

FACULDADE INTEGRADA DA GRANDE FORTALEZA

Curso de Pós-Graduação *lato sensu* Formação de Gestores de Contratos

MARINA MIYOKO GOSHIMA

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTRATOS DE GESTÃO:
EFICIÊNCIA X DEMAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.
REFERÊNCIA AO MODELO DE GESTÃO DA SAÚDE NO
ESTADO DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO -SP

JUNHO 2011

MARINA MIYOKO GOSHIMA

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTRATOS DE GESTÃO:
EFICIÊNCIA X DE MAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.
REFERÊNCIA AO MODELO DE GESTÃO DA SAÚDE NO
ESTADO DE SÃO PAULO**

MARINA MIYOKO GOSHIMA

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTRATOS DE GESTÃO:
EFICIÊNCIA X DEMAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.
REFERÊNCIA AO MODELO DE GESTÃO DA SAÚDE NO
ESTADO DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada à Faculdade Integrada da Grande Fortaleza como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Licitações e Contratos Administrativos - Formação de Gestores de Contratos.

Orientador: Rogério Gonçalves de Castro

SÃO PAULO -SP

JUNHO 2011

MARINA MIYOKO GOSHIMA

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTRATOS DE GESTÃO:
EFICIÊNCIA X DEMAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.
REFERÊNCIA AO MODELO DE GESTÃO DA SAÚDE NO
ESTADO DE SÃO PAULO**

Monografia julgada e aprovada:

Prof. Orientador Rogério Gonçalves de Castro

Dedico este trabalho

Aos meus pais, que há muito já não habitam este plano, a quem devo as melhores lições de honestidade, perseverança e capacidade de superação.

Agradeço aos meus queridos familiares e amigos, pelo carinho e conselhos.

Agradeço à mestre Odete Medauar, pelas lições de Direito Administrativo.

Agradeço ao saudoso amigo Eduardo de Oliveira Marlière, que me introduziu o gosto pela busca incansável e incessante do conhecimento.

E, principalmente, agradeço a Deus por tudo.

...Quem nada planta, quem não trabalha na elevação da própria vida, coagula a atividade mental e rola no tempo à maneira do seixo que avança quase inalterável, a golpes inesperados da natureza...

trecho da lição nº 171 - No Campo Físico, do livro VINHA DE LUZ.

De Francisco Cândido Xavier, ditado pelo Espírito Emmanuel

RESUMO

Trata o presente trabalho da organização social qualificada pelo Poder Público com este título, para fomentar, no âmbito federal, as atividades na área de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, o contexto em que surgiu referido instituto, as implicações da eventual desobediência dos princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade, face à eficiência esperada no cumprimento dos contratos de gestão firmados entre a Administração Pública e a organização social, com vistas a privilegiar o interesse público, com a devida transparência, as críticas e pontos positivos do instituto e a citação do modelo de gestão de saúde adotado no Estado de São Paulo, apenas como referência genérica. Os objetivos específicos estão delineados a seguir: identificar os pontos positivos do modelo das organizações sociais, descrever as alternativas e elementos encontrados a fim de subsidiar sugestões que viabilizem o sucesso na execução do contrato de gestão, avaliar as experiências trazidas do modelo de organização social de saúde vivenciado no Estado de São Paulo. A partir da análise por meio da pesquisa bibliográfica e documental, bem como da observação, conclui-se que apesar das críticas doutrinárias, a legislação federal continua em vigor, e os institutos da organização social e do contrato de gestão apresentam-se como alternativas para implementação de políticas públicas por parte dos Governos Federal, Estadual e Municipal, atuando, em última análise, como instrumentos de modernização administrativa.

Palavras-chaves: Organização social, contrato de gestão, eficiência, princípios constitucionais.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. APRESENTAÇÃO DO TRABALHO	14
2.1 Delimitação do tema	14
2.2 Objetivos	15
2.2.1 Objetivo Geral.....	15
2.2.2 Objetivos Específicos	16
2.3 Justificativa	17
2.4 Problema da pesquisa	18
2.5 Relevância.....	19
2.6 Hipóteses	20
3. REVISÃO DA LITERATURA.....	21
3.1 Administração Pública Consensual.....	23
3.2 Breve histórico do contrato de gestão nos sistemas estrangeiros.....	26
3.3 Natureza Jurídica do Contrato de Gestão	33
3.4 Crítica Doutrinária e Pontos Positivos da Organização Social	37
3.5 O modelo da organização social de saúde no Estado de São Paulo	47
4. APLICAÇÃO PRÁTICA DA TEORIA.....	50
4.1. Caracterização da pesquisa	50
4.2. Resultados Esperados.....	51
4.3. Conclusão da pesquisa	53
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6. CRONOGRAMA	56
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57
8. ANEXOS.....	64
8.1. Anexo 01	64
8.2. Anexo 02	65

8.3.	Anexo 03	66
8.4.	Anexo 04	67
8.5.	Anexo 05	68
8.6.	Anexo 06	69
8.7.	Anexo 07	70

1. INTRODUÇÃO

A partir da Reforma do Aparelho do Estado promovida no Brasil pelo Governo Federal nos primórdios da década de 1990, sob influência da globalização, e, conseqüentemente, a modernização da administração pública levada a efeito através da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, mudanças significativas ocorreram na organização, função e gestão da Administração Pública, estabelecendo-se como meta a eficiência no gerenciamento “da coisa pública” e na prestação dos serviços públicos, com a substituição da Administração Burocrática, focada nos meios, ou seja, no controle de processos, para um modelo de Administração Gerencial, centrada no controle de resultados, a diminuição do aparato público e a otimização dos recursos públicos empregados. Assim, foram introduzidos novos institutos no direito administrativo brasileiro, como os contratos de gestão e as organizações sociais, em que há a utilização de patrimônio público. Neste modelo de gestão implementado, relegando-se a um segundo plano a igualdade e a impessoalidade, no afã da persecução da eficiência, verifica-se a existência de um verdadeiro conflito entre os princípios constitucionalmente erigidos.

Nos termos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, além do ajuste fiscal, outros dois aspectos destacam-se na Reforma do Estado: o programa de privatizações, em que, visando a eficiência, há a transferência ao setor privado da atividade de produção; e o programa de publicização, em que ocorre a transferência ao setor público não-estatal do desenvolvimento de serviços não exclusivos do Estado, através de parcerias firmadas entre este e a sociedade. Revelar-se-ia, então, uma gradativa redução no papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços, fortalecendo-se as funções de regulador e promotor destes serviços, em especial, dos serviços sociais como educação e saúde.

De fato, os arts. 199 e 209 da Constituição Federal de 1988 dispõem não serem de titularidade exclusiva do Estado os serviços de saúde e educação, podendo ser prestados pelo Estado ou ofertados pelo particular, sem necessidade de delegação.

Neste contexto surgiram as organizações sociais, quando da criação de uma nova estrutura organizacional da Administração Pública, o Terceiro Setor, caracterizado por comportar exclusivamente entidades de direito privado, sem fins lucrativos, no desempenho de atividades de interesse público. São elas: Organizações Sociais (“OSs”), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (“OSCIPs”), Entidades de Apoio e Serviços Sociais Autônomos.

A Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, estabelece a definição de organização social, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, associação ou fundação criada pelo particular, qualificada com o título após o preenchimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento, na forma da lei, pelo Poder Público, para o desempenho de atividades na área de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Pelo texto legal, há ainda a possibilidade da organização social resultar da extinção de órgãos ou entidades.

A parceria entre Administração Pública e Organização Social é realizada através de contrato de gestão, em que ficam estabelecidas as obrigações de cada parte e a finalidade pública a ser alcançada, no desempenho das atividades relativas às áreas mencionadas no art. 1º da legislação supracitada, bem como o programa de trabalho da organização social, as metas e objetivos a serem cumpridos, as formas de avaliação, os resultados e demais exigências legais. Para tanto, o Poder Público está autorizado a destinar recursos orçamentários, permitir o uso de bens públicos e ceder servidores públicos.

Acerca da natureza jurídica do contrato de gestão, ampla discussão doutrinária encontra-se em curso. Outrossim, o próprio modelo das organizações sociais têm sido alvo de críticas da doutrina pelos benefícios de que desfruta outorgados por lei, tais como: a dispensa de licitação tanto para a escolha da entidade como para esta contratar seus serviços e funcionários, a grande liberdade dada à entidade privada, o controle por vezes deficitário de suas atividades e do patrimônio público que lhe é destinado; cita-se, ainda, a discricionariedade do administrador público tanto na qualificação da organização social quanto no contrato

de gestão e a desobediência dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade que regem a Administração Pública.

Cumprе ressaltar que as disposições constantes da Lei nº 9.637/98 aplicam-se tão somente no âmbito da esfera federal, podendo os Estados e Municípios adotarem o modelo das organizações sociais, editando leis específicas para tanto.

No Estado de São Paulo, cabe mencionar a edição da Lei Complementar nº 846, de 04 de julho de 1998, a qual regulamentou a parceria das entidades filantrópicas qualificadas como Organizações Sociais de Saúde, OSS's, com a Secretaria de Estado da Saúde, objetivando o gerenciamento de hospitais e equipamentos públicos de saúde. Resultados demonstraram ser eficiente o modelo de gestão paulista. Constam dos Anexos as tabelas com indicadores de avaliação, controle e acompanhamento, como ilustração.

Das proposições acima expostas, torna-se imperioso destacar a importância dos estudos referentes ao instituto da organização social e suas nuances, em linhas gerais, para fornecer mais subsídios à Administração Pública Federal, Estadual e Municipal na celebração de contratos de gestão, quando o intuito ensejar o fomento das atividades nas áreas especificadas.

Serão analisados os aspectos da Administração Pública Consensual, o contrato de gestão nos sistemas estrangeiros e sua natureza jurídica, e as críticas e pontos positivos do instituto. Cabe mencionar ainda as manifestações do Supremo Tribunal Federal no tocante às Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por Partidos Políticos e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a conclusão, sem a pretensão de esgotar o estudo do tema, posto tratar-se de assunto amplo e passível de sérios e longos debates.

2. APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

2.1 Delimitação do tema

O presente trabalho aborda o contexto em que surgiu a organização social, as implicações da eventual desobediência dos princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade, face à eficiência esperada no cumprimento dos contratos de gestão firmados, as críticas e pontos positivos do instituto da organização social e a citação do modelo de gestão de saúde adotado no Estado de São Paulo, apenas como referência genérica, sem aprofundar na análise dos indicadores de produção / qualidade dos serviços, e demais instrumentos de avaliação, deixando tal estudo a cargo dos eminentes profissionais da área de Saúde Coletiva.

2.2 Objetivos

2.2.1 Objetivo Geral

Através do estudo ora em tela, pretende-se reunir os dados expostos nos livros e artigos que serviram de fundamento para a pesquisa, confrontando com as disposições constantes das legislações que tratam das organizações sociais, enfatizando os mecanismos efetivos de controle dos recursos públicos, para que o contrato de gestão seja utilizado com vistas a privilegiar sempre o interesse público, com a devida transparência e honestidade.

2.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos estão delineados a seguir:

- Identificar os pontos positivos do modelo das organizações sociais;
- Descrever as alternativas e elementos encontrados a fim de subsidiar sugestões que viabilizem o sucesso na execução do contrato de gestão, sem que ocorra a desobediência dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade;
- Avaliar as experiências trazidas do modelo de organização social de saúde vivenciado no Estado de São Paulo.

2.3 Justificativa

As razões que justificam a realização do estudo proposto concentram-se no temor geral de que ocorra a paulatina privatização geral dos serviços não exclusivos do Estado, sobretudo nas áreas de ensino e saúde, como forma do Estado se desincumbir aos poucos de seus deveres, sem a devida contrapartida para os usuários e profissionais das áreas. De um lado, a incerteza dos usuários, no sentido de passarem a ser atendidos a partir de metas, sem a verificação real de suas necessidades (exemplo na área de saúde: ênfase na quantidade de pessoas atendidas, sem privilegiar a qualidade e a solução efetiva do problema de saúde a que foi acometido o paciente); de outro lado, a preocupação de professores, médicos, enfermeiros, psicólogos e demais servidores públicos sofrerem diminuição de sua autonomia no trabalho, com a flexibilização de seus direitos e a perda da estabilidade no emprego.

Além disso, questiona-se a possível malversação de recursos públicos.

2.4 Problema da pesquisa

Consiste na indagação se em prol da eficiência, os princípios constitucionais da igualdade e impessoalidade estão sendo desrespeitados, e em que medida as críticas doutrinárias influenciam o bojo do instituto da organização social a ponto de inviabilizarem a celebração de contratos de gestão, no âmbito federal, estadual e municipal.

2.5 Relevância

O estudo em questão demonstra-se oportuno para aferir a transparência da gestão de metas e resultados da chamada Administração Gerencial, em contraposição à gestão patrimonialista do Estado, os avanços verificados na prestação de serviços sociais pelas organizações sociais e a eficácia dos mecanismos de controle dos recursos públicos empregados.

2.6 Hipóteses

O resultado do trabalho pretende reconhecer como verdadeira ou falsa as seguintes hipóteses:

- a) Existe participação da sociedade civil na organização social?
- b) Os contrato de gestão são supervisionados pela Administração Pública?
- c) O relatório de execução do contrato de gestão é público?
- d) O Tribunal de Contas da União está cumprindo o seu papel fiscalizador?

3. REVISÃO DA LITERATURA

O instituto das organizações sociais e o chamado Terceiro Setor estão intimamente ligados. Segundo Copola (2004), as organizações sociais como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com objetivos eminentemente públicos, integram o referido Setor, também conhecido como o das entidades de cooperação.

Ao discorrer sobre a Administração Pública estruturada de forma gerencial, ou seja, uma administração de resultados, e a Reforma do Aparelho do Estado, Bacellar Filho (2009, p. 13) igualmente vislumbra emergir o Terceiro Setor:

Visava-se, naquele momento, a criação de uma nova estrutura para a Administração Pública brasileira, composta pelo (i) Primeiro Setor (ou setor do núcleo estratégico) – formado pela cúpula dos três poderes e pelo Ministério Público; (ii) Segundo Setor – formado pelas agências executivas e reguladoras, responsáveis pela prestação dos serviços exclusivos dos Estados; e (iii) Terceiro Setor – formado pelas organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, entidades de apoio e serviços sociais autônomos.

Convém esclarecer que Rezende Oliveira (2009) adota o posicionamento no sentido de que o Segundo Setor seria representado pelo mercado (entidades privadas com fins lucrativos, tais como os concessionários e os permissionários de serviços públicos), anteriormente responsáveis pelo atendimento do interesse público.

Rezende Oliveira (2009), citado por Carmo (2010), menciona os critérios que estabeleceram o Terceiro Setor:

O surgimento do Terceiro Setor pode ser justificado a partir de três fundamentos: a) a passagem da Administração Pública imperativa para a Administração Pública consensual; b) a consagração do princípio da subsidiariedade; c) o fomento estatal às atividades privadas de caráter social.

O princípio da subsidiariedade conecta-se diretamente ao tema “Terceiro Setor”, conforme Di Pietro (2002, p. 21):

.....
De acordo com esse princípio, duas idéias são fundamentais: de um lado, a de que o Estado deve respeitar os direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa idéia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em conseqüência, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, a idéia de que o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. Em consonância com esse princípio, várias medidas vêm sendo adotadas, como a privatização de empresas estatais, a volta ao instituto da concessão de serviço público para delegar a execução de serviços públicos comerciais e industriais do Estado a particulares; a ampliação da atividade de fomento a entidades particulares que desempenhem atividades de interesse público; a desregulamentação, pela qual se busca estabelecer novo equilíbrio entre liberdade e autoridade; a diminuição do aparelhamento administrativo, mediante a extinção de entidades da administração indireta e de órgãos públicos, bem como a diminuição do quadro de servidores públicos.

Nesse contexto, segundo Justino de Oliveira (2008), afloram as denominadas parcerias entre o setor público e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar a finalidade pública, bem como vem ganhando impulso mundial a discussão a respeito da cultura do diálogo entre o Estado e a sociedade, em virtude das diversidades sociais, para a obtenção de um consenso no setor público, utilizando-se métodos de negociação.

3.1 Administração Pública Consensual

Odete Medauar (2003) citada por Justino de Oliveira (2008), assinala a relevância da consensualidade na Administração Pública contemporânea e os principais fatores que conduziram o seu exercício:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesse entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.”

Um conjunto de fatores propiciou esse modo de atuar, dentre os quais: a afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses detectados numa sociedade complexa; a maior proximidade entre Estado e sociedade, portanto, entre Administração e sociedade. Aponta-se o desenvolvimento, ao lado dos mecanismos democráticos clássicos, de ‘formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas’, que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa, seja sob a forma de atuação em conselhos, comissões, grupos de trabalho no interior dos órgãos públicos, seja sob a forma de múltiplos acordos celebrados. Associa-se o florescimento de módulos contratuais também à crise da lei formal como ordenadora de interesses, em virtude de que esta passa a enunciar os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda: ao processo de *desregulation*; à emersão de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa, assim como de maior eficiência e produtividade, alcançados de modo mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões.

Nesta mesma linha de pensamento, Moreira Neto (2003) citado por Justino de Oliveira (2008), descreve a importância do consensualismo:

Pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento. É como acrescentar às potencialidades da máquina burocrática as infinitas potencialidades da sociedade e de suas miríades de organizações sociais, que deixa de ser mera súdita para ser sócia e parceira da atuação estatal, passando a ter no consenso e não na coerção a primeira das opções relacionais. Em conclusão, um Estado de juridicidade plena – de legalidade, de legitimidade e de licitude -, um Estado

de Justiça, não pode prescindir dessa interação horizontal e sadia com a sociedade, o que deverá refletir-se em sua atuação, de modo que ações suasórias sempre precedam ações dissuasórias e estas, as sancionatórias: a face imperativa do Poder só deve aparecer quando absolutamente necessário e no que for absolutamente indispensável (...).

O fenômeno da contratualização administrativa pode ser explicado por Justino de Oliveira (2008, p. 44/45) sob três aspectos, em razão da necessidade de ação negociada, a fim de reger as relações decorrentes entre a Administração Pública e a sociedade na era da informação:

Primeiramente, diante da lógica difusa da sociedade contemporânea (sociedade ordenada em rede) exige-se que o Estado imprima maior capilaridade aos órgãos e entidades integrantes da arquitetura administrativa. Somente assim o ente estatal poderá tornar efetivas as ações por ele coordenadas, realizadas, reguladas ou fomentadas. Nessa perspectiva, despontam os acordos como modalidades negociais aptas a concretizar e regulamentar as *ações concertadas* entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil. (...).

Em segundo lugar, também a organização estatal passaria a ser compreendida a partir dessa lógica difusa (Estado organizado em rede), fator que acarreta a policentria, entendida como a proliferação de centros de decisão política e administrativa, dotadas de razoável autonomia e independência ante o poder central do Estado. Isso desencadearia a adoção de técnicas político-administrativas voltadas à descentração e descentralização, à horizontalidade e gestão integrada e compartilhada entre unidades e departamentos de Estados unitários ou de esferas federativas, bem como entre órgãos e entidades administrativas. (...).

Finalmente, em face da globalização, importaria ressaltar que da combinação das noções de *sociedade em rede* e de *Estado em rede* resultaria o fenômeno do *governo global*, entendido como a convergência negociada de interesses e políticas dos governos nacionais. (...).

Buscando formalizar e regulamentar essas e outras espécies de relações em que a Administração Pública figura em um dos pólos, vários países recorreram a *métodos de ação negociada*, originando o fenômeno da *nova contratualização administrativa*. (...).

E ainda segundo Moreira Neto (2003) citado por Justino de Oliveira (2008):

...enquanto o *processo* tem por finalidade precípua compor os conflitos e dirimir controvérsias em sede administrativa, a *nova contratualização* teria por fim maior obstar, prevenir e afastar a ocorrência desses conflitos, por meio da prática de atos ou tomada de decisões a partir de um contexto prévio de negociação entre as partes envolvidas.

O instrumento consensual firmado entre a Administração Pública e as organizações sociais é o contrato de gestão.

3.2 Breve histórico do contrato de gestão nos sistemas estrangeiros

- **A experiência francesa**

Justino de Oliveira (2008) aponta o início do processo de contratualização no setor público francês com a divulgação do Relatório Nora, publicado em abril de 1967, em que foi reconhecida às empresas públicas maior autonomia de gestão, com incentivo à avaliação e à compensação dos serviços públicos executados, a fim de conduzir a uma gestão industrial e comercial mais eficaz. A contratualização desenvolveu-se a partir daí em etapas, a saber: a) Primeira Etapa, com a celebração de contratos de programa (1970), que seriam compromissos contratuais contendo definições dos objetivos referentes a cada uma das empresas e os meios assegurados pelo Governo para o atendimento de tais objetivos, em que foi concedida maior autonomia de gestão a essas empresas, sem contudo possuir força jurídica de ajuste, tendo como exemplo o contrato firmado com a *Electricité de France-EDF*; b) Segunda Etapa, com a celebração de contratos de empresa (1976), com menor prazo de duração do que os contratos de programa (que seguia o mesmo prazo de execução do Plano Nacional), e a possibilidade de as empresas estabelecerem seus próprios objetivos; c) Terceira Etapa, os contratos de plano (1982), que teve origem com a reforma do planejamento, em que se verificou a substituição progressiva das relações de tutela por relações consensuais, firmados com empresas estatais do setor concorrencial e com empresas estatais sujeitas a obrigações de serviço público, como exemplo, *EDF, France Telecom e Air France*. d) Quarta Etapa, contratos de objetivos (1988), com menor vinculação entre as partes, desatrelados do Plano Nacional, que se aplicam somente às empresas públicas do setor concorrencial.

A fase atual, ainda segundo Justino de Oliveira (2008), diz respeito à contratualização da gestão pública, que teve origem no movimento de renovação do serviço público francês, estabelecidas pela Circular *Rocard*, de fevereiro de 1989. Foram criados Centros de Responsabilidade para atingir maior autonomia de gestão dos serviços públicos e a estratégia de Planos Ministeriais de Modernização os quais teriam por meta estabelecer as linhas de ação e as regras de coerência dentro

dos ministérios. Este modelo é o que mais se aproxima do contrato de gestão brasileiro com base constitucional. Podem ser citadas quatro características desta nova sistemática francesa: o centro de responsabilidade não é dotado de personalidade jurídica; as normas e os procedimentos de gestão pública na França não são fixados por lei formal, podendo eventuais flexibilidades serem aprovadas por atos normativos infralegais (como circulares e instruções de serviço); os órgãos podem acordar mutuamente acerca das metas e objetivos estabelecidos, como num verdadeiro contrato; regularidade esperada nos repasses de recursos orçamentários, sob pena de comprometimento da eficiência administrativa.

Em seguida foram aprovados o Relatório *Picq* (1994), a Circular *Juppé* (1995), a Circular *Jospin* (1998) e o Decreto 2004-321.

Segundo ensina Justino de Oliveira (2008), a vasta experiência francesa no que tange às diversas técnicas e formas de contratualização da gestão pública levadas a efeito ao longo dos anos, tornou-se referência mundial.

- **A experiência italiana**

Justino de Oliveira (2008) menciona a origem da contratualização no sistema italiano a partir da práxis administrativa em matéria urbanística, referente a aspectos de loteamento e edificação, surgindo as convenções urbanísticas. Este fenômeno consensual estendeu-se para a atividade econômica, por meio de contratos de programa, no sentido de programação da ação administrativa, firmados entre a Administração e as empresas privadas com o intuito de promover a execução dos planos econômicos. Esta figura é a que se aproxima do contrato de gestão brasileiro de feição constitucional.

Ainda, Justino de Oliveira (2008, p. 122) descreve a expansão dos acordos administrativos para outras áreas:

No âmbito da organização administrativa (relações interorgânicas e interadministrativas) e da organização territorial (Estado, Regiões, Províncias e Comunas) também surgiram práticas convencionais ou

negociadas destinadas a articular e regulamentar uma diversidade de interesses nacionais, regionais e locais, a partir de uma perspectiva de coordenação e de colaboração entre os titulares de poderes e competências. (...)

Destaca-se a função de programação dos acordos de programa, com o intuito de conferir efetividade a um plano ou programa de maior relevo constante em outra lei, por exemplo. Tal programação aprimorou-se com a edição da Lei 142/1990.

Por outro lado, Giannini (1970) citado por Justino de Oliveira (2008) conceitualiza os acordos organizatórios ou convenções administrativas como:

...atos bi- ou plurilaterais por meio dos quais os poderes públicos realizam a gestão acordada de interesses públicos.

Conforme Justino de Oliveira (2008), os acordos organizatórios previstos na Lei Italiana de Processo Administrativo (Lei 241/1990) tem por objeto a simplificação da própria atividade administrativa.

Assim sendo, segundo o autor, as duas figuras mencionadas, acordos de programa e acordos organizatórios, caracterizam-se como espécies do gênero acordo administrativo. Este último qualifica-se como uma categoria lógico-jurídica autônoma, distinta da categoria lógico-jurídica do contrato administrativo, reforçando-se as bases da Administração Pública consensual.

Ressalta Justino de Oliveira (2008) o instituto da conferência de serviços previsto na Lei 241/90, como instrumento que visa tornar mais eficiente, simplificada e transparente a ação administrativa, em que se privilegia a oralidade, utilizada tanto na fase de instrução como na fase decisória dos processos administrativos, quando da análise dos vários interesses públicos envolvidos.

Finalmente, cita-se a Reforma Administrativa Italiana denominada Reforma *Bassanini* a qual incentiva o uso da conferência de serviços e dos acordos de programa.

- **A experiência norte-americana**

Foi durante o primeiro mandato do ex-Presidente Bill Clinton (1993-1996) que se intensificou a busca por novas e melhores formas de condução da gestão pública norte-americana. Segundo Justino de Oliveira (2008, p. 132/133):

Na Administração Pública norte-americana, o *performance plan* é o instrumento que mais se aproxima do contrato de gestão de feição constitucional brasileiro, e consistiu em uma das novidades inseridas no setor público por meio da *National Performance Review (NPR)*, programa de reforma administrativa levada a efeito pelo ex-Presidente Bill Clinton a partir de 1993.

.....
Durante 1994, o Vice-Presidente Al Gore liderou uma comissão de avaliação sistemática da Administração Pública norte-americana a *National Performance Review (NPR)*, apoiada no *Government Performance and Result Act (GPRA)*, editado em julho de 1993. Dela resultou o *Relatório Gore*, divulgado em 7 de setembro do mesmo ano, composto por uma série de recomendações e proposições que visavam a construção de uma nova forma de gestão do setor público, fortemente influenciada por concepções gerencialistas.

Jones e Thompson (1998) citado por Justino de Oliveira (2008) são os responsáveis pela terminologia dada à seqüência de ações desenvolvidas na nova gerência pública norte-americana, os chamados cinco “Rs”: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização:

O primeiro passo, a *reestruturação*, tem por objetivo: (i) identificar as competências centrais da organização; (ii) eliminar da organização tudo aquilo que não agregue valor a seus serviços, especialmente as regras que inibem o desempenho; e (iii) contratar externamente tudo aquilo que não seja uma competência central da organização. Na etapa seguinte, à *reengenharia* parece salutar: (i) iniciar novamente, em vez de adaptar os processos existentes; (ii) colocar a informatização e outras tecnologias da informação no centro das operações; (iii) construir da base em direção ao topo, e não no sentido inverso; (iv) basear o desenho organizacional mais em processos que em funções e posições no organograma; e (v) enfocar o esforço na melhoria da qualidade do serviço e na redução do tempo do ciclo produtivo e dos custos. Prosseguindo, na *reinvenção* torna-se imprescindível: (i) desenvolver um processo de planejamento; (ii) estabelecer uma estratégia de serviço e mercado; e (iii) deslocar a organização em direção a novas modalidades de fornecimento de serviços e de mercados. No *realinhamento* importa: (i) alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com suas estratégias de mercado e de fornecimento de serviços; (ii) alinhar a estrutura de controle/recompensas da organização com suas estruturas administrativas e de responsabilidades; e (iii) priorizar os centros de missão: as atividades funcionalmente especializadas, tais como a gerência de pessoal e financeira, são missões centrais apenas para aquelas organizações que fornecem esses serviços, a exemplo das agências de pessoal temporário ou instituições financeiras; se as unidades não desempenharem missões

centrais, devem ser consideradas unidades de apoio. Finalmente, a *reconceitualização* demanda: (i) acelerar o ciclo de observação, orientação, decisão e ação; (ii) capacitar os trabalhadores da linha de frente para avaliar o desempenho do serviço e oferecer um retorno sobre o fornecimento do serviço e da estratégia; e (iii) construir uma organização com capacidade para aprender e para se adaptar.

Os líderes da *National Performance Review (NPR)*, na construção do Estado empreendedor, foram influenciados pela orientação “governo para resultados”, no sentido empregado por Gaebler e Osborne (1997) citado por Justino de Oliveira (2008), financiamento de resultados e não de recursos:

(...) Os empreendedores públicos sabem que, enquanto as instituições forem financiadas da forma tradicional, poucas razões terão para se esforçarem na busca de desempenhos mais satisfatórios. Contudo, se forem financiadas segundo um critério de avaliação de resultados, num instante ficarão obcecadas por maior *performance*. Por não mensurar os resultados, os governos burocratizados raramente logram grandes conquistas. Gastam cada vez mais em educação pública, e as médias de desempenho escolar e a taxa de evasão escolar pouco se alteram. Gastam cada vez mais em treinamento profissionalizante para os desempregados assistidos pelo seguro-desemprego, e o número de desempregados só faz aumentar. O mesmo ocorre com o contingente policial, a administração carcerária e com os índices de criminalidade, que continuam a subir. Com tão pouca informação sobre os resultados, os governos burocratizados recompensam seus funcionários com base em outros critérios: o tempo de serviço, o volume de recursos e de pessoal que administram, além de sua hierarquia. Sendo assim, esses funcionários tratam de manter seus empregos de qualquer maneira, construindo, assim, seus impérios, tentando conseguir orçamentos maiores, supervisionar mais funcionários e ter mais autoridade.

Gaebler e Osborne (1997) citado por Justino de Oliveira (2008), na obra *Reinventando o governo*, ressaltam a importância de uma gestão pública voltada para resultados e avaliação de desempenho. Descrevem como caso prático a administração desenvolvida em *Sunnyvale*, cidade californiana incrustada no *Silicon Valley*: em suma, utilizou-se um sistema de medição de quantidade, qualidade e o custo de cada serviço prestado, permitindo ao Conselho Municipal a previsão dos resultados a serem alcançados de acordo com o montante de recursos investidos, e propiciando o pagamento de bônus ao salário do administrador de uma unidade que superasse as expectativas de produtividade. Suas máximas se popularizaram pelo mundo: (i) tudo o que é avaliado se realiza; (ii) se os resultados não forem avaliados não há como distinguir sucesso de insucesso; (iii) quem não reconhece o sucesso não pode recompensá-lo; e (iv) quem não pode reconhecer o fracasso não pode corrigi-lo.

Kettl (1998) citado por Justino de Oliveira (2008) define a expressão “avaliações de desempenho”, explicitando os possíveis campos de incidência e extensão:

As avaliações de desempenho procuram determinar a eficiência com que uma agência de serviços públicos traduz, em termos de resultados, o investimento (...) feito para que a agência pública exista; procuram determinar também quanto os resultados concorrem para que se alcancem as metas do programa.

.....
 As avaliações de desempenho, portanto, precisam ocorrer em dois planos diferentes: no da produção, para poder modelar o comportamento dos administradores e gestores; e no dos resultados, para que possam ser elaboradas políticas consistentes. Esses dois planos, é claro, são inter-relacionados. A avaliação de resultados pode ajudar os administradores a aprimorar suas estratégias; e a avaliação de produção pode oferecer a chave para a explicação de problemas que surjam nos resultados. Entretanto, seja qual for o sistema de administração, se estiver baseado no desempenho, terá de começar entendendo claramente que avaliações de resultado e avaliações de desempenho oferecem respostas diferentes para problemas diferentes; que envolvem de modos diferentes o administrador; e que estimulam de forma diferente o comportamento. Distinguir entre aferição de produção e aferição de resultados pode parecer antiquado. Porém, se ignorarmos essa distinção ou se errarmos ao determinarmos os planos aos quais se aplicará uma ou outra medição (ou seja, se aplicarmos medições erradas ao tipo errado de problema), acabaremos por minar todo o sistema e estaremos encorajando os jogadores a inventar outros tipos de jogo. Não é preciso, porém, fazer uma escolha do tipo ‘ou um ou outro’. Os problemas envolvidos na criação de um sistema de avaliação de desempenho são, sem dúvida, substanciais. Para implantar um sistema desse tipo é preciso muito tempo; a rigor, a implantação nunca acaba. Contudo, o avanço que se consegue ao trocar de ponto de vista – ao tirar o foco do investimento e transferi-lo mesmo às mais simples avaliações de produção – é tão grande que não devemos aceitar que as dificuldades nos impeçam de ver as vantagens que se podem obter com uma administração baseada no desempenho.

Magalhães (1996) citado por Justino de Oliveira (2008) descreve os quatro princípios fundamentais de boa gestão pública constantes do *Relatório Gore*:

(i) a boa gestão elimina os entraves burocráticos, substituindo sistemas em que as pessoas são responsáveis pelo cumprimento de regras por sistemas em que é dada prioridade à obtenção de resultados; (ii) a boa gestão aposta na satisfação do cliente e, por isso e para isso, cria e aplica mecanismos de conhecimento permanente e rigoroso da sua opinião e vontade; (iii) a eficácia só pode ser obtida eliminando a centralização e concentração de poderes, permitindo que as pessoas que estão diretamente em contato com os problemas tenham cada vez mais iniciativa e capacidade de decisão; e (iv) a boa gestão exige permanentemente reinvenção de métodos, para poupar recursos e melhorar o serviço prestado, recorrendo para isso à reengenharia de sistemas e programas e à avaliação rigorosa dos respectivos resultados.

Segundo Justino de Oliveira (2008) a base da *National Performance Review (NPR)*, consistiu em promover a redução da interferência do Legislativo sobre as ações da Administração Pública. Outro aspecto importante, constante do *Relatório Gore* refere-se às medidas de transformação da cultura do setor público, mencionados por Justino de Oliveira (2008, p. 144):

Do Relatório Gore extrai-se que uma primeira providência consistiu em libertar os serviços do pesado fardo que é o excesso de regulamentos e o controle central. Uma segunda providência traduziu-se na criação de novos incentivos de forma a tirar maior proveito da competição e da escolha do cliente. Finalmente, a terceira medida implicaria dar competências aos funcionários de modo a que utilizem a sua própria capacidade de julgamento; apóia-los com a formação e o equipamento de que necessitem; e responsabilizá-los pela produção de resultados.

Com o intuito de implementar essa última medida, no *Relatório Gore* há a indicação de seis passos: (i) conferir poder de decisão àqueles que trabalham, eliminando os excessos de competências atribuídas a cada nível da estrutura hierarquizada da Administração; (ii) responsabilizar cada organização e cada indivíduo por resultados claros e alcançáveis; (iii) conceder aos funcionários melhores instrumentos para o desempenho da sua função; (iv) tornar as repartições federais um melhor local de trabalho; (v) forjar um novo espírito de equipe no setor público; e (vi) assegurar apoio de cima para baixo para as tomadas de decisões de baixo para cima.

Finalmente, Justino de Oliveira (2008) ressalta que a reforma administrativa norte-americana desenvolveu-se em fortes bases normativas, representada pela edição em 1993 do *Government Performance and Results Act (GPRA)*.

3.3 Natureza Jurídica do Contrato de Gestão

Primeiramente, cabe mencionar que, de acordo com a lição de Delgado e Xavier (2008), o contrato de gestão pátrio foi influenciado pelo direito francês, inclusive no que tange à expressão utilizada. O primeiro regramento disciplinador do contrato de gestão foi o Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, citando como exemplos os contratos firmados com a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás e o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, seguindo-se inúmeros outros decretos. A primeira previsão legal referente aos contratos de gestão ocorreu com a edição da Lei. nº 8.246, de 22 de outubro de 1991, que criou o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e extinguiu a Fundação de mesmo nome. Posteriormente, foi editada a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, objeto do presente estudo, e concretizou-se a previsão constitucional do contrato de gestão através da Emenda Constitucional nº 19/98, que acresceu o § 8º ao art. 37 da Carta Magna. Convém ressaltar a influência norte-americana nos contratos de gestão, no que tange aos objetivos, com o estabelecimento de metas a cumprir, controles e avaliações de desempenho e foco nos resultados, centrados num planejamento estratégico.

Após este breve histórico do contrato de gestão no direito nacional, relevante se torna mencionar preliminarmente comentário de Carmo (2010, p. 1.157), sobre o contrato de gestão previsto na Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidade como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, objeto deste estudo:

É conveniente salientar, inicialmente, que o contrato de gestão (externo) tracejado nos arts. 5º e seguintes da Lei nº 9.637/98 muito embora possua nomenclatura semelhante, não se confunde com o contrato de gestão (interno) firmado entre os órgãos da Administração – direta e indireta – com o Poder Executivo, para ampliação da autonomia daqueles, nos termos do § 8º (incluído pela EC nº 19/98) do art. 37 da Constituição Federal e do art. 51, inc. II, da Lei 9.649/98.

Rezende Oliveira (2009), citado por Carmo (2010), traz interessante lição:

Ora, seria inconcebível pensar em utilizar o contrato de gestão para se ampliar a autonomia da “OS”, pois essa entidade privada já possui autonomia ampla, limitada apenas por expressa previsão no ordenamento jurídico.

Feitas as devidas considerações, passemos a examinar a natureza jurídica do contrato de gestão, conforme as lições dos eméritos doutrinadores pátrios.

- **Natureza jurídica de contrato administrativo**

Bandeira de Mello (2003), citado por Justino de Oliveira (2008) também faz a distinção dos contratos de gestão em duas realidades e enfatiza a natureza contratual, a saber:

(i) pretensos ‘contratos’ travados com sujeitos (pessoas jurídicas) integrantes do próprio aparelho administrativo do Estado e (ii) contratos travados com pessoas alheias ao Estado (‘organizações sociais’), que não guardam relação alguma com os anteriores.

.....
 No que concerne aos contratos de gestão firmados entre o Estado e as organizações sociais (Lei Federal 9.637/98), seriam, pois, em princípio, pura e simplesmente ‘contratos administrativos’, (...) aqui nada mais haveria senão (...) um relacionamento de natureza contratual entre o Poder Público e um outro sujeito encartado no universo privado.

Igualmente, Justen Filho (2000), citado por Justino de Oliveira (2008) reconhece a natureza contratual dos ajustes firmados com as organizações sociais no plano federal:

(...) o contrato de gestão comporta consideração de cunho sinalagmático. Ou seja, o contrato de gestão pode ser considerado oneroso, ainda que nenhuma das partes tenha fins especulativos. Nada impede, inclusive, a previsão de benefícios mais intensos proporcionados à eficiência no desempenho da atividade prevista contratualmente. Enfim, os direitos assegurados à organização social no contrato de gestão não se configuram como mera liberalidade da Administração Pública. O particular tem o dever de cumprir satisfatoriamente certos objetivos. Na medida em que desempenhar essas atividades, terá direito de exigir o cumprimento pelo Estado dos deveres correspondentes.

.....
 (...) o relacionamento entre Administração e organização social se caracteriza como vínculo de direito público. O contrato de gestão é um contrato administrativo. Sob esse ângulo, aplica-se integralmente o regime jurídico de direito público. As condições contratuais podem ser objeto de modificação unilateral por parte do Estado, respeitado o princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo. A organização social pode pretender indenização em face do Estado, caso

ocorra inadimplemento dos deveres assumidos. O contrato de gestão não pode ser reconhecido, então, como um novo gênero de vínculo jurídico de que participa o Estado. Toda a disciplina já reconhecida a propósito da atividade contratual da Administração Pública aplica-se a propósito do instituto do contrato de gestão.

- **Natureza jurídica de convênio**

Di Pietro (2002), citada por Justino de Oliveira (2008) ensina que o contrato de gestão firmado com as organizações sociais configura uma parceria entre o Estado e tais entidades, com definição de metas a serem atingidas:

(...) assemelhando-se muito mais aos convênios tradicionalmente celebrados entre o Poder público e as entidades privadas para formalizar fomento.

- **Natureza jurídica de acordo operacional**

Azevedo et al. (2010, p. 273), nega a natureza de contrato:

Na verdade, não se trata de um *contrato* propriamente dito, porque não há interesses contraditórios. Trata-se mais de um *acordo operacional* – acordo de Direito Público – pelo qual o órgão superior da Administração direta estabelece, em conjunto com os dirigentes da entidade contratada, o programa de trabalho, com a fixação de objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites para despesas, assim como o cronograma da liberação dos recursos financeiros previstos.

- **Natureza jurídica de acordo de programa**

Moreira Neto (2003), citado por Justino de Oliveira (2008) considera o contrato de gestão uma variedade de acordo de programa:

Acordo de programa é o ato administrativo complexo em que duas ou mais entidades, sendo uma delas ao menos, entidade administrativa pública, acordam entre si a constituição de uma relação jurídica de mútua cooperação ou colaboração, para a realização de uma atividade de interesses de todas, sob a coordenação de uma delas.

.....
 (...) uma variedade de acordo de programa (...) pelo qual duas ou mais

partes, sendo ao menos uma a Administração Pública e sob sua coordenação, acordam entre si a constituição de uma relação jurídica de mútua cooperação e colaboração, mediante a expansão legalmente admitida da autonomia gerencial de uma entidade ou de órgão participante, para programar atividades de interesse de todas.

.....
 (...) nesse instituto não existem prestações recíprocas, tampouco interesses antagônicos a serem compostos pela via contratual, razão pela qual o contrato de gestão constitucional e os contratos de gestão infraconstitucionais (contrato de gestão de organizações sociais e os termos de parceria de organizações da sociedade civil de interesse público) têm a natureza de ato administrativo complexo.

- **Contrato de gestão como técnica de descentralização**

Medauar (2003), citada por Justino de Oliveira (2008) vislumbra o contrato de gestão como uma nova figura contratual, em que são estabelecidos objetivos e metas a serem atingidos, cuja execução é fiscalizada pelo Poder Público:

(...) técnica de gestão privada ou meio de propiciar autonomia a empresas, entes ou órgãos estatais, dentro de parâmetros fixados pelo poder central ou, ainda, como técnica de descentralização.

- **Contrato de gestão como acordo administrativo**

Por fim, Justino de Oliveira (2008, p. 262) entende ser o contrato de gestão um acordo administrativo:

Defende-se neste trabalho que perante o sistema administrativo brasileiro os *contratos de gestão* são *acordos administrativos organizatórios ou colaborativos*. Ambos os acordos se inserem num *módulo consensual da Administração Pública*, aspecto que marca (ou ao menos sinaliza) a *evolução de um modelo de gestão pública centrado no ato administrativo para um modelo baseado também nos acordos administrativos*.

3.4 Crítica Doutrinária e Pontos Positivos da Organização Social

- **Principais críticas ao instituto**

Uma das críticas mais relevantes ao instituto refere-se aos benefícios outorgados por lei. Delgado e Xavier (2008, p. 83, 84 e 87), assim se manifestam, comentando os arts. 2º e 16 da Lei nº 9.637/98:

Uma primeira crítica que merece ser registrada diz respeito ao alto grau de discricionariedade conferido à autoridade administrativa para fins de qualificação da entidade como Organização Social.(...)

.....Nota-se, rapidamente, que todas as condições exigidas à qualificação são objetivas, exceto a que diz respeito a parecer favorável quanto à conveniência e oportunidade. Há de se perquirir se se está a atender realmente ao interesse público a exclusão, ao alvedrio do administrador, de determinada entidade privada, que tenha atendido aos requisitos objetivos elencados na lei em referência, dentre as que poderiam vir a firmar contrato de gestão como Poder Público. Cumpre responder negativamente à questão posta.(...)

No tocante à desqualificação, afigura-se tão ou mais grave ainda o juízo discricionário conferido pelo legislador. Com efeito, o art. 16 da Lei nº 9.637/98, como visto em linhas atrás, fala que o Poder Executivo “poderá” proceder à desqualificação, quando descumprido o contrato de gestão. Ora, a Administração Pública, em respeito aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado, deve, em caso de descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, efetivar a desqualificação da entidade inadimplente que está a atuar no Terceiro Setor e, para tanto, está recebendo recursos orçamentários e bens públicos.

Ribeiro (2008, p. 11) também questiona a forma de qualificação das Organizações Sociais:

A forma de qualificação das Organizações Sociais é outro questionamento, pelo fato de ser tratada como ato discricionário, o que poderia revelar uma intromissão do administrador nas entidades, sendo que no art. 2º II, da Lei 9.637/98 ao lado de requisitos específicos, de cunho mais objetivo, requer, haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministrado de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Tem-se entendido que esta necessidade de aprovação quanto à conveniência e oportunidade da qualificação, ainda que possa demonstrar num primeiro momento uma preocupação do legislador em evitar a qualificação de entidades cujo funcionamento pleno seja duvidoso, na verdade vem demonstrar um ferimento de constitucionalidade, por uma hipotética violação do princípio da impessoalidade.

Uma segunda crítica diz respeito ao contido no art. 12 e parágrafos da mencionada legislação, os quais estabelecem a possibilidade de destinar recursos orçamentários e bens públicos móveis e imóveis com dispensa de licitação para o cumprimento do contrato de gestão. Bandeira de Mello (2005) citado por Ribeiro (2008) assim argumenta:

Enquanto para travar relações contratuais singelas (como um contrato de prestação de serviços ou de execução de obras) o pretendente é obrigado a minuciosas demonstrações de aptidão, inversamente, não se faz exigência de capital mínimo nem demonstração de qualquer suficiência técnica para que um interessado receba bens públicos, móveis ou imóveis, verbas públicas e servidores públicos custeados pelo Estado considerando-se bastante para a realização de tal operação a simples aquiescência de dois Ministros de Estado ou, conforme o caso, de um Ministro e de um supervisor da área correspondente à atividade exercida pela pessoa postulante ao qualificativo de 'organização social'. Trata-se, pois, da outorga de uma discricionariedade literalmente inconcebível ate mesmo escandalosa, por sua desmedida amplitude, e que permitirá favorecimentos de toda a espécie. Há nisto uma inconstitucionalidade manifesta, pois se trata de postergar o princípio constitucional da licitação (art. 37, XXI) e, pois, o princípio constitucional da isonomia (art. 5º), do qual a licitação é simples manifestação punctual, conquanto abrangente também de outro propósito (a busca do melhor negócio).

Delgado e Xavier (2008, p. 87), compartilham do mesmo entendimento:

Outro ponto bastante questionável consiste na previsão legal da possibilidade de uma entidade qualificada como Organização Social receber do Estado recursos orçamentários, bens móveis e imóveis e servidores públicos sem ter que demonstrar habilitação técnica ou econômico-financeira qualquer.

Outra questão discutida e controvertida diz respeito à dispensa de licitação para celebração de contratos de gestão com organizações sociais.

Com efeito, o inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, assim estabelece:

SEÇÃO I Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação

pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

O art. 2º da Lei 8.666/93 e atualizações, ao dispor sobre normas para licitação e contratos da Administração Pública, igualmente prevê:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.

Contudo, o inciso XXIV, do art. 24, da legislação referente às licitações e contratos administrativos, estabelece a hipótese de dispensa de licitação, a saber:

Art. 24. É dispensável a licitação:

.....
XIII – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão;

Rigolin (2002) e Copola (2004) partilham do entendimento de ser dispensável a licitação em virtude de expressa previsão legal, observando que a norma legal objetivou a utilização efetiva pelos órgãos públicos do contrato de gestão.

Todavia, Justen Filho (1998) e Bandeira de Mello (2000) citados por Copola (2004) perfilham o entendimento de que os contratos de gestão devem submeter-se ao certame licitatório. Bandeira de Mello (2005) citado por Ribeiro (2008) inclusive, enfatiza que da maneira como foi estabelecida pela lei, o contrato de gestão firmado entre a Administração Pública e a Organização Social violaria o princípio constitucional da isonomia, ao dispensar a licitação para a escolha da Organização Social a ser contratada, além de conceder excessivo poder discricionário à Administração Pública. Bugarin (2007) igualmente afirma que as Organizações Sociais devem sujeitar-se além dos princípios aplicáveis à Administração Pública, às normas gerais de licitação e de administração financeira referentes aos entes públicos.

Já Carmo (2010) subdivide a questão em três hipóteses: a) Quanto à escolha da organização social que celebrará contrato de gestão com a Administração descreve a necessidade de atendimento dos princípios constitucionais e legais da Administração, sem a adoção de procedimento formal licitatório; b) Quanto à contratação da organização social com o objetivo de desempenhar as atividades estabelecidas no contrato de gestão, reporta-se à dispensa de licitação do inciso XXIV, do art. 24, da Lei 8.666/93 e atualizações; c) Obrigatoriedade de a organização social ser submetida ao procedimento de licitação quando da contratação de empresas que prestem serviços, forneçam bens e realizem obras.

Finalmente, Delgado e Xavier (2008, p. 89), critica o regramento sobre a cessão de servidores públicos:

Outro ponto bastante questionável diz respeito à cessão de servidor para as organizações Sociais com ônus para a origem, isto é, para os cofres públicos! (...)

.....Absurdo dos absurdos. As pessoas físicas que mantinham um vínculo profissional com o Estado legitimado por aprovação em certame público podem ser obrigadas a laborarem em entidades privadas subsidiadas pelos cofres públicos?

Opina, em artigo para o Jornal do Comercio sobre o anteprojeto do Governo do Estado de Pernambuco sobre as Organizações Sociais no que diz respeito à cessão de servidores, Delgado (2000), citado por Delgado e Xavier (2008):

(...) pode-se imaginar funcionários públicos sendo cedidos para uma empresa genuinamente privada? É quanto aos funcionários que está a malícia maior, o maquiavelismo, a iniquidade do anteprojeto, sua brutal perversidade (...) O que acontecerá é fácil de prever. E é calamitoso por dois aspectos. Primeiro, porque destrói a essência e o mérito do serviço público. Se nas Organizações somente haverá servidores contratados, como se fossem empregados de uma firma verdadeiramente privada, isto é, podendo ser demitidos a qualquer momento, pela mais sumária avaliação de desempenho, perde-se a segurança, a independência, a sobranceira do serviço público (...) Quem acredita que os afilhados dos poderosos não terão lugar cativo nessas Organizações, em detrimento do servidor eficiente (...)? Ao passar a poder ser demitido a qualquer instante, sem causa e sem processo, o servidor ficará atemorizado e fragilizado, e o serviço público terminará muito pior do que é.

Ribeiro (2008), ainda, assevera a possibilidade de desvios e malversações.

- **Principais pontos positivos do instituto**

Ribeiro (2008) destaca que o art. 3º da Lei nº 9.637/98 estabelece a previsão da necessária participação de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil no Conselho de Administração da Organização Social, como uma maneira legal de compensar a excessiva liberalidade outorgada ao instituto. Além disso, o autor também menciona a obrigatoriedade de publicação anual, no Diário oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão, nos termos da letra f) do art. 2º da Lei nº 9.637/98.

Modesto (1999) em artigo sobre a Reforma Administrativa e as Organizações Sociais, citado por Ribeiro (2008) enumera os pontos positivos do modelo:

As organizações sociais, no entanto, apresentam também características especiais que as distinguem de modo parcial das tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública. Em resumo os traços diferenciais básicos são os seguintes:

- a) os seus estatutos devem prever e adotar determinado modelo de composição para os seus órgãos de deliberação superior, inclusive prevendo a participação necessária de representantes do Estado, como RSP requisito para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público;
- b) o trespasse de bens e recursos públicos nelas está condicionado à assinatura de contratos de gestão com os órgãos competentes da administração pública federal;
- c) o estatuto deve prever, também como um requisito da qualificação, sujeição da entidade à publicação anual no Diário oficial da União do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão (relatório gerencial das atividades desenvolvidas, apoiadas pelo Poder Público, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade);
- d) o estatuto deve prever, como requisito de qualificação, regras rígidas de reforma das finalidades sociais, bem como regras para a definição impessoal das regras a serem adotadas para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;
- e) o estatuto ainda deve prever que a entidade estará sujeita a controle externo de resultados, periódico e “a posteriori”, realizado por comissão de avaliação composta por especialistas de notória qualificação, especialmente destinado à verificação do cumprimento do contrato ou acordo de gestão firmado com o Poder Público;
- f) as entidades poderão utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica;

g) as entidades poderão também absorver atividades e contratos de entidades extintas, também quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos obrigatoriamente do símbolo OS.

Ribeiro (2008) frisa ainda a expressa previsão legal de fiscalização da execução do contrato de gestão pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, ou seja, pelo mesmo órgão governamental que outorgou o título de qualificação à Organização Social e a contratou, conforme o art. 8º da Lei nº 9.637/98.

No que diz respeito à fiscalização das Organizações Sociais pelo Tribunal de Contas, segue lição de Bugarin (2007, p. 11/12):

Apesar de possuírem natureza privada, são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do parágrafo único do art. 70 da CF, com redação dada pela EC nº 19/98, tendo em vista que se utilizam de bens e recursos públicos para o cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão.(...)

Outrossim, o art. 9º da Lei nº 9.637/98 prevê a ciência de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por Organização Social ao Tribunal de Contas da União, dada pelos responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão.

Além disso, o art. 10 estabelece que, sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representem ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Recente reportagem de Westin (2010), publicada no Caderno Cotidiano do jornal Folha de S. Paulo, de agosto de 2010, descreve possível irregularidade cometida pela Organização Social (OS) SECONCI (Serviço Social da Construção

Civil do Estado de São Paulo), no contrato de gestão firmado com a Secretaria Municipal da Saúde. A OS terceirizou o atendimento médico para a realização de consultas em postos dos Bairros da Penha e de Ermelino Matarazzo (zona leste paulista), contratando a empresa APOS (Associação Paulista de Oftalmologia e Saúde) de propriedade do filho médico de um conselheiro do SECONCI. O Tribunal de Contas do Município foi acionado para fiscalização da aplicação da verba pública. Convém destacar a importância de reportagens como esta que repercutem na sociedade, aclamando e exigindo que os Tribunais de Contas exerçam efetivamente a sua competência, principalmente no que tange aos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais, que verifiquem se o interesse público está sendo atendido e se os recursos públicos estão sendo corretamente empregados.

Em outra reportagem, da Saúde Business Web (2008), o coordenador de Serviços de Saúde de São Paulo afirma que os resultados apontam ser eficiente o modelo de gestão de saúde paulista. Por outro lado, o Sindicato dos Trabalhadores Públicos na Saúde de São Paulo (SindSaúde-SP) aponta falhas no modelo, dentre elas, o fato do Tribunal de Contas do Estado não avaliar se o repasse dos recursos públicos foi realizado para o local certo, verificando as prioridades de alguns setores, mas apenas se foi realizado de forma legal. Assinala-se aqui uma sugestão para análise dos Tribunais de Contas.

Por outro lado, Bugarin (2007, p. 13) ressalta a existência de ações diretas de inconstitucionalidade propostas no Supremo Tribunal Federal:

Destaque-se, a propósito, que a Lei nº 9.637/98 está sendo objeto de arguição de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal mediante as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.923-6 proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, e nº 1.943-1, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ambas com pedido de liminar.

Questiona-se, nas referidas ADIns, os seguintes aspectos, entre outros:

a) outorga ao Poder Executivo do poder de atribuir ou não qualificação de organização social à entidade que cumprir os requisitos previstos em lei (art. 2º, inc. II, da Lei nº 9.637/98), com ofensa ao princípio do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF);

b) possibilidade de celebração de contrato de gestão com entidades qualificadas como organizações sociais sem a realização de procedimento

licitatório (arts. 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.637/98), com ofensa ao princípio da igualdade e da obrigatoriedade de licitação (art. 37, inc. XXI, da CF);

c) possibilidade de destinação de recursos e bens públicos para organizações sociais sem licitação (arts. 12 e 13 da Lei nº 9.637/98), com ofensa ao princípio da igualdade e da obrigatoriedade de licitação (arts. 5º, 37, inc. XXI, e 175 da CF);

d) possibilidade de cessão de servidores públicos para as organizações sociais com ônus para o cedente (arts. 12, § 2º, e 14 da Lei nº 9.637/98).

No que diz respeito ao julgamento da ADIn nº 1.923-6, manifesta-se Ribeiro (2008, p. 16):

O acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ficou assim ementado:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1.998. QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. INCISO XXIV DO ARTIGO 24 DA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 9.648, DE 27 DE MAIO DE 1.998. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, *CAPUT*; 194, 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, *CAPUT*; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º E 209. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM RAZÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO *PERICULUM IN MORA*. 1. Organizações Sociais – pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, direcionadas ao exercício de atividades referentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. 2. Afastamento, no caso, em sede de medida cautelar, do exame das razões atinentes ao *fumus boni iuris*. O *periculum in mora* não resulta no caso caracterizado, seja mercê do transcurso do tempo – os atos normativos impugnados foram publicados em 1.998 – seja porque no exame do mérito poder-se-á modular efeitos do que vier a ser decidido, inclusive com a definição de sentença aditiva. 3. Circunstâncias que não justificariam a concessão do pedido liminar. 4. medida cautelar indeferida.

Portanto, pela decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ficou indeferida a suspensão cautelar dos dispositivos legais questionados, porém, tal a decisão não aplaca a complexidade da discussão jurídica acerca da constitucionalidade dos dispositivos legais pertinentes às Organizações Sociais.

Do exposto, em virtude de não haver ocorrido ainda um pronunciamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, com relação à declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.637/98 que instituiu as Organizações Sociais, chega-se à conclusão de que mencionada norma legal continua em pleno vigor.

Finalmente, algumas considerações devem ser feitas sobre o princípio da eficiência constitucionalmente erigido, harmonizando-se com o da legalidade.

Morais (1999) citado por França (2007) estabelece sua definição:

(...) é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

E Amaral (2006, p. 6) descreve a compatibilização dos princípios da eficiência e da legalidade:

Por último, saliento que não vejo oposição entre os princípios da **eficiência** e da **legalidade**. A pessoa privada, que age dentro da chamada “autonomia da vontade”, não está desobrigada de cumprir a lei. Muito menos a Administração Pública, que deve agir **em conformidade com a lei**. Adotando a distinção efetuada por **André Gonçalves Pereira** (“Erro e ilegalidade no Ato Administrativo”, Lisboa, Ática, 1962), entre **licitude e legalidade**, posso dizer que a atuação das pessoas privadas deve ser **eficiente e lícita**, enquanto a atuação do agente administrativo deve ser **eficiente e legal**. Em outras palavras: dizer-se que a Administração está autorizada a praticar **atos ilegais**, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência, é no mínimo tão absurdo quando dizer-se que uma empresa privada pode praticar **atos ilícitos**, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência.

Por sua vez Bugarin (2001) citado por Bugarin (2007) traz seu ensinamento:

(...) 2. A eficiência erigida em princípio jurídico-constitucional, desvela o anseio social que fundamenta a exigência de um agir administrativo consentâneo com o enorme conjunto de legítimas, profundas e estruturais demandas coletivas e/ou difusas presentes em nossa perversa realidade socioeconômica, impondo-se, como direito subjetivo público fundamental, a existência de uma gestão pública competente, honesta, racionalmente fundamentada, transparente e participativa, propiciando-se, enfim, a concretização de uma Pública Administração efetivamente democrática.

3. O princípio constitucional da eficiência não pode, é fundamental que isso fique bem claro, suscitar entendimento errôneo no sentido de que, em seu nome, a legalidade seja, pura e simplesmente, sacrificada ou relegada a um plano inferior. Com efeito, estes dois princípios constitucionais da Administração devem harmonizar-se, entre si e com os demais princípios correlatos, permitindo ao gestor público atuar com eficiência, dentro da legalidade.

Concluindo seu pensamento, Bugarin (2007, p. 19) arremata com a moderna interpretação sobre a legalidade:

Cabe destacar, neste momento, que a moderna doutrina administrativa tem incorporado novas acepções ao conceito de legalidade, o que, sem descaracteriza-lo, permite uma interpretação mais consentânea com a complexa realidade decisional e operacional dos atos administrativos de gestão. Neste novo cenário, um conjunto de elementos principiológicos, todos com inegável densidade normativa, passam a exercer um papel de maior relevância tanto na doutrina quanto na jurisprudência, com realce para a boa-fé, a segurança jurídica, a proporcionalidade e a razoabilidade, na construção de um conceito material ampliado e dinâmico, qualificado como juridicidade. Tal aspecto se manifesta, também e notadamente, no universo da tríplice dimensão do conceito de regularidade para os fins da atuação do controle externo, a qual enseja um exame profundo e integrado de três vetores normativos interdependentes e complementares: legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 70, *caput*).

3.5 O modelo da organização social de saúde no Estado de São Paulo

Antes de adentrar ao tema específico, convém mencionar o posicionamento de Figueiredo (2003) citada por Ribeiro (2008) no tocante à área da saúde:

Lúcia Valle Figueiredo explica que o desenvolvimento das atividades de saúde pelas Organizações Sociais é inconstitucional, porque se tem a noção de que o Estado, ao transferir a titularidade do serviço às Organizações Sociais, pretende não mais desempenhar o serviço de saúde à população. E o art. 196, da Constituição Federal, prevê ser a saúde, além de direito de todos, dever do Estado. Deve presta-lo e mesmo quando prestado, concorrentemente, pelo particular, deve fiscalizar esta prestação.

E a crítica de Di Pietro (2002) citada por Ribeiro (2008):

Sua principal condenação consiste no fato de serem essas entidades uma forma usada pelo Estado de prestar o mesmo serviço, sobre as mesmas condições, mesma estrutura e pessoal, mas sem a excessiva burocracia estatal.

Feitos os devidos comentários, passemos ao artigo científico de Ibañez et al. (2001), membros da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, onde foi analisado o modelo de parceria de saúde adotado pelo Governo do Estado de São Paulo para o gerenciamento de novos hospitais públicos entregues no período de 1998 a 2000, previsto no Programa Metropolitano de Saúde, formalizado pela Lei Complementar nº 846/1998 do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências.

As Organizações Sociais de Saúde (OSS) assumiram os hospitais abaixo descritos, tendo como referencial a gestão estadual do Sistema Único de Saúde:

- 1) OSS / Hospital Grajaú – entidade mantenedora OSEC – Organização Santamarense de Educação e Cultura;
- 2) OSS / Hospital Itaim – entidade mantenedora Hospital Santa Marcelina;
- 3) OSS / Hospital Itapeverica – entidade mantenedora SECONCI – Sindicato da Construção Civil;
- 4) OSS / Hospital Pedreira - entidade mantenedora Associação C. Santa Catarina;
- 5) OSS / Hospital Carapicuíba – entidade mantenedora Sanatorinhos;

- 6) OSS / Hospital Pirajussara – entidade mantenedora UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo;
- 7) OSS / Hospital Guarulhos – entidade mantenedora Santa Casa de São Paulo;
- 8) OSS / Hospital Itaquaquecetuba – entidade mantenedora Hospital Santa Marcelina;
- 9) OSS / Hospital Itapevi – entidade mantenedora Sanatorinhos;
- 10) OSS / Hospital Diadema – entidade mantenedora UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo;

Para o acompanhamento do projeto, foi firmado convênio entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

A fim de medir o desempenho das OSS/SUS, foram analisados: a) indicadores de produção de serviços (números de atendimento ambulatorial e de pronto-socorro e de atendimento hospitalar); b) indicadores de qualidade dos serviços (taxas de infecção hospitalar e de letalidade hospitalar); c) indicadores de satisfação da clientela (entre os usuários) ; d) indicadores de produção (consultas, internações, taxas de ocupação, médias de permanência, cirurgias e partos); e) outros indicadores como recursos humanos, produtividade de alguns setores, políticas de terceirização, dados financeiros e morbidade hospitalar.

Ibañez et al. (2001) destacam os pontos relevantes das análises:

- a) A importância da regulação pela demanda e não pela oferta, no sentido de que o grau de autonomia que pode alcançar uma OSS/SUS está limitado pela satisfação da demanda regional e local do sistema;
- b) A importância da regulação com a utilização de indicadores de resultado e de processos e de sistemas de informação;
- c) Ameaça à implementação do modelo em virtude de ingerências político-administrativas de mudança de governo e a ênfase excessiva nos aspectos formais.

Ibañez et al. (2001) concluem que as metas estabelecidas foram alcançadas de maneira satisfatória por todas as OSS. Além disso, descrevem sugestões para

aprimorar o modelo: 1) Estabelecer um fórum de acompanhamento das OSS/SUS, para tratar de assuntos ligados à gerência dos hospitais; 2) Criação dentro da OSS/SUS de um núcleo que coordene as informações e os serviços de referência, reordenando as prioridades, conforme a demanda; 3) criação de uma gestão financeira com acompanhamento da contabilidade de custos hospitalares; 4) Criação de uma gestão de recursos humanos para revisão do quadro de pessoal, levando-se em consideração a produtividade e investimento na formação de gestores; 5) Elaboração de protocolos clínicos e padronização de procedimentos.

A experiência trazida pelo modelo de gestão de saúde paulista mostra-se extremamente salutar principalmente com relação às sugestões colocadas, podendo ser aproveitadas para contratações de Organizações Sociais para fomento de outros serviços sociais que não os de saúde, guardadas evidentemente as devidas proporções.

Nos Anexos (item 8 e subitens) constam tabelas de instrumentos de avaliação, acompanhamento e controle, bem como certificações das Organizações Sociais de Saúde, extraídas do sítio da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo, a título de referência e ilustração.

4. APLICAÇÃO PRÁTICA DA TEORIA

4.1. Caracterização da pesquisa

A pesquisa empregada no presente trabalho consiste na bibliográfica, em que foi realizado um estudo exploratório com a utilização de livros, obras de referência, artigos e publicações científicas, jornais, e a documental por meio do acesso à Internet, pesquisa em sistemas de busca, consistindo em legislações, material elaborado para fins de divulgação nos sítios oficiais governamentais e reportagens.

4.2. Resultados Esperados

Barcellos (2006) citada por Pereira Júnior e Dotti (2009) define a terminologia ‘políticas públicas’:

a expressão políticas públicas pode designar, de forma geral, a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Nesse sentido, trata-se de conceito bastante abrangente, que envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas.

Pereira Júnior e Dotti (2009, p. 28, 29 e 33) traz lições sobre políticas públicas:

A Constituição da República de 1988 traçou a essência das políticas públicas onde quer que haja tido por relevante a atuação estatal (...)

.....
São pródigos na definição de políticas públicas os Títulos(...) e VIII, Da Ordem Social (seguridade social; educação; cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente).(...)

.....
No art. 196, dispõe que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Rente ao princípio da supremacia da Constituição – valor máximo do direito público pós-moderno -, todas essas políticas são estratégicas e compulsórias, isto é, ditam os elementos norteadores e vinculantes da gestão administrativa pública, que a Constituição quer comprometida com a obtenção de resultados compatíveis com as políticas traçadas.

.....
O Estado participa dos esforços preservacionistas tanto como consumidor quanto como regulador, ao utilizar-se de suas contratações como instrumento de política pública que incentiva a produção de bens, serviços e obras sustentáveis, tornando-se instrumento de fomento de novos mercados, gerando emprego e renda compatíveis com a prioridade estratégica com que também a economia internacional tem conferido preferência às empresas que pautam suas atividades produtivas segundo normas de proteção ao meio ambiente.

Assim, através do presente estudo, demonstra-se a importância das organizações sociais e dos contratos de gestão como instrumentos de implementação de políticas públicas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal.

Além disso, convém enfatizar que todas as questões colocadas nas hipóteses (subitem 2.6) foram respondidas afirmativamente, conforme demonstrado nos pontos positivos do instituto.

4.3. Conclusão da pesquisa

Apesar dos questionamentos e críticas à parceria firmada entre o Estado e a Organização Social, a legislação atacada continua em pleno vigor, não infirmando as contratações das entidades.

Por todo o exposto, não há que se falar, assim, em infringência dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia e impessoalidade em prol da eficiência administrativa. Melhor falar-se em encadeamento dos princípios constitucionais, uma harmonização como descrito pelo prof. Paulo S. Bugarin, a fim de que o interesse público seja alcançado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das experiências de reforma da gestão administrativa pública francesa, italiana e norte-americana, desencadeou-se um fenômeno de transformação mundial, influenciando muitos Governos, inclusive o Brasileiro, culminando na evolução do enfoque da Administração Pública, de um modelo imperativo para um modelo consensual, de uma Administração Burocrática para uma Administração Gerencial. Assim sendo, o contrato de gestão firmado pelo Poder Público Brasileiro com a Organização Social é uma realidade fática, um movimento sem volta sob pena de vivenciar retrocessos na base da gestão pública, ratificando novamente o caráter de pleno vigor da Lei nº 9.637/98, posto que não houve até o presente momento o julgamento do mérito das ações diretas de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Em virtude da atividade desenvolvida pelas Organizações Sociais possuir natureza de serviços públicos não privativos do Estado, tais entidades privadas qualificadas devem sujeitar-se aos princípios de direito público, inclusive aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, num todo harmônico, coexistindo com a boa-fé, segurança jurídica, proporcionalidade e razoabilidade, evitando-se o conflito entre os princípios da legalidade e eficiência, em prol da supremacia do interesse público.

No que tange aos critérios de qualificação e desqualificação de certa entidade como Organização Social, registra-se a necessidade de diminuição da discricionariedade, através de novo regramento a respeito, melhorado e aperfeiçoado; quanto à dispensa de licitação, supõe-se que possa haver uma compatibilização, utilizando-se procedimentos outros fundamentados em critérios de isonomia, transparência e objetividade, sem se ater ao rigorismo formal. Frise-se a importância da atuação contínua de fiscalização dos Tribunais de Contas das três esferas de governo.

Acredita-se que o único entrave referente às Organizações Sociais resida na questão da cessão de servidores públicos para as Organizações Sociais com ônus

para a origem, em razão do conflito envolvendo direitos adquiridos e o alcance do interesse público pretendido. Cabe aos Sindicatos dos Trabalhadores Públicos das diversas categorias profissionais fazer valer sua representação, propor debates e atuar efetivamente na defesa de seus representados no sentido de impedir a ocorrência de prejuízos e abusos. Além disso, fica a sugestão para um estudo aprofundado dos doutrinadores a fim de encontrar uma solução para o caso, senão um meio termo.

Diante do exposto, conclui-se que o presente trabalho procurou equacionar alternativas e elementos que subsidiem sugestões para a execução transparente, legal, lícita, eficiente, observando regras de probidade administrativa, dos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais, incentivando ações que evitem a malversação de bens e recursos públicos, reafirmando as valorosas contribuições do modelo de gestão para a modernização do Estado Brasileiro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº 5, p. 1-6, mar.-abr.-mai. 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 24 jan. 2011.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O regime jurídico das organizações sociais e sua contratação pelo poder público mediante dispensa de licitação. **Interesse Público**, Belo Horizonte: Fórum, v. 11, n. 58, p. 11-30, nov.-dez. 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 195/196.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 207, 211, 218.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 221/222.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, v. 1, n. 3, p. 17-54, jul.-set. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21.09.1995 e pelo Presidente de República. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível na Internet: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 01 abr. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, 432 p.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de junho de 1998. 44ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de junho de 1993, 13ª ed., São Paulo: 2010. (Coleção Saraiva de Legislação), 348 p.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de maio de 1998. Retificada em 25 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em 30 jan.2011.

BUGARIN, Paulo S.. O princípio constitucional da eficiência – um enfoque doutrinário multidisciplinar. Fórum Administrativo – Direito Público. Informativo de Direito Administrativo e responsabilidade Fiscal – IDAF, Belo Horizonte: Fórum, ano 1, vol. 3, Curitiba: **Zênite**, mai. 2001.

BUGARIN, Paulo S. O TCU e a Fiscalização dos Contratos de Gestão. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, p. 1-21, jun.-jul.-agos. 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>> Acesso em 24 jan. 2011.

CARMO, Thiago Gomes do. Administração pública consensual: uma análise estrutural das organizações sociais. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo: NDJ Ltda., v.26, n. 10, p. 1.155-1.167, out. 2010.

COPOLA, Gina. As organizações sociais e os contratos de gestão. Teoria e Prática das Licitações e Contratos. 574 BLC – **Boletim de Licitações e Contratos**, São Paulo, p. 573-575, agos. 2004.

DELGADO, José Luiz. Servidores e Organizações. **Jornal do Commercio**, Recife, 12 de janeiro de 2000, p. 6.

DELGADO, Carine; XAVIER, Emanuella. **Contratos de Gestão Análise Crítica**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2008, p. 20/23, 50/53, 83, 84, 87.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

_____. 500 anos de Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 10, p. 1-24, janeiro. 2002a. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em 20 dez. 2010.

_____. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002b, p. 420/421.

_____. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4ª ed. rev. e amp., São Paulo: Atlas, 2002c, p. 219.

_____. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 497/498.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 155.

FORTINI, Cristiana. Organizações Sociais: natureza jurídica da responsabilidade civil das organizações sociais em face dos danos causados a terceiros. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, nº 6, p. 1-9, jun.-jul.-agos. 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 30 jan. 2011.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, p. 1-15, jun.-jul.-agos. 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 24 jan. 2011.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 9ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1997, p. 150/151.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1970. v. I, p. 346.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBAÑEZ, Nelson; BITTAR, Olímpio José Nogueira Viana; SÁ, Evelin Naked de Castro; YAMAMOTO, Edison Keiji; CASTRO, Cláudio Gastão Junqueira de. Organizações Sociais de Saúde: O Modelo do Estado de São Paulo. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, ano/vol.6, número 002, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2001. Disponível na Internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63060209>>. Acesso em 30 jan. 2011.

JONES, Lawrence R.; THOMPSON, Fred. **Um modelo para a nova gerência pública**. Revista do Serviço Público, Brasília, a. 51, n. 1, jan.-mar. 1998, p. 41/79.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 1998, p. 247.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 7ª ed. rev. e amp., acres., São Paulo: Dialética, 2000, p. 35, 269/270

KETTL, Donald F. **A revolução global**, 1998, p. 89 e 91.

MAGALHÃES, José. **Introdução à edição portuguesa. Reinventar a Administração Pública: relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direção do Vice-Presidente Al Gore.** 3ª ed. Lisboa: Quetzal Editores, 1996, p. 9/24.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** 2ª ed. São Paulo: RT, 2003a, p. 210/211.

_____. **Direito Administrativo moderno.** 7ª ed. São Paulo: RT, 2003b, p. 253.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36ª ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 273.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: As dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais.** Ano IV, nº 25, p. 32, jun. 1999. Disponível na Internet: <http://www.datavenia.net/artigos/Direito_Administrativo/reforma.html>. Acesso em 30 jan. 2011.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 294.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129/156, jan./mar. 2003a.

_____. **Curso de direito administrativo.** 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003b, p. 183.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Contrato de Gestão e Modernização da Administração Pública Brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, nº 8, p. 1-36, dez. 2006-jan.-fev. 2007,. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 24 jan. 2011.

_____. **Contrato de Gestão**. 1ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 23/25, 38/40, 44/45, 49, 74/98, 117/146.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 277, 283.

Reinventar a Administração Pública: relatório sobre o estado da Administração Pública Americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direção do Vice-Presidente Al Gore. 3ª ed. Lisboa: Quetzal, 1996, p. 167.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 28, 29 e 33.

RIBEIRO, Juscimar Pinto. As Organizações Sociais e os Contratos de Gestão – uma discussão Jurídica ainda em aberto. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, p. 1-19, mar.-abr.-mai, 2008. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>> Acesso em 30 jan. 2011.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 315.

SANTANA, Patrícia. Reportagem Especial: As Organizações Sociais de SP mostram resultados. **Saúde Business Web**, São Paulo, 15 jan. 2008. Disponível na Internet: <<http://www.saudebusinessweb.com.br/noticias/index.asp?cod=44860>> Acesso em 13 mai. 2011.

SÃO PAULO. Lei nº 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 5 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=6680>> Acesso em 07 fev.2011.

Site Oficial da Secretaria de Estado de Saúde – São Paulo. “As Organizações Sociais de Saúde no Estado de São Paulo. A experiência da Secretaria da Saúde – planejamento e mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação”. Disponível em:

<http://www.saude.sp.gov.br/resources/gestor/aceso_rapido/auditoria/reunioes/orga_nizacoes_sociais_de_saude_no_estado_de_sao_paulo.pdf> Acesso em 01 abr. 2011.

Site Oficial do Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento Processual. ADI 1923 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1923&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em 01 abr. 2011.

Site Oficial do Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento Processual. ADI 1943 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1943&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em 01 abr. 2011

SOUZA, Erica Macedo; ALMEIDA, Gilson Rodrigues de. **Avanços e Perspectivas do Modelo de Organização Social da Saúde no Estado de São Paulo.** III Congresso Consad de Gestão Pública. <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I_II_congresso_consad/painel_18/avancos_e_perspectivas_do_modelo_de_organizacao_social_de_saude.pdf> Acesso em 01 abr. 2011.

WESTIN, Ricardo. Entidade paga firma de filho de diretor com verba pública. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 agos. 2010. Caderno Cotidiano, p. C1.

8. ANEXOS

8.1. Anexo 01



Secretaria de Estado da Saúde - SP

***As Organizações Sociais de Saúde no
Estado de São Paulo***

***A experiência da Secretaria da Saúde – planejamento
e mecanismos de acompanhamento, controle e
avaliação***

8.2. Anexo 02



**Organização Social de
Saúde**
*(Lei Complementar 846
de 04/06/1998)*

**CONTRATO DE GESTÃO firmado
entre a Secretaria Estadual de
Saúde e instituições qualificadas
como OSS**

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – www.saude.sp.gov.br

8.3. Anexo 03



Secretaria de Estado da Saúde SP

INSTITUIÇÕES PARCEIRAS	
Instituições qualificadas como OSS	12
Instituições filantrópicas	4
Universidades	4
TOTAL	20

CONTRATOS DE GESTÃO OSS	
Hospitais	14
Ambulatórios	17
Centros de Referência	1
Laboratórios	3
TOTAL	35

CONVÊNIOS DE GESTÃO	
Hospitais	13
Ambulatórios	3
TOTAL	16

TOTAL DE UNIDADES SOB PARCERIA	
Hospitais	27
Ambulatórios	20
Centro de Referência	1
Laboratórios	3
TOTAL	51

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – www.saude.sp.gov.br

8.4. Anexo 04

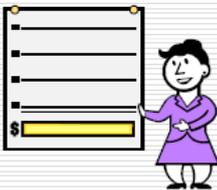
AVALIAÇÃO e CONTROLE



4 principais enfoques:

Dados quantitativos:

- PRODUÇÃO (metas)



Dados da parte variável

(indicadores de qualidade e/ou de gestão)

Dados econômicos-financeiros



Controle do envio de documentação:
prazos e conteúdo

8.5. Anexo 05

Instrumentos de avaliação e controle

Produção	Contratada e Realizada	Mensal
	<i>Produção consolidada – meta</i>	<i>Semestral</i>
Parte variável	dados brutos	Mensal
	<i>Dados consolidados – meta</i>	<i>Trimestral</i>
Censo de Origem	Pacientes Amb e SADT	Mensal
SAU	Pesquisa satisfação	Mensal
Leitos – estrutura	Atualização cadastral	Trimestral
Indicadores		
de Qualidade	17 indicadores	Mensal
Posição Contábil	Planilha	Mensal
Relatórios de Custos		
	Absorção plena	Mensal
Extrato bancário	posição do caixa	Mensal
Despesa RH	até 70% do orçamento	Trimestral
Despesa mat/med	planilha com 42 itens	Trimestral
Documentação	entrega de documentos	Constante

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – www.saude.sp.gov.br

8.6. Anexo 06

Indicadores de acompanhamento

QUALIDADE

Densidade de Infecção Hospitalar em UTI Adulto e Neonatal
 Densidade de I. H. Corrente sanguínea cateter venoso central
 Densidade de Pneumonia associada a Ventilação Mecânica
 Taxa de cesariana global e Taxa de cesariana em primíparas
 Taxa de mortalidade neonatal intra-hospitalar por faixa de peso

DESEMPENHO ASSISTENCIAL

Taxa de ocupação operacional
 Média de permanência
 Índice de intervalo de substituição
 Taxa de rotatividade

GESTÃO

Índice de rotatividade de funcionário
 Relação funcionário / leito
 Relação enfermeiro / leito
 Relação enfermagem / leito
 Porcentagem de médicos especialistas

EFETIVIDADE

Taxa de mortalidade institucional
 Taxa de mortalidade operatória

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – www.saude.sp.gov.br

8.7. Anexo 07

Relação de Prêmios e Certificados conquistados pelos hospitais administrados por OSS em SP

- ❑ **ACREDITAÇÃO NÍVEL III** - DIADEMA, PIRAJUSSARA, SUMARÉ, ITAPECERICA DA SERRA
- ❑ **ACREDITAÇÃO PLENA** - PEDREIRA, BAURU, LUZIA DE PINHO MELLO
- ❑ **ACREDITAÇÃO NÍVEL I** - GUARULHOS, ITAPEVI, ITAIM PAULISTA
- ❑ **CERTIFICADO ISO** - PEDREIRA, SUMARÉ, CARAPICUÍBA, ITAPEVI, A.E. JARDIM DOS PRADOS, SUMARÉ (*Agência Transfusional*)
- ❑ **HOSPITAL AMIGO DA CRIANÇA** - *UNICEF* - STO ANDRÉ, ITAP. DA SERRA, SUMARÉ
- ❑ **CQH** - GUARULHOS, GRAJAÚ, SANTO ANDRÉ
- ❑ **PRÊMIO GALBA DE ARAÚJO** - ITAPECERICA DA SERRA, ITAIM PAULISTA
- ❑ **PRÊMIO QUALIDADE HOSPITALAR** - SUMARÉ (2001)
- ❑ **I PRÊMIO NACIONAL Prof. Fernando Figueira** - ITAPECERICA DA SERRA

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – www.saude.sp.gov.br