



Inovação na
GESTÃO PÚBLICA

Cooperação Brasil-Espanha

1

**RELAÇÕES DE PARCERIA
ENTRE PODER PÚBLICO E
ENTES DE COOPERAÇÃO E
COLABORAÇÃO NO BRASIL**

AUTORES

ALDINO GRAEF

VALÉRIA SALGADO

ORGANIZADOR

SAMUEL A. ANTERO



Inovação na
GESTÃO PÚBLICA

Cooperação Brasil-Espanha

1

RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE PODER PÚBLICO E ENTES DE COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO NO BRASIL

AUTORES

ALDINO GRAEF
VALÉRIA SALGADO

ORGANIZADOR

SAMUEL A. ANTERO



BRASÍLIA • 2012

GOVERNO BRASILEIRO

PRESIDENTA DA REPÚBLICA
Dilma Rousseff

MINISTRA DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO
Miriam Belchior

SECRETÁRIA-EXECUTIVA
Eva Maria Cella Dal Chiavon

SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA
Ana Lúcia Amorim de Brito

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE
INOVAÇÃO E MELHORIA DA GESTÃO
Valéria Alpino Bigonha Salgado

GOVERNO ESPANHOL

EMBAIXADOR DA ESPANHA NO BRASIL
Manuel de la Cámara Hermoso

COORDENADOR-GERAL DA
COOPERAÇÃO ESPANHOLA NO BRASIL
Jesús Molina Vázquez

DIRETORA DE PROGRAMAS
DA AGÊNCIA ESPANHOLA DE
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)
Margarita García Hernández

DIRETOR DE PROJETOS DA
AGÊNCIA ESPANHOLA DE
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)
Alejandro Muñoz Muñoz

Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil / Aldino Graef, Valéria Salgado (Autores), Samuel A. Antero (Org.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

164 p. : il. color. ; 24 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-64478-05-3

1. Poder Público e Terceiro Setor. 2. Quantitativo das OS, OSCIP e SSA nas Unidades Federativas. 3. Contrato de Gestão . I. Título. II. Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. III. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. IV. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. V. Editora IABS.

CDU: 061.1

061.2

351

Sumário

❖ APRESENTAÇÃO	7
❖ CAPÍTULO I	
AS RELAÇÕES DO PODER PÚBLICO COM AS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL	11
1. INTRODUÇÃO	11
2. TERCEIRO SETOR – UM CONCEITO PROBLEMÁTICO	15
3. ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL	18
4. ENTIDADES RELIGIOSAS	19
5. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGs	20
6. AS FUNDAÇÕES E OS INSTITUTOS EMPRESARIAIS	22
7. AS SOCIEDADES ESPORTIVAS E CULTURAIS	23
8. UMA COMBINAÇÃO DE ONGS MODERNAS COM A MODERNA FILANTROPIA E O VOLUNTARIADO ASSISTENCIALISTA	26
9. EDUCAÇÃO – A CARA FILANTROPIA	28
10. SAÚDE – O CAPITAL FILANTRÓPICO DAS SANTAS CASAS	30
11. O CASO ESPECIAL DO SISTEMA S	31
12. VALORES DA FILANTROPIA PÚBLICA	32
13. A CONVIVÊNCIA DO MODERNO E DO ARCAICO	33
14. SUBVENÇÃO, PARCERIAS E TERCEIRIZAÇÃO NAS TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	34
15. A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE	37
16. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

CAPÍTULO II

LEVANTAMENTO NACIONAL DE MODELOS DE PARCERIA ENTRE PODER PÚBLICO E ENTES DE COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO

As Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e os Serviços Sociais Autônomos 47

1. INTRODUÇÃO	47
2. DIFICULDADES ENCONTRADAS E LIMITAÇÕES DO LEVANTAMENTO	49
3. CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES	50
3.1. Serviço Social Autônomo – SSA	50
3.2. Organização Social – OS	54
3.3. Organização da sociedade civil de Interesse Público – OSCIP	56
3.4. Quadro comparativo das principais características do SSA, OS E OSCIP	58
4. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS	59
4.1. Leis de Serviços Sociais Autônomos identificadas no país	59
5. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	62
5.1. Leis de Organizações Sociais identificadas no país	62
5.1.1. Organizações Sociais qualificadas pelo governo federal	66
5.1.2. Organizações Sociais qualificadas por governos estaduais e municipais	66
5.2. Análise do conteúdo das leis de Organizações Sociais	70
5.2.1. Áreas de aplicação do modelo	70
5.2.2. Quadros gerais comparativos dos principais requisitos do modelo OS	74
5.2.3. Requisitos estatutários previstos nas legislações estaduais e municipais de OS	77
5.2.4. Requisitos relativos ao sistema de governança da entidade civil exigidos para a qualificação como OS	79
5.2.5. Análise comparativa das competências legais do Conselho de Administração das OS estaduais e municipais	81
5.2.6. Análise da natureza das disposições legais sobre a parceria entre poder público e OS	83
5.2.7. Nível de alinhamento das leis estaduais e municipais ao conteúdo da lei federal de OS	86
5.2.8. Programa de publicização	89
5.2.9. Principais especificidades das leis estaduais e municipais de OS	90
6. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP	96
6.1. Leis de OSCIP identificadas no país	96
6.2. Análise do conteúdo das leis de OSCIP	103
7. QUADROS-SÍNTESE	111
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	113

8.1. Quanto ao conteúdo das leis	113
8.2. Quanto à percepção dos gestores e servidores públicos sobre os modelos	116
8.3. Quanto à aplicação dos modelos pelo poder público	117
8.4. Quanto ao uso do instrumento legal para qualificar OSCIP	118
8.5. Conclusão	119

CAPÍTULO III

ORIENTAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO E A FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO COM O PODER PÚBLICO 121

INTRODUÇÃO 121

1. O TÍTULO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	122
2. O CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE A ORGANIZAÇÃO SOCIAL E O PODER PÚBLICO	124
3. A FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO	125
4. O PAPEL DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO	127
4.1 Conclusão	128

ANEXO I

FONTES DE INFORMAÇÕES UTILIZADAS PARA A COLETA DE DADOS SECUNDÁRIOS SOBRE OS SSA, OS E OSCIP 133

ANEXO II

RELAÇÃO DAS ENTIDADES QUALIFICADAS COMO OS PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS 137

ANEXO III

RELAÇÃO DAS OSCIP COM AJUSTES DE PARCERIA COM OS GOVERNOS FEDERAL, ESTADUAIS E MUNICIPAIS 141

APRESENTAÇÃO

Samuel A. Antero*

A série de publicações intitulada “Inovação na gestão pública” resulta da exitosa cooperação técnica entre a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e nasceu da necessidade de organizar e disseminar os conhecimentos produzidos na SEGEP sobre a temática de gestão pública.

O primeiro volume trata dos vínculos de cooperação entre a administração pública e entidades civis sem fins lucrativos, apresentando texto elaborado a partir de pesquisa financiada pela AECID sobre a disseminação no Brasil dos institutos do Serviço Social Autônomo (SSA), da Organização Social (OS) e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.

A ação executiva do Estado na área social, por meio do estabelecimento de vínculos de cooperação entre a Administração Pública Direta e Indireta e entidades civis sem fins lucrativos tem sido objeto de grande interesse e debate no país, especialmente pela proliferação do uso dos modelos de cooperação público-privada na área social, registrada nos últimos dez anos, no âmbito dos governos estaduais e municipais.

São vários os temas em discussão, dentre eles a delimitação clara do espaço da ação privada no provimento complementar de serviços sociais diretamente à população; as áreas e as situações em que o Administrador Público pode e deve lançar mão da ação cooperada com o Terceiro Setor em vez de disponibilizar, diretamente, serviços públicos aos cidadãos; os requisitos de qualificação e seleção das entidades parceiras; as condições essenciais dos vínculos de cooperação que devem ser impostas pelo Poder Público a fim de garantir a supremacia do interesse público; dentre outras.

Esta publicação pretende discutir esses e outros aspectos críticos desses modelos, a partir da análise de seus respectivos marcos legais e está organizada como segue: o Capítulo I contém uma análise geral das relações entre

* Diretor nacional do projeto “Inovação na Gestão Pública”.

o Poder Público e o chamado Terceiro Setor, desde as origens históricas da atividade assistencial, e seus impactos no modelo assistencial brasileiro. O capítulo discute, também, o conceito de Terceiro Setor e os atuais formatos de financiamento das entidades civis que atuam no campo da assistência social.

O Capítulo II, por sua vez, contempla os resultados do diagnóstico das formas de relacionamento da Administração Pública com entes de cooperação e colaboração, segundo pesquisa realizada entre novembro de 2008 e fevereiro de 2009 no âmbito da cooperação entre a extinta Secretaria de Gestão (SEGES) e a AECID.

Sem pretender esgotar as modalidades existentes de relacionamento do poder público com a sociedade, a pesquisa concentrou-se no levantamento da legislação e do quantitativo das OS, OSCIP e SSA nas diferentes unidades da Federação.

Com o objetivo de subsidiar a discussão sobre as formas de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos e seus instrumentos de pactuação, o trabalho apresenta os principais resultados do levantamento, focalizando as parcerias nos três níveis de Governo, baseadas nos modelos originalmente estabelecidos pela legislação Federal de OS e OSCIP, bem como os Serviços Sociais Autônomos existentes.

O Capítulo III trata dos principais aspectos do processo de avaliação e fiscalização dos contratos de gestão firmados entre o Poder Executivo Federal e as OS, com ênfase no processo de prestação de contas dos resultados do contrato.

Capítulo I

AS RELAÇÕES DO PODER PÚBLICO COM AS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL¹

Autores: Aldino Graef & Valéria Salgado

1. INTRODUÇÃO

A ajuda mútua como prática social surgiu na Idade Média, dentro da estrutura de classes estamental dos feudos, onde o atendimento às famílias pobres constituía-se um alicerce da Igreja Católica à conduta moral de seus seguidores, método Igreja-Estado generalizado na Europa e, posteriormente, na América. Durante todo o período colonial as ordens religiosas e, mais tarde, as sociedades católicas laicas (confrarias) fundaram organizações baseadas na filantropia e no voluntariado, como hospitais, orfanatos e asilos patrocinados por fundos patrimoniais.

A Santa Casa de Misericórdia, criada em 1498 em Portugal, pela rainha Leonor de Lancastre, viúva do rei D. João II, e entregue à Igreja Católica, com a finalidade de assistir aos desamparados, principalmente nas cidades, é um exemplo de instituição criada sob a ótica de misericórdia divina e caridade para com os desvalidos da sorte que convalidou a ideologia dominante e o *status quo* de classes medieval. As Santas Casas perpetuaram-se e se multiplicaram pelo mundo, com papel de indiscutível relevância no trabalho de assistência a populações carentes².

1 Texto publicado no XIV Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, realizado em 2009, em Salvador (BA).

2 “Quem somos” no sítio na Internet da Santa Casa de Misericórdia da Bahia.

Deve-se recordar que a Igreja era parte do Estado no sistema feudal. A estrutura do Estado, pouco desenvolvida, concentrava-se na realeza, que contava com poucos conselheiros e um pequeno exército. Nem mesmo a tributação apoiava-se em estrutura específica e profissional. A arrecadação de tributos era encargo dos próprios senhores feudais, por delegação real.

A Igreja cumpria papel de instituição estatal nas questões não relacionadas aos interesses imediatos da classe dominante, isto é, questões espirituais, a área do conhecimento, ainda muito abstrato, e a educação, especialmente a superior, ao que se agregou o atendimento da saúde física e mental e da assistência aos pobres, às crianças abandonadas e aos idosos. Este domínio começaria a se corroer com o surgimento do Iluminismo na Europa, momento em que a Igreja tornou-se um setor distinto do Estado e da ascendente burguesia.

A burguesia, nova classe dominante nos países capitalistas da Europa, não reconheceu o provimento de necessidades coletivas de reprodução social como papel do Estado. Essa situação perdurou até o século XIX, já em pleno capitalismo industrial, quando a Alemanha de Bismarck passou a regular as primeiras formas de seguro social, como o seguro doença de acidentes de trabalho, o amparo à invalidez e à velhice. Até então, os relegados do processo produtivo capitalista só podiam dispor da caridade e da filantropia ou das caixas mútuas que surgiram durante este período. Vale lembrar que a política de Bismarck ocorreu após as revoltas operárias na Europa, em 1848 e em 1870, em especial a Comuna de Paris, e que o surgimento e fortalecimento das organizações sindicais e políticas da classe trabalhadora eram ameaças que já não poderiam mais ser desconsideradas. Mas apenas na Inglaterra do século XX, com Lorde Beveridge durante a Segunda Guerra Mundial, que as políticas sociais foram definitivamente reconhecidas como um direito e incorporadas pelo Estado, o que se estendeu aos demais países avançados após a guerra.

Enquanto a prática da ajuda mútua surgiu ante à necessidade de proteção coletiva das famílias camponesas das comunidades feudais diante de situações de catástrofes, doenças e calamidades, a estrutura oficial de assistência social nasceu como decisão do Estado.

No Brasil, como efeito da trajetória histórica estreitamente vinculada à de Portugal, as instituições religiosas tiveram papel constitutivo na sua estrutura de assistência social, marcada por práticas de caridade e dependente de iniciativas voluntárias e isoladas, em reflexo ao conservadorismo de uma sociedade elitista no acesso às riquezas sociais. Ainda no século XVI,

recém-descoberto o país, foram implantadas em território nacional quatro Santas Casas – a de Santos (1543), a da Bahia (1549), a de São Paulo (1560) e a do Rio de Janeiro (1582). Atualmente, as Santas Casas constituem uma rede hospitalar em todo país.

Desde o século XVII, a associação da filantropia com a caridade na assistência social fundamentou-se no pensamento de que os “desvalidos da sorte” não eram mercedores da atenção do Estado, apenas da benevolente ajuda de pessoas caridosas das elites dominantes e da Igreja. Somente na década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, o Estado brasileiro passou a intervir na assistência social, com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social e, mais tarde, da Legião Brasileira de Assistência (LBA) (1942). Interessante notar que, longe de ser criada como um direito social, a LBA tornou-se a entidade das “primeiras damas”, que cuidavam dos mais carentes, expandindo-se a assistência social com características paternalistas somente como ajuda aos necessitados.

Coube à Constituição Federal de 1988 reconhecer a assistência social como um direito social, embora não tenham sido implantadas medidas que efetivassem esse reconhecimento, em grande parte pela forte influência conservadora que subsiste no país, expressa nas práticas paternalistas adotadas pelos órgãos governamentais e na força das entidades filantrópicas, que se assenta na sobrevivência das oligarquias e na gigantesca estrutura assistencialista.

A questão é que, afora nos setores de saúde e educação, o Estado brasileiro nunca atuou, de fato, na área social, o que deu margem à constituição da rede de instituições assistenciais montada ao longo de cinco séculos de história do país, atrelada principalmente às igrejas – notadamente à Igreja Católica. A tradição e a importância do voluntariado, especialmente de fundo religioso, no desenvolvimento das atividades assistenciais podem ser visualizadas nos dados apresentados pela Revista Veja³, em 2001, em artigo de autoria de Antonio Milena, que revela que “há entidades filantrópicas com estrutura maior que a de algumas grandes empresas”. Segundo o artigo, “a campeoníssima Pastoral da Criança” tem um quadro de voluntários de 150.000 pessoas e presta serviços a 1,5 milhão de pessoas.⁴ São também citadas outras entidades: a Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD) que, com um quadro

3 O artigo, intitulado “Gigantes do Bem”, foi publicado em edição especial da *Veja*, em dezembro de 2001.

4 Conclui o autor que o total de voluntários da Pastoral é maior que o total de metalúrgicos do país.

menor de voluntários, arrecada mais de 40 milhões de reais por ano; e o Grupo de Apoio ao Adolescente e às Crianças com Câncer (Graacc) que, segundo o artigo, movimenta 12 milhões de reais por ano, muito mais que a seção brasileira da “Médicos Sem Fronteiras”.

Ao final, o artigo apresenta quadro das movimentações financeiras anuais das principais entidades civis que atuam na área social no país, algumas delas há mais de 40 anos, como as APAES (46 anos), a AACD (51 anos), a Visão Mundial (26 anos), o Fundo Cristão para Crianças (35 anos), as Aldeias Infantis SOS (34 anos), o Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer (34 anos), além da Cáritas Brasileira (45 anos) que, juntas, são responsáveis por uma movimentação superior a 344,5 milhões por ano.⁵

Relativamente às realizações estatais no campo da assistência social, destaca-se a estruturação do sistema previdenciário brasileiro, importante conquista da sociedade, ainda que sua constituição tenha se dado sob a ótica de um seguro com proteção mínima essencialmente dos trabalhadores do setor formal da economia e que a previdência seja alvo de permanentes ataques e figure, frequentemente, como variável de ajuste fiscal nos programas de governo. O instituto do seguro-desemprego é também uma conquista da Constituição de 1988, para cujo custeio foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com recursos advindo da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas e dos Programas de Integração Social (PIS/PASEP) e gerido por um Conselho de composição tripartite (governo, trabalhadores e empresários).

A Constituição de 1988, portanto, assentou as bases para uma nova visão e uma nova etapa da história da assistência social no país. Em 1993 foi aprovada

5 O artigo da Revista Veja informa que as APAES, com 46 anos de existência são responsáveis por movimentação de 200 milhões de reais/ano. A AACD, com 51 anos tem movimentação anual de aproximadamente 43 milhões de reais. A movimentação anual da Visão Mundial, com 26 anos, é de 26 milhões de reais. O Fundo Cristão para Crianças, com 35 anos, tem movimentação de 26 milhões de reais por ano. As Aldeias Infantis SOS têm 34 anos de existência e um movimento de 15,5 milhões de reais/ano. O Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer, com 7 anos, tem movimento anual de 12 milhões de reais. Segundo o documento “Quem Somos” disponível no sítio eletrônico da Cáritas Brasileira, a entidade, com 45 anos de existência, tem uma movimentação de 7 milhões de reais. A Cáritas Brasileira foi fundada em 1956, pela CNBB, então sob a direção de Dom Hélder Câmara e teve como um de seus objetivos originais a coordenação da distribuição dos alimentos do Programa de Alimentos doados pelo governo norte-americano. Somente em 1966, entretanto, a Cáritas desligou-se do Secretariado da CNBB constituindo-se como entidade autônoma. Esta entidade teve seu papel reduzido ao longo do tempo, especialmente com o fim do Programa de Alimentos e passou a redirecionar suas atividades para a construção da cidadania em articulação com as demais pastorais e com os movimentos populares.

a Lei Orgânica da Assistência Social, que deu início ao processo de construção de uma assistência social pública descentralizada e participativa. Os programas de renda mínima, instituídos inicialmente na forma de bolsa-escola, destinada às famílias pobres com o objetivo de permanência de seus filhos na escola, foram, posteriormente, repaginados sob a forma do Programa Bolsa Família, que aglutinou diversos programas esparsos de renda mínima para setores específicos da população, representando um salto de qualidade na área de assistência social no Brasil, refletido na melhoria das condições de vida e no próprio desenvolvimento do mercado interno. Trata-se de proteção mínima que o Estado concede aos excluídos do sistema capitalista no Brasil, onde menos de 35% da população economicamente ativa está incluída no mercado formal de trabalho.

Além dos Benefícios de Prestação Continuada a idosos e pessoas portadoras de deficiências, que já estavam previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, o governo federal reforçou a ação estatal de proteção à família, à criança e ao adolescente e de combate à violência contra crianças e adolescentes. Do ponto de vista da organização dos serviços públicos, a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, decidiu implantar do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) abrangendo as ações coordenadas dos três níveis de governo e as parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos, o que significou um importante passo na consolidação do sistema público de assistência social no Brasil.

2. TERCEIRO SETOR – UM CONCEITO PROBLEMÁTICO

Terceiro setor é um termo de difícil conceituação. Na definição corrente, o termo está relacionado ao conjunto de entidades sem fins lucrativos que não integram a estrutura do estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor), constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, sob o substrato de associações, fundações, instituições religiosas ou partidos políticos.⁶

Sob esse ângulo, o significado de terceiro setor conforma-se a partir de definições negativas, ou seja, da ausência de atributos, o que não garante clareza e objetividade à definição. De fato, no ordenamento jurídico nacional, o universo de entidades civis sem fins lucrativos reúne organizações

6 Conforme art. 44 do Código Civil, regido pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

constituídas como associações ou fundações privadas, com naturezas e finalidades completamente distintas, sem qualquer relação entre si⁷, tais como:

- a.** as igrejas de todas as variantes filosóficas;
- b.** os partidos políticos;
- c.** os sindicatos e outras associações de classe;
- d.** as cooperativas sem fins lucrativos;
- e.** os Serviços Sociais Autônomos;
- f.** os grêmios e diretórios estudantis;
- g.** as sociedades científicas;
- h.** os clubes sociais e desportivos;
- i.** as sociedades beneficentes;
- j.** as congregações e ordens religiosas, incluídas a CNBB e as pastorais;
- k.** as associações de bairros ou de moradores;

7 Segundo estudo realizado em conjunto pelo IBGE, IPEA, Associação Brasileira de ONG (Abong) e Grupo de Institutos fundações e Empresas (GIFE), com base no Cadastro Central de Empresas do IBGE (Cempre), em 2005 existiam no Brasil um total de 500 mil entidades privadas sem fins lucrativos. Subtraídas desse universo as entidades que, embora sendo sem fins lucrativos, suas finalidades estatutárias não estão relacionadas com o critério da organização voluntária, como o caso do “Sistema S”, dos conselhos profissionais, dos sindicatos e dos partidos políticos, chega-se a um total aproximado de 338,2 mil associações e fundações sem fins lucrativos de caráter voluntário existentes no país. Dados de estudo realizado em 2002 apontaram para a existência de 275,9 mil entidades privadas sem fins lucrativos, naquela data. A considerar esse universo, teve-se, em três anos, um crescimento de 22,6% no quantitativo dessas entidades. O estudo de 2002 já havia detectado um crescimento de 157% em relação a 1995, passando o número de entidades de 107 mil para 276 mil. Segundo esses estudos, apenas 105 mil entidades teriam sido criadas antes de 1990, o que revela que, a partir da década de 1990, houve um *boom* de crescimento do Terceiro Setor, com a criação de mais de 233 mil entidades privadas sem fins lucrativos de caráter voluntário.

- l.** as torcidas organizadas de clubes de futebol;
- m.** as escolas de samba e outras formas de organizações socioculturais;
- n.** as sociedades filosóficas;
- o.** os clubes de nudismo ou naturismo;
- p.** os movimentos sociais de defesa de direitos de grupos ou setores específicos da sociedade, como os direitos da mulher e os direitos de grupos sociais minoritários ou marginalizados;
- q.** os movimentos sociais em defesa do meio ambiente, em suas muitas vertentes;
- r.** as fundações de todas as áreas de atividades; e
- s.** os diversos tipos de associações, como as de pais e mestres nas escolas; as de adeptos da Ufologia; dentre outros.

Vê-se que essa definição, baseada na ausência de atributos, é insatisfatória e problemática, uma vez que não proporciona parâmetros claros e objetivos para a sua delimitação. É também o caso do termo “organizações não governamentais (ONGs)”, que denomina as entidades criadas pelo particular que desenvolvem atividades de utilidade pública. Há teóricos que definem essas instituições como “QUANGOS”, sigla em inglês que significa “Organizações Quase Não Governamentais”.

A questão é que o atual conceito de terceiro setor congrega um universo de entidades que pouco ou nada têm em comum entre si, além do fato de não serem entidades voltadas para o mercado (empresas) ou integrantes da estrutura do Estado, especialmente quanto à natureza de seus instituidores e às suas finalidades institucionais. O que pode haver de similar, por exemplo, entre um clube social de classe média ou alta, um clube de ufólogos, igrejas e ONGs? É bem verdade que sendo essas entidades oriundas da livre iniciativa estão todas aptas a prestar serviços à comunidade. No entanto, há uma diferença substancial entre desenvolver atividades de diversas naturezas direcionadas à comunidade e ter como finalidade

estatutária atuar de forma complementar ao estado na oferta de serviços sociais aos cidadãos.⁸

O desafio de identificar e mapear a participação do terceiro setor na prestação de serviços sociais no país, especialmente quando o objetivo for o de traçar uma política pública que privilegie a cooperação e a integração das ações de governo e da sociedade, exige uma preliminar classificação das entidades que o compõe, com base nas finalidades e objetivos institucionais de cada uma, na perspectiva de distinguir e agrupar aquelas com efetiva atuação assistencial complementar ao setor público, diferenciando-as das entidades de interesse público em geral e das entidades que atendem a interesses particulares. De igual forma, é importante diferenciar as entidades tradicionais do voluntariado religioso e da filantropia das chamadas ONGs.

3. ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL⁹

A separação conceitual entre sociedade civil e Estado representou um grande avanço para a ciência política moderna: assentou as bases para a compreensão científica dos processos de mudanças políticas que ocorrem na sociedade e para o entendimento de que o Estado é uma instituição construída pela sociedade, por meio de um processo complexo de lutas sociais e políticas.

Contudo, é preciso considerar que essa segregação conceitual não prevalece na realidade objetiva. Organizações da Sociedade Civil, independentes do Estado, configuram superestruturas políticas, representativas dos diversos grupos econômicos e sociais existentes na estrutura da sociedade capitalista, que interagem com as instituições estatais e as modifica continuamente.

Partidos políticos, por exemplo, são organizações da sociedade civil que refletem em seus programas os interesses econômicos e as concepções

8 Os sindicatos patronais, por exemplo receberam a delegação do governo para a prestação de serviços públicos na área de aprendizagem profissional, de lazer dos seus empregados e, mesmo, de assistência à saúde. Contudo, para tal prestação de serviços criaram entidades específicas, igualmente privadas e sem fins lucrativos, como as entidades do Sistema 'S'. Também os sindicatos de empregados envolveram-se no assistencialismo, estimulados pela política governamental que visava a um sindicalismo dependente do Estado. Até mesmo escolas de samba e clubes de futebol, entidades do segmento da "indústria de emoções", às vezes desenvolvem atividades assistenciais em algumas áreas em suas respectivas comunidades, tal a ausência de serviços públicos.

9 Na busca de uma definição positiva para o conjunto de entidades representativas da sociedade civil, alguns teóricos tentaram uma aproximação com o conceito de organizações da sociedade civil organizada.

político-ideológicas de distintos grupos sociais. Ainda que sejam independentes do Estado e autônomas, essas entidades mantêm estreita interação com o Estado, com influência direta no pensamento e ações do governo. Não se pode esquecer que o principal objetivo do partido político é a conquista e o exercício do poder de Estado e que, assim, o governo reflete a ideologia do partido ou da coalização de partidos dominante, renovada pela alternância democrática de poder entre situação e oposição.

De igual forma, sindicatos patronais e de empregados, na qualidade de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos de representação coletiva, atuam, fundamentalmente, na defesa e negociação dos interesses do grupo que representam. Negociam entre si, com o empresariado e suas organizações representativas e mesmo com o governo, notadamente nos dissídios dos contratos coletivos de trabalho. Interessante analisar a natureza dessas relações – a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por exemplo, é uma entidade da sociedade civil que representa o setor empresarial da área industrial, cujos interesses são de mercado. Tem-se, nesse caso, uma entidade do terceiro setor que defende os interesses de entidades do segundo setor, negocia com outros entes do terceiro setor, como a Central Sindical de Trabalhadores, e impacta diretamente no nível de lucratividade das empresas.

Embora partidos políticos, sindicatos, ONGs e muitas outras entidades privadas sem fins lucrativos sejam expressões da organização da sociedade civil, é preciso distinguir as diferentes funções desempenhadas na sociedade, ainda que a separação dentre elas jamais possa ser absoluta. O conceito marxista de superestrutura é, nesse caso, o que mais se aplica, porque possibilita um entendimento adequado das relações entre essas instituições e a estrutura social da sociedade capitalista.

Desde logo, pode-se dizer que partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais constituem um segmento diferenciado, de representação social e política da sociedade civil, sendo que os partidos políticos e os sindicatos são, inclusive, regidos por legislação específica.

4. ENTIDADES RELIGIOSAS

Outro segmento específico do terceiro setor é o de entidades religiosas de cunho filosófico, com seus templos, igrejas e cultos. A Constituição estabelece a liberdade de credo, posicionando-se ao mesmo tempo pelo Estado laico e,

consequentemente, pela separação da Igreja e do Estado. Entretanto, é bastante comum a intervenção política das igrejas, inclusive com posicionamentos frente às políticas governamentais com defesa pública de posições sobre temas variados, como os relacionados com a utilização de células-tronco para a pesquisa científica, a prevenção à gravidez indesejada, o aborto, a eutanásia, os contratos matrimoniais e o divórcio, o matrimônio entre homossexuais, as concepções em relação à família e outras, na maioria das vezes com opiniões conservadoras, em contraposição a outras mais liberais e progressistas.

O ativismo político das Igrejas, de forma direta ou por meio de entidades associativas ou a elas vinculadas, como a Associação dos Bispos, evidencia que, ainda hoje, a separação entre Estado e Igreja continua bastante dúbia.

As igrejas mantêm uma presença marcante na prestação de serviços de utilidade pública em diversas áreas sociais, especialmente ante a fragilidade da ação do Estado na prestação de serviços públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social.¹⁰

5. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS

São comuns as confusões conceituais em torno do termo “Organização Não Governamental”, muito utilizado para identificar o universo de entidades que compõem o terceiro setor, sendo que, na verdade, corresponde apenas a um dos segmentos desse.

A definição de organizações não governamentais surgiu após a Segunda Guerra Mundial, para denominar o conjunto de agentes sem fins lucrativos que atuavam no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento,

10 Esses serviços são prestados por diversas congregações religiosas, mediante constituição de entidades sem fins lucrativos que atuam na saúde (como as Santas Casas de Misericórdia), na educação e também na assistência social, como visto anteriormente. Os serviços prestados pelas Ordens e Congregações religiosas podem ser pagas (como ocorre muito na área de educação para as classes médias) ou gratuitas, baseadas no voluntariado, especialmente na assistência social.

De um modo geral, a prestação de serviços é realizada por entidades criadas para finalidades específicas e, portanto, independentes das Igrejas do ponto de vista jurídico-formal. Apesar disso, em quase todas as entidades criadas para fins específicos pelas Ordens ou Congregações religiosas, o fundo ideológico de cunho religioso está presente na definição de suas finalidades. A separação formal das entidades prestadoras de serviços das Igrejas propriamente ditas é, entretanto, aspecto fundamental para o estabelecimento das parcerias público-privadas na área social com o intuito de atender à separação da Igreja do Estado, princípio fundamental de nossa Constituição. Além disso, entretanto, é necessário que as parcerias sejam realizadas tendo como referência a laicidade da ação pública.

instituído pelas Nações Unidas, com ênfase no desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo. Na década de 1980, acentuou-se o vínculo entre o conceito de ONG com o de agente articulador entre os programas de desenvolvimento e as políticas sociais.¹¹

Há, ainda, outro segmento de ONGs, cujas origens estão relacionadas aos movimentos sociais que buscavam soluções para os problemas advindos da nova ordem socio-econômica capitalista, e que floresceram na Europa e nos EUA a partir da década de 1960. Faziam parte desse segmento as organizações das demandas específicas de setores não incluídos nas pautas sindicais e políticas tradicionais, especialmente das grandes organizações operárias. Alguns exemplos são o movimento feminista, os movimentos pacifistas, de defesa dos direitos civis no EUA e de defesa do meio ambiente – que naquela época concentrava-se na luta contra o uso da energia nuclear¹². Essas entidades eram vistas com bastante desconfiança, pois rompiam com a ideia de que a organização da classe operária representava a perfeição de coletivo político em prol da igualdade socioeconômica.

Para Cristina Buarque e Semira Adler (2001)¹³: o grande divisor de águas entre as ONGs e aquelas das entidades filantrópicas privadas/programas assistencialistas do Estado encontra-se na base ideológica das Organizações Não Governamentais: a alimentação da perspectiva de empoderamento crescente dos setores marginalizados e uma atuação no cotidiano mais imediato, para transformar as condições de sobrevivência e as relações de poder no espaço da própria comunidade.

Também no Brasil, a partir do processo de redemocratização, intensificou-se a criação de ONGs vinculadas à luta pelos direitos civis e a democratização da sociedade. Cristina Buarque e Semira Adler Vaisencher (2001) afirmam que:

11 As ONGs no Brasil e a Questão de Gênero. Cristina Buarque & Semira Adler Viasenbacher. Trabalhos para Discussão. FUNDAJ. 2001.

12 O desenvolvimento econômico impulsionou em grande escala a inserção das mulheres no mercado de trabalho e, conseqüentemente, uma profunda alteração na relação entre os gêneros no âmbito familiar e das relações de trabalho. O movimento feminista é expressão da luta pela igualdade dos direitos da mulher no trabalho e na sociedade. O uso intensivo da energia nuclear na matriz energética mundial, após a Segunda Guerra, paralelamente ao surgimento de novos movimentos sociais na década de 1960, estimulou o surgimento de organizações ambientalistas que alertavam para os riscos desta forma de energia e que foram as primeiras manifestações dos movimentos em defesa do meio ambiente que se estendeu para vários campos ao longo do tempo.

13 Texto publicado em novembro de 2001 "ONGs no Brasil e a Questão de Gênero", em Trabalhos para Discussão nº 123/2001, Fundação Joaquim Nabuco.

“é a ruptura do modelo concentrador de poderes, na transição para o regime político democrático, que essas organizações propugnam, ao abarcarem a ideia de trabalhar para o reconhecimento dos direitos humanos e cidadãos, daqueles segmentos excluídos da população, seja por sua localização na estrutura de classes ou na pirâmide etária, por sua condição de gênero, etnia ou raça, ou, ainda, por sua opção sexual ou religiosa. Dessa forma, a sua presença na luta pela abertura de espaços diferenciados de Direito, na Carta Magna, durante o Processo Constituinte de 1986, vai contribuir para que a democracia política, mais tarde, possa distinguir os deveres do Estado com maior clareza, quanto ampliar os referenciais para legitimação das intervenções e demandas de vários segmentos da população, qualificadas anteriormente como sendo apenas representativas de interesses específicos”. Mais adiante as autoras acrescentam que “não obstante todas as limitações que possam ser identificadas, o que se deseja evidenciar neste artigo é o fato de as ONGs terem inaugurado uma forma diferenciada de convivência com as questões sociais, através da vinculação do fazer político à prestação de serviços à comunidade.” (grifo nosso).

Embora diferentes dos partidos políticos, sindicatos e demais organizações da sociedade civil, as ONGs interagem com essas entidades e a elas se aliam, por vezes, na luta política, havendo casos em que determinados partidos políticos prestam incentivos a algumas ONGs, como estratégia para ampliar sua atuação entre setores sociais específicos, o que as torna verdadeiras entidades satélites desses partidos. Com os sindicatos ocorre o mesmo. Nestas situações, a independência deste tipo de organização é meramente formal.

6. AS FUNDAÇÕES E OS INSTITUTOS EMPRESARIAIS

As fundações instituídas com base nos arts. 62 a 69 do Código Civil são expressões jurídicas de um patrimônio destinado à consecução de finalidade religiosa, moral, cultural ou assistencial. Embora também possa ser instituídas por pessoas físicas, esse modelo jurídico é comumente utilizado pelas empresas privadas para investir na área social, especialmente no financiamento e na promoção da pesquisa científica e tecnológica, na promoção do desenvolvimento cultural e proteção do patrimônio cultural e no desenvolvimento social. Nesse aspecto, as fundações têm tido um importante papel na sociedade

capitalista. Elas são geridas profissionalmente de forma a preservar e otimizar o seu patrimônio original e, a despeito da independência jurídica em relação ao seu instituidor, normalmente mantêm vínculo com as empresas que as instituíram, beneficiando-se dos resultados obtidos, com relações de dependência financeira do capital privado. Podem ser citadas como esse tipo de fundação as instituídas pelos bancos Bradesco, Itaú, HSBC e Unibanco e pelas empresas Natura, Nestlé, Boticário, Xerox, Sadia, Philips do Brasil, TV Globo, Pão de Açúcar, Gerdau, Vale, Votorantim, CSN, Ford, Wolkswagen, Telefônica, a Fundação Abrind, da indústria de brinquedos, dentre outras. Há algumas que são internacionais como a Fundação Rockefeller e a Fundação Kellogg, cuja atuação no Brasil muitas vezes se dá por meio do financiamento a outras ONGs brasileiras.

Em 1995, foi criado o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), composto originalmente por 26 entidades de origem empresarial que tinham investimento social voluntário e sistemático em atividades voltadas para o interesse público. Atualmente, o GIFE aglutina 112 organizações com esta natureza.

7. AS SOCIEDADES ESPORTIVAS E CULTURAIS

Na miscelânea de entidades que compõem o Terceiro Setor há, ainda, figuras interessantes como as escolas de samba e os clubes de futebol, nas quais existe uma extraordinária simbiose entre a organização comunitária e a atividade econômica.

No Brasil, os clubes de futebol ou de outros esportes, como também os clubes sociais, são entidades associativas, constituídas por membros das comunidades locais. A maioria dos grandes clubes de futebol brasileiros foram instituídos na primeira fase do século XX, como expressões do processo de desenvolvimento e Organização Social ocorridos na industrialização e na urbanização do nosso país.¹⁴

14 Não por casualidade o primeiro clube de futebol surgiu, no país, na cidade portuária de Rio Grande, no Rio Grande do Sul. Os portos tinham na época uma importância estratégica. A cidade portuária de Santos, em São Paulo criou o Santos Futebol Clube. Outros clubes surgiram vinculados a determinadas indústrias, em especial à indústria têxtil, e a comunidade que se constituiu em sua volta. O Bangu no Rio de Janeiro e o Renner de Porto Alegre (este já extinto) são clubes que refletem estas características. Há, também, os clubes das comunidades de imigrantes, como os da colônia portuguesa, que formaram, dentre outros, o Vasco da Gama no Rio de Janeiro e as Portuguesas de Desportos de São Paulo, Santos e Rio de Janeiro, dentre outros. Citam-se, ainda, os clubes da colônia italiana, com os seus "Palestra Itália", hoje denominados Palmeiras, em São Paulo, e Cruzeiro, em Belo Horizonte. Já os tricolores foram, em geral, clubes sociais da elite da época. Nestes se incluem o Fluminense (pó de arroz), o Grêmio de Porto Alegre, o Bahia e o São Paulo Futebol Clube. O Internacional de Porto Alegre foi, na origem, uma criação de anarquistas.

Curioso registrar que, apesar das recentes tentativas de expropriação do patrimônio desses clubes, na perspectiva de sua transformação em empresas dominadas por investidores privados, as comunidades ainda os consideram como suas entidades. O futebol profissional, por exemplo, movimenta volumes impressionantes de recursos financeiros, oriundos do patrocínio cruzado das empresas de comunicação e dos próprios clubes, de empresas vinculadas à indústria de bebidas, do setor automobilístico e outros, com impacto direto na atividade econômica de setores como o do turismo, da indústria de materiais esportivos e dos serviços de comunicação de massas. Eventos como a copa do mundo, as olimpíadas e as finais de competições nacionais e regionais movimentam de tal modo a cadeia do setor turístico que os países disputam avidamente oportunidades de sediá-los, com investimentos vultosos em infraestrutura desportiva, transportes urbanos e segurança coletiva.

Esses clubes desenvolveram-se ao longo do tempo com contribuições tanto dos seus associados e doações de setores empresariais vinculados às comunidades como de outras fontes, inclusive de setores vinculados a contravenções. Ao longo das décadas, com o advento dos meios de comunicação em massas, os clubes passaram a cultivar adeptos e formar torcedores cujo número ultrapassa sua estrutura associativa. Existem torcidas organizadas que atualmente se constituem como associações independentes do clube que apóiam.

Com a instituição do novo Código Civil (2002) e a democratização da vida associativa, as eleições dos órgãos dirigentes dos clubes passaram a ser realizadas mediante grandes eventos dentro das respectivas comunidades. Muitos parlamentares eleitos, nos três níveis de governo, têm origem em clubes de futebol, tamanha a influência que exercem.

À medida que o futebol foi se tornando uma atividade de massas, surgiram grandes estádios¹⁵, infraestrutura desportiva que constitui patrimônio social de propriedade do Estado ou dos clubes. Embora permaneçam como organização de natureza essencialmente comunitária, os clubes de futebol são atualmente instituições altamente profissionalizadas, cuja influência transcende, em muito, a comunidade a eles diretamente associada.

Mas as atuais conquistas do futebol brasileiro e tudo o que ele representa atualmente não seria possível sem a forte interação que foi estabelecida

15 Grandes clubes construíram seus próprios estádios como o Vasco da Gama, o Palmeiras, o São Paulo, o Grêmio, o Internacional e outros. Mas também o Poder Público investiu na infraestrutura desportiva e construiu o Maracanã, o Mineirão, o Pacaembu e tantos outros estádios Brasil a fora.

com o setor empresarial e o intenso apoio recebido do Poder Público. O futebol é hoje um grande negócio que movimenta recursos financeiros que vão muito além dos objetivos e da capacidade de gestão do modelo associativo de entidades civis sem fins lucrativos e, inclusive, gera lucros para muitas empresas cujo negócio pouco ou nada tem a ver com o futebol.¹⁶

Esse esquema de cooperação, que entrelaça as atividades do clube social ou esportivo com as de empresas exploradoras de atividade econômica e as desenvolvidas pelo Poder Público, viabiliza a implementação de projetos comuns que geram desenvolvimento social e urbano, lucro para as empresas privadas, além de aumentar o patrimônio do clube, o qual continua como uma associação civil de caráter comunitário.

O caso dos clubes de futebol é exemplo claro e contundente de que não existe um terceiro setor totalmente independente da atividade empresarial. Ele a estimula e por ela é estimulado. Tampouco existe terceiro setor totalmente independente do Poder Público, que o subsidia e dele recebe contribuições, não apenas sob a forma de desenvolvimento de atividades sociais e esportivas, mas também de desenvolvimento urbano, com influência na atividade econômica da construção civil, do comércio e do turismo.

O mesmo ocorre em relação às entidades socioculturais como as escolas de samba, as entidades do frevo em Pernambuco, do Bumba-Meu-Boi no Norte do país e tantas outras. Tais entidades são genuínas organizações comunitárias.

As escolas de samba do Rio de Janeiro, expressão original da organização das comunidades dos bairros pobres e favelas da cidade, têm um papel que vai muito além do samba e do carnaval. Assim como os clubes de futebol, elas são estruturadas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos e interagem com o setor privado e o Poder Público. Recebem subsídios do Poder Público e

16 Determinados empreendimentos, como os da construção de novas arenas esportivas, como os projetos em andamento do Palmeiras e do Grêmio Porto-Alegrense, envolveram investimentos de centenas de milhões de reais, realizados em parceria com empresas, além de contar com financiamento público. A nova infraestrutura do Grêmio no bairro de Humaitá, zona Norte de Porto Alegre, é um empreendimento de 400 milhões de reais. Envolve uma arena (estádio) multiuso e cerca de dezoito prédios. A maior parte dos recursos previstos virão da empresa OAS. A empresa receberá, além do atual estádio Olímpico do Grêmio, o qual será implodido para dar lugar a um grande projeto imobiliário da referida empresa, uma concessão de exploração de atividades econômicas em torno da Arena por cerca de 20 anos. O Grêmio, pelas informações disponíveis, não colocará recursos financeiros próprios no projeto, apenas o terreno que atualmente abriga o estádio Olímpico. Este projeto envolveu amplas negociações entre o clube e setores empresariais, além do Poder Público, tendo recebido aprovação da Prefeitura Municipal e apoio do governo do Estado. Por outro lado, o projeto gerará um importante desenvolvimento para esta região norte de Porto Alegre, que receberá necessariamente importantes obras públicas de infraestrutura urbana.

patrocínio de empresas e viabilizam uma das maiores festas culturais do planeta que é o carnaval brasileiro. Os recursos que ele movimenta são aplicados no desenvolvimento econômico e social das comunidades e contribuem para a atividade econômica que envolve toda a cadeia de valor do turismo que, por sua vez, gera recursos na forma de impostos para o Poder Público.

É um ciclo virtuoso de interação entre sociedade civil, setor empresarial e Poder Público, no qual as entidades privadas sem fins lucrativos se diferenciam quanto a objetivos e finalidades, por vezes extremamente profissionalizados, e, em muitos casos, não têm a independência que se lhes atribui, apresentando-se como dependentes do capital privado ou do financiamento do Estado.

8. UMA COMBINAÇÃO DE ONGS MODERNAS COM A MODERNA FILANTROPIA E O VOLUNTARIADO ASSISTENCIALISTA

Cristina Buarque & Semira Adler Vainsencher (2001)¹⁷ afirmam que:

“as ONGs vinculadas diretamente às demandas populares inauguram, no âmbito da sociedade civil organizada, um fazer interativo técnico-político, como um instrumento de combate à exclusão social e ao elitismo político, instituindo a própria esfera pública, como espaço mais amplo do que o de atuação dos governos.”

Em função do aumento do número de ONGs e da ampliação das formas de atuação do terceiro setor, especialmente após o fim do regime militar e do advento da Nova República, muito tem sido escrito a esse respeito. Na década de 1990, observou-se um particular florescimento dessas entidades, estimulado pela democratização do país e, também, pela reforma administrativa empreendida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Desse período deve-se mencionar em particular a promulgação das Leis nº 9.637, de 1998 e nº 9.790, de 1999, que autorizaram a qualificação entidades privadas sem fins lucrativos como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), respectivamente, com fins de

17 Texto publicado em novembro de 2001 “ONGs no Brasil e a Questão de Gênero”, em *Trabalhos para Discussão* nº 123/2001, fundação Joaquim Nabuco.

parceria e fomento do Estado no desenvolvimento de atividades de interesse social e utilidade pública. Os dois modelos introduziram novos paradigmas no relacionamento Estado-sociedade ao adotar instrumentos de contratualização de resultados para viabilizar a parceria, em substituição ao modelo tradicional de convênio.

Devido às dificuldades enfrentadas pelas organizações estatais – cujo funcionamento está engessado na Constituição de 1988 – e às propostas de reforma administrativa que enxugavam a máquina pública, aparece um novo debate sobre o papel do Estado.

Nesse contexto, são criadas as leis de OS e OSCIP, novas entidades da sociedade civil que ajudaram a fomentar a discussão da relação entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos.

É bem verdade que coexistem no território nacional os novos formatos de parceria Estado-sociedade, as estruturas tradicionais do voluntariado religioso e de caridade, sobretudo na assistência social, o assistencialismo baseado na filantropia privada de setores das elites tradicionais, e os movimentos sociais próprios da sociedade industrial avançada, por meios das ONGs.

Também é verdade que, há bastante tempo, as chamadas entidades filantrópicas pouco mantêm da filantropia original privada ou da caridade religiosa. Subsistem com subsídios estatais, que envolvem a isenção tributária e previdenciária e as deduções, nos impostos, das despesas realizadas pelos contribuintes, com serviços de saúde e educação e contribuições a entidades de assistência. Essa estrutura de incentivos fiscais destinada às entidades civis que atuam nas áreas de saúde, educação e assistência social configuram uma política de incentivo à saúde e ao ensino pago e às transferências diretas de recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a isenção da contribuição previdenciária para as entidades beneficentes de assistência social¹⁸ e veda a instituição de impostos sobre patrimônio, renda e serviços de partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.¹⁹

Por seu turno, o Decreto nº 752 de 1993, que regulamentou a Lei nº 8.212, que trata das contribuições para a previdência social, instituiu o Certificado

18 Conforme § 7º do art. 195.

19 Determinação constante da alínea “c” do inciso VI, do art. 150.

de Entidades de Fins Filantrópicos e ratificou as isenções para as instituições beneficentes de assistência social, educação e saúde que aplicassem um percentual mínimo de 20% da sua renda bruta no atendimento gratuito. O mesmo decreto ampliou a dispensa dessa exigência às entidades que ofereçam ao Sistema Único de Saúde (SUS) 60% de sua capacidade de atendimento.

São muitas as entidades que atuam na prestação de serviços socialmente relevantes, com a participação ativa de um exército de voluntários dispostos a ajudar pessoas e comunidades carentes e suprir deficiências na atuação do Estado – de acordo com o que demonstra o artigo “Gigantes do Bem”, anteriormente citado. Mas é preciso considerar que há no universo das entidades do terceiro setor, aquelas de finalidade não lucrativa questionável em função da sua capacidade de geração de novas receitas e de movimentação financeira, como é o caso das entidades do setor desportivo e cultural e de algumas que atuam na saúde e na educação.

9. EDUCAÇÃO – A CARA FILANTROPIA

A participação das entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas no segmento educacional brasileiro é significativa, especialmente nos segmentos da educação superior e da educação básica. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), há um total de 438 instituições de ensino superior, com um total de 1.382.092 alunos matriculados contra 249 instituições públicas, considerados os três níveis de governo, com um total de 1.240.968 alunos matriculados.²⁰

Na educação básica²¹, a presença dessas entidades é menor, embora ainda expressiva – em um universo de aproximadamente 200 mil escolas e 53 milhões de alunos em todo o país, o segmento tem 9.426 escolas que atendem a 1.841.100 alunos. Registra-se, também, a participação do segmento privado empresarial com 25.712 escolas e 5.259.943 alunos.²²

Interessante notar que essa rede educacional, constituída pelas entidades privadas sem fins lucrativos, beneficia-se de uma série de renúncias e

20 Dados do Censo Educacional do ano de 2007.

21 Dados do Censo da Educação Básica do ano de 2008.

22 Tendo em vista que são escolas pagas, certamente a presença maior deste segmento é no ensino médio.

incentivos fiscais concedidos pelo Estado ao setor social, ao tempo em que é geradora de renda, porquanto não há obrigatoriedade de prestar serviços gratuitos. Com isso, essa rede é detentora de um respeitável patrimônio, construído ao longo de décadas, a partir de excedentes financeiros anuais, inscritos no patrimônio líquido das organizações e, em conformidade com as normas de contabilidade vigentes para o setor, investido no desenvolvimento das próprias atividades, na forma de expansão da atividade educacional e/ou melhoria da sua qualidade.

Embora do ponto de vista jurídico sejam entidades privadas sem fins lucrativos, um olhar mais acurado permite verificar que nelas transcorre um processo de acumulação de capital. Embora não sejam empresas cujos donos usufruem da riqueza acumulada, dividindo lucros, nelas há acúmulo constante de excedentes que se transforma em acúmulo patrimonial.

Além disso, é preciso lembrar que não se trata de uma rede educacional voltada à população, porquanto seus serviços são, frequentemente, de alto custo, acessíveis somente a setores de classe média e alta.

Não se pode desconsiderar, porém, que as 438 entidades de ensino superior e as mais de 9 mil escolas da educação básica permitem o atendimento a mais de 1,3 milhão de alunos do grau superior e quase 2 milhões na educação básica em todo o país e que, diferentemente do capital privado, seu capital é social, gerador de amplos benefícios à população. Nesse aspecto, é plenamente justificável o investimento público no desenvolvimento deste segmento educacional, na forma de isenções tributárias e de contribuições sociais.

No entanto, é importante fazer uma avaliação desse investimento estatal no segmento à luz das políticas e estratégias públicas traçadas para a educação, considerando que as atividades dessas entidades educacionais privadas sem fins lucrativos não são gratuitas para o Estado.

Importante registrar que o segmento privado que atua no setor do ensino superior corresponde a um total de 1.594 empresas, que atendem um total de 2.257.321 alunos em todo o país. Elas prestam os mesmos serviços que as entidades civis sem fins lucrativos e também cobram por isso.²³ É claro que, em função de sua natureza lucrativa, essas entidades privadas direcionam sua atuação a áreas do ensino superior que exijam menores investimentos e permitam maiores margens de lucro, o que impacta a qualidade do ensino que oferecem.

23 Segundo dados de 2007 do INEP.

10. SAÚDE – O CAPITAL FILANTRÓPICO DAS SANTAS CASAS

Fenômeno parecido ocorre no setor da saúde, onde a participação do segmento de entidades civis sem fins lucrativos, de natureza comunitária, profissional e filantrópica, permanece de alta relevância até hoje.

Segundo dados da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB)²⁴, em 2001, a rede de hospitais filantrópicos sem fins lucrativos foi responsável por 37,4% de todas as internações realizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), equivalente a 4.396.329 internações, tendo realizado 767.339 partos e cesarianas, correspondente a 38,5% do total nacional destes procedimentos daquele ano. Além disso, naquele ano a rede totalizou 450.000 empregados diretos e 140.000 médicos autônomos a seu serviço.

As Santas Casas de Misericórdia, originadas em Portugal e presentes no Brasil desde o seu descobrimento, correspondem, atualmente, a um conjunto com número superior a 2.100 hospitais associados, organizados em 14 federações estaduais, responsáveis por cerca de 50% dos leitos hospitalares do país.²⁵

Vê-se que, também no setor da saúde brasileira, há um considerável capital social construído ao longo de cinco séculos pela ação das Santas Casas, das entidades filantrópicas e das demais entidades privadas sem fins lucrativos que atuam no setor, com apoio das comunidades e do setor público por meio de subsídios e investimentos.

Com a implantação do Sistema Único de Saúde, em 1999, a prestação de serviços de saúde passou a ser financiada diretamente pelo Poder Público, com a imposição do atendimento universal e gratuito. As entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de atuação na área de saúde passaram a manter com o Estado uma relação de prestação de serviços. A vinculação das entidades civis sem fins lucrativos a instituições religiosas “mantenedoras” e proprietárias do respectivo patrimônio pode gerar conflitos e dificuldades à prestação de serviços de caráter laico, em função de divergências entre o pensamento das igrejas e as políticas públicas traçadas para o setor de saúde.

24 Dados retirados do sítio eletrônico da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades filantrópicas (CMB) – www.cmb.org.br, em 07.05.09

25 Idem.

Outro problema que pode ser evidenciado no segmento das entidades filantrópicas de saúde é que prestam serviços pagos, embora beneficiadas pelos subsídios públicos na forma de isenção tributária e previdenciária, tendo com isso acumulado inestimável patrimônio.

11. O CASO ESPECIAL DO “SISTEMA S”

O setor de educação profissional do Brasil conta com um conjunto de entidades denominadas serviços sociais autônomos, o “Sistema S”²⁶, que dão mão-de-obra principalmente para indústria, comércio e agricultura.

Criado na década de 1940, dentro da visão corporativa de Estado que caracterizou o Estado Novo, o “Sistema S” surgiu vinculado às Confederações Nacionais empresarias, inicialmente por ato do Poder Executivo Federal, e financiado com recursos parafiscais, oriundos do recolhimento compulsório de um percentual incidente sobre a folha salarial das empresas de cada setor. A justificativa dada à época para a delegação dos serviços a entidades sindicais patronais foi a de incapacidade do Estado de provê-los, no contexto do imediato pós-guerra. Contudo, até hoje, persistem a delegação e o financiamento via recursos parafiscais, apesar de não subsistirem as motivações.

As entidades que compõem o “Sistema S” classificam-se como civis, sem fins lucrativos, com a finalidade estatutária de prestar serviços de qualificação profissional, geralmente de natureza não gratuita. Segundo declarações de dirigentes do Ministério da Educação na imprensa, elas movimentam recursos financeiros no montante próximo a 8 bilhões de reais anuais e possuem respeitáveis estrutura e patrimônio.

Apesar de não ter vínculo com nenhuma igreja, esse é mais um exemplo de entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviços, não gratuitos na sua maioria, subsidiados com recursos de recolhimento compulsório, definidos pelo Estado, e detentoras de importante patrimônio social e educacional. O vínculo nesse caso é com as entidades sindicais patronais, que configura o próprio do Estado corporativo do período Vargas.

26 Pertencem ao “Sistema S” as seguintes entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional do Comércio (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (Senar), Serviço Social da Indústria (SESI), e o Serviço Social do Comércio (SESC).

12. VALORES DA FILANTROPIA PÚBLICA

No exercício de 2008, o governo federal contabilizou um montante de 3 bilhões de reais transferidos para as organizações não governamentais, mediante convênio, termos de parceria e outros instrumentos congêneres.

Por seu turno, apenas a renúncia previdenciária prevista na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2009 alcançou a cifra de 5,8 bilhões de reais. A renúncia fiscal decorrente das isenções concedidas a essas entidades está estimada em 9,9 bilhões de reais. Portanto, sob a forma de renúncias, as entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente as filantrópicas, recebem do Estado Brasileiro montante anual superior a 16 bilhões de reais.

Há registros de que nos últimos 10 anos houve um crescimento significativo no volume de recursos públicos da União transferidos para ONGs mediante convênios, termos de parceria e outros instrumentos congêneres. Ainda assim, ao comparar com as cifras correspondentes aos subsídios estatais concedidos às entidades filantrópicas tradicionais – prestadoras de serviços especialmente na educação e na saúde –, constata-se que o segundo valor é bastante superior mesmo sem computar os recursos destinados ao “Sistema S”.

Além disso, quando analisadas as tipologias das renúncias fiscais do Estado em favor das entidades privadas sem fins lucrativos, pode-se questionar o real objetivo que a renúncia previdenciária deseja alcançar, visto que em qualquer modalidade de negócio ou atividade, inclusive para as pessoas físicas, quem emprega deve arcar com os respectivos custos sociais e essa é a lógica que mantém os sistemas de previdência social e complementar.

Para apimentar mais a discussão, pode-se acrescentar aos valores da renúncia fiscal o montante correspondente às deduções do imposto de renda das pessoas físicas relativos a gastos com educação e saúde (ainda que realizados em entidades sem fins lucrativos) e de ajuda a entidades assistenciais. Para o exercício de 2009, o valor estimado das deduções com educação alcança o total de 1,3 bilhão de reais, e com despesas de saúde se estima mais de 3 bilhões de reais. Nesse caso, porém, os gastos se apresentam mais diluídos e envolvem clínicas particulares, dentistas, médicos autônomos e laboratórios, além do fato de que o montante destinado a entidades privadas sem fins lucrativos deverá ser bem menor.

13. A CONVIVÊNCIA DO MODERNO E DO ARCAICO

Percebe-se que, nas áreas da saúde e da educação, apesar da presença significativa de entidades privadas sem fins lucrativos, há clara intervenção Estatal, por meio do financiamento público convergente com políticas públicas que orientam a ação governamental no setor, inclusive no que se refere às suas relações com colaboradores privados. Na área da assistência social, entretanto, o quadro é bem distinto. O sistema público que assegure efetivamente o cumprimento do dever do Estado na assistência aos necessitados, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, ainda está em fase de construção.

Nesse campo, ainda temos traços do espírito caritativo e voluntário do início da história do país. A presença direta do Estado de maior expressividade concentra-se, ainda, nos programas de renda mínima e de seguro-desemprego dirigido aos trabalhadores do mercado formal, ambos conquistas recentes: o seguro-desemprego foi previsto pela Constituição Federal de 1988 enquanto que os programas de renda mínima, hoje unificados no Programa Bolsa Família, começaram a ser implantados em meados da década de 1990. Os benefícios de prestação continuada para idosos e pessoas com deficiência foram aprovados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

A assistência social voltada a grupos de risco ou a populações que merecem atenção especial – como idosos, crianças sem família, pessoas portadoras de deficiências, moradores de rua, dentre outras – é frágil. Somente há pouco tempo que a educação infantil se tornou obrigatória. O combate ao trabalho infantil também só ganhou força a partir da década de 90, mas vem se intensificando ao longo do tempo com efeitos muito importantes. Um exemplo da preocupação do atual governo com a área de assistência social é a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, que ampliou a ação governamental no combate à fome, na assistência às famílias carentes, na proteção à criança e ao adolescente, bem como na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a finalidade de articular as ações dos três níveis de governo no campo da assistência social.

Essa realidade demonstra que, apesar dos avanços recentes, o desenvolvimento desigual, característica socioeconômica brasileira, reflete-se também na organização dos serviços sociais do Estado, cujas maiores fragilidades concentram-se na área da assistência social. Registra-se, ainda, uma combinação de parcerias com organizações modernas que refletem movimentos sociais

contemporâneos, que surgiram a partir da segunda metade do século XX nos países mais avançados e se espalharam pelo mundo, em defesa do meio ambiente, do direito das mulheres e de grupos sociais específicos com entidades com práticas de cunho caritativo e de fundo religioso ou de caráter filantrópico, próprios da idade média e do capitalismo pré-industrial.

A expansão das parcerias entre Poder Público e as entidades civis sem fins lucrativos, ocorrida nos últimos anos, decorre da grande expansão das organizações da sociedade civil a partir da redemocratização do país, mas, também, em grande parte, pelas dificuldades encontradas pelos governos na prestação direta de serviços públicos, decorrentes da rigidez da estrutura normativa da Administração Pública, que conta com um regime único de pessoal e de compras e contratações, além de formas de gerenciamento iguais para todo seu conjunto de órgãos e entidades, independentemente das competências que cada um exerce – se de direção e coordenação central ou de natureza meramente burocrática ou se atividade de prestação direta de serviços essenciais à população, inflexível à necessidade que esta última tem de ter agilidade e flexibilidade em sua atuação. Além disso, a ausência de políticas de gestão de pessoal adequadas, tanto no que se refere à remuneração, incentivos quanto à capacitação profissional, não raras vezes impacta negativamente na qualidade dos serviços prestados, notadamente nos setores de saúde e da educação pública, o que gera a evasão daqueles que podem pagar para o setor de ensino privado e para planos privados de saúde.²⁷

14. SUBVENÇÃO, PARCEIRAS E TERCEIRIZAÇÃO NAS “TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS”

As entidades civis sem fins lucrativos apresentam-se relevantes na oferta de serviços sociais, seja como complemento ao setor público ou como correção das lacunas da ação estatal. Esse fator acrescido aos vultosos valores de origem pública que são destinados a essas entidades (subsídios, subvenção ou contrapartidas) torna fundamental que o Estado tenha capacidade de realizar a gestão efetiva das relações que com elas mantém, assim como

27 O Brasil tem atualmente cerca de 40 milhões de pessoas associadas a planos privados de saúde e aproximadamente 70% do ensino superior em instituições privadas de ensino.

dos montantes de recursos públicos envolvidos, a título de transferência ou renúncia fiscal, além da análise crítica dos efeitos sociais alcançados com essas operações.

Entretanto, encontram-se muitas dificuldades nesse campo, como ausência de uma correta classificação, inclusive contábil, das transferências realizadas em função das diversas finalidades a que elas se prestam – se subvenções a atividades sociais, se contrapartidas estatais em relações de parceria, dentre outras. O fato é que a falta de diferenciação entre uma e outra favorece o uso inadequado dos instrumentos jurídicos aplicáveis a cada caso e prejudica o controle das aplicações de recursos pelo Estado.

Outro aspecto a comentar é que o tradicional subsídio do Estado às entidades privadas de cunho filantrópico – extensível a todas instituições sem fins lucrativos das áreas de educação, saúde e assistência social, em conformidade com disposição constitucional expressa – envolve uma série de renúncias fiscais, como a isenção do recolhimento da contribuição previdenciária patronal. Paralelamente aos privilégios tributários recebidos, essas entidades são também beneficiadas pela permissão legal dada ao contribuinte de deduzir despesas com saúde e educação da base de cálculo de seu imposto de renda, o que configura um incentivo à migração desses usuários para a rede privada.

Ressalta-se, ainda, que essas entidades, notadamente aquelas que desenvolvem atividades de relevante interesse social, são geralmente organizações frágeis financeiramente, que necessitam dos aportes de recursos estatais, recebidos a título de contribuições e auxílios componentes da subvenção social para manter suas atividades. Em razão dessa fragilidade, é importante doar essas contribuições para não estimular uma independência, o que ocorre inevitavelmente se esses recursos ultrapassam um percentual em torno dos 30% de suas receitas. A subvenção social deve, portanto, se limitar a valores relativamente pequenos.

Apesar da legislação orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal dispor sobre a subvenção social, não há definição legal ou normativa adequada sobre a matéria que vincule recursos a programas nacionais de subvenção. Constitui exceção, nesse caso, a subvenção econômica dada à área de ciência e tecnologia.

De todo o modo, a ausência de uma política pública consistente para o setor social que oriente e atrele o financiamento estatal é preocupante, sobretudo se anualmente tem sido transferido a essas entidades um montante superior a 3 bilhões de reais.

O que são essas transferências? Quais as finalidades que elas atendem? Os atuais registros contábeis e financeiros não permitem identificar. Acredita-se que as transferências constituam uma mescla de subvenção social, execução de atividades em parceria e, até mesmo, pagamentos de serviços de terceiros “camuflados” na forma de parcerias. Uma primeira tarefa importante neste terreno é definir claramente as finalidades das transferências e registrá-las de forma adequada. Na prática não se sabe qual parcela das transferências é, efetivamente, subvenção e qual é a que está vinculada a parcerias.

A parceria entre o Estado e entidade privada sem fins lucrativos tem características diversas da relação que envolve a subvenção. Ela reflete uma necessidade do Poder Público de buscar apoio externo para o desenvolvimento de atividades que são de sua responsabilidade legal ou constitucional. Salvo perante determinação constitucional ou legal expressa em contrário, na oferta de serviços públicos à sociedade, o Estado pode optar em fazê-lo mediante execução direta, por contratação de serviços de terceiros ou, ainda, em parceria com entidade privada sem fins lucrativos. Nesse último caso, a escolha da entidade parceira deve recair em uma que já atue na área da atividade em questão, na localidade a ser atendida e com competência técnica suficiente para desenvolver a ação. Outro ponto importante é que cabe sempre ao Poder Público a iniciativa da parceria, visto que, para estabelecê-la, é essencial preexistir a necessidade de prestação do serviço público.

A parceria envolve, portanto, a execução da atividade de forma articulada com o Poder Público e o recebimento de recursos do Poder Público, a título de fomento. Ao contrário da subvenção, a transferência de recursos não está assentada na necessidade de ajudar financeiramente a entidade para que ela desenvolva suas próprias atividades. Trata-se de uma relação de colaboração, em que ambos os partícipes contribuem para o alcance de um resultado. É uma relação baseada em alto grau de confiança mútua e com alto nível de ambiguidade em muitos aspectos, visto que há a prerrogativa de que os interesses e objetivos dos parceiros sejam similares.

Por outro lado, distingue-se, claramente, da prestação de serviços mediante contrato, na qual o contratante estipula o objeto e paga ao contratado pelos serviços prestados – condições definidoras, objetivamente, de uma relação comercial. A prestação de serviços públicos à população por parte de terceiros, empresas ou entidades, contratados para esta finalidade é uma relação de tipo comercial na qual o contratante especifica os serviços e paga pela sua prestação. Pressupõe a existência de padrões de qualidade no atendimento à população

e a prévia definição de valores unitários para cada tipo de serviço. O SUS é um exemplo, pois contrata a prestação de serviços junto a hospitais privados para o atendimento à saúde da população. As compras e contratações na administração pública brasileira são regidas pelas normas da Lei nº 8.666, de 1993. No caso das contratações do SUS, a licitação é dispensada porque a escolha do prestador de serviços é do próprio cliente-cidadão e o SUS credencia todos os hospitais interessados. Os procedimentos da área de saúde são padronizados e os valores para cada procedimento são previamente definidos pelo sistema.

A contratualização da prestação de serviços ou terceirização é uma relação moderna que permite ao Poder Público estabelecer e controlar as regras de execução. A inexecução total ou parcial pode envolver punições severas ao contratado.

Importante deixar claro que esse tipo de relação não se confunde com a parceria. Essa envolve um acordo de médio ou longo prazo para execução de serviços continuados a uma determinada clientela. Já a terceirização envolve sempre uma contratação de um objeto específico pelo contratante.

Na parceria a relação é consensual, não hierárquica, distinta, portanto de uma relação comercial. Assim, é essencial que, na escolha da entidade parceria, o órgão ou entidade governamental negocie com a instituição, previamente, a possibilidade dela observar os requisitos fundamentais, como é o caso, das obrigações de universalidade, gratuidade e caráter laico do ensino público ou dos serviços públicos de saúde. Em alguns ocasiões, tais exigências podem representar um entrave à celebração, se, por exemplo, uma entidade educacional de natureza confessional não aceitar ministrar o ensino laico, inviabilizando a efetivação da parceria.

Outra diferença entre a parceria e a compra de serviços no mercado é de que nela não há entrega de produtos ao Poder Público, e sim execução de atividades e prestação de serviços à população, em que ambos os partícipes têm interesse em realizar. Consequentemente, o controle sobre o produto final da parceria também deve ser compartilhado.

15. A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE

A ausência de marcos legais e normativos que delimitem e diferenciem objetivamente as situações em que são cabíveis transferências de recursos

públicos a entidades privadas sem fins lucrativos, acrescida à atual rigidez normativa imposta à Administração Pública brasileira que engessa e, por vezes, imobiliza a sua ação direta na oferta de serviços públicos à população, contribui para que o instituto da parceria e conseqüente a transferência de recursos sejam, geralmente, utilizados inadequadamente para acomodar a prestação de serviços e, assim, contornar a morosidade e os transtornos da licitação.

De outro lado, também é comum ocorrerem casos de formalização de parcerias em que os órgãos de controle determinem que seja aplicado o processo licitatório, indo de encontro à legislação específica, ante o entendimento de que a licitação é um princípio que rege todas as formas de relações público-privadas.

São situações que indicam um grande equívoco. A licitação, de fato, é um procedimento previsto na Constituição Federal e na legislação aplicável a compras e contratações, mas não um princípio. Trata-se de um procedimento que deriva da aplicação combinada de vários princípios constitucionais vigentes para a administração pública: os princípios da legalidade, da impessoalidade, da economicidade e da publicidade, aplicável aos processos de compras e contratações no mercado e não às situações específicas das transferências para as entidades privadas sem fins lucrativos que envolvam a subvenção, o fomento e as parcerias.

Os princípios constitucionais, esses sim, são aplicáveis a toda a atividade da administração pública e, por conseguinte, às relações de parceria, fomento e subvenção, notadamente os da impessoalidade e publicidade. Implicam na definição de critérios objetivos de seleção das entidades parcerias ou a serem fomentadas e na adoção de procedimentos que assegurem divulgação desses critérios, assim como dos atos administrativos e dos padrões de serviços.

Essa é uma área na qual se podem introduzir diversas melhorias, a exemplo da definição clara dos requisitos de participação a serem exigidos das entidades que se tornarão parceiras ou subvencionadas pelo Poder Público, dos valores envolvidos e dos critérios de seleção dos beneficiários e da exigência de sua ampla divulgação. Deve ser garantido um processo impessoal de seleção de beneficiários, com base nos critérios objetivos pré-estabelecidos, passíveis de análise e avaliação pelas autoridades competentes em caso de recursos e pelos órgãos de controle.

Nas subvenções sociais que concede, é fundamental que o governo defina, anualmente, os valores orçamentários destinados a cada área governamental, os limites máximos permitidos para cada entidade e as áreas e tipos de serviços prioritários para atendimento. A publicidade deve ser assegurada

por meio de chamadas públicas que permitam o conhecimento geral dos referidos processos, das regras e critérios envolvidos em cada um.

Nas parcerias, é necessário, antes de mais nada, estruturar os padrões de serviços em cada área governamental. A busca de uma parceria deve ser sempre a consequência de um ato administrativo que defina a necessidade de uma unidade prestadora de determinados serviços em uma área ou localidade específica, estabelecida segundo os padrões de serviços vigentes. Esta decisão deve ser divulgada, em conformidade com o princípio da publicidade. Da mesma forma, em caso de existência de mais de uma entidade interessada em determinada parceria, uma chamada pública deve ser realizada estabelecendo as regras da parceria, os requisitos técnicos e os critérios de seleção da entidade.

Os procedimentos do governo federal aplicados às transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos carecem de regras claras, a começar pela ausência de programas e regras precisas para a subvenção. Também as regras para parcerias devem ser estabelecidas. Hoje as parcerias realizadas por meio de convênios, Termos de Parceria da Lei nº 9.790, de 1999, e outros instrumentos congêneres, são realizadas, frequentemente, sem o atendimento a requisitos mínimos e sem definição prévia dos padrões de serviços que definem a necessidade das mesmas.

A respeito da Lei nº 9.790/99, que institui o processo de qualificação de entidades civis sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), deve-se ressaltar a necessidade de revisão do texto legal, visto que se concentra no estabelecimento de regras de qualificação das entidades interessadas e na instituição do instrumento denominado termo de parceria, mas não define requisitos e regras para a realização de parcerias pelos órgãos públicos, o que é a questão central. A referida lei tornou-se, afinal, uma autorização genérica, utilizada pelos gestores públicos de forma altamente discricionária. Considerando a ausência de padrões de serviços previamente definidos pela administração e de processos de explicitação das necessidades devidamente fundamentados em atos administrativos de conhecimento público, a autorização genérica gera dúvidas quanto às reais necessidades das referidas parcerias.

Mesmo dentro do conjunto de parcerias estabelecidas pelo Poder Público com entidades privadas sem fins lucrativos, é de suma importância definir claramente os instrumentos específicos a serem utilizados em cada caso. Tem-se, atualmente, mais de cinco mil OSCIP qualificadas junto ao Ministério da Justiça e, no entanto, o número de termos de parceria fixados por essas

instituições com o Poder Público não alcança o número de duzentos. Isso se dá muito provavelmente em razão de dificuldades no estabelecimento de metas e indicadores de desempenho por parte da Administração, ou ainda porque o instrumento do convênio não exige os requisitos de qualificação determinados na Lei nº 9.790/99.

Assim, a despeito da Lei nº 9.790/99 constituir uma modalidade de parceria fundamentada em metas e controles de resultados, com instrumento jurídico específico para esse tipo de relacionamento – o termo de parceria –, essas parcerias continuam sendo instituídas por meio de convênios, que por suas características intrínsecas é um instrumental mais apropriado para as modalidades de parcerias de relacionamento intra-Estado, entre órgãos e entidades públicas.

16. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação do atraso brasileiro na oferta de serviços públicos de assistência social passa necessariamente pela implantação de um modelo de prestação de serviços profissionais e de qualidade, o que só poderá ser alcançado por meio da superação das práticas baseadas essencialmente no voluntariado religioso ou laico.

É mister fortalecer a capacidade de gestão dos órgãos e entidades públicas de forma a torná-los aptos a coordenar, implantar, acompanhar e avaliar os programas sociais dos governos, independentemente de quem seja a instituição executora da atividade. Para tanto, é mandatário que haja uma decisão de cunho estratégico de revisão nos mecanismos arcaicos de incentivo a entidades privadas sem fins lucrativos, baseados em renúncias tributárias. Também é forçoso migrar dos modelos de financiamento *a priori* da atividade para modelos sintonizados com os frutos efetivamente obtidos pelas parcerias, ou seja, com a entrega real de serviços sociais à população. De fato, os privilégios tributários são concedidos independentemente da competência técnica comprovada pela instituição beneficiada e da avaliação dos resultados por ela atingidos, e não se vinculam a políticas públicas setoriais e a princípios e regras dos programas assistenciais do governo.

Já os modelos de parceria fundamentados na contratualização de resultados entre o Poder Público e as entidades parceiras permitem que o financiamento das atividades das entidades esteja intimamente relacionado com

o cumprimento de metas estabelecidas em comum acordo com o Poder Público, o que inverte, substancialmente, a lógica da relação e centra a parceria não mais nas necessidades da entidade parceira, todavia nos interesses dos cidadãos por elas atendidos. Nesse aspecto, induz a eficiência na gestão e na prestação de serviços e a consequente profissionalização.

Pelo lado do governo, a adoção de modelos de parceria fundamentados na contratualização impõe o investimento na ampliação das capacidades de formulação, coordenação e gerenciamento das estruturas estatais, notadamente no que se refere: a) à concepção de políticas públicas sociais, com foco nas necessidades e expectativas dos cidadãos; b) à determinação de metas e indicadores de desempenho; c) ao monitoramento e avaliação crítica do desempenho das entidades parcerias, na prestação de serviços; e d) aos níveis de eficácia e eficiência obtidos por meio das parcerias.

Nesta perspectiva, sendo a prestação de serviços de assistência social essencialmente local, adquirem enorme importância a articulação e a cooperação federativa, especialmente no que concerne ao apoio técnico aos municípios de parte dos estados e do governo federal. Sem uma política articulada, que integre as ações das três esferas de governo em prol do fortalecimento da atuação dos municípios, esses dificilmente conseguirão cumprir o seu papel no campo social.

Nos últimos anos, as relações estatais com as entidades privadas sem fins lucrativos têm sido objeto de constantes e crescentes denúncias, veiculadas pelos principais meios de comunicação do país, o que evidencia o alto grau de confusão e desconforto que a matéria tem gerado perante a sociedade brasileira.

Houve, inclusive, a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional nominada, de forma equivocada, de “CPI das ONGs”. Vale citar, ainda, a polêmica gerada pela recente renovação legal dos títulos de filantropia de mais de 7.000 entidades pelo governo federal, assim como as pressões recebidas pelo próprio governo, das organizações da sociedade civil e do meio jurídico no sentido da elaboração de uma “Lei Quadro do Terceiro Setor”.

A relatoria da “CPI das ONGs”, por meio da proposição de um projeto de lei, sugere que sejam unificadas todas as formas de relacionamento entre o Poder Público com as entidades privadas sem fins lucrativos, sob o entendimento de que todas as transferências para estas entidades têm como finalidade a subvenção social.

Trata-se de um cenário que, ao tempo em que precipita a entrada do tema na pauta do governo, tem a tendência de provocar decisões pouco

amadurecidas, geradas no clamor das denúncias, que tendem a criar mais problemas que soluções. É vital, portanto, abrir o caminho para desfechos consistentes e ponderados. Em ambientes complexos, com multiplicidade de atores e interesses convergentes e conflitantes, é recomendável cautela – analisar e compreender adequadamente a questão para, assim, abrir caminhos e obter resultados estáveis.

Ao longo deste artigo, viu-se que o chamado Terceiro Setor reúne um conjunto totalmente heterogêneo de entidades, que pouco ou nada têm em comum em termos de propósitos e finalidades e que refletem as idiossincrasias e diversidades da sociedade brasileira. Nada se pode dizer contra essa multiplicidade de modelos de Organização Social. Pelo contrário, a Constituição Federal reconhece em seu preâmbulo o caráter plural da sociedade brasileira – que almeja a fraternidade, a ausência de preconceitos, a harmonia social e o caráter pacífico, inclusive na solução de controvérsias. Os incisos XVII e XVIII do art. 5º da Carta Magna dispõem mais: reconhece a plena a liberdade de associação dos cidadãos, para fins lícitos e veda a interferência estatal no funcionamento das associações.

Não há, portanto, necessidade de impor, para além das disposições do Código Civil, quaisquer regramentos ao funcionamento das entidades privadas sem fins lucrativos. Nesse caso, talvez pudesse haver uma reflexão sobre a necessidade de rever o Código, com a finalidade de permitir novos e mais adequados modelos institucionais, além das fundações e associações civis, para as diversas atividades desenvolvidas pela sociedade civil nos seus diversos segmentos de interesses.

Na verdade, o âmago da polêmica e do desconforto generalizado não está nas entidades civis, mas nas formas de relacionamento que o Poder Público com elas mantém e, nesse caso, é muito pouco provável que uma “Lei Quadro do Terceiro Setor” possa resolver os atuais problemas. Ao contrário, o mais provável é que venha a criar mais entraves para a Administração.

Assim, muito mais relevante que uma possível “Lei Quadro do Terceiro Setor” ou, ainda, que uma lei que tente unificar as diversas formas de relação com as entidades privadas sem fins lucrativos, é empreender a revisão das atuais formas de financiamento público a essas entidades, especialmente em relação ao processo decisório envolvido na concessão de subsídios a entidades filantrópicas.

Importante lembrar que o ordenamento jurídico que sustenta a renúncia da contribuição previdenciária patronal concedida às entidades beneficentes

de assistência social está ancorado em um modelo de intervenção estatal baseado tão somente no assistencialismo filantrópico sem vínculo com políticas públicas consistentes para o setor. Hoje, ante o clamor da sociedade brasileira por uma ação estatal mais efetiva, é fundamental reavaliar essa estrutura de renúncia, em prol de um modelo que privilegie o alcance de resultados, especialmente quando os valores correspondentes a essa isenção atingem os 5,8 bilhões de reais – cifras incompatíveis com o grave desequilíbrio financeiro do sistema de previdência nacional.

É preciso rever a atual estrutura de renúncia previdenciária atrelada ao setor filantrópico, que gera privilégios; crescentes superávits financeiros e a ampliação do patrimônio de entidades privadas sem fins lucrativos que cobram da população (e, em alguns casos, cobram alto) pelos seus serviços. A título de exemplo, pode-se mencionar que, em conformidade com a Lei Orçamentária Anual do Poder Executivo Federal, para o exercício de 2009, o montante previsto para a renúncia fiscal e tributos em geral em relação a estas mesmas entidades está em mais de 9 bilhões de reais, dado que indica que há um grande volume de excedentes financeiros gerados na atividade deste setor.

Quaisquer que sejam os caminhos que venham a ser adotados para solucionar a falta de controle e de gestão estatal no financiamento das atividades de entidades do Terceiro Setor, é indispensável que eles incorporem a preocupação com a revisão dos esquemas vigentes de renúncia fiscal, inclusive da contribuição previdenciária patronal, sob pena de tornarem-se medidas insatisfatórias e de cunho retórico e demagógico.

Além do mais, após a implantação do SUS que assegura a prestação de serviços de saúde universais, não há mais motivações para manter as isenções tributárias atualmente vigentes. Nem tampouco no campo da educação há fundamentação para tal, visto que o serviço prestado pelas entidades privadas sem fins lucrativos não é gratuito, tendo os seus usuários que remunerar diretamente essas entidades pelos serviços recebidos.

Os vultosos recursos, superiores aos 16 bilhões de reais por ano, envolvidos nessas renúncias fiscais poderiam ser melhor aplicados pelo Estado, notadamente na previdência social pública e na melhoria da prestação dos serviços públicos de saúde, educação, previdência e assistência social.

São decisões importantes a serem tomadas pelo Poder Público para eliminar desperdícios, privilégios e concentração de renda inaceitáveis em um país com questões sociais complexas ainda a serem resolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DI PIETRO, Maria Sylvia z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas.** 5e. São Paulo: Ed. Atlas S. A., 2006.
- OLIVEIRA, Gustavo J. (Coord.) **Direito do Terceiro Setor.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ESCORSIM, Silvana Maria. **A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social.** In: *Revista Espaço Acadêmico* nº 86, Julho de 2008.
- BUARQUE, Cristina e VAISENChER, Semira A. **Ongs no Brasil e a questão de gênero.** In: *Trabalhos para Discussão* nº 123/2001, novembro de 2001. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/123.html>. Acesso em 09.05.2009.

Capítulo II

LEVANTAMENTO NACIONAL DE MODELOS DE PARCERIA ENTRE PODER PÚBLICO E ENTES DE COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO

As Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e os Serviços Sociais Autônomos

Autora: Valéria Salgado

1. INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta dados do levantamento nacional realizado no período de novembro de 2008 a fevereiro de 2009 sobre a disseminação no Brasil dos institutos do Serviço Social Autônomo (SSA), da Organização Social (OS) e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.

O objetivo do estudo foi levantar informações censitárias e analisar comparativamente os SSAs e os modelos institucionais de fomento e parceria entre o Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos, qualificadas como OS e OSCIP, considerando em especial os seguintes aspectos:

- a. identificar na União, estados e municípios os quantitativos de SSAs instituídos, assim como os de OS e OSCIP qualificados pelo Poder Público;
- b. identificar quais governos estaduais e municipais têm SSA instituídos e/ou relações de fomento e parceria com OS e OSCIP e analisar as suas respectivas legislações;

- c.** mapear os SSAs e as entidades qualificadas como OS e OSCIP, nas esferas Federal, estadual e municipal;
- d.** levantar as legislações estaduais e municipais sobre o assunto e elaborar análise comparativa sobre suas similitudes e diferenças;
- e.** identificar os instrumentos utilizados para formalizar as relações de parceria entre essas entidades e o Poder Público; e
- f.** analisar as variações regionais em relação aos modelos de parceria entre entidades do terceiro setor e o Poder Público, à luz do estudo da legislação.

O estudo dividiu-se em duas fases: a primeira contemplou o levantamento documental e a pesquisa em campo e a segunda, a análise e o cruzamento das informações.

Na etapa de levantamento documental, realizou-se uma pesquisa bibliográfica para levantar informações disponíveis na literatura nacional sobre as entidades civis pesquisadas, incluída a consulta a trabalhos acadêmicos e junto a órgãos públicos, dentre outros. Em seguida, procedeu-se à coleta de informações complementares junto a sítios eletrônicos de órgãos federais, estaduais, municipais e entidades civis, assim como a outras fontes confiáveis de informação.²⁸

A pesquisa em campo realizou-se junto a órgãos do governo federal, 26 governos estaduais, governo do Distrito Federal e prefeituras municipais, por meio de contatos telefônicos, fax e e-mail.

No âmbito do governo federal, realizaram-se contatos junto a órgãos públicos que mantêm relacionamento com cada tipo de entidade pesquisada. No caso das OSCIP, o Ministério da Justiça; no caso das OS, os órgãos do Executivo na área correspondente à atividade fomentada; e no caso dos SSA, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Na esfera estadual, foram contratadas as secretarias responsáveis por políticas de gestão e as firmadas com OS ou OSCIP, as Assembleias Legislativas que publicam a legislação referente à qualificação ou criação das entidades, os Tribunais de Contas Estaduais para os quais as entidades prestam contas e as Procuradorias Gerais, responsáveis pela sua fiscalização.

28 As fontes mais relevantes utilizadas na consulta encontram-se listadas no Anexo I.

Na esfera municipal, foram pesquisadas 2.719 prefeituras, equivalente a 49% do total de municípios do país, com cobertura superior a 90% da população brasileira e 95% do PIB. O conjunto dos municípios pesquisados inclui:

- a. as 26 capitais dos estados brasileiros;
- b. os 500 maiores municípios que cobrem 64% da população e mais de 70% do PIB; e
- c. os 2.520 maiores municípios que cobrem mais de 90% da população e 95% do PIB.

A pesquisa em campo contemplou dois procedimentos distintos de coleta de dados, em função do porte da fonte pesquisada. O procedimento aplicado aos órgãos do governo federal, governos estaduais e governos dos 500 maiores municípios privilegiou a investigação aprofundada junto a autoridades públicas e interlocutores dos órgãos de governo, às assembleias e câmaras legislativas, com o objetivo de obter o maior número de informações sobre o assunto. Junto aos demais 2.520 municípios, o procedimento de coleta foi estabelecer contato com um dirigente respaldado para responder sobre a existência dos modelos no município e, em caso afirmativo, solicitar informações adicionais por meio de correspondência.

2. DIFICULDADES ENCONTRADAS E LIMITAÇÕES DO LEVANTAMENTO

Durante a pesquisa em campo, algumas dificuldades afetaram a obtenção de informações: muitos governos não possuíam dados sobre a existência dos modelos e, principalmente, sobre as entidades qualificadas. As dificuldades foram maiores junto aos municípios.

A maioria dos estados e municípios não dispunham de um cadastro das entidades qualificadas como OS ou OSCIP, nem tampouco dos contratos de gestão e termos de parceria com elas firmados, o que impossibilitou a elaboração de um mapeamento mais preciso. No geral, não há uma área central responsável pelo cadastro das entidades qualificadas. Cada organização se relaciona com a respectiva secretaria fomentadora da sua área de atuação.

Portanto, as informações referentes à quantidade de entidades e parcerias firmadas estão dispersas entre várias secretarias.

Os órgãos que detêm informações sobre a existência de leis de qualificação e decretos de entidades qualificadas são as secretarias de negócios jurídicos, áreas jurídicas do gabinete do governador ou prefeito, procuradorias gerais, assembleias legislativas e câmaras municipais de vereadores.

Em parte dos estados e na maioria dos municípios, há um desconhecimento em relação aos modelos. Em muitos contatos foi necessário explicá-los, exemplificar entidades qualificadas e enviar as leis federais para que os interlocutores se familiarizassem com os modelos e pudessem colaborar com a pesquisa. Foi comum a confusão em relação ao termo Organização Social, entendido equivocadamente como referência ao universo das entidades sem fins lucrativos em geral.

Mesmo nos estados e municípios que possuem lei própria, este conhecimento está restrito a uma área específica de alguma secretaria e, muitas vezes, personalizado em um funcionário que trabalha diretamente com os modelos. O desconhecimento é generalizado nas estruturas dos governos e prefeituras, mesmo entre prefeitos, secretários, chefes de gabinetes e assessores.

Apesar de, na maioria dos casos, os municípios menores possuírem menos conhecimento sobre os modelos, muitas vezes a obtenção de informações foi mais fácil nas suas prefeituras, devido à estrutura enxuta e à acessibilidade dos dirigentes. Verificou-se que, nos estados e capitais, há maior conhecimento sobre os modelos, porém o trâmite burocrático para conseguir as informações desejadas é mais lento e o contato com os dirigentes, mais difícil.

Alguns municípios demonstraram receio em tratar do tema. Houve questionamento sobre uma suposta relação da pesquisa com a Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Não Governamentais (CPI das ONGs) em andamento no Congresso Nacional à época da realização do levantamento, e alguns interlocutores se manifestaram contra a celebração de parceria com uma OSCIP.

3. CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES

3.1. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO – SSA

O Serviço Social Autônomo (SSA) é um instituto do direito administrativo brasileiro, que surgiu na década de 1940, consistente com a visão corporativa introduzida pelo Estado Novo: as corporações profissionais foram autorizadas

pelo Poder Público a instituir entidades civis sem fins lucrativos para exercerem funções delegadas do Estado nas áreas da formação e aperfeiçoamento profissional e de melhoria do bem-estar social dos trabalhadores das categorias por elas representadas, custeadas por recursos oriundos de contribuições compulsórias dos empregados sobre a folha de salários.²⁹ A justificativa constante dos atos do Executivo Federal para a delegação destes serviços às entidades sindicais patronais era a incapacidade do Estado em prestá-los no contexto dos anos 30-40, do imediato pós-guerra.

Trata-se, portanto, de pessoa jurídica de direito privado, criada a partir de autorização legislativa específica, para prestação de serviços sociais e de formação profissional, com base nas disposições do Código Civil. Adquire personalidade jurídica a partir da inscrição de seu estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou, em alguns casos, por ato específico do Chefe do Poder Executivo.

Atualmente, existem, no país, dois tipos de serviços sociais autônomos: os SSAs tradicionais, vinculados ao sistema sindical, e os serviços sociais prestadores de serviços à população.

O conjunto de SSAs vinculados ao sistema sindical é conhecido como “Sistema S” e engloba entidades de formação profissional, tais como, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (Senar), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC), dentre outros.

Ainda que o atual texto constitucional não mais autorize o exercício de funções estatais delegadas por essas instituições, elas se mantêm na posição de colaboradoras do Estado e como tal, beneficiárias dos recursos provenientes das contribuições parafiscais, de caráter compulsório, oriundas das tributações

29 Conforme a Constituição de 1937:

“Art. 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.”

A Constituição de 1967 tratou do tema no art. 159, mantido na Emenda Constitucional nº 1, de 1969: “Art. 159 - É livre a associação profissional ou sindical, a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei.”

“§ 1º Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.”

da folha de salário das empresas que representam, amparadas pelo art. 240 da Constituição em vigor.³⁰

Não há, no Direito Administrativo Brasileiro, regra geral que determine a forma jurídica do SSA, que pode assumir o formato de fundação ou associação ou formato jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento nas categorias previstas no Código Civil. A exigência de autorização legal específica para sua criação e fruição dos recursos parafiscais concede a essas entidades natureza híbrida: nem civil, nem estatal, mas paraestatal. É importante ressaltar que, à luz do art. 149 da Constituição, apenas a União tem competência para criar uma entidade no formato do SSA, visto que somente a ela compete instituir contribuições sociais de interesse das categorias profissionais, como instrumento da sua atuação.³¹

O substrato jurígeno desse modelo de entidade civil é, em geral, de natureza associativa. Criadas por pessoas jurídicas não estatais (as corporações profissionais), seu sistema de governança em geral contempla a presença majoritária das entidades civis (corporações, federações e conselhos) representativas das empresas tributadas, prevista, sempre, a representação minoritária do Poder Público. Não há representação de pessoas físicas, apenas jurídicas. A Presidência do seu órgão deliberativo é exercida por representação de entidade privada, quase sempre a instituidora, e sua Diretoria-Executiva é indicada pelo presidente do SSA ou por eleição pelos membros do Conselho Superior. Sua gestão é privada, com total autonomia decisória.

Tais corporações mantêm relação de cooperação com o Poder Público no desenvolvimento de atividades consideradas de interesse público ou social, direcionadas à classe de profissionais que representam, embora não se vinculem diretamente a órgão ou entidade estatal nem com eles estejam obrigadas a firmar contrato ou convênio. Constituem, portanto, entidades

30 Há duas referências na Constituição de 1988 aos serviços sociais autônomos:

- a. art. 240: “Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”, e
- b. art. 62 do ADCT: “A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área”.

31 Conforme o art. 149 da Constituição: “Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (...)”.

paraestatais de cooperação com o Poder Público que não integram o rol de entidades da administração pública indireta.

Ainda dentro do conjunto de SSAs beneficiários de contribuições para-fiscais, registra-se a existência de um tipo especial de instituto, cujos objetivos estão relacionados com a promoção do desenvolvimento de setores da economia. É o caso do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), instituídos a partir de autorização legislativa, respectivamente, em 1990, 2003 e 2004. Para o financiamento das atividades dessas entidades a lei instituiu adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Social do Comércio (SESC) e estabeleceu a proporcionalidade do rateio.³²

Esses três SSAs não prestam serviços sociais aos trabalhadores e tampouco à população: a missão do Sebrae é *“promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte”*. A da APEX é *“promover as exportações de produtos e serviços, contribuindo para a internacionalização das empresas brasileiras, fortalecimento da imagem do país e potencializando a atração de investimentos”* e a da ABDI, *“promover a execução da Política de Desenvolvimento Industrial, em consonância com as Políticas de Comércio Exterior e de Ciência e Tecnologia”*.³³

Tanto o Sebrae quanto a APEX e a ABDI têm participação do Poder Público em seus respectivos Conselhos de Administração, em conjunto com entidades civis sem fins lucrativos de natureza representativa. No entanto, a estrutura de governança do Sebrae preserva a autonomia dos associados para indicar e designar o presidente da instituição assim como os membros dos seus órgãos de direção (Conselho e Diretoria). As leis autorizativas da APEX e ABDI preveem que a indicação do presidente de seus respectivos conselhos compete ao Presidente da República. A lei que autoriza a instituição da ABDI dispõe, ainda, que a entidade mantenha contrato de gestão com o Poder Público, não para fomento de suas atividades, visto que recebe contribuições para-fiscais, mas com o propósito de estabelecer metas e indicadores para o cumprimento de sua finalidade institucional.

32 Conforme o art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

33 Informações dos sítios na internet do SEBRAE, da APEX e da ABDI: www.sebrae.com.br; www.apexbrasil.com.br e www.abdi.com.br. (acesso em 05.01.90).

Criado mais recentemente, o segundo tipo de SSA é o prestador de serviços sociais à população, instituído a partir de autorização legal, por decreto do Poder Público ou inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. Nesse modelo, diferentemente do vinculado ao sistema sindical, que direciona suas atividades e serviços para o atendimento aos empregados das empresas que tributa, o SSA presta serviços direcionados à população em geral e não tem assegurados recursos parafiscais para o custeio de suas atividades. Pode estabelecer relações de parceria com o Poder Público por meio de contrato de gestão e, por meio desse instrumento, receber recursos de origem pública a título de fomento de suas atividades. Exemplo desse tipo de SSA é o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (Hospital Sarah Kubitschek), instituído pelo Poder Executivo Federal em 1991.

Nessa modalidade, existem SSAs instituídos pelas esferas estaduais e municipais do Poder Público, a partir de 1996, com a atribuição de apoiar atividades estatais na área social. É o caso dos serviços sociais instituídos pelo Estado do Paraná e pelos Municípios de Curitiba (PR) e Rio de Janeiro (RJ).

A estrutura jurídica desses serviços sociais é similar à dos SSAs do “Sistema S”: são pessoas jurídicas de direito privado, regidas pelo Código Civil, sujeitas às disposições específicas de suas respectivas leis autorizativas e que não integram a administração pública.

Em entendimento sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser o SSA *“entidade instituída com o fim de auxiliar o Poder Público, com atuação paralela à do Estado em regime de cooperação, sendo mero auxiliar na execução de função pública.”*³⁴ Do Acórdão do STF, destaca-se do voto do Ministro Relator, Joaquim Barbosa: *“Os serviços sociais autônomos têm natureza jurídica muito específica, pois se destinam à gestão de determinada atividade privada, a qual, em virtude de interesse público subjacente, recebe o incentivo do Estado. Noutras palavras, destinam-se os serviços sociais autônomos a gerir e desenvolver atividades privadas, embora de algum modo incentivadas e fomentadas pelo Estado”*.

3.2. ORGANIZAÇÃO SOCIAL – OS

Organização Social é uma qualificação conferida pelo Presidente da República a uma entidade civil sem fins lucrativos, que a habilita a manter um

34 Acórdão do STF, de 08.08.2007, Adin 1.864-9 (Paraná Serviços).

relacionamento de fomento e parceria³⁵ com o Poder Público na execução de atividades em áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Não se trata de categoria jurídica e sim de titulação concedida pelo governo à associação ou fundação civil criada por particulares com base nos dispositivos do Código Civil.

A qualificação como Organização Social foi instituída pelo governo federal, por meio da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que estabelece as condições necessárias para que o Poder Público possa habilitar uma entidade civil como OS e com ela constituir uma relação de cooperação de longo prazo, que implique no desenvolvimento de atividades e prestação de serviços aos cidadãos de natureza perene e, em alguns casos, no uso de bens públicos móveis e imóveis, mediante permissão de uso e na cessão especial de servidores, com ônus para a origem.

A qualificação da entidade civil como OS é realizada por decreto, mediante atendimento aos requisitos legais relativos ao estatuto da entidade e à manifestação formal do Poder Público quanto ao interesse e à conveniência da medida (arts. 2º, 3º e 4º). Dentre esses requisitos, destacam-se:

- a.** a renúncia da entidade ao seu patrimônio, em caso de sua extinção ou desqualificação, em favor de outra entidade qualificada como OS ou ao Poder Público;
- b.** a exigência de que o estatuto jurídico da entidade civil contemple a participação de representantes do Poder Público e da comunidade como membros efetivos de seu Conselho de Administração; e
- c.** a previsão de que o Conselho de Administração, dentre outras atribuições, seja responsável pela aprovação dos estatutos e regulamentos da entidade, supervisão e fiscalização do contrato de gestão e aprovação dos demonstrativos financeiros e contábeis e das contas anuais da OS.

35 A parceria estado-sociedade tem amparo na Constituição Federal, a qual prevê expressamente que a intervenção do estado na promoção e na garantia da ordem social pode se dar pela sua atuação direta ou pela ação concomitante e complementar da iniciativa privada, conforme disciplinam os arts. 194, 197, 199, 202, 205, 209 e 227, §1º. Além disso, a parceria estado-sociedade atende aos princípios da eficiência (art. 37, *caput*) e da especialidade (art. 2º da Lei nº 9.784, de 28 de janeiro de 1999).

A participação do governo e da sociedade deve ser majoritária, o que possibilita o controle estatal e social das atividades da OS dentro do sistema de governança da entidade (art. 3º, inciso I), permitindo ao Poder Público zelar pela observância da natureza social dos objetivos da OS, da finalidade não lucrativa, da obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades e do cumprimento dos compromissos do contrato de gestão e da transparência das suas relações com a Administração Pública, sem prejuízo da competente ação do Ministério Público, quando for o caso.

A titulação como OS implica no compromisso da entidade civil qualificada com um rol de obrigações impostas pela lei, como a observância de regulamento próprio para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, a adoção de um plano de cargos, salários e benefícios dos seus empregados, ambos aprovados pelo seu Conselho de Administração, e a submissão de seus demonstrativos financeiros à auditoria externa.

A relação de fomento e parceria entre o Poder Público e a OS é instrumentalizada pela assinatura do contrato de gestão, que estabelece, dentre outros requisitos, metas de desempenho para a entidade, responsabilidades de seus signatários e o volume de recursos públicos a serem transferidos à OS, a título de fomento da sua atividade.³⁶

3.3. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é uma qualificação instituída pela Lei nº 9.790, de 23 de março 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho 1999, conferida à associação ou fundação civil sem fins lucrativos, criada por particulares, cujos objetivos estatutários atendam a finalidades de natureza social, dentre as quais promover a assistência social, cultura e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação gratuita, saúde gratuita, segurança alimentar e nutricional ou proteção e conservação do meio ambiente.

A qualificação é concedida pelo ministro da Justiça, mediante comprovação,

36 No mesmo ano da promulgação da Lei nº 9.637/98, foram impetradas, junto ao Supremo Tribunal Federal, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), questionando a constitucionalidade do mencionado dispositivo legal, especialmente no que se refere aos seguintes aspectos: processo de publicização dos serviços públicos, processo discricionário de seleção da entidade civil sem fins lucrativos e cessão de servidor público com ônus para o Poder Executivo.

pela entidade civil, do atendimento aos requisitos estatutários e apresentação da respectiva documentação, conforme disposto pela Lei nº 9.790/1999.

De acordo com publicação elaborada pelo governo federal para divulgação da Lei da OSCIP,³⁷ a criação do título visa fortalecer o Terceiro Setor e criar um novo sistema classificatório para reconhecer institucionalmente as ONGs que mantenham atividades ou projetos de interesse público e, assim, ampliar o universo de parcerias do estado. Os objetivos da criação do novo modelo de parceria do Poder Público com as entidades civis são:

- a.** permitir o acesso à qualificação como OSCIP pelas associações voltadas para finalidades públicas que não tinham acesso a nenhum benefício ou título;
- b.** agilizar os procedimentos para a qualificação por meio de critérios objetivos e transparentes;
- c.** incentivar e modernizar a realização de parcerias entre OSCIP e órgãos governamentais, por meio de um novo instrumento jurídico – o termo de parceria – com foco na avaliação de resultados; e
- d.** implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização da organização e de seus dirigentes com o intuito de garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas OSCIP sejam bem aplicados e destinados a fins públicos.

O principal benefício do reconhecimento de uma ONG como OSCIP é ter suas relações com o Estado reguladas pelo Termo de Parceria, instituto jurídico que substitui a contratação pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a assinatura de convênio. O Termo de Parceria estabelece o vínculo de cooperação entre o Poder Público e a OSCIP para o fomento à execução das atividades de interesse público realizadas pela entidade. O instrumento contempla a definição de metas de desempenho e responsabilidades dos seus signatários, assim como os procedimentos de avaliação dos resultados alcançados.

37 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – A Lei nº 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor, Conselho da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República, setembro de 2000.

A OSCIP que firmar parceria com o Poder Público fica obrigada, nos termos da Lei nº 9.790/99, a publicar regulamento próprio com os procedimentos para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com utilização de recursos provenientes do Poder Público.

Embora a lei permita a participação não remunerada de servidores públicos no Conselho da OSCIP, não há previsão de qualquer representação do Poder Público naquele órgão deliberativo da entidade, como ocorre na OS.

3.4. QUADRO COMPARATIVO DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SSA OS E OSCIP

Quadro I – Principais características do SSA OS e OSCIP

Característica	SSA	OS	OSCIP
Natureza jurídica	Entidade sem fins lucrativos	Entidade civil sem fins lucrativos	Entidade civil sem fins lucrativos
Base Legal	Lei autorizativa de cada SSA	Lei nº 9.637/ 98	Lei nº 9.790/99
Criação	Pelo particular ou Poder Público, mediante autorização legal específica e registro do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou decreto do Poder Público	Pelo particular, sob a forma de associação ou fundação civil	Pelo particular, sob a forma de associação ou fundação civil
Qualificação	Lei que autoriza a criação da entidade	Decreto do Chefe do Poder Executivo	Portaria do Ministério da Justiça
Participação do Poder Público no Sistema de Governança	Sem participação ou participação minoritária no órgão deliberativo superior	Participação majoritária do Poder Público e da sociedade no órgão deliberativo superior	Sem participação do Poder Público e da sociedade
Relações com o Poder Público	Cooperação	Fomento e parceria, por contrato de gestão	Fomento, por termo de parceria
Recebimento de recursos públicos	Contribuições parafiscais ou transferências a título de fomento	Transferência a título de fomento	Transferência a título de fomento
Natureza jurídica	Entidade sem fins lucrativos	Entidade civil sem fins lucrativos	Entidade civil sem fins lucrativos
Observância de regras de direito público	Aplicam-se as que forem impostas na lei autorizativa	Aplicam-se as decorrentes da qualificação como OS, previstas na Lei nº 9.637/98	Aplicam-se as decorrentes da qualificação como OSCIP e da celebração de Termo de Parceria, previstas na Lei nº 9.790/1999
Cessão de servidores públicos	Não está prevista	Prevista na Lei nº 9.637/98	Não está prevista

O Quadro I apresenta um resumo das principais características dos SSAs e das entidades civis sem fins lucrativos, qualificadas como OS e OSCIP, à luz da legislação aplicável ao Poder Executivo Federal.

4. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

4.1. LEIS DE SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS IDENTIFICADAS NO PAÍS

O presente estudo reúne dados descritivos e análise comparativa das informações coletadas sobre os Serviços Sociais Autônomos apresentados a seguir.

Identificou-se a existência de um total de 24 SSAs instituídos no país, com a seguinte distribuição, conforme o Quadro II:

- a.** 12 SSAs na esfera federal:
 - 9 vinculados ao sistema sindical;
 - 2 SSAs com características de entidades de articulação e interface, embora recebam parte da contribuição parafiscal destinada ao Sebrae-APEX e ABDI; e
 - 1 SSA prestador de serviço social (Hospital Sarah Kubitschek);
- b.** 8 SSAs na esfera estadual, com características de entidade prestadora de serviços sociais, sendo 4 no estado do Paraná; 1 no estado de São Paulo; 1 no estado de Minas Gerais e 1 no estado do Amazonas; e
- c.** 4 SSAs na esfera municipal, sendo 1 em Curitiba, 1 em Manaus e 2 em Petrópolis.

Os SSAs do Sistema S estão estruturados em rede descentralizada, com direção central e unidades de administração regional em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, no total de 218 unidades.

Quadro II – Serviços Sociais Autônomos instituídos no país e legislação específica por esfera de governo

Esfera	Identificação do SSA	Legislação
Federal	Serviço Social do Comércio (SESC)	Decreto-Lei nº 9.853 de 13 de setembro de 1946
Federal	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	Decreto-Lei nº 8.621 de 10 de janeiro de 1946
Federal	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	Decreto-Lei nº 4.048 de 22 de janeiro de 1942
Federal	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat)	Lei nº 8.706 de 14 de setembro de 1993
Federal	Serviço Social do Transporte (SEST)	Lei nº 8.706 de 14 de setembro de 1993
Federal	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	Lei nº 8.315 de 23 de dezembro de 1991
Federal	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)	Decreto nº 99.570 de 09 de outubro de 1990
Federal	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop)	Medida Provisória nº 1.715 de 03 de setembro de 1998
Federal	Serviço Social da Indústria (SESI)	Decreto-Lei nº 9.403 de 25 de junho de 1946
Federal	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	Lei nº 11.080 de 20 de dezembro de 2004
Federal	Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil)	Lei nº 10.668 de 14 de maio de 2003
Federal	SSA Associação das Pioneiras Sociais (Hospital Sarah Kubitschek)	Lei nº 8.246 de 22 de outubro de 1991
Subtotal: 12		

Esfera	Identificação do SSA	Legislação	UF
Estadual	Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas (Amazonprev)	Lei Complementar do Estado do Amazonas nº 30/2001	AM
Estadual	Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública (Ipesap)	Lei Estadual nº 447/99	AP
Estadual	Caixa Beneficente dos Ex-Guardas Cíveis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais (CBGC)	Lei Estadual nº 13.165/99	MG
Estadual	Paranaprevidência	Lei Estadual-PR nº 12.398 de 30 de dezembro de 1998	PR
Estadual	Paranacidade	Lei Estadual-PR nº 15.211 de 17 de julho de 2006	PR
Estadual	Paranaeducação	Lei Estadual-PR nº 11.970 de 19 de dezembro de 1997	PR
Estadual	Ecoparaná	Lei nº 12.215 de 10 de julho de 1998	PR
Estadual	Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade	Lei nº 13.179 de 19 de agosto de 2008	SP
Subtotal: 08			
Esfera	Identificação do SSA	Legislação	UF
Municipal	Fundo Único de Previdência do Município de Manaus (Manausprev)	Lei Municipal nº 870/2005	AM
Municipal	Instituto Curitiba de Saúde (ICS)	Lei Municipal de Curitiba nº 9.626/99	PR
Municipal	Fundo de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Petrópolis	Lei Municipal de Petrópolis nº 5.950/2002	RJ
Municipal	Hospital Alcides Carneiro	Lei Municipal de Petrópolis nº 6.483 de 14 de novembro de 2007	RJ
Subtotal: 04			
Total : 24 leis			

5. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

5.1. LEIS DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS IDENTIFICADAS NO PAÍS

Foram identificadas, no país, 57 leis que instituem o modelo de OS: a lei federal, 15 leis no âmbito dos estados e Distrito Federal e 41 leis municipais, especificadas nos Quadros III, IV e V.

Quadro III – Organizações Sociais qualificadas pelo governo federal

Governo federal	Marco legal	Nº de OS qualificadas	Nº de contratos de gestão
	Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998	6	6

Quadro IV – Estados da Federação com legislação própria sobre Organizações Sociais

Estado	Marco legal	Nº de OS qualificadas	Nº de contratos de gestão
Amapá	Lei nº 599 de 25 de abril de 2001	-	-
Bahia	Lei nº 7.027 de 29 de janeiro de 1997, alterada pela Lei nº 8.647 de 29 de julho de 2003	35	9
Ceará	Lei nº 12.781 de 30 de dezembro de 1997	8	-
Distrito Federal	Lei nº 2.415 de 06 de julho de 1999, alterada pela Lei nº 4.081 de 04 de janeiro de 2008	9	0
Espírito Santo	Lei Complementar nº 158 de 02 de julho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 416 de 29 de outubro de 2007	2	1
Goiás	Lei nº 15.503 de 28 de dezembro de 2005	4	-
Maranhão	Lei nº 7.066 de 03 de fevereiro de 1998	-	-
Mato Grosso	Lei Complementar nº 150 de 08 de janeiro de 2004	1	-
Pará	Lei nº 5.980 de 19 de julho de 1996, alterada pela Lei nº 6.773, de 23 de agosto de 2005	8	7

Estado	Marco legal	Nº de OS qualificadas	Nº de contratos de gestão
Pernambuco	Lei nº 11.743 de 20 de janeiro de 2000	5	2
Piauí	Lei Ordinária nº 5.519 de 13 de dezembro de 2005	2	1
Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 271 de 26 de fevereiro de 2004	1	-
Santa Catarina	Lei nº 12.929 de 04 de fevereiro de 2004, alterada pela Lei nº 13.343 de 10 de março de 2005, e pela Lei nº 13.720 de 02 de março de 2006	6	2
São Paulo	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	31	6
Sergipe	Lei nº 5.217 de 15 de dezembro de 2003, alterada pela Lei nº 5.825 de 16 de março de 2004	-	-
Total 15 estados		112	28

Quadro V – Municípios com legislação própria sobre Organizações Sociais

Município	Marco legal	Nº de OS qualificadas	Nº de contratos de gestão
Estado: Ceará	Estado: Ceará	2	0
Fortaleza	Lei nº 8.704 de 13 de maio de 2003	1	-
Maracanaú	Lei nº 1.129 de 30 de agosto de 2006	-	-
Sobral	Lei nº 261 de 18 de maio de 2000	1	-
Estado: Espírito Santo	Estado: Espírito Santo	0	0
Vitória	Lei nº 5.811 de 30 de dezembro de 2002	-	-
Estado: Goiás	Estado: Goiás	2	0
Goiânia	Lei nº 8.411 de 04 de janeiro de 2006	2	-
Estado: Mato Grosso	Estado: Mato Grosso	2	0
Campo Novo do Parecis	Lei nº 852 de 28 de dezembro de 2001	1	-
Campo Verde	Lei nº 1.198 de 16 de agosto de 2006	-	-

Município	Marco legal	Nº de OS qualificadas	Nº de contratos de gestão
Estado: Mato Grosso	Estado: Mato Grosso	2	0
Lucas do Rio Verde	Lei nº 1.026 de 04 de fevereiro de 2004	-	-
Nova Mutum	Lei nº 675 de 13 de junho de 2002	1	-
Estado: Minas Gerais	Estado: Minas Gerais	0	0
Juiz de Fora	Lei nº 10.330 de 06 de novembro de 2002	-	-
Matias Barbosa	Lei nº 905 de 05 de março de 2008	-	-
Passos	Lei nº 2.345 de 27 de junho de 2003	-	-
Estado: Paraná	3 municípios	2	2
Castro	Lei nº 1.041 de 12 de dezembro de 2000	-	-
Curitiba	Lei nº 9.226 de 23 de dezembro de 1997	2	2
Fazenda Rio Grande	Lei nº 42 de 10 de agosto de 2001	-	-
Estado: Pernambuco	1 município	0	0
Petrolina	Lei nº 2.079 de 16 de maio de 2008	-	-
Estado: Piauí	1 município	0	0
Parnaíba	Lei nº 2.261 de 02 de agosto de 2006	-	-
Estado: Rio de Janeiro	2 municípios	1	0
Casimiro de Abreu	Lei nº 1.114 de 08 de março de 2007, modificada pela Lei nº 1.175 de 31 de outubro de 2007	-	-
Itaboraí	Lei nº 1.690 de 03 de setembro de 2001	1	-
Estado: Rio Grande do Sul	5 municípios	4	2
Carazinho	Lei nº 5.708 de 25 de julho de 2002	1	-
Guaporé	Lei nº 2.623 de 06 de setembro de 2005	1	1
Santo Antônio da Patrulha	Lei nº 4.221 de 23 de julho de 2003	-	-
Serafina Corrêa	Lei nº 1.842 de 31 de dezembro de 2001	1	-

Município	Marco legal	Nº de OS qualificadas	Nº de contratos de gestão
Estado: Rio Grande do Sul	5 municípios	4	2
Vila Maria	Lei nº 1.364	1	1
Estado: Santa Catarina	1 município	2	0
Joinville	Lei nº 3.876 de 17 de dezembro de 1998	2	-
Estado: São Paulo	16 municípios	37	11
Atibaia	Lei Complementar nº 457 de 11 de janeiro de 2005	2	-
Barueri	Lei nº 1.360 de 30 de abril de 2003, alterada pela Lei nº 1.675 de 10 de setembro de 2007	3	2
Cajamar	Lei nº 1.186 de 11 de novembro de 2005, alterada pela Lei nº 1.199 de 1º de março de 2006	-	-
Campo Limpo Paulista	Lei nº 1.905 de 25 de março de 2008	-	-
Castilho	Lei nº 1.608 de 24 de dezembro de 2003	1	-
Cubatão	Lei nº 2.764 de 25 de julho de 2002	1	-
Hortolândia	Lei nº 1.395 de 31 de maio de 2004, alterada pela Lei nº 1.519 de 29 de abril de 2005	-	-
Jundiaí	Lei nº 7.116 de 06 de agosto de 2008	-	-
Lins	Lei nº 5.063 de 20 de março de 2008	-	-
Mococa	Lei nº 121 de 28 de agosto de 2002	-	-
Morro Agudo	Lei nº 2.381 de 24 de janeiro de 2005	1	-
São Sebastião	Lei nº 1.872 de 04 de julho de 2007	-	-
Nova Odessa	Lei nº 2.137 de 13 de abril de 2006	2	2
Ribeirão Preto	Lei nº 1.233 de 15 de agosto de 2001	1	-
Santo André	Lei nº 8.294 de 14 de dezembro de 2001	1	-
São Paulo	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	25	7
Total	41 municípios	52	15

5.1.1. Organizações Sociais qualificadas pelo governo federal

São seis as entidades qualificadas como Organizações Sociais pelo governo federal (Quadro VI): na área de pesquisa e inovação tecnológica são cinco entidades mantendo contratos de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia. Na área de comunicação social, a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto celebrou contrato de gestão com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República.³⁸ Antes da criação da EBC, o contrato era celebrado diretamente com a Secretaria de Comunicação.

Quadro VI – Organizações Sociais qualificadas pelo governo federal

Entidade	Órgão celebrante do contrato de gestão
Instituto de Desenvolvimento Sustentável – Mamirauá	Ministério da Ciência e Tecnologia
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	Ministério da Ciência e Tecnologia
Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa	Ministério da Ciência e Tecnologia
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	Ministério da Ciência e Tecnologia
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron	Ministério da Ciência e Tecnologia
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto	Empresa Brasil de Comunicação

5.1.2. Organizações Sociais qualificadas por governos estaduais e municipais

A Tabela I apresenta os estados da Federação que têm legislação própria de OS e o número de municípios, em cada estado, com leis municipais de OS. Verifica-se que há lei específica de OS em 15 estados e em 42 municípios, discriminados nos Quadros IV e V.

No total, existem 57 legislações estaduais e municipais sobre OS, distribuídas em 19 estados brasileiros. Todas as regiões do país possuem pelo menos um estado com lei própria. Observam-se maiores concentrações de estados e/ou municípios com leis próprias de OS nas regiões Sul e Sudeste.

³⁸ A Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bioamazonia) foi qualificada como Organização Social pelo governo federal por meio do Decreto de 19 de março de 1999 e firmou contrato de gestão com o Ministério do Meio Ambiente na mesma época. Em 2005, o contrato de gestão foi rompido e a organização desqualificada.

Tabela I – Estados e municípios com leis próprias de OS

Região	Estado	Com lei estadual de OS	Com leis municipais de OS Nº de municípios
N	AP	X	0
NE	BA	X	0
CO	DF	X	0
NE	MA	X	0
N	PA	X	0
NE	RN	X	0
NE	SE	X	0
SE	ES	X	1
CO	GO	X	1
NE	PE	X	1
NE	PI	X	1
S	SC	X	1
SE	RJ		2
NE	CE	X	3
SE	MG		3
S	PR		3
CO	MT	X	4
S	RS		6
SE	SP	X	16
Total	Total	15	42

Tabela II – Distribuição das leis estaduais e municipais de OS por região

Região	Nº de estados com leis de OS	Nº de municípios com leis de OS	Total
NORTE	2	0	2
NORDESTE	7	5	12
SUL	1	8	9
SUDESTE	2	29	31
CENTRO-OESTE	3	0	3
Total	15	42	57

Não foram identificadas leis específicas de OS, estaduais ou municipais, nos Estados de Alagoas, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia, Tocantins, Amazonas e Acre.

Conforme Tabela I, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul têm municípios com legislação própria de OS, embora não tenham legislação estadual específica sobre o modelo de parceria.

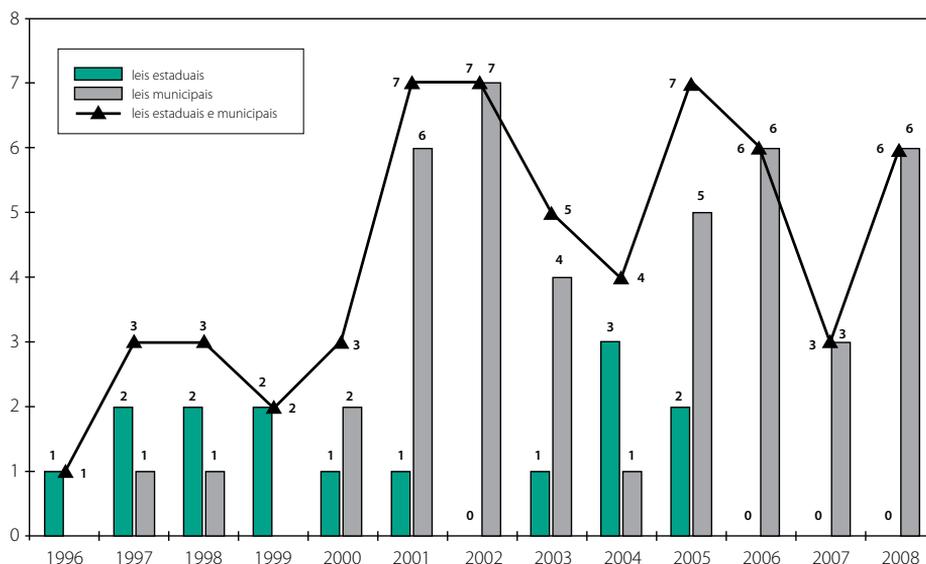
No estado de São Paulo, foram registrados, além da legislação estadual específica, 16 municípios com legislação própria sobre OS.

Das 15 leis estaduais sobre Organizações Sociais, 6 (40%) sofreram alterações legislativas posteriores e 4 (10%) leis municipais, das 42 identificadas, também foram modificadas.

A análise comparativa dos anos em que foram promulgadas as leis estaduais e municipais de OS, representada pelo Gráfico I, evidencia que desde a edição da lei federal, ocorrida em 1998, até o ano de 2008, houve promulgação de, pelo menos, uma lei por ano, estadual ou municipal, sendo 54% delas após o ano de 2003.³⁹

Os Gráficos II e III apresentam a distribuição, por estado e por município, respectivamente, do número de Organizações Sociais qualificadas pelos governos

Gráfico I – Ano da promulgação das leis estaduais e municipais de OS



³⁹ Nem mesmo a suspensão do processo de qualificação de OS pelo governo federal, em função da ADIM impetrada junto ao ST, refreou a disseminação do modelo legal junto a estados e municípios, haja vista a promulgação anual de pelo menos uma lei estadual ou municipal, desde 1998. No entanto, a efetiva implantação do modelo de parceria não avançou significativamente.

Gráfico II – Distribuição de OS qualificadas por governos estaduais e com contratos de gestão

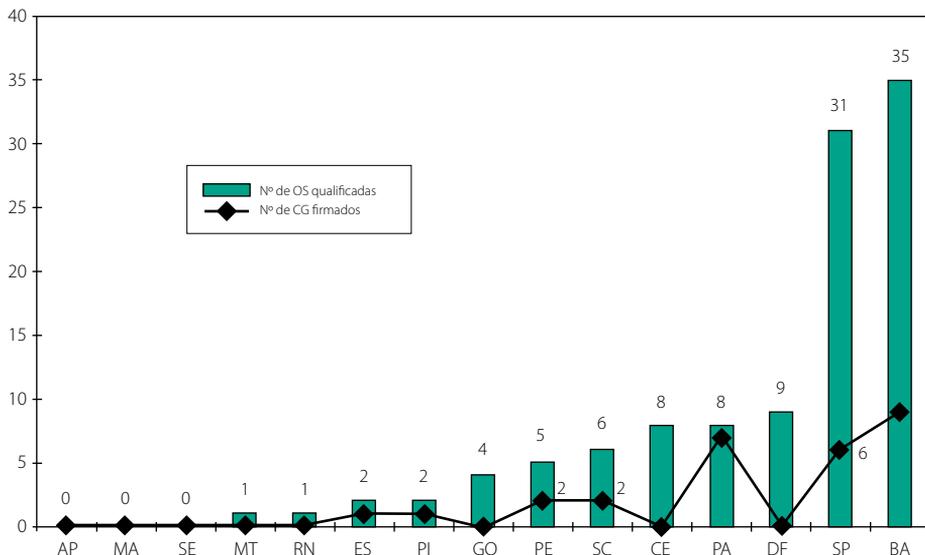
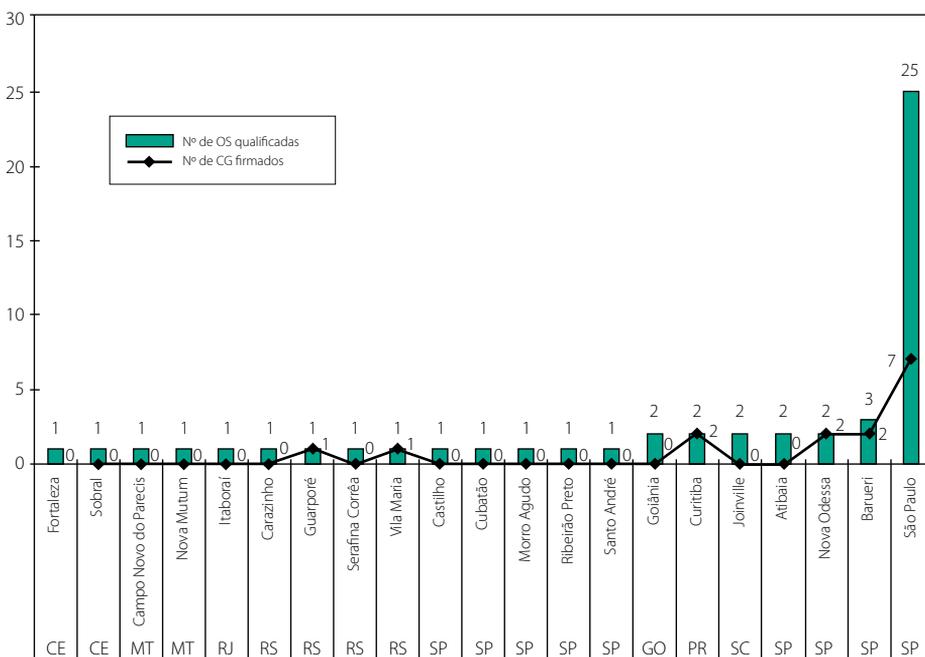


Gráfico III – Distribuição de OS qualificadas por governos municipais e com contratos de gestão



estaduais e municipais, respectivamente, assim como os percentuais dessas organizações que mantêm contratos de gestão firmados com o Poder Público.

No total, foram identificadas 112 Organizações Sociais qualificadas por governos estaduais e 52 qualificadas por governos municipais.

Os estados de São Paulo e Bahia registraram os maiores quantitativos de entidades qualificadas (35 e 31, respectivamente), embora apenas 19% e 26% dessas entidades tenham firmado contrato de gestão para efetivar a relação de parceria com o Poder Público.

O Pará é o estado que, proporcionalmente, apresenta o maior percentual de contratos de gestão firmados: qualificou 8 OSs e mantém contrato de gestão com 7 delas. Também os governos estaduais do Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte informaram ter entidades qualificadas como OS, embora não tenham firmado nenhum contrato de gestão.

Quanto às OS qualificadas por municípios, a cidade de São Paulo (SP) registrou o maior número de entidades qualificadas (25) e o maior número de contratos de gestão firmados (7), ainda que o percentual de contratos em relação ao número de qualificações seja de apenas 28%.

O conjunto dos municípios do estado de São Paulo com leis específicas de OS é responsável por 71% das qualificações e por 73% (37 entidades) dos contratos de gestão firmados entre Poder Público e essas entidades (11 contratos).

Nos demais estados, os seguintes municípios firmaram contratos de gestão com OS:

- a. Guaporé (RS), com 1 entidade qualificada e 1 contrato de gestão firmado;
- b. Vila Maria (RS), com 1 entidade qualificada e 1 contrato de gestão firmado; e
- c. Curitiba (PR), com 2 entidades qualificadas e 2 contratos de gestão firmados.

5.2. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

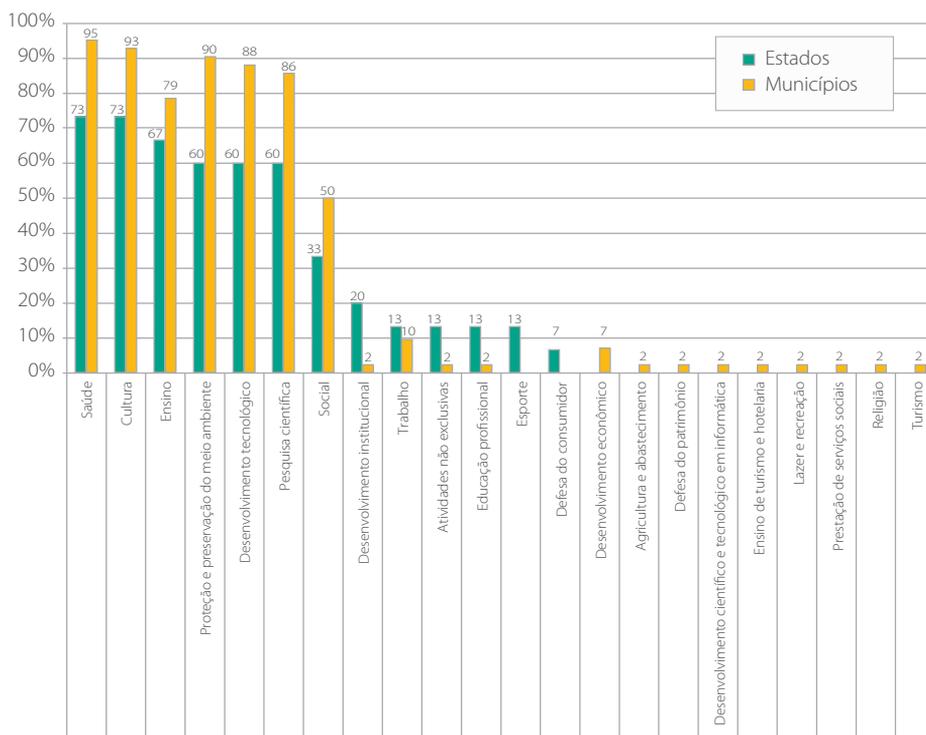
5.2.1. Áreas de aplicação do modelo

A Lei Federal nº 9.637/98 autoriza o Poder Público a qualificar como Organizações Sociais as entidades civis sem fins lucrativos com atividades nas seguintes áreas:

- a. ensino;
- b. pesquisa científica;
- c. desenvolvimento tecnológico;
- d. proteção e preservação do meio ambiente;
- e. cultura; e
- f. saúde.

A comparação entre a lei federal e as legislações estaduais e municipais de OS (vide Gráfico IV) permite verificar que as áreas de qualificação previstas na lei federal foram as mais contempladas nas legislações dos entes subnacionais, registrada a preponderância das áreas de saúde, cultura, ensino e proteção e preservação do meio ambiente.

Gráfico IV – Análise das leis estaduais e municipais de OS
Requisitos estatutários exigidos para a qualificação

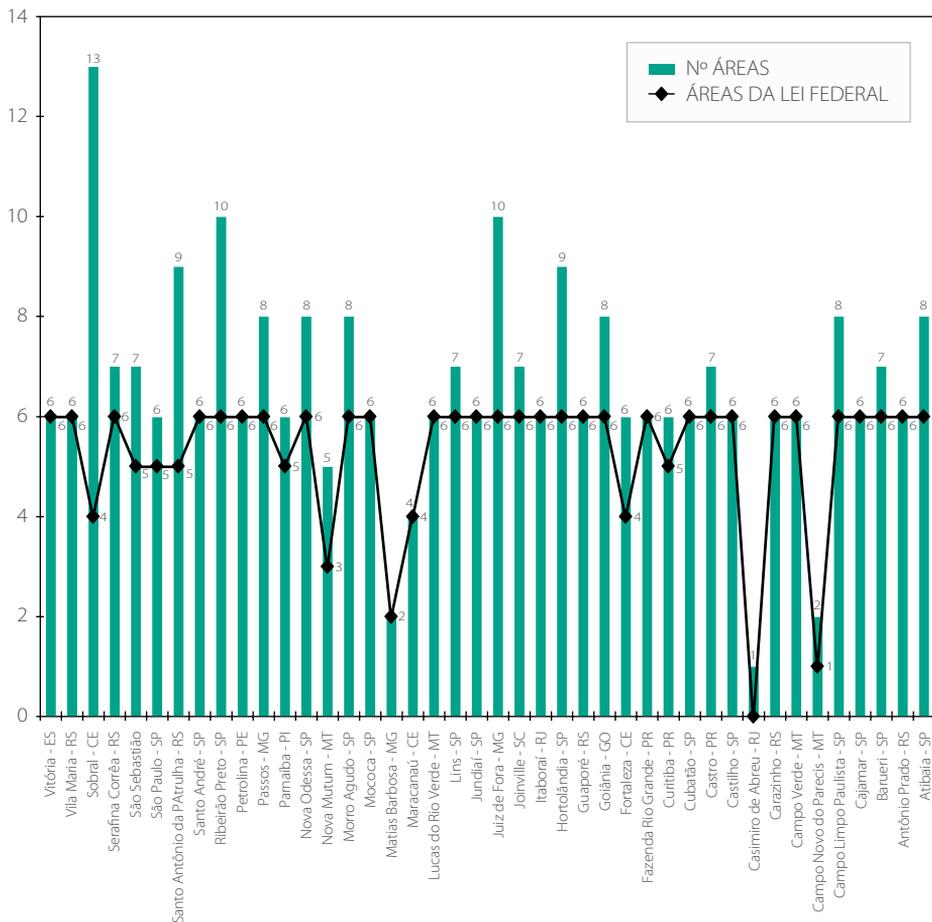


Verificou-se, ainda, que as leis estaduais e, especialmente, as municipais agregaram novas áreas de qualificação de OS. Foram identificadas as seguintes áreas adicionais:

- a.** desenvolvimento institucional;
- b.** trabalho;
- c.** educação profissional;
- d.** esporte;
- e.** defesa do consumidor;
- f.** desenvolvimento econômico;
- g.** agricultura e abastecimento;
- h.** defesa do patrimônio;
- i.** desenvolvimento científico e tecnológico no campo da informática;
- j.** ensino de turismo e hotelaria;
- k.** lazer e recreação;
- l.** prestação de serviços sociais;
- m.** religião; e
- n.** turismo;

Algumas das áreas previstas em leis municipais não se ajustam às características do modelo de OS, como “desenvolvimento econômico” e “religião”: a primeira por distanciar-se dos objetivos sociais e sem fins lucrativos que embasam a parceria e o fomento estatais, e a segunda área, por conflitar com a natureza laica do Estado.

Gráfico V – Análise comparativa das áreas de qualificação de OS previstas na lei federal e nas leis municipais



O Gráfico V contém o número de áreas de qualificação previstas em cada lei municipal e o número dessas áreas que coincidiram com aquelas previstas na lei federal.

Das 42 leis municipais, 30 (71%) contemplaram as seis áreas previstas na lei federal. Dessas, 16 leis (38%) não contemplaram exatamente as mesmas áreas da lei, sem acrescentar nenhuma outra e 26 leis (42%) contemplaram, pelo menos, uma área adicional.

O município de Barueri (SP) registrou o maior número de áreas de qualificação – 13 áreas – seguido dos municípios de Jundiá (SP) e Casimiro de Abreu (RJ) com a previsão de 10 diferentes áreas de qualificação.

5.2.2. Quadros gerais comparativos dos principais requisitos do modelo OS

Os Quadros VII e VIII permitem a análise comparativa das diversas legislações sobre OS existentes no país, a partir dos principais requisitos definidores desse modelo de cooperação entre o Estado e entidades do Terceiro Setor; ou seja:

- a. requisitos estatutários exigidos para a qualificação;
- b. requisitos referentes à estruturação do sistema de governança;
- c. requisitos relativos às atribuições privativas do órgão de deliberação superior;
- d. características do processo de qualificação;
- e. características da relação de fomento e parceria entre Poder Público e OS; e
- f. outros dispositivos gerais.

Quadro VII – Principais requisitos da qualificação de Organizações Sociais contemplados nas leis estaduais e municipais

Leis de Organizações Sociais				
Requisitos exigidos para a qualificação	Leis estaduais		Leis municipais	
	Nº	%	Nº	%
Requisitos estatutários				
Investimento obrigatório dos excedentes financeiros nas próprias atividades	13	87%	34	81%
Proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio	12	80%	37	88%

Requisitos exigidos para a qualificação	Leis estaduais		Leis municipais	
	Nº	%	Nº	%
Requisitos estatutários				
Na extinção, incorporação integral do patrimônio, legados ou doações e excedentes financeiros ao Poder Público ou a outra OS	12	80%	37	88%
Publicação anual dos relatórios financeiros e de execução do Contrato de Gestão no Diário Oficial	11	73%	29	69%
Requisitos relativos à governança da Organização Social				
Possuir Conselho de Administração e Diretoria Executiva	13	87%	34	81%
Prever a participação do Poder Público no Conselho de Administração	7	53%	34	81%
Prever que a participação de representantes do Poder Público, somada à de membros representativos da sociedade civil, seja superior a 50% do total de membros do Conselho de Administração	6	40%	27	64%
Atuação não remunerada dos conselheiros	10	67%	32	76%
Vedação à acumulação das funções de conselheiro e diretor da Organização Social	8	53%	31	74%
Previsão de auditoria externa para apoio à fiscalização das contas e dos resultados da Organização Social pelo Conselho de Administração	9	60%	28	67%
Aprovação do Poder Público quanto à conveniência e oportunidade da qualificação	10	67%	34	81%
Requisitos relativos às atribuições privativas do Conselho de Administração				
Aprovar o Contrato de Gestão	12	80%	36	86%
Aprovar a proposta de orçamento e o programa de investimentos	12	80%	36	86%
Designar a Diretoria	10	67%	35	83%
Aprovar alteração estatuto e extinção da entidade	10	67%	35	83%
Aprovar regulamento próprio de compras	11	73%	36	86%
Aprovar plano de cargos, salários e benefícios	12	80%	36	86%
Aprovar relatórios de execução do Contrato de Gestão	13	87%	36	86%
Fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas e os demonstrativos financeiros e contábeis	11	73%	36	86%

Quadro VIII – Principais características legais do processo de qualificação de Organizações Sociais contempladas nas leis estaduais e municipais

Leis de Organizações Sociais				
Principais características legais da qualificação como OS	Leis Estaduais		Leis Municipais	
	Nº	%	Nº	%
Qualificação por decreto	5	33%	23	55%
Dispensa de processo licitatório para seleção da OS e assinatura de Contrato de Gestão com o Poder Público	4	27%	19	45%
Características da relação de fomento e parceria				
Celebração de Contrato de Gestão	14	93%	41	98%
Previsão do objetivo do Contrato de Gestão como formação de parceria de fomento e execução de atividades	9	60%	36	86%
Observância dos princípios da Administração na elaboração do Contrato de Gestão	10	67%	35	83%
Previsão de instituição de comissão de acompanhamento do desempenho e resultados do Contrato de Gestão	8	53%	39	93%
Fiscalização do Contrato de Gestão pelo Poder Público. Exigência de apresentação, pela OS, de relatório da execução do CG e prestação de contas	14	93%	40	95%
Elementos essenciais do contrato de gestão				
Programa de trabalho	13	87%	37	88%
Metas	14	93%	39	93%
Indicadores	14	93%	38	90%
Prazos	13	87%	38	90%
CrITÉrios de avaliação	13	87%	38	90%
Estipulação dos limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a dirigentes e empregados das OS, no exercício de suas funções	14	93%	39	93%
Dispositivos Gerais				
Declaração da OS como entidade de interesse social e utilidade pública	12	80%	32	76%

Principais características legais da qualificação como OS		Leis Estaduais		Leis Municipais	
		Nº	%	Nº	%
Dispositivos Gerais					
Autorização legal para cessão de servidores	Com ônus para o Poder Público	8	53%	31	74%
	Sem ônus para o Poder Público	3	20%	32	76%
Vedação do pagamento de vantagem permanente a servidor cedido com recursos do Contrato de Gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria		9	60%	32	76%
Possibilidade da previsão de parcela de recursos no Contrato de Gestão para compensar desligamento de servidor cedido		4	27%	17	0%
Permissão de uso de bens públicos sem licitação		13	87%	35	83%
Reciprocidade do modelo com estados, DF e municípios para fins de assinatura de Contrato de Gestão		6	40%	20	48%
Desqualificação por descumprimento do Contrato de Gestão		10	67%	36	86%
"Publicização" de atividades públicas para as Organizações Sociais		8	53%	18	43%

5.2.3. Requisitos estatutários previstos nas legislações estaduais e municipais de OS⁴⁰

Dentre os requisitos estatutários exigidos para a qualificação de entidades como Organizações Sociais, destacam-se aqueles que visam garantir que o patrimônio da entidade a ser qualificada, assim como os seus recursos próprios e aqueles que ela obtiver, sejam destinados exclusivamente ao financiamento da atividade social de interesse público que será objeto da parceria e fomento do Poder Público.

Fica previsto, portanto, que haja renúncia prévia dos instituidores da entidade às receitas e ao patrimônio por ela porventura auferido como pré-condição para a sua qualificação como Organização Social. Essa renúncia, lavrada no estatuto civil da entidade, assegura que, em nenhuma hipótese, poderá ser revertido

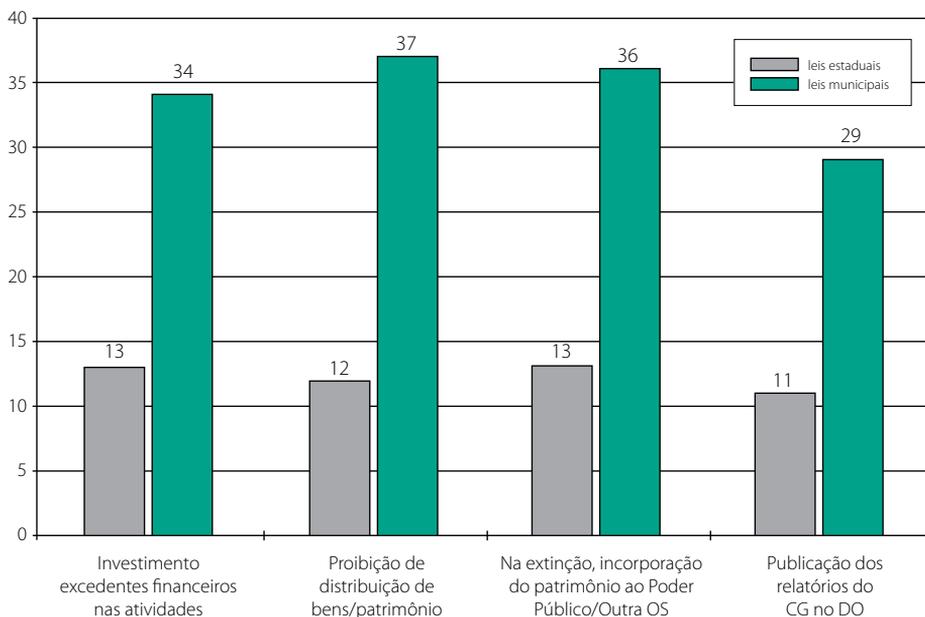
40 Requisitos definidos com base no conteúdo da Lei Federal nº 9.837/98.

patrimônio ou recursos para seus instituidores, em caso de sua extinção ou de término de sua relação de parceria com o estado (desqualificação).

São requisitos para a qualificação:

- a. a previsão, no ato de instituição da entidade civil, do investimento obrigatório de seus excedentes financeiros em suas próprias atividades.
- b. a proibição de distribuição de bens ou de parcela de seu patrimônio; e
- c. a previsão de que, no caso da sua extinção ou mesmo de sua desqualificação como OS, haja a incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações bem como dos excedentes financeiros, ao patrimônio de outra OS no âmbito do Poder Público instituidor, na mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados.

Gráfico VI – Leis estaduais e municipais de OS
Análise comparativa dos requisitos estatutários exigidos para a qualificação



Deve salientar-se, ainda, a exigência de que o estatuto da entidade a ser qualificada preveja a publicação em Diário Oficial dos seus resultados financeiros e do Contrato de Gestão firmado com o Poder Público, assegurando a transparência à sociedade, em especial a divulgação de informações sobre as condições de saúde financeira da entidade parceira, bem como os resultados obtidos da cooperação com o Estado.

Conforme Gráfico VI, verifica-se que mais de 80% das leis estaduais e municipais de OS exigem o atendimento aos requisitos estatutários previstos na lei federal para a qualificação da entidade.

Dentre os estados, Bahia e Amapá não exigem a previsão de incorporação integral do patrimônio da entidade, no caso de extinção e qualificação. Dentre os municípios, 5 não preveem essa exigência: Barueri (SP), Cajamar (SP), Fazenda Rio Grande (PR), Itaboraí (RJ) e Parnaíba (PI).

O requisito de publicação dos resultados financeiros da OS e do contrato de gestão em Diário Oficial é o de menor incidência dentre os 4 requisitos estatutários: 73% dos estados (11) e 69% dos municípios (29).

Algumas leis estaduais e municipais acrescentaram novos requisitos à qualificação: a existência de um Conselho Fiscal; a comprovação de regularidade jurídico-fiscal e de boa situação econômico-financeira; a adoção de práticas de planejamento sistemático; e a apresentação de plano operacional da prestação de serviços públicos.

5.2.4. Requisitos relativos ao sistema de governança da entidade civil exigidos para a qualificação como OS

A concepção original do modelo de Organizações Sociais, consignada na legislação federal, contempla exigências específicas em relação à estruturação do sistema de governança da entidade, sobretudo no que se refere à composição e às atribuições do seu órgão colegiado de decisão superior. O propósito é assegurar o alinhamento das atividades da entidade qualificada às políticas públicas setoriais, assim como a obtenção dos efeitos esperados pelo Poder Público com a constituição da parceria.

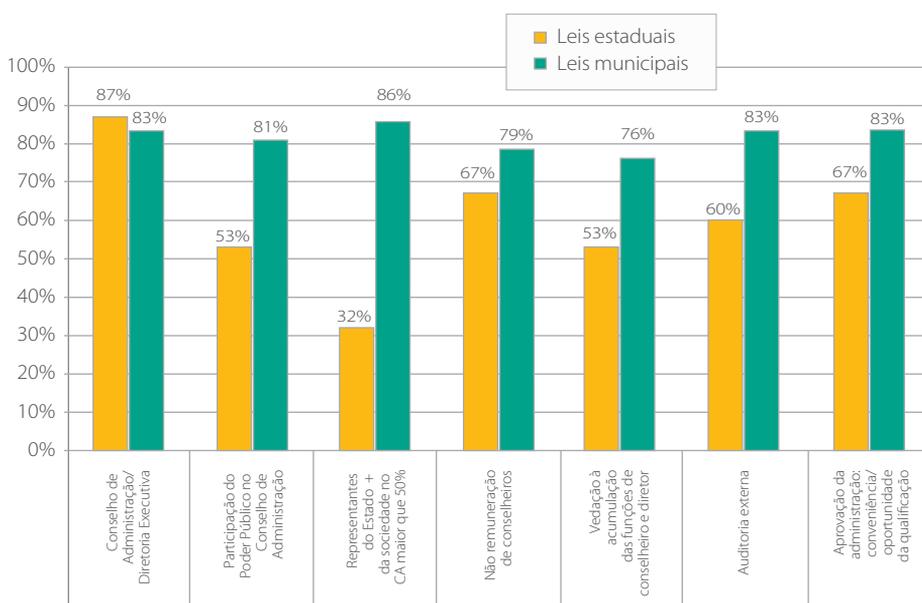
Para se qualificar como Organização Social, os atos instituidores da entidade devem prever, dentre outros:

- a.** a participação de representantes do Poder Público e da sociedade civil na sua instância decisória superior, em percentual superior a 50%;

- b. a atuação não remunerada dos membros do seu Conselho Superior;
- c. a vedação da acumulação das funções de conselheiro e membro da Diretoria Executiva da entidade; e
- d. a submissão da entidade à auditoria externa, para apoiar o processo de fiscalização interna, pelo Conselho Superior, das contas da entidade assim como dos resultados atingidos no âmbito da parceria com o Poder Público.

Dentre os requisitos destaca-se, em primeiro lugar, a previsão da participação do Poder Público no órgão decisório superior da entidade civil qualificada, fundamental para as relações de cooperação de longo prazo com a Administração Pública. Segundo, a proibição de remuneração dos conselheiros, assegurando que as estratégias de atuação da entidade sejam definidas por pessoas sem vínculo remuneratório com a instituição, comprometidas tão somente com o caráter social e de interesse público de suas atividades.

Gráfico VII – Análise comparativa das leis estaduais e municipais de OS
Requisitos de governança exigidos para a qualificação



A análise das legislações estaduais e municipais sobre o modelo de Organizações Sociais, a partir dos dados apresentados no Gráfico VII, revela que, em geral, as leis municipais se alinham aos requisitos da lei federal mais que as estaduais e preservaram as características principais do modelo, relativas à governança, em especial, aquelas que garantem a participação do Poder Público dentro do sistema decisório da entidade civil (81% das leis municipais e 53% das leis estaduais) e a sua composição majoritária por representantes estatais e da sociedade civil (81% das leis municipais e 40% das leis estaduais).

Ponto importante a registrar é que, das 57 legislações específicas sobre Organizações Sociais, 58% previram a presença majoritária da representação do Poder Público e da sociedade civil na estrutura decisória da Organização Social.

Quanto à natureza do órgão superior de decisão da OS, 57% das leis estaduais e 79% das municipais previram que a atuação como conselheiro fosse atividade não remunerada e não acumulável com as atribuições de Diretoria (53% e 76% das leis estaduais e municipais, respectivamente).

5.2.5. Análise comparativa das competências legais do Conselho de Administração das OS estaduais e municipais

Outro aspecto importante de análise nas leis estaduais e municipais de OS é se elas contemplaram disposições que estabelecem as competências privativas do Conselho de Administração que devem estar previstas no estatuto da entidade civil como requisito para a qualificação.

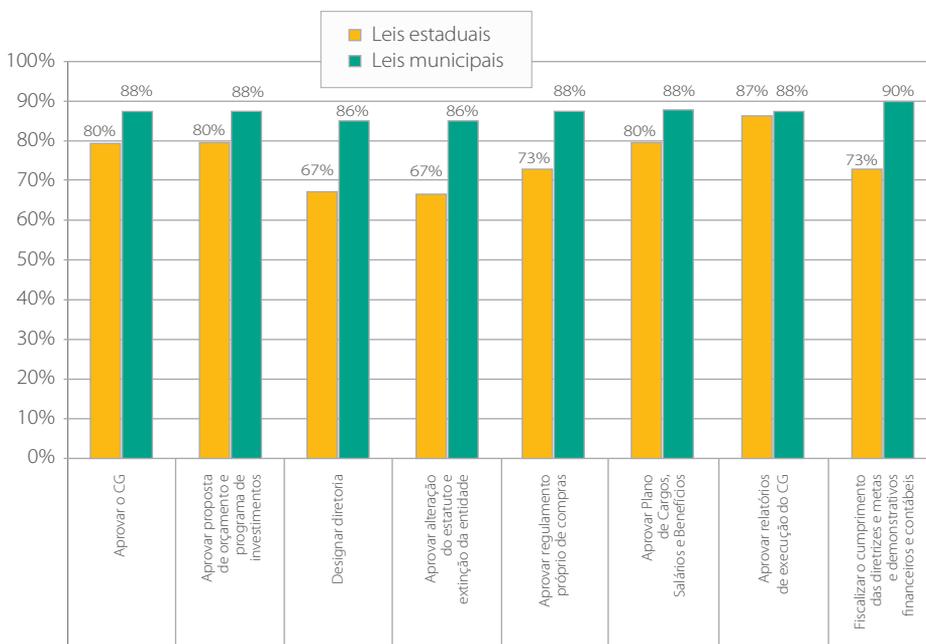
Quando conjugada à exigência legal de que o Poder Público e a sociedade civil sejam maioria no órgão de decisão superior da OS, a previsão de que esse conselho detenha, privativamente, competências de aprovação dos principais documentos da entidade civil representa, de fato, um importante mecanismo que assegura o alinhamento das atividades da entidade civil aos objetivos públicos.

Dentre as competências privativas dos Conselhos de Administração a serem previstas nos respectivos estatutos das entidades qualificadas como OS, destacam-se os seguintes:

- a.** aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;
- b.** aprovar a proposta de orçamento e o programa de investimentos;
- c.** designar e dispensar os membros da diretoria;

- d. aprovar alteração de estatuto e extinção da entidade;
- e. aprovar por maioria de, no mínimo, dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- f. aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;
- g. aprovar o plano de cargos, salários e benefícios; e
- h. fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Gráfico VIII – Análise comparativa das competências legais do Conselho de Administração das OS estaduais e municipais



Constata-se no Gráfico VIII, que, mais uma vez, houve maior alinhamento do conteúdo das leis municipais de OS em relação às leis estaduais, relativamente às competências do Conselho de Administração requeridas pela lei federal para a qualificação.

Os menores níveis de alinhamento identificados corresponderam à exigência de que o Conselho de Administração fosse responsável, privativamente, por designar a diretoria e aprovar alterações no estatuto ou a extinção da entidade.

Interessante registrar que, quando se compara o conjunto de requisitos contemplados em cada lei municipal e estadual, constata-se que:

- a. apenas 5 dos 42 municípios não dispuseram sobre as competências privativas do Conselho de Administração: Fazenda Rio Grande (PR); Itaboraí (RJ); Petrolina (PE); Casimiro de Abreu (RJ) e Barueri (SP). À exceção de Casimiro de Abreu (RJ), os demais também não contemplaram, em suas respectivas leis, a participação do Poder Público no Conselho de Administração da OS; e
- b. apenas 2 estados – Espírito Santo e Mato Grosso – não dispuseram sobre as competências privativas do Conselho de Administração, sendo que o Espírito Santo previu a participação do Poder Público no Conselho da OS.

5.2.6. Análise da natureza das disposições legais sobre a parceria entre Poder Público e OS

Um dos objetivos fundamentais do modelo legal de qualificação como Organização Social é possibilitar ao Poder Público estabelecer relações prolongadas de parceria com entidades civis para a realização de atividades de interesse público, especialmente nas áreas de prestação de serviços sociais diretamente aos cidadãos.

Essas relações de parceria implicam, na maior parte das vezes, em fomento público às atividades realizadas por essas instituições, viabilizadas por meio da transferência de recursos financeiros previamente negociados.

Nesse sentido, a lei federal de OS inovou ao prever a aplicação de um instrumento de natureza contratual, no lugar do tradicional convênio, por meio do qual o Poder Público e a entidade qualificada como OS negociam metas de desempenho e resultados esperados com a parceria, durante determinado

período de tempo. Além disso, estabelecem o montante de recursos a serem transferidos à entidade, a título de fomento das atividades contratualizadas

O contrato de gestão guarda, portanto, diferenças fundamentais em relação ao convênio, assim como em relação ao contrato que regula o processo de aquisição de bens e serviços no mercado.

Dentre as características do processo de contratualização previsto na lei federal de OS, destacam-se as seguintes:

- a.** a definição do contrato de gestão como instrumento de formalização da relação de parceria e fomento entre o Poder Público e a OS na execução das atividades de interesse público;
- b.** a previsão de que a elaboração do contrato de gestão observe os princípios constitucionais da Administração Pública, dispostos no *caput* do art. 37 da Constituição;
- c.** a previsão de instituição de uma comissão de acompanhamento do desempenho e resultados do contrato de gestão;
- d.** a fiscalização do contrato pelo Poder Público, exigida a apresentação, pela OS, de relatório da execução do contrato de gestão e prestação de contas; e
- e.** a previsão de que os contratos de gestão contemplem, dentre outros dispositivos, a especificação do programa de trabalho, das metas e indicadores pertinentes às atividades e serviços contratualizados, os prazos de execução, os critérios de avaliação das metas, além de obrigações contratuais a serem observadas pela entidade, relativas à sua gestão interna como, por exemplo, a estipulação dos limites e critérios para as despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a dirigentes e empregados das Organizações Sociais, no exercício de suas funções.

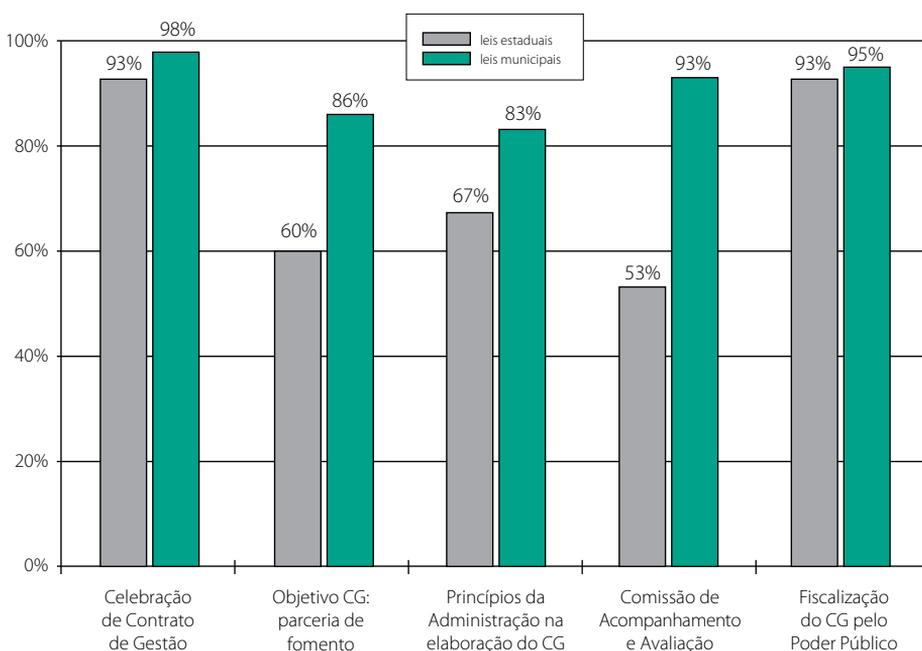
Com relação ao modelo de parceria entre Poder Público e OS (vide Gráfico IX), o levantamento identificou que, em todas as legislações específicas sobre o modelo de Organizações Sociais, estaduais e municipais, o contrato foi o instrumento mais utilizado na formalização do relacionamento entre a

entidade civil e o Poder Público, em substituição ao convênio. Dentre 57 leis, 55 utilizaram o termo “contrato de gestão” para nominar o instrumento. O estado de Sergipe empregou o termo “contrato” e o município de Itaboraí (RJ), o “termo de gestão ou parceria”.

Houve maior convergência das leis municipais em relação ao conteúdo previsto na lei federal de OS, com relação à definição e principais mecanismos do contrato de gestão:

- a. o objetivo de formar a parceria entre Estado e entidade civil e de permitir o fomento a atividades de interesse social foi previsto em 86% das leis municipais e 60% das leis estaduais; e
- b. a previsão de criação da comissão de acompanhamento e avaliação dos resultados do contrato foi constatada em 93% das leis municipais e 53% das estaduais.

Gráfico IX – Características da relação de parceria e fomento entre a entidade e o Poder Público nas leis estaduais e municipais de OS



5.2.7. Nível de alinhamento das leis estaduais e municipais ao conteúdo da lei federal de OS

Para avaliar o nível de alinhamento de cada uma das leis estaduais e municipais de OS ao modelo legal instituído pelo governo federal, selecionou-se vinte requisitos considerados mais importantes por serem definidores dos contornos do modelo de qualificação. São eles:

- a.** dispor de Conselho de Administração (CA) e Diretoria Executiva (DE);
- b.** prever a participação do Poder Público no Conselho de Administração;
- c.** prever a incorporação integral do patrimônio da OS, em caso de extinção ou desqualificação, a outra OS ou ao Poder Público;
- d.** exigir a aprovação, quanto à conveniência e oportunidade, da qualificação pelo Poder Executivo;
- e.** constituir o Conselho de Administração com mais de 50% de membros do Poder Público e da sociedade civil;
- f.** vedar a remuneração dos conselheiros do Conselho de Administração;
- g.** não permitir a acumulação das funções de conselheiro e diretor da OS;
- h.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de aprovar o contrato de gestão;
- i.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de aprovar a proposta do orçamento e o programa de investimentos;
- j.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de designar a Diretoria;
- k.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de aprovar alteração de estatuto e extinção da entidade;

- l.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de aprovar regulamento próprio de compras;
- m.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de aprovar Plano de cargos, salários e benefícios;
- n.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de aprovar relatórios de execução do contrato de gestão;
- o.** atribuir ao Conselho de Administração a competência exclusiva de fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas e demonstrativos financeiros e contábeis;
- p.** dispor de auditoria externa para auxiliar o Conselho de Administração;
- q.** firmar contrato de gestão com o Poder Público;
- r.** estipular, como objetivo do contrato de gestão, a parceria e fomento à execução de atividades sociais de interesse público;
- s.** dispor de uma Comissão de Acompanhamento da OS; e
- t.** prever a fiscalização dos resultados do contrato de gestão pelo Poder Público por meio da entrega, pela OS, de relatório da execução do contrato e da prestação de contas.

Os Gráficos X e XI permitem a análise comparativa do nível de alinhamento das leis estaduais e municipais de OS ao modelo instituído pela lei federal.

Verifica-se que os menores níveis de alinhamento foram identificados nas leis estaduais da Bahia, do Espírito Santo e do Mato Grosso, que contemplaram menos de 50% dos requisitos presentes na lei federal e avaliados, no presente estudo, como essenciais a esse modelo de parceria (vide na figura XVIII).

Relativamente aos municípios, foram identificadas apenas 4 leis com nível de alinhamento abaixo de 50%, nos Municípios de Fazenda do Rio Grande (PR); Itaboraí (RJ); Barueri (SP) e Petrolina (PE).

Observa-se nessas leis um “hibridismo” dos modelos de qualificação como Organizações Sociais e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. As leis de OS desses municípios contemplaram requisitos previstos na Lei Federal nº 9.790/99, que instituiu a qualificação de entidades civis como OSCIP, tais como:

- a. a delimitação legal do universo de entidades passíveis de qualificação, em função de suas finalidades institucionais, na forma estabelecida pela lei de OSCIP; e
- b. a adoção de requisitos de natureza estatutária para o processo de qualificação, típicos do modelo de OSCIP, como a existência de um Conselho Fiscal e a apresentação de comprovantes de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista.

5.2.8. Programa de publicização

A promulgação da lei federal de OS deu-se no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado adotado pelo governo federal no período de 1995 a 1998, que tinha como uma de suas estratégias a “publicização” de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos de estado.

Conforme a formulação do MARE⁴¹, “publicização” designa o processo de extinção de entidades estatais prestadoras desses serviços e concomitante absorção das suas atividades por entidades do terceiro setor, qualificadas como Organizações Sociais.

O presente estudo identificou leis estaduais e municipais que acompanharam a estratégia adotada pelo governo federal e vincularam, em suas leis específicas, a criação do modelo de parceria de OS com programas de publicização. Foram identificadas 53% de leis estaduais e 43% de leis municipais com conteúdos relacionados à publicização. Como exemplo, podem ser mencionadas as leis estaduais da Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte e Santa Catarina e as leis municipais de Curitiba, Fortaleza, Vitória, Cajamar, Campo Limpo Paulista, Campo Novo do Parecis, Cubatão, Morro Agudo e Nova Odessa.

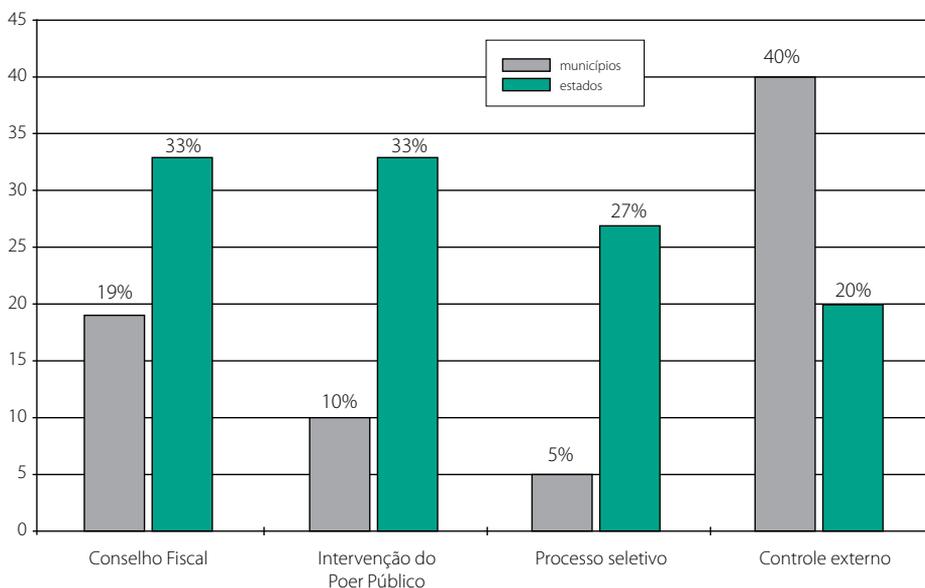
41 Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*, Brasília, MARE (Cadernos da Reforma do Estado, nº 2), 1998.

5.2.9. Principais especificidades das leis estaduais e municipais de Os

Dentre os conteúdos encontrados nas leis específicas de OS, aprovadas pelos entes subnacionais, não previstos na Lei Federal nº 9.637/98, doravante denominados “especificidades”, merecem destaque por terem sido mais frequentes (Gráfico XII):

- a. a exigência legal da entidade civil dispor de Conselho Fiscal;
- b. a previsão da intervenção do Poder Público nos serviços;
- c. a previsão legal da aplicação de um processo seletivo para escolha das entidades civis a serem qualificadas como OS; e
- d. a previsão legal de que essas entidades civis, uma vez qualificadas como Organizações Sociais, deveriam se submeter aos órgãos de controle externo do Poder Executivo.

Gráfico XII – Análise comparativa das leis municipais de OS Principais especificidades



5.2.9.1. Conselho Fiscal

Algumas das leis que exigem a existência de um Conselho Fiscal descrevem a composição, as atribuições e outras características desse conselho.

As leis dos estados da Bahia e do Ceará definem que ele deve ser constituído por 7 (sete) membros efetivos com respectivos suplentes. O Conselho Fiscal deve ser composto por representantes das Secretarias da Fazenda, de Planejamento, de Administração e da área de atuação autorizada, da Procuradoria Geral do Estado e por dois membros indicados pelas entidades representantes da sociedade civil.

A lei de Goiás não estabelece a formação de um Conselho Fiscal como requisito para a qualificação da entidade, mas prevê sua existência. Esse Conselho seria constituído de no mínimo 3 (três) membros efetivos e os respectivos suplentes. Suas atribuições não são discriminadas no texto legal, pois devem ser definidas no estatuto da entidade.

Relativamente às competências do Conselho Fiscal, a lei de Goiás apenas dispõe que sejam definidas no estatuto da entidade.

Nas leis estaduais da Bahia e do Ceará, as competências do Conselho são definidas da seguinte forma:

- a.** examinar e emitir parecer sobre os relatórios e balancetes mensais da entidade;
- b.** supervisionar a execução financeira e orçamentária da entidade;
- c.** examinar e emitir parecer sobre os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, e respectivas demonstrações financeiras, elaborados pela Diretoria, referentes às contas anuais ou de gestão da entidade;
- d.** pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos pela Diretoria ou pelo Conselho de Administração ou Conselho Curador;
- e.** pronunciar-se sobre denúncia que lhe for encaminhada pela sociedade, adotando as providências cabíveis; e
- f.** executar outras atividades correlatas.

A lei de Santa Catarina também define as competências do Conselho Fiscal que se restringem a fiscalizar os atos dos diretores da entidade e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários; analisar a prestação de contas anual, elaborando o competente parecer; e informar ao Conselho Delegado de Administração eventuais irregularidades da administração no desempenho de suas atribuições.

5.2.9.2. Intervenção do Poder Público

Algumas leis estaduais e municipais dedicaram um capítulo apenas para dispor sobre a intervenção do estado nos serviços transferidos às Organizações Sociais.

Essa intervenção foi prevista em caso de ser constatado o risco quanto à regularidade e ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no contrato de gestão pela OS. Nessa eventualidade, a lei autorizou que o Poder Executivo intervisse nos serviços autorizados. É o caso das legislações dos estados da Bahia, do Ceará, do Mato Grosso, do Pará, do Piauí e de Santa Catarina e das leis municipais de Curitiba, Fortaleza, Cubatão, Juiz de Fora, Lucas do Rio Verde e Maracanaú.

Usualmente as leis prevêem que a intervenção tenha a duração de no máximo 180 dias, sendo que o Poder Público teria um prazo de 30 dias para instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar as responsabilidades. Ficando constatado que a intervenção não atendeu aos pressupostos legais e regulamentares, a Organização Social deveria retomar os serviços autorizados.

5.2.9.3. Processo seletivo

Foram identificados, em legislações estaduais e municipais, dispositivos cuja finalidade era a de estabelecer critérios ou processos de seleção das entidades civis a serem qualificadas como Organizações Sociais ou mesmo para a escolha daquelas com as quais o Poder Público deveria celebrar contratos de gestão. As leis estaduais do Espírito Santo e do Rio Grande do Norte, por exemplo, previram a seleção da Organização Social através de processo licitatório.

As leis estaduais de São Paulo e Bahia e a lei municipal de São Paulo (SP) dispuseram sobre a realização de convocação pública das Organizações Sociais, publicada em Diário Oficial do Estado, para que todas as interessadas em

celebrá-la pudessem se apresentar. Em seu art. 5º, a lei municipal de OS de São Paulo (SP) estabeleceu que é dispensável a licitação para a celebração de contratos de gestão com as OS, porém impõe a realização prévia de processo seletivo, quando houver mais de uma entidade qualificada para prestar o serviço objeto da parceria.

A lei municipal de Juiz de Fora (MG) contemplou o instituto das “audiências públicas” como mecanismo a ser aplicado pelo Poder Público, previamente à celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais. A lei não deixou claro quais os objetivos e características dessas audiências, mas dispõe, ainda, que as Organizações Sociais deveriam promovê-las antes de celebrarem contratos ou convênios de valor superior a R\$ 100.000,00 e que as sugestões e críticas apresentadas por escrito, no curso das consultas e audiências públicas, deveriam ser razoável e motivadamente apreciadas.

5.2.9.4. Controle externo

A lei de OS do estado de São Paulo, por exemplo, estabelece em seu art. 1º, parágrafo único, que “as pessoas jurídicas de direito privado qualificadas pelo Poder Executivo como Organizações Sociais *“serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo”*”.

Da mesma forma, a lei do município de Goiânia (GO) estabelece no art. 1º, parágrafo único, que as pessoas jurídicas qualificadas como Organizações Sociais serão submetidas ao controle externo da Câmara Municipal, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.

A lei do estado de Sergipe dispõe que *“a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da entidade qualificada como Organização Social deve ser exercida pela Assembleia Legislativa do Estado, através do Tribunal de Contas do Estado, e pelo Poder Executivo Estadual, através de Comissão Intersetorial, instituída especialmente para este fim por ato do Governador do Estado, presidida pelo titular do Órgão Estadual responsável pela avaliação, controle e supervisão do contrato com a entidade”*.

A lei municipal de Barueri (SP) impõe, como requisito à qualificação, que o estatuto da entidade preveja norma que imponha a obrigação de prestar contas dos recursos públicos recebidos, sujeitando-se à fiscalização do Tribunal de Contas.

Esses dispositivos estendem a entidades civis parceiras do Estado o mesmo tratamento constitucional previsto a órgãos e entidades da administração pública (art. 71, *caput*, da Constituição Federal).

Interessante analisar dispositivo previsto na lei de OS do estado do Maranhão sobre o controle interno e externo: *“a execução do contrato de gestão, no tocante à aplicação dos recursos repassados ou transferidos pelo Estado ou suas entidades submete-se, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário operacional e patrimonial, aos exames do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado”*. Vê-se que, embora a lei tenha previsto que o objeto do controle seja a execução do contrato de gestão e não a gestão da entidade civil, o texto abre margem a dúvidas quanto ao controle estatal da gestão contábil e financeira da entidade parceira.

Nesse aspecto, a Constituição Federal é clara ao diferenciar, no art. 74, inciso II, o controle da gestão que recai sobre os órgãos e entidades públicos do controle dos resultados da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, respeitando-se, assim, o art. 5º, inciso XVIII, da própria Constituição.

Podem ser, ainda, citadas as leis dos municípios de São Paulo (SP) e Itaboraí (RJ) que previram o dispositivo.

5.2.9.5. Outras especificidades

Das demais especificidades encontradas nas legislações estaduais e municipais de OS, podem ser mencionadas:

- a.** exigência da comprovação da regularidade jurídico-fiscal e da boa situação econômico-financeira da entidade; Exemplo: lei estadual do Mato Grosso.
- b.** exigência da adoção de práticas de planejamento sistemático das ações, mediante instrumentos de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação das atividades, de acordo com as metas pactuadas. Exemplo: leis estaduais da Bahia, Mato Grosso e Santa Catarina;
- c.** imposição da restrição da entidade não haver sido qualificada como OSCIP. Exemplo: lei estadual de Goiás;
- d.** qualificação de entidade civil pelo Estado para atuar apenas em um dos municípios do estado. Exemplo: lei estadual do Espírito Santo;

- e.** restrição à participação no Conselho de Administração e na Diretoria de membros com grau de parentesco com o Chefe do Poder Executivo e outras autoridade. Exemplos: leis estaduais do Distrito Federal e de São Paulo;
- f.** vedação do anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, reconhecimento do cidadão como parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, na forma prevista na Lei Federal nº 9.790/1999, que trata das OSCIP. Exemplos: leis estaduais do Distrito Federal, Mato Grosso, Sergipe e São Paulo;
- g.** previsão de um Conselho de Gestão das Organizações Sociais, responsável pela gestão dos modelos no estado ou município. Exemplos: leis estaduais da Bahia e do Distrito Federal;
- h.** previsão de que o Poder Público ou consórcio intermunicipal podem qualificar a Organização Social;
- i.** previsão de que a qualificação a pedido da interessada ocorra mediante apresentação de projeto e submissão a requisitos de gestão interna;
- j.** vinculação da lei estadual ou municipal à lei federal quanto à qualificação de OS e programa de publicização. Exemplo: leis municipais de Campo Limpo Paulista (SP) e Parnaíba (PI);
- k.** exigência de que o Poder Público realize audiências públicas prévias com as entidades a serem qualificadas como “OS”. Exemplo: lei municipal de Juiz de Fora (MG);
- l.** previsão da aplicação da Lei Federal nº 8666/93, enquanto a OS não dispuser de regulamento próprio para compras;
- m.** previsão da possibilidade da qualificação como OS de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, inclusive as instituídas pelo Poder Público; e
- n.** previsão de que poderá ser qualificada como OS entidade instituída e não mantida pelo Poder Público.

6. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP

6.1. LEIS DE OSCIP IDENTIFICADAS NO PAÍS

O levantamento identificou a existência, no país, de 27 legislações ou normas específicas sobre qualificação de entidades civis como OSCIP, conforme os Quadros IX, X e XI, sendo uma Federal; 9 estaduais e 15 municipais. Foram identificados, ainda, um decreto estadual e um municipal que tratam diretamente do modelo de OS, sem a existência de uma lei específica sobre o tema.

Quadro IX – Governos com previsão legal específica do modelo OSCIP

Gov. federal	Marco legal	Nº de OSCIP qualificadas	Nº de termos de parceria
	Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999	4.856	73

Quadro X – Estados brasileiros com lei específica sobre OSCIP

Estado	Marco legal/normativo	Nº de OSCIP qualificadas	Nº de termos de parcerias
Acre	Lei nº 1.428 de 02 de janeiro de 2002	1	1
Amapá	Lei nº 496 de 04 de janeiro de 2000	0	0
Amazonas	Lei Ordinária nº 3.017 de 2005	6	0
Goiás	Lei nº 15.731 de 07 de julho de 2006	2	0
Maranhão	Decreto nº 23.218 de 19 de julho de 2007	0	0
Mato Grosso	Lei nº 8.687 de 24 de julho de 2007	0	0
Minas Gerais	Lei nº 14.870 de 16 de dezembro de 2003	136	14
Pernambuco	Lei 11.743 de 20 de janeiro de 2000	15	0
Rio Grande do Sul	Lei 12.901 de 11 de janeiro de 2008	2	0
Sergipe	Lei nº 5.850 de 16 de março de 2006	5	0
Total	10 estados com legislação ou norma própria	167	15

Quadro XI – Municípios por estado com lei específica sobre OSCIP

Município	Marco legal/normativo	Nº de OSCIP qualificadas	Nº de termos de parceria
Estado de Alagoas: 1 município			
Maceió	Lei nº 5.651 de 05 de dezembro 2007	0	0
Estado da Bahia: 1 município			
Barra do Choça	Lei nº 107 de 2008	1	0
Estado do Paraíba: 1 município			
Esperança	Lei nº 1.187 de 08 de junho de 2006	0	0
Estado do Paraná: 4 municípios			
Almirante Tamandaré	Lei nº 1.364 de 2008	0	0
Castro	Lei nº 1.294 de 03 de março de 2005	0	0
Colombo	Lei nº 957 de 14 de julho de 2006	0	0
Piraquara	Lei nº 784 de 03 de agosto de 2005	0	0
Estado do Pernambuco: 1 município			
Recife	Lei nº 17.140 de 2005	0	0
Estado de Minas Gerais: 3 municípios			
Ipatinga	Lei nº 2.337 de 2007	0	0
Ouro Branco	Lei nº 1.551 de 23 de maio de 2006	0	0
Pedro Leopoldo	Lei Ordinária nº 2.810 de 2005	0	0
Estado do Rio Grande do Sul: 1 município			
Taquara	Lei Municipal nº 4.045 de 2008	0	0
Estado de Santa Catarina: 1 município			
Araranguá	Lei nº 2.073 de 2001	26	0
Estado de São Paulo: 3 municípios (*)			
Guarujá	Lei nº 3.265 de 07 de dezembro de 2005	0	0
Matão	Lei nº 3.672, de 17 de agosto de 2005	0	0
São Paulo	Decreto nº 46.979, de 06 de fevereiro de 2006	0	0
Total	16 municípios com legislação ou norma própria	27	0

(*) Embora não tenha sido localizada legislação ou norma específica sobre a qualificação de OSCIP pelo município de Guarulhos, identificou-se a edição do Decreto nº 23.860, de 03 de julho de 2006, que dispõe sobre o cadastro de Instituições de Assistência Social, Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP) e fundações particulares sem fins econômicos na Secretaria de Assistência Social e Cidadania e dá outras providências.

O presente levantamento identificou a existência de legislações ou normas específicas sobre OSCIP em 16 estados brasileiros, conforme dados do Quadro VIII.

A Tabela III permite visualizar em quais estados da Federação houve edição de leis estaduais e municipais de OSCIP. Os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul editaram leis próprias e registraram, pelo menos, um município com lei de OSCIP.

Merece destaque o caso do estado de Minas Gerais que qualificou 136 OSCIP e firmou 14 termos de parceria. O estado do Rio Grande do Sul qualificou 2 OSCIP e não firmou nenhum termo de parceria com elas.

Tabela III – Nº de estados com legislação estadual sobre OSCIP ou com municípios com legislação própria sobre OSCIP

Estado	Com Lei Estadual de OSCIP	Com Leis Municipais de OSCIP	
			Nº de municípios
AC	SIM	NÃO	0
AL	NÃO	SIM	1
AM	SIM	NÃO	0
AP	SIM	NÃO	0
BA	NÃO	SIM	1
GO	SIM	NÃO	0
MA	SIM (*)	NÃO	0
MG	SIM	SIM	3
MT	SIM	NÃO	
PB	NÃO	SIM	1
PE	SIM	SIM	1
PR (**)	NÃO	SIM	4
RS	SIM	SIM	1
SC	NÃO	SIM	1
SE	SIM	NÃO	
SP (***)	NÃO	SIM	3
Total: 16 estados	10 estados	9 estados	16 municípios

(*) O estado do Maranhão (MA) editou decreto sobre OSCIP.

(**) O município de Castro (PR) editou lei que trata exclusivamente dos termos de parceria entre OSCIP qualificadas pelo Poder Executivo Federal e a Administração Pública Municipal.

(***) O dado relativo ao número de municípios inclui o governo do município de São Paulo (SP) que editou decreto sobre OSCIP.

Os municípios de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, apesar de terem leis específicas, não informaram terem qualificado nenhuma entidade como OSCIP.

Os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Sergipe editaram apenas leis estaduais. O Acre qualificou uma OSCIP e firmou um termo de parceria; o Amapá não qualificou nenhuma; Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Sergipe qualificaram, respectivamente, 6, 2, 15 e 5 OSCIP, mas não foram identificados termos de parceria instituídos com as entidades qualificadas.

O estado do Maranhão (MA) e o município de São Paulo (SP), apesar de não editarem lei específica, regulamentaram a matéria por decreto reconhecendo como OSCIP as entidades qualificadas pelo governo federal e estabelecendo as condições para celebração de termo de parceria com o estado ou o município.

Em Alagoas, Bahia, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina e São Paulo foram identificados municípios com leis próprias de OSCIP.

Apenas nos municípios de Barra do Choça (BA) e Aranguá (SC) foram registradas entidades qualificadas como OSCIP, sendo que não se identificou termos de parcerias firmados entres essas entidades e o Poder Público local.

A Tabela IV apresenta o número de leis estaduais e municipais de OSCIP editadas por ano, a partir de 2000. Vê-se que a maior parte das leis (16 leis, que correspondem a 88% do total de leis) foram aprovadas após o ano de 2003, sendo que 62% no período de 2003 a 2006.

Tabela IV – Distribuição das leis estaduais e municipais de OSCIP por ano de sua promulgação

Ano	Lei/Norma Estadual	Lei/Norma Municipal
2000	2	1
2001	0	0
2002	1	0
2003	1	0
2004	0	0
2005	1	7
2006	2	5
2007	2	2
2008	1	2
Total	10	17

Também foi identificada a existência de 5.050 entidades qualificadas como OSCIP:

- a. 4.856 OSCIP qualificadas pelo Ministério da Justiça;
- b. 167 OSCIP qualificadas por governos estaduais; e
- c. 27 OSCIP qualificadas por governos municipais.

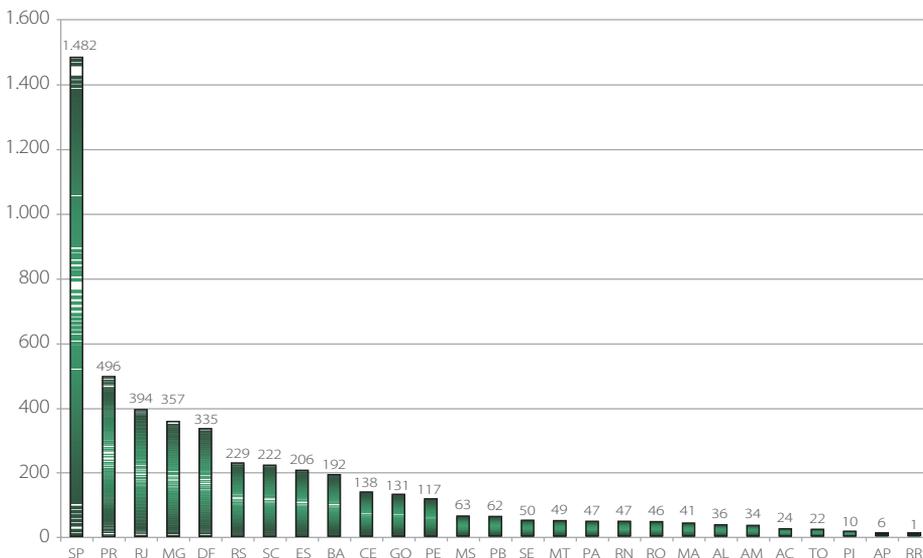
As OSCIP federais, qualificadas pelo Ministério da Justiça, estão sediadas em diferentes estados do Brasil.

O Gráfico XIII apresenta a distribuição de OSCIP federais nos estados.

A maioria dessas entidades – 4.051 ou cerca de 83% – estão localizadas em apenas 12 estados, com predominância para as regiões Sul e Sudeste: São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Ceará, Goiás e Pernambuco.

São Paulo, isoladamente, concentra 30,52% (1.482) das OSCIP federais.⁴²

Gráfico XIII – Distribuição das OSCIP qualificadas pelo governo federal entre os estados brasileiros



42 Tal concentração pode ser decorrente de fatores como: tamanho do estado, conhecimento do modelo de parceria e maior interação com o governo federal.

Destaca-se que, do universo de 5.050 OSCIP qualificadas pelo Poder Público nas três esferas de governo, apenas 88 assinaram termos de parceria com o Poder Público, no exercício de 2008, com a seguinte distribuição:

- a.** 4.856 OSCIP foram qualificadas pelo governo federal, com base na Lei nº 9.790/99. Do total de entidades qualificadas, apenas 73 OSCIP firmaram termos de parceria com órgãos ou entidades federais; e
- b.** 167 OSCIP foram qualificadas pelos estados e, conforme já mencionado, apenas 15 delas firmaram termos de parceria com governos estaduais, sendo 14 com o governo de Minas Gerais e 1 com o governo do Acre.

O Amapá não informou ter entidades qualificadas, e não foram encontrados registros de termos de parceria firmados entre OSCIP e os demais governos estaduais e municipais.

No caso dos estados do Espírito Santo e do Piauí, não há marco legal ou normativo próprio para estabelecer as parcerias na esfera estadual, mas eles estabeleceram parceria com OSCIP qualificadas pelo governo federal, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Na esfera municipal, entre os 16 municípios com legislação ou norma própria para a qualificação e celebração de termos de parceria com OSCIP, foram encontradas 27 OSCIP qualificadas por leis municipais, sendo uma do município de Barra do Choça (BA) e as outras 26 do município de Aranguá (SC).

Com relação aos demais municípios com lei/norma própria, não foi possível verificar a quantidade de parcerias celebradas.

O estudo identificou, ainda, que o termo de parceria não é o único instrumento utilizado pelos governos das três esferas para criar parcerias com entidades qualificadas como OSCIP. A pesquisa levantou a existência de 283 parcerias entre essas entidades e o Poder Público, no exercício de 2008, a maior parte delas (253) com o governo federal, sendo que apenas 28% dessas foram realizadas por meio do termo de parceria (vide Gráfico XIV).

As parcerias que o governo federal mantém com OSCIP concentram-se nas áreas ambiental (30%), assistencial (21%), cultural (10%), creditícia (9%) e de pesquisa (9%), conforme mostra o Gráfico XV.

Gráfico XIV – Formas de relacionamento entre OSCIP qualificadas pelo governo federal e órgãos e entidades federais – Universo de 283 parcerias OSCIP

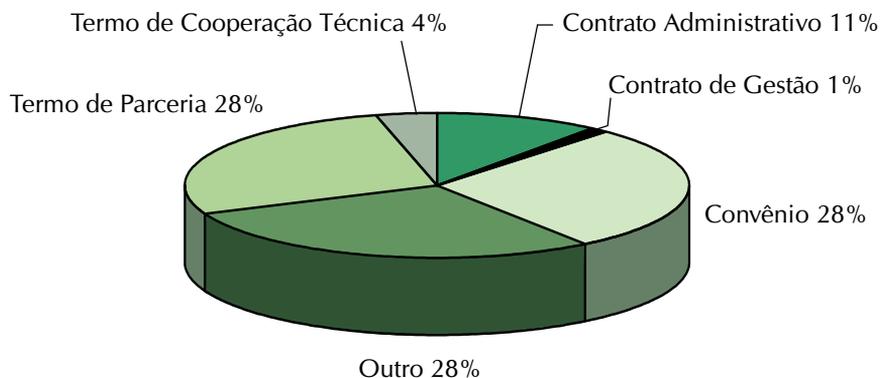
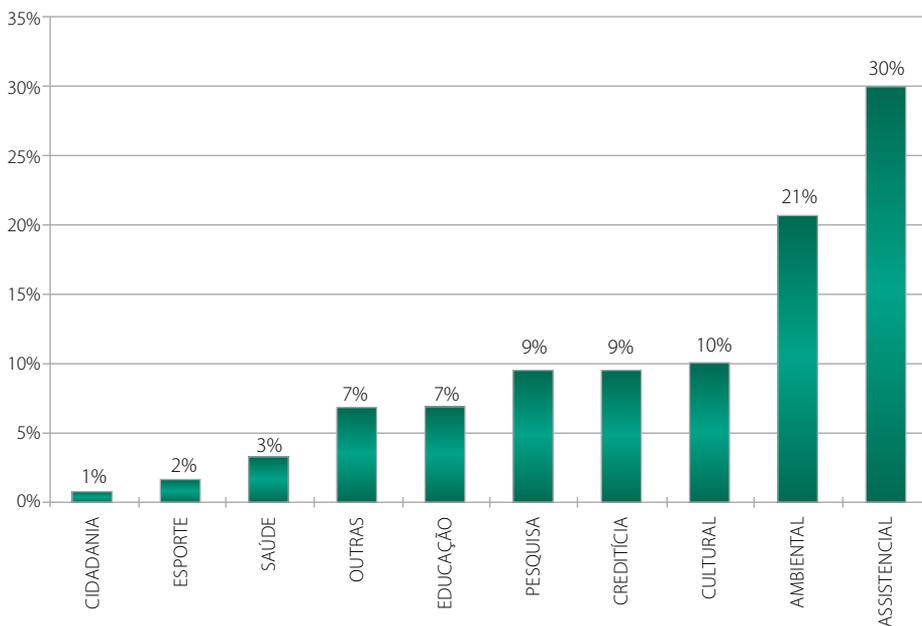


Gráfico XV – Áreas de atuação das OSCIP federais com parcerias do governo federal



6.2. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE OSCIP

A Tabela V contém análise das leis estaduais e municipais de OSCIP, relativamente ao seu alinhamento ao conteúdo da Lei Federal nº 9.790/99. Apresenta, ainda, os requisitos considerados mais relevantes para a definição das características deste modelo de parceria e o número de leis estaduais e municipais que contemplaram cada um deles, assim como os respectivos percentuais no total de leis de OSCIP identificadas no país.

Os requisitos selecionados foram os seguintes:

- a.** a relação de entidades civis sem fins lucrativos que não podem ser qualificadas como OSCIP, seja pela natureza não gratuita dos seus serviços, seja por terem como finalidade estatutária o beneficiamento de grupo ou grupos de pessoas e não a coletividade; quais sejam:
 - I.** as sociedades comerciais; os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
 - II.** as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
 - III.** as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
 - IV.** as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
 - V.** as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
 - VI.** as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; e
 - VII.** as Organizações Sociais, visto que essas já são fomentadas pelo Poder Público, por meio do contrato de gestão.

- b.** a definição do perfil de entidades civis sem fins lucrativos com as quais o Poder Público pretende estabelecer relações de fomento e parceria: entidades que desenvolvem projetos e atividades sociais, direcionadas especialmente:
 - I.** à assistência social;
 - II.** à promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
 - III.** à educação e à saúde gratuitas;
 - IV.** à promoção da segurança alimentar e nutricional;
 - V.** à defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; à promoção do voluntariado;
 - VI.** à promoção dos direitos humanos; e
 - VII.** a outras áreas previstas na lei federal.
- c.** a definição de requisitos voltados à garantia da saúde financeira e fiscal da entidade, visto que, uma vez qualificada, a entidade torna-se apta a receber fomento público para aplicar em projetos e atividades de interesse social. A lei federal exige que a entidade disponha de um Conselho Fiscal e do apoio de auditoria externa, que observe as Normas Brasileiras de Contabilidade, dentre outros;
- d.** a definição de requisitos que buscam proteger o patrimônio da OSCIP, especialmente aquele adquirido com recurso público e garantir que sejam revertidos a outra OSCIP ou ao Poder Público, em caso de dissolução da entidade ou de sua desqualificação;
- e.** as características básicas do processo de qualificação: por requerimento da entidade interessada e avaliação e deferimento do Poder Executivo, com resultado publicado no Diário Oficial, a fim de dar ampla publicidade;

- f. os principais aspectos da relação de fomento e parceria, instrumentalizada pelo termo de parceria, que substituiu o convênio, que está fundamentado no processo de definição de metas de desempenho a serem alcançadas pela OSCIP e na cobrança de resultados pelo Poder Público;
- g. disposições gerais sobre a entidade qualificada que buscam garantir transparência e acesso às informações sobre as atividades realizadas pela OSCIP.

O Quadro XV apresenta o número de requisitos contemplados por cada lei estadual e municipal de OSCIP e o seu nível de alinhamento ao modelo federal.

Tabela V – Principais características das leis estaduais e municipais de OSCIP

Leis de OSCIP				
Requisitos	Leis Estaduais		Leis Municipais	
	Nº	%	Nº	%
Requisitos estatutários				
1. Identificação legal das pessoas jurídicas que não podem ser qualificadas como OSCIP	8	89%	9	56%
2. Definição dos objetivos sociais das pessoas jurídicas qualificáveis	8	89%	13	81%
Normas estatutárias exigidas				
3. Existência de Conselho Fiscal ou órgão equivalente	8	89%	10	63%
4. Previsão de que, na dissolução da entidade, seu patrimônio líquido seja transferido a outra OSCIP, preferencialmente com o mesmo objeto social da extinta.	7	78%	10	63%
5. Previsão de que, na perda da qualificação, o acervo patrimonial da OSCIP, adquirido com recursos públicos, seja transferido a outra OSCIP, preferencialmente com o mesmo objeto social, na hipótese de perda da qualificação.	7	78%	9	56%
6. Limitação da remuneração dos administradores, gerentes ou diretores aos valores praticados pelo mercado	7	78%	9	56%
7. Observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade	8	89%	9	56%

Requisitos	Leis Estaduais		Leis Municipais	
	Nº	%	Nº	%
Normas estatutárias exigidas				
8. Obrigação de dar publicidade ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da OSCIP	8	89%	9	56%
9. Realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria conforme previsto em regulamento	8	89%	8	50%
10. Prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas OSCIP, conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e a Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal	6	67%	9	56%
Quanto ao Processo de Qualificação				
11. Qualificação por requerimento ao Poder Público	8	89%	8	50%
12. Deferimento pelo Poder Público (Ministério ou Secretaria)	6	67%	8	50%
13. Emissão de certidão de qualificação, em caso de deferimento, pelo Poder Público	4	44%	6	38%
14. Indeferido do pedido publicado no Diário Oficial	6	67%	5	31%
15. Previsão legal das condições de indeferimento	6	67%	7	44%
16. Perda da qualificação, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial de iniciativa popular ou do Ministério Público, assegurada a ampla defesa e o contraditório	4	44%	9	56%
17. Desqualificação por ato do Poder Executivo, em casos de inobservância dos dispositivos legais	2	22%	2	13%
18. Desqualificação por uso irregular dos recursos públicos, irregularidade fiscal ou trabalhista ou descumprimento do Termo de Parceria	1	11%	2	13%
19. Previsão de que qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, seja parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação, vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude	6	67%	8	50%
Quanto ao Termo de Parceria				
20. Previsão legal do Termo de Parceria	8	89%	0	0%

Requisitos	Leis Estaduais		Leis Municipais	
	Nº	%	Nº	%
Quanto ao Termo de Parceria				
21. Definição do Termo de Parceria como instrumento destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público	9	100%	15	94%
22. Discriminação, no Termo de Parceria, dos direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias	9	100%	10	63%
23. Celebração do Termo de Parceria precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo	6	67%	6	38%
Quanto às cláusulas essenciais do Termo de Parceria				
24. Objeto, contendo a especificação do programa de trabalho proposto pela OSCIP	9	100%	10	63%
25. Estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e respectivos prazos de execução ou cronograma	9	100%	11	69%
26. Previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado	9	100%	10	63%
27. Previsão do montante de recursos financeiros a serem transferidos pelo Poder Público para a OSCIP, a título de fomento	9	100%	14	88%
28. Obrigações da OSCIP, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria	9	100%	10	63%
Outras disposições sobre o Termo de Parceria				
29. Publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a OSCIP, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira.	9	100%	10	63%
30. Execução do Termo de Parceria acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada	8	89%	10	63%
31. Fiscalização pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo	5	56%	7	44%

Requisitos	Leis Estaduais		Leis Municipais	
	Nº	%	Nº	%
Outras disposições sobre o Termo de Parceria				
32. Resultados da execução do Termo de Parceria analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a OSCIP	7	78%	11	69%
33. Previsão de relatório conclusivo da comissão de avaliação dirigido à autoridade competente, sobre a avaliação procedida	7	78%	11	69%
34. Previsão de que os Termos de Parceria serão precedidos de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas e à comprovação da regularidade fiscal	2	22%	3	19%
35. Previsão de que os Termos de Parceria estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação	1	11%	8	50%
Outras disposições				
36. Autorização legal para a participação de servidores públicos na composição de Conselho de OSCIP, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título (incluído pela Lei nº 10.539, de 2002)	4	44%	6	38%
37. Decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e do sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei	1	11%	7	44%
38. Previsão da obrigatoriedade da OSCIP publicar regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público	9	100%	8	50%
39. Previsão de que os bens imóveis adquiridos pelas OSCIP com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria deverão ser gravados com cláusula de inalienabilidade	7	78%	8	50%
40. Vedação às OSCIP da participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas	8	89%	9	56%
41. Previsão de que o Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, o livre acesso a todas as informações pertinentes às OSCIP	5	56%	6	38%

De forma geral, o nível de alinhamento das leis de OSCIP dos entes subnacionais ao conteúdo da lei federal, calculado com base na média dos percentuais de dispositivos da lei federal previstos nas leis estaduais e municipais, foi maior nos estados (70%) do que nos municípios (50%).

Merecem ser destacados alguns dos requisitos das leis específicas dos estados e municípios que mais se alinharam aos requisitos da lei federal de OSCIP:

- a.** conceito do Termo de Parceria: todas as leis estaduais e 94% das leis municipais definiram-no como o *"instrumento como destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público"*;
- b.** conteúdo do Termo de Parceria: todas as leis estaduais previram que o termo deverá conter o objeto da parceria, com a especificação do programa de trabalho proposto para a OSCIP (presente também em 69% das leis municipais); a estipulação das metas e dos resultados a serem alcançados e os respectivos prazos de execução ou cronograma (em 63% das leis municipais); a discriminação dos direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias (em 63% das leis municipais); a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; as obrigações da OSCIP, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria (em 63% das leis municipais) e a publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a OSCIP, de extrato do termo de parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira (em 63% das leis municipais); e
- c.** a obrigatoriedade da OSCIP publicar regulamento próprio contendo os procedimentos para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, foi também contemplada em todas as leis estaduais e em 63% das leis municipais.

Destacam-se, ainda, as disposições sobre os objetivos sociais das pessoas jurídicas qualificáveis; a previsão legal das pessoas jurídicas não qualificáveis,

o Conselho Fiscal; o acompanhamento e a fiscalização do termo de parceria pelo Poder Público; a observância das Normas Brasileiras de Contabilidade; a publicidade ao relatório de atividades e demonstrações financeiras; a vedação à participação da OSCIP em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas e à auditoria externa, contempladas em 89% das leis estaduais de OSCIP e mais de 50% das leis municipais.

Registraram-se menores alinhamentos das leis estaduais e municipais de OSCIP em relação à federal nos aspectos pertinentes ao processo de qualificação. A exigência de emissão de certificado de qualificação, no caso de deferimento pelo Poder Público, por exemplo, foi prevista em 44% e 38% das leis estaduais e municipais, respectivamente e as condições de perda da qualificação apareceram em 44% e 56%, respectivamente, das leis estaduais e municipais.

Dentre os principais conteúdos das leis estaduais e municipais de OSCIP que não foram previstos na lei federal podem ser mencionados os seguintes:

- a.** previsão da seleção de OSCIP, para celebração de termos de parceria, mediante concurso de projetos;
- b.** vedação à designação de parente consanguíneo ou afim até 3º grau do governador, vice-governador, secretário de estado, senador ou deputado Federal ou estadual como conselheiro ou dirigente da OSCIP;
- c.** previsão de que a fiscalização do termo de parceria seria realizada pelo Ministério Público e que o controle seria exercido pela Assembleia Legislativa, por meio do Tribunal de Contas do Estado;
- d.** exigência de condições de regularidade jurídica e fiscal para firmar termos de parceria; exigência de haver parecer técnico do Poder Público justificando a escolha da OSCIP para firmar termo de parceria;
- e.** permissão para a vigência simultânea de mais de um termo de parceria firmado entre o Poder Público e uma OSCIP;
- f.** estabelecimento legal da composição da comissão de acompanhamento, autorização para ceder servidor com ou sem ônus para a OSCIP, em caráter especial;

- g.** previsão de cláusula de não incorporação de vencimentos recebidos da OSCIP à remuneração do servidor cedido e da impossibilidade de pagamento de vantagem pecuniária permanente;
- h.** previsão da possibilidade da OSCIP absorver atividades e serviços pelas OSCIP de órgãos públicos extintos;
- i.** delimitação das áreas específicas em que podem ser firmados termos de parceria; e
- j.** previsão da área de promoção do esporte amador como área de qualificação de entidades civis como OSCIP.

Verificou-se, nessa mesma legislação, a presença de conteúdos típicos do modelo de Organizações Sociais, embora de baixa frequência em relação ao total de leis dos entes subnacionais, tais como a autorização para a cessão de servidores públicos (em 3 leis estaduais e 4 leis municipais) e a previsão de que essas entidades pudessem absorver atividades públicas antes executadas por órgãos públicos extintos, detectada em uma lei estadual e em duas municipais, em clara referência ao Programa de Publicização do governo federal, previsto na Lei nº 9.837/98.

7. QUADROS-SÍNTESE

Quadro XII – Nº de legislações sobre SSA OS e OSCIP

Esfera	OS	OSCIP	SSA
Federal	1	1	12
Estadual*	15	10 **	5
Municipal	42	16***	2
Total	58	27	19

* inclui o Distrito Federal

** inclui decreto editado pelo estado do Maranhão (MA)

*** inclui decreto editado pelo município de São Paulo (SP)

Quadro XIII – Nº de SSA instituídos e de OS e OSCIP qualificadas pelos governos federal estaduais e municipais

Esfera	SSA	OS	OSCIP
Federal	12	6	4.856
Estadual	5	112	167
Municipal	2	52	27
Total	19	170	5.050

Quadro XIV – Nº de OS e de OSCIP Qualificadas pelos governos federal, estaduais e municipais com contratos de gestão firmados

Esfera	OS qualificadas	OS c/Contrato de Gestão
Federal	6	6
Estadual	112	28
Municipal	52	15
Total	170	49
29% do total		

OSCIP qualificadas	OSCIP c/ Termo de Parceria
4.856	73
167	15
27	0
5.050	88
1,7% do total	

Figura I – Distribuição geográfica das OS e OSCIP qualificadas e com contratos de gestão e termos de parceria firmados



8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

8.1. QUANTO AO CONTEÚDO DAS LEIS

A análise comparativa entre as legislações federais, estaduais e municipais de SSA, OS e OSCIP evidencia que os estados e municípios adotaram as estruturas das leis federais como base da elaboração de suas legislações específicas, ainda que com a incorporação de conteúdo próprio.

No caso das leis que instituíram os Serviços Sociais Autônomos estaduais e municipais, percebe-se a utilização do modelo institucional aplicado ao SSA – Associação das Pioneiras Sociais (Hospital Sarah Kubitschek) –, criado

em 1991, com a introdução de especificidades nos formatos dos objetivos institucionais, do sistema de governança e das fontes de financiamento. De forma análoga, as leis estaduais e municipais de OS e OSCIP apresentam conteúdo assemelhado e alinhado ao da lei federal. Observa-se, entretanto, uma maior variação de conteúdo nas leis estaduais de OS do que nas municipais, quando comparadas à lei federal.

Conforme apresentado no Quadro XV, em seu conjunto, as leis municipais de OS contemplaram maior número dos dispositivos considerados definidores do modelo de qualificação criados pelo governo federal e preservaram características essenciais desse modelo de parceria, se analisadas as leis apenas com base nos quinze requisitos principais do modelo.

Em algumas leis, a supressão de requisitos da lei federal afetou substancialmente as características originais do modelo de parceria e desconfigurou a proposta de dotar o Poder Público de forma específica de relacionamento com entidades civis sem fins lucrativos de longo prazo. Como exemplo, pode-se citar as leis que não previram a exigência de renúncia ao próprio patrimônio em caso de desqualificação, imposta à OS para a qualificação e a participação majoritária do Poder Público e da sociedade no órgão decisório superior da OS.

Houve situações em que os entes estaduais e municipais instituíram modelos “híbridos” que conjugaram requisitos de OS e de OSCIP, como é o caso das leis de OS dos Municípios de Barueri (SP), Itaboraí (RJ) e Fazenda Rio Grande (PR). Embora denominadas Organizações Sociais, trataram-se, na verdade, de modelos de parceria com características mais próximas das OSCIP federais.

Também na inserção de conteúdo novo pelos entes subnacionais, verificou-se que algumas das particularidades e/ou inovações adotadas afetaram aspectos importantes dos modelos de parceria instituídos pelo governo federal, como a previsão da intervenção estatal nas atividades da OS, embora as denominações usuais tenham sido mantidas.

Alguns dos novos conteúdos (especificidades) verificados em leis estaduais e municipais de OS evidenciaram falhas na compreensão da natureza e dos objetivos desse instituto, notadamente no que se refere à sua aplicação em parcerias de longo prazo com o Poder Público. A possibilidade de intervenção do Poder Público nos serviços prestados pelas OS, assim como a submissão da OS ao controle interno e externo imposto aos órgãos e entidades da administração pública, previstas em algumas leis estaduais e municipais, podem ser consideradas como interferências estatais indevidas, uma vez que

Quadro XV – Requisitos definidores do modelo OS

Leis de OS		
Requisito	% de leis estaduais que previram	% de leis municipais que previram
Na extinção, incorporação integral do patrimônio, legados ou doações e excedentes financeiros ao Poder Público ou a outra OS	80%	88%
Participação do Poder Público no Conselho de Administração (CA)	53%	81%
Participação do Poder Público e de membros da sociedade civil no Conselho de Administração superior a 50% do total	40%	64%
Aprovação do Poder Público quanto à conveniência e oportunidade da qualificação	67%	81%
CA aprova a proposta de orçamento e o programa de investimentos	80%	86%
CA aprova plano de cargos, salários e benefícios	80%	86%
CA designa a diretoria	67%	83%
CA aprova alteração de estatuto e extinção da entidade	67%	83%
CA aprova regulamento próprio de compras	73%	86%
CA aprova relatórios de execução do CG	87%	86%
CA fiscaliza o cumprimento das diretrizes e metas e os demonstrativos financeiros e contábeis	73%	86%
Celebração de Contrato de Gestão	93%	98%
Fiscalização do CG pelo Poder Público	93%	95%
Comissão de acompanhamento do desempenho e resultados do Contrato de Gestão	53%	93%
Desqualificação por descumprimento do Contrato de Gestão	67%	86%
Média	72%	85%

as OS são entidades civis criadas por particulares e geridas pelo Código Civil. A lei disciplina as relações do Poder Público com a OS, mas não pode intervir na sua gestão interna e na forma de funcionamento da entidade, em respeito ao art. 5º, inciso XVIII da Constituição Federal. No controle externo, mais adequado do que estender às OS os procedimentos de controle aplicáveis à administração pública seria dispor que a fiscalização e o controle públicos dar-se-iam na verificação do cumprimento dos termos do contrato de gestão, sem se estenderem à gestão interna da entidade.

Detectou-se, ainda, um aparente equívoco com a inclusão, em lei municipal, da área de “religião” dentre aquelas passíveis de fomento do Estado, considerando as bases constitucionais do estado laico no Brasil que impediria o fomento a atividades dessa natureza.

No que se refere às leis de OSCIP, verificou-se que o alinhamento ao conteúdo da lei federal foi maior entre as leis estaduais do que nas municipais. Também em relação a essas leis, observou-se a tendência ao “hibridismo”, com a agregação de conteúdo proveniente do modelo federal de OS.

Pode ser mencionada a lei de OSCIP do estado de Minas Gerais, que permitiu a cessão de servidores públicos à entidade parceira e estabelece, de forma mais detalhada, os processos de acompanhamento e fiscalização dos termos de parceria, com características que se assemelham aos da lei federal de OS.

8.2. QUANTO À PERCEPÇÃO DOS GESTORES E SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE OS MODELOS

Além dos dados descritivos, a pesquisa em campo levantou informações qualitativas sobre os modelos, sua difusão nas três esferas e como os governos e prefeitos os percebem.

Com relação à percepção e ao conhecimento sobre os modelos de parceria estado- sociedade civil organizada, o levantamento identificou a existência de uma diversidade de opiniões e visões entre os servidores e dirigentes públicos entrevistados. Como exemplo, há divergência sobre a necessidade dos estados ou municípios promulgarem leis próprias para qualificar entidades como OS ou OSCIP e estabelecer com elas relações de parceria. Houve quem defendesse a necessidade de legislação própria e manutenção de cadastros específicos, descentralizados. Outros defenderam que, pelo menos no modelo de OSCIP, o processo de qualificação ocorresse apenas em âmbito Federal, com a manutenção de um cadastro centralizado nacional, podendo

ser firmadas as parcerias com entidades qualificadas pelos governos estaduais e municipais, sem a necessidade de recepção da lei federal.

Verificou-se que na esfera de governo municipal é mais comum o uso do instrumento de convênio para viabilizar o fomento e as subvenções, sendo o contrato de gestão e os termos de parceria menos utilizados nas relações com entidades civis sem fins lucrativos, ainda que essas tenham sido qualificadas como OS e OSCIP. Registre-se que, no governo federal, esse fenômeno também ocorre nas relações entre Poder Público e entidades qualificadas como OSCIP.

Como qualquer entidade sem fins lucrativos pode firmar convênio com a prefeitura municipal e não há percepção clara de vantagens associadas às formas de relacionamento por meio de termo de parceria ou contrato de gestão, esses instrumentos deixam de se utilizar: em geral, não há o cuidado de verificar a qualificação da entidade como OS ou OSCIP e esta informação termina por se perder em meio à rotina de convênios das prefeituras.

As entidades civis sem fins lucrativos presentes nos municípios detêm, usualmente, apenas o título de utilidade pública, que é o modelo mais difundido naquela esfera ou estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social. É comum a confusão entre a qualificação como Organização Social e o simples reconhecimento como entidade sem fins lucrativos.

8.3. QUANTO À APLICAÇÃO DOS MODELOS PELO PODER PÚBLICO

Embora o levantamento tenha identificado a existência de legislação própria de OS em número significativo de estados (56%) e a existência de pelo menos 112 OS por eles qualificadas, foram registrados apenas 28 contratos de gestão firmados com essas entidades, sendo que 78% deles se concentram nos Estados da Bahia, Pará e São Paulo. Pode-se dizer, portanto, que apenas nesses três estados o modelo de parceria está bem difundido.

Relativamente aos municípios, apenas o município de São Paulo apresentou número significativo de OS com contratos de gestão firmados com o Poder Público, totalizando 15 contratos, o que demonstra que, de forma geral, ainda não há no país uma difusão expressiva do modelo.

No governo federal, responsável pela concepção do modelo de parceria, foram qualificadas como OS, em onze anos, apenas 7 entidades, com a posterior desqualificação de uma delas, a Bioamazônia.

Desde 2002, com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, não houve mais nenhuma qualificação como OS.

No que concerne ao modelo OSCIP, de igual forma, verifica-se um baixo aproveitamento dos recursos e benefícios dos termos de parceria pelos governos das três esferas. No governo federal, registraram-se 73 termos de parceria firmados, que corresponde ao estabelecimento de parceria com 1,5% de entidades qualificadas como OSCIP, sendo a maioria delas das áreas assistencial (30%) ou de meio ambiente (21%).

Fora da esfera federal verificou-se que 8 estados e 10 municípios têm legislação própria. Ainda que esses estados e municípios estejam espalhados por todas as regiões do país e que vigore o entendimento corrente de que também é possível aos governos subnacionais firmarem termos de parceria com OSCIP qualificadas pelo governo federal, identificou-se um baixo número de termos firmados: apenas 15 entre os governos estaduais e nenhum entre os municipais, o que sugere que ainda não se realizou a consolidação do modelo no país.

8.4. QUANTO AO USO DO INSTRUMENTO LEGAL PARA QUALIFICAR OSCIP

Aspecto relevante examinado foi a edição de decretos que regulamentaram o uso do termo de parceria pelo estado do Maranhão (MA), pelo município de São Paulo (SP) e pelo município de Castro (PR), na ausência de uma legislação específica de OSCIP promulgada no âmbito desses entes federativos.

São casos que reforçam a cautela em relação à real necessidade e possíveis benefícios da aprovação de leis próprias de OSCIP, por estados e municípios, como requisito para a celebração dos termos de parceria.

De forma diversa do modelo legal estabelecido para as Organizações Sociais, a qualificação de OSCIP se dá mediante atendimento a requisitos formais, de natureza estatutária, comprovados a partir da apresentação de documentos ao Poder Público. Os requisitos visam tão somente averiguar a regularidade administrativa, financeira e fiscal da entidade civil, pré-habilitar essa entidade a instituir relações de parceria e fomento com o Poder Público e possibilitar a constituição de um cadastro de OSCIP.

Os dados do levantamento demonstraram que das 5.050 OSCIP qualificadas no país (4.856 pelo governo federal), apenas 73 firmaram parcerias com órgãos e entidades federais e 15 com governos estaduais.

Considerando que as legislações sobre OSCIP no âmbito dos entes subnacionais tenderam a reproduzir o conteúdo da lei federal, pode-se questionar a

pertinência de duplicar o processo de pré-qualificação, baseado nos mesmos requisitos e resultando na constituição de cadastros duplicados. Uma vez que o fundamental nesse modelo de cooperação é a previsão de que as relações com o Poder Público sejam estabelecidas por meio de termo de parceria, seria mais adequado que os entes subnacionais regulassem, inclusive com mais detalhes e especificidades, os processos de celebração, acompanhamento, avaliação e fiscalização desses acordos. Essa foi a solução adotada pelo estado do Maranhão (MA) e pelos municípios de São Paulo (SP) e Castro (PR).

Trata-se de lacuna presente na legislação federal, que aborda de forma pormenorizada o processo de qualificação das entidades – conteúdo que poderia ser, em grande parte, remetido para o campo da regulamentação –, mas é lacônica no que se refere às condições essenciais para a celebração de termos de parceria. Com relação a esse aspecto, nem mesmo o Decreto nº 3.100, de 30 de julho de 1999, que regulamentou o modelo, lançou suficientes luzes sobre a aplicação do modelo de parceria.

8.5. CONCLUSÃO

Os dados levantados demonstram que há interesse e disposição dos estados e municípios em modernizar os seus institutos jurídicos e administrativos de gestão pública em direção à maior eficácia, eficiência e efetividade estatal e que, nesse sentido, o governo federal tem sido uma referência.

No entanto, a disparidade entre os números de entidades qualificadas como Organizações Sociais e OSCIP e os de contratos de gestão e termos de parceria efetivamente firmados, evidencia que esses modelos ainda não estão difundidos de forma significativa, nas três esferas de governo.

A baixa utilização, em um contexto político e social caracterizado pela crescente importância das instituições do Terceiro Setor na implantação de políticas públicas em parceria com o Poder Público, indica a necessidade de promover ajustes no conteúdo das legislações e investir na regulamentação dos aspectos ainda não suficientemente normatizados. Salienta-se, nesse sentido, os aspectos pertinentes às diferenças entre os modelos e aos campos de aplicação de cada um, aos processos de acompanhamento e avaliação dos resultados, às formas e instâncias de controle e aos impactos das relações estabelecidas com o Poder Público na gestão interna das entidades civis sem fins lucrativos. Essas são questões essenciais para dar maior segurança ao gestor público na aplicação desses modelos de parceria.

Capítulo III

ORIENTAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO E A FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO COM O PODER PÚBLICO

Autores: Aldino Graef & Valéria Salgado

INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.637/98 autoriza o Poder Executivo Federal a qualificar entidades civis sem fins lucrativos como Organizações Sociais e com elas constituir relações de fomento e parceria, para a execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art. 1º).

A parceria Estado-sociedade tem amparo na Constituição Federal, que prevê expressamente que a intervenção do Estado na promoção e na garantia da ordem social pode se dar pela sua atuação direta ou pela ação concomitante e complementar da iniciativa privada, conforme disciplinam seus artigos 194, 197, 199, 202, 205, 209 e 227, §1º, dos capítulos II, III e VII do Título VIII.

Organizações Sociais são entidades civis (associações ou fundações privadas), criadas por particulares, que recebem essa titulação e alçam à condição de colaboradoras do Poder Público mediante o atendimento aos requisitos previstos na Lei nº 9.637/98, concernentes ao estatuto da entidade e à manifestação formal do Poder Público, quanto ao interesse e à conveniência da medida (art. 2º, 3º e 4º).

Destaca-se o pronunciamento do ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, em seu Voto-Vista da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923-5 Distrito Federal, de 01.08.2007:

“As Organizações Sociais, portanto, traduzem um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade para a consecução de interesses públicos

comuns, com ampla participação da comunidade. De produtor direto de bens e serviços públicos o Estado passa a constituir o fomentador das atividades publicizadas, exercendo, ainda, um controle estratégico de resultados dessas atividades. O contrato de gestão constitui o instrumento de fixação e controle de metas de desempenho que asseguram a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à sociedade.”

1. O TÍTULO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

A titulação como Organização Social (OS) habilita a entidade civil a estabelecer relação de cooperação de longo prazo com o Poder Público, o que implica no desenvolvimento de atividades e prestação de serviços aos cidadãos de natureza perene e, em alguns casos, no uso de bens públicos móveis e imóveis, mediante permissão de uso (art. 12, §3º e art. 13) e na cessão especial de servidores, com ônus para a origem (art. 12, § 4º).

Por essa razão, a lei estabelece condições para que o Estado possa zelar pela observância da natureza social dos objetivos da entidade e da sua finalidade não lucrativa, assim como da obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades; do cumprimento dos compromissos do contrato de gestão e da transparência das suas relações com Administração Pública, sem prejuízo da competente ação do Ministério Público, quando for o caso (art. 2º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “f”, “h” e “i”).

Um mecanismo relevante de controle, ainda que indireto, dos efeitos da OS é a obrigação que ela assume, com a sua qualificação, de publicar anualmente, no Diário Oficial da União, os relatórios financeiros e o relatório de execução do contrato de gestão. A medida contribui para a transparência de sua atuação e constitui-se, também, fator contributivo para a promoção do controle social.

A lei, no entanto, prevê a tutela direta do Poder Público sobre o desempenho da OS, por meio da participação de representantes de órgãos e entidades públicos e da comunidade no órgão de deliberação superior OS (art. 2º, inciso I, alínea “d”). A lei prevê, inclusive, que essa participação deve ser majoritária para privilegiar o controle externo – do setor público e da sociedade – no sistema de governança da entidade (art. 3º, inciso I).

Por essa razão, é pré-requisito para a qualificação de entidades civis como OS que o seu estatuto jurídico preveja, além da formatação “especial”⁴³ do Conselho de Administração, que esse órgão decisório detenha as competências privativas de: (a) aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos; (b) aprovar os relatórios gerenciais e de atividades da entidade e encaminhar ao Poder Público; (c) fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e (d) aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com auxílio de auditoria externa (art. 4º, incisos II, IX e X). Os resultados financeiros do exercício, o balanço patrimonial da entidade e um resumo executivo das atividades desenvolvidas devem ser publicados no Diário Oficial da União, em conformidade com o disposto no item “g” do inciso I do art. 2º e, eventualmente, em outros meios de comunicação se disposto no contrato de gestão.

O órgão da Administração Direta responsável pela área de atuação da OS qualificada (órgão supervisor) é que deverá escolher e indicar os representantes do Poder Público e da sociedade civil dentro do Conselho de Administração da OS. A esse órgão supervisor também cabe orientar os conselheiros por ele indicados para assegurar uma atuação convergente aos interesses públicos, que direcione a entidade privada para um desempenho alinhado com a sua natureza social e com os objetivos de qualificação recebida de “parceira do Estado”.

A respeito das orientações cabíveis aos conselheiros, pode-se mencionar, a título de exemplo, a importância de pautar os membros do Conselho de Administração – representantes do Poder Público –, a fazerem uso do processo de auditoria independente a que as OS devem se submeter, por força do art. 4º, inciso X da Lei nº 9.637/1998, em prol dos interesses da Administração. Os conselheiros podem promover a incorporação de questões relevantes no plano de auditoria dos auditores independentes contratados que deverão ser respondidas em seu relatório, em especial aquelas relativas às obrigações de natureza financeira da entidade, constantes do contrato de gestão e outras previstas na Lei nº 9.637/98. Dentre outros aspectos que devem ser acompanhados e, constar dos relatórios da entidade e da auditoria independente, estão os limites de gastos com remuneração e outras vantagens de qualquer natureza pagos a dirigentes e empregados (inciso II, art. 7º), bem como a

43 Pode-se considerar “especial” a formatação de um Conselho de Administração de uma entidade civil lucrativa na qual há previsão de participação majoritária do Poder Público e da sociedade civil, visto que essa não é uma configuração usual nas instituições privadas, criadas por particulares que realizam atividades privadas, embora de relevante interesse público.

relação de todos os pagamentos efetuados a dirigentes, assessores e conselheiros, para fins de acompanhamento da evolução de sua situação patrimonial (evidências de enriquecimento ilícito, art. 10).

É importante que os órgãos supervisores assegurem assessoria técnica aos seus representantes nos Conselhos de Administração de OS, de forma que, sempre que necessário, possam contar com o apoio de técnicos especializados no processo de análise e aprovação do relatório de execução do contrato de gestão, dos demonstrativos de resultados financeiros e do balanço patrimonial da entidade.

2. O CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE A ORGANIZAÇÃO SOCIAL E O PODER PÚBLICO

Na forma da Lei nº 9.637/98, os processos de qualificação como Organização Social e de estabelecimento da parceria são independentes, embora complementares. O vínculo de parceria forma-se a partir da celebração do contrato de gestão entre a Organização Social já qualificada e o Poder Público (art. 5º), representado pela autoridade superior do órgão responsável pela área de atividade correspondente ao objeto social da entidade (art. 7º, parágrafo único)⁴⁴.

O contrato de gestão estabelece atribuições, responsabilidades e obrigações das partes (art. 6º), contemplando a especificação das metas de desempenho e efeitos a serem alcançados pela Organização Social, assim como a previsão do montante de recursos públicos necessários ao cumprimento do contrato a serem transferidos para a entidade, a título de fomento (art. 12).

Sobre o conteúdo do contrato, merece registro o pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes, no Voto-Vista anteriormente citado:

“A principal função do contrato de gestão é a fixação de metas, assim como a definição dos mecanismos de avaliação de desempenho e controle de resultados das atividades da Organização Social. Assim, deverá

44 Importante registrar que a qualificação de entidade como Organização Social exige a prévia anuência do titular do órgão da administração direta responsável pela área de atuação da entidade. No entanto, e conforme art. 6º da Lei nº 9.637/98, o contrato de gestão pode ser firmado entre a OS e esse órgão ou entidade pública a ele diretamente vinculada.

o contrato de gestão conter: I – especificação do 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; II – a estipulação dos 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 (art. 7º).”

Uma vez que é o contrato de gestão que regula as relações entre o Poder Público e a OS, é de relevância estratégica que, dentre as suas cláusulas, estejam previstas todas as condições específicas de atuação da entidade consideradas necessárias para o alcance dos objetivos públicos.

Nesse aspecto é recomendável ainda que, durante o processo de negociação dos termos do contrato de gestão, o órgão supervisor apresente proposições relativas a eventuais alterações nos estatutos sociais da entidade civil para que essas incorporem novos mecanismos de gestão e controle interno e externo. Como exemplo, pode-se mencionar a possibilidade da OS prever, em seu estatuto jurídico, a existência da figura do Conselho Fiscal, composto por representantes dos associados, com a finalidade de assessorar o Conselho de Administração no acompanhamento da gestão contábil e financeira, o qual deverá, também e, independentemente da auditoria externa, efetuar uma análise das contas da entidade, com emissão de parecer conclusivo, previamente à análise e aprovação das mesmas pelo conselho. Embora inexista obrigatoriedade legal, a existência de um Conselho Fiscal na estrutura da OS é muito útil para a ampliação do controle social sobre a gestão da entidade.

3. A FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

A fiscalização do contrato de gestão compete ao órgão ou entidade signatária e deve ocorrer na forma disciplinada pelos artigos da seção IV da Lei nº 9.637/98. A avaliação da execução dos contratos de gestão de Organizações Sociais e a análise da prestação de contas da entidade relativa ao exercício financeiro devem obedecer aos ditames da Lei nº 9.637/98 e observar as cláusulas contratuais. O §1º do art. 8º da mencionada lei dispõe que:

“A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisor signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.”

O objeto da fiscalização é a execução da parceria estabelecida pelo contrato de gestão, particularmente o cumprimento das obrigações e o alcance das metas de desempenho.

Nesse sentido, há decisão assentada do Tribunal de Contas da União (TCU) de que a essas entidades, na qualidade de instituições privadas beneficiárias de transferência de recursos federais por força do contrato de gestão, aplica-se tão somente o controle primário da administração, ou seja, do órgão ou entidade supervisora do contrato, no uso desses recursos, conforme Acórdão nº 1.952/2007 – Plenário do TCU e Decisão Normativa TCU nº 85, de 2007, complementada pela Portaria nº 1.950/2007 da Corregedoria Geral da União. É relevante registrar trecho da sustentação do Ministro Relator, Ubiratan Aguiar, no processo que resultou no mencionado Acórdão:

“No tocante às entidades de direito privado que tenham celebrado contrato de gestão, esta Secretaria propõe a não obrigatoriedade de prestação de contas, tendo em vista que os órgãos governamentais contratantes (supervisores) dessas entidades já devem, por disposição legal, supervisioná-las, acompanhá-las e avaliá-las.”

Em acordo com os art. 71, inciso VI e art. 74, inciso II da Constituição Federal, a fiscalização da autoridade supervisora recai sobre os resultados da aplicação dos recursos públicos transferidos à entidade e não sobre sua gestão interna, isto é, sobre seus procedimentos, rotinas e sistemas administrativos, financeiros e contábeis, inclusive no que concerne à forma de contabilização e aplicação de eventuais excedentes financeiros, oriundos ou não do contrato de gestão.

A prestação de contas da Organização Social ocorre pela apresentação, à autoridade supervisora, de relatório com comparativo das metas propostas com os frutos alcançados, acompanhado de relatório financeiro com o seu balanço anual. Nesse processo, cumpre à entidade supervisora constatar se houve

a efetiva realização das atividades e serviços pactuados em contrapartida aos recursos públicos a ela transferidos, nos padrões de qualidade estabelecidos, e verificar as condições financeiras da Organização Social que atestam a sua capacidade de manter-se na qualidade de colaboradora do setor público.

O nível de eficiência da Organização Social no cumprimento de seus compromissos com o Poder Público é informação de alta relevância para subsidiar o processo de negociação das metas para o exercício seguinte e, especialmente, do montante de recursos a serem transferidos.

À autoridade supervisora compete, ainda, adotar as providências cabíveis quando tomar conhecimento de irregularidades ou ilegalidades praticadas pela Organização Social na execução dos seus compromissos no âmbito do contrato de gestão, inclusive junto à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público (art. 9º e art10) e/ou conduzir o processo de desqualificação da entidade (art. 16).

4. O PAPEL DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

Com vistas a apoiar o processo de fiscalização do contrato de gestão, a Lei nº 9.637/98 prevê que a autoridade supervisora constitua comissão, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, com as atribuições de analisar os frutos obtidos com a execução do acordo e encaminhar a ela relatório com avaliação conclusiva (art. 8º, § 2º e § 3º).

Pela natureza de sua composição, a comissão constitui instância eminentemente técnica e suas competências circunscrevem-se aos termos do contrato, ou seja, de análise dos resultados atingidos pela entidade, à luz dos termos pactuados e de pronunciamento conclusivo sobre o desempenho apurado.

A capacidade e a qualificação de seus membros são determinadas pela autoridade supervisora, responsável pelas designações. Por essa razão, as comissões de acompanhamento e avaliação de contratos de gestão instituídas no âmbito do governo federal têm, todas, composição interdisciplinar, com participação inclusive de técnicos de órgãos e entidades do Poder Público com interveniência no contrato, assim como de peritos externos, oriundos de outros órgãos, do meio acadêmico ou, ainda, do setor privado.

O papel dessas comissões é subsidiar, em nível técnico, as autoridades supervisoras na fiscalização dos contratos de gestão dos quais são signatárias.

Nesse caso, o critério de interdisciplinaridade na constituição das comissões tem sido fundamental para assegurar a cobertura das diversas áreas de conhecimento requeridas em experiências de gestão por resultados, assim como para assegurar autonomia de atuação à instância avaliativa. O fato de haver membros que não têm vínculo hierárquico com a autoridade supervisora do contrato dá à Comissão maior independência na sua avaliação técnica.

Interessante notar que as competências de negociar e fiscalizar o contrato de gestão e, também, de agir nos casos de irregularidades ou ilegalidades objetivamente constatadas implicam no uso do poder de polícia do Estado, restritas à autoridade supervisora e, portanto, indelegáveis à instância técnica que pode, inclusive, ser composta de pessoas externas ao órgão ou entidade.

Cumprido, portanto, à Comissão avaliar os resultados atingidos na execução do contrato de gestão pela Organização Social (§ 2º, art. 8º) e elaborar parecer conclusivo sobre o alcance das metas pactuadas (§ 3º, art. 8º). A Comissão de Acompanhamento e Avaliação deve seguir fielmente a sistemática de avaliação pactuada pelas partes no contrato de gestão e os indicadores de qualidade e produtividade nele estabelecidos.

A análise do balanço financeiro da entidade não é matéria atinente à Comissão de Acompanhamento e Avaliação, visto tratar-se de subsídio à autoridade signatária para a negociação de compromissos e recursos nos próximos exercícios podendo servir, ainda, como fonte de informação para a constatação de irregularidades e ilegalidades na execução do contrato.

4.1. CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, entende-se que é preciso discernir os processos de qualificação de Organizações Sociais e de celebração de contratos de gestão. Embora interdependentes, o primeiro concede um título à entidade civil sem fins lucrativos, por ato do Chefe do Poder Executivo, mediante a comprovação de atendimento a requisitos estatutários e à manifestação positiva do Poder Público quanto à conveniência e à oportunidade da qualificação. O segundo forma a parceria entre o órgão ou entidade supervisora da área a ser fomentada e a Organização Social, sendo objeto da fiscalização de que tratam os arts. 8º, 9º e 10º da Lei nº 9.637/98.

A prestação de contas da Organização Social, de que trata o disposto no §1º do art. 8º da Lei nº 9.637/98, refere-se a esse controle primário da autoridade supervisora, conforme decisão do TCU mencionada no item 19 desta Nota

Técnica que as reconhece como entidades não jurisdicionadas pela sua ação de controle externo.

Na qualidade de entidade civil de direito privado, criada por particulares, a Organização Social é regida pela legislação civil com as derrogações estabelecidas pela Lei nº 9.637/98 em função da titulação que lhe foi concedida pelo Poder Público. Não incidem sobre ela a legislação e as normas aplicáveis aos órgãos e entidades públicos, relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Vale ressaltar que a Lei nº 9.637/98 nada determina quanto à gestão interna da entidade, inclusive no que se refere à forma de contabilização dos recursos de fomento.

A apresentação dos relatórios financeiros e do balanço patrimonial à autoridade supervisora visa permitir que o órgão ou entidade responsável pelo fomento possa acompanhar os efeitos da gestão da entidade colaboradora e constatar sua “saúde financeira” e eficiência operacional. A posse dessas informações é essencial para que a autoridade supervisora possa renegociar metas e montante de recursos a serem transferidos a título de fomento, para os exercícios seguintes. Não se trata, pois, de fiscalizar a gestão administrativa, financeira e contábil da Organização Social, como mencionado no item 3 do Ofício do Ofício nº 342/SECEX/MCT, porém da obtenção de informações de alta relevância para garantir a capacidade do Poder Público de avaliar a qualidade da parceria estabelecida e de redefinir suas bases.

Nesse ponto, vale ressaltar que, por força de seu estatuto social, a Organização Social obriga-se a aplicar seus excedentes financeiros, advindos ou não do contrato de gestão, no desenvolvimento das atividades concernentes à natureza social. Portanto, toda e qualquer ação da entidade qualificada como Organização Social, com ou sem fomento do Poder Público, deve ser aplicado em atividades sociais, sem fins lucrativos, conforme disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.637/98. A participação de representantes do Poder Público dentro do Conselho de Administração da entidade privada é garantia de que ela não se desvirtue da sua missão estatutária, sob pena de desqualificação.

No processo de avaliação da execução dos contratos de gestão de Organizações Sociais e análise da prestação de contas da entidade relativa ao exercício financeiro, recomenda-se observar os preceitos do parecer do ministro Benjamin Zylmer (Tribunal de Contas da União) que fundamentou a Decisão nº 592/98 do TCU, conforme:

(...)

- “6. A concepção das Organizações Sociais apresenta-se indissociável da ideia de controle de resultados, porquanto vinculadas a um regime normativo que lhes impõe maiores restrições e amplia o espectro de controle do Estado, se comparado ao atual regime jurídico aplicável às entidades privadas de utilidade pública.
7. Nessa ordem de ideias, é forçoso convir que o mero deslocamento de atividades ou serviços, dos órgãos ou entidades da administração federal para as OS, promove, por si só, um ambiente de competição regulado pelo Estado que estimula o controle social, exercido pelo cidadão-consumidor, sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeada pelo Estado e promove a melhoria da eficiência e da qualidade da prestação de serviços de interesse público.
8. Paralelamente, outro controle social se faz sentir na administração das OS, em razão da composição pluralista e da obrigatoriedade de renovação dos membros do Conselho de Administração, que equilibram eventuais interesses corporativos que possam sobressair.
9. As Organizações Sociais sujeitam-se, também, a controles externos de resultados, periódicos e *a posteriori*, tendo por fim a verificação do cumprimento do contrato de gestão. No caso das Organizações Sociais, esse controle é exercido pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.”

O órgão supervisor de entidade qualificada como Organização Social deverá negociar com a entidade a inclusão de dispositivo no contrato de gestão que obrigue os dirigentes da entidade a apresentar anualmente ao órgão supervisor, em prazo definido, cópia de suas declarações do imposto de renda com o objetivo de acompanhar a evolução do seu patrimônio (evidências de enriquecimento ilícito, art. 10).

O órgão supervisor, anualmente e a qualquer tempo, por meio dos dirigentes responsáveis pelas negociações do contrato de gestão, efetuará a análise da situação financeira da entidade, com base nos demonstrativos de resultados financeiros e do balanço patrimonial, incluídos eventuais excedentes financeiros inscritos no patrimônio líquido, bem como dos relatórios de execução do contrato de gestão, previamente à aprovação do termo aditivo

que definirá as novas metas e valores de fomento para o novo exercício, para que os valores transferidos correspondam às reais necessidades de recursos para o alcance das metas e objetivos pactuados no contrato de gestão. Para esta finalidade os dirigentes responsáveis deverão ser assessorados por pessoal técnico qualificado, sempre que necessário.

Em caso de constatação de irregularidades ou ilegalidade na utilização de recursos de origem pública pela Organização Social, detectadas durante as análises das contas, ou a qualquer momento, deverá ser comunicada ao TCU, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.637/98. Os dirigentes que negociam os termos do contrato de gestão, bem como, os técnicos que os assessoram nas suas funções, em especial nas análises das contas da entidade e relatórios de execução do contrato, são os responsáveis, no órgão supervisor, pelo encaminhamento de eventuais denúncias.

Em caso de fundados indícios de malversação de bens e recursos de origem pública, os responsáveis do órgão supervisor representarão 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 sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, em conformidade com o disposto no art. 10 da Lei nº 9.637/98.

Após recebimento do relatório de execução do contrato de gestão e da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, elaborada pela entidade qualificada como Organização Social e aprovada pelo Conselho de Administração, assim como do relatório de avaliação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, a Secretaria responsável pelo acompanhamento e supervisão da execução do contrato de gestão do órgão supervisor elaborará parecer sobre a sua execução no exercício avaliado, bem como sobre a regularidade da aplicação dos recursos pela Organização Social. A ênfase no parecer deverá ser dada ao cumprimento das metas pactuadas. No aspecto financeiro, deverá ser observada a aplicação dos recursos exclusivamente na sua área de atuação (item "a" do inciso I do art. 2º da Lei 9.637/98), conforme definido no decreto de qualificação, nas orientações estratégicas, objetivos e metas do contrato de gestão, o investimento de eventuais excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades (item "b" do inciso I, art. 2º) e a observância dos limites de gastos com remuneração de dirigentes e empregados. O referido parecer será o fundamento para o despacho final do ministro de Estado supervisor sobre a execução do contrato no período avaliado.

Anexo I

FONTES DE INFORMAÇÕES UTILIZADAS PARA A COLETA DE DADOS SECUNDÁRIOS SOBRE OS SSA, OS E OSCIP

- a. Sítio eletrônico do Ministério da Justiça: disponibiliza informações de todas as OSCIP federais qualificadas (nome, CNPJ, decreto de qualificação, endereço, telefone e área de atuação).
- b. Sítio eletrônico do TCU: disponibiliza dados das entidades que prestaram contas ao órgão. Dessa forma, foram obtidas informações dos SSA e das OS federais (nome, CNPJ e endereço). Informações mais específicas das entidades não são registradas pelo TCU que não é o órgão responsável pelo cadastro destas entidades.
- c. Tribunais de Contas Estaduais: alguns estados como São Paulo e Minas Gerais registram informações de OS e OSCIP Estaduais que prestam contas ao órgão, apesar de não serem responsáveis pelo cadastro das entidades. Quando disponível, foram obtidas informações das entidades (nome, contratos de gestão e termos de parceria firmados) por meio do sítio eletrônico dos órgãos ou ofício impresso.
- d. Governos Estaduais: foram consultados os sítios eletrônicos dos 26 estados e do Distrito Federal (DF) a fim de investigar existência de informações publicadas sobre OS, OSCIP ou SSA Estaduais. Foram obtidas informações, como relação do nome das entidades qualificadas, contratos de gestão vigentes e legislação que dispõe sobre a qualificação de entidades.

- e.** Prefeituras Municipais: foram consultados, quando disponíveis, sítios eletrônicos de mais de 2.000 municípios a fim de investigar a existência de informações publicadas sobre OS, OSCIP ou SSA municipais, como relação do nome das entidades qualificadas, contratos de gestão vigentes e legislação que dispõe sobre a qualificação de entidades.
- f.** Assembleias Legislativas: foram feitas consultas aos sítios eletrônicos das assembleias sobre leis que dispõem sobre a qualificação de entidades.
- g.** Câmaras Municipais: foram consultados os sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas sobre leis que dispõem sobre a qualificação de entidades.
- h.** Confederação Nacional dos Municípios: foi realizada uma consulta ao sítio eletrônico da confederação e contato telefônico com dirigentes da organização para investigar a existência de informações referentes aos modelos de parceria pesquisados, aos convênios firmados com os municípios e à legislação municipal.
- i.** Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Conсад): foram contatados os Secretários de Administração dos 26 estados e o Distrito Federal.
- j.** Procuradoria Geral da República: foi realizada consulta de entidades qualificadas. Além disso, foi investigada a existência de informações relativas à fiscalização das entidades.
- k.** Procuradoria Geral dos Estados: foi realizada consulta de leis estaduais de qualificação e entidades qualificadas. Além disso, foi investigada a existência de informações referentes à fiscalização das entidades.
- l.** Procuradorias Municipais: foi realizada consulta de leis municipais de qualificação e entidades qualificadas. Além disso, foi investigada a existência de informações referentes à fiscalização das entidades.

- m.** Associações de Municípios: foi realizada uma consulta ao sítio eletrônico das associações para investigar a existência de informações referentes aos modelos de parceria, aos convênios firmados e à legislação municipal.
- n.** Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong): foi realizada consulta ao sítio eletrônico e contato telefônico com os dirigentes da associação a fim de investigar informações sobre as ONGs com qualificação de OS ou OSCIP.
- o.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): foram consultados o sítio eletrônico, as publicações e os pesquisadores do instituto a fim de obter informações quantitativas das entidades do Terceiro Setor.
- p.** Sítios eletrônicos de busca: com busca de “palavras-chaves” nos sítios eletrônicos de busca, foi feita uma identificação preliminar das leis existentes que foram insumo para o início da pesquisa em campo.
- q.** Sítios eletrônicos de entidades qualificadas: quando disponível, foi acessado o sítio eletrônico de entidades qualificadas para a busca de leis, decretos, estatutos e demais documentos relevantes.

Anexo II

RELAÇÃO DAS ENTIDADES QUALIFICADAS COMO OS PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Entidade	Marco Legal	Estado	Cidade	Área de Atuação	Órgão com o qual possui parceria firmada	instrumento de parceria
Estadual						
Associação Amigos do Projeto Guri	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	São Paulo		Cultura	Secretaria Estadual de Cultura	Contrato de Gestão
Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	São Paulo		Cultura	Secretaria Estadual de Cultura	Contrato de Gestão
Associação dos Amigos do Paço das Artes	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	São Paulo		Cultura	Secretaria Estadual de Cultura	Contrato de Gestão
Fundação do ABC	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	São Paulo		Saúde	Secretaria Estadual de Saúde	Contrato de Gestão
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	São Paulo		Cultura	Secretaria Estadual de Cultura	Contrato de Gestão
Serviço Social da Ind. Constr. e do Mobil. Est. SP	Lei nº 846 de 04 de junho de 1998	São Paulo		Saúde	Secretaria Estadual de Saúde	Contrato de Gestão

Entidade	Marco Legal	Estado	Cidade	Área de Atuação	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Municipal						
Casa de Saúde Santa Marcelina	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo	Saúde	Hospital Municipal da Cidade Tiradentes	Contrato de Gestão e convênios
Associação Amigos do Bem- Estar do Menor (Soabem)	Lei nº 1.360 de 30 de abril de 2003, alterada pela Lei nº 1.675 de 10 de setembro de 2007	São Paulo	Barueri		Secretaria Municipal de Educação	Contrato de Gestão
Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo		Secretaria Municipal de Saúde	Contrato de Gestão
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo			Contrato de Gestão
Associação Congregação de Santa Catarina	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo			Contrato de Gestão
Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo			Contrato de Gestão
Fundação Faculdade de Medicina	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo			Contrato de Gestão
Associação de Volta para Casa	Lei nº 8.294 de 14 de dezembro de 2001	São Paulo	Santo André			Contrato de Gestão

Entidade	Marco Legal	Estado	Cidade	Área de Atuação	Órgão com o qual possui parceria firmada	instrumento de parceria
Municipal						
Associação Nova Educação e Cultura	Lei nº 2.137 de 13 de abril de 2006	São Paulo	Nova Odessa	Educação	Secretaria de Educação	Contrato de Gestão
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)	Lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006	São Paulo	São Paulo	Saúde		Contrato de Gestão
Associação Cultural e de Assistência à Saúde de Castilho (Acasc)	Lei nº 1.608 de 24 de dezembro de 2003	São Paulo	Castilho	SAÚDE		Contrato de Gestão
Associação Pró- Saúde Nova Odessa	Lei nº 2.137 de 13 de abril de 2006	São Paulo	Nova Odessa	Saúde	Secretaria de Saúde	Contrato de Gestão
Grêmio Recreativo Barueri	Lei nº 1.360 de 30 de abril de 2003, alterada pela Lei nº 1.675 de 10 de setembro de 2007	São Paulo	Barueri		Prefeitura Municipal de Barueri	Contrato de Gestão

Anexo III

RELAÇÃO DAS OSCIP COM AJUSTES DE PARCERIA COM OS GOVERNOS FEDERAL, ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
BOLA PRA FRENTE – ONG	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Esportista	Governo Federal	Contrato Administrativo
					Convênio
					Termo de Parceria
GRUPO DE APOIO À NATUREZA E DESENVOLVIMENTO DO HOMEM INTEGRAL – GANDHI	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pernambuco	Educativa	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
INSTITUTO ECOAR PARA A CIDADANIA – ECOAR	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Outro (especificar) – Patrocínio

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Ambiental	Governo Federal	Outro (especificar) – Prêmio de Tecnologia Social – não há publicação em Diário Oficial
					Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Outro (especificar) – Contrato – origem dos recursos WWF, administrada pela Fundação Djalma Batista
					Outro (especificar) – Contrato – Recursos doados pelo WWF e administrados pela Fundação Djalma Batista
Convênio					
OCCA – ORGANIZAÇÃO DE CULTURA E CIDADANIA E ARTE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Cultural	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Termo de Responsabilidade
					Termo de Parceria
ACESSIBILIDADE BRASIL – ACESSOBRASIL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio de Janeiro	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
AGÊNCIA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA SOCIAL INTEGRADA – ABTSI	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Prefeitura de Araçatuba	Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MEIO AMBIENTE E TURISMO – AMATUR	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Ambiental	Governo Federal	Termo de Cooperação Técnica
					Convênio
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL BRASILEIRA – ADESOBRAS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Creditícia	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Contrato de Prestação de Serviços
AGÊNCIA DO CRÉDITO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pernambuco	Creditícia	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO ATRAVÉS DA CULTURA – VALOR CULTURAL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Cultural	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ANDES – AGÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECO-SOCIAL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo		Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Termo de Parceria
ARTESANATO SOLIDÁRIO: PROGRAMAS DE APOIO AO ARTESANATO E GERAÇÃO DE RENDA – CENTRAL ARTESOL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO ALBERTO SANTOS DUMONT PARA APOIO À PESQUISA – AASDAP	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Educativa	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
ASSOCIAÇÃO CASA AZUL – CASA AZUL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Cultural	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
					Outro (especificar) – Mecenate
ASSOCIAÇÃO CIRCUITO VERDE – TRILHA DOS BANDEIRANTES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Minas Gerais	Ambiental	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
ASSOCIAÇÃO CIVIL CIDADANIA BRASIL – ACCB	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO DE PIRAPOZINHO – ASCIP	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Saúde	Município de Pirapozinho	Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO DE DEFESA AMBIENTAL ILHA GRANDE – ADAIG	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DA ARTE POPULAR BRASILEIRA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio de Janeiro	Cultural	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Concessão de Colaboração financeira não Reembolsável
					Convênio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
ASSOCIAÇÃO DOS DEFICIENTES FÍSICOS DA REGIÃO DE JALES – ADERJ	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
ASSOCIAÇÃO EM DEFESA DA SAÚDE E DA FAMÍLIA DE SÃO VICENTE – ADESAF-SV	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Saúde	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
ASSOCIAÇÃO GARANTIDORA DE CRÉDITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – GARANTIA-RS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio Grande do Sul		Governo Federal	Convênio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO GERANDO SAÚDE MENTAL – ASSOCIAÇÃO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Doação de mercadorias apreendidas
					Convênio
ASSOCIAÇÃO HORIZONTES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Educação	Governo Federal	Outro (especificar) – Empenho
					Convênio
ASSOCIAÇÃO MIGUEL MAGONE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO MOVIMENTO JOÃO DE BARRO – MOVIMENTO JOÃO DE BARRO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Bahia	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO RONDON BRASIL – RONDON BRASIL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Santa Catarina	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Subvenção Social
					Outro (especificar) – Memorando de Entendimento Nº. 47/3949/07
					Convênio

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
ASSOCIAÇÃO VAGA LUME	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo		Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Outro (especificar) – Contrato de Colaboração Não financeira Não Reembolsável
CAA-OBV – CAA-OBV FOLHA VERDE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Ambiental	Governo Federal	Termo de Cooperação Técnica
					Convênio
CENTRO BRASILEIRO DE RECICLAGEM E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL – CERCAP	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pernambuco	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
CENTRO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CADES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Piauí	Creditícia	Governo do Piauí – Secretaria Estadual de Administração – SEAD	Termo de Parceria
CENTRO DE ELABORAÇÕES, ASSESSORIA E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS – CESAP	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Santa Catarina	Assistencial	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
CENTRO DE ESTUDOS AUGUSTO LEOPOLDO AYROSA GALVÃO – CEALAG	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Termo de Cooperação Técnica
					Outro (especificar) – Termo Aditivo ao Convênio
					Outro (especificar) – Carta Acordo
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Convênio
CENTRO DE REFERÊNCIA EM INFORMAÇÃO AMBIENTAL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Ambiental	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Convênio
					Outro (especificar) – Termo de Outorga
					Termo de Parceria
CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL – CENTRO INTEGRADO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Educativo	Prefeitura de Araçatuba	Termo de Parceria
					Termo de Parceria
					Termo de Parceria
					Termo de Parceria
					Termo de Parceria
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS-GO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Goiás	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Termo de Parceria
COMUNIDADE TERAPÊUTICA VIDA PLENA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio Grande do Sul	Assistencial	Governo Federal	Convênio
CONGREGAÇÃO HOLÍSTICA DA PARAÍBA – CHP	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraíba		Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
CONGRESSO INTERNACIONAL ISRAELITA DE SOCIOESFERA NA AMAZÔNIA – CISA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pará	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ESCOLA VIVEIRO – MULTIPLICADORA ARTESÃ – ESCOLA VIVEIRO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Ambiental	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Convênio
ESPAÇO JOVEM EVOLUÇÃO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Assistencial	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
FUNDAÇÃO ATHOS BULCÃO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Pesquisas	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
FUNDAÇÃO INSTITUTO DE HOSPITALIDADE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Bahia	Assistencial	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Convênio
					Termo de Parceria
FUNDAÇÃO SOCIAL RAIMUNDO FAGNER – FRFAGNER	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Ceará	Cultural	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Lei do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA
					Outro (especificar) – Projetos através da Lei Rouanet
FUNDO DE APOIO AO EMPREENDIMENTO POPULAR – FAEP	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Minas Gerais	Creditícia	Governo Federal	Outro (especificar) – Programa de crédito popular Produtivo – PCPP
					Outro (especificar) – Programa de Microcrédito
					Outro (especificar) – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO
					Outro (especificar) – CREDPOP
HOESP – ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE SAÚDE DO OESTE DO PARANÁ	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Saúde	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
IFEE – INSTITUTO DE FORMAÇÃO EMPREENDEDORA E EDUCAÇÃO PERMANENTE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Ceará	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Contrato Serviços especializados
					Termo de Cooperação Técnica
INSTITUTO ACQUA – AÇÃO, CIDADANIA, QUALIDADE URBANA E AMBIENTAL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Ambiental	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
INSTITUTO AMIGOS DA GUARDA MUNICIPAL – IAGM	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
INSTITUTO ARTE PELA ARTE – IAPA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Espírito Santo	Cultural	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Co-Patrocínio
INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – IBRAD	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Educativo	Governo Federal	Outro (especificar) – Patrocínio
					Outro (especificar) – Contrato de Repasse
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
INSTITUTO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CULTURA – EDUCARTE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Cultural	Governo Federal	Outro (especificar) – Subvenção de Colaboração Internacional
					Outro (especificar) – Contrato de Financiamento de Atividades

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO BRASILEIRO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PRÓ-CIDADÃO – IBIDEC	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Creditícia	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
INSTITUTO BRASILEIRO PRÓ-CIDADANIA – PRÓ-CIDADANIA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pernambuco	Cidadania	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
INSTITUTO CREATIO – “INSTITUTO”	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Mato Grosso		Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Prestação de Serviço
					Termo de Parceria
INSTITUTO DAS TRADIÇÕES INDÍGENAS – IDETI	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Cultural	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Apoio financeiro – Programa de Valorização de Iniciativas Culturais/VAI
					Outro (especificar) – Apoio nº 206S/2006
					Outro (especificar) – Contrato de Apresentação Artística
					Outro (especificar) – Contrato nº 197/2006 / Processo nº 1956/2006
					Outro (especificar) – contrato Petrobras – Lei Rouanet de Incentivo a Cultura
					Outro (especificar) – Contrato de Prestação de Serviços

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO DE AÇÃO DA CIDADANIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Ceará	Creditícia	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Repasse
					Convênio
					Termo de Parceria
INSTITUTO DE APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO À CIDADANIA – IATEC	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pernambuco	Assistencial	Governo Federal	Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Empenho
					Outro (especificar) – Convite
					Convênio
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DE XINGÓ – INSTITUTO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Sergipe	Pesquisas	Governo Federal	Outro (especificar) – Carta de Acordo FAO/UTF/BRA/040/BRA
					Termo de Parceria
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE ITABIRA – INDESI	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Minas Gerais	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – IDM	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio de Janeiro	Ambiental	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE AÇÕES PRÁTICAS E PROCEDIMENTOS NA ÁREA DA SAÚDE – INSTITUTO SOLIDÁRIO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Espírito Santo	Saúde	Espírito Santo – Secretaria de Estado da Saúde – SESA (Saúde Prisional)	Termo de Parceria
				Espírito Santo – Secretaria de Estado da Saúde – SESA (Saúde do Adolescente em Conflito com a Lei)	Termo de Parceria
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO BAIXO SUL DA BAHIA – IDES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Bahia	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Contrato de colaboração financeira não reembolsável
INSTITUTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – IES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Bahia	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Convênio
INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE – IETS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio de Janeiro	Pesquisas	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
INSTITUTO DE ESTUDOS TÉCNICOS, PESQUISAS E PROJETOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – ITEC	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Pesquisas	Governo Federal	Outro (especificar) – Modalidade Convite
					Convênio
INSTITUTO DE GENÉTICA E ERROS INATOS DO METABOLISMO – “IGEIM”	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo		Governo Federal	Outro (especificar) – Cooperação para Contratação
					Outro (especificar) – Cooperação para funcionamento

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAN FERNANDES – INSTITUTO FLORESTAN FERNANDES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL – ITS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Termo de Convênio
					Termo de Cooperação Técnica
					Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Edital FEMA No. 02
Outro (especificar) – Edital ref.3422/05					
INSTITUTO ECO-ENGENHO DE TECNOLOGIA APLICADA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Alagoas	Pesquisas	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Termo de Parceria
INSTITUTO EDUCACIONAL CARVALHO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Educativo	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
INSTITUTO ESPORTE E EDUCAÇÃO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Pesquisas	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO GIRAMUNDO MUTUANDO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Pesquisas	Governo Federal	Convênio
					Termo de Cooperação Técnica
INSTITUTO INTEGRA PARA O DESENVOLVIMENTO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
INSTITUTO LABOR & VITA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Outros	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
INSTITUTO MARTIM PESCADOR	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio Grande do Sul	Ambiental	Governo Federal	Termo de Cooperação Técnica
					Convênio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
INSTITUTO MOVIMENTO QUALIVIDA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
INSTITUTO NACIONAL "AMIGOS DO BRASIL" – INAB	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO NACIONAL DESPORTIVO E CULTURAL DO BRASIL – INDESCUB	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Cultural	Governo Federal	Outro (especificar) – Processo de Doação nº 23000.020517/2006–14
					Outro (especificar) – Processo de Doação nº 23000.001503/2007–82
					Outro (especificar) – Processo de Doação nº 23000.013961.2006–83
INSTITUTO NOVAS FRONTEIRAS DA COOPERAÇÃO – INFC	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Pesquisas	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Convênio
INSTITUTO OSWALDO RIBEIRO DE MENDONÇA – INSTITUTO ORM	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Custeio Projeto Dança
					Outro (especificar) – Custeio Projeto de Dança
INSTITUTO PARA A CONSERVAÇÃO DOS CARNÍVOROS NEOTROPICAIS – PRÓ-CARNÍVOROS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo		Governo Federal	Contrato Administrativo
					Convênio
INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PELA CULTURA E ESPORTE – IDECACE	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Cultural	Governo Federal	Outro (especificar) – Licitação
					Outro (especificar) – contrato de prestação de serviços
INSTITUTO PARADIGMA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Pesquisas	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Contrato

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
INSTITUTO PÉ NA VILA – IPV	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Beneficente	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
INSTITUTO PRESERVARTE – INSTITUTO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Espírito Santo	Ambiental	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Convênio
					Outro (especificar) – Mecenato
					Outro (especificar) – Mecenato Lei Rouanet
Termo de Parceria					
IPD – INSTITUTO PARANÁ DESENVOLVIMENTO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná		Governo Federal	Convênio
					Contrato Administrativo
ITS – INSTITUTO TERRA SOCIAL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Ceará	Assistencial	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
LIGA RMC DE ESPORTES – RMC ESPORTES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Esportista	Governo Federal	Termo de Cooperação Técnica
					Convênio
MATER NATURA – INSTITUTO DE ESTUDOS AMBIENTAIS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Ambiental	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Prestação de Patrocínio
					Convênio
					Contrato de Gestão

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO – MBC	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Creditícia	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – NDS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio Grande do Norte	Educativa	Governo Federal	Convênio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Contrato de Gestão
					Termo de Parceria
NUTES – NÚCLEO DE ESTUDOS DO TERCEIRO SETOR	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Espírito Santo	Assistencial	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio
OCA BRASIL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Goiás		Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
ONG RAMUDÁ – RAMOS QUE BROTAM EM TEMPOS DE MUDANÇA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Beneficente	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Outro (especificar) – Termo de Ajustamento de Conduta – TAC
ONGTOUR – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Ambiental	Governo Federal	Termo de Parceria
					Convênio

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP GERAR – GERAÇÃO DE EMPREGO, RENDA E APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio e outras avenças
					Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
					Termo de Parceria
ORGANIZAÇÃO DE CONSERVAÇÃO DE TERRAS DO BAIXO SUL DA BAHIA – OCT DO BAIXO SUL DA BAHIA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Bahia	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Termo de Cooperação Técnica
ORGANIZAÇÃO SOCIAL ECONOMIA E ENERGIA – E&E	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Minas Gerais	Outros	Governo Federal	Outro (especificar) – Carta de Acordo com MCT e PNUD
					Outro (especificar) – Apoio financeiro
					Termo de Parceria
PANGEA – CENTRO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Bahia	Ambiental	Governo Federal	Convênio
					Outro
PROGRAMA PROVIDÊNCIA DE ELEVAÇÃO DA RENDA FAMILIAR – PROGRAMA PROVIDÊNCIA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal	Credíticia	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato com a Fundação de Estudos e Pesquisas em Adm. e Desenv. – FEPAD
					Convênio
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
RAINBOW – PRODUÇÕES E EVENTOS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Pernambuco	Cultural	Governo Federal	Convênio
					Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
RECANTO DA FRATERNIDADE PLANTANDO VIDAS – PLANTANDO VIDAS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Ambiental	Governo Federal	Termo de Cooperação Técnica
					Convênio
RENTAS – REDE NACIONAL DE COMBATE AO TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Distrito Federal		Governo	Outro (especificar) – Lei de Incentivo à Cultura – Art. 18
					Convênio
SERVIÇO DE APOIO BÁSICO A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA DE ALTINÓPOLIS – SABIA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo		Governo Federal	Convênio
					Outro (especificar) – prestações pecuniárias
					Termo de Parceria
SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE – “SAS”	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Termo de Parceria
SOCIEDADE CIVIL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIOECONÔMICO DO BRASIL – SODHEBRAS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Assistencial	Governo Federal	Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Auxílio Público

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
SOCIEDADE DE ESTUDOS MÚLTIPLOS, ECOLÓGICA E DE ARTES – SOCIEDADE SEMEAR	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Sergipe	Cultural	Governo Federal	Outro (especificar) – Idenização
					Outro (especificar) – Contrato de Prestação de Serviços
					Termo de Parceria
SOCIEDADE DE FILANTROPIA COMUNITÁRIA – SOFIC	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Assistencial	Governo Federal	Outro (especificar) – Subvenção
					Convênio
					Contrato de Gestão
SOCIEDADE DE PESQUISA EM VIDA SELVAGEM E EDUCAÇÃO AMBIENTAL – SPVS	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Paraná	Ambiental	Governo Federal	Outro (especificar) – Contrato de Repasse de recursos entre o Banco do Brasil e a SPVS
SOCIEDADE NÚCLEO DE APOIO À PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE SOFTWARE DO RIO DE JANEIRO – RIOSOFT	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio de Janeiro	Pesquisas	Governo Federal	Termo de Parceria
					Outro (especificar) – Contrato de Patrocínio
TRÊS ECOLOGIAS INSTITUTO AMBIENTAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – INSTITUTO AMBIENTAL TEIA	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Espírito Santo	Ambiental	Governo Federal	Convênio
VALER – CAPACITAÇÃO, PESQUISA E ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio Grande do Norte	Credíticia	Governo Federal	Outro (especificar) – Carta de Acordo
					Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Federal					
VIA PÚBLICA – INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA E DAS ORGANIZAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	São Paulo	Educativa	Governo Federal	Convênio
					Termo de Parceria
VIVA CRED	Lei 9.790 de 23 de março de 1999	Rio de Janeiro	Creditícia	Governo Federal	Convênio
					Contrato Administrativo
Estadual					
ASSOCIAÇÃO NOSSA SENHORA DA SAÚDE – ANSSAU		Acre	Saúde	Governo do Acre – Secretaria de Estado de Saúde	Termo de Parceria
INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI – ICISM		Minas Gerais	Cultura	Governo de Minas Gerais – Fundação Clóvis Salgado – FCS	Termo de Parceria
ELO – INCLUSÃO E CIDADANIA		Minas Gerais	Defesa dos Direitos Estabelecidos	Minas Gerais – Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS	Termo de Parceria
FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO – FIP		Minas Gerais	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Governo de Minas Gerais – Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM	Termo de Parceria
INSTITUTO HARTMANN REGUEIRA		Minas Gerais	Desenvolvimento Econômico e Social	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Educação	Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
Estadual					
ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA RADIODIFUSÃO DE MINAS GERAIS – ADTV		Minas Gerais	Cultura	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Cultura – SEC e Secretaria de Estado Planejamento e Gestão	Termo de Parceria
INSTITUTO CULTURAL ORQUESTRA SINFÔNICA – ICOS		Minas Gerais	Cultura	Governo de Minas Gerais – Fundação Clóvis Salgado (fCS)	Termo de Parceria
ASSOCIAÇÃO PREPARATÓRIA DE CIDADÃOS DO AMANHÃ – APRECIA		Minas Gerais	Assistência Social	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS	Termo de Parceria
DE PEITO ABERTO – INCENTIVO AO ESPORTE – DE MINAS GERAIS		Minas Gerais	Fomento ao Esporte Amador	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado Esportes e Juventude	Termo de Parceria
INSTITUTO BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE, EDUCAÇÃO E CULTURA – IBDEEC		Minas Gerais	Fomento ao Esporte Amador	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Esporte e Juventude – SEEJ	Termo de Parceria
CENTRO MINEIRO DE ALIANÇAS INTERSETORIAIS – CEMAIS		Minas Gerais	Assistência Social	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Termo de Parceria
AMBIENTE BRASIL CENTRO DE ESTUDOS		Minas Gerais	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Governo de Minas Gerais – Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM	Termo de Parceria

Entidade	Marco Legal	Estado	Finalidade	Órgão com o qual possui parceria firmada	Instrumento de parceria
ESTADUAL					
MOVIMENTO DAS DONAS DE CASA E CONSUMIDORES DE MINAS GERAIS		Minas Gerais	Defesa dos Direitos Estabelecidos	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Governo	Termo de Parceria
CENTRO INTEGRADO DE ESTUDOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CIEDS		Minas Gerais	Educação	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Termo de Parceria
INCED		Minas Gerais	Assistência Social	Governo de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Termo de Parceria
INSTITUTO EMPREENDEER – IE		Pernambuco		Governo Federal	Contrato Administrativo (precedido de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação)
					Outro (especificar) – Convênio Internacional
					Outro (especificar) – Patrocínio
					Termo de Parceria

ISBN 978-85-64478-05-3



Inovação na
GESTÃO PÚBLICA
Cooperação Brasil-Espanha



Ministério do
Planejamento

