

EDUARDO MARTINS LISBOA

**A IMPLEMENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO
DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PUBLICA DO ESTADO DE GOIÁS**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA
2019

EDUARDO MARTINS LISBOA

A IMPLEMENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Mestre Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS - 2019

EDUARDO MARTINS LISBOA

**A IMPLEMENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO
DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS**

Anápolis, _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Gostaria de dedicar esse trabalho a Deus, que nunca me abandonou nos momentos difíceis. Ele teve papel essencial na realização de cada linha dessa pesquisa.

“Quanto maiores são as dificuldades a vencer, maior será a satisfação”.

Cícero

AGRADECIMENTOS

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso se perpez com a finalidade de clarificar o fenômeno social e jurídico advindos do processo de implementação de organizações sociais no âmbito de educação profissional pública do estado de Goiás sob o prisma do ordenamento jurígeno brasileiro. No início será abordado o instituto jurídico das organizações sociais por meio da análise dos fundamentos jurídicos que o originaram. Nesta esteira, busca-se tratar dos modelos administrativos e sua implementação nos mais distintos países, bem como os parâmetros para a migração de entidades para o modelo de gestão por organizações sociais. Ao final, se verificará o processo perpassado no Estado de Goiás com a migração para o modelo de administração gerencial das unidades de ensino da rede pública por meio das Organizações Sociais.

Palavras-chave: Organizações Sociais; Educação Pública; Estado de Goiás.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	03
1.1 Da evolução conceitual e histórica	03
1.2 Das bases jurídicas das organizações sociais	05
1.3 Da constitucionalidade da Lei nº 9.637/1998	10
CAPÍTULO II –DOS MODELOS EXISTENTES	13
2.1 Modelos Implantados	13
2.1.1 Administração Pública Patrimonialista.....	14
2.1.2 Administração Pública Burocrática	15
2.1.3 Administração Pública Gerencial.....	17
2.2 Repercussão Global dos Modelos.....	17
2.3 Diagnóstico da Migração para Organizações Sociais	18
CAPÍTULO III – MODELO DE GESTÃO NO AMBITO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO ESTADO DE GOIAS.....	20
3.1 Educação Profissional Pública do Estado de Goiás	20
3.2 Concepção, Evolução e Modelo de OSs	21
3.3 Impactos da implantação	23
3.4 Análise de Resultados	24
CONCLUSÃO	26
REFERÊNCIAS.....	28

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso foi realizado com o objetivo de esclarecer os fatores jurídicos e institucionais que culminaram na implantação da gestão administrativa de unidades escolares da rede de ensino público do Estado de Goiás por entidades qualificadas como Organizações Sociais.

Deste modo, firmado o ponto fulcral do texto monográfico em tela, o estudo será promovido através de pesquisa, da análise e da síntese nas mais distintas cartas legislativas e normativas, nos dispositivos jurisprudenciais sem, contudo, olvidar de todo o arcabouço doutrinário, jurídico, histórico, político e social que cerceiam o tema em voga.

Por essa razão, ante a relevância do tema e da importância do posicionamento doutrinário o referencial teórico se balizará nas lições dos professores e juristas Mateus Carvalho, Ricardo Alexandre, José Eduardo Sabo Paes, dentre outros ilustres doutrinadores.

Sem embargo às balizas doutrinárias erigidas na pesquisa, se buscará lastrear o texto lastreado nas bases normativas do ordenamento jurídico brasileiro que normatizam o fenômeno jurídico das Organizações Sociais bem como sua implementação no Estado de Goiás.

Dessa maneira, a concretização dos mandamentos normativos, de natureza constitucional e legal, e bases axiológicas e doutrinárias podem ser comprovadas nos julgamentos realizados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao final, o trabalho monográfico se destina a apontar elementos que possibilitem o melhor entendimento quanto a efetividade da modelo gerencial da administração pública nas unidades educacionais por Organizações Sociais.

CAPÍTULO I – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

No presente capítulo, se almeja traçar de maneira pormenorizada os fundamentos fático-jurígenos que convergiram no surgimento das Organizações Sociais no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 Da evolução conceitual e histórica

Em ato exordial deve-se compreender que a análise das bases conceituais viabiliza a entendimento dos institutos que formam a estrutura jurídica do Estado Brasileiro, bem como o desempenho de suas funções neste organograma de forças que alicerçam a sociedade.

Importante lição apregoa o professor Matheus Carvalho ao sistematizar a análise econômica da sociedade brasileira sob o enfoque de quatro setores, como se verifica no aporte abaixo:

O primeiro setor é composto pelos entes da Administração Pública Direta e Indireta, com a intenção de garantir o bem-estar de toda a sociedade, sem qualquer espécie de finalidade lucrativa, praticando todos os seus atos, visando a garantir o bem-estar de toda a coletividade.

[...]

Toda a atividade realizada pelo primeiro setor da economia é orientada no sentido de se garantirem melhores condições de vida à população.

[...]

O segundo setor, por seu turno, se configura como o espaço de atuação dos particulares que visam garantir lucro no mercado, estando vigente a ideia de livre iniciativa, para que o ator econômico possa auferir vantagem pecuniária em sua atividade.

[...]

No terceiro setor da economia, estão presentes as entidades

privadas que atuam, sem finalidade lucrativa, visando garantir o interesse da sociedade, executando atividades de interesse social, gozando, desta forma, de benefícios pagos pelo ente estatal, como forma de incentivar a atuação do particular. A doutrina costuma chamá-las de entidades paraestatais, haja vista sua atuação ao lado da Administração Pública, praticando atos e realizando atividades de interesse do Estado, na busca de trazer benefícios à sociedade.

[...]

O quarto setor é representado pela economia informal. Trata-se de uma tentativa da iniciativa privada de se eximir do pagamento de tributos e encargos legais exigidos pela execução da atividade lucrativa. (CARVALHO, 2017, p.721-722).

À luz da preleção de Carvalho torna-se possível depreender que ao primeiro setor serão afetas as atividades prestadas pelo Poder Público na busca pelo interesse coletivo por meio da prestação de serviços públicos ou execução de obras, incluindo-se, ainda, a possibilidade de impor restrições às condutas dos administrados a fim de salvaguardar a pacificação da sociedade plasmado no poder de polícia administrativa.

Não obstante, ao segundo setor consistirá toda a atuação da iniciativa privada que possua como norteadora a obtenção de vantagens pecuniárias convergentes em lucro, merecendo toda a proteção do ordenamento político ao ser alicerçada como pilar do Estado Democrático de Direito do Brasil, como se evidencia no artigo 1º, inciso IV *in fine* da Bíblia Política Tupiniquim:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Nesta esteira, o terceiro setor se traduz na participação de entidades privadas na dinâmica social pela busca pelo interesse da sociedade, sem almejar qualquer proveito por ganhos financeiros, é por essa razão que a conduta desenvolvida se alia àquela desempenhada pela Administração Pública, e, nesse sentido, gozará incentivos públicos para alavancar sua atuação, bem como será denominado de ente paraestatal.

Apesar do objeto do presente estudo se localizar no terceiro setor, profícua será também a análise da última representação da economia materializada

no quarto setor.

O quarto setor será, em síntese, as atividades econômicas desenvolvidas à margem da legalidade com o intuito de abster-se das obrigações tributárias, sociais, previdenciárias e trabalhistas, presentes, segundo Carvalho, em economias frágeis e em grau de desenvolvimento baixo, marcadas pelo alto índice de desemprego, alto custo para manutenção da força de trabalho e alta carga tributária.

Desbastadas as nuances preliminares o exame se fixará na espécie de entidade denominada Organização Social, derivada do gênero entidades do terceiro setor, que se constitui como pessoas jurídicas de direito privado, sem objetivo de aferir ganhos pecuniários, desenvolve atividades de interesse público voltadas ao desenvolvimento tecnológico, à educação, à cultura e à saúde.

1.2 Das bases jurídicas das organizações sociais

Assim, exprime o artigo 1º da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, bem como da criação do Programa Nacional de Publicização, a saber:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Inafastável se verifica a atenção à conceituação de Organização Social apresentada por Matheus Carvalho que reitera a personalidade de pessoa jurídica de direito privado que desenvolve em parceria com os entes estatais a prestação de serviços públicos, todavia, sem qualquer percepção de lucro, senão vejamos a referida preleção:

As organizações sociais são particulares, sem fins lucrativos, criadas pela lei 9.637/98, para prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado, tais como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, entre outros definidos na própria lei. Assim como as demais entidades

paraestatais, não integram a estrutura da Administração Pública direta ou indireta, não dependendo de lei para a sua criação e as atividades por ela exercidas são aqueles serviços não exclusivos (CARVALHO, 2017, p.728).

No mesmo sentido, em importante contribuição José Eduardo Sabo Paes *in* Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social atribui sua criação a um novo modelo de organização administrativa, traz-se à baila:

As Organizações Sociais (OS) são, assim, um modelo ou uma qualificação de organização pública não estatal criada dentro de um projeto de reforma do Estado, para que associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado possam absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica de lei.

[...]

Portanto, trata-se de uma verdadeira parceria entre o Estado e a sociedade. A organização social, entretanto, como antes explicado, não é delegatária de serviço público (não atua sob concessão, permissão ou autorização de serviços públicos), ou seja, não estará exercendo atividades públicas em nome do Estado, sob regime de direito público, mas atividades privadas, em seu próprio nome, com incentivo do Estado, manifestado na transferência de recursos públicos, permissão de uso de bens públicos etc (PAES, 2018, p.675).

Ante a base doutrinária acima estampada pode-se compreender que a qualificação da entidade como Organização Social é a consagração da parceria entre o Estado e a Sociedade com vistas a desempenhar atividades privadas de interesse público, diferentemente daquelas implementadas por meio de delegação de serviço público.

Fica preestabelecido que a prestação de serviços nos moldes das organizações sociais importa num movimento de publicização da produção estatal de bens bem como à promoção de serviços públicos por entidades do terceiro setor, como bem explica Paes (2018).

Cyonil Borges e Adriel Sá *in* Manual de Direito Administrativo Facilitado assim destacam:

Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o Poder Público, recebe a qualificação; trata-se de título Jurídico outorgado e cancelado pelo Poder Público (BORGES; SÁ,

2018, p. 1316).

Como se percebe na lição de Paes (2018), a maneira implementada na execução das atividades não exclusivas do Estado com a transferência para as entidades privadas sem fins lucrativos reverbera na concretização de importante instrumento de privatização ou desestatização.

Assim, as organizações sociais, em linhas gerais, objetivam a construção de um modelo de parceria entre a Sociedade e o Estado, entretanto não constituem novas pessoas jurídicas, pois são associações civis, sociedades civis e fundações, todas sem fins lucrativos, que são qualificadas como organizações civis.

No mesmo sentido, clarifica Matheus Carvalho:

As organizações sociais são particulares, sem fins lucrativos, criadas pela lei 9.637/98, para prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado, tais como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, entre outros definidos na própria lei. Assim como as demais entidades paraestatais, não integram a estrutura da Administração Pública direta ou indireta, não dependendo de lei para a sua criação e as atividades por ela exercidas são aqueles serviços não exclusivos (CARVALHO, 2017, p. 728).

Em literalidade à Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, evidencia-se a dependência de declaração mediante decreto do chefe do Poder Executivo para sua habilitação enquanto organização social, permitindo assim a percepção de recursos públicos de fomento, permissão de uso de bens públicos e a, ainda, a cessão de servidores para o fiel cumprimento de eventual contrato de gestão que venha a ser firmado, a saber:

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar

desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Sendo assim, tendo em vista o acordo firmado com o poder público que deverá definir e especificar o *modus operandi* da sistemática ofertado pela entidade paraestatal, fica evidente a necessidade da estipulação das metas a serem atingidas bem como os respectivos prazos de execução

Torna-se imperiosa, ademais, a expressa previsão dos critérios objetivos utilizados para viabilizar a avaliação pelo Poder Público do desempenho da Organização Social no desempenho das atividades de interesse público, assim ensina Matheus Carvalho:

O acordo firmado deverá definir e especificar o programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, assim como deve estipular os limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções (CARVALHO, 2017, p. 730).

Destarte, aperfeiçoada a relação de parceria entre o ente público e a entidade por meio do contrato de gestão, à entidade será concedida a qualificação de organização social, viabilizando, inclusive, o controle dos bens públicos afetos ao desempenho da atividade de interesse público, por meio de dotação orçamentária e a cessão de bens públicos e servidores estatais.

Como se vê, com a qualificação da entidade-fundação, sociedade ou associação como Organização Social, permite-se a habilitação em administrar os bens e equipamentos públicos, ser provida por recursos financeiros de origem estatal, bem como a gestão de seus agentes públicos, assim explicam Cyonil Borges e Adriel Sá:

A regra é considerarmos que as entidades situadas no Terceiro Setor são fomentadas pelo Estado, destinando-se à prestação de serviços privados de utilidade pública (serviços sociais não exclusivos do Estado).

[...]

Ocorre que, no caso das OSs, a doutrina diverge parcialmente do que prevê expressamente a Lei Na Lei 9.637/7998 (Lei das OSs), os arts. 17 a 15 tratam do 'Fomento às Atividades Sociais', ou seja, o Estado não delega às OSs a prestação de serviços públicos, está-se diante de atividade de fomento.

[...]

As OSs recebem ou podem receber delegação para a gestão de serviço público, enquanto as OSCIPs exercem atividade de natureza privada (serviços sociais não exclusivos do Estado), com a ajuda do Estado (BORGES; SÁ, 2018, p. 1315-1316).

Ademais, deve-se atentar que como contraprestação a parceria firmada com o ente público, a Organização Social fica compelida a, nos termos do contrato de gestão, cumprir as metas de desempenho pré-definidas bem como a adoção de medidas que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços públicos, objeto do contrato, prestados à coletividade.

Detendo a análise no tocante à possibilidade de cessão de servidores públicos para o cumprimento do objeto contratual pela Organização Social, imperiosa se faz a evocação do disposto no artigo 14 da Lei 9.637/98 que assim disciplina o tema:

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido que não atua diretamente na unidade que exerce a atividade publicizada perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem quando for ocupante de primeiro ou segundo escalão na organização social.

À luz do referido dispositivo fica nítida que a lei permitiu ao Poder Público a transferência da prestação de serviço pelo servidor público ao controle da entidade do terceiro setor, incorrendo em significativa discussão sobre a constitucionalidade da norma infraconstitucional.

Importante asserção pontua Matheus Carvalho:

Em tais casos, o agente prestará serviços à entidade privada, o que

enseja muitas críticas doutrinárias, haja vista a aprovação em concurso público para execução de atividades em entidades integrantes da Administração Pública. Com efeito, a cessão para prestação de serviços em entidades da Administração Indireta é admitida pela doutrina sem grandes discussões, no entanto, a possibilidade de se impor a execução de atividades em entidades particulares enseja controvérsias. A princípio, não há inconstitucionalidade no dispositivo legal (CARVALHO, 2017, p. 730).

Com o advento da referida norma houve reiterados questionamentos constantes da constitucionalidade deste e de outros dispositivos da Lei nº 9.637/1998 que foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923-5.

1.3 Da constitucionalidade da lei nº 9.637/1998

As alterações ao ordenamento jurídico inauguradas no bojo da Lei das Organizações Sociais culminaram no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923-5 que após relatoria do Eminentíssimo Ministro Ayres Britto foi apreciado pelo Tribunal Pleno da Augusta Corte Constitucional da República do Brasil:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÓMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA

DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL. CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CEDIDOS. PRESERVAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO DA ORIGEM. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PARA O PAGAMENTO DE VERBAS, POR ENTIDADE PRIVADA, A SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 37, X, E 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO. CONTRÓLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEQUENTES). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS (ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015).

Segundo o meritório dispositivo jurisprudencial foi firmada a compreensão pela Excelsa Corte que a atuação estatal não estava adstrita ao modelo preexistente que consistia no desempenho dos serviços públicos não exclusivos por parte do ente estatal.

Por essa razão, fundou-se o entendimento que aos setores de saúde, de educação, de cultura, de desporto e lazer, de ciência e tecnologia, e do meio ambiente são identificados como serviços públicos sociais se constituem em deveres

do Estado e da Sociedade, assim destacou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto:

O programa de publicização, portanto, permite ao Estado compartilhar com a comunidade, as empresas e o Terceiro Setor a responsabilidade pela prestação de serviços públicos como os de saúde e educação. Trata-se, em outros termos, de uma parceria entre Estado e sociedade na consecução de objetivos de interesse público, com maior agilidade, eficiência.

Fica evidente na fala do Ministro que tal *status* jurídico possibilita ao administrador, observados critérios de conveniência e oportunidade, na busca pela eficiência do serviço público firme parceria com entidades sem fins lucrativos para que promovam a gestão de tais serviços com a busca pela defesa ao interesse público.

CAPÍTULO II – DOS MODELOS EXISTENTES

Neste capítulo, se busca elencar e examinar os modelos de administrativos existentes, bem como apurar a repercussão global destes, não olvidando, contudo, de apurar os critérios levantados para diagnosticar as entidades aptas à migração para o modelo de gestão por Organização Social.

2.1 Modelos Implantados

Como se ponderou no capítulo anterior, houve até meados da década de 1980 no Estado Brasileiro a implementação de um modelo de desenvolvimento econômico em que a atuação direta estatal no setor produtivo foi substancialmente privilegiada.

Assim destaca Ricardo Alexandre:

O modelo de desenvolvimento econômico adotado até a década de 80 no Brasil privilegiava a atuação direta do Estado no setor produtivo.

[...]

Tal modelo entrou em colapso com o agravamento da crise fiscal do Estado (poupança pública negativa e perda do crédito público), que trouxe como reflexo, além de elevados índices de inflação, a deterioração da qualidade dos serviços públicos no País (2015, p. 135).

Pode-se depreender, à luz das palavras de Ricardo Alexandre (2015), que o perecimento do deste modelo econômico de atuação direta estatal está intimamente associação à higidez financeiro-atuarial do Estado, pois com a maximização de sua participação no mercado econômico novas dificuldades como a busca pelo equilíbrio financeiro não se baliza pelos pilares presentes no setor

privado.

Ricardo Alexandre, neste sentido, continua:

A crise fiscal se refletiu também em um problema de governança, ou seja, na dificuldade de implementar políticas públicas de forma eficiente (não confundir com “governabilidade”, que é o poder político para governar) (2015, p. 135).

Segundo Ricardo Alexandre (2015) como resposta ao grave problema de gestão e de economicidade enfrentado pelo Estado Brasileiro, em 1995, houve a aprovação pela Câmara de Reforma do Estado do “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado” cuja elaboração coube ao Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

Deste modo, foram estabelecidas novas diretrizes a serem observadas pela Administração Pública, direta ou indireta, como bem traduz Ricardo Alexandre:

A reforma administrativa que se iniciou em meados dos anos 90 teve como um de seus objetivos a implantação no Brasil do modelo de administração pública gerencial, em substituição ao modelo burocrático então dominante. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado identificava, em uma perspectiva histórica, três formas básicas ou modelos de administração pública, a saber: a administração pública patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial (2015, p. 136).

Dessa forma, torna-se possível verificar que o modelo de administração gerencial foi proposto como alternativa aos modelos até então presentes no cenário brasileiro, quais sejam: o da administração pública patrimonialista e o da administração pública burocrática.

Neste sentido, se verifica necessário conceituar e definir cada um destes, pois, somente com a compreensão das particularidades do respectivo modelo de gestão, tornar-se-á possível distinguir e assimilar a opção feita pela administração federal.

2.1.1 Administração Pública Patrimonialista

A aparelho estatal, no sistema de administração pública patrimonialista,

será percebido como um prolongamento dos atos, dos poderes e das funções próprias do dirigente, servidores e auxiliares que o dotarão de natureza de nobreza real, como bem esmiúça Ricardo Alexandre:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (2015, p. 136).

Segundo Ricardo Alexandre (2015), existe neste sistema uma íntima relação entre a atuação estatal e a vontade do governante, traduzindo-se numa construção de Estado centralizador onde a busca pelo bem comum e o *múnus público* são substituídos pela sustentação do próprio aparelho estatal.

Não obstante, neste modelo não há distinção dos bens do Estado e dos Bens do Governante, reverberando em corrupção e em nepotismo no trato à coisa pública.

Como bem destaca Ricardo Alexandre (2015) com a evolução do estado liberal e no advento da democracia e do capitalismo é percebido pela sociedade civil e pelo mercado como uma, *ipissis litteris*: “excrecência inaceitável”, levando ao declínio tal sistema.

2.1.2 Administração Pública Burocrática

Ante a mudança de paradigma inaugurada pelo declínio do modelo administrativo patrimonialista é instituído o sistema de Administração Pública Burocrática com o objetivo de extinguir a corrupção, o nepotismo patrimonialista no trato da “coisa pública”, nestes termos conceitua Ricardo Alexandre:

Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas, por isso são sempre necessários controles rígidos dos

processos, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (2015, p. 136).

Em virtude desses princípios houve significativa alteração do *status* da Administração Pública pois o poder racional legal se traduziu na busca pela profissionalização do serviço público, bem como pela dissociação da função e da atuação estatal da vontade do governante.

Não obstante, nesse sistema foram criados os mecanismos de controle da atividade estatal, sob o fundamento da limitação por força de lei aos administradores na gestão da *res publica*, materializado na adoção de processos e de procedimentos, afastando do julgo do agente público a implementação de políticas públicas.

Em ato contínuo, preleciona Ricardo Alexandre:

Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência; e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (2015, p. 136).

Evidencia-se, à luz da lição de Ricardo Alexandre, que a atuação estatal, embora rompesse com o modelo patrimonialista de outrora ainda não era capaz de se traduzir na esmerada prestação dos serviços públicos à sociedade, mas, tão somente, manter a própria estrutura orgânica do estado brasileiro.

Em sentido complementar testilha Alexandre Mazza:

[...] o modelo de administração burocrática, marcado pelas seguintes características: a) toda autoridade baseada na legalidade; b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes; c) competência técnica como critério para seleção de pessoal; d) remuneração baseada na função desempenhada, e não pelas realizações alcançadas; e) controle de fins; f) ênfase em processos e ritos (2018, p. 25).

Por essa razão, o panorama apresentado pela Administração Pública Burocrática resultou em ineficiência e incapacidade de gestão dos serviços públicos em qualidade.

2.1.3 Administração Pública Gerencial

Ultrapassados os modelos de administração pública patrimonialista e burocrático após a segunda metade do século XX surge o ideal de Administração Pública Gerencial, como bem aponta Ricardo Alexandre:

Emerge na segunda metade do século XX como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, considerando o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial (2015, p. 137).

Ante o crescimento do campo de atuação estatal materializado na adoção de distintas políticas sociais e econômicas há a substituição do modelo burocrático com vistas a assegurar a eficiência da administração pública, isto é, o aumento de resultados positivos com a diminuição de dispêndios e/ou a redução de erros, segundo Ricardo Alexandre (2015).

Alexandre Mazza assim complementa:

Diversos institutos de Direito Administrativo refletem esse modelo de administração gerencial como o princípio da eficiência, o contrato de gestão, as agências executivas, os instrumentos de parceria da Administração, a redução de custos com pessoal, descentralização administrativa etc (2018, p. 25).

Como se vê na precuciente preleção de Mazza (2018) o respeitável modelo de gestão de governança consensual cuja finalidade se justifica na busca por maior agilidade e eficiência na atividade administrativa, jogando luz na obtenção de resultados ante o esmaecimento de processos e ritos, e da participação popular na gestão pública.

2.2 Repercussão Global dos Modelos

Nesta esteira, se percebe a evolução em escala mundial no sistema de

gestão do aparelho estatal perpassando inicialmente com a desvinculação da atuação estatal da vontade do administrador por meio da profissionalização dos agentes públicos (MELLO, 2005).

Em ato contínuo, a repersonificação da Administração Pública na adoção e no desenvolvimento de prática e de processos que levem ao uso do erário público objetivando eficiência e qualidade na prestação dos serviços estatais.

A atuação estatal tornou-se à luz do neoconstitucionalismo predominantemente gerencial, onde o Estado não mais atua como produtor de bens e serviços, e sim como regulador das relações sociais e econômicas que devem ser firmadas à luz das disposições constitucionais (MELLO, 2005).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2005) com o advento do modelo de Estado Social para o Estado Regulador, a administração pública se ocupa das funções gerenciais, das tarefas do Estado e da gestão do patrimônio.

Ainda nas palavras de Mello (2005), há o deslocamento da atuação estatal para do princípio da legalidade e do controle de procedimentos para propagar luz ao controle de resultado satisfatório, por meio da definição e do cumprimento de metas e uso consciente do erário público.

2.3 Diagnóstico da Migração para Organizações Sociais

Como bem assentado nos itens anteriores a migração da gestão da administração pública de determinados serviços às entidades qualificadas como Organização Social, a entidade-fundação, associação ou sociedade a tornará apta a receber recursos financeiros, bem como permitirá que administre pessoal, bens e equipamentos do Estado.

Assim asseveram Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

O desiderato de ampliar a atuação do 'terceiro setor' levou à criação de qualificações especiais atribuídas a pessoas jurídicas privadas, a exemplo da qualificação como 'organização social' (OS) e da

qualificação como 'organização da sociedade civil de interesse público' (OSCIP), bem como à criação de instrumentos aptos a formalizar o fomento estatal a essas entidades privadas, tais quais os contratos de gestão celebrados com as OS e os termos de parceria firmados com as OSCIP (2017, p.144).

Por essa razão, para que se promova a parceria entre o Estado e a Entidade do Terceiro Setor deverão ser observados os termos fixados no contrato de gestão e analisados os cumprimentos das metas e das diretrizes estabelecidas.

Assim, compreende-se que a transferência da gestão de determinados serviços públicos encontra lastro na Magna Carta Brasileira.

Tem-se assim que por meio do acordo de vontades entre a administração e a entidade do terceiro setor, Organização Social, o Estado ganha importante agilidade no desempenho de suas funções, sem contudo, esquecer-se da eficiência e da higidez financeira.

CAPÍTULO III – MODELO DE GESTÃO NO AMBITO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO ESTADO DE GOIAS

Nos capítulos anteriores foram analisadas as bases jurídicas e históricas que convergiram na criação da figura jurídica das Organizações Sociais ante o advento do modelo de administração gerencial.

Assim sendo, no presente capítulo a análise se voltará a apurar a implantação da gestão de instituições escolares públicas no Estado de Goiás por Organizações Sociais com o objetivo de desmistificar este modelo de gestão administrativa.

3.1 Educação Profissional Pública do Estado de Goiás

O Estado de Goiás, pessoa jurídica de direito público, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, assevera em sua justificativa para a contratação de organizações sociais para o gerenciamento dos Colégios Tecnológicos –COTECs – integrantes da rede estadual de educação profissional goiana impende ante o surgimento de necessidades cada vez mais complexas sobre a implementação dos serviços públicos a necessidade de adotar novos instrumentos que permitam a eficiência ao usuário (GOIÁS).

Não obstante, os Colégios Tecnológicos – COTECs – desempenham importante função no sistema profissionalizante da rede estadual de Goiás pois são implementados nas mais distintas localidades e regiões com o intuito de suprir com efetividade as demandas profissionais experimentadas pelo mercado de trabalho

local (GOIAS.)

Neste sentido, todas as unidades dos Colégios Tecnológicos – COTECs – são vinculadas ao Instituto Tecnológico de Goiás – ITEGO – que subsidia tanto o planejamento estratégico da unidade de ensino quanto as diretrizes educacionais a serem seguidas no processo profissionalizante (GOIAS).

Tendo em vista que os processos de educação profissional devem observar a multiplicidade da sociedade contemporânea deve o poder público realizar a adoção de medidas que promovam a cidadania ao envolver diversos públicos pelas mais variadas questões, viabilizando neste contexto a participação dos mais distintos grupos, atores e recursos (GOIÁS).

Com vista a propiciar uma maior eficácia, eficiência e efetividade na prestação dos serviços públicos de educação profissional pelos Colégios Tecnológicos do Estado de Goiás urge a conjugação de esforços do poder público com parceiros privados para assegurar os direitos dos cidadãos (GOIÁS).

O referido órgão do Estado de Goiás ainda ressalva que a utilização do instituto jurídico da parceria público-privada materializada na gestão das unidades de educação profissional pelas organizações sociais não atenua o poder-dever estatal de responsabilizar-se pela prestação dos serviços educacionais (GOIÁS).

Por esta razão, profícua será a atenção ao disposto no documento “Competências Previstas – Contrato de Gestão 001/2017” firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação e o Instituto Reger de Educação, Cultura e Tecnologia, senão vejamos:

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES MÚTUAS

Os PARCEIROS se obrigam a:

4.1 Executar a política pública na área abarcada nesta parceria, disponibilizando os recursos humanos, financeiros e materiais necessários á sua eficaz implementação.

4.2 Garantir a eficiente execução dos serviços mediante o uso de mão de obra qualificada e capacitada para atuar nas unidades públicas que integram o objeto deste CONTRATO DE GESTÃO.

4.3 Instruir ações que garantam o uso adequado dos serviços públicos e, se necessário, valendo-se de outras instâncias sociais.

4.4 Divulgar junto à Comunidade a Política de Governo na área abrangida por esta parceria, viabilizando a participação popular na formulação das ações (INSTITUTO REGER).

Como se vê, a obrigação do Estado de responder pelas ações se justifica, pois, compete ao ente estatal por meio do uso do erário público fomentar, financiar, direcionar e controlar a execução do serviço público, ainda que através de um parceiro privado (GOIÁS).

3.2 Concepção, Evolução e Modelo de OSs

A implementação do modelo administrativo gerencial pelo Estado de Goiás foi uma reverberação da política de desestatização iniciado pelo governo federal em 1992, perfazendo-se inclusive com a privatização de empresas públicas estaduais e transferência de gestão à iniciativa privada (SOUZA; FLORES, 2018).

Assim pontuam Fábio Araújo de Souza e Maria Marta Lopes Flores:

No que se refere à implantação das OSs no serviço público, em 2014, o governador Marconi Perillo criou a lei n. 18.658, de 2 de outubro, que alterou a lei estadual n. 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OSs estaduais e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos (2018, p.60).

Como se vê a concepção e implementação do modelo de gestão dos serviços estatais no Estado de Goiás por organizações sociais teve sua normatização pela Lei Estadual nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, traz-se à baila:

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências.

[...]

CAPÍTULO I

DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I

Da Qualificação

Art. 1º A qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais dar-se-á por meio de decreto do Chefe do

Executivo:

[...]

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no art. 1º desta Lei habilitem-se à qualificação como organização social:

I – atuar essencialmente nas áreas de:

[...]

c) educação;

À luz das prescrições introduzidas pela Lei Estadual nº 18.658, de 2 de outubro de 2014, se torna possível que Estado de Goiás firme parcerias com Organizações Sociais tendo como objeto destes contratos a atuação na área educacional.

Ainda na Lei nº 15.503 de 2005 compreendeu-se que caberá à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação promover a formulação e acompanhar a execução das diretrizes da Política Estadual de Educação Profissional (GOIÁS).

Neste sentido, destacam Souza e Flores (2018) que a preocupação do Estado de Goiás em prever a possibilidade de gestão compartilhada dos serviços públicos via Organizações Sociais significou importante marco no modelo administrativo goiano.

Pode-se depreender que o Estado de Goiás por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura ao editar o Edital de Chamamento Público nº 07/2016-SED em 14 de outubro de 2016 consubstanciou a permissão legal conferida pela Lei nº 15.503/2004 ao iniciar os procedimentos adstritos à celebração dos contratos para gestão por parte de Organizações Sociais nas unidades de ensino profissionalizante da rede estadual (GOIAS).

Assim, em 07 de abril de 2017 foi firmado o Contrato de Gestão nº 01/2017-SED que assim exprime seu objeto:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente CONTRATO DE GESTÃO, por meio de fomento público, tem por objeto a formação de parceria para administração de equipamentos públicos integrantes do LOTE 03 da Rede Pública

Estadual de Educação Profissional e a operacionalização das ações da política de educação profissional de Goiás, definidas pelo Parceiro Público, consubstanciadas em atividades de ensino, pesquisa e extensão, ofertadas por meio de cursos e programas de formação inicial continuada ou qualificação profissional, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação, nas modalidades presencial e a distância, das ações de desenvolvimento e inovação tecnológica – DIT, por meio de atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos e promoção e fortalecimento de ambientes de inovação, bem como as atividades de apoio auxiliares ao setor produtivo, nos termos do que se encontra detalhado nas propostas apresentadas no Chamamento Público nº 07/2016-SED, consideradas parte integrantes deste instrumento, para todos os efeitos legais.

[...]

1.2. Este CONTRATO DE GESTÃO, como instrumento de natureza convenial, deverá ser executado de forma a garantir eficiência econômica, administrativa, operacional e de resultados, conferindo eficácia à ação governamental, efetividade às diretrizes e às políticas públicas na área de Educação Profissional e Tecnológica e de Desenvolvimento Tecnológico, com fundamento no disposto na Constituição Federal, na Constituição do Estado de Goiás; na Lei Estadual nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005; e demais disposições legais pertinentes à matéria. (GOIÁS)

Torna-se evidente no instrumento contratual acima referenciado que o ente público ao firmar parceria com organização social outorga-lhe a administração de equipamentos públicos com o objetivo de conferir efetividade e eficácia no serviço público prestado à sociedade.

3.3 Impactos da implantação

Com o objetivo de viabilizar o controle e o monitoramento pelo Poder Público das ações a serem desenvolvidas pela entidade parceira, isto é, a Organização Social, o Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, e com o apoio das Coordenações de Monitoramento de Metas e de Fiscalização Contábil e Financeira, utiliza o sistema telemático “Sistema de Prestação de Contas Econômico Financeiro” (SIPEF) (GOIÁS).

Por meio de tal ferramenta, o controle e o acompanhamento do uso dos recursos públicos e dos bens públicos transferidos à Organização Social no curso da parceria tornou-se mais efetivo e completo, fomentando outrossim a busca pela

eficiência no uso do erário público (GOIÁS).

Não obstante, em análise aos resultados apresentados pelo Instituto Reger no bojo do Chamamento Público nº007/2016-SED, foi apresentado o Relatório Consubstanciado de Análise de Execução nº 005/2018-SED-CACGOS com as seguintes informações:

Tabela 1 – Elementos Integrantes do Objeto Chamamento Público, Percentual e Resultado de Atingimento de Metas por Elemento e Média Ponderada Global

INSTITUTO REGER					
ELEMENTOS INTEGRANTES DO OBJETO DO CHAMAMENTO PÚBLICO		Contratado proporcional (dados brutos)	Realizado proporcional (dados brutos)	% atingimento por segmento	Resultado Atingimento META
1	Vagas – Presencial – ITEGO	4.742	3.417	72%	Atingido parcialmente
2	Vagas – EAD – ITEGO	5.079	127	3%	Não atingida
3	Horas – DIT	4.920	5.678	115%	Atingida Totalmente
4	Alunos – APA	788	1.265	161%	Atingida Totalmente
5	Vagas – Programas – Presencial – Pronatec	4.137	1.501	36%	Não atingida
6	Vagas – Programas – EAD –	309	307	99%	Atingida Totalmente

	Pronatec				
SOMA		19.974	12.295	-	
MÉDIAS	Média Ponderada Global			61,84%	Atingida Parcialmente

(Fonte: INSTITUTO REGER, 2018, *online*)

Apesar das críticas ao modelo de gestão, segundo Souza e Flores (2018), que se fundamentavam na ausência de qualificação e de experiência das Organizações Sociais celebrantes com o poder público goiano em desempenhar com eficiência às atividades correlatas à gestão no ambiente escolar profissionalizante bem como as especificidades da praxe técnico educacional.

Todavia, ainda Souza e Flores (2018) pode-se compreender que a adoção do modelo de gestão por Organização Social se especia no princípio constitucional da economicidade do serviço público, pois no uso dos recursos públicos deverão as entidades parceiras utilizar de forma razoável o menor valor possível sem perder a eficiência no fornecimento dos processos profissionalizantes.

De mais a mais, nos termos do Relatório Consubstanciado de Análise de Execução nº 005/2018-SED-CACGOS, pode-se compreender que tal redução nos custos dos serviços educacionais profissionalizantes não implica proporcionalmente na perda de qualidade de ensino.

3.4 Análise de Resultados

Como se vê, a Organização Social gestora se incumbida a desempenhar as suas atribuições em consonância com os princípios, valores e diretrizes da Educação Profissionalizante Pública durante todo a vigência do contrato de gestão das unidades integrantes da rede institucional goiana (GOIÁS).

Nesta esteira, verifica-se que a atuação de tais entidades se pauta nos princípios da liberdade, da igualdade, da gratuidade sob o viés axiológico dos ideais de solidariedade humana e na construção do exercício da cidadania, autonomia,

promovendo a gestão democrática, a equidade e a excelência.

Não obstante, nos termos das diretrizes e estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais caberá a estas entidades elaborarem e executarem um plano de formação continuada para os profissionais que atuam na unidade integrante da rede estadual de educação profissionalizante, conforme princípios pedagógicos estabelecidos pelo Instituto Tecnológico de Goiás - ITEGO

Deste modo, apesar da inegável a importância e as reverberações do modelo de gestão compartilhada das unidades dos Colégios Tecnológicos – COTECs – vinculadas ao Instituto Tecnológico de Goiás – ITEGO, ainda não existe uma base de dados consolidada que permita a análise mais aprofundada quanto o ganho de eficiência no uso dos recursos públicos e crescimento nos índices de ensino profissionalizante público no Estado de Goiás.

Assim sendo, os reflexos do modelo de gestão por Organizações Sociais tornar-se-ão possíveis de mensuração somente com a realização de avaliações nas unidades da rede estadual de ensino profissionalizante, entretanto, importante destacar que apesar de críticas, se verifica a legalidade e a constitucionalidade da medida implementada no Estado de Goiás.

CONCLUSÃO

O presente trabalho monográfico teve como norteador e objetivo maior a compreensão das normas que fundamentaram a legalidade e a constitucionalidade da gestão das unidades dos Colégios Tecnológicos (COTECs), vinculadas ao Instituto Tecnológico de Goiás (ITEGO), por Organizações Sociais no Estado de Goiás,

Assim, vale destacar que para a conclusão da presente análise foram utilizados os vieses doutrinários derivados das obras dos professores Mateus Carvalho, Ricardo Alexandre, José Eduardo Sabo Paes, que dentre grandes professores tornaram acessível e clara a elucidação do instituto jurídico Organizações Sociais.

Foi nesse sentido que se iniciou a análise das tábuas axiológicas que permitiram a compreensão do fenômeno jurídico das Organizações Sociais e sua função na estrutura jurídica e administrativa do Estado Brasileiro, não olvidando a fundamentação legislativa e sua harmonização ao texto constitucional.

Ato contínuo, buscou-se analisar os diferentes modelos administrativos experimentados tanto no exemplo brasileiro quanto nos demais países sem esquecer-se dos fatores econômicos, sociais, históricos e jurídicos que viabilizaram a migração para o modelo de administração gerencial por meio das organizações sociais.

Por essa razão, ao final, se pôde analisar os fatores que resultaram na implantação da gestão de instituições públicas de ensino técnico e profissionalizante no Estado de Goiás por Organizações Sociais e os reflexos na prestação do serviço público ante o referido modelo de gestão administrativa.

Assim sendo, pode-se concluir que não existe impedimento de natureza legal ou constitucional que seja incompatível ao ordenamento jurídico brasileiro que justifique a não implementação de organizações sociais no âmbito de educação profissional pública do estado de Goiás, todavia, até o presente momento não foram coligidos dados que permitam afirmar cabalmente o ganho de efetividade para o ensino público advindos deste modelo administrativo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito administrativo esquematizado**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo. VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

BORGES, Cyonil. **Manual de Direito administrativo facilitado**. 2. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923**, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GOIÁS. **Contrato de Gestão nº 01/2017-SED**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/REGER/InstrumentoPublico/ContratodeGestao.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

GOIÁS. **Edital de Chamamento Público nº 007/2016-SED**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/REGER/InstrumentoPublico/EditalChamamentoPublico007-2016-SED.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

GOIÁS. **Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2005/lei_15503.htm. Acesso em: 14 abr. 2019.

GOIÁS. **Lei nº 18.658, de 02 de outubro de 2014.** Confere nova redação a dispositivos da Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=11694. Acesso em: 14 abr. 2019.

GOIÁS. **Nota Técnica nº01/2015/GGCFT/SDTIFTI/SED.** Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2018-08/4---estudos-tecnicos-previous2.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

GOIÁS. **Relatório Consubstanciado de Análise de Execução nº 005/2018-SED-CACGOS.** Disponível em: http://www.desenvolvimento.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2018-08/2---relatorio-da-comissao-de-avaliacao2.pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 19., São Paulo: Malheiros, 2005.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SOUZA, F.; FLORES, M. M. **Organização Social de Educação em Goiás: incertezas e contradições.** *Póiesis Pedagógica*, Ed. 16, UFG: Goiânia, 2018.