (art. 1º, IV-VIII), além de exigir, em seu art. 2º, IV, que a entidade adote “procedimentos internos de integridade (*compliance*), auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de código de ética e conduta no âmbito de pessoa jurídica, conforme Lei Federal n. 12.846, de 2013” (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

Outra diferença se apresenta no processo de qualificação das entidades como Organizações Sociais (art. 2º, III), o qual deve contar com aprovação de comissão designada por decreto pelo Prefeito Municipal, com demonstrativo de cumprimento dos requisitos legais “por meio de procedimento objetivo, em autos de processo administrativo” (FLORIANÓPOLIS, 2018a), diferindo-se da ampla discricionariedade do modelo Federal, alvo de fortes críticas pela doutrina.

A normativa a respeito do Contrato de Gestão também traz modificações em relação ao modelo Federal e apresenta o alinhamento aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além de aprimorar alguns requisitos de publicidade.

Sobre a natureza jurídica do Contrato de Gestão, a Lei Municipal traz sua própria definição no texto do art. 8º, o definindo como “acordo administrativo colaborativo” (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

Além disso, nos artigos 10 e 11 define que o procedimento de elaboração do Contrato de Gestão deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e especificar: “o programa de trabalho proposto pela organização social”; assim como a estipulação de metas e prazos de execução; a previsão expressa de critérios objetivos de avaliação e desempenho; indicadores de qualidade e produtividade; limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens; critérios para a contratação de obras e serviços e compras de quaisquer bens; e critérios para seleção de pessoal (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

Ainda sobre o Contrato de Gestão, a Lei Municipal prevê, em seu art. 12, a fixação de metas qualitativas específicas, mensuráveis, apropriadas e realistas. No entanto, a redação do citado artigo peca pela vagueza de suas previsões e técnica de redação legislativa pouco apurada. A critério de exemplo, o texto prevê que “se as

metas não forem realistas, elas serão vistas como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal” (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

No prosseguimento, a lei também inova com aspectos regulamentadores relativo ao orçamento da entidade. Seu art. 13 prevê que os recursos orçamentários estarão, em certa medida, vinculados ao alcance de metas e resultados (FLORIANÓPOLIS, 2018a). Também prevê que a Organização Social será ouvida na proposição dos valores destinados para a entidade no momento da elaboração da Lei Orçamentária Municipal (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

A seguir, o modelo municipal traz positivada a previsão de controle pelo Tribunal de Contas do Estado (art. 14, § 2º), e adiciona que a prestação de contas da entidade deverá ser encaminhada também para a Câmara Municipal (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

No artigo seguinte define e regula a atuação da Comissão de Avaliação e Fiscalização, órgão composto metade por servidores públicos efetivos e metade por “pessoas de notório saber sobre aquela determinada atividade” (art. 15, § 3º), como responsável por emitir relatório conclusivo e dar publicidade à execução do Contrato de Gestão (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

A atividade da Comissão prevê a publicação de relatórios periódicos, assim como a fiscalização dos atos dos dirigentes da Organização; a análise da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade no desempenho da entidade; o controle de metas e resultados definidos no Contrato de Gestão; e aprovação de regulamentos adotados para a contratação de obras, serviços e pessoal e para a realização de compras.

Destacam-se, ainda, as previsões sobre a responsabilidade integral das entidades pelos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários oriundos da atividade (art. 22 e 24, § 3º), com expressa previsão de que a remuneração das equipes de trabalho não gera vínculos trabalhistas com o Poder Público (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

Prevê, também, as despesas que poderão ser pagas pelos recursos oriundos do contrato de gestão e algumas proteções para as Organizações Sociais em caso de inadimplência por parte do Poder Público (art. 24, § 1º), como é o caso de que diante da inadimplência da administração pública a Organização Social não

precisará custear o pagamento de obrigações vinculadas ao contrato de gestão com recursos próprios (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

Outros três pontos de inovação legislativa em relação ao modelo federal, que podem fortalecer o modelo das Organizações Sociais, se forem realmente cumpridos, são as previsões sobre a Transparência da Gestão (Seção IV), o instituto da Intervenção (Seção V) e o Planejamento da Contratação (Capítulo III).

O art. 25 traz uma série de previsões de forma e conteúdo sobre a implementação da transparência da gestão dos recursos públicos destinados à Organização Social (FLORIANÓPOLIS, 2018a). As previsões contemplam grande parte das atividades exercidas pela Organização Social e delimitam as formas de publicação com base na Lei de Acesso à Informação, Lei Federal n. 12.527/2011.

O instituto da intervenção é apresentado como procedimento prévio, mas não obrigatório, à desqualificação da entidade, e que não resulta necessariamente nesta penalidade.

Como prevê o art. 26 e seguintes: “Na hipótese de comprovado risco à sua regularidade ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no contrato de gestão”, o poder público poderá intervir nos serviços prestados pela Organização Social (FLORIANÓPOLIS, 2018a). A intervenção deverá ser justificada mediante parecer e iniciada por decreto municipal. Constatada a irregularidade no cumprimento dos dispositivos do contrato de gestão, o Poder Público Municipal declarará a desqualificação da entidade (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

Por fim, a Lei prevê que deverá ser realizado planejamento para a contratação com estudo que demonstre que a transferência da gestão se mostra a melhor opção; avaliação precisa dos custos e ganhos de eficiência; “demonstração inequívoca por meio de decisão solidamente fundamentada” sobre a economicidade e produtividade; e elaboração de planos operativos e estimativa de impacto orçamentário e financeiro (FLORIANÓPOLIS, 2018a). No mesmo sentido, traz a regulamentação do processo de chamamento público e previsões contratuais (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

A seguir, será analisada a intersecção do modelo das Organizações Sociais do Município de Florianópolis com os requisitos de eficiência levantados na primeira seção. Será considerado para a análise: o processo legislativo, as previsões legais

do modelo no município e o início da execução das atividades pela Organização Social – Associação Mahatma Gandhi –, na gestão da Unidade de Pronto Atendimento do Continente.

4.3 A verificação dos requisitos de eficiência na implementação do modelo das Organizações Sociais no Município de Florianópolis

A análise da eficiência de um modelo requer um volume considerável de informações para que possa se aproximar de conclusões mais acertadas e definitivas. O estudo a seguir realizado compreende a limitação de acesso à informação enfrentada durante o trabalho e busca traçar linhas gerais sobre a possibilidade de acertos e desvios do modelo na rota de busca pela eficiência administrativa, na medida de disponibilidade dos dados sobre sua implementação.

O processo legislativo e as normas que regulam o modelo possuem material mais amplo para a presente análise. Já a execução do Contrato de Gestão possui poucas informações sobre seu andamento, tanto por falta de publicidade e transparência, quanto por limitado tempo desde o início da execução da atividade.

Em análise sobre o processo legislativo, é flagrante o desrespeito aos requisitos de eficiência levantados. Desde a preposição do Projeto de Lei até sua aprovação e regulamentação é possível notar a despreocupação em compreender as necessidades da comunidade e incluí-la na discussão do modelo no alcance da melhor solução possível na busca da eficiência.

A implementação do modelo no Município, ao marginalizar da discussão os próprios profissionais das áreas de saúde e educação, caracterizou-se pelo desrespeito aos servidores públicos diretamente afetados pela medida, em uma afronta direta aos requisitos levantados na consideração do Princípio da Dignidade Humana, do Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito.

A própria sociedade foi colocada à margem da discussão, utilizada apenas como elemento de pressão aos vereadores, via forte investimento com propaganda na televisão e jornal impresso. Mesmo depois das fortes recomendações de realização de audiências públicas, tanto pelo Procurador-Geral quanto pelo judiciário catarinense, Prefeitura e Câmara de vereadores prosseguiram com o trâmite a

portas fechadas, ferindo diretamente o que requer o Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito, com participação da sociedade na construção do consenso dos rumos do uso da coisa pública em atividades tão sensíveis à população como saúde e educação.

A própria legalidade do processo foi reduzida a meras formalidades procedimentais, com desconsideração ampla e irrestrita dos demais atores sociais envolvidos na orientação da legalidade do trâmite legislativo. O princípio da moralidade viu-se maculado diante de inúmeros atos como propaganda de pressão à população, publicação de nota da Prefeitura com ameaças veladas aos servidores públicos, e troca de acusações por parte dos integrantes do legislativo municipal.

A eficiência do modelo, nesse contexto, já nasce manca de uma perna. A fixação do consenso sobre a implementação do modelo é imprescindível para o equilíbrio das expectativas sociais e participação para a sua eficácia. Pelo inexistente debate sobre sua implementação restou aos convencidos pelo apelo midiático uma possível expectativa ilusória de perfeição do modelo; aos que buscavam um debate e até o impedimento da implementação restou a provável frustração e desmotivação funcional. A toda a população restou um modelo incompleto, impositivo e feito às pressas, com erros materiais e substanciais, que demonstram a perda da oportunidade de aprimoramento democrático e de eficiência na Administração Pública do Município de Florianópolis.

Com todas essas questões a Câmara Municipal aprovou a Lei Municipal n.º 10.372/2018, a qual consegue cumprir alguns dos critérios de eficiência na positivação do seu texto. Por diversas vezes faz referência ao controle das atividades, com fiscalização, avaliação e possibilidade de intervenção; à eficiência de meio e resultados; ao respeito aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública; ao instituto da *compliance* na busca pela integridade das ações; aos requisitos de transparência da gestão e ao planejamento prévio à contratação da entidade.

Apesar de algumas previsões não serem verificadas ou verificáveis na prática, a regulamentação da gestão da Organização Social da UPA Continente, via Lei, Regulamento e Contrato de Gestão, traz algumas previsões que se impõem na consideração dos princípios constitucionais.

O Contrato de Gestão (FLORIANÓPOLIS, 2019) comporta algumas previsões genéricas como o de atendimento aos pacientes com “dignidade e respeito” (item 4.14) e especificação de implementar a política humanizada do SUS (item 3.15), assim como previsões um pouco mais detalhadas sobre a gestão de recursos humanos como: a garantia de remuneração baseada em indicadores específicos regionais e em conformidade com as remunerações pagas pela entidade em outras unidades (item 4.6), com respeito aos princípios da administração pública, com previsão de plano de cargos e salários (item 4.32), mantendo os profissionais habilitados, treinados e qualificados (item 4.37); a compatibilidade de funcionários com o tamanho da unidade de pronto atendimento, seguindo as recomendações do Ministério da Saúde, com a possibilidade de rever o quantitativo diante da verificação de necessidade (Anexo I A, item 1.4); e o recebimento de estudantes da área de saúde dentro das diretrizes municipais do programa SUS como escola e participação de pesquisas na área (item 3.17 e 3.18).

Quanto à participação da sociedade no planejamento e execução do serviço, a Lei, o Regulamento e o Contrato de Gestão deixam muito a desejar. Não há nenhuma menção sobre a possibilidade de participação da sociedade em nenhuma das fases de planejamento e gestão do serviço. Até mesmo a previsão legislativa da participação de membros da comunidade no órgão colegiado de deliberação superior da entidade (art. 2º, I, alínea ‘h’) não se verifica na própria previsão da lei sobre a composição mínima deste órgão (FLORIANÓPOLIS, 2018a).

À comunidade resta apenas a possibilidade de se manifestar via ouvidoria e pesquisa de satisfação pós-atendimento, pois figura como indicador qualitativo dicotômico de desempenho (indicador 17 do item 2.2 do anexo II do Contrato de Gestão), ou como consta do item 4.15 do Contrato de Gestão, pela apresentação por escrito, ao usuário ou representante, de justificativa sobre as razões técnicas da não execução de qualquer ato previsto no Contrato de Gestão (FLORIANÓPOLIS, 2019).

O próprio processo de qualificação e escolha da Organização Social, ainda que público, alijou a sociedade de participação e composição conjunta de critérios e escolhas. O fim comunitário do modelo das Organizações Sociais ficou em muito prejudicado, por essa característica marcante em todo o processo. Em decorrência

desta e de outras características, a Organização Social contratada para gerir uma Unidade de Pronto Atendimento da região continental do Município de Florianópolis foi uma associação do Município de Catanduvas, São Paulo.

O controle e fiscalização social da atuação da entidade na execução do Contrato de Gestão fica, portanto, restrita ao acesso às informações dos atos da Organização Social. Além da própria Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011, a Lei Municipal traz em seu art. 25 previsões expressas sobre a transparência da gestão da Unidade pela Organização Social (FLORIANÓPOLIS, 2018a), a qual deverá publicar em seu sítio eletrônico uma série de informações pertinentes à execução do contrato.

As previsões incluem, entre outras, a obrigatoriedade de “ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 25, II, alínea ‘a’); possibilidade de “acesso automatizado por sistemas externos” (art. 25, II, alínea ‘c’); e acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (art. 25, II, alínea ‘h’).

O Contrato de Gestão também reforça a obrigatoriedade da transparência da gestão e publicação dos atos praticados pela entidade e dos relatórios de cumprimento de metas e alcance de resultados (FLORIANÓPOLIS, 2019). Tal obrigatoriedade se materializa em dispositivos como: a publicação referente a gestão e contratação de pessoas (item 3.9); o critério geral de atendimento dos critérios de transparência (item 3.21); a publicação anual das demonstrações financeiras e notas explicativas referentes à execução do contrato (Cláusula 10, parágrafo 21) e do relatório anual de exercício (item 4.21); relatório mensal do alcance de metas de qualidade (Cláusula 11, alínea ‘h’), assim como obrigações de publicação pela própria Secretaria Municipal de Saúde dos “relatórios consolidados de produção contratada em relação a produção realizada” (Cláusula 11, parágrafo 7º) e a publicação oficial da análise da Comissão de Avaliação e Fiscalização dos resultados alcançados pela Organização Social (Cláusula 11, parágrafo 8º).

Apesar da suficiente carga normativa a respeito do tema, não são consistentes as previsões de fiscalização da execução de tais previsões. A própria sociedade, que só conta com esse canal de acompanhamento, tem dificuldade de atuar sobre esse quesito de forma eficaz, e ainda fica mais uma vez restringida na

obtenção das informações, sendo necessário recorrer aos precários canais de ouvidoria para a solicitação das informações que, por falta de preparação prévia, são entregues, quando entregues, com uma qualidade de dados muito abaixo do aceitável.

A qualidade dessas informações, publicadas ou não, são fator imprescindível para o atingimento da eficiência, pois sua elaboração resulta em organização dos processos internos e exatidão no cumprimento dos preceitos legais que regulam a atividade, com oportunidade de avaliação interna e externa da qualidade na execução dos serviços e planejamento de melhorias constantes no modelo.

Essas informações, quando publicamente expostas, servem para o acompanhamento pela população dos serviços que lhe são caros e na fiscalização dos recursos públicos empregados. Também servem para o controle interno e externo de legalidade realizado pela Administração Pública e os órgãos de controle do Estado.

A normativa municipal que regulamenta o modelo prevê que o controle das atividades da Organização Social é realizado inicialmente pelo órgão responsável pela matéria objeto do contrato (FLORIANÓPOLIS, 2018a), por intermédio da Comissão de Avaliação e Fiscalização, e posteriormente pelo Tribunal de Contas do Estado e a Câmara Municipal (art. 14 e seguintes).

O Contrato de Gestão (FLORIANÓPOLIS, 2019) aponta a obrigatoriedade da Organização Social permitir a realização de controle, avaliação, auditoria e fiscalização por técnicos indicados pela prefeitura (item 4.8); enviar periodicamente informações sobre o cumprimento de metas e resultados (item 4.9); facilitar o acesso à ouvidoria municipal às informações relativas ao cumprimento do contrato (item 4.11); e propiciar todos os meios para a fiscalização (item 4.45).

O controle realizado diz respeito à própria legislação que regula o modelo das Organizações Sociais e à legislação pertinente à atividade desenvolvida pela entidade. No caso do município de Florianópolis, a critério de exemplo, a Organização Social gestora da Unidade de Pronto Atendimento do Continente deverá ser fiscalizada quanto ao alinhamento aos princípios do Sistema Único de Saúde (item 3.1) e ao plano de acesso e uso racional de medicamentos (item 3.6).

Além disso, a organização submete-se ao controle, interno e externo, de metas e resultados (FLORIANÓPOLIS, 2019).

Para esta finalidade, os indicadores quantitativos e qualitativos de eficiência, previstos no anexo II do Contrato de Gestão (FLORIANÓPOLIS, 2019), compõem as informações de base para a fiscalização e acompanhamento da execução da atividade (Cláusula 10, parágrafo 17). Os indicadores de eficiência estão divididos em dois tipos: dois critérios quantitativos avaliados pelo número de atendimentos médicos e número de classificações de risco efetuadas no mês; e dezoito indicadores qualitativos dicotômicos, analisados apenas como cumpridos ou não cumpridos (FLORIANÓPOLIS, 2019).

As metas possuem efeito financeiro sobre o contrato de gestão. No entanto, a aplicação da previsão contratual é muito limitada. O item 2.1 do anexo II do Contrato de Gestão prevê que no descumprimento quantitativo das metas a entidade pode sofrer perdas financeiras no repasse dos valores do Contrato de Gestão de 10% do valor total no caso de a meta estar, injustificadamente, abaixo de 90% do previsto para os 6250 atendimentos médicos e 6250 classificações de risco (FLORIANÓPOLIS, 2019).

No caso dos critérios qualitativos é ainda mais improvável alguma perda financeira da entidade por descumprimento. Para cada um dos dezoito indicadores é atribuída uma pontuação de um total de 100 pontos, variando entre 4 e 8 pontos para cada item (FLORIANÓPOLIS, 2019). O item 2.2 do anexo II do Contrato de Gestão prevê que a perda financeira só acontecerá se a entidade descumprir mais de 50% da pontuação dos índices qualitativos, nos quais a maioria ainda possui níveis de tolerância para o descumprimento (FLORIANÓPOLIS, 2019).

Nesse contexto, ainda que cumpridas todas as metas de eficiência previstas no Contrato de Gestão, não parece garantida a eficiência e eficácia do modelo. Isto porque os indicadores quantitativos e qualitativos levantados atingem, em sua maioria, apenas aspectos formais da execução da atividade, como tempo de atendimento, tempo de classificação de risco, número de doses de profilaxia pós-exposição ao HIV, entre outras, como dispõe o item 2.2 do anexo II do Contrato de Gestão (FLORIANÓPOLIS, 2019). Portanto, é necessária uma ampla revisão dos critérios de eficiência e eficácia para incremento de substância ao modelo atual.

As previsões quanto à impessoalidade e moralidade nas contratações e execução do contrato também podem ser verificadas. A Lei Municipal n. 10.372/2018 prevê em seu art. 2º, IV, a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, conforme a Lei Federal n. 12.846/2013 (FLORIANÓPOLIS, 2018a). Além disso, há previsões sobre a impessoalidade, objetividade e transparência que devem ser adotadas em todos os atos que envolvam a aplicação de recursos públicos e execução do objeto do contrato.

As previsões contratuais no modelo das Organizações Sociais necessitam de elevada clareza e descrição detalhada de algumas previsões legais na proteção de direitos fundamentais. Isso porque a legalidade meramente formal pode ferir diretamente o princípio da moralidade. A critério de exemplo, o item 4.19 do Contrato de Gestão prevê a proibição à entidade de utilizar pacientes para fins de experimentação (FLORIANÓPOLIS, 2019). Da mesma forma, o item 3.11 traz a proibição de celebrar qualquer contrato com empresas de pessoas com as quais os gestores da entidade possuam vínculos familiares (FLORIANÓPOLIS, 2019).

A partir da atividade legislativa narrada e da normativa apresentada, o Poder Público municipal realizou a transferência da gestão da Unidade de Pronto Atendimento do Continente para a Fundação Mahatma Gandhi (FLORIANÓPOLIS, 2019).

Entre os meses de maio de 2018 e fevereiro de 2019 deu-se o período de planejamento, qualificação, chamamento público da entidade, assinatura do Contrato de Gestão e inauguração da Unidade de Pronto Atendimento³⁰.

Com o intuito de analisar aspectos da execução da atividade, foi realizada uma consulta por meio da Ouvidoria do SUS com solicitação de informações inerentes ao contrato e sua execução. A consulta foi necessária uma vez que a publicação das informações previstas no art. 25 da Lei Municipal n. 10.372/2018 não estava disponível nos sítios eletrônicos da Organização Social e da Prefeitura Municipal.

Em resposta à consulta realizada no dia 4 de abril junto à ouvidoria do SUS, a Secretaria Municipal de Saúde informou, no dia 8 de maio, que as publicações

³⁰ Os documentos referentes ao planejamento, qualificação, chamamento público da Organização Social, Contrato de Gestão e Anexos, podem ser consultados em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/gapre/index.php?cms=organizacoes+sociais&menu=4&submenuid=2028>. Acesso em: 27 mai. 2019.

exigidas na Lei Municipal n. 10.372/2018 sobre a transparência na gestão ainda estavam em construção no site da Organização Social. Apenas no dia 24 de maio foram disponibilizadas, no site da instituição, as informações sobre dezessete contratos realizados entre a Associação Mahatma Gandhi e terceiros³¹, e mais nenhuma outra.

Entre os contratos disponibilizados no site institucional, consta a contratação de serviço permanente de consultoria e educação em gestão de saúde, com previsão de 36 horas por mês de treinamento para atingir a meta de 1,5 horas treinamento por mês para cada funcionário da Organização Social. A previsão de treinamento é um dos indicadores qualitativos do contrato de gestão. No entanto, limita-se à estipulação da meta de horas/mês, quase sem possibilidade de sanção em caso de descumprimento.

A solicitação dos requisitos de transparência do art. 25, I, alínea 'g' (FLORIANÓPOLIS, 2018a), quanto ao processo de contratação de pessoal com edital de chamamento público, nome, função, lotação, jornada de trabalho, remuneração e vantagens individualizadas, também não foi respondida de forma completa. Foi disponibilizada uma tabela com o resultado do processo seletivo das vagas dos setores administrativos e técnico, com exceção das vagas de médicos, assim como o edital de chamamento público que descreve a remuneração dos cargos citados³².

Nos contratos de terceirização de atividade realizados pela Organização Social com terceiros foi possível verificar que a contratação de médicos não foi realizada pelo mesmo processo de seleção que dos demais trabalhadores da unidade. A contratação de médicos foi realizada através de um "contrato de prestação de serviços médicos para atenção de pronto atendimento em geral" com a empresa Nova Expansão Assessoria e Serviços Médicos Ltda³³. Não consta, no entanto, nenhum documento que comprove a realização pública, objetiva e

³¹ Os contratos podem ser consultados no seguinte endereço: <https://www.associacaomahatmagandhi.com/transparencia>. Acesso em: 24 mai. 2019.

³² A tabela de resultado do processo seletivo está disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/xlsx/19_02_2019_8.49.52.607d74abcdb92e6ce3bf02b6213b181e.xlsx

³³ O contrato citado pode ser consultado em: <https://www.associacaomahatmagandhi.com/transparencia>. Acesso em: 24 mai. 2019.

impessoal que resultou no presente contrato, o qual impacta em cerca de 30% do valor total dos repasses para a entidade.

Outros contratos realizados pela Organização Social para a execução da atividade dizem respeito à contratação de “serviços especializados em direção técnica” e de “serviços especializados em gerência administrativa”³⁴. Os contratos citados apresentam a mesma ausência de documentação do processo de tomada de decisão e contratação.

Os demais itens da consulta, como registro sobre recursos humanos; registro dos recursos recebidos, seus rendimentos em aplicações financeiras e sua destinação; registro mensal das despesas executadas; registro atualizado das metas propostas e dos resultados alcançados; informações sobre fiscalizações e tomada de contas; informação sobre programas, projetos e ações da organização social; foram respondidos apenas com a indicação de endereço eletrônico que não continham nenhuma das informações solicitadas. Em decorrência deste resultado, foi realizada, no dia 21 de maio, nova consulta com o relato das falhas na prestação das informações e com a solicitação direta dos dados pela própria Secretaria Municipal de Saúde. No entanto, até o momento do fechamento deste trabalho a consulta não foi respondida pelo órgão responsável.

A partir do exposto, é possível verificar que o modelo das Organizações Sociais no Município de Florianópolis perdeu a oportunidade legislativa de ser implementado com muito mais robustez e democracia em prol da eficiência administrativa. As previsões normativas do modelo ainda carecem de aperfeiçoamento, principalmente no que diz respeito à garantia da eficácia do controle e no aprimoramento das metas qualitativas de eficiência. O incremento da transparência na execução do Contrato de Gestão também é critério que se impõe para a possibilidade da realização de um modelo realmente eficiente e eficaz. A seguir, serão realizadas as considerações finais sobre o presente estudo.

³⁴ Os contratos citados podem ser consultados em: <https://www.associacaomahatmagandhi.com/transparencia>. Acesso em: 24 mai. 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou analisar se o modelo das Organizações Sociais, como atualmente implementado, é adequado para o alcance da eficiência administrativa. Uma vez que, a implementação do modelo, vem sempre acompanhada da promessa de incremento de eficiência e economia de recursos.

Neste contexto, o trabalho procurou destacar que a eficiência administrativa não é um valor puramente econômico que pode ser utilizada com a finalidade isolada de economia de recursos. Sua conceituação carece ser vista em harmonia com a ordem constitucional e os princípios que a velam.

A partir desta composição, a pergunta que orientou o trabalho foi: o modelo das Organizações Sociais é adequado para o atingimento da eficiência administrativa? A partir do problema a hipótese, parcialmente confirmada, foi de que o modelo das Organizações Sociais, do modo quem vem sendo implementado, não é adequado para o atingimento da eficiência administrativa.

O objetivo geral do trabalho foi o de verificar se o modelo das Organizações Sociais é próprio ou impróprio para alcançar a eficiência administrativa. Os objetivos específicos da pesquisa tiveram seus desdobramentos abordados nos capítulos de desenvolvimento. No primeiro capítulo foi analisado o princípio da eficiência administrativa com sua conceituação em harmonia com a ordem constitucional. No segundo capítulo abordou-se o instituto das Organizações Sociais a partir do modelo federal, que inaugurou sua implementação no Brasil. No terceiro capítulo buscou-se verificar, por meio de estudo de caso, a adequação do modelo para o alcance da eficiência administrativa.

Neste contexto, foi abordar que a eficiência administrativa deve ser lida em harmonia com os demais princípios constitucionais que regulam a atividade administrativa. Nesta ideia, tem-se o princípio da Dignidade Humana como baliza maior e intransponível e a efetivação dos direitos fundamentais como objetivo permanente e último. Além disso, a eficiência administrativa limita e é limitada pelos demais princípios constitucionais: o princípio do Estado Democrático de Direito, o Princípio Republicano; e os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade.

O modelo das Organizações Sociais, neste contexto, foi analisada na sua estrutura como sendo o veículo de transferência de serviços ditos não exclusivos, que versam sobre direitos fundamentais, do Estado para entidades privadas sem fins lucrativos. Desta forma, verificou-se que da sua concepção privada deriva uma maior flexibilidade de atuação, própria deste setor. No entanto, por executar serviços que versam sobre direitos fundamentais e gerir recursos públicos, recebem também influxos do direito público na sua atuação.

O principal risco da implementação do modelo verificado, portanto, é que a opacidade do direito privado se sobreponha à transparência necessária do direito público. Reside, portanto, no controle e na publicidade dos atos da Organização Social a ferramenta de segurança deste modelo. Em que a participação popular em todas as suas fases podem resultar em ganhos de eficiência e democracia.

O incremento de eficiência pode residir, portanto, na harmonia entre a flexibilidade trazida pelo direito privado, a transparência da gestão e a participação da comunidade no planejamento, execução e controle das atividades da Organização Social.

No terceiro capítulo do trabalho, no entanto, verificou-se que a implementação do modelo, representado aqui pelo estudo de caso no Município de Florianópolis, ainda está muito distante de estar adequado ao atingimento da eficiência administrativa.

A adequação se mostra mais perto nas previsões normativas que regulamentam o modelo, com maior densidade nas exigências de transparência, publicidade e no controle interno das atividades.

No entanto, mesmo as previsões mais próximas da adequação do modelo não puderam ser verificadas na prática, por ainda necessitar de substancial ganho de qualidade e quantidade da transparência na gestão.

O ganho democrático em prol da eficiência administrativa, por sua vez, foi nulo, se não negativo. O processo legislativo, as previsões normativas e a execução da atividade excluem quase por completo a participação da comunidade no planejamento, execução e controle das atividades da Organização Social. Residindo apenas na transparência, o espaço da atuação popular.

Nesta análise, verificou-se que a possibilidade e responsabilidade sobre o controle de adequação do modelo ficou a cargo dos órgãos de controle interno e externo do Estado.

Estes órgãos, no entanto, não podem se limitar aos ditames do Contrato de Gestão, uma vez que a ordem constitucional impõe obrigações que transcendem este documento. As próprias metas quantitativas e qualitativas, verificadas no estudo de caso, mostram-se ainda muito aquém de um modelo que busca efetivar uma gestão com ganhos reais de eficiência e qualidade.

Por tudo isso, observa-se que o modelo das Organizações Sociais, ainda que com potencial de cumprir o objetivo de alcançar incrementos de eficiência e qualidade, ainda necessita de substancial adequação no seu modelo de implementação para, de fato, atingir a eficiência administrativa na sua concepção integral.

Nesse contexto, questiona-se, para futuros desdobramentos e trabalhos, se o esforço em implementar um modelo de transferência da execução de serviços públicos para entidades privadas, em prol da eficiência, não seria melhor aproveitado em investimentos para o desenvolvimento de uma cultura de respeito à coisa pública; capacitação, valorização e profissionalização dos servidores públicos; aproximação da comunidade das atividades do Estado a partir incremento substancial da transparência na gestão pública, e na participação popular nas atividades de planejamento, execução e controle. Isto porque, as mesmas sombras que assombram a execução direta pelo Estado, são as sombras que assombram a execução indireta pelas Organizações Sociais. Eliminando as sombras, os dois modelos possuem chances muito maiores de serem efetivos e eficientes.

REFERÊNCIAS

APÓS 1 mês, servidores de Florianópolis decidem terminar greve. **G1**, Florianópolis, 2018. 11 mai. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/apos-1-mes-servidores-de-florianopolis-decidem-terminar-greve.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019.

APÓS aprovação de projeto de lei, servidores de Florianópolis decidem continuar greve. **G1**, Florianópolis, 2018. 23 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/apos-aprovacao-de-projeto-de-lei-servidores-de-florianopolis-aprovam-continuidade-da-greve.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 88 p. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.637**, de 15 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Regime jurídico das organizações sociais: : transferência de responsabilidades do poder público para o setor privado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p.287-321, set. 2014.

BRASIL. **Decreto n. 9.190**, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9190.htm. Acesso em: 5 maio 2019.

COUTINHO, Nina Novaes. As organizações sociais e o contrato de gestão. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 2, p.25-40, mai-ago. 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Jaruá, 2015. 367 p.

CRISTÓVAM José Sérgio da Silva. **Princípios Constitucionais: Razoabilidade, Proporcionalidade e Argumentação Jurídica**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. 336 p.

CRISTÓVAM José Sérgio da Silva. Teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro. **Sequencia: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 38, n. 75, p.2019-242, abr. 2017.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público: considerações sobre seu regime jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p.105-118, jun-set. 1999.

FLORIANÓPOLIS. **Contrato de Gestão n. 01/2019/SMS**. Florianópolis: 2019. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/21_01_2019_16.30.08.6aceea29f596ef10cb531bdfcd8eab24.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 10.372, de 25 de abril de 2018**. Institui o programa creche e saúde já do município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis: Legislação Municipal de Florianópolis, 2018a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2018/1037/10372/lei-ordinaria-n-10372-2018-institui-o-programa-creche-e-saude-ja-no-ambito-do-municipio-de-florianopolis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2019.

FLORIANÓPOLIS. **Projeto de Lei n. 17.484, de abril de 2018**. Institui o programa creche e saúde já do município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis: Câmara Municipal de Vereadores, 2018b. Disponível em: http://www.cmf.sc.gov.br/sites/default/files/pl_17.484-18.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 18.710**, de 25 de junho de 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2018/1871/18710/decreto-n-18710-2018-regulamenta-o-programa-municipal-creche-e-saude-ja-no-ambito-do-municipio-de-florianopolis-instituido-pela-lei-n-10372-de-2018-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 maio 2019.

FREITAS, Juarez. As organizações sociais: sugestões para o aprimoramento do modelo federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 140, p.99-106, out-dez. 1998.

HARGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p.151-161, jul-set. 1999.

KRÜGER, Tania Regina; HAGEMANN, Simone Bihain; HOLLANDA, Aline Ayres. Organizações Sociais e os Serviços Públicos de Saúde em Santa Catarina. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 2015, Florianópolis. **Artigo**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. p. 1 - 8.

LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 336 p.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des)encontros entre economia e direito**. Florianópolis: Habitus, 2009. 272 p.

MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p.199-235, set-dez. 2016.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p.195-212, out. 1997.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/343/notas-para-um-debate-sobre-o-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 20 mai. 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da administração pública. Organizações Sociais. Contrato de Gestão: Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus “vínculos contratuais” com o Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, p.309-320, jan-mar. 2002.

OHLWEILER, Leonel Pires. Administração Pública e democracia: perspectivas em um mundo globalizado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 143, p.35-46, jul-dez. 1999.

OHLWEILER, Leonel Pires. Os princípios constitucionais da Administração Pública e o mundo prático no Direito Administrativo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, Canoas, v. 2, n. 5, p.150-168, jul-dez. 2014.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **As Organizações Sociais e o novo espaço público**. Florianópolis: Fepese/editorial Studium, 2005. 134 p.

PREFEITURA de Florianópolis quer privatizar saúde e educação. Florianópolis: Youtube, 7 abr. 2018. (1 min.), son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zTk-fk0KRVA>. Acesso em: 20 maio 2019.

PREFEITURA de Florianópolis não irá suspender projeto de lei das Organizações Sociais. **Nd+**. Florianópolis. 16 abr. 2018. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/por-fim-da-greve-na-capital-prefeitura-avalia-suspensao-de-30-dias-no-projeto-das-oss/>. Acesso em: 20 maio 2019.

PREFEITURA de Florianópolis sanciona PL das organizações sociais. **G1**, Florianópolis, 2018. 25 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/prefeitura-de-florianopolis-sanciona-pl-das-organizacoes-sociais.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019.

PROJETO de contratação de OS pela prefeitura gera polêmica e protestos. **Hora de Santa Catarina**. Florianópolis, p. 0-1. 12 abr. 2018. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/04/projeto-de-contratacao-de-os-pela>. Acesso em: 20 maio 2018.

RODRIGUES, Luciana Cordeiro. A CONCESSÃO DO TÍTULO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p.133-140, abr-jun. 2003.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Saúde. **Contratos de Gestão Vigentes**. 2019. Disponível em: <http://www.saude.sc.gov.br/index.php/documentos/informacoes-gerais/organizacoes-sociais/contratos-de-gestao/contratos-de-gestao-vigentes>. Acesso em: 16 mai. 2019.

SANTA CATARINA. **Lei n. 12.929**, de 04 de fevereiro de 2004. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/12929_2004_Lei.html. Acesso em: 14 maio 2019.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 4.272**, de 28 de abril de 2006. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-4272-2006-santa-catarina-regulamenta-o-programa-estadual-de-incentivo-as-organizacoes-sociais-instituido-pela-lei-no-12-929-de-04-de-fevereiro-de-2004-e-alteracoes-posteriores-e-da-outras-providencias-2016-01-28-versao-consolidada>>. Acesso em: 12 maio 2019.

SANTO, Ataliba Pinheiro Espírito. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A REFORMA ADMINISTRATIVA. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p.75-100, out-dez. 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Estado Paralelo**. 2001. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/ces/opiniao/bss/015en.php>. Acesso em: 14 maio 2019.

SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração gerencial & a reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Jaruá, 2008. 226 p.

SOB protestos, caráter urgentíssimo ao projeto das OS é debatido na câmara de Florianópolis. **Hora de Santa Catarina**. Florianópolis. 16 abr. 2019. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/04/sob-protestos-carater-urgentissimo-ao-projeto-das-os-e-debatido-na-camara-de-florianopolis-10308346.html>. Acesso em: 20 maio 2019.

SOB protesto, Câmara de Florianópolis aprova PL que autoriza prefeitura a contratar organizações sociais para Saúde e Educação . **G1**, Florianópolis, 2018. 21 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/vereadores-de-florianopolis-aprovam-projeto-de-lei-das-organizacoes-sociais.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SOUZA, Bianca Tomaino de. Dezesseis anos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado (PDRAE): introdução à análise crítica sobre o papel do Estado

brasileiro contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 2, p.115-131, jul-dez. 2012.

TERMINA a greve dos servidores municipais de Florianópolis. **Hora de Santa Catarina**, Florianópolis, 2018. 11 mai. 2018. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/05/termina-a-greve-dos-servidores-municipais-de-florianopolis-10336881.html>. Acesso em: 20 mai. 2019.

ZAGANELLI, Juliana Costa. **Organizações sociais de saúde e a lei de acesso à informação: transparência, economicidade e eficiência**. Curitiba: Jaruá, 2017. 196 p.

ZAGO, Maria Fontão. **O 1º decreto regulamentador das OSs no âmbito da União**. 2017. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-1o-decreto-regulamentador-das-oss-no-ambito-da-uniao-01122017. Acesso em: 16 maio 2019.